

Vergaderjaar 2010–2011

31 832

Wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling, het Burgerlijk Wetboek, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (aanpassing definities van direct en indirect onderscheid aan richtlijnterminologie)

Nr. 8

VERSLAG

Vastgesteld 16 december 2010

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Blz.

Algemeen

1

1. Inleiding

1

2. Conformiteit aan en bereik van de richtlijn

3

3. Verhouding tot de Integratiewet

5

Artikelsgewijs

6

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de Wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling, het Burgerlijk Wetboek, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Graag willen de leden van de VVD-fractie de regering nog enkele vragen stellen. Zij begrijpen dat, vooruitlopend op een integrale herziening van de Algemene wet gelijke behandeling, het onderhavige wetsvoorstel is ingediend omdat Nederland verplicht is wetgeving aan te passen conform de relevante EU-richtlijnen. Ook is in dit kader de jegens Nederland gestarte inbreukprocedure van belang. In het algemeen overleg van 2 november 2010 is door deze leden reeds aangegeven dat ze

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzma, S.A.M. (PvdA), voorzitter, Beek, W.I.I. van (VVD), Staaij, C.G. van der (SGP), Koopmans, G.P.J. (CDA), Bochove, B.J. van (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), ondervoorzitter, Smilde, M.C.A. (CDA), Jansen, P.F.C. (SP), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Brinkman, H. (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Dibi, T. (GL), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Elissen, A. (PVV), Monasch, J.S. (PvdA), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Boer, B.G. de (VVD), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Lucassen, E. (PVV), Verhoeven, K. (D66) en Grashoff, H.J. (GL).

Plv. leden: Dam, M.H.P. van (PvdA), Burg, B.I. van der (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Sterk, W.R.C. (CDA), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Steur, G.A. van der (VVD), Knops, R.W. (CDA), Dijk, J.J. van (SP), Rouvoet, A. (CU), Klaveren, J.J. van (PVV), Janssen, R.A. (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Gent, W. van (GL), Kuiken, A.H. (PvdA), Fritsma, S.R. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), Pechtold, A. (D66), Wolbert, A.G. (PvdA), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Taverne, J. (VVD), Bontes, L. (PVV), Hachchi, W. (D66) en Voortman, L.G.J. (GL).

instemmen met de voorgestelde handelwijze van de regering. Het betreft hier immers slechts een redactionele behandeling. Zij hebben toen ook aangegeven dat ze op een ander moment een meer principiële discussie willen voeren en dat zij zich derhalve niet verder committeren. De leden van de VVD-fractie willen het nog in te dienen wetsvoorstel met betrekking tot de herziening van de Algemene wet gelijke behandeling op zijn eigen merites beoordelen. En datzelfde geldt voor wetgeving met betrekking tot de «enkele feit constructie». Door met dit wetsvoorstel in te stemmen, stellen zij nadrukkelijk dat zij zich voor de toekomst niet gebonden achten.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hoewel zij zich kunnen vinden in de voorgestelde – vooral – wetstechnische aanpassingen, hebben zij vragen bij de wijze waarop de Europese kaderrichtlijn in Nederlandse wetgeving zou moeten worden geïmplementeerd.

De leden van de PVV fractie kunnen zich prima vinden in de voorgestelde wijziging van de Awgb. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel, dat slechts redactionele wijzigingen voorstelt in de Nederlandse wetgeving. De Algemene wet gelijke behandeling is voor de leden van de CDA-fractie een belangrijke wet. Verder zijn deze leden van mening, dat de Nederlandse wetgeving in de pas dient te lopen met de Europese regelgeving, zodat een inbreukprocedure wordt voorkomen. Bij de aan het woord zijnde leden leven nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en het advies van de Raad van State. Discriminatie moet volgens deze leden zo krachtig mogelijk worden bestreden. Zij betreuren het dat met dit wetsvoorstel de «enkele feit constructie» niet dusdanig wordt gewijzigd dat het voor bijzondere scholen is uitgesloten docenten te ontslaan op basis van hun seksuele geaardheid of uitingen daarvan. Zij horen graag van de regering wanneer zij de wetswijziging van de Awgb tegemoet kunnen zien waarin de «enkele feit constructie» wordt aangepast op dit vlak.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel dat strekt tot aanpassing van de definities van direct en indirect onderscheid zodat deze in meerdere mate in overeenstemming zijn met de richtlijnterminologie. Zij zien de noodzaak van een correcte implementatie van de Europese richtlijn en hebben voorts enkele opmerkingen over de wijze waarop aansluiting wordt gezocht bij diezelfde richtlijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hechten aan een goede balans tussen de verschillende in het geding zijnde grondrechten. De bewaking van die balans is voor deze leden het uitgangspunt bij de beoordeling van voorstellen tot wijziging van gelijkebehandelingswetgeving. Op dit punt leven bij hen enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel om de definities van direct en indirect onderscheid in de Algemene Wet Gelijke Behandeling te wijzigen. Graag willen zij enkele vragen hierover stellen.

2. Conformiteit aan en bereik van de richtlijn

De leden van de VVD-fractie vragen of met de onderhavige aanpassingen nu wel conform de relevante EU-richtlijnen wordt gehandeld. Ook willen zij weten of met het onderhavige wetsvoorstel de inbreukprocedure jegens Nederland nu wordt stopgezet. Graag ontvangen zij een reactie van de regering. In hoeverre biedt de voorgestelde definitie van «direct» onderscheid en «indirect» onderscheid een hoger beschermingsniveau dan de richtlijnen voorschrijven? Wordt met het hanteren van een afwijkende definitiebepaling het bereik van de richtlijn uitgebreid? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op deze punten.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het voor het ontkomen aan de inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Nederland nodig is om het begrip «onderscheid» te vervangen door «discriminatie». Welke overwegingen hebben er toe geleid om dit deel van de richtlijn niet meteen ook in Nederlandse wetgeving over te nemen? Is het voorliggende wetsvoorstel afdoende om aan de inbreukprocedure te ontkomen? Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering de mening van de Raad van State deelt dat het voor het bieden van rechtsbescherming binnen de EU het van groot belang is dat, als slachtoffers willen opkomen tegen discriminatie, zij zich op duidelijke verbodsbepalingen moeten kunnen baseren en dat een verschil tussen de terminologie van de EU-kaderrichtlijn en Nederlandse wetgeving zich daartoe niet verhoudt? Zo ja, vormt deze mening voor de regering de belangrijkste overweging om ook in Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving het begrip «discriminatie» op te gaan nemen? Zo nee, waarom niet? Deze leden ontvangen op dit punt graag een toelichting

De leden van de CDA-fractie lezen dat volgens de regering in de voorgestelde definitie van «direct onderscheid» (artikel 1 Awgb) wordt aangesloten bij de in de richtlijnen gebruikte definitie van directe discriminatie. De thans in de Nederlandse wetgeving gehanteerde neutrale term «onderscheid» laat echter niet toe dat het bij het onderscheid uitsluitend om een, zoals de richtlijnen het formuleren, «ongunstiger» behandeling moet gaan en dat daarom in het nu te behandelen wetsvoorstel wordt gesproken van «op een andere wijze wordt behandeld». Ook in de voorgestelde definitie van «indirect onderscheid» is een vergelijkbare afwijking van de richtlijntekst opgenomen. De richtlijnen spreken in dit kader van een bepaling, maatstaf of handelwijze die bepaalde personen bijzonder «benadeelt», terwijl in het wetsvoorstel niet is gekozen dit benadelingsvereiste in de Awgb op te nemen. Volgens de regering vallen onder de formulering in het wetsvoorstel, onder de definitie van indirect onderscheid, alle rechtens relevante verschillen die, indirect, bijzonder effect hebben op groepen met bepaalde persoonskenmerken, ongeacht of dat effect benadelend of bevoordelend is. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of dit inhoudt dat de Awgb na aanpassing via het voorliggende definitiewetje meer beschermingsniveau biedt dan de Europese richtlijn.

De Raad van State heeft erop gewezen dat de richtlijn minimumvereisten vaststelt en, zolang daaraan wordt voldaan, er ruimte blijft voor het stellen van bepalingen die het geboden beschermingsniveau aanvullen en verhogen. De Raad wijst er echter ook op dat een dergelijke aanvulling en verhoging van het beschermingsniveau het bereik van de richtlijn niet mag uitbreiden via een afwijkende definitiebepaling. De leden van de CDA-fractie vernemen daarom graag van de regering of er door de definitiewijziging mogelijkwijze toch weer spanning met de richtlijnen kan worden geconstateerd door de Europese Commissie.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak dat de Nederlandse wetgeving nauwkeurig dient aan te sluiten bij de tekst van de Kaderrichtlijn, zoals de Europese Commissie die in haar ingebrekestelling en advies op 31 januari 2008 heeft omschreven en zoals deze ook door de Raad van State in zijn advies is verwoord.

De regering kiest ervoor om nu reeds over te gaan tot een aanpassing van de definities om versneld te kunnen voldoen aan de vereisten van de Kaderrichtlijn. Niettemin beschouwen de leden van de D66-fractie het als een tekortkoming dat de aanpassing niet volledig aansluit bij de terminologie van de richtlijn als het gaat om de term discriminatie.

Het handhaven van het begrip onderscheid betekent dat Nederland een ruimere invulling geeft aan discriminatie dan door de richtlijn is bedoeld. De formulering van «een andere wijze van behandeling» is immers een ruimere omschrijving dan wanneer wordt gesproken van een «ongunstiger behandeling». Hetzelfde geldt voor het verschil tussen «bijzonder benadeelt» en «bijzonder treft».

De leden van de D66-fractie onderschrijven de opmerking van de Raad van State dat een andere terminologie weliswaar een betere rechtsbescherming mag beogen, maar niet het bereik van de richtlijn mag uitbreiden via een afwijkende definitiebepaling. Dat zou tot een discrepantie leiden tussen de Nederlandse wetgeving en de toepassing in Europees verband. Bovendien is het begrip onderscheid, in tegenstelling tot het begrip discriminatie, een Nederlands gegeven dat niet wordt gebruikt in Europa. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt.

Dezelfde leden vragen de regering ook naar het in 2008 genomen besluit om, mede naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State, over te gaan tot de term discriminatie. De regering geeft daarbij zelf de argumenten aan voor deze aanpassing, namelijk aansluiting bij de terminologie van de Europese richtlijnen, op ondubbelzinnige wijze garanderen van de rechtsbescherming zoals beoogd door de richtlijnen, beter aansluiten bij de terminologie van art.1 GW, de ernst van het fenomeen benadrukken, en ten slotte aansluiten bij de internationaalrechtelijke bepalingen. Bovendien betekent aanpassing van de terminologie, in de woorden van de regering, geen koerswijziging van de oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling.

De leden van de D66-fractie onderschrijven alle gegeven argumenten. Het argument van de regering dat een volledige aansluiting bij de richtlijn-terminologie raakt aan de structuur en de inhoud van de gelijke behandelingswetgeving, doet voor de leden van de D66-fractie dan ook niet af aan het belang van volledige aanpassing. Deze leden zijn van mening dat in de eerste plaats een correcte implementatie door Nederland had dienen plaats te vinden.

De leden van de D66-fractie nemen kennis van de mededeling van de regering dat een omvangrijkere wijziging van de gelijkebehandelingswetgeving op een later moment zal worden doorgevoerd. Het is deze leden niet helder welke bezwaren de regering heeft tegen directe volledige aanpassing aan de kaderrichtlijn. Zij zien daarbij het tijdsaspect en eventuele druk vanuit de Europese Commissie om nu tot een aanpassing te komen, niet als legitieme reden om wetgeving niet meteen zodanig aan te passen dat deze materieel en formeel volledig aansluit bij het kader dat vanuit Europa is meegegeven. Een eventuele graduele aanpassing vinden de leden van de D66-fractie omslachtig en daarmee niet wenselijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te reageren op hun, in het voorafgaande reeds gemelde, uitgangspunt van de noodzaak van een goede balans tussen grondrechten, tegen de achtergrond van het feit dat in de toelichting is aangegeven dat in het voorliggende wetsvoorstel uitsluitend wijzigingen worden doorgevoerd in reactie op het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie. Hieraan zouden

– zo begrijpen deze leden de toelichting – geen materiële gevolgen verbonden zijn met het oog op de uitleg of toepassing van de wetten betreffende gelijke behandeling.

Deze leden onderschrijven de wenselijkheid van het gebruik van een heldere terminologie en eenduidige definities in de wetgeving. Vloeien de bij dit wijzigingsvoorstel voorgestelde aanpassingen letterlijk voort uit de EU-richtlijnen nr. 2000/43/EG, 2000/78/EG, 2000/73/EG en 2000/113/EG van de Raad van de Europese Unie zo vragen zij. Voorts vragen genoemde leden welke artikelen niet in directe zin voortkomen uit de EU-richtlijn. De Nederlandse wetgeving zou nauwkeurig aansluiting moeten vinden bij de Europese richtlijnen. Daarbij geldt, aldus de toelichting, dat de voorgestelde wijzigingen geen materieelrechtelijke gevolgen zouden hebben. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om deze stellingname nader toe te lichten. Zij vragen verder waarom, als er geen materieelrechtelijke gevolgen zijn, de voorgestelde wetswijziging eigenlijk nodig is. Zij vragen in het bijzonder of de lading van de richtlijn, tot uitdrukking komend in het begrip «ongunstiger» behandeling dan een ander, in de voorgestelde wetswijziging wel voldoende tot haar recht komt

In de toelichting lezen de leden van de SGP-fractie dat de voorgestelde aanpassingen niet tot doel hebben materiële gevolgen te bewerkstelligen voor de uitleg of toepassing van gelijkebehandelingswetten. Kan de regering ook aangeven of – ondanks het feit dat het niet het doel is – er in de praktijk toch wijzigingen in de bestaande situatie zullen optreden? Zo ja, waaruit zullen die wijzigingen dan bestaan?

In het wetsvoorstel wordt gekozen voor de term «bijzonder treft» in plaats van de term «benadeelt». Hiermee blijft naar de mening van de leden van de SGP-fractie nog steeds een verschillende terminologie bestaan. Is te verwachten dat de Europese Commissie genoeg zal nemen met terminologie in de wet die niet geheel overeenstemt met die van de richtlijn?

Zal dit verschil in terminologie er niet voor zorgen dat er onnodig onduidelijkheid bestaat over de precieze reikwijdte van de Nederlandse wetgeving in vergelijking met de Europese richtlijnen en de rechtspraak die hierop is gebaseerd?

3. Verhouding tot de Integratiewet

De leden van de PvdA-fractie lezen dat vervanging van het begrip «onderscheid» door «discriminatie» nu nog niet aan de orde is. Wel wordt aangekondigd dat naar aanleiding van de tweede evaluatie van de Awgb een kabinetsstandpunt zal worden ingenomen. De leden van de PvdA-fractie hebben inmiddels onder andere kennis genomen van de brief van de minister van BZK van 29 september 2009 (TK 28 481, nr. 6) waarin geschreven wordt van het voornemen dat in de gelijkebehandelingswetgeving de term «onderscheid» zal worden vervangen door «discriminatie». Wat is de stand van zaken van dat voornemen? Naar de leden van de PvdA-fractie hebben begrepen, zou dit voornemen gestand worden gedaan in een «Integratiewet Awgb». Deze leden vragen of deze wet al voorbij het stadium van de consultatieronde is. Zo ja, in welke fase bevindt het wetsvoorstel zich en wanneer zal het bij de Kamer worden ingediend? Zo nee, wordt het begrip «discriminatie» dan op een andere wijze in de wetgeving tot gelijke behandeling opgenomen?

De leden van de D66-fractie merken op dat de ingebrekestelling door de Europese Commissie ook ziet op de enkele feit constructie. Zij benadrukken dat de beoogde onderhavige aanpassing daar geen betrekking op heeft en daarmee dus ook niet tegemoet wordt gekomen aan de aanpassing van de enkele feit constructie zoals verzocht door de Europese Commissie. Deze leden zien dat dit een fundamentele en complexere

aspect betreft en onderschrijven nadrukkelijk dat dit een uitgebreidere behandeling in de Kamer vraagt. Zij vragen in dit licht aan de regering wanneer de Kamer het voorstel van een Integratiewet Awgb, waarin ook de enkele feit constructie wordt meegenomen, tegemoet kan zien.

Artikelsgewijs

Artikel I

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat bij ongelijke gevallen geen gelijke behandeling in acht genomen dient te worden. Daarmee is artikel 1 lid b en c van de Awgb naar de mening van deze leden verward geformuleerd. Immers lid b luidt: direct onderscheid: indien een persoon op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld, op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. De in de Nederlandse wetgeving gehanteerde neutrale term «onderscheid» laat echter niet toe dat het bij dat onderscheid uitsluitend om een, zoals de richtlijnen het formuleren, «ongunstiger» behandeling moet gaan. Daarom spreekt de voorgestelde tekst van «op een andere wijze wordt behandeld».

Lid c luidt: indirect onderscheid: indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaalde godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat in vergelijking met andere personen bijzonder treft.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering uiteen te zetten wat het precieze verschil is tussen directe en indirecte discriminatie. Dat is volgens de aan het woord zijnde leden onvoldoende naar voren gekomen. Zij laten hun standpuntbepaling afhangen van het antwoord van de regering.

De voorzitter van de commissie,
Dijksma

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx