

Vergaderjaar 2002–2003

28 770

Wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en enkele andere wetten ter uitvoering van richtlijn nr. 2000/43/EG en richtlijn nr. 2000/78/EG (EG-implementatiewet Awgb)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt er in hoofdzaak toe twee EG-richtlijnen te implementeren in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en in het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: wetsvoorstel handicap¹). Het betreft richtlijn nr. 2000/43/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PbEG L 180, hierna: anti-rassendiscriminatie-richtlijn) en richtlijn nr. 2000/78/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PbEG L 303, hierna: kaderrichtlijn). Implementatie van de kaderrichtlijn geschiedt daarnaast in het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, beroep en beroepsonderwijs (hierna het wetsvoorstel leeftijd²).

De richtlijnen hebben betrekking op gelijke behandeling op het terrein van de arbeid in ruime zin en het beroepsonderwijs. De anti-rassendiscriminatie-richtlijn heeft bovendien betrekking op de sociale bescherming – met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg –, sociale voordelen, onderwijs en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting.

De onderhavige richtlijnen raken aan de Nederlandse wetgeving op het gebied van gelijke behandeling. De algemene wet op dit gebied is de Awgb. Daarnaast is er in Nederland wetgeving op het gebied van gelijke behandeling, onder andere neergelegd in de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet. Ook is, zoals hierboven is aangegeven, specifieke wetgeving op het gebied van de gelijke behandeling in voorbereiding; het wetsvoorstel handicap en het wetsvoorstel leeftijd. Zoals in deze memorie nader zal worden toegelicht, behoeven de Awgb en het wetsvoorstel handicap op een aantal onderdelen aanvulling dan wel aanpassing ter implementatie van de beide richtlijnen.

¹ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nrs. 1–3.

² Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 170, nrs. 1–3.

2. De strekking en inhoud van de richtlijnen

De kaderrichtlijn heeft tot doel met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden bij het werken in loondienst of als zelfstandige. De anti-rassendiscriminatie-richtlijn heeft tot doel een kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden.

De werkingssfeer van beide richtlijnen strekt zich uit tot zowel de overheidssector als de particuliere sector. Een belangrijk verschil is echter dat de werkingssfeer van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn aanzienlijk breder is dan die van de kaderrichtlijn, omdat ook de sociale bescherming – met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg –, sociale voordelen, onderwijs, de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting, onder de werking van de richtlijn vallen (artikel 3, eerste lid, onderdelen e tot en met h, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn).

Opgemerkt zij, dat de beide richtlijnen een minimumkader scheppen. Lidstaten die wetgeving hebben of wensen vast te stellen die voorziet in een hoger beschermingsniveau dan het niveau dat door de richtlijnen wordt gegarandeerd, zijn daar vrij in. De uitvoering van de richtlijnen vormt echter onder geen beding een reden voor de verlaging van het in de lidstaten reeds bestaande niveau van bescherming tegen discriminatie op de door de richtlijnen bestreken terreinen (artikel 6 anti-rassendiscriminatie-richtlijn en artikel 8 kaderrichtlijn).

3. Wijze van implementatie in de Awgb

De implementatie van de kaderrichtlijn en de anti-rassendiscriminatie-richtlijn heeft gevolgen voor de Awgb, het wetsvoorstel handicap en het wetsvoorstel leeftijd. Voor een belangrijk deel betreft de implementatie onderwerpen die de drie genoemde regelingen gemeen hebben, zoals het begrip discriminatie, het lidmaatschap van en betrokkenheid bij bepaalde organisaties, de bewijslastverdeling, positieve actie, victimisatie en sancties. In verband met de noodzaak tot stroomlijning en afstemming van de gelijke behandelingsregelgeving zijn de consequenties voor de Awgb en de genoemde wetsvoorstellen in hun onderlinge samenhang bestudeerd. Een notitie omtrent de implementatie is daarvan het resultaat.¹ Die notitie vormt voor wat betreft de gemeenschappelijke bepalingen het richtsnoer voor de implementatie in het onderhavige wetsvoorstel. In deze memorie wordt het onderhavige wetsvoorstel zelfstandig toegelicht, daarbij op onderdelen gebruikmakend van toelichtende overwegingen uit de implementatienotitie.

De richtlijnen vertonen een opvallende gelijkenis. Een aantal onderwerpen wordt in de beide richtlijnen op identieke wijze geregeld. Er zijn uiteraard ook verschillen, waarvan het belangrijkste verschil de ruimere werkingssfeer van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn is.

In de bijlage bij deze memorie is van beide richtlijnen aangegeven op welke wijze de afzonderlijke artikelen en onderdelen daarvan in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd en omgekeerd, uit welke richtlijnbevestigingen de wijzigingen van de wettelijke bepalingen voortvloeien (transponeringstabellen).

¹ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 187, nrs. 1–3 (Implementatie van richtlijnen inzake gelijke behandeling).

Op een aantal onderdelen behoeft de Awgb aanpassing ter implementatie van de beide richtlijnen. Deze aanpassingen betreffen een verbetering van de wettelijke bescherming tegen discriminatie. Dit wetsvoorstel heeft een relatief bescheiden strekking: het strekt in beginsel uitsluitend tot implementatie; wel wordt bij de implementatie van de kaderrichtlijn geen onderscheid gemaakt tussen de in die richtlijn vermelde gronden (godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid) en de gronden die niet in deze richtlijn worden vermeld, maar wel in de Awgb voorkomen (politieke gezindheid, geslacht, nationaliteit en burgerlijke staat). De regering acht het wenselijk om de elementen die de kader-richtlijn toevoegt aan het wettelijk systeem tegen discriminatie, ook in te voeren voor de gronden politieke gezindheid, geslacht, nationaliteit en burgerlijke staat. Voorts wordt voorgesteld het verbod van intimidatie niet te beperken tot de terreinen waarop de kaderrichtlijn van toepassing is, maar dat verbod te laten gelden voor alle terreinen waarop de Awgb van toepassing is. In zoverre, alsmede op een enkel overwegend wets-technisch punt, bevat het wetsvoorstel aanvullend «nationaal beleid». Op deze manier wordt ten aanzien van alle in de Awgb genoemde non-discriminatiegronden zoveel mogelijk op een gelijke wijze bescherming geboden tegen discriminatie. Hiertegen pleit de regel, neergelegd in aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), dat bij implementatie geen andere regels worden opgenomen dan die voor de implementatie noodzakelijk zijn. Het risico van niet-tijdige implementatie is aanwezig als extra nationaal beleid wordt meegenomen. Vóór deze verruiming van de strekking van het wetsvoorstel pleit echter dat, gelet op de toegankelijkheid en uitvoerbaarheid van wetgeving, een uniforme regeling voor alle non-discriminatiegronden die genoemd worden in de Awgb voor het nationale beleid de voorkeur verdient. Op zich zou het denkbaar zijn de implementatie en het bedoelde nationale beleid te splitsen in twee afzonderlijke wetsvoorstellen. Deze twee wetsvoorstellen zouden dan echter op zich een gecompliceerde onderlinge verhouding hebben. Bovendien zou het de duidelijkheid en de toegankelijkheid van deze wetgeving niet ten goede komen. Deze complexiteit en verminderde toegankelijkheid zouden op zich weer kunnen leiden tot vertraging in het wetgevingsproces.

Hoewel de anti-rassendiscriminatie-richtlijn spreekt over discriminatie op grond van «ras of etnische afstamming» wordt in de Nederlandse wetgeving uitgegaan van het begrip «ras» als zodanig. Dat begrip komt thans voor in artikel 1 van de Grondwet, de Awgb, de artikelen 137c t/m 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht, de Wet bescherming persoonsgegevens alsmede in een groot aantal andere formele wetten.¹ Het begrip ras moet overeenkomstig het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie en vaste jurisprudentie ruim worden uitgelegd en omvat tevens: huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. Het (onder meer) in de Awgb voorkomende begrip «ras» dekt derhalve volledig het in de anti-rassendiscriminatie-richtlijn gebedigde begrip «etnische afstamming». De regering geeft er daarnaast de voorkeur aan om ook vast te houden aan de thans in de Awgb gebruikte begrippen «levensovertuiging» en «hetero- of homoseksuele gerichtheid» in plaats van de in de richtlijnen gebruikte termen «overtuiging» respectievelijk «seksuele geaardheid». Met het begrip «overtuiging» wordt geen andere hoedanigheid (of gedraging) bedoeld dan met het begrip «levensovertuiging». Ten aanzien van het begrip «hetero- of homoseksuele gerichtheid» kan worden opgemerkt dat het begrip ruimer is dan het begrip «seksuele geaardheid», aangezien het begrip «gerichtheid» blijkens de parlementaire geschiedenis van de Awgb ook de concrete uitingen van de geaardheid omvat.

¹ De artikelen 552l, 552s en 552y van het Wetboek van Strafvordering, artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens, artikel 5 van de Wet politieregisters, artikel 5 van de Rijkswet administratieve bijstand douane, artikel 10 van de Uitleveringswet, artikel 1 van de Uitvoeringswet genocideverdrag, artikel 1 van Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, artikel 5 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis en artikel 2 van de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945.

Beide richtlijnen hanteren de begrippen directe en indirecte discriminatie; deze begrippen hebben een negatieve lading. De bestaande wetgeving op het terrein van de gelijke behandeling gaat uit van een verbod van onderscheid op bepaalde terreinen, waarop (wettelijke) uitzonderingen mogelijk zijn. Die wetssystematiek wordt met het onderhavige wetsvoorstel in stand gelaten.

Sedert de totstandkoming van de gelijke behandelingswetgeving in de jaren '70 is het beginsel van gelijke behandeling zoals dat is neergelegd in EG-richtlijnen in de Nederlandse wetgeving uitgewerkt in een verbod van onderscheid, behoudens specifieke uitzonderingen. Het communautaire recht verplicht niet tot het overnemen van Europeesrechtelijke bewoordingen bij implementatie mits de volledige toepassing van de richtlijn daadwerkelijk is verzekerd. De systematiek waarvoor de Nederlandse wetgever heeft gekozen beoogt meer rechtszekerheid (en daarmee een betere rechtsbescherming) te bieden. Het begrip «discriminatie» leent zich wel voor het materiële strafrecht, waarin het een onmiskenbare negatieve inhoud heeft die past bij het strafrecht. Uit de ervaring met het bieden van wettelijke bescherming tegen discriminatie door het verbieden van onderscheid, behoudens wettelijke uitzonderingen, blijkt dat een dergelijk systeem goed werkt. Voor wat betreft de noodzaak om een correcte implementatie te bewerkstelligen, zijn de regering geen uitspraken van het Hof van Justitie van de EG of opvattingen van de Europese Commissie bekend, op basis waarvan moet worden aangenomen dat het in Nederland bestaande wettelijk systeem niet kan worden gehandhaafd. Daarnaast kan worden opgemerkt dat het gebruik van het begrip onderscheid in de Nederlandse wetgeving in de praktijk niet tot problemen heeft geleid. De regering acht het daarom onwenselijk om de bestaande terminologie thans alleen voor de hier aan de orde zijnde non-discriminatiegronden te heroverwegen.

De herhaalde adviezen van de Raad van State om de richtlijnterminologie over te nemen, hebben wel aanleiding gegeven voor het principebesluit dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met meest betrokken bewindspersonen zal bezien of en zo ja, wanneer nader onderzoek wordt gedaan naar de opportuniteit van een andere terminologie. Daarbij dient te worden bedacht dat een eventuele wijziging van de terminologie zich dient uit te strekken tot de gehele gelijkebehandelingswetgeving en op dezelfde datum in werking zal moeten treden. Een andere aanpak zou grote bezwaren ontmoeten vanuit een oogpunt van consistentie, transparantie en inzichtelijkheid van de wetgeving.

4. Verhouding tot andere grondrechten

Over de verhouding van het beginsel van gelijke behandeling zoals neergelegd in de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kaderrichtlijn en andere grondrechten, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de onderwijsvrijheid en de verenigingsvrijheid, zij het volgende opgemerkt. Overeenkomstig artikel 6 EU is de Europese Unie gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben, en eerbiedigt de Unie de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en zoals die uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht. Dit wordt expliciet gesteld in de overwegingen die zijn opgenomen in de anti-rassendiscriminatie-richtlijn. In de overwegingen die zijn opgenomen in de kaderrichtlijn wordt ook gesproken over het belang dat

deze fundamentele rechten en vrijheden worden geëerbiedigd. De kader-richtlijn stelt in overweging 5 expliciet dat die richtlijn geen afbreuk doet aan de vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen. Het vorenstaande brengt mee dat de beide richtlijnen moeten worden uitgelegd en geïmplementeerd met inachtneming van de hiervoor aangegeven beginselen. Dit laat aan de lidstaten de taak om bij de implementatie – maar wel binnen het kader van die richtlijnen – een nadere afweging te maken van de verschillende, door verschillende grondrechten beschermde, belangen.

Omdat de richtlijnen beperkt zijn tot de werkingssfeer van het EG-Verdrag, geldt het in artikel 8 EVRM neergelegde recht van een ieder op respect voor zijn privé-leven, familie- en gezinsleven en zijn woning, onverkort. Daarom wordt in dit wetsvoorstel de uitzondering gehandhaafd voor gevallen waarin op grond van het privé-karakter van de omstandigheden waarop de rechtsverhouding ziet, in redelijkheid eisen kunnen worden gesteld. Daarnaast wordt de thans in artikel 7, eerste lid, onderdelen a tot en met d, van de Awgb aangegeven afbakening van het maatschappelijk leven waarop dat artikel van de Awgb van toepassing is, gehandhaafd. Het ondershands of anderszins niet in het openbaar aanbieden van goederen of diensten door particulieren valt aldus buiten de reikwijdte van de Awgb.

5. De implementatie van de kaderrichtlijn voor de gronden handicap en leeftijd

De implementatie van de kaderrichtlijn geschiedt via drie wetgevings-trajecten: het wetsvoorstel wet handicap, het wetsvoorstel leeftijd en het onderhavige voorstel tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling. Het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is momenteel aanhangig bij de Eerste Kamer.¹ Het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid ligt al geruime tijd gereed voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer.²

Zoals opgemerkt heeft de regering een notitie vastgesteld, die tot doel heeft de noodzakelijke eenduidigheid en consistentie bij de implementatie in de afzonderlijke wetsvoorstellen te bewerkstelligen.³

In het nader rapport inzake deze implementatienotitie, werd een onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheid van een integrale regeling in de Awgb. Dit voornemen is inmiddels achterhaald. De Tweede Kamer heeft in juli 2002 bij de behandeling van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte met algemene stemmen een motie Mosterd c.s.⁴ aangenomen, waarin wordt uitgesproken dat de gelijke behandeling van gehandicapten en chronisch zieken op zo kort mogelijke termijn onder de Algemene wet gelijke behandeling moet worden gebracht. Naar aanleiding van deze motie heeft de Staatssecretaris van VWS, mede namens de meest betrokken bewindspersonen, de Tweede Kamer bij brief van 11 december 2002⁵ geïnformeerd over het tijdpad dat zal worden gevolgd om te komen tot een integratiewet en over de condities die hierbij gelden. Kan aan die condities worden voldaan, dan zou een voorstel voor een integratiewet bij benadering een half jaar na vaststelling van het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte bij de Raad van State ter advisering aanhangig kunnen worden gemaakt. Staatssecretaris Phoa van SZW heeft zich hierbij aangesloten en mede namens de meest betrokken bewindspersonen, in een brief van 12 december 2002⁶ aan de Tweede Kamer bericht dat voor het wetsvoorstel gelijke behandeling op

¹ Kamerstukken I 2001/02, 28 169.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 170.

³ Kamerstukken II 2001/02, 28 187.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 23.

⁵ Kamerstukken II 2002/03, 2819, nr. 30.

⁶ Kenmerk: AV/IR/02/96 716.

grond van leeftijd bij de arbeid hetzelfde wetgevingstraject kan worden gevolgd, met inachtneming van vergelijkbare condities.

Ten aanzien van de grond handicap vindt de implementatie van de kader-richtlijn overigens gefaseerd plaats. De eerste fase implementeert bepalingen die alleen van toepassing zijn op de grond handicap. Deze fase maakt deel uit van het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel handicap. De tweede fase omvat de zogenoemde «gezamenlijke bepalingen», dat wil zeggen de bepalingen die voor alle in de richtlijnen genoemde non-discriminatiegronden moeten gelden (bijvoorbeeld de definitie van direct en indirect onderscheid, intimidatie, de opdracht tot discriminatie, arbeidsomstandigheden, lidmaatschap van organisaties in het kader van de arbeid en victimisatie). Deze fase krijgt gestalte in artikel II van het onderhavige wetsvoorstel.

6. Nieuwe richtlijnen met betrekking tot de grond geslacht

De door de richtlijnen bestreken gronden van discriminatie vallen samen met de in artikel 13 EG vermelde gronden, met uitzondering van geslacht. Met dat laatste is niet gezegd dat de grond geslacht minder aandacht van de communautaire wetgever heeft gekregen, integendeel. De gelijkheid van mannen en vrouwen wordt in artikel 2 EG expliciet genoemd als één van de doelstellingen van de Gemeenschap en artikel 3, tweede lid, EG verplicht ernaar te streven de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen. De aangewezen rechtsgrond voor communautaire wetgeving inzake gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van werkgelegenheid en beroep is artikel 141 EG.

In dat kader zij verwezen naar de op 23 september 2002 tot stand gekomen richtlijn 2002/73/EG¹ tot herziening van richtlijn 76/207/EG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding, de promotiekansen en de arbeidsvoorwaarden². De herziening beoogt de wijzigingen te integreren die nodig zijn geworden ingevolge artikel 141, derde lid, EG en de talrijke arresten die het Europees Hof van Justitie over de oorspronkelijke richtlijn heeft gewezen. In het licht van de jongste wetgeving op grond van artikel 13 EG tegen discriminatie op andere gronden dan geslacht was er volgens de Europese Commissie ook behoefte aan een actualisering van deze richtlijn, die sinds 25 jaar ongewijzigd van kracht is geweest.

Tenslotte heeft de Europese Commissie aangekondigd in 2003 te komen met een voorstel voor een richtlijn (op basis van artikel 13 EG) inzake discriminatie op grond van geslacht buiten de arbeid.

Afhankelijk van de inhoud van deze richtlijnen zal bezien worden in hoeverre aanpassing van de Nederlandse wetgeving nodig is. Aangezien met het onderhavige wetsvoorstel de kaderrichtlijn voor alle in de Awgb opgenomen gronden wordt geïmplementeerd, wordt die richtlijn ook – thans onverplicht – voor de grond «geslacht» geïmplementeerd. Het is niet ondenkbaar dat een groot deel van de elementen die de aangekondigde richtlijn inzake discriminatie op grond van geslacht buiten de arbeid zal bevatten, thans met dit wetsvoorstel reeds in de Awgb worden opgenomen.

Voorts zal mogelijk ook in de komende kabinetsperiode de vraag moeten worden beantwoord of samenvoeging van de Awgb en de Wgb al in de rede ligt, zoals door de Raad van State aangegeven in zijn advies over de implementatienotitie.³ Er is immers een kans dat richtlijn 2002/73/EG en

¹ Richtlijn 2002/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (Publicatieblad Nr. L 269 van 05/10/2002, pp. 0015–0020). Zie over de voorbereiding ook: Kamerstukken II 2000/01, 22 112, nr. 170, blz. 8–9.

² Richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (Publicatieblad Nr. L 039 van 14/02/1976, pp. 0040–0042).

³ Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 187, A, blz. 2. Het rapport «Gelijke behandeling: regels en realiteit» (SDU, 1999), geschreven in het kader van de evaluatie (1994–2000) van de Algemene wet gelijke behandeling, komt tot een andersluidende conclusie: de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen is zo nauw verbonden met het EG-recht en tevens zo specifiek-technisch, dat opname in de Awgb niet aangewezen is.

de hierboven genoemde aangekondigde artikel 13-richtlijn inzake discriminatie op grond van geslacht buiten de arbeid een ontwikkeling in die richting zullen bespoedigen.

Vooralsnog blijft dus de verhouding tussen enerzijds de Awgb als algemene regeling en anderzijds de Wet gelijke behandeling (en aanverwante regelgeving) als *lex specialis* onverlet.

7. Relatie met de evaluatie van de Awgb

Bij brief van 12 juli 2002 is de evaluatie van de Awgb «*Zes jaar Algemene wet gelijke behandeling. Kabinetsstandpunt Evaluatie Awgb (1994–2000)*» aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden.¹ Voor zover uit het kabinetsstandpunt over de evaluatie voornemens tot aanpassing van de Awgb voortvloeien, zullen deze in een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Awgb worden opgenomen. Bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel zal worden uitgegaan van de Awgb zoals die wet zal komen te luiden ingevolge het onderhavige wetsvoorstel. Naar verwachting zal dat wetsvoorstel in het voorjaar van 2003 in procedure worden gebracht.²

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdelen A, D, G, J, M (indeling in paragrafen)

Ter gelegenheid van de implementatie wordt hoofdstuk 1 van de Awgb uitgebreid en aangepast. Ter bevordering van de toegankelijkheid van hoofdstuk 1 wordt voorgesteld het hoofdstuk in paragrafen in te delen. De desbetreffende onderdelen in artikel I strekken tot een zodanige indeling. De opschriften van de paragrafen zijn zodanig gekozen dat daarmee kort en bondig de algemene strekking of inhoud van de desbetreffende paragraaf wordt aangeduid. Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat aan de formulering van de opschriften geen rechtsgevolgen zijn verbonden.

Onderdeel B (opdracht tot onderscheid)

De beide richtlijnen bepalen in artikel 2, vierde lid, dat het geven van een opdracht tot discriminatie moet worden beschouwd als discriminatie in de zin van deze richtlijnen. Een expliciete bepaling met betrekking tot het geven van een opdracht tot verboden onderscheid ontbreekt in de Awgb. Het begrip «onderscheid» zoals het thans in de Awgb wordt gebezigd, omvat ook onderscheid dat via een ondergeschikte, stroman of tussenpersoon wordt gemaakt. Onderscheid door anderen wordt overeenkomstig het algemene leerstuk van de toerekening al aan de opdrachtgever toegerekend. Om buiten twijfel te stellen dat de richtlijnen op dit punt volledig worden geïmplementeerd, wordt voorgesteld artikel 1 aan te vullen met een expliciete bepaling ter zake.

Onderdeel C (intimidatie)

De beide richtlijnen bepalen in artikel 2, derde lid, dat intimidatie als een vorm van discriminatie in de zin van het eerste lid wordt beschouwd, indien er sprake is van ongewenst gedrag dat met een van de in de richtlijnen genoemde non-discriminatiegronden verband houdt, en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd. Een bepaling die intimidatie – ook wel discrimina-

¹ Kamerstukken II 2001/02, 24 841, nr. 1.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 481, nr. 2.

toire bejegening genoemd – verbiedt, ontbreekt thans in de Awgb. Ter implementatie van de richtlijnen wordt in dit onderdeel derhalve voorgesteld een bepaling ter zake op te nemen in het voorgestelde nieuwe artikel 1a. Deze bepaling heeft betrekking op alle in de Awgb genoemde non-discriminatiegronden. Op intimidatie als omschreven in artikel 1a, tweede lid, zijn de uitzonderingen van de Awgb niet van toepassing.

Hoewel de implementatie van de kaderrichtlijn op het punt van het intimidatieverbod strikt genomen zou kunnen worden beperkt tot het terrein van de arbeid (in ruime zin), wordt voorgesteld het verbod van intimidatie te laten gelden op alle terreinen waarop de Awgb van toepassing is. De voorgestelde bepaling ziet ook op de overige rechtsverhoudingen op sociaal-economisch terrein. Het voorgestelde verbod van intimidatie ziet derhalve ook op intimidatie (van leerlingen) in het onderwijs, in de gezondheidszorg en op het terrein van het welzijn. Ook op die terreinen mag een zodanig verbod niet ontbreken.

Onderdeel E, onder 1 (uitzondering voor objectief gerechtvaardigd onderscheid)

De anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kaderrichtlijn verbieden indirecte discriminatie tenzij deze objectief te rechtvaardigen is. In artikel 2, tweede lid, van de beide richtlijnen zijn de toetsingscriteria die in de EG-rechtspraak inzake indirecte discriminatie op grond van geslacht worden gehanteerd, geëxpliciteerd met de formulering «(...) tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn». In artikel 2, eerste lid, van de Awgb is het begrip «objectieve rechtvaardiging» tot dusverre nog niet uitgewerkt. De regering heeft besloten om conform de richtlijnen de hiervoor aangegeven toetsingscriteria van de Europese jurisprudentie eveneens in artikel 2, eerste lid, van de Awgb thans vast te leggen.

Onderdeel E, onder 2 (randvoorwaarden voorkeursbeleid)

Artikel 7, eerste lid, van de kaderrichtlijn en artikel 5 van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn bepalen dat het beginsel van gelijke behandeling niet belet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid in de praktijk te waarborgen, specifieke maatregelen handhaaft of aanneemt om de nadelen verband houdende met één van de in de richtlijnen genoemde non-discriminatiegronden te voorkomen of te compenseren. De kaderrichtlijn en de anti-rassendiscriminatie-richtlijn staan derhalve positieve actie toe ten aanzien van alle non-discriminatiegronden waarop de richtlijnen betrekking hebben, te weten: ras, godsdienst, overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid.

Thans is alleen ten aanzien van vrouwen, personen behorend tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep en personen met een handicap of chronische ziekte sprake van een structurele achterstandspositie. Daarom bestaat er op dit moment geen aanleiding artikel 2, derde lid, van de Awgb uit te breiden voor de in de richtlijnen genoemde non-discriminatiegronden godsdienst, overtuiging en seksuele gerichtheid.

De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) heeft naar aanleiding van de implementatienotitie geadviseerd om de bestaande nationale bepalingen inzake voorkeursbeleid te vervangen door of aan te vullen met de eisen die daaraan blijkens de richtlijnen worden gesteld en daarmee zoveel mogelijk bij de bewoordingen van de Europese regelgeving aan te sluiten. Dat is een lastige keuze. Eerst is de mogelijkheid

bezien van vervanging. Het voordeel daarvan is dat de bewoordingen van de richtlijnen kunnen worden gevolgd. Het nadeel is dat dan in de Nederlandse bepalingen inzake voorkeursbeleid niet meer expliciet het evenredigheidsvereiste wordt gesteld. Met de zinsnede «en het onderscheid in een redelijke verhouding staat tot dat doel» aan het slot van het derde lid van artikel 2 Awgb wordt thans immers – ingevolge het uitdrukkelijke advies terzake van de Raad van State op het voorstel voor de latere Algemene wet gelijke behandeling¹ – aangegeven dat het maken van een voorkeursonderscheid niet objectief gerechtvaardigd kan worden geacht, wanneer daarbij het evenredigheidsbeginsel niet in acht is genomen. De Raad van State verwees daarbij naar de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens aangaande artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Aan de andere kant valt te constateren dat het evenredigheidsvereiste niet expliciet wordt genoemd in de betreffende richtlijnbevestigingen. Een ander aandachtspunt is dat de positieve actie op grond van geslacht haar basis vindt in artikel 141, vierde lid, van het EG-Verdrag, terwijl de kaderrichtlijn en de anti-rassendiscriminatie-richtlijn artikel 13 van het EG-Verdrag als grondslag hebben.

Alles afwegende acht het kabinet het raadzaam de besluitvorming over de uiteindelijke vormgeving van desbetreffende bepalingen voor te bereiden in een aparte nota, waarin zo goed mogelijk wordt aangegeven welke vormen van voorkeursbehandeling voor de onderscheiden doelgroepen zich verdragen met artikel 141, vierde lid, EG-Verdrag, de genoemde richtlijnbevestigingen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Daarnaast zullen in de nota ook worden betrokken relevante mensenrechtenverdragen, waaronder het VN-Vrouwenverdrag, en de jurisprudentie van de betrokken verdragsorganen. De nota zal aangeven welke conclusies daaruit getrokken worden voor een eventuele herziening van positieve actie-bepalingen in de Nederlandse wetgeving.

Vooralsnog is voor het onderhavige wetsvoorstel de keuze gevallen op een constructie, waarbij de randvoorwaarden zoals neergelegd in de richtlijnen, – het moet een specifieke maatregel betreffen en de nadelen moeten verband houden met de desbetreffende gronden – worden toegevoegd aan artikel 2, derde lid. Daartoe is de bestaande tekst van het derde lid samengevoegd met de eisen die de richtlijnen stellen.

Artikel 2, derde lid, van de Awgb bevat thans de volgende eisen:

- het onderscheid dient tot doel te hebben vrouwen of personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen;
- het onderscheid dient feitelijke ongelijkheden op te heffen of te verminderen;
- het onderscheid dient in een redelijke verhouding te staan tot het aangegeven doel.

De richtlijnen voegen daaraan toe dat de aangegeven uitzondering op het beginsel van gelijke behandeling *een specifieke maatregel* moet betreffen, die ertoe strekt *de nadelen die verband houden met één van de in de richtlijnen genoemde non-discriminatiegronden te voorkomen of te compenseren*. In de voorgestelde nieuwe tekst zijn deze aanvullende randvoorwaarden, geïncorporeerd. Deze uit de richtlijnen afkomstige randvoorwaarden worden aan de bestaande tekst toegevoegd, zij het dat geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een uitzondering te maken voor een maatregel «die ertoe strekt de nadelen die verband houden met één van de in de richtlijnen genoemde non-discriminatiegronden te voorkomen». Het *voorkomen* van nadelen, waar thans nog geen nadelen (achterstanden) bestaan als nieuwe basis voor voorkeursbeleid, acht de regering niet nodig of wenselijk.

¹ Kamerstukken II 1990/91, 22 014, B, onderdeel 6.

Het huidige artikel 2, vierde lid, Awgb, bepaalt dat het verbod van onderscheid op grond van ras niet geldt in gevallen waarin «uiterlijke kenmerken die samenhangen met het ras van een persoon bepalend zijn». In het wetsvoorstel wordt deze bepaling aldus gewijzigd, dat het nieuwe onderdeel b van artikel 2, vierde lid, Awgb ten aanzien van beroepsactiviteiten de meer precieze bewoordingen van de richtlijn volgt. De Awgb gaat hier zelfs verder, omdat gehandhaafd blijft dat het zal moeten gaan om «uiterlijke kenmerken». Het nieuwe onderdeel a betreft onderscheid op grond van ras buiten het terrein van de arbeid. Deze uitzondering is niet voorzien in de richtlijn, maar het kabinet is van mening dat ook buiten de sfeer van de arbeid een grondslag moet worden geboden voor uitzonderingen in het zeer beperkte aantal gevallen, waarin uiterlijke kenmerken die samenhangen met het ras, bepalend kunnen zijn. Artikel 2 van het Besluit gelijke behandeling noemt deze onder c en d: de deelname aan schoonheidswedstrijden voor zover met het ras van een persoon samenhangende kenmerken van belang zijn in verband met het doel van de wedstrijd, alsmede: het verlenen van diensten die uitsluitend kunnen worden verleend aan personen met bepaalde uiterlijke kenmerken. Voorbeelden van dit laatste zijn kappersdiensten voor personen met kroeshaar of huidverzorging voor personen met een bepaald huidtype. Ook deze uitzonderingen komen door de nieuwe formulering van artikel 2, vierde lid, onder a, Awgb onder het beslag te liggen van het vereiste dat hun doel legitiem moet zijn en het vereiste evenredig is aan dat doel.

Onderdeel F (uitzondering voor onderscheid in bestaande wetgeving)

Dit onderdeel strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 16, onderdeel a, van de kaderrichtlijn en artikel 14, onderdeel a, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn, waarin is bepaald dat wetgeving in strijd met het beginsel van gelijke behandeling moet worden afgeschaft. Artikel 4, onderdeel c, Awgb laat ieder onderscheid dat wordt gemaakt op grond van voorafgaand aan de Awgb tot stand gekomen wetgeving onverlet. De implementatie van deze bepalingen leidt ertoe dat artikel 4, onderdeel c, Awgb niet in stand kan blijven. Overigens heeft de evaluatie van de Awgb reeds geleid tot de slotsom dat de ongeclausuleerde uitsluiting van voorafgaande wetgeving op grond van artikel 4, onderdeel c, van de Awgb heroverweging behoeft.

Wetgeving in strijd met het beginsel van gelijke behandeling is na de Grondwetswijziging van 1983 niet meer tot stand gebracht. Bestaande wetgeving is nadien ook zoveel mogelijk ontdaan van bepalingen die zich niet meer verdroegen met het gelijkheidsbeginsel. Dit gebeurde in grote wetgevingsprojecten zoals sinds 1978 de operatie «Anders Geregeld» (onderscheid naar geslacht en burgerlijke staat)¹, «Minderheid, minder recht?» (onderscheid naar ras, woonplaats, enz.)² en het project tot aanpassing van de wetgeving aan de gelijkstelling van de vrijheid van godsdienst en van levensovertuiging in artikel 6 Grondwet (het kabinetsstandpunt op het rapport «Overheid, godsdienst en levensovertuiging»)³. Dat in 1991, bij de indiening van het voorstel voor de latere Algemene wet gelijke behandeling, niettemin behoefte werd gevoeld aan een bepaling waarin onderscheid in anterieure wetgeving onverlet zou worden gelaten, vond zijn grond in het gegeven dat toen nog enkele specifieke wetten van kracht waren waarvan in discussie was of deze al dan niet op onderdelen op gespannen voet stonden met het beginsel van gelijke behandeling. Gewezen werd bijvoorbeeld op de regeling van het huwelijk in het BW (sedertdien aangepast aan het beginsel van gelijke behandeling ongeacht geslacht of homo- of heteroseksuele gerichtheid), de geestelijke verzorging in de toenmalige Beginselenwet Gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel (inmiddels vervangen door de ook op dat punt aan artikel 1

¹ Kamerstukken II, 15 401.

² Kamerstukken II, 16 102, nr. 128.

³ Kamerstukken II, 20 686, nr. 1.

Grondwet aangepaste Penitentiare Beginselenwet) en de Dienstplichtwet en het Dienstplichtbesluit (inmiddels vervangen door de Kaderwet dienstplicht, waarin de oproeping van dienstplichtigen is opgeschort). Voor de door de richtlijnen genoemde gronden ras, godsdienst of overtuiging en seksuele geaardheid is er dus geen aanleiding meer voor «schoonmaakoperaties». Voor de gronden leeftijd en handicap zijn recent inventarisaties verricht. In de nota van 4 april 2002 naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer op het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid¹ is uitvoerig gerapporteerd over de stand van zaken met de inventarisatie van leeftijdsgrenzen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is een inventarisatie verricht, die geen bepalingen aan het licht heeft gebracht die ingevolge de kaderrichtlijn zouden moeten worden gewijzigd.

Onderdeel H, onder 1 en 2 (arbeidsbemiddeling)

Hiermee wordt arbeidsbemiddeling (expliciet) onder de reikwijdte van artikel 5 Awgb gebracht. Dit is noodzakelijk aangezien arbeidsbemiddeling valt onder de werkingssfeer van de richtlijnen (zie artikel 3, eerste lid, onderdelen a, b en c, van beide richtlijnen). Deze uitbreiding sluit aan bij de wetsvoorstellen leeftijd en handicap op dit punt. Het begrip «arbeidsbemiddeling» heeft evenals in die wetsvoorstellen een ruime betekenis. Hieronder valt ook het aanbieden van een werkervaringsplaats. Wat school- en beroepskeuze betreft, kan worden opgemerkt dat artikel 7, eerste lid, onderscheid op die terreinen verbiedt. Arbeidsbemiddeling omvat ook de dienstverlening in de uitoefening van beroep of bedrijf ten behoeve van een werkgever, een werkzoekende, dan wel beiden, inhoudende het behulpzaam zijn bij het zoeken van arbeidskrachten onderscheidenlijk arbeidsgelegenheid, waarbij de totstandkoming van een arbeids-overeenkomst naar burgerlijk recht dan wel een aanstelling tot ambtenaar wordt beoogd. Ter zake kan worden gewezen op de desbetreffende omschrijving in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. Behalve activiteiten van uitzendbureaus en andere intermediairs – voor zij niet reeds als werkgever aan het wettelijk verbod van onderscheid zijn gebonden – valt ook het bevorderen van de inschakeling in de arbeid, al dan niet door middel van scholing, van werknemers die recht op uitkering hebben onder de reikwijdte van het begrip arbeidsbemiddeling.

Onderdeel H, onder 3 en 4 (arbeidsomstandigheden)

De beide richtlijnen bepalen in artikel 3, eerste lid, onderdeel c, dat zij van toepassing zijn op het terrein van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en beloning. Hoewel dit niet uit de Nederlandse vertaling op dit onderdeel blijkt, vallen ook de arbeidsomstandigheden onder de werkingssfeer van de richtlijnen. De Engelse en de Franse vertaling maken deze nuancering wel. Uit artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de kaderrichtlijn blijkt overigens ook dat naast arbeidsvoorwaarden het terrein van de arbeidsomstandigheden onder het bereik van de richtlijn valt. Er bestaat derhalve voldoende zekerheid omtrent de reikwijdte van de richtlijnbevestigingen en de daarmee samenhangende implementatieplicht. De regering acht het noodzakelijk in het kader van de implementatie het terrein van de arbeidsomstandigheden expliciet onder de werkingssfeer van de wet te brengen door aanvulling van artikel 5 Awgb. Dit onderdeel strekt daartoe.

Onderdeel I (lidmaatschap van werkgevers- en werknemersorganisaties en verenigingen van beroepsgenoten)

De beide richtlijnen bepalen in artikel 3, eerste lid, onderdeel d, dat het

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 170, nr. 5.

lidmaatschap van of de betrokkenheid bij een werkgevers- of werknemersorganisatie of enige organisatie waarvan de leden een bepaald beroep uitoefenen, waaronder de voordelen die deze organisaties bieden, onder de werkings sfeer van de richtlijnen vallen.

De bedoelde organisaties hebben veelal de rechtsvorm van een vereniging. De richtlijnen doen op geen enkele wijze afbreuk aan het recht van een ieder om een vereniging op te richten. In overweging 4 van de anti-rassendiscriminatie richtlijn en in overweging 5 van de kaderrichtlijn wordt dit aangegeven. Het meest duidelijk en uitgebreid is dat omschreven in de laatstgenoemde overweging: «Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.» Tegelijkertijd vindt in de richtlijnen toch een afbakening plaats van de vrijheid van vereniging ten opzichte van het beginsel van gelijke behandeling in die zin dat voor het lidmaatschap van of de betrokkenheid bij werkgevers- of werknemersorganisaties of organisaties van beroepsgenoten het recht op gelijke behandeling, ongeacht ras, geslacht enz. zwaarder weegt.

Ter implementatie van deze bepaling wordt voorgesteld deze uitbreiding van het verbod van onderscheid op te nemen in een nieuw artikel 6a. Het verbod van onderscheid ziet niet op de vrijheid om een vereniging op te richten die een bepaald doel nastreeft of de belangen van een bepaalde doelgroep behartigt, maar uitsluitend op (de toegang tot) het lidmaatschap en de voordelen die voortvloeien uit een lidmaatschap.

Werkgevers- of werknemersorganisaties of verenigingen van beroepsgenoten behouden aldus de vrijheid om eisen te stellen, die gelet op het doel van de desbetreffende organisatie of vereniging, nodig zijn voor de verwezenlijking van haar grondslag, waarbij deze eisen niet mogen leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van ras, geslacht enz. Werkgevers- en werknemersorganisaties of verenigingen van beroepsgenoten op godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke grondslag kunnen die grondslag een rol laten spelen bij de toelating tot het lidmaatschap of de deelname aan de activiteiten van de betrokken organisatie. Het tweede lid strekt ertoe om het mogelijk te maken dat bedoelde organisaties of verenigingen mogen eisen dat hun leden de godsdienstige, levensbeschouwelijke dan wel politieke grondslag onderschrijven. Zou de wetgever deze voorzieningen niet treffen, dan zouden bijvoorbeeld christelijke werkgeversverenigingen, islamitische winkeliersorganisaties, communistische vakbonden of sociaal-liberale bestuurdersverenigingen niet meer van hun leden kunnen verlangen dat deze de grondslag onderschrijven. De wenselijkheid van het voorgestelde tweede lid vloeit daarom voort uit dezelfde overwegingen als die ten grondslag liggen aan het bestaande tweede lid van artikel 5 Awgb. De regering meent dat met deze uitzondering ook recht wordt gedaan aan het bepaalde in artikel 2 van Verdrag Nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie op grond waarvan werknemers en werkgevers, zonder enig onderscheid, het recht hebben om zonder voorafgaande toestemming organisaties op te richten van hun eigen keuze, alsmede het recht daarvan lid te worden, op geen andere voorwaarde dan dat zij zich naar de statuten van die organisaties zullen gedragen.¹ Voor de goede orde zal de regering de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) verzoeken te bevestigen dat de hier gegeven interpretatie in overeenstemming is met Verdrag nr. 87.

¹ Art. 2 van dit ILO-verdrag luidt: Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation. Zie voorts artikel 11 EVRM en artikel 22 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Voor het stellen van eisen die leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat, acht de regering geen ruimte aanwezig. De (beperkte) reikwijdte van de in het tweede lid aangegeven uitzondering

kan echter wel mogelijk gevolgen hebben voor eventueel bestaande werkgevers- of werknemersorganisaties die zijn georganiseerd op basis van nationaliteit. Die organisaties zullen hun grondslag, althans de toepassing daarvan waarbij onderscheid wordt gemaakt op grond van nationaliteit, moeten aanpassen in het licht van de voorgestelde bepaling. Overigens zij hierover opgemerkt dat dit niet zonder meer voortvloeit uit de implementatie van de beide richtlijnen, maar veeleer het gevolg is van de wens om de elementen die de kaderrichtlijn toevoegt aan het wettelijk systeem tegen discriminatie, niet alleen in te voeren voor de door de richtlijnen bestreken gronden, maar ook voor de andere in de Awgb opgenomen gronden (waaronder de grond nationaliteit).

De voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Awgb tot een beperkt deel van het verenigingsleven vloeit voort uit de verplichting de richtlijnen op dit punt te implementeren. Hiermee wordt geen uitspraak gedaan over de mogelijkheid of wenselijkheid om die reikwijdte verder uit te breiden tot andere soorten verenigingen. De regering heeft geen concrete voornemens het Nederlandse verenigingsleven op dit punt te reguleren.

Onderdeel K (toegang tot goederen en diensten; toevoeging begrip loopbaanoriëntatie)

Artikel 3, eerste lid, onderdeel h, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn bepaalt dat de richtlijn naast het «aanbod» ook van toepassing is op de «toegang tot» goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting. Bij de «toegang tot» goederen en diensten valt te denken aan de activiteiten van intermediaire bedrijven en (overheids)-organisaties, die bemiddelen en informeren terzake van het aanbod van dergelijke goederen en diensten. Daarbij kan worden gedacht aan advisering over de keuze van reizen, verzekeringen, hypotheek, enz. in de gevallen waarin de adviesontvangende partij overweegt overeenkomsten terzake met een of meer derde partijen aan te gaan. Vooropgesteld wordt dat artikel 7 het gehele terrein van goederen en diensten omvat. Er mag derhalve worden aangenomen dat met een ruime uitleg van het bestaande artikel 7, eerste lid, dat van toepassing is op alle goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, ook onderscheid op grond van ras «bij de toegang» tot de bedoelde goederen en diensten thans is verboden. Dit blijkt echter niet expliciet uit de bestaande tekst van artikel 7, eerste lid. Omdat de anti-rassendiscriminatie-richtlijn daartoe noopt, is aanscherping van de bestaande tekst van artikel 7, eerste lid, dan ook noodzakelijk ten aanzien van de grond ras. Nu niet kan worden ingezien dat op dit punt een wezenlijk verschil kan worden gemaakt tussen de bescherming tegen discriminatie op grond van ras en de bescherming tegen discriminatie op een van de andere gronden, wordt artikel 7, eerste lid, op dit punt voor alle in de Awgb opgenomen gronden verruimd. Daartoe strekt het onderhavige onderdeel.

Overeenkomstig de wijze waarop het begrip «beroepskeuzevoorlichting» in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de kaderrichtlijn is geïmplementeerd in het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte en het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid is het algemene begrip «het geven van advies of voorlichting over school- of beroepskeuze» aangevuld met het algemene begrip «loopbaanoriëntatie». De wetgever gaat hiermee wat verder dan de richtlijn, omdat het verbod van onderscheid aldus niet alleen geldt voor de voorlichting die betrekking heeft op de keuze voor een bepaald beroep of een bepaalde school, maar ook voor de soort opleidingen of cursussen die iemand wordt aanbevolen te volgen teneinde een bepaald beroep of een bepaalde functie te kunnen uitoefenen.

Dit onderdeel geeft uitvoering aan artikel 3, eerste lid, onderdelen e en f, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn. Die onderdelen van de richtlijn bepalen dat binnen de grenzen van de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, de anti-rassendiscriminatie-richtlijn zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing is met betrekking tot «sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg» en «sociale voordelen». Deze omschrijving in de richtlijn gaat de bestaande reikwijdte van de Awgb te buiten. De terreinen die worden beoogd met de begrippen «sociale bescherming» en «sociale voordelen» in de richtlijn, omvatten meer dan de terreinen die worden bestreken door de bestaande artikelen 5 tot en met 7 van de Awgb. Om die reden wordt voorgesteld artikel 3, eerste lid, onderdelen e en f, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn te implementeren door voor de non-discriminatiegrond ras de reikwijdte van het verbod op onderscheid uit te breiden met een aantal terreinen. Daartoe strekt de voorgestelde invoeging van een nieuw artikel 7a. Er wordt met het onderhavige wetsvoorstel niet voorgesteld deze bepaling voor de andere non-discriminatiegronden te laten gelden, aangezien een zodanig omvangrijke uitbreiding het bestek van het onderhavige wetsvoorstel – dat in beginsel uitsluitend strekt tot implementatie van de richtlijnen – te buiten gaat.

In artikel 7a is bepaald dat onderscheid op grond van ras verboden is bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid, en sociale voordelen. De in het eerste lid gehanteerde begrippen «sociale bescherming», «sociale zekerheid», en «sociale voordelen» zijn overgenomen uit de richtlijn. Voor de interpretatie van deze begrippen wordt aangesloten bij hetgeen daaronder in de richtlijn wordt verstaan. Het eerste lid overlapt daardoor gedeeltelijk artikel 7. Om die reden wordt in het eerste lid aangegeven dat artikel 7 onverminderd geldt.

Het begrip sociale bescherming is niet nader gedefinieerd in de richtlijn of in andere Europese regelgeving. Het wordt wel gehanteerd in diverse andere Europese documenten, zoals de resolutie van de Raad ter bestrijding van sociale uitsluiting en de aanbeveling van de Raad inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming.¹ Daaruit blijkt dat «sociale bescherming» een zeer ruim (container)begrip is. Onder sociale bescherming moet in ieder geval worden verstaan: de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting ter bevordering van sociale integratie en solidariteit met de armste en meest kwetsbare personen in de samenleving. Tot sociale bescherming behoren bijvoorbeeld alle aspecten van gezondheidszorg, welzijn en sociale zekerheid. Ook de sociale voorzieningen vallen onder het begrip «sociale bescherming». Op sociale voorzieningen kan, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, een beroep worden gedaan zonder dat er een verband bestaat tussen de hoogte van de te betalen premie en het risico van het wegvallen van inkomen. Hieronder vallen de bijstandsregelingen, die zowel algemeen kunnen zijn (bijvoorbeeld de Algemene bijstandswet), als voor bijzondere groepen bedoeld kunnen zijn (bijvoorbeeld de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers). Onder sociale voorzieningen worden tevens regelingen zoals de Wet voorzieningen gehandicapten en de Wet sociale werkvoorziening begrepen. Het ontwerp van een stelsel van sociale bescherming en het bieden van sociale bescherming vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Het niveau van sociale bescherming verschilt van lidstaat tot lidstaat. In Nederland richt sociale bescherming zich op verschillende terreinen. In

¹ Resolutie van de Raad en de Ministers van Sociale Zaken, in het kader van de Raad bijeen, van 29 september 1989 ter bestrijding van sociale uitsluiting (89/C277/01). Overige bronnen: Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming (92/441/EG); Hoofddoelstellingen van de Europese Raad tijdens de top van Nice in december 2000; Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, Ministerie van SZW, juni 2001.

het Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2001 formuleert de overheid een aantal beleidsopgaven, onder meer op het terrein van arbeidsparticipatie, inkomen, huisvesting, onderwijs, zorg, ICT, openbaar vervoer, inburgering, dakloosheid en huiselijk geweld.

Onder het begrip sociale zekerheid dienen de wettelijke sociale verzekeringen te worden verstaan. In Nederland is dit een combinatie van werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. Deze verzekeringen dekken het risico van het wegvallen van inkomen als gevolg van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. Daarnaast valt hieronder tevens de kinderbijslag.

De definitie van het begrip sociale voordelen, die het Europese Hof van Justitie aan dit begrip geeft in het kader van de Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers (1612/68), is ook van toepassing ten aanzien van de onderhavige richtlijn¹ Op basis van de jurisprudentie van het Hof kunnen sociale voordelen worden gedefinieerd als voordelen van economische of culturele aard die binnen de lidstaten worden toegekend door zowel overheids- als particuliere instellingen. Voorbeelden zijn onder meer studiefinanciering, korting bij reizen per openbaar vervoer, gereduceerde toegangsprijzen voor culturele of andere evenementen. Bij sociale voordelen, verleend door particuliere instellingen, kan worden gedacht aan gereduceerde toegangsprijzen, verstrekt door bioscopen of theaters. Hoewel het eerste lid niet beperkt is tot het handelen van de overheid, zijn overheidsinstellingen als het de sociale zekerheid betreft wel de belangrijkste normadressaat. De specificiteit van het bepaalde in artikel 3, eerste lid, onderdelen e en f, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn brengt met zich, dat de Nederlandse wetgever niet kan volstaan met een verwijzing naar de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor de goede orde zij opgemerkt dat hiermee nog niet ten principale is gekozen voor het onder de Awgb gaan brengen van alle eenzijdige, publiekrechtelijke rechtshandelingen. Naar aanleiding van adviezen van de Commissie gelijke behandeling en commentaren van diverse niet-gouvernementele organisaties op een in september 2001 voor commentaar voorgelegd concept-kabetsstandpunt inzake de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling, is het kabinet voornemens nader onderzoek te doen naar de opportuniteit van het onder de Awgb en andere gelijkebehandelingswetgeving brengen van (meer) vormen van eenzijdig overheidshandelen. Op de uitkomsten van dat onderzoek, waarin o.a. aandacht moet worden besteed aan de verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht, wil het kabinet niet vooruitlopen.

Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat de algemene uitzonderingen van artikel 2 ook gelden ten aanzien van artikel 7a. Zo is de in artikel 2 opgenomen algemene uitzondering voor voorkeursbeleid van toepassing op de sociale bescherming, de sociale zekerheid en de sociale voordelen. In hoeverre behoefte zal bestaan aan voorkeursbeleid op die terreinen, kan thans niet worden overzien. De regering is niet voornemens bij de uitvoering van de wettelijke sociale zekerheid aan uitvoeringsorganisaties de bevoegdheid te geven tot het voeren van voorkeursbeleid. Op het verbod van onderscheid op grond van ras zijn in het voorgestelde artikel 7a geen *specifieke* uitzonderingen geformuleerd. Gelet op de hiervoor geschetste reikwijdte van het eerste lid, wordt ook een specifieke uitzondering voor rechtsverhoudingen met een privé-karakter – vergelijkbaar met de bestaande uitzondering in artikel 7, derde lid – niet nodig geacht.

Aangezien de richtlijn op het punt van de betekenis van de begrippen «sociale bescherming» en «sociale voordelen» voor de rechtspraktijk slechts een relatief beperkte duidelijkheid biedt, wordt in het nieuwe tweede lid voorgesteld de mogelijkheid te openen om deze terreinen bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven. Deze delegatiebepaling

¹ Volgens vaste jurisprudentie van het Hof (over de verordening 1612/68) omvat «het begrip sociale voordelen alle voordelen die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers die onderdaan van een andere lidstaat zijn, dus geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken.» Jurisprudentie bijvoorbeeld: HvJ 12 juli 1984, zaak C-261/83 (Castelli); HvJ 27 maart 1985, zaak C-249/83 (Hoecxk).

ziet op de mogelijkheid om de rechtszekerheid op dit punt te verhogen. Afhankelijk van de verdere rechtsontwikkeling en de behoeften van de praktijk zal van de voorgestelde omschrijvingsbevoegdheid gebruik kunnen worden gemaakt.

Onderdeel N (bescherming tegen victimisatie-ontslag bij de arbeid)

Artikel 11 van de kaderrichtlijn verplicht tot bescherming van werknemers tegen ontslag of enige andere nadelige behandeling waarmee de werkgever reageert op een klacht binnen de onderneming of op een procedure gericht op het doen naleven van het beginsel van gelijke behandeling. Deze victimisatiebepaling heeft betrekking op zowel de gediscrimineerde werknemer als andere werknemers die bijvoorbeeld optreden als getuige. De beide richtlijnen bieden niet alleen bescherming tegen ontslag, maar ook tegen «andere nadelige behandeling of nadelige gevolgen».

In de Awgb is de bescherming tegen victimisatie-ontslag door de werkgever thans neergelegd in artikel 8, eerste lid. Deze bepaling biedt de gediscrimineerde werknemer bescherming tegen ontslag wegens de omstandigheid dat hij in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op artikel 5 Awgb. Het bestaande artikel voorziet echter niet in de bescherming van andere werknemers. Gelet op de inhoud van de richtlijn op dit punt is het noodzakelijk dat in de Awgb een ruimere bepaling inzake victimisatie-ontslag (door de werkgever) wordt opgenomen. Het onderhavige onderdeel strekt daartoe.

Onderdeel O (algemene bescherming tegen victimisatie)

Artikel 11 van de kaderrichtlijn en artikel 9 van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn verplichten de lidstaten om de nodige maatregelen om personen te beschermen tegen een nadelige behandeling of nadelige gevolgen als reactie op een klacht of op een procedure gericht op het doen naleven van het beginsel van gelijke behandeling. In dit onderdeel wordt ter uitvoering van die bepalingen voorgesteld een *algemene* bepaling inzake victimisatie in de Awgb op te nemen. Met het onderhavige onderdeel wordt een nieuw artikel 8a voorgesteld, dat in aanvulling op de specifieke bescherming die artikel 8 Awgb biedt, voorziet in een algemene bescherming tegen victimisatie.

Effectuering van deze bepaling kan op de gebruikelijke wijze langs privaatrechtelijke weg plaatsvinden, dan wel via de bestuursrechtelijke weg voor zover het gaat om handelen van een bestuursorgaan.

Onderdeel P (bewijslast)

Artikel 10 van de kaderrichtlijn en artikel 8 van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn verplichten de lidstaten om in hun rechtssysteem maatregelen op te nemen om ervoor te zorgen dat, wanneer personen zich door niet-toepassing te hunnen aanzien van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld achten, voor de rechter of een andere bevoegde instantie feiten aanvoeren die directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, de verweerder dient te bewijzen dat het beginsel van gelijke behandeling niet werd geschonden. Deze verplichting is niet van toepassing op strafzaken. De bepalingen inzake de verdeling van de bewijslast in de kaderrichtlijn en de anti-rassendiscriminatie-richtlijn zijn grotendeels gelijk aan die in de EG-richtlijn inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht (richtlijn 97/80/EG). Deze richtlijn is bij de wet van 13 december 2000 geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.¹ Gezien het belang van uniformiteit in wet- en regelgeving wordt thans voorgesteld ter implementatie van de kaderrichtlijn en de anti-

¹ Wet van 12 december 2000 tot wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van Titel 10 van het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van de EG-richtlijn inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht, Stb. 635.

rassen-discriminatie richtlijn aan te sluiten bij bedoelde wet van 13 december 2000.

Ter uitvoering van artikel 10, vierde lid van de kaderrichtlijn en artikel 8, vierde lid van de anti-rassendiscriminatie richtlijn, zal de regeling inzake de verdeling van de bewijslast ook gelden voor groepsacties als bedoeld in artikel 3:305a BW en artikel 1:2, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht. Hiermee wordt ook de verdeling van de bewijslast met betrekking tot discriminatiezaken bij de bestuursrechter (o.a. in ambtenarenzaken) wettelijk geregeld.

In aansluiting bij de bedoelde wet van 13 december 2000 zal geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die de richtlijnen bieden om procedures, waarbij het onderzoek van de feiten geschiedt door de rechtbank of de bevoegde instantie, uit te zonderen.

ARTIKEL II

De kaderrichtlijn bevat een aantal bepalingen die gelijkelijk voor alle gronden gelden. Met dit artikel worden die «gemeenschappelijke bepalingen» uit de richtlijn ook geïmplementeerd in het in dit artikel bedoelde voorstel voor een Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Er is gekozen voor een implementatie in twee fasen bij dat wetsvoorstel. De bepalingen uit de richtlijn die alleen op dit wetsvoorstel betrekking hebben, zijn direct in het wetsvoorstel geïmplementeerd. De zogenaamde «gemeenschappelijke bepalingen», worden conform de implementatienotitie, door middel van het onderhavige wetsvoorstel geïmplementeerd. Hierbij gaat het om bepalingen inzake de definitie van (indirect) onderscheid, intimidatie, de opdracht tot discriminatie, arbeidsomstandigheden, lidmaatschap van organisaties in het kader van de arbeid en bescherming tegen victimisatie. Belangrijke reden voor deze gefaseerde aanpak is de wens van de Tweede Kamer om met voorrang een wet Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte tot stand te brengen.¹ Voorts is als uitgangspunt genomen dat de implementatie van de gemeenschappelijke bepalingen in de Awgb leidend is. Om die reden is ervoor gekozen in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen de tot implementatie van die gemeenschappelijke bepalingen strekkende aanvullingen van de voorgestelde Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Het onderhavige artikel strekt daartoe.

De implementatie van de gemeenschappelijke bepalingen in de voorgestelde Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, betekent vooral een uitbreiding van de door het wetsvoorstel geboden bescherming. Het gaat veelal om aanvullingen op de reeds geboden bescherming en niet om een andere invulling van de reeds gegeven norm.

Omdat het gaat om implementatie van de gemeenschappelijke bepalingen en de desbetreffende bepalingen in de afzonderlijke onderdelen van artikel I reeds zijn toegelicht, wordt hier volstaan met verwijzing naar die onderdelen.

Onderdeel A van artikel II is toegelicht in onderdeel B van artikel I.

Onderdeel B van artikel II in onderdeel C van artikel I.

Onderdeel C, onder 1, van artikel II is toegelicht in onderdeel E, onder 2, van artikel I. Onderdeel C, onder 2, van artikel II is toegelicht in onderdeel E, onder 1 van artikel I.

Onderdeel D van artikel II is toegelicht in onderdeel H, onder 4, van artikel I.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 24 170, nr. 63.

Onderdeel E van artikel II is toegelicht in onderdeel I van artikel I. Het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 6a van de Awgb zijn overigens niet in artikel II overgenomen, omdat die bepalingen op onderscheid op grond van handicap op chronische ziekte niet van toepassing zijn.

Voor de toelichting van onderdeel F van artikel II wordt verwezen naar de toelichting op onderdeel O van artikel I.

Onderdeel G van artikel II is, ten slotte, toegelicht in onderdeel P van artikel I en wel met betrekking tot het voorgestelde tweede lid van artikel 10 van de Awgb.

ARTIKEL III

Dit artikel betreft een technische aanpassing van de Wet bescherming persoonsgegevens. In artikel 18 van de Wet bescherming persoonsgegevens zijn voorschriften gegeven voor het verwerken van rasgegevens in het kader van het voeren van een voorkeursbeleid voor bepaalde minderheidsgroeperingen. Die bepaling is ontleend aan artikel 2, derde lid, van de Awgb.¹ Nu die bepaling ingevolge het desbetreffende onderdeel van artikel I wordt aangepast, behoeft artikel 18 van de Wet bescherming persoonsgegevens overeenkomstige aanpassing. Het onderhavige artikel strekt daartoe. De eventuele aanpassing van de andere formele wetsbepalingen waarin een vergelijkbare formulering inzake voorkeursbeleid is opgenomen – zie artikel 646, vierde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek Boek en artikel 5, eerste lid, van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen – zal worden bezien bij de implementatie van de in paragraaf 5 van deze memorie bedoelde richtlijn 2002/73/EG tot herziening van richtlijn 76/207/EEG inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het arbeidsproces.

ARTIKEL IV

De implementatietermijn van richtlijn 2000/43/EG loopt af op 19 juli 2003. Voor richtlijn 2000/78/EG geldt een implementatietermijn die afloopt op 2 december 2003. Het vorenstaande leidt ertoe dat de voorgestelde wet uiterlijk op 19 juli 2003 in werking dient te treden. Aangezien het wetsvoorstel op de aangegeven punten verder gaat dan de richtlijnen strikt genomen voorschrijven, is bij dit wetsvoorstel geen sprake van een uitzondering als bedoel in artikel 7, onderdeel e, van de Tijdelijke referendumwet (uitzondering voor wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties). Om die reden wordt voorgesteld dat bij de inwerkingtreding zo nodig artikel 16 van die wet kan worden toegepast om tijdige implementatie te bewerkstelligen.

¹ Zie: Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, blz. 105.

ARTIKEL V

Hoewel het onderhavige wetsvoorstel een wijzigingswet betreft, ligt het in de rede de voorgestelde wet een citeertitel te geven, aangezien te verwachten valt dat de wet veelvuldig zal worden aangehaald.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. L. Phoa

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. J. A. van der Hoeven

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-Van Dorp

I. Richtlijn nr. 2000/43/EG (anti-rassendiscriminatie richtlijn)

Artikel 1 (omschrijving doel richtlijn)	Deze bepaling betreft uitsluitend de doelstelling van de richtlijn en behoeft als zodanig geen implementatie.
Artikel 2, eerste lid (definitie beginsel gelijke behandeling)	Zie artikel 1 Awgb.
Artikel 2, tweede lid (directe en indirecte discriminatie)	Zie artikel 1 Awgb, in samenhang met artikel 2, eerste lid, Awgb.
Artikel 2, derde lid (intimidatie)	Nieuw artikel 1a Awgb.
Artikel 2, vierde lid (opdracht tot discriminatie)	Toegevoegd aan artikel 1, onderdeel a, Awgb.
Artikel 3, eerste lid, onderdeel a (toegang tot arbeid)	Zie de onderdelen a, b (nieuw), c, d en g van artikel 5, eerste lid, Awgb en artikel 6 Awgb.
Artikel 3, eerste lid, onderdeel b (toegang tot beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding)	Zie artikel 5, eerste lid, onderdeel f, Awgb en artikel 7, eerste lid, onderdeel c, Awgb.
Artikel 3, eerste lid, onderdeel c (werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden)	Zie de onderdelen c en e van artikel 5, eerste lid, Awgb.
Artikel 3, eerste lid, onderdeel d (lidmaatschap werkgeversof werknemersorganisatie)	Nieuw artikel 6a Awgb.
Artikel 3, eerste lid, onderdeel e (sociale bescherming, sociale zekerheid en gezondheidszorg)	Nieuw artikel 7a Awgb en het artikel 7 Awgb.
Artikel 3, eerste lid, onderdeel f (sociale voordelen)	Nieuw artikel 7a Awgb.
Artikel 3, eerste lid, onderdeel g (onderwijs)	Zie artikel 7, eerste lid, Awgb.
Artikel 3, eerste lid, onderdeel h (toegang tot en aanbod van goederen en diensten)	Zie artikel 7, eerste lid, waaraan middels het onderhavige wetsvoorstel de «toegang» tot goederen en diensten wordt toegevoegd.
Artikel 3, tweede lid (grond nationaliteit valt niet onder werkingssfeer)	Deze bepaling betreft een uitzondering en behoeft <i>als zodanig</i> geen implementatie.
Artikel 4 (wezenlijke en bepalende beroepsvereisten)	Behoeft geen wetswijziging; is geregeld in artikel 2 Besluit gelijke behandeling. De in de implementatienotitie (blz. 13) aangegeven aanvulling van artikel 2, vierde lid, van de Awgb is niet opgenomen, aangezien die bepaling niet is beperkt tot specifieke beroepsactiviteiten of de context waarin deze worden uitgevoerd.
Artikel 5 (positieve acties)	Aan derde lid van artikel 2 Awgb zijn de randvoorwaarden uit artikel 5 van de richtlijn toegevoegd.
Artikel 6 (minimumvereisten)	Behoeft geen implementatie.
Artikel 7, eerste lid (verdediging van rechten)	Hierin wordt voorzien door het Nederlandse stelsel van toegang tot de rechter en de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.
Artikel 7, tweede lid (collectieve actie)	Hierin wordt voorzien door artikel 305a (en verder) van het Burgerlijk Wetboek.
Artikel 7, derde lid (termijn instelling rechtsvorderingen)	Behoeft geen implementatie.
Artikel 8 (bewijslast)	Nieuw artikel 10 Awgb.
Artikel 9 (bescherming tegen represailles)	Nieuw artikel 8a Awgb en artikel 8 Awgb.
Artikel 10 (verspreiding van informatie)	Behoeft geen implementatie in de wet. Na de inwerkingtreding zal hieraan uitvoering worden gegeven (d.m.v. voorlichting).
Artikel 11 (sociale dialoog)	Behoeft geen implementatie in de wetgeving.
Artikel 12 (dialoog met niet-gouvernementele organisaties)	Behoeft geen implementatie in de wetgeving.
Artikel 13 (organen ter bevordering van gelijke behandeling)	Hierin is voorzien door de instelling van de Commissie gelijke behandeling en de overige bepaling van hoofdstuk 2 Awgb.
Artikel 14 (naleving van de richtlijn)	Behoeft geen implementatie. Artikel 4, onderdeel c, Awgb wordt middels onderhavig wetsvoorstel geschrapt.
Artikel 15 (sancties)	Behoeft geen wetswijziging; met de huidige wettelijke sanctiemogelijkheden wordt aan de richtlijnen voldaan (zie paragraaf 11 van de implementatienotitie).
Artikel 16 (uitvoering en implementatie overlaten aan sociale partners)	Dit artikel bepaalt dat de uitvoering van een gedeelte van de richtlijnen kan worden overgelaten aan de sociale partners, indien zij daar gezamenlijk om verzoeken. Mede gezien de opzet van de bestaande Nederlandse wetgeving op dit terrein en de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de volledige implementatie die ook in dat geval bij de lidstaten blijft berusten, is ervoor gekozen niet van deze mogelijkheid gebruik te maken voor wat betreft de in de Awgb opgenomen gronden.
Artikel 17 (verslag)	Behoeft geen implementatie in de wetgeving.
Artikel 18 (inwerkingtreding)	Behoeft geen implementatie.
Artikel 19 (adressaten)	Behoeft geen implementatie.

¹ In de transponeringstabellen wordt verwezen naar (onderdelen van) artikelen van de Awgb zoals deze komen te luiden na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel.

II. Richtlijn nr. 2000/78/EG (kaderrichtlijn)

Artikel 1 (omschrijving doel richtlijn)	Deze bepaling betreft uitsluitend de doelstelling van de richtlijn en behoeft als zodanig geen implementatie.
Artikel 2, eerste lid (definitie beginsel gelijke behandeling)	Zie artikel 1 Awgb (zie ook artikel 1 van de wetsvoorstellen leeftijd en handicap).
Artikel 2, tweede lid (directe en indirecte discriminatie)	Zie artikel 1 Awgb, in samenhang met artikel 2, eerste lid, Awgb (zie ook artikel 1, eerste lid en artikel 7, eerste lid, onderdeel c van het wetsvoorstel leeftijd en artikel 1 en artikel 2 van het wetsvoorstel handicap).
Artikel 2, derde lid (intimidatie)	Nieuw artikel 1a Awgb en nieuw artikel 1a van het wetsvoorstel handicap (zie ook artikel 2 van het wetsvoorstel leeftijd).
Artikel 2, vierde lid (opdracht tot discriminatie)	Toegevoegd aan artikel 1, onderdeel a, Awgb en artikel 1, onderdeel a, van het wetsvoorstel handicap (zie ook artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel leeftijd).
Artikel 2, vijfde lid (algemene uitzondering)	Behoeft geen implementatie. Deze bepaling laat ruimte voor de (algemene en specifieke) uitzonderingen in de Awgb, het wetsvoorstel handicap en het wetsvoorstel leeftijd.
Artikel 3, eerste lid, onderdeel a (toegang tot arbeid)	Zie de onderdelen a, b (nieuw), c, d en g van artikel 5, eerste lid, Awgb en artikel 6 Awgb (zie ook de onderdelen a, b, c, d en g van artikel 4 en artikel 5 van het wetsvoorstel handicap en de onderdelen a, b, c, d en g van artikel 3 en artikel 4 van het wetsvoorstel leeftijd).
Artikel 3, eerste lid, onderdeel b (toegang tot beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding)	Zie artikel 5, eerste lid, onderdeel f Awgb en artikel 7, eerste lid, Awgb (zie ook onderdeel f van artikel 4 en artikel 6 van het wetsvoorstel handicap en onderdeel f van artikel 3 en artikel 5 van het wetsvoorstel leeftijd).
Artikel 3, eerste lid, onderdeel c (werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden)	Zie de onderdelen c en e van het huidige artikel 5, eerste lid, Awgb (zie ook de onderdelen b en e van het wetsvoorstel handicap en de onderdelen c en e van het wetsvoorstel leeftijd).
Artikel 3, eerste lid, onderdeel d (lidmaatschap werkgeversof werknemersorganisatie)	Nieuw artikel 6a Awgb en nieuw artikel 5a van het wetsvoorstel handicap (zie ook artikel 6 van het wetsvoorstel leeftijd).
Artikel 3, tweede lid (grond nationaliteit valt niet onder werkingsfeer)	Deze bepaling betreft een uitzondering behoeft <i>als zodanig</i> geen implementatie. Niettemin worden de elementen uit de kaderrichtlijn die nieuw zijn ten opzichte van de huidige Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving ook ingevoerd voor de grond nationaliteit.
Artikel 3, derde lid (uitkeringen, stelsels sociale zekerheid en sociale bescherming vallen niet onder werkingsfeer)	Behoeft geen implementatie.
Artikel 3, vierde lid (uitzondering voor strijdkrachten, m.b.t. gronden handicap en leeftijd)	Behoeft geen implementatie.
Artikel 4, eerste lid (wezenlijke beroepsvereisten)	Zie artikel 5, tweede en derde lid Awgb (zie ook artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel handicap en artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel leeftijd).
Artikel 4, tweede lid (uitzondering voor godsdienstige of overtuigingsgrondslag)	Behoeft geen implementatie. Deze bepaling laat ruimte voor de huidige uitzonderingen neergelegd in het tweede lid van het huidige artikel 5 van de Awgb.
Artikel 5 (redelijke aanpassingen voor gehandicapten)	Zie artikel 2 van het wetsvoorstel handicap.
Artikel 6 (rechtvaardiging van verschillen in behandeling op grond van leeftijd)	Zie artikel 7 van het wetsvoorstel leeftijd.
Artikel 7, eerste lid (positieve acties)	Aan het derde lid van artikel 2 Awgb en aan artikel 3, eerste lid, onderdeel c van het wetsvoorstel handicap zijn de randvoorwaarden uit artikel 7 van de richtlijn toegevoegd.
Artikel 7, tweede lid (maatregelen voor personen met een handicap)	Zie artikel 3, eerste lid, onderdelen a en b van het wetsvoorstel handicap.
Artikel 8 (minimumvereisten)	Behoeft geen implementatie.
Artikel 9, eerste lid (verdediging van rechten)	Hierin wordt voorzien door het Nederlandse stelsel van toegang tot de rechter en de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.
Artikel 9, tweede lid (collectieve actie)	Hierin wordt voorzien door artikel 305a (en verder) van het Burgerlijk Wetboek.
Artikel 9, derde lid (termijnen instelling rechtsvorderingen)	Behoeft geen implementatie.
Artikel 10 (bewijslast)	Nieuw artikel 10 Awgb en nieuw derde lid van artikel 8 van het wetsvoorstel handicap (zie ook artikel 12 van het wetsvoorstelleeftijd).
Artikel 11 (bescherming tegen represailles)	Nieuw artikel 8a Awgb en artikel 8 Awgb. Nieuw artikel 7a van het wetsvoorstel handicap (zie ook artikel 7 van het wetsvoorstel handicap en artikelen 10 en 11 van het wetsvoorstel leeftijd).
Artikel 12 (verspreiding van informatie)	Behoeft geen implementatie in de wet. Na de inwerkingtreding zal hieraan uitvoering worden gegeven (d.m.v. voorlichting).
Artikel 13 (sociale dialoog)	Behoeft geen implementatie in de wetgeving.
Artikel 14 (dialoog met niet-gouvernementele organisaties)	Behoeft geen implementatie in de wetgeving.
Artikel 15 (bijzondere bepaling m.b.t Noord-Ierland)	Behoeft geen implementatie, aangezien deze bepaling uitsluitend is gericht tot Noord-Ierland.
Artikel 16 (naleving van de richtlijn)	Behoeft geen implementatie. Het huidige artikel 4, onderdeel c, Awgb wordt middels onderhavig wetsvoorstel geschrapt.

Artikel 17 (sancties)	Behoeft geen wetwijziging; met de huidige wettelijke sanctie-mogelijkheden wordt aan de richtlijnen voldaan (zie paragraaf 11 van de implementatienotitie).
Artikel 18 (implementatie overlaten aan sociale partners)	Dit artikel bepaalt dat de uitvoering van een gedeelte van de richtlijnen kan worden overgelaten aan de sociale partners, indien zij daar gezamenlijk om verzoeken. Mede gezien de opzet van de bestaande Nederlandse wetgeving op dit terrein en de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de volledige implementatie die ook in dat geval bij de lidstaten blijft berusten, is ervoor gekozen niet van deze mogelijkheid gebruik te maken voor wat betreft de in de Awgb opgenomen gronden.
Artikel 19 (verslag)	Behoeft geen implementatie in de wetgeving.
Artikel 20 (inwerkingtreding)	Behoeft geen implementatie.
Artikel 21 (adressaten)	Behoeft geen implementatie.

III. Wijzigingen in de Awgb en het wetsvoorstel handicap

Artikel I, onderdelen A, D, G, J en M (paragraafaanduiding).	Vloeit niet voort uit de richtlijnen maar is opgenomen uit het oogpunt van de toegankelijkheid van de wet.
Artikel I, onderdeel B; wijziging artikel 1, onderdeel a Awgb (opdracht tot onderscheid).	Artikelen 2, vierde lid, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kaderrichtlijn.
Artikel I, onderdeel C; nieuw artikel 1a Awgb (intimidatie)	Artikelen 2, derde lid, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kaderrichtlijn.
Artikel I, onderdeel E, onder 1; wijziging artikel 2, eerste lid Awgb (uitzondering voor objectief gerechtvaardigd onderscheid)	Artikelen 2, tweede lid, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kaderrichtlijn.
Artikel I, onderdeel E, onder 2; wijziging artikel 2, derde lid Awgb (randvoorwaarden voorkeursbeleid)	Artikel 5 anti-rassendiscriminatie-richtlijn.
Artikel I, onderdeel E, onder 3; Wijziging artikel 2, vierde lid, Awgb (wezenlijke en bepalende beroepsvereisten)	Artikel 4 anti-rassendiscriminatie-richtlijn.
Artikel I, onderdeel F, onder 1 en 2; vervallen van onderdeel c van artikel 4 Awgb (uitzondering voor onderscheid in bestaande wetgeving)	Artikel 14, onderdeel a, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en artikel 16, onderdeel a, van de kaderrichtlijn.
Artikel I, onderdeel H, onder 1 en 2; toevoeging van een nieuw onderdeel b aan artikel 5, eerste lid, Awgb (arbeidsbemiddeling)	Artikelen 3, eerste lid, onderdelen a, b en c, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kaderrichtlijn.
Artikel I, onderdeel H, onder 3 en 4; toevoeging van een nieuw onderdeel h aan artikel 5, eerste lid, Awgb (arbeidsomstandigheden)	Artikelen 3, eerste lid, onderdeel c, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kaderrichtlijn.
Artikel I, onderdeel I; nieuw artikel 6a Awgb (lidmaatschap van werkgevers- en werknemersorganisaties)	Artikelen 3, eerste lid, onderdeel d, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kaderrichtlijn.
Artikel I, onderdeel K; wijziging artikel 7, eerste lid Awgb (toegang tot goederen en diensten; toevoeging begrip loopbaanoriëntatie)	Artikel 3, eerste lid, onderdeel h van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn; artikelen 3, eerste lid, onderdeel b, van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn en de kaderrichtlijn.
Artikel I, onderdeel L; nieuw artikel 7a (geen rassendiscriminatie in de sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid, en bij sociale voordelen)	Artikel 3, eerste lid, onderdelen e en f van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn.
Artikel I, onderdeel N; aanvulling artikel 8 Awgb (bescherming tegen victimisatie-ontslag bij de arbeid)	Artikel 11 van de kaderrichtlijn.
Artikel I, onderdeel O; nieuw artikel 8a (algemene bescherming tegen victimisatie)	Artikel 11 van de kaderrichtlijn en artikel 9 van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn.
Artikel I, onderdeel P; Nieuw artikel 10 Awgb (bewijslast)	Artikel 10 van de kaderrichtlijn en artikel 8 van de anti-rassendiscriminatie-richtlijn.
Artikel II, onderdeel A; wijziging artikel 1, onderdeel a wetsvoorstel handicap (opdracht tot onderscheid)	Artikel 2, vierde lid, van de kaderrichtlijn.
Artikel II, onderdeel B; nieuw artikel 1a (intimidatie)	Artikel 2, derde lid, van de kaderrichtlijn.
Artikel II, onderdeel C, onder 1; wijziging artikel 3, eerste lid, onderdeel c wetsvoorstel handicap (randvoorwaarden voorkeursbehandeling)	Artikel 7, eerste lid, van de kaderrichtlijn.
Artikel II, onderdeel C, onder 2; wijziging artikel 3, tweede lid, wetsvoorstel handicap (uitzondering voor objectief gerechtvaardigd onderscheid)	Artikel 2, tweede lid, van de kaderrichtlijn.
Artikel II, onderdeel D;	

toevoeging van een nieuw onderdeel h aan artikel 4, eerste lid, wetsvoorstel handicap (arbeidsomstandigheden)	Artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de kaderrichtlijn.
Artikel II, onderdeel E; nieuw artikel 5a wetsvoorstel handicap (lidmaatschap van werkgevers- en werknemersorganisaties)	Artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de kaderrichtlijn;
Artikel II, onderdeel F; nieuw artikel 7a wetsvoorstel handicap (algemene bescherming tegen victimisatie)	Artikel 11 van de kaderrichtlijn.
Artikel II, onderdeel G; nieuw derde lid artikel 8 wetsvoorstel handicap (bewijslast)	Artikel 10 van de kaderrichtlijn.
