

Vergaderjaar 2018–2019

32 411

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 augustus 2019

INHOUDSOPGAVE

blz.

Inleiding	1
1. Toegevoegde waarde wetsvoorstel	3
2. Vermelding van «handicap» en «seksuele gerichtheid»	6
3. Effecten voor de maatschappij	9
4. Karakter van de Nederlandse Grondwet	10
5. Overige vragen	14
6. Internationale vergelijking	16

Inleiding

De initiatiefnemers danken de leden van de fracties van VVD, PvdA, PVV, SP, CDA, D66, ChristenUnie en SGP voor hun reacties op het onderhavige wetsvoorstel. De initiatiefnemers zijn blij te vernemen dat vrijwel alle fracties het belang van gelijkwaardigheid en de bestrijding van discriminatie van mensen met een handicap, homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen onderschrijven. Initiatiefnemers menen dat onderhavig wetsvoorstel deze gelijkwaardigheid en non-discriminatie, zijnde twee kernwaarden van de Nederlandse samenleving, versterkt en bewaakt.

Allereerst merken initiatiefnemers op dat de leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om te motiveren waarom er gekozen is voor het begrip «hetero- of homoseksuele gerichtheid» in plaats van voor het algemene begrip «seksuele gerichtheid» of «seksuele geaardheid» en waarom vervolgens niet is gekozen voor alleen «homoseksuele gerichtheid» zonder vermelding van «heteroseksuele gerichtheid». Mede naar aanleiding van deze vraag hebben de initiatiefnemers de in eerste instantie gekozen term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» heroverwogen.

Van belang in dit verband is dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar aanleiding van de motie Van Dijk c.s over de wenselijkheid van de voorgestelde aanpassing van de non-discriminatiegrond «hetero- of homoseksuele gerichtheid» in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) door de term «seksuele gerichtheid» drie onderzoeken heeft laten doen.¹ De onderzoekers is expliciet gevraagd ook in te gaan op de vraag wat de term voor artikel 1 van de Grondwet zou moeten zijn.

Op 19 juni 2019 zijn de onderzoeken gepresenteerd. Per brief van 8 juli 2019 heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer gemeld dat de Awgb gewijzigd zal worden.² De term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» in de Awgb wordt gewijzigd in «seksuele gerichtheid». Dit is conform de aanbevelingen van de onderzoekers. Over de vraag welke term gehanteerd zou moeten worden in de Grondwet zijn de onderzoekers ook unaniem. Ook daar, zelfs *juist* daar, geven zij de voorkeur aan de term «seksuele gerichtheid». Enkele van de gebruikte argumenten hiervoor zijn dat seksuele gerichtheid de term is die ook internationaal gehanteerd wordt door bijvoorbeeld de Human Rights Council van de Verenigde Naties en het Europese parlement.³ Daarnaast is de term «seksuele gerichtheid» inclusiever en consistent.⁴ Voorts herkennen lesbiennes en biseksuelen zich beter in de term «seksuele gerichtheid».

Dit wetsvoorstel is bedoeld om de (her)kenbaarheid van de beschermwaardigheid van vooral homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen te vergroten. Nu uit diverse onderzoeken is gebleken dat dit doel beter wordt bereikt als de term «seksuele gerichtheid» wordt gehanteerd in wet- en regelgeving, hebben initiatiefnemers ervoor gekozen ook in dit wetsvoorstel deze term te gebruiken. Om dit te bereiken is een nota van wijziging opgesteld. Bij de beantwoording van de vragen zal de term seksuele gerichtheid daar waar mogelijk gebruikt worden.

In de andere reacties zijn zeer uiteenlopende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. De reacties bevatten in de regel positieve geluiden, maar ten aanzien van een aantal punten wordt om een nadere toelichting gevraagd. Het gaat dan vooral om de volgende punten:

1. Toegevoegde waarde wetsvoorstel.
2. Vermelding van «handicap» en «seksuele gerichtheid».
3. Effecten voor de maatschappij.
4. Karakter van de Nederlandse Grondwet:
 - a. Toevoeging van specifieke gronden.
 - b. Karakter van de Nederlandse Grondwet.

Ten behoeve van de leesbaarheid hebben initiatiefnemers ervoor gekozen om de vragen te categoriseren en gebruik te maken van hoofdstukken in lijn met bovengenoemde «hoofdvragen». In hoofdstuk 5 beantwoorden initiatiefnemers de overige vragen en hoofdstuk 6 laat zien hoe constituties van andere landen er op dit punt uitzien. Dit laatste op verzoek van de leden van de CDA-fractie.

¹ Kamerstukken II 2018/2019, 34 650, nr. 11 – gewijzigde motie.

² Kamerstukken II 2018/2019, 34 650, nr. 13.

³ Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, A/HRC/RES/32/2, United Nations Human Rights Council. Resolutie van het Europees parlement over de strijd tegen homofobie in Europa, 2012/2657(RSP).

⁴ Zie ook Van den Brink en Tigchelaar, Discussiepaper «Van bescherming van «hetero- en homoseksuele gerichtheid» naar «seksuele gerichtheid» in de Awgb en Grondwet, o.a. p.7. Dit discussiepaper is als bijlage gevoegd bij Kamerstukken II 2018/2019, 34 650, nr. 13.

Omdat het nagenoeg onmogelijk is gebleken om sluitende categorieën te maken, zijn enige doublures onvermijdelijk. Het gezamenlijk beantwoorden van sommige vragen en de indeling van de vragen in een specifieke categorie draagt – zo verwachten de initiatiefnemers – bij aan de duidelijkheid van dit stuk en beperkt de doublures. De initiatiefnemers hopen alle vragen naar tevredenheid te hebben beantwoord.

1. Toegevoegde waarde wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie hebben meerdere vragen gesteld met betrekking tot de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel. Zo vroegen zij onder andere om nader toe te lichten waarom het toevoegen van de gronden «handicap» en «hetero- of homoseksuele gerichtheid» aan artikel 1 van de Grondwet een sterk signaal afgeeft en hoe dit bijdraagt aan de herkenbaarheid van de Grondwet. De leden van de SP-fractie stelden een soortgelijke vraag, namelijk hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel neerkomt op symboolpolitiek. Ook de leden van de PVV-fractie vroegen zich af of er geen sprake is van symboolpolitiek en de SGP heeft gevraagd of het voorstel niet vooral een politieke keuze is. De leden van de CDA-fractie hebben in het kader van de vorm van de Nederlandse Grondwet, te weten haar sobere vorm, eveneens gevraagd naar de wenselijkheid van aanpassing. Ook heeft de CDA-fractie gevraagd welke aard, functie en/of werking de Grondwet naar het oordeel van indieners heeft. In dat verband wordt gevraagd wat initiatiefnemers verstaan onder de bijzondere waarborg en aanmoediging die de Grondwet biedt. Initiatiefnemers gaan in dit hoofdstuk op deze vragen in.

Initiatiefnemers vinden dat er voor het opnemen van extra specifieke gronden in artikel 1 van de Grondwet, zoals dit wetsvoorstel beoogt, goede redenen moeten zijn.⁵ De eerste reden is dat het noemen van specifieke gronden in artikel 1 van de Grondwet een sterk signaal, zowel richting wetgever als burger, afgeeft. De gronden die reeds zijn genoemd in de Grondwet hebben gemeenschappelijk dat de mensen met deze kenmerken tot op zekere hoogte slachtoffer kunnen zijn (geweest) van «sociale uitsluiting, die onder andere te wijten is aan een geschiedenis van onredelijke stereotypering, vooroordelen en stigmatisering».⁶ De ongelijke behandeling in deze gevallen «raakt nauw aan waarden van menselijke waardigheid, integriteit en autonomie».⁷ Daarom heeft de grondwetgever ervoor gekozen deze gronden specifiek in artikel 1 te noemen. Initiatiefnemers vinden dat opname van de specifieke gronden kan worden gezien als een bevestiging en verankering van uitgekristalliseerde kernwaarden in de Nederlandse samenleving, die voortkomen uit een langdurig emancipatoir proces. Dit maakt opname van specifieke gronden ook bijzonder. In het geval van onderhavig wetsvoorstel gaat het ook om uitgekristalliseerde kernwaarden. Breed gedragen in de Nederlandse samenleving is (inmiddels) dat het moreel verwerpelijk is mensen met een handicap en mensen met een bepaalde seksuele gerichtheid slachtoffer te laten worden van sociale uitsluiting. Handicap en seksuele gerichtheid moeten daarom volgens initiatiefnemers op hetzelfde niveau worden geplaatst als de specifiek genoemde gronden godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht.

Verder menen initiatiefnemers – met de leden van de PvdA-fractie – dat onderhavig wetsvoorstel bijdraagt aan de herkenbaarheid van de Grondwet. De SGP heeft initiatiefnemers gevraagd deze «bijdrage aan de

⁵ Zie onder andere J.H. Gerards, *Artikel 1 Grondwet – Goede gronden voor wijziging?*, NTMINJCM-Bull. Jrg 41 (2016), nr. 3, p. 311.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

herkenbaarheid van de Grondwet» nader toe te lichten. De bijdrage zit hem volgens initiatiefnemers in het feit dat opname van deze expliciete gronden ervoor zorgt dat breed gedeelde maatschappelijke waarden expliciet worden uitgedragen. Het belang hiervan wordt onderschreven door onder andere het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP geeft aan dat de Grondwet belangrijk is voor constitutionele (h)erkenning.⁸ Dit wordt bevestigd door organisaties als de Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad (het huidige leder(in))⁹ en het COC¹⁰, die substantiële delen van de Nederlandse samenleving vertegenwoordigen. Expliciete opname in de Grondwet biedt een betere waarborg dat op personen met deze persoonskenmerken gerichte non-discriminatiewetgeving gehandhaafd blijft en impliceert een aanmoediging om deze wetgeving te verbeteren of uit te breiden.

Tot slot kunnen gronden die specifiek in artikel 1 van de Grondwet genoemd worden ook in juridische zin betekenis hebben. In de memorie van toelichting is in dit verband onder andere verwezen naar het advies van de Commissie rechtsbescherming non-discriminatiegronden artikel 1 Grondwet (hierna: Commissie rechtsbescherming).¹¹ Ondanks dat rechters in Nederland wetten en verdragen niet kunnen toetsen aan de Grondwet, ingevolge artikel 120 van de Grondwet, biedt de Grondwet volgens de Commissie rechtsbescherming, wel degelijk rechtsbescherming bij de rechter.¹² De juridische noodzaak c.q. meerwaarde van dit wetsvoorstel, waar de VVD-fractie naar heeft gevraagd, blijkt hier volgens initiatiefnemers uit. Deze commissie noemt drie vormen van rechtsbescherming die aan (opname in) artikel 1 kunnen worden ontleend: bescherming tegen de wetgever, maatschappelijke bescherming en bescherming door de rechter. Ten eerste biedt opname in artikel 1 bescherming tegen de wetgever zelf. Immers de Commissie ziet in de vermelding in artikel 1 Grondwet van een bepaalde grond een nadrukkelijke vingerwijzing aan de wetgever om het bestaan van wetgeving op een bepaald minimum te garanderen. Opname in de Grondwet beschermt tegen intrekking van wetgeving die dient ter realisering van die grondrechten.

Ten tweede biedt de Grondwet maatschappelijke rechtsbescherming. In dit kader wijst de Commissie rechtsbescherming erop dat benoeming van een non-discriminatiegrond in artikel 1 een uitgangspunt en houvast kan zijn voor maatschappelijke organisaties wanneer zij bij de overheid aandringen op voorzieningen ter realisering van sociale grondrechten.

Ten derde geeft de Commissie rechtsbescherming aan dat het expliciet benoemen van een non-discriminatiegrond voor de omvang van de rechtsbescherming een verschil maakt. Dit blijkt ook uit de literatuur. Zo gaf de Interdepartementale Juridische Werkgroep Gelijkheidsbeginsel in 1990 al aan dat het verschil tussen de expliciet en niet-expliciet vermelde gronden is, dat onderscheid op een van de expliciet genoemde gronden in beginsel een sterk vermoeden van discriminatie oplevert.¹³ Uit de studie «Gehandicapt(en) recht» uit 1996 blijkt dat de rechterlijke bescherming voor een niet in de Grondwet genoemde grond, zoals handicap, minder is

⁸ «Gewoon doen» SCP, juni 2009.

⁹ Zie bijvoorbeeld CG-Raad, brief aan de voorzitter van de vaste commissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 oktober 2004 en leder(in), brief aan voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 oktober 2017.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld COC Nederland, brief artikel 1 Grondwet, 28 september 2004 en «Discriminatie De tijd is rijp voor LHBT'ers in de Grondwet», NRC Handelsblad, 28 juli 2015.

¹¹ Commissie rechtsbescherming non-discriminatiegronden artikel 1 Grondwet, 2006.

¹² Commissie rechtsbescherming non-discriminatiegronden artikel 1 Grondwet, 2006, p. 20.

¹³ Interdepartementale juridische werkgroep gelijkheidsbeginsel (IWEG), Gelijk in de praktijk, 1990, p. 10.

dan voor de wel genoemde gronden.¹⁴ De Commissie Gelijke Behandeling (thans het College voor de Rechten van de Mens) kwam na bestudering van de wetsgeschiedenis en de rechtspraak tot dezelfde conclusie. De commissie stelde dat niet alleen de nationale rechter, maar ook internationale toezichthoudende colleges – zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het VN Mensenrechtencomité – voor wat betreft de wijze en intensiteit van toetsen een verschil maken tussen benoemde en onbenoemde gronden.»¹⁵

Duidelijk is dat onderscheid op een van de expliciet genoemde gronden in beginsel dus een sterker vermoeden van discriminatie oplevert dan op een niet-benoemde grond.¹⁶ Er gaat in zekere mate een sturende werking op de rechtspraak vanuit, omdat op voorhand helder is dat niet objectief gerechtvaardigde motieven geen geschikte basis vormen voor het benadelen van bepaalde personen. Initiatiefnemers achten het daarom van belang dat het discriminatieartikel in de Grondwet wordt uitgebreid. De praktijk wijst namelijk uit dat ondanks dat in de Nederlandse samenleving breed wordt gedeeld dat mensen met een handicap en homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen een gelijke behandeling moeten krijgen, dit lang niet altijd gebeurt.¹⁷ Dit blijkt onder meer uit het jaarverslag van het College voor de Rechten van de Mens (de opvolger van de Commissie Gelijke Behandeling) over het jaar 2017. Daarin staat dat de meeste verzoeken om een oordeel over ongelijke behandeling gerelateerd zijn aan de discriminatiegrond handicap/chronische ziekte.¹⁸ Uit het dit jaar verschenen rapport «Discriminatiecijfers in 2018» blijkt dat ruim een kwart van de discriminatie-incidenten die bij de politie gemeld werden in het jaar 2018 op basis van de discriminatiegrond «seksuele gerichtheid» waren.¹⁹ Kortom, gehandicapten lopen vrijwel dagelijks tegen barrières aan en gelijke behandeling van homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen is nog steeds geen vanzelfsprekendheid. Daarom dient de vraag of discriminatie op deze gronden wel of niet «bij voorbaat verdacht» zou moeten zijn, zo helder mogelijk beantwoord te worden. Daarom vinden initiatiefnemers het belangrijk dat de gronden handicap en seksuele gerichtheid worden opgenomen in artikel 1 van de Grondwet.

De leden van de CDA-fractie vroegen ten slotte of de voorgestelde toevoeging van «hetero- of homoseksuele gerichtheid» nog noodzakelijk is in het licht van het feit dat het EHRM het onderscheid wegens seksuele oriëntatie op één lijn heeft gesteld met het onderscheid wegens geslacht. De leden verwijzen hiermee naar de uitspraak van het EHRM dat het maken van onderscheid wegens zowel seksuele oriëntatie als geslacht een bijzonder goed gemotiveerde rechtvaardiging behoeft. De initiatiefnemers zijn het daarmee eens. Echter, deze uitspraak doet volgens initiatiefnemers niet af aan nut en noodzaak van toevoeging van de term seksuele gerichtheid aan artikel 1 van de Grondwet. Volgens initiatiefnemers stelt het EHRM met deze uitspraak *niet* dat het woord «geslacht» ook «seksuele oriëntatie» omvat. Zou dat zo zijn, dan zou toevoeging van de term seksuele gerichtheid om die reden inderdaad niet (meer) noodzakelijk zijn. Echter, volgens initiatiefnemers bedoelt het EHRM met deze «gelijkstelling» slechts aan te geven dat ongerechtvaardigd onderscheid op grond van seksuele oriëntatie net zo verwerpelijk is als ongerechtvaardigd onderscheid op grond van geslacht. De uitspraak impliceert volgens

¹⁴ Hendriks, A.C., m.m.v. Jagt, van der., A.M., Gehandicapt(en)recht, Den Haag, 1996, p. 215.

¹⁵ CGB, Advies aan de Commissie Gelijke Behandeling over artikel 1 Grondwet, 2004, p. 2.

¹⁶ Interdepartementale juridische werkgroep gelijkheidsbeginsel (IWEG), Gelijk in de praktijk, 1990, p. 10.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld SCP «LHBT-monitor 2016», oktober 2017.

¹⁸ Jaarverslag 2017, College voor de Rechten van de Mens, april 2018.

¹⁹ Art. 1 i.o. de politie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Landelijke Vereniging tegen Discriminatie, «Discriminatiecijfers in 2018», april 2019.

initiatiefnemers geenszins dat het EHRM de begrippen synoniemen van elkaar zijn en doet aan nut en noodzaak van dit wetsvoorstel dan ook niet af.

Concluderend, het gaat hier dus om een wetswijziging die wel degelijk maatschappelijke en juridische consequenties heeft. Het wetsvoorstel kan volgens initiatiefnemers daarom geenszins als «symboolpolitiek» beschouwd worden. Het toevoegen van de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» geeft een noodzakelijk en sterk signaal af omtrent het niet acceptabel zijn van discriminatie op deze gronden. Een sterker signaal dan wanneer het valt onder de clausulering «op welke grond dan ook». Door opname in artikel 1 van de Grondwet is sprake van «bij voorbaat verdachte discriminatiegronden», wat de rechtsbescherming door de wetgever en bij de rechter zal bevorderen. Verder is het een manier om breed gedeelde maatschappelijke waarden expliciet uit te dragen. Zoals gezegd is de Grondwet immers belangrijk voor constitutionele (h)erkenning.²⁰ Expliciete opname in de Grondwet biedt een betere waarborg dat op personen met deze persoonskenmerken gerichte non-discriminatiewetgeving gehandhaafd blijft en impliceert een aanmoediging om deze wetgeving te verbeteren of uit te breiden. Tot slot sluit dit wetsvoorstel aan op het regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst», waarin is opgemerkt: «Er worden verschillende maatregelen tegen discriminatie genomen zoals de aanvulling van artikel 1 van de Grondwet tegen discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en een beperking».²¹

2. Vermelding van «handicap» en «seksuele gerichtheid»

De leden van de CDA-fractie vroegen – in verband met het sobere karakter van de Nederlandse Grondwet, waarover in hoofdstuk 4 meer – of inmiddels is uitgekristalliseerd dat de gronden «handicap» en «hetero- en homoseksuele gerichtheid» noodzakelijkerwijs toegevoegd moeten worden. Initiatiefnemers vinden zeker dat het moment daar is. In de afgelopen 36 jaar zijn er verschillende nationale en internationale ontwikkelingen geweest, waardoor de noodzaak van opname van voornoemde gronden vast staat en de discussie daarover voldoende is uitgekristalliseerd. Hieronder zal dit uiteengezet worden.

Nationaal wijzen initiatiefnemers wat betreft discriminatie wegens handicap op twee in 1996 verschenen onderzoeken: «Een schijn van kans» en «Gehandicapt(en)recht». Het eerste onderzoek maakt duidelijk dat er destijds sprake was van een substantiële mate van discriminatie op grond van een handicap. Het rapport «Gehandicapt(en)recht» kwam daarom met de aanbeveling de grond handicap of chronische ziekte aan artikel 1 van de Grondwet toe te voegen. Vervolgens sprak in 2001 een meerderheid van de Tweede Kamer zich via de motie-Rouvoet c.s. de mening uit dat «handicap» in artikel 1 van de Grondwet zou moeten worden opgenomen. De afgelopen decennia hebben ook de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) en de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland, thans leder(in), voor opname van de grond «handicap» gepleit. Daarom achten initiatiefnemers het tijd worden dat naar deze organisaties wordt geluisterd en recht wordt gedaan aan een zienswijze die in 2001 al door een meerderheid in de Tweede Kamer werd ondersteund.²²

²⁰ «Gewoon doen» SCP, juni 2009.

²¹ Regeerakkoord 2017–2021, Vertrouwen in de toekomst, p. 10.

²² Kamerstukken II 2001/2002, 28 000 XVI, nr. 63.

Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerkten, was één van de redenen om in 1983 de grond «handicap» niet in artikel 1 van de Grondwet op te nemen de gedachte dat positieve discriminatie dan niet meer mogelijk zou zijn. Vanuit kansengelijkheid en gelijkwaardigheid is de kern dat persoonskenmerken er niet toe mogen doen. Het gaat bij persoonskenmerken immers altijd om zaken die mensen niet zomaar zelf kunnen veranderen. Een discriminatieverbod betekent echter niet dat iedereen exact hetzelfde behandeld moet worden. Juist omdat iedereen verschillend is, hebben mensen verschillende kansen nodig. Het discriminatieverbod onderschrijft het uitgangspunt dat ieder mens van gelijke waarde is en als zodanig behandeld moet worden. Initiatiefnemers beamen dat altijd moet worden gekeken naar de «materiële uitwerking» van het discriminatieverbod.²³ Dit komt ook naar voren in het rapport «Gehandicapt(en)recht», waarin wordt betoogd dat het gelijkheidsbeginsel niet slechts in formele zin moet worden uitgelegd.²⁴

Internationaal is er sinds 1983 ook veel gebeurd ten aanzien van discriminatie wegens handicap. In dit verband wijzen initiatiefnemers erop dat bij de Verenigde Naties het tegengaan van discriminatie wegens handicap hoog op de agenda staat. Al in het Kinderrechtenverdrag uit 1989 wordt uitdrukkelijk erkend dat handicap één van de gronden is waarop kinderen kunnen worden gediscrimineerd. Vervolgens werden in 1994 door de Verenigde Naties de *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* opgesteld.²⁵ Deze geven aan waartoe overheden gehouden zijn ter bescherming en bevordering van mensen met een handicap, en dat gehandicapten recht hebben op realisatie van de voorwaarden voor gelijke kansen. In 2006 kwam ten slotte het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap tot stand, dat uitgaat van non-discriminatie en gelijke rechten. Nederland tekende dit verdrag op 30 maart 2007 en op 14 juli 2016 trad het in werking.

De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband of de indieners van mening zijn dat ratificatie door Nederland impliceert, dat «handicap» behoort te worden opgenomen in de tweede volzin van artikel 1 van de Grondwet. De initiatiefnemers vinden dat van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap het sterke signaal uitgaat dat mensen met een beperking net als iedereen recht hebben op een gelijkwaardige behandeling. Zij zijn verheugd dat dit verdrag in 2016 in Nederland in werking is getreden. Hoewel de ratificatie laat zien dat discriminatie van mensen met een beperking in Nederland «not done» is, volgt hier volgens initiatiefnemers niet automatisch uit dat de non-discriminatiegrond «handicap» in artikel 1 van de Grondwet moet worden opgenomen. Ratificatie laat echter wel zien dat in Nederland wordt onderschreven dat mensen met een handicap recht hebben op een gelijkwaardige behandeling. Opname van de grond «handicap» in de Nederlandse Grondwet ligt hierdoor dus des te meer in de rede.

Ook in Europees verband zijn maatregelen getroffen om discriminatie van mensen met een handicap te voorkomen. Artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam van 1997 stelt dat de Europese Raad «passende maatregelen» kan nemen om discriminatie op grond van onder meer handicap tegen te gaan. Daarnaast verbiedt artikel 21 van het in 2000 aangenomen

²³ Initiatiefnemers verwijzen graag ten overvloede nog naar de MvT bij dit wetsvoorstel, p. 11. Daar staat de materiële uitwerking omschreven als dat het toevoegen van de gronden «in de eerste plaats dient bij te dragen aan de bestrijding van het materieel ontzeggen van gelijke behandeling of materieel het ontbreken van gelijke kansen op die gronden».

²⁴ Hendriks, A.C., m.m.v. Jagt, van der., A.M., *Gehandicapt(en)recht*, Den Haag, 1996, p. 207 e.v.

²⁵ Verenigde Naties «Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities», 4 maart 1994.

«Handvest van de Grondrechten van de EU» discriminatie op grond van onder meer handicap. In artikel 26 erkent en eerbiedigt de Unie bovendien het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen.²⁶

Net als bij de grond «handicap» is er ook ten aanzien van homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen op nationaal gebied veel veranderd in de afgelopen 36 jaar. Dat homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen niet gediscrimineerd mogen worden, is steeds meer gemeengoed geworden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de «LHBT-monitor 2016» en «Steeds Gewoner, Nooit Gewoon, twee onderzoeken van het SCP.²⁷ Daarnaast is er veel beleid ontwikkeld om discriminatie ook op deze gronden tegen te gaan, zoals blijkt uit het Nationaal actieprogramma tegen discriminatie en de opeenvolgende emancipatiebrieven van de regering. Ook in wettelijk opzicht veranderde er de afgelopen 36 jaar veel ten aanzien van de gelijke behandeling van homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen in Nederland. In 1993 werd in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) onderscheid op grond van homo- en heteroseksuele gerichtheid voor vrijwel alle situaties verboden. Belangrijk moment was in 2001, toen naar aanleiding van de motie-Van der Burg/Dittrich het burgerlijk huwelijk opengesteld werd voor paren van gelijk geslacht.²⁸ Later werd de adoptiewetgeving aangepast, zodat ook homoseksuele paren konden adopteren en is het wetsvoorstel voor «lesbisch ouderschap» door de beide Kamers aangenomen. Ook de staatscommissie Herijking ouderschap concludeert dat de maatschappelijke acceptatie van seksuele diversiteit is toegenomen.²⁹

Ook internationaal hebben ontwikkelingen plaatsgevonden. In 1994 oordeelde het Comité voor de Mensenrechten al dat wetgeving die homoseksualiteit strafbaar stelt in strijd is met de mensenrechten.³⁰ In 2006 kwamen vervolgens de Yogyakarta-beginselen tot stand. Deze beginselen zien op de toepassing van het internationaal recht inzake mensenrechten, specifiek op het gebied van seksuele gerichtheid en genderidentiteit. In 2008 heeft de Tweede Kamer een motie van CDA en D66 aangenomen, waarin wordt uitgesproken dat discriminatie op grond van seksuele oriëntatie en genderidentiteit krachtig bestreden dient te worden en dat de Yogyakarta Beginselen hierbij een goede leidraad zijn.³¹ December 2008, tijdens de Algemene Vergadering van de VN ondersteunden 66 landen, waaronder Nederland, de verklaring tegen discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en genderidentiteit.³²

In Europees verband zijn eveneens maatregelen getroffen om discriminatie op grond van seksuele gerichtheid te voorkomen. Artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam van 1997 stelt dat de Europese Raad «passende maatregelen» kan nemen om discriminatie op grond van onder meer seksuele gerichtheid te bestrijden. Daarnaast verbiedt artikel 21 van het in 2000 aangenomen «Handvest van de Grondrechten van de EU» discriminatie op grond van onder meer seksuele gerichtheid.

Gelet op al deze ontwikkelingen vinden initiatiefnemers zienswijze voldoende uitgekristalliseerd en de tijd (meer dan) rijp om de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» toe te voegen aan artikel 1 van de

²⁶ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, PbEG 2000/C364/1, 2000.

²⁷ SCP «LHBT-monitor 2016», oktober 2017 en «Steeds Gewoner, Nooit Gewoon, SCP, 2010

²⁸ Kamerstukken II 1995/1996, 22 700, nr. 18.

²⁹ Staatscommissie Herijking Ouderschap. «Kind en ouders in de 21ste eeuw.» pagina 66 (2016).

³⁰ UN Human Rights Committee, Toonen v. Australia, comm.no. 488/1992, Doc CCPR/C/50/D/488/1992, 31 maart 1994.

³¹ Kamerstukken II 2007–2008, 27 017, nr. 35.

³² UN Declaration on sexual orientation and gender identity, 18 december 2008.

Grondwet. 36 jaar na 1983 is aanpassing van de Grondwet op dit punt noodzakelijk.

3. Effecten voor de maatschappij

De leden van de CDA-fractie vroegen de initiatiefnemers om nader in te vullen welke werking uitgaat van expliciete opname van «handicap» en «hetero- of homoseksuele gerichtheid» in de Grondwet voor het onderling maatschappelijk verkeer. In dat verband wordt gevraagd welke effecten initiatiefnemers verwachten van wijziging van artikel 1 van de Grondwet in de gevallen waarin uit diverse onderzoeken blijkt dat tolerantie ten aanzien van homoseksualiteit nog steeds geen vanzelfsprekendheid is. De CDA-leden vroegen initiatiefnemers verder om nader uiteen te zetten wat de aard en de functie van de Grondwet is in zowel juridische als maatschappelijk zin. Ook de leden van de SGP-fractie stelden vragen over de werking voor onderling maatschappelijk verkeer.

In hoofdstuk 1 hebben initiatiefnemers toegelicht dat de Grondwet maatschappelijke rechtsbescherming biedt. In die zin biedt specifieke benoeming in de Grondwet mensen met een handicap en vooral homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen een extra handvat bij het afdwingen van participatie en gelijke kansen. De Grondwet vormt volgens initiatiefnemers ook een weergave van de uitgekristalliseerde kernwaarden van de Nederlandse maatschappij. Dit is niet alleen van betekenis voor het bewaken van deze kernwaarden voor hen die al deel uitmaken van de Nederlandse samenleving, maar ook voor hen die van buiten komen, en van die samenleving deel uit willen gaan maken. Ook tegen hen zegt artikel 1 van de Grondwet straks luid en duidelijk, «In dit land discrimineren wij mensen niet op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap en seksuele gerichtheid». Voor de effectiviteit van inspanningen op het gebied van de inburgering kan het daarom ook verschil maken hoe de tekst van artikel 1 luidt. Door de gronden handicap en seksuele gerichtheid toe te voegen, kan middels een verwijzing naar de tekst van artikel 1 van de Grondwet beter dan nu uitgelegd worden dat de bescherming van gehandicapten en homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen een groot goed is in Nederland en discriminatie van deze mensen niet is toegestaan. Het is lastiger om uit te leggen dat dit juridisch begrepen is in de clausule «of op welke grond dan ook».

De leden van de fracties van het CDA vroegen ook naar wat naar het oordeel van de initiatiefnemers de juridische en maatschappelijke gevolgen zijn van het ontbreken van de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» in de tweede volzin van artikel 1 van de Grondwet. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen of er daardoor echt problemen ontstaan. Zij wilden weten in hoeverre het opnemen van beide gronden een noodzakelijke voorwaarde is om de beoogde gelijke behandeling te bewaken en te verbeteren.

In de hoofdstukken 1 en 2 en in de voorgaande alinea's van dit hoofdstuk hebben initiatiefnemers geschetst wat de effecten zijn op het maatschappelijk verkeer en welke juridische en maatschappelijke (meer)waarde aan toevoeging van de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» gegeven mag worden. De vragen over wat er gebeurt als dit wetsvoorstel geen doorgang vindt, zijn in wezen hiervan het spiegelbeeld. De leden van het CDA en de SGP impliceren met hun vragen min of meer dat het achterwege blijven van de geschetste effecten niet problematisch is. Voor initiatiefnemers is dit wel degelijk een probleem. Het zou geen probleem zijn, als discriminatie van mensen met een handicap of homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen zelden of nooit voorkwam. Niets is echter

minder waar. Zoals uitgebreid toegelicht in dit hoofdstuk en de hoofdstukken 1 en 3 is in Nederland de gelijke behandeling van mensen met een handicap en homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen nog steeds geen vanzelfsprekendheid.

Ter onderbouwing willen initiatiefnemers in aanvulling op hetgeen reeds is gesteld wijzen op het rapport «Gewoon Doen» van het SCP, waarin de conclusie getrokken wordt dat de acceptatie van homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen in Nederland nog geen gemeengoed is.³³ Het SCP staat daarom positief tegenover opname van homoseksualiteit als non-discriminatiegrond in artikel 1 van de Grondwet.³⁴ Volgens het SCP draagt opname van deze specifieke gronden bij aan de mogelijkheden van de overheid om de sociale acceptatie van homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen te bevorderen. Het belangrijkste middel om dit te doen is voor de overheid door het vaststellen van normen en regels. In dat licht geeft een wijziging van artikel 1 van de Grondwet, zodanig dat seksuele gerichtheid uitdrukkelijk wordt vermeld als non-discriminatiegrond, het sterkst denkbare signaal. Daarmee spreekt de grondwetgever immers expliciet uit, dat zij het verbod op discriminatie van een ieder op grond van diens seksuele gerichtheid als een ononderhandelbare norm ziet. De juridische en maatschappelijke (meer)waarde hiervan is reeds in de hoofdstukken 1 en 2 en in de voorgaande alinea's van dit hoofdstuk toegelicht.

Kortom, uit menig onderzoek blijkt dat het ideaal van non-discriminatie en gelijke behandeling als het gaat om mensen met een handicap, homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen nog lang niet is verwezenlijkt. Het in de tweede volzin van artikel 1 van de Grondwet expliciet opnemen van de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» kan eraan bijdragen dat ideaal wèl te bereiken. Dit is volgens initiatiefnemers van zeer groot belang. Gelijke behandeling is een kernwaarde van de Nederlandse samenleving, die niet voor niets zó belangrijk werd gevonden, dat de Grondwet ermee opent. Van een Grondwet waarin een aantal in het maatschappelijk verkeer belangrijke mensenrechten, met naam en toenaam worden benoemd gaat een normatieve werking uit. Daarom dringen organisaties van mensen met een handicap en van homoseksuelen, lesbiennes en biseksuelen ook erop aan de gronden «handicap» en «seksuele gerichtheid» in de Grondwet op te nemen.

4. Karakter van de Nederlandse Grondwet

Toevoeging van specifieke gronden

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de SGP-fractie vroegen of het niet beter is om alle non-discriminatiegronden uit de tweede volzin artikel 1 Grondwet te schrappen en te volstaan met een verbod op «discriminatie op welke grond dan ook». De leden van de fractie van het CDA vroegen verder om een nadere beschouwing over overeenkomsten en verschillen tussen al dan niet expliciet genoemde gronden. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vroegen het verschil tussen het opnemen van genoemde categorieën in plaats van het opnemen van een algemene grond verder uit te werken. Initiatiefnemers merken ten aanzien van vorenbenoemde vragen het volgende op.

De huidige Grondwet is goeddeels het resultaat van de algehele grondwetherziening van 1983. De vijf in de tweede zin van artikel 1 genoemde non-discriminatie gronden, zijnde godsdienst, levensovertuiging, politieke

³³ «Gewoon doen» SCP, juni 2009.

³⁴ «Gewoon doen» SCP, juni 2009, p. 237.

gezindheid, ras en geslacht, moeten worden gezien als een explicitering van een aantal vormen van discriminatie die door de grondwetgever van *destijds* bij voorbaat bijzonder ernstig werden geacht.³⁵ Aansluiting werd gezocht bij verklaringen van de Verenigde Naties en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).³⁶ Seksuele gerichtheid of hetero- of homoseksuele gerichtheid werd niet benoemd, omdat er voor opname van deze grond in de Grondwet geen politiek draagvlak was. De grond «handicap» werd buiten beschouwing gelaten, omdat men *destijds* vreesde dat positieve discriminatie dan niet meer mogelijk zou zijn.³⁷

Zoals onder andere de leden van de CDA- en VVD-fractie aangeven, is het ook mogelijk om in artikel 1 van de Grondwet geen specifieke gronden meer te noemen, maar het te houden op dat discriminatie verboden is «op welke grond dan ook». De discussie over dit alternatief, zijnde een zeer fundamentele wijziging van artikel 1 Grondwet, is echter nauwelijks begonnen, laat staan uitgekristalliseerd. Afgezien van de hier aan de orde zijnde vragen en van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel zijn er geen tekenen, dat voor een dergelijke wijziging van artikel 1 Grondwet een betekenisvol maatschappelijk draagvlak zou bestaan. Het schrappen van expliciete gronden maakt het in ieder geval minder duidelijk welke gronden in Nederland als «bij voorbaat verdacht» worden beschouwd. Initiatiefnemers vermoeden dat een dergelijke wetswijziging in de Nederlandse samenleving niet zal worden begrepen en tot veel vragen aanleiding zal geven over het belang dat de grondwetgever hecht aan het voorkomen van discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht. Initiatiefnemers menen dat als alle specifieke gronden worden geschrapt het vraagstuk van de discriminatie minder transparant wordt. Hiermee bedoelen initiatiefnemers – in reactie op de vraag van de VVD over wat in dit verband wordt bedoeld met «ontransparant» – dat minder klip en klaar is voor mensen in Nederland wat volgens de Nederlandse grondwetgever in ieder geval gronden zijn waarop in Nederland discriminatie niet getolereerd wordt.

Initiatiefnemers achten het in dit verband van belang dat de Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad (thans *leder(in)*), het COC en het Sociaal Cultureel Planbureau stellen dat de Grondwet belangrijk is voor constitutionele (h)erkenning. Hierbij herhalen initiatiefnemers nogmaals de reeds eerder aangehaalde opmerking (in de reactie op het advies van de Raad van State) van Thorbecke uit 1838 dat de Grondwet niet een loutere vorm mag wezen, maar «een nationale kracht» moet zijn. Het «louter op een abstract, algemeen niveau» benoemen is minder herkenbaar, zo concludeert ook de Staatscommissie Grondwet.³⁸

Gelet op het voorgaande zijn initiatiefnemers van mening dat het voorgestelde alternatief om alle gronden te schrappen de maatschappelijke (her)kenbaarheid van de discriminatiegronden niet ten goede zal komen en dat het de normatieve kracht van de Grondwet zou kunnen ondermijnen.

³⁵ Interdepartementale juridische werkgroep gelijkheidsbeginsel (IWEG), *Gelijk in de praktijk*, 1990, p. 10.

³⁶ Tweede Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, Den Haag, 1967, p. 48–50 en Kamerstukken II 13 872, nr. 3.

³⁷ Zie voor een uitgebreide toelichting waarom opname van de grond «handicap» in artikel 1 van de Grondwet gerechtvaardigd onderscheid niet uitsluit hoofdstuk 2 van deze nota.

³⁸ Staatscommissie Grondwet «Rapport», november 2010, p. 25.

De leden van de VVD-fractie vroegen of er door het toevoegen van genoemde gronden geen discussie kan ontstaan over het opnemen van nog meer specifieke gronden zoals leeftijd. Hiermee hangt de vraag van de leden van de SGP-fractie samen of de indieners hebben overwogen nog andere gronden op te nemen en hoe zij tot de keuze van deze twee gronden zijn gekomen.

Initiatiefnemers merken op dat zij niet hebben overwogen ook andere gronden dan «handicap» en «seksuele gerichtheid» op te nemen. Zij hebben zich (bewust) beperkt tot de twee gronden waarover de maatschappelijke discussie als uitgekristalliseerd kan worden beschouwd. Deze beperking wordt mede ingegeven door de opmerking van de Commissie Rechtsbescherming dat de Grondwet wel degelijk rechtsbescherming bij de rechter biedt met de kanttekening dat dit niet op voorhand opgaat voor alle gronden die zouden kunnen worden opgenomen.³⁹ Van andere mogelijke gronden kan naar de mening van initiatiefnemers (nog) niet worden gezegd dat zij zowel een reflectie van de huidige situatie zijn (en dus niet de situatie over 20 jaar), als een eeuwigheidspretentie hebben, wat volgens initiatiefnemers wel gezegd kan worden van de specifieke gronden die nu in artikel 1 van de Grondwet staan. Initiatiefnemers delen overigens met de CDA-fractie de mening dat als de gronden seksuele gerichtheid en handicap zijn toegevoegd aan artikel 1 van de Grondwet, deze «op gelijke voet» staan met de andere gronden die sinds 1983 al specifiek in artikel 1 worden genoemd.

In het kader van de keuze van initiatiefnemers om twee gronden aan artikel 1 van de Grondwet toe te voegen is ook de vraag van de leden van de CDA-fractie relevant over de conclusie die de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in 2006 trok naar aanleiding van het rapport van de Commissie rechtsgevolgen. De leden vragen indieners om op de conclusie in de aanbiedingsbrief van dat rapport nader in te gaan. De Commissie rechtsgevolgen komt in bedoeld rapport tot de conclusie dat het opnemen van een specifieke grond in artikel 1 Grondwet niet per definitie leidt tot een structurele verhoging van het niveau van rechtsbescherming van de desbetreffende grond. De Minister reageerde hier vervolgens als volgt op: «Ik beschouw dit rapport dan ook als een positief signaal, in die zin dat ons huidige artikel 1 Grondwet kennelijk álle personen – zonder onderscheid – de nodige bescherming verleent tegen discriminatie». Allereerst wijzen initiatiefnemers erop dat deze uitspraak in 2006 is gedaan naar aanleiding van een rapport waarin geen duidelijke keuze voor of tegen toevoeging van specifieke gronden aan artikel 1 van de Grondwet werd gemaakt. Verder zijn initiatiefnemers van mening dat er sinds 2006 verdere ontwikkelingen zijn geweest die het noodzakelijk en wenselijk maken om de gronden handicap en seksuele gerichtheid nu expliciet in artikel 1 van de Grondwet op te nemen. Deze ontwikkelingen en de argumenten voor opname zijn reeds breed uiteengezet in de hoofdstukken 1, 2 en 3 van deze nota. Op deze plek volstaan initiatiefnemers daarom met een verwijzing naar deze hoofdstukken.

Karakter van de Nederlandse Grondwet

De leden van de CDA-fractie wezen op het sobere karakter van de Nederlandse Grondwet en op de noodzaak dat een voorstel tot wijziging ervan voldoende uitgekristalliseerd moet zijn. Zij vroegen ook of de Grondwet naar het oordeel van de indieners aanjager is van het maatschappelijk debat en van bewustwording of juist de vrucht daarvan. De leden van de fracties van de PVV, het CDA en de ChristenUnie maakten

³⁹ Commissie rechtsbescherming non-discriminatiegronden artikel 1 Grondwet, 2006, p. 20.

in hun inbreng eveneens melding van het belang van een sobere Grondwet. De initiatiefnemers merken hierover het volgende op.

De initiatiefnemers delen de algemeen heersende opvatting over de Nederlandse Grondwet, namelijk dat deze een sober karakter heeft. De Raad van State heeft hierover eerder geschreven: *«de Nederlandse Grondwet [is] allereerst een staatkundig document, waarin de fundamentele rechten van burgers en de positie van de belangrijkste staatsinstellingen in de vorm van regels omtrent hun samenstelling, onderlinge verhoudingen en bevoegdheden staan beschreven. De Grondwet bevat dus belangrijke waarden, zoals de waarborging van fundamentele rechten, democratische besluitvorming en elementen van het legaliteitsbeginsel. Deze zijn vastgelegd in een overwegend sober document, een karakter dat ook blijkt uit de grondwetsherziening van 1983»*.⁴⁰ De Staatcommissie Grondwet (Commissie Thomassen) schreef voorts in 2010 dat de Grondwet zich vaak beperkt *«tot onderwerpen waarvan het in een zekere periode nodig werd gevonden deze vast te leggen, niet zelden op vooral politieke gronden»*.⁴¹ De Commissie Franken, die in 2000 onderzoek deed naar grondrechten in het digitale tijdperk, stelde dat het sobere karakter van de Grondwet tot gevolg heeft dat een grondrecht alleen in de Grondwet behoort te worden opgenomen *«als dit recht waarlijk essentieel is voor het persoonlijk en maatschappelijk functioneren van de burgers»*.⁴² Naast het sobere karakter van onze Grondwet, gaat zij uit van een open systeem en is zij in verschillende opzichten een open wettelijke regeling. Besselink verwoordt dat als volgt: *«de Grondwet bevat geen volledige en uitputtende regeling van de staatsorganisatie. Ze biedt een kader waarbinnen veranderingen in de maatschappelijke omstandigheden en de opvattingen die daaromtrent worden gekoesterd, via wetgeving en andere overheidsactiviteiten kunnen worden afgewikkeld»*.⁴³ Tot slot wordt gezegd dat de Grondwet met name een registratiefunctie heeft, dat aansluit bij het codificerend karakter.⁴⁴ Zij verandert zelden de staande praktijk, maar codificeert standpunten die in de maatschappij als gemeengoed worden ervaren. De Commissie Franken stelde daarom dat het voor de hand ligt aanpassingen van de Grondwet: *«in principe te beperken tot aanpassingen die het gevolg zijn van ontwikkelingen die reeds in bestaande wetten of andere besluiten met voldoende maatschappelijk draagvlak verankerd zijn»*.⁴⁵ De regering en grondwetgever wijzen in dit verband ook wel op het bestaan van zogenoemde constitutionele rijpheid en juridische en maatschappelijke noodzakelijkheid.⁴⁶

Uit het voorgaande mag geconcludeerd worden dat de Grondwet alleen de essentiële zaken bevat die van belang zijn voor de inrichting van ons staatsbestel. Denk hierbij aan fundamentele rechten van burgers en de positie van de belangrijkste staatsinstellingen. Ondanks het feit dat de Grondwet dus te karakteriseren valt als sober, open en codificerend bestaat er over de functie van de Grondwet geen eenduidig omlijnende visie.

Volgens initiatiefnemers doorstaat deze aanpassing van de Grondwet de «toets» die volgens onder andere de Commissie Franken noodzakelijk is voor aanpassing van de Grondwet, namelijk dat *«die het gevolg zijn van*

⁴⁰ Zie Kamerstukken II 2010/2011, 32 522, nr. 4.

⁴¹ Staatscommissie Thomassen, 2010, p. 23.

⁴² Commissie Franken, Grondrechten in het digitale tijdperk, 2000, p. 7.

⁴³ L.F.M. Besselink et al., De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie, 2002, p. 9.

⁴⁴ Besselink et al., p. 9.

⁴⁵ Commissie Franken, Grondrechten in het digitale tijdperk, 2000, p. 7.

⁴⁶ Kamerstukken II 2011/2012, 31 570, nr. 20 en A en Kamerstukken I 2014/2015, 31 570, L.

*ontwikkelingen die reeds in bestaande wetten of andere besluiten met voldoende maatschappelijk draagvlak verankerd zijn».*⁴⁷ Initiatiefnemers constateren dat sinds artikel 1 van de Grondwet in 1983 zijn huidige vorm kreeg de samenleving niet heeft stilgestaan. Maatschappelijke veranderingen en juridische en (inter)nationale ontwikkelingen laten zien dat de gelijke behandeling van mensen ongeacht hun «handicap» of «seksuele gerichtheid» uitgekristalliseerde waarden zijn. Dit standpunt hebben initiatiefnemers in voorgaande hoofdstukken reeds toegelicht. Daarom volstaan initiatiefnemers op deze plek met een verwijzing naar hetgeen in voorgaande hoofdstukken is geschreven. Het wetsvoorstel – dat strekt tot het met drie woorden toevoegen van twee gronden aan de vijf die al uitdrukkelijk in het betrokken grondwetsartikel zijn vermeld – doet geen afbreuk aan het sobere karakter van de Grondwet. Deze toevoeging voldoet aan het criterium van de «constitutionele rijpheid», heeft het karakter van een afhechting (codificatie) van de genoemde ontwikkelingen, en zij biedt een gegarandeerd minimum aan rechten en een aanmoediging voor mogelijke verbeteringen in de toekomst (conform het open karakter van de Grondwet).

De leden van de CDA-fractie vroegen of deze wijziging niet kan via een algehele grondwetsherziening. Initiatiefnemers menen met de leden van de CDA-fractie dat een onderwerp voldoende uitgekristalliseerd moet zijn, voordat overgegaan wordt tot grondwetswijziging. Initiatiefnemers hebben aan het begin van deze paragraaf reeds beargumenteerd waarom zij vinden dat dit onderwerp uitgekristalliseerd is. Het vraagstuk over een algehele grondwetsherziening is dat volgens initiatiefnemers (vooralsnog) niet, net zo min als het schrappen van alle gronden uit artikel 1 van de Grondwet. Hierbij merken initiatiefnemers op dat het niet ongebruikelijk is om de Grondwet artikelsgewijs bij te stellen. Dit is sinds de laatste algehele herziening van 1983 achttien keer gebeurd.⁴⁸ Op dit moment zijn, naast het onderhavige wetsvoorstel, nog vijf voorstellen tot Grondwetsherziening in eerste lezing aanhangig. Dit zijn overigens allemaal initiatiefwetsvoorstellen.

5. Overige vragen

De leden van de CDA-fractie vroegen of het juist is dat het COC heeft gepleit voor opnemings van «handicap» en dat de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad (CG-Raad) heeft gepleit voor opnemings van «seksuele gerichtheid». Zowel het COC als de CG-raad hebben er onder andere in 2004 al bij de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Thom de Graaf op aangedrongen artikel 1 van de Grondwet uit te breiden met «homoseksualiteit» en «handicap».⁴⁹ Het COC heeft ook in een brief aan de Tweede Kamer, aan de vooravond van een debat met voornoemde Minister over uitbreiding van artikel 1 van de Grondwet, expliciet gepleit voor opnemings van «seksuele gerichtheid», maar benoemt in de brief ook dat opnemings van «handicap» noodzakelijk is.⁵⁰ Deze organisaties hebben er bij herhaling dus op aangedrongen om artikel 1 van de Grondwet uit te breiden met zowel de grond «handicap» als de grond «seksuele gerichtheid».

De leden van de SGP-fractie vroegen of door de voorgestelde wijziging van de Grondwet aanpassing van andere wetgeving nodig is. De initiatiefnemers menen dat dat niet het geval is. De initiatiefnemers

⁴⁷ Commissie Franken, Grondrechten in het digitale tijdperk, 2000, p. 7.

⁴⁸ [https://nl.wikisource.org/wiki/Grondwet_voor_het_Koninkrijk_der_Nederlanden_\(herzieningen_1983-heden\)](https://nl.wikisource.org/wiki/Grondwet_voor_het_Koninkrijk_der_Nederlanden_(herzieningen_1983-heden)).

⁴⁹ <https://www.coc.nl/jouw-belangen/commissie-uitbreiding-artikel-1-grondwet>.

⁵⁰ COC Nederland, brief artikel 1 Grondwet, 28 september 2004 (<https://www.coc.nl/jouw-belangen/brief-aan-tweede-kamer-over-grondwet>).

kunnen zich overigens wel voorstellen dat de voorgestelde wetswijziging en de voorgenomen wijziging van de Awgb, zodanig dat ook daarin gekozen wordt voor de term «seksuele gerichtheid», leidt tot een wijziging van andere wetten waar (nog) gesproken wordt over «hetero- of homo-seksuele gerichtheid».

De leden van de SGP-fractie vroegen om een nadere toelichting te geven op de reactie van initiatiefnemers op het advies van de Raad van State, dat er «in onze huidige samenleving nog steeds wetten en regels zijn die op genoemde gronden vormen van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling zijn». Uit deze reactie blijkt dat initiatiefnemers destijds concrete wetten en regels die op genoemde gronden vormen van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling waren voor ogen hadden. De huidige initiatiefnemers zijn niet bekend met dergelijke wetten en regels. Initiatiefnemers hebben met hun reactie in het advies dat er nog steeds «wetten en regels zijn die op genoemde gronden vormen van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling zijn» niet bedoeld op strijdigheid van bv. de Embryowet met de huidige Grondwet.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de indieners hun opvatting delen dat discriminatie van mensen met een handicap ook al (ver) voor hun geboorte moet worden voorkomen en in hoeverre het opnemen van de grond «handicap» een meerwaarde biedt voor de bescherming van hun rechten. De initiatiefnemers merken hierover op dat het juridisch zo is dat een ongebooren vrucht slechts drager van rechten kan zijn, indien zij levend ter wereld komt. Dat impliceert dat het wetsvoorstel geen betekenis heeft voor het vraagstuk van de prenatale selectie.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de grondrechten niet in de eerste plaats bedoeld zijn als waarborg voor burgers tegen de overheid. Vanouds is dat bij de klassieke grondrechten het geval, maar de horizontale doorwerking, dat wil zeggen doorwerking in relaties tussen burgers c.q. maatschappelijke doorwerking, is zeker niet uitgesloten. Bij gelijke behandeling is dat zelfs bij uitstek het geval. Immers, de Algemene wet gelijke behandeling en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte kunnen gezien worden als een uitwerking van artikel 1 Grondwet en hebben vrijwel uitsluitend betrekking op horizontale relaties. Hiernaar wordt ook verwezen door de Commissie rechtsgevolgen non-discriminatiegronden Artikel 1 Grondwet.⁵¹ De maatschappelijke effecten van dit wetsvoorstel zijn ook in hoofdstuk 3 reeds aan de orde gekomen.

De leden van de SGP-fractie vroegen of zij het goed begrijpen dat de indieners een onderscheid maken tussen enerzijds de non-discriminatiegronden handicap, seksuele gerichtheid, ras en geslacht en anderzijds de andere gronden die in artikel 1 zijn opgenomen. Zo ja, op basis waarvan wordt dit onderscheid gemaakt en ontstaat daardoor geen verwarring over de precieze reikwijdte en hardheid van de genoemde non-discriminatiegronden? De initiatiefnemers stellen in de toelichting dat «een van de belangrijke eigenschappen van non-discriminatiegronden is dat zij kenmerken betreffen die nauw samenhangen met de menselijke waardigheid en die door betrokkenen niet, of alleen ten koste van de eigen identiteit, kunnen worden afgelegd. Dit geldt in ieder geval voor de voorgestelde gronden handicap en hetero- of homoseksuele gerichtheid en is daarbij verwant aan de andere fysieke gronden die al genoemd worden, te weten ras en geslacht». Met deze passage doelden initiatiefnemers niet op het bestaan van een onderscheid in hardheid of reikwijdte tussen enerzijds de non-discriminatiegronden handicap, seksuele

⁵¹ Commissie rechtsbescherming non-discriminatiegronden artikel 1 Grondwet, 2006, p. 13.

gerichtheid, ras en geslacht en anderzijds de andere gronden, zoals godsdienst, levensovertuiging en politieke gezindheid. Alle genoemde gronden verdienen eenzelfde «hardheid» en beschermingsniveau.

De leden van de SGP-fractie vroegen wat de indieners bedoelen met de opmerking dat zij geen beperkingen willen opleggen inzake meningsuitingen. Volgens de initiatiefnemers gaat het bij het tegengaan van discriminatie in de eerste plaats om gelijke *behandeling*. De vrijheid van meningsuiting is daarbij niet in het geding. De toevoeging van «handicap» en «seksuele gerichtheid» in artikel 1 Grondwet beperkt de vrijheid van meningsuiting niet, evenmin als bijvoorbeeld de in artikel 1 specifiek genoemde grond «ras» dat doet. Wel kan het gedachtengoed waaruit artikel 1 Grondwet voortkomt aanleiding geven tot het strafbaar stellen van bepaalde meningsuitingen. Die strafbaarstelling is voor belediging en haat zaaien vastgelegd in de artikelen 137c en 137d van het wetboek van Strafrecht. Daarin zijn «handicap» of «hetero- of homoseksuele gerichtheid» al opgenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om uiteen te zetten of, en zo ja welke, problemen de indieners voorzien met de nadere invulling van de voorgestelde non-discriminatiegrond van handicap. De initiatiefnemers voorzien op dit punt geen problemen. De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte alsmede het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap tonen aan dat het zeer wel mogelijk is om invulling te geven aan het discriminatieverbod op grond van handicap.

6. Internationale vergelijking

De leden van de CDA-fractie vroegen de indieners de in de memorie van toelichting opgenomen voorbeelden van landen waar handicap en/of hetero- of homoseksuele gerichtheid als verboden gronden in de Grondwet zijn opgenomen, nader uit te werken. Zo willen de leden graag informatie zien over de discriminatiegronden die nog meer in de Grondwet van de genoemde landen worden vermeld, en of deze landen ook een verzamel- c.q. restclausule kennen als gelijkloidend aan de tweede volzin van artikel 1 van de Nederlandse Grondwet, te weten «of op welke grond dan ook». De initiatiefnemers hebben in dit verband de database van Constitute (constituteproject.org) geraadpleegd.⁵² Opmerkelijk is dat in de meeste landen een verzamel- c.q. restclausule wordt gehanteerd, óók als in de Grondwet van het land al (zeer) veel specifieke discriminatiegronden zijn benoemd. Zie het volgende schema:

<i>Land</i>	<i>Handicap opgenomen?</i>	<i>Seksuele gerichtheid opgenomen?</i>	<i>Andere opgenomen gronden</i>	<i>Verzamel- c.q. restclausule?</i>
Angola	ja	nee	Voorouderschap, geslacht, ras, etnische afkomst, huidskleur, taal, geboorteplaats, religie, politieke, ideologische of filosofische geloofsovertuiging, opleidingsniveau, economische, sociale of professionele status.	nee

⁵² T.b.v. het overzicht is de website (constituteproject.org) geraadpleegd in december 2018. Gelet op het feit dat grondwetten niet snel wijzigen, achten initiatiefnemers het schema voldoende actueel. Enkele onvolkomenheden, omdat in de loop der tijd een Grondwet is aangepast, sluiten initiatiefnemers echter niet uit.

<i>Land</i>	<i>Handicap opgenomen?</i>	<i>Seksuele gerichtheid opgenomen?</i>	<i>Andere opgenomen gronden</i>	<i>Verzamel- c.q. restclausule?</i>
Armenië	ja	nee	Geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische eigenschappen, taal, religie, wereldbeeld, politieke of andere overtuigingen, minderheid, eigendomsstatus, geboorte, leeftijd	ja
Belize	ja	nee	Ras, etnische afkomst, huidskleur, geloofsovertuiging, geslacht	nee
Bolivia	ja	ja	Geslacht, huidskleur, leeftijd, genderidentiteit, herkomst, cultuur, nationaliteit, burgerschap, taal, godsdienst, ideologie, politieke of filosofische overtuiging, burgerlijke staat, economische of sociale toestand, beroep, opleidingsniveau, zwangerschap	ja
Burundi	ja	nee	Afkomst, ras, etniciteit, geslacht, huidskleur, taal, sociale situatie, religieuze, filosofische of politieke overtuigingen, dragen HIV of andere ongeneeslijke ziekten	nee
Canada	ja	nee	Ras, nationale of etnische afkomst, huidskleur, religie, geslacht, leeftijd	ja
Dominicaanse republiek	ja	nee	Geslacht, huidskleur, leeftijd, nationaliteit, familiebanden, taal, religie, politieke of filosofische opvattingen, sociale of persoonlijke status	nee
Duitsland	ja	nee	Geslacht, afstamming, ras, taal, geboorteland, geloof, religieuze en politieke overtuiging	nee
Ecuador	ja	ja	Etnische afkomst, geboorteplaats, leeftijd, geslacht, genderidentiteit, culturele identiteit, burgerlijke staat, taal, godsdienst, ideologie, politieke gezindheid, juridisch verleden, sociaaleconomische status, immigratie-status, gezondheid, dragen HIV, fysieke verschillen	ja
Egypte	ja	nee	Religie, geloof, geslacht, afkomst, ras, huidskleur, taal, geloofsovertuiging, sociale status, politieke of geografische affiliatie	ja

<i>Land</i>	<i>Handicap opgenomen?</i>	<i>Seksuele gerichtheid opgenomen?</i>	<i>Andere opgenomen gronden</i>	<i>Verzamel- c.q. restclausule?</i>
Eritrea	ja	nee	Ras, etnische afkomst, taal, huidskleur, geslacht, religie, leeftijd, politieke overtuiging, sociale of economische status	ja
Fiji	ja	ja	Ras, etnische afkomst, huidskleur, geboorteplaats, geslacht, seksuele gerichtheid, moedertaal, economische status, leeftijd, meningen en geloof	ja
Finland	ja	nee	Geslacht, leeftijd, afkomst, taal, godsdienst, levensovertuiging, mening, gezondheid	ja
Guyana	ja	nee	Ras, geboorteplaats, politieke overtuigingen, huidskleur, geloofsovertuiging, leeftijd, huwelijkse staat, geslacht, taal, geboorte, sociale status, zwangerschap, religie, geweten, geloof of cultuur	Nee
Hongarije	ja	nee	Ras, huidskleur, geslacht, taal, religie, politieke of andere overtuigingen, nationale of sociale afkomst, eigendom, geboorte	ja
Ivoorkust	ja	nee	Ras, etniciteit, clan, stam, huidskleur, geslacht, regio, sociale afkomst, religie of geloof, opvattingen, geluk, verschil in cultuur of taal, sociale status.	nee
Kenia	ja	nee	Ras, geslacht, zwangerschap, huwelijkse staat, gezondheid, etnische of sociale afkomst, huidskleur, leeftijd, religie, geweten, geloof, cultuur, kleding, taal, geboorte.	ja
Kirgizië	ja	nee	Geslacht, ras, taal, etniciteit, geloof, leeftijd, politieke en andere overtuigingen, onderwijsniveau, achtergrond, eigendom	ja
Kosovo	ja	ja	Ras, huidskleur, geslacht, taal, religie, politieke of andere opinies, nationaliteit, afkomst, relatie tot enige gemeenschap, eigendom, economische en sociale status, geboorte	ja
Malawi	ja	nee	Ras, huidskleur, geslacht, taal, religie, politieke of andere overtuiging, nationaliteit, etnische of sociale afkomst, eigendom, geboorte	ja

<i>Land</i>	<i>Handicap opgenomen?</i>	<i>Seksuele gerichtheid opgenomen?</i>	<i>Andere opgenomen gronden</i>	<i>Verzamel- c.q. restclausule?</i>
Malediven	ja	nee	Ras, nationale afkomst, huidskleur, geslacht, leeftijd, politieke of andere overtuiging, eigendom, geboorte, eiland van herkomst.	ja
Malta	nee	Ja	Ras, geboorteplaats, politieke overtuiging, huidskleur, geloofsbelijdenis, geslacht, genderidentiteit.	nee
Marokko	ja	nee	Geslacht, huidskleur, geloofsovertuigingen, cultuur, sociale of religieuze afkomst, taal	ja
Mexico	ja	Ja	Etnische of nationale afkomst, geslacht, leeftijd, sociale status, medische conditie, religie, opvattingen, huwelijkse staat	ja
Mozambique	ja	nee	Huidskleur, ras, geslacht, etnische afkomst, geboorteplaats, religie, opleidingsniveau, sociale status, huwelijkse staat van hun ouders, beroep, politieke voorkeuren.	nee
Nepal	ja	nee	Afkomst, religie, ras, kaste, stam, geslacht, fysieke toestand, gezondheid, huwelijkse staat, zwangerschap, economische omstandigheden, taal of geografische regio, ideologisch, gemeenschap, beroep	nee
Nicaragua	ja	nee	Geboorte, nationaliteit, politieke overtuiging, ras, geslacht, taal, religie, opinie, afkomst, economische of sociale status.	nee
Nieuw-Zeeland	ja	ja	Geslacht (waaronder zwangerschap en bevaling), huwelijke staat, geloofsovertuiging, ethische overtuigingen, huidskleur, ras, etnische of nationale afkomst, leeftijd, politieke overtuiging, werkzame status, sociale status	nee
Niger	ja	nee	Geslacht, sociale, raciale, etnische of religieuze afkomst.	nee
Oostenrijk	ja	nee	Geboorte, geslacht, stand, klasse, religie.	nee
Panama	ja	nee	Ras, geboorte, sociale status, geslacht, religie of politieke ideologie	nee

<i>Land</i>	<i>Handicap opgenomen?</i>	<i>Seksuele gerichtheid opgenomen?</i>	<i>Andere opgenomen gronden</i>	<i>Verzamel- c.q. restclausule?</i>
Portugal	ja	ja	Afkomst, geslacht, ras, taal, geboorteland, godsdienst, politieke overtuiging, opleiding, economische situatie, sociale toestand	nee
Rwanda	ja	nee	Etnische afkomst, familie of voorouderschap, clan, huidskleur, geslacht, regio, economische categorieën, religie of geloofsovertuiging, opinie, geluk, culturele verschillen, taal, economische status	ja
Servië	ja	nee	Ras, geslacht, nationale afkomst, sociale afkomst, geboorte, religie, politieke of andere overtuigingen, eigendom, cultuur, taal, leeftijd.	nee
Slovenië	ja	nee	Ras, geslacht, taal, religie, politieke of andere overtuigingen, materiele staat, geboorte, opleidingsniveau, sociale status	ja
Somalië	ja	nee	Geslacht, religie, sociale of economische status, politieke opvatting, clan, beroep, geboorte of dialect, leeftijd, huidskleur, stam, etniciteit, cultuur, rijkdom.	nee
Swaziland	ja	nee	Geslacht, ras, huidskleur, etnische afkomst, stam, geboorte, geloofsovertuiging of religie, sociale of economische status, politieke overtuiging, leeftijd.	nee
Thailand	ja	nee	Herkomst, ras, taal, geslacht, leeftijd, gezondheid, persoonlijke status, economische en sociale status, religieuze overtuigingen, onderwijsniveau en politieke overtuigingen die niet strijdig zijn met de Grondwet	ja
Timor-Oost	ja	nee	Huidskleur, ras, huwelijkse staat, sociale of economische status, politieke of ideologische overtuigingen, religie, onderwijsniveau.	nee

<i>Land</i>	<i>Handicap opgenomen?</i>	<i>Seksuele gerichtheid opgenomen?</i>	<i>Andere opgenomen gronden</i>	<i>Verzamel- c.q. restclausule?</i>
Zimbabwe	ja	nee	Nationaliteit, ras, huidskleur, stam, geboorteplaats, etnische of sociale afkomst, taal, klasse, religieuze overtuiging, politieke affiniteit, opinie, gebruiken, cultuur, geslacht, huwelijkse staat, leeftijd, zwangerschap, economische of sociale status, buitenhuwelijkse geboorte.	nee
Zuid-Afrika	ja	ja	Ras, geslacht, zwangerschap, huwelijkse staat, etnische of sociale afkomst, huidskleur, seksuele gerichtheid, leeftijd, religie, geweten, geloof, cultuur, taal en geboorte	ja
Zuid-Soedan	ja	nee	Religie, etniciteit, regio, geslacht, gezondheid.	nee
Zweden	ja	ja	Etnische afkomst, huidskleur, geslacht, geslacht, huidskleur, nationale of etnische afkomst, taalkundige of religieuze affiliatie, leeftijd	ja
Zwitserland	ja	nee	Herkomst, ras, geslacht, leeftijd, taal, sociale status, levenswijze, religieuze, ideologische of politieke overtuiging.	ja

Bergkamp
Özütok
Van der Hul