

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)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 december 1993

1. De reikwijdte van het wetsvoorstel

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat en voor Justitie, in welk verslag de leden van de CDA-fractie nog enkele opmerkingen en vragen plaatsten.

De leden van de CDA-fractie reageerden op onze uiteenzettingen over de doorwerking van het beginsel van non-discriminatie in horizontale verhoudingen en de verwijzing naar internationale verdragen ter zake. Voor zover het onze bedoeling zou zijn aan te geven dat internationale regels de nationale wetgever verplichten tot wetgeving met de inhoud als het voorliggende wetsvoorstel, wensten deze leden een nadere onderbouwing.

Met de door deze leden bedoelde opmerkingen in de nadere memorie van antwoord hebben wij uitsluitend willen aangeven dat het ook internationaal een algemeen aanvaarde opvatting is dat het discriminatieverbod moet doorwerken in verhoudingen tussen burgers onderling. De verdragen waarin het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie gestalte hebben gekregen, verplichten, afhankelijk van het desbetreffende verdrag, tot maatregelen tegen discriminatie op bepaalde gronden tussen burgers onderling en op verschillende terreinen van het maatschappelijk leven. Het onderhavige wetsvoorstel is een nadere uitwerking van het in bedoelde internationale regelgeving neergelegde beginsel van gelijke behandeling. Daarmee is echter nog niet gezegd dat de desbetreffende internationale bepalingen zouden verplichten tot wetgeving als voorgesteld met het onderhavige wetsvoorstel, met deze inhoud en in deze vorm. Het is aan de nationale wetgever overgelaten binnen zekere grenzen vorm en inhoud te geven aan de uitvoering van de desbetreffende verdragen, welke verdragen overigens betrekking hebben op bepaalde discriminatiegronden en bepaalde terreinen. Korthedshalve zij ter zake verwezen naar de parlementaire geschiedenis van de wetten tot goedkeuring van bedoelde verdragen.¹

De voorgestelde Algemene wet gelijke behandeling achten wij overigens de meest geschikte vorm om aan een reeks van uit internationale verdragen voortvloeiende verplichtingen te voldoen. De voorge-

¹ Zie in de eerste plaats de wetgeving ter uitvoering van de op artikelen 100, 235 van het EEG-Verdrag gebaseerde richtlijnen ter verwezenlijking van het in artikel 119 van het EEG-Verdrag neergelegde beginsel van gelijke behandeling (o.a. de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen). Zie voor wat betreft de overige internationale verdragsbepalingen vooral de bij de goedkeuring van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen gevoerde discussie over de verplichting tot wettelijke maatregelen (zie Kamerstukken I 1990/91, 18 950 (R 1281), nr. 72a, blz. 3-4). Bij de goedkeuring van dit verdrag werd overwogen dat in het bijzonder de artikelen 2, 4, 10, 11, 13 en 15, eerste lid, van het verdrag in aanmerking leken te komen voor uitwerking in de beoogde Algemene wet gelijke behandeling (Kamerstukken II 1986/87, 18 950 (R 1281) nr. 6, blz. 6). Zie voorts de parlementaire behandeling van o.a. de wetsvoorstellen 8 052 (R 478), 9 723, 9 724, 15 400, 16 046 en 19 908.

stelde wetgeving is echter niet de enig denkbare of enig toelaatbare vorm. Het is mogelijk aan afzonderlijke verdragsverplichtingen te voldoen door afzonderlijke wettelijke of andere maatregelen. Daarnaast kan ten aanzien van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen worden opgemerkt, dat de in het verdrag besloten mogelijkheid van een geleidelijke verwezenlijking van verdragsverplichtingen (na de goedkeuring van het verdrag) ruimte biedt voor een zorgvuldige vormgeving van de anti-discriminatiewetgeving. Ten aanzien van de overige verdragen kan dit wetsvoorstel worden gezien als een verdere verwezenlijking van de desbetreffende verdragsbepalingen. Evenzo kan de recente wijziging van de anti-discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht² worden beschouwd als een verdere verwezenlijking van de bedoelde verdragsbepalingen.

2. De verhouding tot andere grondrechten

Het kwam de leden van de CDA-fractie voor dat de regering artikel 38 van de Wet op het basisonderwijs minder juist weergeeft. Volgens deze leden werd de indruk gewekt dat dit artikel een rechtstreeks werkende bepaling is, terwijl volgens deze leden slechts om een bekostigingsvoorwaarde gaat.

Artikel 38 van de Wet op het basisonderwijs is door de wetgever gesteld als een voorwaarde voor bekostiging uit de openbare kassen van het bijzonder onderwijs. Dit betekent dat het bevoegd gezag van een uit de openbare kas bekostigde school in beginsel leerlingen voor wie binnen redelijke afstand van hun woning geen gelegenheid bestaat tot het volgen van onderwijs aan een openbare school, de toelating tot de school niet mag weigeren op grond van godsdienst of levensbeschouwing.

Niettemin bestaat de mogelijkheid dat het bevoegd gezag ten aanzien van bedoelde leerlingen tot een andere beslissing komt. Alsdan wordt in strijd met een bekostigingsvoorwaarde gehandeld, hetgeen tot gevolg kan hebben dat de bekostiging van de desbetreffende school uit de openbare kas geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden. Strikt genomen is artikel 38 van de Wet op het basisonderwijs aldus inderdaad slechts een subsidievoorwaarde en geldt niet rechtstreeks in de rechtsverhouding tussen de school en degene die zich als leerling aanmeldt. In de rechtspraktijk is deze bepaling echter een norm die in de rechtsverhouding tussen school en leerling toepassing vindt. Het vorenstaande laat overigens onverlet dat de weigering als hiervoor bedoeld strafbaar kan zijn wegens overtreding van de in het Wetboek van Strafrecht neergelegde anti-discriminatiebepalingen of als een onrechtmatige daad moet worden aangemerkt in de zin van artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het hun vreemd voorkwam dat onderscheid dat voor een bijzondere school op grond van het wetsvoorstel geoorloofd is, niet geoorloofd is voor bijzondere ziekenhuizen.

De uitzondering voor het bijzonder onderwijs is gebaseerd op de bijzondere grondwettelijke bescherming van het bijzonder onderwijs. Voorts is, zoals wij in paragraaf 3.1 van de nadere memorie van antwoord opmerkten, de functie van het onderwijs in het bijzonder gelegen in het overdragen van normen en waarden. Voor instellingen binnen de zorgsector geldt geen vergelijkbare grondwettelijke (of internationaal-rechtelijke) vrijheid en die instellingen hebben een andere functie dan onderwijsinstellingen. Ten aanzien van ziekenhuizen kunnen wij overigens opmerken dat thans reeds ingevolge artikel 3, onderdeel

² Wet van 14 november 1991, houdende aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met enkele bepalingen tot het tegengaan van discriminatie op grond van ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht of hetero- of homoseksuele gerichtheid (Stb. 1991, 623).

1.2, van het Besluit eisen voor erkenning van ziekenhuizen, het ziekenhuis in beginsel voor ieder dient open te staan. Deze eisen beschermen grondrechten van patiënten, onder andere het grondrecht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en het grondrecht op non-discriminatie. Indien een ziekenhuis burgers die op de door het ziekenhuis aangewezen diensten zijn aangewezen, zou kunnen weigeren wegens hun godsdienst of levensovertuiging of op een van de andere in het wetsvoorstel vermelde gronden, zou dat, mede gelet op het belang van de door de ziekenhuizen aangeboden diensten, een niet te tolereren aantasting opleveren van hun vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en hun grondrecht op non-discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging of een van de andere in het wetsvoorstel vermelde gronden. Ten slotte zien wij niet in welk redelijk doel gediend zou zijn met het aan ziekenhuizen toekennen van het recht patiënten op grond van hun godsdienst enzovoorts te weigeren of anders te behandelen.

De leden van de CDA-fractie maakten enkele opmerkingen over de «enkele feit-bepaling». Deze leden merkten op er vanuit te gaan dat de door ons onderschreven verkorte weergave niet door enige nuancering wezenlijk anders zou moeten worden begrepen.

In paragraaf 4.1 van de memorie van antwoord hebben wij een integrale uiteenzetting gegeven die mede het resultaat is van onze gedachtenwisseling met de Tweede Kamer. Met de verwijzing naar de nuances in ons betoog in de nadere memorie van antwoord hebben wij aandacht gevraagd voor hetgeen wij hebben opgemerkt in de memorie van antwoord. Van een wezenlijk ander begrip kan – zo menen wij – aldus geen sprake zijn.

Wij hopen dat wij hiermee de resterende vragen van de leden van de CDA-fractie voldoende hebben beantwoord.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

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