

Vergaderjaar 1993-1994 Nr. 48a

22 014

Algemene regels ter bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat (Algemene wet gelijke behandeling)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 november 1993

1. Algemeen

1.1 Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat en voor Justitie. De leden van de CDA-fractie merkten op dat in de memorie van antwoord geen feiten of ontwikkelingen worden aangevoerd uit hoofde waarvan moet worden aangenomen of gegronde vrees bestaat, dat het grondrecht op non-discriminatie in de praktijk van het leven wordt gefrustreerd en wel in een mate die tot wetgeving als deze noopt.

Wij betreuren dat de in de schriftelijke stukken aangevoerde gegevens deze leden nog niet geheel hebben kunnen overtuigen. Het is een kwestie van waardering in welke mate deze wetgeving noodzakelijk of wenselijk moet worden geacht. Wellicht kunnen wij deze leden in dit verband wijzen op hetgeen wij in hoofdstuk 2 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer hebben opgemerkt; daarin hebben wij op basis van tal van onderzoeken en adviezen vastgesteld dat door de samenleving heen discriminatie voorkomt¹, dat de bestaande rechtsregels in tal van gevallen niet duidelijk genoeg zijn of niet verbieden wat onmiskenbaar als discriminatie moet worden aangemerkt en dat de bestaande rechtsbescherming niet steeds voldoende effectief is. In de praktijk van alledag wordt naar onze mening behoefte gevoeld aan duidelijke normstelling en betere rechtsbescherming tegen discriminatie. Dat gevoelen lijkt eerder te zijn toegenomen dan afgenomen. Onder meer kan worden gewezen op de ervaringen van de anti-discriminatiebureaus en meldpunten in diverse steden met het verschijnsel discriminatie. Tal van meer recente publikaties geven naar onze mening juist aanleiding tot verdergaande wettelijke bescherming tegen discriminatie. De maatschappelijke behoefte aan betere bescherming tegen discriminatie blijkt ook uit het feit dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel nagenoeg unaniem heeft aanvaard. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een naar onze mening noodzakelijk en geschikt instrument bij het tegengaan en uitbannen van discriminatie. Het voldoet daarnaast ook in de behoefte aan rechtszekerheid; niet alleen degene die door een bepaalde vorm van onderscheid wordt getroffen, maar ook degene die het onderscheid

¹ Zie paragraaf 2.2 van de memorie van antwoord, kamerstukken II 1991/92, 22 014, nr. 5, blz. 4 e.v. Zie voorts (later verschenen) o.a.: Beek, K.W.H. van & B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten; concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan. Den Haag: Sdu Uitgeverij (WRR-voorstudies en achtergronden V74).

maakt, is gediend met duidelijkheid over wat wel en wat niet is toegestaan. Het is de taak van de wetgever die duidelijkheid te bieden.

De zorg van de leden van de CDA-fractie dat de indruk bestaat dat instellingen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag de voorgestelde wetgeving percipiëren als een inbreuk op hun vrijheid om naar eigen godsdienstige en levensbeschouwelijke opvattingen te leven, willen wij graag wegnemen. Deze wet beschermt juist de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging: niet alleen door voor bedoelde instellingen in dit wetsvoorstel uitzonderingsbepalingen op te nemen, maar ook door behoudens specifieke uitzonderingen onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging te verbieden. Het is dus zeker niet zo dat het wetsvoorstel een verregaande inbreuk op hun vrijheid van godsdienst of levensovertuiging zou maken. De indruk dat dat zou zijn, kan bij die instellingen zijn ontstaan na de berichtgeving over de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Waar het echter om gaat is wat dit wetsvoorstel daadwerkelijk beschermt en welke vrijheid onverlet wordt gelaten.

1.2 De leden van de VVD-fractie gingen nader in op de problemen die zich in de praktijk kunnen voordoen bij het leveren van het bewijs dat onderscheid is gemaakt.

Wij kunnen ter zake opmerken dat degene die meent dat in strijd is gehandeld met deze wet, de Commissie kan verzoeken een onderzoek in te stellen. De Commissie zal zich daarbij actief kunnen opstellen. De Commissie zal zich bij het vervolgens in te stellen onderzoek naar de feiten kunnen baseren op de door de betrokken partijen naar voren gebrachte feiten. Voor zover feiten door een van de partijen worden ontkend, bij voorbeeld indien het maken van onderscheid op zich reeds wordt betwist, zal de Commissie naar eigen inzicht handelen. Van belang is in dit verband dat het wetsvoorstel in artikel 19 in specifieke onderzoeksbevoegdheden voorziet. Het is de taak van de Commissie alle relevante feiten en omstandigheden boven water te krijgen, zo nodig met gebruikmaking van bedoelde bevoegdheden. Uit de praktijk van de bestaande Commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid, welke commissie over vergelijkbare onderzoeksbevoegdheden beschikt, blijkt dat de Commissie doorgaans het feitenmateriaal in voldoende mate weet te verzamelen. Verder blijkt het ook bij incidentele handelingen in strijd met de wet mogelijk het onderscheid aan te tonen.

Het vorenstaande neemt niet weg dat het, bij voorbeeld indien iemand zonder opgaaf van redenen of met opgaaf van valse redenen wordt ontslagen of indien aan iemand zonder opgaaf van de werkelijke reden de toegang tot een openbare gelegenheid wordt geweigerd, het leveren van het bewijs dat onderscheid op de in het wetsvoorstel vermelde gronden wordt gemaakt, niet eenvoudig zal zijn, vooral bij rechtsverhoudingen die kort hebben geduurd. Bij langdurige rechtsverhoudingen zullen «pseudo-redenen» doorgaans sneller aan het licht komen. Commissie en rechter hebben, evenals in de huidige rechtspraktijk, indien het gaat om een vast beleid waarin onderscheid wordt gemaakt, onder omstandigheden echter de mogelijkheid het bewijs van onderscheid aan te nemen op basis van cijfermateriaal of ander feitenmateriaal, bij voorbeeld resultaten van steekproeven. De Commissie kan bovendien zelf, zo nodig met gebruikmaking van de in artikel 19 neergelegde bevoegdheden, de feiten boven water krijgen.

1.3 De leden van de VVD-fractie maakte enkele opmerkingen over alternatieve instrumenten naast wetgeving, zoals opvoeding en voorlichting. Deze leden vroegen of van opvoeding en voorlichting niet veel meer heil is te verwachten dan van voorschriften, die dwingend bedoeld zijn.

Wij erkennen dat voor de overheid tal van andere instrumenten dan het instrument wetgeving bestaan om discriminatie tegen te gaan. Wij hebben dan ook een beleid dat is gericht op gelijke behandeling, emancipatie en integratie voor wat betreft de gronden ras, geslacht, nationaliteit en hetero- of homoseksuele gerichtheid. Over dit beleid wordt regelmatig door de coördinerende bewindspersonen aan de Staten-Generaal gerapporteerd². Ten aanzien van de overige gronden kan bij het beleid worden volstaan met het wegnemen van knelpunten.

Wij zijn het eens met de opvatting van de leden van de VVD-fractie voor zover die opvatting ervan uitgaat dat voorlichting en informatie zinvol kunnen zijn bij het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het bijbrengen van verdraagzaamheid en respect voor anderen. Wat de mogelijkheden van het instrument voorlichting betreft, merken wij op dat wij een algemene voorlichtingscampagne rond dit thema niet zinvol achten. Het tegengaan van vooroordelen door voorlichting blijkt in de praktijk een nauwkeurige en gedegen afstemming op specifieke doelgroepen te vereisen. Zo moet aandacht worden geschonken aan vragen als: welke vooroordelen leven binnen welke groepen in onze samenleving en hoe kunnen zij daar zonder negatief en met positief effect op worden aangesproken. Gelet op het risico dat bij het onderwerp discriminatie de boodschap bij de ontvanger anders wordt opgevat dan met de voorlichting wordt bedoeld, is terughoudendheid geboden bij het inzetten van dit instrument om vooroordelen tegen te gaan. Slechts op beperkte schaal, afgestemd op specifieke doelgroepen, kan voorlichting op dit terrein effectief zijn. Binnen het onderwijs en bij het jeugdbeleid wordt aan dit onderwerp ook aandacht geschonken.

Wat het onderwijs betreft, geldt dat dit niet tot het exclusieve terrein van de overheid kan worden gerekend. Maatregelen op het terrein van het onderwijs zijn veelal indirect en met effecten op lange termijn, maar naar onze mening zeker niet minder effectief dan andere instrumenten. In de bestaande onderwijswetgeving heeft het bevorderen van respect voor anderen ook nadrukkelijk gestalte gekregen. Zo wordt in de Wet op het basisonderwijs en in de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs bepaald, dat het onderwijs aan de school er mede van uitgaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. De wet op het voortgezet onderwijs verplicht het bevoegd gezag van scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, van scholen voor algemeen voortgezet onderwijs en van scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs in het schoolwerkplan in elk geval te vermelden op welke wijze er aandacht aan wordt besteed dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Ook opvoeding kan in dit verband een nuttig instrument zijn. Opvoeding is voor de overheid echter een zeer beperkt instrument. Wat de opvoeding betreft moet er immers rekening mee worden gehouden dat de opvoeding van kinderen primair een zaak van de ouders is.

Wat de opmerking van de leden van de VVD-fractie betreft over het onderdrukken van discriminatoire opvattingen, merken wij op dat dit wetsvoorstel een belangrijk instrument is bij het tegengaan van discriminatie en complementair is aan de hiervoor bedoelde, andere maatregelen van de overheid. Bovendien stelt dit wetsvoorstel burgers en maatschappelijke organisaties in staat mee te werken aan discriminatiebestrijding. Beleid tegen discriminatie is er een van lange adem en is niet iets voor de overheid alleen. Ook maatschappelijke organisaties kunnen daarbij, waar mogelijk gesteund door wetgeving en het overheidsbeleid ter zake, structureel een rol spelen. In de praktijk gebeurt dat ook. De regering heeft overigens niet de illusie dat met dit wetsvoorstel alle discriminatie en de daaraan ten grondslag liggen opvattingen zullen worden uitgebannen. Wetgeving alleen leidt niet tot een verandering van opvattingen. In zoverre zijn wij het eens met deze leden. Wel hopen wij dat deze

² Meest recentelijk: zie kamerstukken II 1992/93, 22 913 (Beleidsprogramma emancipatie), 1991/92, 19 504 (nader bericht homo-/lesbisch emancipatiebeleid) en 1993/94, 23 409 (Jaaroverzicht minderhedenbeleid 1994).

wetgeving zal meewerken aan verdraagzaamheid en begrip voor mensen die men nu nog als anders, vreemd of zelfs minderwaardig ziet.

1.4 De leden van de VVD-fractie maakten enkele opmerkingen over de grens die bij deze wetgeving moet worden getrokken tussen de sfeer waar de burger een handelingsvrijheid heeft waarbinnen hij geen rekening hoeft te geven over zijn handelen en de sfeer waarin de handelingsvrijheid van de burger beperkt is.

Het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is wellicht te beschouwen als een element van de door deze leden bedoelde vrijheid. Dit grondrecht wordt grondwettelijk beschermd door artikel 10 van de Grondwet. Het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zeer nadrukkelijk een rol gespeeld. De persoonlijke levenssfeer heeft zeer uiteenlopende verschijningsvormen. Dat brengt mee, dat de aard en mate van bescherming varieert. Naar de mening van de regering dient de wetgever zich bij dit wetsvoorstel te onthouden van regelgeving over de strikte privésfeer. Hoe verwerpelijk men onderscheid op een bepaalde grond in privéverhoudingen ook mag vinden, de wetgever gaat te ver als hij zich bij het verbieden van discriminatie in deze sfeer mengt. Gedragingen binnen de persoonlijke levenssfeer worden in dit wetsvoorstel dan ook in overeenstemming met artikel 10 van de Grondwet uitgezonderd. Wij wijzen in dit verband op artikel 5, derde lid, en artikel 7, derde lid, maar ook op artikel 7, eerste lid, welke artikelen zijn beperkt tot de openbare sfeer. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen iedere arbeidsrelatie in beginsel buiten de vrije sfeer van de burger te brengen, met uitzondering van die relaties waarin gelet op het privé-karakter van de arbeidsverhouding in redelijkheid eisen kunnen worden gesteld. Aldus is de door de leden van de VVD-fractie bedoelde grens getrokken bij de privésfeer. Het wordt aan de Commissie en de rechter overgelaten die privésfeer nader af te bakenen.

1.5 De door de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV geuite vrees dat de mogelijkheid van een zogenoemde groepsactie intolerantie in de samenleving zou kunnen aanwakkeren, wordt door ons niet gedeeld. Er is geen enkele aanwijzing dat de thans reeds bestaande mogelijkheid van een groepsactie in artikel 20a van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen intolerantie zou hebben aangewakkerd. De mogelijkheid van groepsacties is overigens op vele andere rechtsgebieden op basis van het huidige recht in de jurisprudentie erkend. Kortheidshalve verwijzen wij ter zake naar de uiteenzettingen in paragraaf 3 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 22 486³. De mogelijkheid van groepsacties achten wij overigens van groot belang bij de handhaving van dit wetsvoorstel. Vooral bij zaken die een grote groep benadeelden betreffen, bij voorbeeld bij collectieve arbeidsvoorwaarden en consumentenzaken, zal een groepsactie van belang kunnen zijn.

1.6 Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV over de samenstelling van de Commissie gelijke behandeling merken wij het volgende op.

Gezien de haar opgedragen taken, gaat het bij de Commissie gelijke behandeling primair om een commissie van deskundigen. Voor de selectie van de leden van de Commissie zijn godsdienst en levensbeschouwing geen beslissende criteria, evenmin als politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Als criteria gelden bij voorbeeld deskundigheid op bepaalde terreinen en juridische bekwaamheid. Dergelijke maatstaven sluiten een brede samenstelling, ook in de door deze leden bedoelde zin, uiteraard niet uit. Het verband tussen intolerantie en het vertegen-

³ Regeling van de bevoegdheid van bepaalde rechtspersonen om ter bescherming van de belangen van andere personen een rechtsvordering in te stellen, kamerstukken II 1991/92, 22 486, nr. 3, blz. 3-7.

woordigd zijn in de Commissie van leden met een bepaalde godsdienst of levensovertuiging zouden wij overigens niet willen leggen.

1.7 Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de Groen Links-fractie over het ontbreken van sancties, wijzen wij erop dat het wetsvoorstel voorziet in adequate handhavingsmogelijkheden. Zo wordt bij ontslag in strijd met deze wet ingevolge artikel 8 voorzien in de sanctie van nietigheid van het ontslag en zijn ingevolge artikel 9 bedingen in strijd met deze wet nietig. Handelen in strijd met deze wet zal voorts in civielrechtelijke verhoudingen de grondslag vormen voor aansprakelijkheid en in het bestuursrecht grond zijn voor vernietiging, met de daaraan in concreto verbonden rechtsgevolgen.

Naar aanleiding van de daarop betrekking hebbende vraag van de leden van de Groen Links-fractie, kunnen wij opmerken dat de evaluatie van de voorgestelde wetgeving betrekking zal hebben op de wetgeving in de praktijk, daaronder begrepen de werking van het thans voorgestelde handavingsinstrumentarium. Daarbij zal tevens worden beoordeeld of de gekozen handavingsmogelijkheden toereikend zijn. Ingevolge de artikelen 20 en 33 van het wetsvoorstel zal naar verwachting de eerste evaluatie plaatsvinden in het jaar 1999.

1.8 De leden van de Groen Links-fractie vroegen naar de aanpassing van bestaande wetten aan de in het wetsvoorstel neergelegde discriminatiecriteria.

Artikel 4, onderdeel c, van het wetsvoorstel is een algemene uitzondering voor onderscheid dat wordt gemaakt bij of krachtens enige andere wet welke eerder in werking is getreden. Voor wat betreft de bestaande wetgeving zijn de wetgevingsprojecten «Anders geregeld» (ten aanzien van de gronden geslacht en burgerlijke staat) en «Minderheid-minder recht?» (ten aanzien van gronden ras en nationaliteit) vrijwel voltooid. Ten aanzien van de gronden godsdienst en levensovertuiging is aanpassingswetgeving in voorbereiding die zal voorzien in aanpassing van de wetgeving aan de gelijkstelling van de vrijheid van godsdienst en van levensovertuiging in artikel 6 van de Grondwet en aan artikel 1 van de Grondwet. Ten aanzien van de gronden politieke gezindheid en hetero- of homoseksuele gerichtheid zien wij geen reden om aan te nemen dat de Nederlandse wetgeving integraal systematisch zou moeten worden getoetst. Bij voltooiing van de genoemde wetgevingsprojecten zal naar onze mening de aanpassing van de wetgeving aan het gelijkheidsbeginsel voor wat betreft de in dit wetsvoorstel vermelde gronden zijn voltooid. De suggestie die van de door de leden van de Groen Links-fractie gestelde vraag uitgaat, dat in de Nederlandse wetgeving tal van discriminerende bepalingen voorkomen, wijzen wij af. Dit neemt niet weg dat ten aanzien van bepaalde onderwerpen nog wetgeving wenselijk zal zijn. Wij wijzen in dit verband op de mogelijkheid dat rechterlijke uitspraken nopen tot wetswijziging en op de voorgenomen wetgeving op het terrein van leefvormen⁴.

2. De reikwijdte van het wetsvoorstel

2.1 In antwoord op de vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over de horizontale werking van artikel 1 van de Grondwet, merken wij het volgende op.

Bij de grondwetsherziening van 1983 is het standpunt ingenomen dat grondrechten niet alleen in de relatie tussen overheid en burger werken, maar ook kunnen doorwerken in verhoudingen tussen burgers onderling. De in de Grondwet opgenomen grondrechten kunnen op uiteenlopende wijze en in meer en minder vergaande mate doorwerken in horizontale verhoudingen. Wij zijn het dan ook eens met deze leden dat het op zich

⁴ Zie kamerstukken II 1992/93, 22 700, nr. 3.

niet vanzelfsprekend is en evenmin een automatisme dat grondrechten doorwerken in horizontale verhoudingen. Het beginsel van non-discriminatie is naar onze mening echter bij uitstek een grondrecht dat ook in horizontale verhoudingen moet kunnen doorwerken. Dit is niet alleen nationaal maar ook internationaal een algemeen aanvaarde opvatting. Zo verplichten de Internationale verdragen inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en van alle vormen van discriminatie van vrouwen de overheid juist om maatregelen te treffen om discriminatie tussen burgers onderling uit te bannen en te voorzien in adequate rechtsbescherming tegen discriminatie. EG-regelgeving voorziet eveneens in de doorwerking van het beginsel van gelijke behandeling tussen burgers onderling. Er kan naar onze mening dan ook niet worden gesteld dat door deze doorwerking het principiële onderscheid tussen overheid en maatschappij zou worden uitgewist. In het maatschappelijk leven is naar onze mening in beginsel geen plaats voor discriminatie, noch door de overheid noch door burgers onderling, omdat een ieder recht heeft om, met inachtneming van de fundamentele rechten van anderen, op gelijke voet deel te nemen aan het maatschappelijk leven, zonder ongerechtvaardigd onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Wij voegen hier aan toe dat in dit wetsvoorstel geen onderscheid wordt gemaakt tussen maatschappelijke organisaties die wel en die niet door de overheid worden gesubsidieerd.

In dit wetsvoorstel wordt aan het wezenlijke verschil tussen rechtsverhoudingen met de overheid en die tussen burgers onderling niet afgedaan. Integendeel: in het wetsvoorstel wordt expliciet rekening gehouden met het verschil in rechtsverhoudingen. Zo gelden op het verbod van onderscheid in verband met andere grondrechten voor bepaalde maatschappelijke organisaties specifieke uitzonderingen, te weten in de artikelen 3, 5, tweede en derde lid, en 7, tweede en derde lid. In de artikelen 5, derde lid, en 7, derde lid, zijn verder voor burgers specifieke uitzonderingen opgenomen in verband met het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het wetsvoorstel is voorts niet van toepassing op het interne verenigingsleven. Aan de andere kant is artikel 5, vierde en vijfde lid, speciaal bedoeld voor de overheid. Fundamenteel verschil tussen rechtsverhoudingen met de overheid en rechtsverhoudingen tussen burgers onderling is immers dat tussen burgers onderling verschillende grondrechten van belang kunnen zijn. De afweging van het gewicht van de belangen die door andere grondrechten worden beschermd tegen het belang dat door het discriminatieverbod wordt beschermd, ligt ten grondslag aan de hiervoor bedoelde uitzonderingen die uitsluitend voor burgers in bepaalde situaties en voor bepaalde maatschappelijke organisaties gelden en waarop de overheid, die in beginsel geen drager van grondrechten kan zijn, geen beroep mag doen.

2.2 Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV of het argument dat verenigingen juist zijn gebaseerd op een bepaald gemeenschappelijk doel of voor een bepaalde doelgroep zijn opgericht, niet ook voor scholen en instellingen geldt, merken wij het volgende op.

Het wetsvoorstel is van toepassing op het terrein van de arbeid en op het aanbieden van goederen en diensten. Het wetsvoorstel is van toepassing op bedoelde instellingen, maar ook op verenigingen voor zover zij in het maatschappelijk verkeer optreden als werkgever of als aanbieder van goederen of diensten. Dergelijke instellingen dienen in beginsel voor een ieder die op de arbeid, goederen of diensten van die instellingen is aangewezen, open te staan. De vraag of bepaalde voorzieningen in voldoende mate aanwezig zijn, is bij de toepassing van dit wetsvoorstel overigens niet van belang bij de beoordeling van de recht-

matigheid van het onderscheid. In dit wetsvoorstel worden aldus regels gesteld over het optreden naar buiten van bedoelde instellingen op het terrein van de arbeid en het zakelijk goederen- en dienstenverkeer. Het interne verenigingsleven valt echter buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. Daarbij gaat het niet zo zeer om het optreden naar buiten, maar veeleer om een intern gericht verband.

2.3 De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen of aanneemelijk kan worden gemaakt dat bij de vraag of en zo ja discriminatie voorkomt, het probleem bij – om maar iets te noemen – politieke gezindheid duidelijker ligt dan bij een handicap.

Het opnemen van de grond politieke gezindheid in dit wetsvoorstel heeft niet zo zeer te maken met de omvang van discriminatie op deze grond in het maatschappelijk leven, maar meer met de grondwettelijke verankering van het discriminatieverbod. De in artikel 1 van de Grondwet vermelde gronden zijn uitgangspunt geweest bij dit wetsvoorstel. De overige in het wetsvoorstel vermelde gronden zijn daaraan om bijzondere redenen aan toegevoegd, welke redenen bij de behandeling van dit wetsvoorstel uitvoerig uiteen zijn gezet. Onderscheid op grond van politieke gezindheid op de door het wetsvoorstel bestreken terreinen is naar algemene opvatting bij voorbaat verdacht. Slechts in uitzonderlijke gevallen, bij voorbeeld bij de werving van personeel door een instelling op politieke grondslag, bij vertrouwensfuncties en sommige bestuursorganen en adviesorganen, zal onderscheid gerechtvaardigd kunnen worden geacht. In de Nederlandse rechtspraak zijn overigens voorbeelden te vinden van discriminatie op de in het wetsvoorstel opgenomen gronden, ook voor wat betreft de grond politieke gezindheid⁵.

Het vorenstaande gaat niet op voor de grond handicap. De leden van de Groen Links-fractie vroegen daarnaar. Deze leden vroegen om in een overtuigende redengeving aan te tonen waarom het onwenselijk dan wel niet goed mogelijk is om discriminatie op grond van een handicap onder de werking van deze wet te brengen.

De regering verwerpt met klem discriminatie van mensen op grond van handicap. Op grond van artikel 1 van de Grondwet is discriminatie wegens het hebben van een handicap verboden. Dat discriminatie op grond van handicap niettemin voorkomt, mag worden verondersteld. Een duidelijk inzicht daarin ontbreekt echter. Wat de mogelijkheid om discriminatie op grond van een handicap onder de werking van deze wet te brengen, merken wij het volgende op. Bij gehandicaptenbeleid wordt juist in positieve zin en op objectieve gronden rekening gehouden met de handicap die iemand heeft. In de systematiek van het wetsvoorstel, waarin onderscheid behoudens wettelijke uitzonderingen wordt verboden, zou voor alle vormen van het gehandicaptenbeleid en voor alle andere gevallen waarin onderscheid gerechtvaardigd is, een uitzondering moeten worden gemaakt. Een eventuele globale verbodsbepaling past niet in de systematiek van het wetsvoorstel en zou ook geen rechtszekerheid bieden; zij zou slechts een symboolfunctie hebben. De grond handicap past derhalve niet in het wetsvoorstel. In opdracht van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur wordt thans een onderzoek uitgevoerd naar het voorkomen van discriminatie op grond van handicap in het maatschappelijk leven. Aan de hand van de uitkomsten van dat onderzoek en eventueel nader onderzoek, zullen wij bezien of wetgeving tegen discriminatie op die grond wenselijk is. Zolang de wet discriminatie op deze grond niet expliciet verbiedt, kan een benadeelde met een beroep op artikel 1 van de Grondwet in rechte opkomen tegen discriminatie op grond van handicap⁶.

⁵ Bij voorbeeld: Kantonrechter Roermond 10 april 1984, NJ 1984, nr. 676, Ambtena-
rengerecht Utrecht 20 november 1985, TAR
1986, nr. 22, Centrale Raad van Beroep 8
juli 1986, TAR 1986, nr. 216, President
Rechtbank 's-Gravenhage 9 juni 1987, KG
1987, nr. 268 en AB 987, nr. 580.

⁶ Zie bijvoorbeeld: Pres. Rb. 's-Gravenhage
7 mei 1993, 18 NJCM-Bulletin Nederlands
Tijdschrift voor Mensenrechten 685-687,
m.n. M. Kroes.

2.4 Wij zijn het eens met de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV dat niet ieder onderscheid discriminatie oplevert. Voor de uitwerking van het discriminatieverbod in dit wetsvoorstel is met het oog op de duidelijkheid van de normstelling ervan uitgegaan dat op de terreinen die het wetsvoorstel bestrijkt, onderscheid verboden is, tenzij een uitzondering van toepassing is. Voor de in het wetsvoorstel vermelde gronden is de daarmee gekozen systematiek ook mogelijk. Het is dus niet zo dat er een gelijkstelling heeft plaatsgevonden van onderscheid en discriminatie en dat die gelijkstelling de reikwijdte van het wetsvoorstel ten principale zou hebben bepaald. Die reikwijdte is bepaald door de doelstelling om op de belangrijkste terreinen van het maatschappelijk leven deelname op gelijke voet te bevorderen en duidelijk in de wet zelf vast te leggen welke uitzonderingen er zijn: de uitzonderingen voor gevallen waarin onderscheid objectief gerechtvaardigd is en de uitzonderingen die noodzakelijk zijn in verband met door andere grondrechten beschermde belangen.

3. De verhouding tot andere grondrechten

3.1 De leden van de CDA-fractie vroegen waarom een instelling als bedoeld in artikel 5, tweede lid, onderdeel a, niet ook in artikel 7, waar het gaat om goederen en diensten, wordt uitgezonderd.

Artikel 5 betreft arbeidsverhoudingen. Daar geldt bij uitstek dat functionele eisen kunnen worden gesteld in verband met de vervulling van de functie overeenkomstig het doel van de instelling. Artikel 7 daarentegen ziet op het aanbieden van goederen en diensten. Daar wordt alleen voor onderwijsinstellingen een uitzondering gemaakt om eisen te stellen aan de toegang en de deelname aan het aangeboden onderwijs. Deze uitzondering voor het bijzonder onderwijs is gelegen in de bijzondere grondwettelijke bescherming van het bijzonder onderwijs. Voor de bejaarden- en de gezondheidszorg geldt geen vergelijkbare grondwettelijke vrijheid. Bovendien gaat het bij het onderwijs erom dat aan veelal jonge en beïnvloedbare personen normen en waarden worden overgedragen. Het is het recht van de ouders om zich van opvoeding en onderwijs te verzekeren dat overeenstemt met hun eigen godsdienst en levensovertuiging. Dit recht heeft in het internationale recht nadrukkelijk bescherming gekregen, onverminderd de in internationale verdragen neergelegde verplichting om het onderwijs aan het kind te richten op het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁷. De conclusie van de regering is, dat voor het bijzonder onderwijs rekening moet worden gehouden met de grondwettelijk gegarandeerde aanstellingsvrijheid en de vrijheid om onderwijs te geven overeenkomstig de eigen godsdienst of levensovertuiging. Er is geen reden om eenzelfde uitzondering te maken voor het aanbieden van andere goederen en diensten dan die door onderwijsinstellingen worden aangeboden.

Over instellingen binnen de zorgsector met een bepaalde grondslag zij opgemerkt, dat de toelating zonder onderscheid op de vermelde gronden tot gebruikmaking van de diensten van die instellingen, niet betekent dat afbreuk wordt gedaan aan grondslag en doel van die instellingen. Het wetsvoorstel doet niet af aan de vrijheid van die instellingen bij het personeelsbeleid daarmee rekening te houden. Artikel 5, tweede lid, onderdeel a, biedt ter zake een uitzondering. Evenmin verhindert artikel 7 dat de grondslag en het doel van de instelling bij de dienstverlening tot uitdrukking komt. Artikel 7 van het wetsvoorstel verplicht immers geenszins tot een kleurloze dienstverlening. De verplichting om de diensten zonder onderscheid aan ieder aan te bieden, doet immers niet af aan de vrijheid van de instelling om, behoudens specifieke wettelijke voorschriften, zelf te bepalen welke diensten worden aangeboden en op welke wijze deze worden aangeboden. Door de werking van de markt –

⁷ Zie: artikel 2, Eerste Protocol, bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 18, vierde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 5, tweede en derde lid, van de Internationale verklaring op de uitbanning van alle vormen van intolerantie en discriminatie gebaseerd op godsdienst of geloof, artikel 5, eerste lid, onderdelen a en b, van het Internationaal Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs, artikel 13, eerste en derde lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en artikel 29, eerste lid, onderdeel b, van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind.

mensen kiezen indien mogelijk een instelling met een grondslag die bij hun eigen overtuiging past – zal naar verwachting vanzelf een selectie van cliënten van die instellingen plaatsvinden, vooral indien de grondslag van de instelling nadrukkelijk in de dienstverlening tot uitdrukking komt en de burger een grote vrijheid heeft om zelf een keuze te bepalen, zoals bij bejaardenoorden en verpleeginrichtingen. Dit laat onverlet dat de wetgever bescherming dient te bieden tegen de uitsluiting van de dienstverlening wegens de in het wetsvoorstel vermelde gronden.

3.2 De leden van de CDA-fractie vroegen of bij het opnamebeleid door instellingen of godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag de eis mag worden gesteld dat de grondslag van die instelling wordt geëerbiedigd. In dit verband wezen deze leden naar artikel 38, tweede lid, van de Wet op het basisonderwijs.

Artikel 38 van de Wet op het basisonderwijs en vergelijkbare bepalingen in de andere onderwijswetten geven voorschriften omtrent de toelating tot het bijzonder onderwijs, voor de gevallen waarin binnen redelijke afstand van de woning van de leerling geen gelegenheid bestaat tot het volgen van openbaar onderwijs. In die situatie kan het bevoegd gezag van een gesubsidieerde bijzondere school niet weigeren leerlingen tot zijn school toe te laten op grond van godsdienstige gezindheid of levensbeschouwing. Als uitvloeisel hiervan is verder in artikel 38 bepaald dat deze categorie leerlingen niet verplicht kan worden godsdienstsonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te volgen. Artikel 38 van die wet dient om te voorkomen dat leerlingen in minder druk bevolkte gebieden verstoken blijven van regulier onderwijs.

Voor andere instellingen dan onderwijsinstellingen, niet zijnde verenigingen (dus met name ziekenhuizen en vergelijkbare zorginstellingen) is een dergelijke bepaling niet goed denkbaar en ook niet wenselijk. Voor wat betreft instellingen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, niet zijnde instellingen van bijzonder onderwijs, merken wij het volgende op. Deze instellingen mogen ingevolge artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel zich in het opnamebeleid niet beperken tot, bij voorbeeld, de «huisgenoten des geloofs». Deze instellingen zullen open moeten staan voor iedereen. Aan anderen dan de eigen geloofsgenoten mag uiteraard wel respect of eerbied voor grondslag en doel van de instelling worden gevraagd⁸.

3.3 De leden van de CDA-fractie herhaalden hun in het voorlopig verslag weergegeven opvatting dat zij alleen bij een restrictieve interpretatie van het begrip «enkele feit» geen strijd aanwezig achten met artikel 23 van de Grondwet. Deze leden vroegen of hun (verkorte) weergave van het standpunt van het kabinet over de enkele feit-bepaling in de memorie van antwoord, juist is. Inherent aan een dergelijke weergave is uiteraard dat allerlei nuances worden weggelaten. Ervan uitgaande dat deze leden de nuances in ons betoog niet over het hoofd zien, kunnen wij deze verkorte weergave onderschrijven. Dat dit wetsvoorstel in overeenstemming is met artikel 23 van de Grondwet, hebben wij overigens in paragraaf 4.1 van de memorie van antwoord reeds uitvoerig geargumentteerd.

De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF spraken hun waardering uit voor onze, naar de mening van deze leden, restrictieve uitleg van de enkele feit-bepaling. Deze leden merkten op dat daardoor meer ruimte wordt gelaten om de godsdienstige of religieuze identiteit van een instelling ook feitelijk gestalte te geven. Wij willen op deze plaats erop wijzen dat het primair gaat om de inhoud van de interpretatie en niet zozeer om het predikaat dat een ieder afhankelijk van de eigen opvattingen daaraan zou willen verbinden. Indien deze leden onze inter-

⁸ Zie ook: paragraaf 4.11 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 1991/92, 22 014, nr. 54, blz. 24–26.

pretatie als restrictief beschouwen, dan zou het ons verheugen, indien zij het met onze interpretatie eens zouden zijn.

3.4 De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV herhaalden hun vraag naar de betekenis van de enkele feit-bepaling voor de grond politieke gezindheid.

Gevraagd om een expliciet antwoord, wijzen wij erop dat de juridische betekenis van de enkele feit-bepaling voor de grond politieke gezindheid niet verschilt van die voor de grond homo- of heteroseksuele gerichtheid. Een instelling op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag of een instelling van bijzonder onderwijs kan eisen stellen in verband met het doel dan wel grondslag van de instelling, ook al hangen deze eisen samen met een bepaalde politieke gezindheid. Waar het om gaat is dat deze eisen nodig zijn in verband met het doel dan wel de grondslag van de instelling. Het is echter niet toegestaan om, bij voorbeeld, het lidmaatschap van een bepaalde politieke partij als eis te stellen of iemand juist enkel wegens het lidmaatschap van een bepaalde politieke partij, los van de geschiktheid voor de functie, te weigeren. Dat zou immers neerkomen op onderscheid op grond van het enkele feit van politieke gezindheid.

3.5 Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over de zinsnede «nodig zijn» in de artikelen 5, tweede lid, en 7, tweede lid, en de vraag of bij de toepassing van die bepalingen sprake zal zijn van een marginale toetsing, merken wij op dat het begrip «marginale toetsing» aldus kan worden omschreven dat, bij voorbeeld, een schoolbestuur, de bepalingen van dit wetsvoorstel in acht nemend, in redelijkheid niet (of in het omgekeerde geval: wel) tot zijn beslissing kon komen. In verband met dit wetsvoorstel geldt, dat aangezien de in vermelde bepalingen bedoelde eisen voortvloeien uit de eigen aard van de instelling, de instelling de noodzaak om deze eisen te stellen zelf zal beoordelen. Rechter en Commissie zullen desgevraagd deze beoordeling toetsen aan de hand van de vraag of terecht kan worden aangenomen dat er een duidelijke, objectiveerbare band bestaat tussen de gestelde eisen en doel dan wel grondslag. Commissie en rechter zullen derhalve niet de inhoud van de grondslag of het doel beoordelen, maar zullen nagaan of de instelling zich terecht erop beroept dat de gestelde eisen nodig zijn, gelet op het doel dan wel de verwezenlijking van de grondslag van de instelling. Wij kunnen bevestigen dat ter zake in zoverre van marginale toetsing kan worden gesproken.

3.6 De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen of verandering van opvattingen niet een noodzakelijke voorwaarde is voor zover het gaat om discriminatie in pejoratieve zin, die op subtiele, niet met de wet strijdige wijze tot uitdrukking wordt gebracht.

Indien op een bepaalde manier onderscheid wordt gemaakt dat niet in strijd is met de in het wetsvoorstel neergelegde regels, is dat onderscheid aldus niet verboden. Dat kan bij voorbeeld zijn omdat het onderscheid objectief gerechtvaardigd is, in welk geval er geen sprake is van discriminatie, of bij voorbeeld omdat een beroep wordt gedaan op een van de uitzonderingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen om recht te doen aan belangen die door andere grondrechten worden beschermd, in welk geval naar onze mening evenmin sprake is van discriminatie. Wij zien overigens voorshands geen mogelijkheden om de in het wetsvoorstel neergelegde regels te omzeilen in gevallen waarin de wetgever wel heeft beoogd discriminatie te verbieden. Mocht zich een dergelijk geval in de praktijk blijken voor te doen, dan kan worden overwogen de wet ter zake aan te passen. Uit de evaluatie op grond van artikel 33 zal blijken of een dergelijke aanpassing nodig is. Wij verwachten dat echter niet.

Wij willen overigens opmerken dat wij het met deze leden eens zijn dat verandering van opvattingen op terreinen waarop het wetsvoorstel niet van toepassing is, een belangrijke voorwaarde is voor mensen om ook op die terreinen op gelijke voet aan het maatschappelijk leven deel te kunnen nemen. Wij hopen dat op die terreinen, mede door het bestaan van de voorgestelde wetgeving en de mede door de door deze wetgeving beoogde integratie, intolerantie en andere negatieve gevoelens over bepaalde andere mensen op basis van vooroordelen, zullen afnemen.

3.7 Het was de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV nog niet duidelijk geworden waarom het bestaan van een toereikend niveau van voorzieningen geen relevante factor is, indien één van de doelen van de anti-discriminatiebepalingen is gelegen in de mogelijkheid dat mensen zich in het maatschappelijk leven kunnen bewegen.

Niet overal is de toegang gewaarborgd tot voorzieningen die voor het persoonlijk en maatschappelijk functioneren van het individu van essentieel belang zijn. Voorzieningen op de terreinen die het wetsvoorstel bestrijkt, zijn voor wat betreft de soort en grondslag niet regelmatig over het land verspreid. Bovendien dient de wettelijke bescherming naar onze mening niet alleen de non-discriminatie bij de toegang tot voorzieningen te betreffen, maar ook binnen instellingen. Een beperking van de bescherming die het wetsvoorstel biedt tot voorzieningen die niet in voldoende mate beschikbaar zijn, zoals bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd voorgesteld in de amendementen van het lid Leerling⁹, zou ook in sterke mate aan die bescherming afbreuk doen, waarbij bovendien de rechtszekerheid in verband met het onbestemde karakter van zo'n beperking in het gedrang zou komen.

3.8 De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen of de uit artikel 23 van de Grondwet volgende vrijheid van aanstelling van personeel aldus geïnterpreteerd mag worden dat de criteria welke worden gehanteerd bij aanstelling, grondwettelijk gezien bij ontslag een analoge rol kunnen spelen, behoudens voor zover specifieke wetgeving zich daartegen verzet.

In antwoord op deze vraag kunnen wij opmerken dat uit de grondwettelijke vrijheid van aanstelling van het bijzonder onderwijs volgt, dat de eisen die door de instelling van bijzonder onderwijs bij de aanstelling worden gesteld, ook bij ontslag een rol kunnen spelen, in die zin dat indien aan die eisen niet wordt voldaan, dit aanleiding kan zijn voor ontslag.

3.9 De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen of een theoretische onderbouwing van het onderscheid tussen «het enkele feit» en «bijkomende omstandigheden» niet van belang was met het oog op het feit dat de wijze waarop de wetgever het grondrechtenconflict binnen de Algemene wet gelijke behandeling oplost, een sterke reflexwerking zal hebben op de wijze waarop een botsing van grondrechten waarop deze wet niet rechtstreeks van toepassing is, moet worden opgelost.

Een theoretische onderbouwing als bedoeld, is reeds in de eerdere stukken gegeven. Daarbij is aangegeven wat het «enkele feit» omvat. Of bijkomende omstandigheden een rol spelen is gegeven de vrijheid van bepaalde instellingen op bepaalde grondslag, aan die instellingen overgelaten. In dit wetsvoorstel zijn aan die vrijheid grenzen gesteld in verband met het grondrecht op gelijke behandeling en non-discriminatie. Daarbij zijn aan de hand van een zorgvuldige weging van de betrokken door grondrechten beschermde belangen, normen gesteld waaraan men zich in het maatschappelijk verkeer heeft te houden.

⁹ Kamerstukken II 1992/93, 22 014, nr. 38.

3.10 De leden van de Groen Links-fractie vroegen of wij bereid zijn over de enkele feit-bepaling duidelijkheid te geven in die zin dat ondubbelzinnig komt vast te staan dat de privacy met betrekking tot de woon- en leefsituatie van sollicitanten, werknemers en leerlingen volledig wordt gerespecteerd.

Wij menen dat wij met onze uiteenzetting in paragraaf 4.1 van de memorie van antwoord de nodige duidelijkheid hebben gegeven op dit punt. Daarin merkten wij enerzijds op dat het enkele feit als bedoeld in het wetsvoorstel onvoldoende reden is voor onderscheid. Daarover behoeft geen enkel misverstand te bestaan. Anderzijds merkten wij op dat wél rekening mag worden gehouden met gedragingen en omstandigheden die niet leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit, welke gedragingen en omstandigheden de situatie binnen en buiten de instelling kunnen betreffen. Bijkomende omstandigheden kunnen iemands gedragingen in het openbaar betreffen, maar ook zijn leefstijl, voor zover in het openbaar kenbaar. Het kan er dus niet om gaan hoe iemand binnen de vier muren van zijn huis, zijn persoonlijke levenssfeer, leeft. In zoverre kunnen eisen die een instelling aan een sollicitant, werknemer of leerling stelt, niet betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer.

Iets anders is of iemand in het openbaar blijkt geeft van een zodanige leefstijl dat hij het doel dan wel de grondslag van de instelling in feite verwerpt of zelfs belachelijk maakt. In zo'n geval kan twijfel mogelijk zijn aan zijn geschiktheid voor de functie dan wel het vervullen van die functie. Om welke gedragingen of levensstijl het gaat, zal afhangen van de concrete omstandigheden en gedragingen, alsmede de ernst daarvan. Of men die gedragingen en omstandigheden, welke in het openbaar plaatsvinden, tot de persoonlijke levenssfeer rekent, kunnen wij in abstracto niet aangeven. Dat is nu eenmaal een kwestie van appreciatie van de concrete omstandigheden van het geval.

3.11 De leden van de Groen Links-fractie maakten opmerkingen over onze beschouwingen in paragraaf 2.3 van de memorie van antwoord over de reikwijdte van het wetsvoorstel, waarin wij spraken over de ernst van het voorkomen van discriminatie op een bepaalde grond.

Onze beschouwingen ter zake in de memorie van antwoord mogen niet worden gezien als een aanwijzing dat discriminatie op grond van ras ernstiger zou zijn dan discriminatie op grond van hetero- of homoseksuele gerichtheid. Deze beschouwingen hebben betrekking op de vraag of een bepaalde grond in het wetsvoorstel dient te worden opgenomen. Beide door deze leden vermelde gronden zijn in dit wetsvoorstel opgenomen en in dit wetsvoorstel wordt tussen die gronden juridisch geen rangorde geschapen. De Commissie zal overigens geen onderscheid maken tussen een verzoek tot onderzoek naar onderscheid op grond van ras en een verzoek tot onderzoek naar onderscheid op grond van homo- en heteroseksuele gerichtheid. In beide gevallen is de Commissie ingevolge artikel 13 van het wetsvoorstel, behoudens de in artikel 14 bedoelde gevallen, gehouden een onderzoek in te stellen en een oordeel te geven.

3.12 De leden van de Groen Links-fractie maakten enkele opmerkingen over kerkrechtelijk optreden door een kerkgenootschap en de gevolgen die instellingen als bedoeld in artikel 5, tweede lid en artikel 7, tweede lid, aan – bij voorbeeld – het verlies van het lidmaatschap van een (kerk)genootschap kunnen verbinden.

Zoals wij in de memorie van antwoord opmerkten, is het alleen ter beoordeling van het kerkgenootschap of en op welke gronden het (kerkrechtelijk) optreedt tegen personen die tot het kerkgenootschap behoren. Ook een schoolbestuur heeft zijn eigen verantwoordelijkheid.

Uiteraard zal het bij zijn handelen binnen de door het wetsvoorstel getrokken grenzen dienen te blijven. Indien een schoolbestuur als vaste lijn hanteert, dat uitsluitend leden van een of meer kerkgenootschappen aan die school verbonden kunnen zijn, is het, zoals wij in de memorie van antwoord opmerkten, op zich niet in strijd met het wetsvoorstel, consequenties te verbinden aan het verlies van dat lidmaatschap. De beoordeling daarvan is primair aan de desbetreffende instellingen van bijzonder onderwijs gelaten. Indien bij de toelating en ten aanzien van de deelname aan het onderwijs aan leerlingen de eis van lidmaatschap van een kerkgenootschap wordt gesteld, zal aannemelijk moeten worden gemaakt dat deze eis gelet op het doel van de onderwijsinstelling nodig is voor de verwezenlijking van de grondslag van die instelling. In elk geval zal de instelling die eis consistent moeten hanteren, dus ten aanzien van alle leerlingen en niet met uitsluitend het doel leerlingen met een homoseksuele gerichtheid te weren. Dat zou immers onderscheid op grond van het enkele feit als bedoeld in artikel 7, tweede lid, opleveren. De kwalificatie «ontwikkingsroute» die de leden van de Groen Links-fractie hier naar voren brachten is naar onze mening dan ook niet juist. Wat het aanbieden van goederen of diensten door instellingen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag betreft, biedt artikel 7 van het wetsvoorstel die instellingen geen ruimte om de eis te stellen dat de wederpartij lid is van een bepaald kerkgenootschap. In artikel 7 is uitsluitend een uitzondering gemaakt voor instellingen van bijzonder onderwijs en voor privé-verhoudingen.

3.13 De vraag van de leden van de Groen Links-fractie of het een diepere achtergrond heeft dat in de memorie van antwoord werd gesproken over homoseksualiteit in plaats van homoseksuele gerichtheid, beantwoorden wij ontkennend. Zoals wij in paragraaf 4.10 van de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer reeds opmerkten, ziet het begrip «homoseksuele gerichtheid» in dit wetsvoorstel op seksuele gerichtheid met betrekking tot personen van hetzelfde geslacht. Het gebruik van het woord «homoseksualiteit» in de door deze leden bedoelde passage ziet niet op de interpretatie van het begrip «homoseksuele gerichtheid» in dit wetsvoorstel, maar heeft betrekking op opvattingen die men vanuit een bepaald oogpunt kan hebben over de aanstellingsvrijheid van het bijzonder onderwijs.

3.14 Naar aanleiding van de vraag van de leden van de Groen Links-fractie over het opnemen van discriminerende bepalingen in de statuten van een politieke partij, merken wij het volgende op.

Het wetsvoorstel bestrijkt de belangrijkste terreinen van het maatschappelijk leven, te weten het terrein van de arbeid en het economisch goederen- en dienstenverkeer. Het verenigingsleven valt aldus buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel. Het verenigingsleven, ook dat van politieke verenigingen, geniet bescherming op grond van internationale verdragsbepalingen en de Grondwet. De verenigingsvrijheid brengt met zich dat verenigingen eisen kunnen stellen aan personen ter verwezenlijking van een, wettelijk geoorloofd, gemeenschappelijk doel. Het van toepassing verklaren van het verbod van onderscheid in de zin van het wetsvoorstel, zou aan de verenigingsvrijheid en aan de vrijheid van politieke partijvorming afbreuk doen. Voor een goed functioneren van ons politieke bestel, is de vrijheid en onafhankelijkheid van politieke partijen wezenlijk. Geestelijke en politieke vrijheid vormen in ons land een groot goed. De verenigingsvrijheid wordt begrensd door artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waarbij uiteindelijk de rechter beoordeelt of de werkzaamheid of het doel van een vereniging, ook als het gaat om een politieke vereniging, in strijd is met de openbare orde. Dit doet overigens niet af aan de mogelijkheid met een beroep op artikel

1 van de Grondwet, de discriminatieverboden in internationale verdragen en in het Wetboek van Strafrecht in rechte op te komen tegen discriminatie. Het oordeel ter zake is aldus aan de rechter¹⁰.

4. Artikelen

Voor wat betreft de vraag van de leden van de VVD-fractie over artikel 1, of het de bedoeling is ieder geval waarin het diploma civiel ingenieur wordt verlangd, als indirect onderscheid op grond van geslacht te beschouwen, wijzen wij op het volgende. Gegeven de huidige situatie dat vrouwen minder vaak aan deze eis voldoen, is sprake van indirect onderscheid, waarvoor, indien deze eis functioneel is voor de aangeboden functie, voldoende rechtvaardiging bestaat. Aldus is dergelijk onderscheid niet verboden.

Wij kunnen overigens opmerken dat het begrip «onderscheid» ziet op het rechtens relevante verschil dat iemand maakt. Uit de rechtspraak van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en artikel 1637ij van het Burgerlijk Wetboek, blijkt dat de begrippen «onderscheid» en «indirect onderscheid» duidelijk zijn en bijdragen aan een heldere en duidelijke normstelling. Er zijn geen aanwijzingen dat zich op dit punt in de rechtspraak problemen hebben voorgedaan. Men mag veronderstellen dat de thans in de voorgestelde wetgeving neergelegde begripsbepaling evenzeer in de praktijk bruikbaar zal zijn.

Met het vorenstaande zijn de in het nader voorlopig verslag gestelde vragen naar onze mening beantwoord.

De Minister van Binnenlandse Zaken, a.i.
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Wallage

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. d'Ancona

¹⁰ Zie ook hetgeen wij hierover opmerkten bij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II 1992/93, blz. 3507–3508, 3523–3524, 3600–3601 en 3604–3605).