

Vergaderjaar 2018–2019

34 650

Voorstel van wet van de leden Bergkamp, Van den Hul en Özütok tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling ter nadere invulling van het verbod om ongeoorloofd onderscheid te maken op grond van geslacht (Wet verduidelijking rechtspositie transgender personen en intersekse personen)

A

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

Vastgesteld 2 oktober 2018

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Gaarne spreken zij dank uit voor het vele werk dat de initiatiefnemers hebben verricht. Discriminatie moet bestreden worden. Deze doelstelling onderschrijven de leden van de VVD-fractie, maar zij hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij wensen allereerst complimenten te maken aan de initiatiefnemers. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel-Bergkamp, Van den Hul en Özütok dat de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) wijzigt en dat beoogt de wettelijke bescherming tegen het ongeoorloofd onderscheid maken op grond van geslacht, die voortvloeit uit de Awgb, nader uit te werken en te expliciteren. Daarmee worden mogelijke interpretatieverschillen over de toepasselijkheid van de Awgb weggenomen. Echter, het valt de leden van

¹ Samenstelling: Engels (D66), (voorzitter), Nagel (50PLUS), Meijer(SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), vacature (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), (vice-voorzitter), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Van der Sluijs (PVV) en Fiers (PvdA).

de fractie van de SGP op dat de gebruikte begrippen niet wettelijk zijn ingekaderd. Kunnen de initiatiefnemers een eenduidige en precieze/adequate omschrijving geven van de gehanteerde begrippen, zoals transgender, intersekse, genderexpressie en genderidentiteit? Kunnen de initiatiefnemers aangeven wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen gendergelijkheid en genderneutraliteit? Sluiten deze begrippen elkaar niet uit?

2. Aanleiding en probleembeschrijving

De Raad van State acht dit wetsvoorstel uit juridisch oogpunt niet nodig, zo stellen de leden van de **VVD**-fractie vast. Jurisprudentie en de rechtspraak volgen de ruime uitleg van het begrip «geslacht». Willen de initiatiefnemers uitleggen welk probleem dit wetsvoorstel tot een oplossing brengt, terwijl de inhoudelijke normstelling van de Algemene wet gelijke behandeling niet wordt gewijzigd? Zijn er redenen om aan te nemen dat de rechter of de rechtspraak tot een andere opvatting zullen komen dan de bestaande ruime uitleg van de wettelijke term «geslacht»?

In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 8, derde alinea, laatste zin) spreken de initiatiefnemers de overtuiging uit «dat meer kennis en begrip ook zal leiden tot meer acceptatie en normalisering wat tenslotte ook weer zal afstralen op de rest van de samenleving.» Waarop is deze overtuiging gebaseerd?

De initiatiefnemers refereren aan de Jogjakarta Beginselen, waarin tot uitdrukking komt dat landen transgenderpersonen wettelijke bescherming dienen te bieden tegen discriminatie. Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de fractie van de **SGP** eens dat dit een internationale lobby betreft, zodat er geen enkele formele en bindende status is aan benoemde Jogjakarta Beginselen?

Om volstrekte helderheid te krijgen het volgende voorbeeld, gekoppeld aan het door de initiatiefnemers zelf aangehaalde voorbeeld van sportbeoefening. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe genderexpressie geduid zou moeten worden, in geval van het door hen genoemde voorbeeld van sportbeoefening? Indien een persoon met biologische kenmerken van een man aangeeft zich vrouw te voelen in het kader van genderexpressie, is het dan discriminatie als deze persoon niet mag meedoen aan de wedstrijden voor vrouwen? En mag een persoon met biologische kenmerken van een man, maar die zich vrouw voelt, wel of niet meedoen aan mannenwedstrijden? En hoe moet dit geduid worden in culturele uitingen, zoals bijvoorbeeld in een vrouwenkoor of een mannenkoor?

In de memorie van toelichting stellen de initiatiefnemers als norm voor de toekomst dat mensen «zichtbaar zichzelf kunnen zijn». Is deze norm naar de mening van de initiatiefnemers onbegrensd? Zijn er mogelijke situaties in werk of in maatschappelijke verbanden, waaraan een ieder zich zal willen of moeten conformeren? Wat is de visie van de regering op dit punt?

3. Probleemaanpak

De initiatiefnemers geven aan dat de voorgestelde wetswijziging ertoe zal leiden dat problemen gekend worden. De leden van de **VVD**-fractie betwijfelen of een beperkte wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling daarvoor het meest geëigende communicatiemiddel is. Hoe ver reikt de fictie dat een ieder geacht wordt de wet te kennen?

Discriminatie, op welke grond ook, is verboden. Op overtreding van dit verbod is straf gesteld, bijvoorbeeld in artikel 137c of artikel 429quater Wetboek van Strafrecht. Waarom maken de initiatiefnemers niet méér gebruik van het strafrecht dan nu gebeurt? Zou het wellicht de voorkeur verdienen de aangiftebereidheid te stimuleren en opsporing en vervolging te intensiveren? Kunnen ook de inspecties daarbij betrokken worden? Zouden er wellicht meer positieve effecten te verwachten zijn via bijvoorbeeld TV/radio, social media, schrijvende pers of campagnes dan van een partiële wetwijziging?

De leden van de VVD-fractie kunnen zich voorstellen dat de werkgevers als normadressaten direct benaderd worden over de anti-discriminatie-wetgeving, al dan niet via hun organisaties. Hoe beoordelen de initiatiefnemers deze mogelijkheid?

De leden van de **D66**-fractie onderschrijven het belang van maatschappelijke acceptatie van transgender personen en intersekse personen. Is wetgeving het juiste middel om deze acceptatie te bereiken? De leden van de D66-fractie zijn van mening dat een integrale aanpak nodig is en deze wetgeving dus moet samengaan met effectief beleid. Hoe ziet de Minister dit wetsvoorstel in verhouding staan tot haar emancipatienota «Van principes naar praktijk»?

Waarom hebben de initiatiefnemers gekozen voor de explicitering van de grond «geslacht» (waaronder te verstaan genderexpressie, genderidentiteit en geslachtskenmerken) in plaats van de opname van de separate gronden in de Algemene wet gelijke behandeling?

De initiatiefnemers menen dat dit initiatiefvoorstel een goede eerste stap is in aanloop naar de verbetering van de positie van intersekse personen en transgenders. Kunnen zij de leden van de **SP**-fractie uitleggen wat de invloed van deze wet dan, in deze aanloop, zal zijn? Verwachten zij een concrete verbetering van de positie van intersekse personen en transgenders in bijvoorbeeld een afname van pesterij en uitsluiting? Op welk moment denken de initiatiefnemers dat bijvoorbeeld een bekendheidcampagne plaats zou kunnen vinden?

De initiatiefnemers geven volgens de leden van de **SGP**-fractie terecht aan dat er geen sprake mag zijn discriminatie. In dat kader doen zij het voorstel om de Algemene wet gelijke behandeling aan te passen. Het valt op dat de initiatiefnemers aangeven dat hun wetsvoorstel «geen materiële wijziging» van de wetgeving beoogt, «maar uitsluitend een verduidelijking is». Zien de initiatiefnemers geen andere mogelijkheden om verduidelijkingen aan te brengen dan door deze (symbolische) wetwijziging? En zijn zij van mening dat er tot nu toe onvoldoende ruimte is om discriminatie tegen te gaan? Welke concrete punten kunnen nu niet aangepakt worden die als gevolg van dit wetsvoorstel wel aangepakt zouden kunnen worden? Wat is op dit punt het oordeel van de regering?

Kunnen de initiatiefnemers aantonen dat de voorgestelde wet effectief zal zijn, of kunnen zij een inschatting daarvan maken, gegrond op feiten, dat deze wet daadwerkelijk de rechtspositie van transgenders versterkt, en hoe zal dat meetbaar worden? Is het risico niet groot dat met deze wijziging weer nieuwe groepen zich gediscrimineerd voelen, omdat zij niet uitdrukkelijk benoemd worden? En wat is de inschatting van de regering op dit punt?

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom de initiatiefnemers van mening zijn dat dit in Nederland niet afdoende geregeld zou zijn in artikel 1 van de Grondwet. Wat is de toegevoegde waarde van het

expliciet noemen van genderidentiteit en genderexpressie? Heeft de regering de indruk dat artikel 1 van de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling onvoldoende zijn om discriminatie tegen te gaan?

De wetgeving gaat uit van geoorloofd of ongeoorloofd onderscheid. Kunnen deze begrippen op dezelfde wijze gehanteerd worden voor genderidentiteit, genderneutraliteit en gendergelijkheid? Zo ja, wat is hiervan de concrete uitwerking in de praktijk?

In de samenleving komt inmiddels steeds meer de nadruk te liggen op de term genderdifferentiatie. Kunnen de initiatiefnemers aangeven wat dit voor consequenties kan hebben voor de door hen gekozen bewoordingen? Bestaat niet het risico dat door deze route te gaan, namelijk het toevoegen in de Algemene wet gelijke behandeling van een min of meer willekeurig thema als gendergelijkheid juist andere (nog niet voorziene) thema's uitgesloten worden? Oftewel, is het niet verstandiger om de Algemene wet gelijke behandeling te laten voor wat zij is, omdat er toch voldoende waarborgen zijn voor het College voor de Rechten van de Mens, dan wel voor de rechterlijke macht om uitspraak te doen in voorvallende kwesties op het terrein van gender? Hoe ziet de regering dit risico van opsomming van thema's en kwalificaties die op een bepaald moment in zwang zijn in de Algemene wet gelijke behandeling?

4. Verhouding tot andere wetgeving

De rechtbank van Roermond heeft eerder dit jaar uitgesproken dat het mogelijk moet zijn om een derde kruisje in je paspoort te hebben, zo stellen de leden van de **D66**-fractie vast.² In deze uitspraak werd gesteld:

«In het voorstel (...) wordt aandacht gevraagd voor dit vraagstuk. Het voorstel strekt ertoe dat in de wet wordt vastgelegd dat onderscheid op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie valt onder onderscheid op grond van geslacht. De initiatiefnemers zien een maatschappelijke tendens waarbij de keuze man/vrouw niet meer volstaat om de volledige reikwijdte van het begrip geslacht te omvatten. Ze hebben het streven dat eenieder die zichzelf niet man of vrouw voelt, of zich niet kan identificeren met een toebedeeld «etiket» man of vrouw ook tegen discriminatie op grond van geslacht wordt beschermd door de gelijke behandelingswetgeving.»

Hoe zien de initiatiefnemers het verband tussen bovengenoemde uitspraak en het voorliggende initiatiefwetsvoorstel, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Veel intersekse personen en transgenders maken angstige momenten mee wanneer zij bijvoorbeeld een douane moeten passeren, zo constateren de leden van de **SP**-fractie. Een «x» plaatsen in het vakje geslacht lost hier niets op; het stopt hen wederom in een hokje, en maakt hen ook kenbaar, wat riskant is in landen waar transgender zijn verboden is. Zijn de initiatiefnemers dit met de leden van de SP-fractie eens, en willen zij ervoor pleiten de aanduiding van het geslacht zo snel mogelijk uit ons paspoort te verwijderen?

² Rb. Limburg 28 mei 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:4931.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en de reactie van de regering, en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

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

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