

Vergaderjaar 2021–2022

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

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 9 mei 2022

1. Inleiding

De leden van de fractie van **D66** hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de behandeling van de tweede lezing van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer dat ertoe strekt artikel 1 van de Grondwet te wijzigen. Er resten de leden van de D66-fractie in de Eerste Kamer nog slechts een paar vragen die zij aan de initiatiefnemers en aan de regering als adviseur van het parlement willen stellen.

De fractie van de **SGP** heeft met gemengde gevoelens het initiatiefvoorstel 35.741 gelezen. Het gaat om een tweede lezing van het wetsvoorstel Handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond.

2. Stimulerende werking

Toen Nelson Mandela in Zuid-Afrika president werd, werd de Zuid-Afrikaanse Grondwet in 1996 gewijzigd. Discriminatie op basis van seksuele gerichtheid werd expliciet als verbodsgrond in de Grondwet opgenomen. Dat was een argument voor het Constitutioneel Hof onder leiding van rechter Albie Sachs om te oordelen dat het huwelijk in Zuid-Afrika moest worden opengesteld voor paren van gelijk geslacht. Dit gebeurde daar in 2006. In Nederland hebben we (nog) geen constitutionele toetsing door rechters, aldus de leden van de **D66**-fractie die daar een voorstander van zijn. Verwachten de initiatiefnemers en de regering

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van den Berg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (Fractie-Frentrop), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmüller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Talsma (CU).

dat de explicitering van «handicap» en «seksuele gerichtheid» in Nederland een stimulerende werking gaat hebben en kan leiden tot aanpassingen in wet- en regelgeving? Zo ja, welke?

3. Discriminatiegronden

Uit de Nederlandse rechtsgeschiedenis blijkt volgens de leden van de **D66**-fractie dat de grondrechten uit artikel 1 (discriminatieverbod), artikel 6 (vrijheid van godsdienst) en artikel 7 (vrijheid van meningsuiting) kunnen botsen. In november 2001 hebben de leden van de fracties van D66, PvdA en VVD in de motie-Dittrich c.s.² in de Tweede Kamer om een notitie gevraagd over die botsing en de belangenafweging die plaatsvindt om te beoordelen of iemand gediscrimineerd wordt en of strafvervolgning kansrijk is. Het dictum van die motie luidde als volgt:

«[V]erzoekt de regering om de Kamer een notitie te sturen, waarin ingegaan wordt op bovenvermeld spanningsveld en waarin de regering aangeeft op welke wijze de grondwettelijke vrijheden van meningsuiting en godsdienst beleefd kunnen worden zonder mensen vanwege hun homoseksuele geaardheid te discrimineren, waarbij de relevante jurisprudentie wordt betrokken.»

Daarna werd de motie-Rouvoet c.s.³ door de Tweede Kamer in 2001 aanvaard die zich tot de Kamer richtte en uitsprak dat het non-discriminatiebeginsel van artikel 1 zou moeten worden uitgebreid met «handicap en chronische ziekte».

Het duurde lang, maar in 2004 stuurde de regering de nota «Grondrechten in een pluriforme samenleving» naar de Tweede Kamer.⁴ De regering nam toen, als ook later in 2006, het standpunt in dat een wijziging in artikel 1 niet veel zou toevoegen aan de bestrijding van strafbare discriminatie, bijvoorbeeld op grond van handicap of seksuele gerichtheid. Naar aanleiding van die afwijzing is de gedachte aan het schrijven van het initiatiefwetsvoorstel ontstaan dat in 2010 werd ingediend. Dankzij dit initiatiefwetsvoorstel gaat artikel 1 van de Grondwet toch aangepast worden (ervan uitgaande dat dit wetsvoorstel een 2/3e meerderheid in de Eerste Kamer gaat halen). Kan de regering nog eens aangeven op basis van welke argumenten zij nu het initiatiefwetsvoorstel onderschrijft, terwijl de regering in 2004 en 2006 de voorstellen om artikel 1 uit te breiden verwierp?

In eerste lezing is door de indieners en de regering niet duidelijk gemaakt waarom gekozen is voor de twee discriminatiegronden: seksuele gerichtheid en handicap. Vormt de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) onvoldoende bescherming? En waaruit blijkt dat dan, vragen de leden van de **SGP**-fractie. Is het met cijfers aantoonbaar dat met name de twee genoemde discriminatiegronden extra bescherming nodig hebben, oftewel, is de Awgb tot nu toe onvoldoende gebleken, met name op de gekozen twee gronden? Zo niet, waarom dan deze twee gronden toegevoegd? En zo wel, waarom dan niet meer gronden meegenomen

4. Houvast voor rechters

Verwachten de initiatiefnemers en de regering, zo vragen de leden van de **D66**-fractie, dat de toevoeging van de woorden «handicap» en «seksuele gerichtheid» rechters meer houvast zullen bieden in de beoordeling van

² *Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VI, nr. 34.*

³ *Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 63*

⁴ *Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2.*

concrete zaken en dat discriminatie op grond van de toegevoegde gronden eerder strafbaar zal worden. Zullen de toevoegingen leiden tot aanvullend beleid buiten het strafrecht om ten einde gelijke behandeling te bevorderen?

5. Rechtbank Dordrecht

Aan de regering en de initiatiefnemers leggen de leden van de **D66**-fractie een casus voor zoals die berecht is door de rechtbank in Dordrecht op 1 november 2018.⁵ Daar werd een homoseksuele man via internet in de val gelokt en door een groep jongemannen mishandeld. Zij scholden hem ook uit voor «kankerhomo» en «flikker». De rechtbank veroordeelde de jongemannen voor de mishandeling, maar merkte op dat de gebruikte scheldwoorden «straattaal» waren. De rechtbank vond niet dat er daarom een hogere straf moest worden opgelegd. Geabstraheerd van die concrete casus: zouden de Minister en de initiatiefnemers willen reflecteren of zij denken dat de gewijzigde tekst in artikel 1 tot een andere afweging van rechters zou kunnen leiden in een soortgelijke situatie? Als niet, zou een additionele wetswijziging het overwegen waard zijn?

6. Zelflerende algoritmes

In het kader van de steeds verdergaande digitalisering van de samenleving vragen de leden van de **D66**-fractie aan de regering hoe moet worden aangekeken tegen zelflerende algoritmes die beslissingen nemen die wellicht discriminatoir zijn. Wie kan daarvoor verantwoordelijk worden gehouden?

7. Staatscommissie

De leden van de fractie van **D66** vragen de regering hoever het staat met de instelling van de staatscommissie discriminatie en racisme. Gaat deze staatscommissie zich ook expliciet bezighouden met discriminatie op grond van handicap en seksuele gerichtheid?

Valt discriminatie op grond van intersekse ook onder het werkterrein van de staatscommissie? Gaat deze commissie kijken naar de noodzaak van een wettelijk verbod op het opereren van intersekse baby's, indien zo'n operatie niet strikt medisch noodzakelijk is?

8. Verdragen

In artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden veel meer gronden genoemd: «Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, behorend tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd, seksuele gerichtheid, is verboden.» In het tweede lid van het artikel lezen de leden van de **SGP**-fractie het volgende: «Binnen de werkingssfeer van de verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen ervan is iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden». Vormt dit onvoldoende bescherming? Is een beroep op internationale verdragen volgens de indieners niet voldoende waarborg? Zijn er duidelijke signalen dat de internationale verdragen niet gehandhaafd worden? En ook hier de vraag: als het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zo expliciet is, en de Grondwet toch

⁵ CLI:NL:RBROT:2018:9067; ECLI:NL:RBROT:2018:9068; ECLI:NL:RBROT:2018:9066; ECLI:NL:RBROT:2018:9069.

aangepast zou moeten worden, waarom dan alleen de twee genoemde gronden en waarom de andere niet?

9. Het begrip seksuele gerichtheid

Nog een punt van zorg bij de leden van de **SGP**-fractie is de betrekkelijkheid of juist de ruimte die er mogelijk gegeven kan worden aan het begrip seksuele gerichtheid. Kunnen de initiatiefnemers aangeven welke vormen van seksuele gerichtheid risico's met zich meebrengen, en hoe voorkomen kan worden dat deze vormen van seksuele gerichtheid bescherming gaan genieten? Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot constitutionele rijpheid van de begrippen seksuele diversiteit en handicap? En wat het verschil is met bijvoorbeeld kleur, of etnische afkomst? Is dat niet constitutioneel rijp te noemen?

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord van de initiatiefnemers en de reactie van de regering op de aan haar gestelde vragen naar aanleiding van het voorlopig verslag en ontvangen deze graag binnen vier weken na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

De griffier van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman