

36 510 **Wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en het Wetboek van Strafrecht in verband met de vervanging van de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» door «seksuele gerichtheid» en explicitering in het Wetboek van Strafrecht van de discriminatiegronden genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken**

Nr. 5 **VERSLAG**
Vastgesteld 31 mei 2024

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, 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 afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

ALGEMEEN

- A. Wijziging Algemene wet gelijke behandeling
 - 1. Inleiding
 - 2. Seksuele gerichtheid
 - 3. Reikwijdte van de term «seksuele gerichtheid»

- B. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht
 - 1. Inleiding
 - 2. Discriminatie van personen vanwege «seksuele gerichtheid»
 - 3. Discriminatie van personen vanwege geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie

- C. Verhouding tot hoger recht
- D. Uitvoering en financiële gevolgen
- E. Consultatie
 - 1. Inleiding

2. Discriminatie van personen vanwege geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie

ARTIKELSGEWIJS

ALGEMEEN

De leden van de PVV-fractie hebben met grote zorg kennisgenomen van de respectievelijke wetswijzigingen in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden willen benadrukken dat reële discriminatie en elke vorm van geweld tegen personen op welke grond dan ook bestreden dient te worden. Daartoe bestaat reeds uitvoerige wetgeving, waaronder specifieke anti-discriminatiewetgeving. Deze is zeer uitgebreid en blijft verder uitdijen met onder andere nieuwe discriminatiegronden. Deze leden zijn van mening dat dit in toenemende mate kan schuren met grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en daarmee ook het wetenschappelijke en publieke debat kan schaden. Het roept de vraag op of de huidige anti-discriminatiewetgeving niet eerder meer gestroomlijnd zou moeten worden dan uitgebreid.

De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat de voorgestelde toe te voegen begrippen gender, genderidentiteit en genderexpressie redelijk recent zijn, hoogst controversieel en naar de mening van deze leden, ook in terugblik naar eerdere wetswijzigingen, onvoldoende rijp zijn om in wetgeving vastgelegd te worden, aangezien het wetenschappelijk en maatschappelijk debat zich nog altijd in een relatief pril stadium bevindt en bovendien tot zover redelijk eenzijdig en veelal binnen een ideologische bubbel is gevoerd. Deze leden merken verder op dat het voorliggende wetsvoorstel met betrekking tot genderidentiteit en genderexpressie wel erg gemakkelijk gepresenteerd wordt als een logische stap voortvloeiend uit andere wetgeving. Deze redenering is begrijpelijk voor het toevoegen van seksuele gerichtheid aan de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) en het Wetboek van Strafrecht (Sr/WvSr) vanwege voorgaande grondwetswijziging, maar deze leden zien deze vanzelfsprekendheid niet als het gaat om het onderbrengen van genderidentiteit en genderexpressie onder geslacht. Deze leden ontwaren een toenemende begripsverwarring tussen geslacht, wat gebaseerd is op een objectief biologisch feit en gender, wat gebaseerd is op een subjectief individueel gevoel. Deze leden achten het zeer onwenselijk dat deze begripsverwarring opgenomen wordt in wetgeving en deze mogelijk ook verder aanjaagt. Deze leden zijn van mening dat het wat dit deel van de wetswijziging prudent zou zijn om in ieder geval pas op de plaats te maken tot er een breed, substantieel en evenwichtig wetenschappelijk en maatschappelijk debat over deze materie is gevoerd, waarbij ruimte voor alle standpunten wordt geboden. Deze leden hebben enkele vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel, de resultaten van de parlementaire wetenschapstoets, de onderliggende ideeën en motivatie en de aanloop naar het uiteindelijke wetsvoorstel. Deze leden achten dit alles van groot belang om tot voldoende inzicht te komen in dit naar hun mening onrijpe wetsvoorstel te beoordelen.

De leden van de PVV-fractie vragen ter verduidelijking van de begrippen in het wetsvoorstel een aantal definities te verstrekken. Deze leden vragen wat binnen het wetsvoorstel respectievelijk geldt als de officiële juridische definitie van geslacht, van gender, van genderidentiteit, van genderexpressie en van genderdysforie. Deze leden vragen of de regering het eens is dat een niet objectief individueel vast te stellen gevoel fundamenteel verschilt van een objectief vast te stellen biologisch feit. Acht de regering het verstandig deze twee incompatibele begrippen onder één noemer in wetgeving vast te leggen en is er voldoende nagedacht over de eventuele onverwachte onwenselijke bijeffecten? Deze leden vragen voorts of de regering het eens is dat de term genderexpressie gevestigde stereotypen op basis van geslacht veronderstelt en deze stereotypen juist kan versterken en zo ja, of de regering dit wenselijk acht.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering bekend is met de begrippen parafilie, travestie en autogynefilie en zo ja, welke respectievelijke definities zij hanteert. Deze leden vragen de of de regering wat deze begrippen betreft bekend is met het werk van de Canadese psycholoog, seksuoloog en onderzoeker Ray Blanchard en in het bijzonder zijn omschrijving van autogynefilie als “veel breder dan travestie omdat het niet alleen seksuele opwinding bij het dragen van vrouwenkleding beschrijft, maar ook seksuele opwinding bij mannen om borsten of een vagina te hebben”. Deze leden merken op dat autogynefilie vaak geassocieerd wordt met transgenderisme. Onderzoeker Blanchard stelt dat alle man-naar-vrouw transseksuelen die op vrouwen vallen autogynefiel zijn. Hij gelooft niet dat ze een vrouwelijke genderidentiteit hebben. Hij concludeert dit op basis van een aantal onderzoeken waarbij hij vragenlijsten afnam bij ongeveer 400 transseksuelen. De meeste man-naar-vrouw transseksuelen die op vrouwen vallen, geven toe dat zij seksuele opwinding ervaren hebben als zij over zichzelf fantaseren als vrouw, of als zij zich als vrouw kleden. Daaruit concludeert Blanchard dat niet genderidentiteit maar erotische opwinding de reden is voor hun transitie. Man-naar-vrouw transseksuelen die op mannen vallen melden minder seksuele opwinding bij het omkleden. Zij zouden al op vroegere leeftijd wensen een meisje te zijn en ook veel vrouwelijker overkomen dan transen die op vrouwen vallen. Blanchard gelooft dat de transitie van deze laatste groep gemotiveerd wordt door een voorkeur voor heteroseksuele mannen. Bij beide groepen zou de transitie dus seksueel gemotiveerd zijn. Deze leden vragen de regering hoe zij deze stellingen beoordeelt in het licht van de begrippen genderidentiteit en genderexpressie en verzoeken om een uitgebreide en gemotiveerd reflectie. Deze leden vragen of de regering onderkent dat in ieder geval een deel van de personen die zichzelf identificeren als een persoon van het andere geslacht dit doet op autogynefiele grond, dat wil zeggen uit parafiele seksuele motieven. Deze leden vragen de regering of zij van mening is dat parafiliën in het algemeen als discriminatiegrond in wetgeving opgenomen zouden moeten, zo nee te motiveren waarom niet en zo ja, te motiveren waarom wel. Deze leden vragen of de regering

daarbij onderscheid maakt tussen het wel of niet beschermen van verschillende parafiliën en zo ja op basis van welke criteria zij dat onderscheid maakt. Voorts vragen deze leden of de regering het mogelijk en wenselijk acht dat de parafilie autogynefilie direct of indirect onderdeel uitmaakt of kan gaan uitmaken van de discriminatiegronden seksuele gerichtheid, genderidentiteit of genderexpressie.

De leden van de PVV-fractie wijzen op het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld in verband met het beschermen van minderjarigen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Mede in dit licht vragen deze leden de regering of zij bekend is met de seksuele stoornis exhibitionisme en of zij bekend is met de seksuele stoornis voyeurisme en zo ja, welke respectievelijke definities zij hanteert. Deze leden vragen de regering of zij het eens is dat meisjes, alsmede volwassen vrouwen, het recht hebben zoveel mogelijk gevrijwaard te worden van exhibitionisme en voyeurisme en dat naar sekse toegewezen veilige (publieke) ruimtes daar in hoge mate aan bijdragen en of het voorliggende wetsvoorstel het bestaan van dergelijke veilige ruimtes voldoende garandeert. Is de regering het eens dat mannen in bezit van hun mannelijke genitaliën die zich beroepend op vrouwelijke genderidentiteit zich met seksuele bedoelingen toegang verschaffen tot veilige ruimtes voor meisjes en vrouwen zich nooit en te nimmer op antidiscriminatiewetgeving zouden mogen kunnen beroepen? Is het mogelijk dat zij door een beroep te doen op antidiscriminatiewetgeving zij door de rechter in het gelijk gesteld worden? Deze leden vragen welke waarborgen respectievelijk voorliggend wetsvoorstel en andere wetgeving biedt om veilige ruimtes voor meisjes en vrouwen te beschermen. Voorts vragen deze leden welke waarborgen respectievelijk voorliggend wetsvoorstel en andere wetgeving bieden tegen vervolging en mogelijke veroordeling op basis van antidiscriminatiewetgeving van diegenen die seksueel grensoverschrijdend gedrag door zich achter genderidentiteit verschuilende personen in veilige ruimtes voor meisjes en vrouwen willen voorkomen of bestrijden.

De leden van de PVV-fractie wijzen op door Sex Matters uitgevoerde Census 2021 waaruit blijkt dat mannen die zich als trans identificeren vijf keer vaker dan andere mannen worden veroordeeld voor seksuele misdrijven. Er is een zorgwekkend groeiend aantal incidenten in het buitenland waar op basis van wetgeving op het gebied van genderidentiteit mannelijke veroordeelden zich toegang verschaffen tot vrouwengevangenissen. In veel gevallen gaat het daarbij om veroordeelden voor een seksueel misdrijf. Ook komt het veelvuldig voor dat mannen zich pas na arrestatie zeggen te identificeren als vrouw. Dit zorgt voor als onveilig ervaren en daadwerkelijk onveilige situaties voor vrouwelijke medegevangenen, van seksueel overschrijdend gedrag tot seksueel en ander geweld. Deze leden vragen of de regering het eens is dat fysiek mannelijke veroordeelden die zich op basis van hun genderidentiteit toegang verschaffen tot vrouwengevangenissen zich nooit en te nimmer op antidiscriminatiewetgeving zouden mogen kunnen beroepen. Is het

mogelijk dat zij door een beroep te doen op huidige en voorliggende antidiscriminatiewetgeving zij door de rechter in het gelijk gesteld worden?

De leden van de PVV-fractie vragen de regering aan te geven waarom en op welk moment in het wetgevingsproces er is gekozen om meerdere wijzigingen in één wetsvoorstel onder te brengen, waarbij wezenlijk verschillende zaken als de uit de Grondwetswijziging voortvloeiende seksuele gerichtheid enerzijds en de niet uit de Grondwet voortvloeiende geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie anderzijds zijn opgenomen. Deze leden vragen of het niet beter zou zijn geweest onderdelen onafhankelijk van elkaar en op hun eigen merites te beoordelen of zij wel of niet in aanmerkingen moeten komen als discriminatiegrond, zeker wanneer een van de onderdelen aanzienlijk controversiëler is en als wetenschappelijk en maatschappelijk niet rijp zou kunnen worden beschouwd.

De leden van de PVV-fractie delen de kritiek van de onderzoekers van de parlementaire Wetenschapstoets op het feit dat er blijkbaar weinig empirisch bekend is over de effectiviteit van de bestaande strafbaarstelling van uitings- en discriminatiegronden ter voorkoming van onder andere discriminatie en negatieve beeldvorming. Deze leden verzoeken de regering gehoor te geven aan de aanbeveling van de onderzoekers en nog voor de behandeling van het wetsvoorstel onderzoek te doen naar de effectiviteit van de (verbreding van de) wetgeving.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden constateren dat grote groepen mensen in ons land structureel uitgesloten of bedreigd worden. Om wie ze zijn of om wat ze geloven, hun sekse of hun seksuele gerichtheid. Zij blijven zich hiertegen verzetten en blijven strijden voor een inclusieve en veilige samenleving. Zij willen dan ook dat het Wetboek van Strafrecht nu wordt aangepast, zodat duidelijk wordt dat ook de discriminatie op basis van een lesbische, biseksuele, panseksuele of a-seksuele gerichtheid strafbaar is, alsmede discriminatie op basis van een transgender-, intersekse-, of non-binaire identiteit, ook voor de BES-eilanden, zoals in 2019 al in de Algemene wet gelijke behandeling is geschied voor onderscheid op grond van genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel de term 'hetero- of homoseksuele gerichtheid' wordt vervangen door 'seksuele gerichtheid', van seksuele gerichtheid wordt een definitie vastgelegd in de wet. Instanties, deskundigen en internationale mensenrechtenorganisaties onderschrijven de noodzaak van deze wijziging. De Nationale Politie verwacht dat het wetsvoorstel bijdraagt aan de effectiviteit van politieonderzoek naar discriminatie. Ook de Raad voor de Rechtspraak ziet het belang van het wetsvoorstel en volgens het Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum (WODC) draagt deze wetswijziging bij aan de rechtszekerheid en helderheid van de wet.

Ook het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het CRM) steunt de voorgestelde wetswijziging. Volgens dit college geeft de regering hiermee vorm aan onder andere de mensenrechtelijke verplichtingen uit artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) om te bevorderen dat intersekse en transgender personen onbelemmerd kunnen deelnemen aan de samenleving. Het CRM noemt de term seksuele gerichtheid inclusiever dan de huidige wettelijke terminologie en maakt duidelijk dat wettelijke bescherming zich niet beperkt tot heteroseksualiteit en homoseksualiteit. Ook wetenschappelijk onderzoek onderstreept het belang van de wetswijziging. Zo pleiten onderzoekers van de Universiteit van Utrecht voor de wetswijziging vanwege herkenbaarheid en consistentie van wetgeving en aansluiting bij de internationale terminologie en stelt een onderzoeker van de Universiteit Gent dat de wetswijziging wenselijk en conceptueel en juridisch noodzakelijk is.

Bij de behandeling van de oorspronkelijke Algemene wet gelijke behandeling in de Kamer op 10 februari 1993, stelde de toenmalige minister Dales van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat 'hetero- of homoseksuele gerichtheid' in elk geval 'ziet op de gerichtheid van een persoon in seksuele gevoelens, liefdesgevoelens, liefdesuitingen en -relaties'. Geldt dat laatste ook voor de term 'seksuele gerichtheid' zoals die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd?

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en het Wetboek van Strafrecht in verband met de vervanging van de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» door «seksuele gerichtheid» en explicitering in het Wetboek van Strafrecht van de discriminatiegronden genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken. Deze leden hebben nog enkele opmerkingen en vragen. Zij willen ten eerste benadrukken dat iedereen zich veilig en vrij moet voelen om zichzelf te zijn. Elke vorm van discriminatie is onacceptabel en hoort niet thuis in Nederland. Zij onderschrijven daarmee het belang van dit wetsvoorstel om eenieder te beschermen tegen discriminatie op grond van diens seksuele gerichtheid. Zij merken op dat met deze wetswijziging Lhbtq+-personen die bijvoorbeeld op straat beledigd worden zich daar beter kunnen verweren.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging Awgb en WvSr in verband met de vervanging van de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» door «seksuele gerichtheid» en explicitering in het Wetboek van Strafrecht van de discriminatiegronden genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken. Deze leden steunen dit wetsvoorstel, maar hebben hierover nog een aantal vragen aan de regering.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Deze leden zien dit voorstel als een belangrijke stap om de Algemene wet gelijke behandeling en het Wetboek van Strafrecht in lijn te brengen met de maatschappelijke realiteit en de tekst

in de Grondwet. Het vervangen van de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» door «seksuele gerichtheid» doet recht aan alle mensen wiens seksuele gerichtheid niet als hetero- of homoseksueel kan worden omschreven. Deze groep, waaronder biseksuele en a-seksuele personen, krijgen vaak te maken met onbegrip, discriminatie of andere vormen van achterstelling. Dat zij met deze wijziging expliciete erkenning krijgen in de Awgb juichen deze leden toe.

De leden van de D66-fractie vragen de regering op welke wijze zij verwachten dat de rechtsbescherming van deze groepen er als gevolg van deze wijziging materieel op vooruit zal gaan. Een groter begrip van wat de wetgeving kan bijdragen aan het verminderen van discriminatie, zo lezen deze leden. Hoe wil de regering dit grotere begrip stimuleren?

De leden van de BBB-fractie nemen kennis van het voorstel tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en het Wetboek van Strafrecht in verband met de vervanging van de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» door «seksuele gerichtheid» en explicitering in het Wetboek van Strafrecht van de discriminatiegronden genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken.

Het wordt de leden van de BBB-fractie niet duidelijk welke toegevoegde waarde deze wet heeft. Dat veroorzaakt bij ons grote terughoudendheid. De leden van de BBB-fractie zijn van mening dat de Kamer de verantwoordelijkheid heeft om zichzelf, de Rijksoverheid en de samenleving niet te overbelasten met nieuwe wetgeving die buiten de marges van enige noodzakelijkheid valt. Deze leden geloven dat wetgeving effectief en doelgericht moet zijn, en zich moet richten op concrete problemen die niet al door bestaande wetgeving worden aangepakt.

Het bestaande juridische kader biedt al bescherming tegen discriminatie op basis van seksuele gerichtheid en genderidentiteit. De leden van de BBB-fractie vragen zich af of de voorgestelde terminologische wijzigingen en aanvullingen werkelijk bijdragen aan een betere handhaving en bescherming, of dat ze juist verwarring kunnen zaaien bij de interpretatie en toepassing van de wet. Bovendien is het belangrijk om te overwegen hoe deze wetswijzigingen in de praktijk zullen worden geïmplementeerd. Zal er extra training nodig zijn voor juridische en handhavingsinstanties om de nieuwe terminologie en bepalingen correct toe te passen? Welke kosten zijn hiermee gemoeid, en wat zijn de gevolgen voor de al bestaande werkdruk binnen verschillende instanties? De regering noemt dit 'niet substantieel', maar de deze leden verwachten concrete cijfers.

Het complete wetgevingsproces is gestoeld op motie-Jasper van Dijk c.s. (Kamerstuk 34 650, nr. 11). In deze motie wordt geconstateerd dat de term seksuele gerichtheid internationaal gebruikelijk is, maar dat deze term niet wordt gehanteerd in de Awgb. De regering wil daarom een wetsvoorstel wat de woorden "hetero of homoseksuele gerichtheid" wijzigd naar "seksuele gerichtheid". De leden van de BBB-fractie zijn van

mening dat de internationale gebruikelijkheid geen steekhoudend argument is om als fundament van een wetswijziging te functioneren. De Nederlandse taal en haar bewoording van concepten zijn onder onze eigen autonome culturele processen tot stand gekomen. Deze leden verzetten zich tegen de veramerikanisering en internationalisering van ons taalgebruik. Dit omdat de context waarin Amerikaanse terminologie tot stand komt niet altijd past bij de situatie zoals deze in Nederland zich voordoet. Daarom kan het overnemen van Amerikaanse terminologie op het gebied van seksualiteit, ras of andere intersectionele onderwerpen vaak juist onnodige frictie en polarisatie in onze samenleving introduceren, waar daar geen historische of culturele noodzaak toe is.

De leden van de BBB-fractie vragen zich af hoe dit wetsvoorstel gelezen moet worden in relatie tot buitenlandse wetsvoorstellen als de Hate Crime and Public Order (Scotland) Act en vergelijkbare wetgeving in landen als Finland, Ierland en Canada. Wat betreft deze leden dient het gerespecteerd te worden als mannen zich als vrouw willen identificeren, vrouwen zich als man willen identificeren of een andere genderidentiteit willen aannemen. Tevens dient het, in de context van vrijheid van meningsuiting, mogelijk te blijven om deze keuze van een ander niet te erkennen en een verkeerd voornaamwoord te gebruiken. Daar mag zowel de samenleving als de persoonlijke omgeving over oordelen, maar mag nooit strafrechtelijke consequenties hebben. Kan de regering garanderen dat deze wetgeving zulke, en vergelijkbare, uitingen van een mening niet strafbaar stelt?

Kortom, de leden van de BBB-fractie blijven kritisch ten opzichte van deze voorgestelde wetswijziging en pleiten voor een grondige evaluatie van de noodzaak, praktische uitvoerbaarheid en mogelijke maatschappelijke gevolgen ervan. Deze leden roepen de regering op om deze punten zorgvuldig te overwegen en duidelijk te maken hoe deze wijziging daadwerkelijk bijdraagt aan het verbeteren van de rechtspositie en het welzijn van de betrokken groepen, zonder onnodige lasten en complicaties te introduceren.

De leden van de SP-fractie hebben de Wijziging Algemene wet gelijke behandeling en Wetboek van Strafrecht ten aanzien van seksuele gerichtheid en genderidentiteit met interesse gelezen. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie zijn erg benieuwd naar de verwachte gevolgen van deze wetswijziging. Deze leden willen allereerst vragen welke concrete bescherming dit biedt voor mensen die er nu niet is. Wat zou ervoor nodig zijn om niet alleen op papier maar ook in de praktijk de bescherming te kunnen bieden die nodig is? Zijn daar ook investeringen in de capaciteit voor nodig? De leden van de SP-fractie constateren dat er op het gebied van evaluatie nagenoeg niets in de wet staat opgenomen. Tegelijkertijd zijn hier aanbevelingen over geschreven in de wetenschapstoets: gebruik de monitoring van meldingen, opsporing en vervolging om onderzoek te doen naar de effectiviteit van de

discriminatiewetgeving. De leden zien tegelijkertijd dat dit onderwerp zich lastig leent voor een duidelijke evaluatie. Is de regering bereid toch nog een evaluatieparagraaf op te nemen met inachtneming van de aanbeveling die is gedaan?

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het zorgelijk dat de regering nauwelijks rekenschap geeft van de fundamentele afwegingen die als gevolg van dit wetsvoorstel aan de orde (kunnen) zijn. Bovendien constateren zij dat het voorstel in plaats van verheldering juist kan bijdragen aan verwarring.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en het Wetboek van Strafrecht. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om vragen te stellen over het voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat met dit wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven aan de aangenomen motie van Jasper van Dijk c.s. (Kamerstuk 34 650, nr. 11) en aan gedane toezeggingen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarom het wetsvoorstel niet beperkt is gebleven tot de uitvoering van de aangenomen motie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader te reflecteren op het antwoord gegeven door minister Ollongren, dat er geen noodzaak zou zijn tot aanpassing van overige wetgeving, als gevolg van inwerkingtreding van het 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) (Kamerstuk 34 650): "De heer Sjoerdsma en mevrouw Van der Graaf hebben een vraag gesteld over de al dan niet aanwezige noodzaak van het aanpassen van overige wetgeving. Het kabinet ziet geen juridische noodzaak om andere wetgeving systematisch aan te passen naar aanleiding van dit voorstel. Ten eerste kan de doorwerking vanuit de Algemene wet gelijke behandeling, zoals de indieners die voorzien, in de rechtspraak op die manier vorm krijgen. Ten tweede zal de jurisprudentie op basis waarvan genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken nu al onder de grond "geslacht" vallen, hoe dan ook van toepassing blijven op andere wetgeving waar de discriminatiegrond "geslacht" in voorkomt. Ik wil ook graag benadrukken dat er wat het kabinet betreft geen uitzondering is voor een redenering a contrario naar aanleiding van dit voorstel, waardoor de grond "geslacht" in andere wetgeving niet meer de gronden "genderidentiteit", "genderexpressie" en "geslachtskenmerken" zou omvatten."

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Awgb en het Wetboek van Strafrecht. De leden van de

Volt-fractie steunen het voorstel. Het is belangrijk dat iedereen vrij kan leven. Daarvoor is het nodig dat veiligheid wordt gegarandeerd en dat mensen niet gediscrimineerd worden. Dat is niet (meer) vanzelfsprekend. Het aantal meldingen van LHBTQI+ discriminatie neemt toe en Nederland zakt op internationale ranglijsten.

Over het voorstel hebben deze leden nog enkele vragen. Allereerst met betrekking tot de uitgevoerde wetenschapstoets. Uit de wetenschapstoets volgt dat het wetsvoorstel op enkele onderdelen extra onderbouwing kan gebruiken. Daarover worden aanbevelingen gedaan. Kan de regering met betrekking tot de aanbevelingen waarin om aanvullende onderbouwing wordt gevraagd, nader toelichting geven? Daarbij benadrukken deze leden dat zij het voorstel van de regering steunen en daarom een zo stevig mogelijke onderbouwing willen zien.

In de wetenschapstoets wordt opgemerkt dat beperkt zicht is op de effectiviteit van de dergelijke wetgeving. De leden van de Volt-fractie denken dat het desondanks belangrijk is dat het wetsvoorstel er komt. Alleen wet- en regelgeving zijn niet voldoende. In anti-discriminatiebeleid van de regering wordt consistent aangegeven dat het van belang is dat discriminatie gemeld wordt. Om te kunnen vervolgen, maar ook om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van het probleem. Om meldingsbereidheid te vergroten is het allereerst van belang dat mensen weten wat hun rechten zijn en waar zij terecht kunnen wanneer zij discriminatie ervaren. Welke maatregelen treft de regering al om de bekendheid van antidiscriminatievoorzieningen en rechten te vergroten onder LHBTQI+'ers? Kan de regering toelichten of zij het waardevol achten om bij de inwerkingtreding van de wet een publiekscampagne te houden?

Met betrekking tot de reikwijdte en omvang van het wetsvoorstel zijn vanuit het maatschappelijk middenveld zorgen gedeeld. De leden van de Volt-fractie delen die zorgen. Doel van het wetsvoorstel is om te zorgen dat de artikelen 137c-f en 429quater WvSr ook bescherming bieden tegen belediging, haat zaaien en discriminatie op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. De huidige tekst van het voorstel sluit daar niet geheel op aan. Is de regering bereid om art. 90 quater WvSr zo aan te passen dat geslacht in alle bedoelde delicten de brede betekenis, inclusief geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie, krijgt? Zo niet, waarom niet? Zal de wet ook geldig zijn in het Caribisch deel van Nederland? Zo niet, waarom niet?

A. Wijziging Algemene wet gelijke behandeling

1. Inleiding

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering met de wijziging naar

‘seksuele gerichtheid’ hierin nieuwe of andere problemen verwacht en hoe het de grondrechten bij de bredere grond ‘seksuele gerichtheid’ weegt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen uit wetsvoorstel Bescherming tegen discriminatie op de BES (Kamerstuk 36 551) dat de regering de gelijke behandelingswetgeving integraal van toepassing verklaren op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Gaat inwerkingtreding van twee wetsvoorstellen (Kamerstukken 36 510 en 36 551) gezamenlijk ook betekenen dat de verduidelijking over seksuele gerichtheid in de Algemene wet gelijke behandeling ook onverkort gaat gelden op de BES-eilanden?

De leden van de VVD-fractie lezen onderschrijven het opnemen van de term ‘seksuele gerichtheid’ in de Awgb. Deze leden kunnen instemmen met de gekozen formulering in het wetsartikel en vinden het goed dat is gekozen om expliciet in de wettekst te benadrukken dat het uitsluitend gaat om seksuele gerichtheid op basis van consensus en gelijkwaardigheid.

2. Seksuele gerichtheid

De leden van de SGP-fractie vragen een onderbouwing van de stelling dat seksuele gerichtheid samenhangt met geslacht. Deze leden vinden het opmerkelijk dat de regering bij deze stelling voetstoots uitgaat van de definitie van een lobbyclub, terwijl het in de nationale en internationale literatuur en de praktijk van vooraanstaande (overheids)organisaties gebruikelijk is om de begrippen seksuele gerichtheid en genderidentiteit te scheiden. Zelfs organisaties als Rutgers hanteren als uitgangspunt dat seksuele oriëntatie en genderidentiteit verschillende aspecten van iemands identiteit zijn die beide weer bestaan uit verschillende dimensies (Rutgers, *Het meten van seksuele oriëntatie en genderidentiteit in bevolkingsstudies*, 28 november 2016). Deze leden merken op dat het vermengen van beide categorieën niet alleen op grond van wetenschappelijke inzichten inhoudelijk discutabel is, maar ook juridisch allerlei implicaties kan hebben waarvan de regering zich in ieder geval duidelijk rekenschap dient te geven. De veronderstelling dat het zich aangetrokken voelen tot de ander ook de genderidentiteit kan betreffen, kan niet lichtvaardig worden betrokken. In vervolg op het voorgaande vragen deze leden de regering eveneens om aan te geven welke onderzoeken zouden rapporteren over de gerichtheid van biseksuelen op genderidentiteit.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de toelichting de suggestie wekt dat de Yogjakartabeginselen op verzoek van de VN zouden zijn opgesteld. Deze leden merken op dat de genoemde beginselen en de bijbehorende activistenhandleiding zijn ontstaan als particulier initiatief van een club juristen uit verschillende landen, waarbij ook de voormalig

commissaris voor de mensenrechten van de VN betrokken was. Zij vragen de regering onomwonden te erkennen dat de Yogyakarta-beginselen geen door staten opgesteld en ondertekend document betreffen.

De leden van de SGP-fractie vragen bij dit wetsvoorstel aandacht voor de complexe situaties die het CRM in de praktijk ervaart als het gaat om genderidentiteit, specifiek wat betreft voorzieningen waar blootstelling aan geslachtskenmerken aan de orde kan zijn (Evaluatie gelijkebehandelingswetgeving 2017-2022, p. 20). Het CRM probeert in dergelijke zaken zelf een lijn te vinden, maar maakt zowel in de evaluatie als in oordelen duidelijk dat hier eigenlijk een taak ligt voor de wetgever en dat het een gemis is dat de wetgever zich niet heeft uitgesproken over de kaders voor zaken zoals kleedkamers en sportscholen (CvdRM oordeel 2018-101, overweging 6.6). Deze leden vragen hoe de regering hierop reageert. Zij vragen of de regering kan bevestigen dat uit het feit dat het Besluit Awgb ongewijzigd is gelaten ten aanzien van de mogelijkheid om uitzonderingen te maken in verband met het geslacht vooralsnog opgemaakt moet worden dat specifieke voorzieningen die onderscheid maken op basis van geslachtskenmerken, bijvoorbeeld met het oog op de bescherming van vrouwen, kunnen prevaleren boven een beroep op genderidentiteit en dat de latere wetgeving niet op voorhand tot andere conclusies noopt. Zij vragen hierbij ook de verantwoordelijkheid van Nederland te betrekken op grond van het Verdrag van Istanbul met het oog op de bescherming van de positie van vrouwen.

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen het feit dat niet iedereen zich beschouwt in de dichotomie van hetero- of homoseksuele gerichtheid. Evenwel hebben de leden van de ChristenUnie-fractie vragen bij de stelling in de memorie van toelichting dat de menselijke seksualiteit zo divers is als er individuele personen zijn. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten hoe deze stellingname zich verhoudt tot het feit, onderzocht door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in de LHBT-monitor 2022, dat de overgrote meerderheid van de bevolking zich wel alleen of vooral aangetrokken voelt tot de andere of eigen sekse.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering stelt dat de wijziging naar de term 'seksuele gerichtheid' ervoor kan zorgen dat discriminatie afneemt omdat door de wijziging een groter begrip zou ontstaan van wat wetgeving van normadressaten vraagt. Deze leden hebben twijfels bij deze veronderstelde causale relatie. Zij vragen de regering of bekend is of normadressaten nu op dit punt moeite hebben de huidige wetgeving te begrijpen, of daar naar te handelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering erkent, zoals uit de wetenschapstoets onder punt 2 kan worden geconcludeerd, dat de wetswijziging naar de term 'seksuele gerichtheid' materieel geen effect zal hebben omdat andere vormen van seksuele gerichtheid in de

rechtspraktijk reeds beschermd worden. Welke gevolgen heeft deze overweging volgens de regering voor het huidige wetsvoorstel?

3. Reikwijdte van de term «seksuele gerichtheid»

De leden van de PVV-fractie wijzen op de kritische vragen van de onderzoekers van de wetenschapstoets met betrekking tot de gekozen definitie van seksuele gerichtheid in artikel 1(4) Awgb en artikel 90decies WvSr, waarmee wordt beoogd de bescherming in te perken, zodat de wet niet ook bescherming biedt aan: “seksuele gerichtheden die [...] op grond van de huidige wetgeving strafbaar zijn. Daarbij kan worden gedacht aan pedoseksualiteit of een seksuele gerichtheid op dieren of overleden personen.” Deze leden zijn het eens met de onderzoekers van de wetenschapstoets dat de formulering in de wettekst als belangrijk nadeel heeft dat bestaande stereotypische associaties over - onder meer - homoseksualiteit in relatie tot de genoemde problematiek kunnen worden versterkt. Zij vragen de regering hier uitgebreid op deze zorgen te reflecteren.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij met de onderzoekers van de wetenschapstoets de zorg over het gevaar van ‘overinclusie’ deelt. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren, alsmede op de door de onderzoekers voorgestelde alternatieven.

De leden van de NSC-fractie merken op dat dit wetsvoorstel er niet toe zou moeten leiden dat alle vormen van seksualiteit op dezelfde wijze beschermd worden als de terminologie wordt gewijzigd in ‘seksuele gerichtheid’. Deze leden zien dat de regering er ook op heeft gewezen dat een punt van aandacht bij de wijziging van de terminologie is dat ‘overinclusie’ moet worden voorkomen. Hierbij moet worden gedacht aan seksuele gerichtheden die strafbaar zouden zijn als daaraan in de praktijk uitvoering wordt gegeven, bijvoorbeeld bestialiteit en necrofilie. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt dat geen bescherming moet worden geboden aan strafbare handelingen. Zij wijzen er wel op dat bij een dergelijke gerichtheid (zoals bestialiteit of necrofilie gerichtheid) de strafrechter bepaalt of in het specifieke geval sprake is van strafbare handelingen. Kan de regering nader toelichten hoe moet worden beoordeeld of sprake is van strafbare uitvoering van een bepaalde gerichtheid als er (nog) geen strafrechter een oordeel heeft gegeven?

De leden van de NSC-fractie zien dat de regering het risico van ‘overinclusie’ wenst te verkleinen door in het wetsvoorstel op te nemen: “Onder seksuele gerichtheid wordt verstaan seksuele gerichtheid - op basis van consensus en gelijkwaardigheid - op personen ongeacht het geslacht van die personen.” Deze leden merken op dat dit inderdaad een begrenzing is van het begrip ‘seksuele gerichtheid’ en dat hiermee gerichtheden als bestialiteit en necrofilie buiten de reikwijdte van de discriminatiegrond worden gebracht, maar zij vragen zich wel af of de

zinsnede “op basis van consensus en gelijkwaardigheid” voldoende duidelijk en afgebakend is. Het is volgens deze leden niet geheel duidelijk welke gerichtheden door deze zinsnede buiten het bereik vallen. Zij wijzen er ook op dat in de wetenschapstoets wordt aanbevolen om te zoeken naar andere oplossingen om ‘overinclusie’ te voorkomen dan de oplossing die de regering nu heeft gekozen. In het verlengde hiervan vragen zij zich af waarom de regering heeft gekozen voor een breed begrip en niet voor specifiek geformuleerde gronden om zo overinclusie te voorkomen. Deelt de regering de mening dat dat de voorzienbaarheid en rechtszekerheid zou vergroten?

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over de reikwijdte van de term seksuele gerichtheid. In het wetsvoorstel wordt de term ‘hetero- of homoseksuele gerichtheid’ vervangen door ‘seksuele gerichtheid’, en van seksuele gerichtheid wordt een definitie vastgelegd in de wet. Bij de behandeling van de oorspronkelijke Awgb in de Tweede Kamer op 10 februari 1993, stelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat ‘hetero- of homoseksuele gerichtheid’ in elk geval ‘ziet op de gerichtheid van een persoon in seksuele gevoelens, liefdesgevoelens, liefdesuitingen en -relaties’. Geldt dat laatste ook voor de term ‘seksuele gerichtheid’ zoals die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd?

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is de terminologie in het voorgestelde artikel art. 90 quater WvSr zo aan te passen dat de term ‘geslacht’ in alle bedoelde delicten (art. 137c t/m 137f en 429quater WvSr, dus niet alleen bij discriminatie maar ook bij (groeps)belediging, aanzetten tot haat en aanzetten tot geweld) de brede betekenis (inclusief geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie) krijgt.

De leden van de D66-fractie merken op dat in de Grondwetsgeschiedenis van artikel 1 meermaals ter sprake is gekomen dat ‘seksuele gerichtheid’ dient te worden gelezen als de gerichtheid op een ander op basis van diens geslacht -waarbij ‘geslacht’ andermaal breed moet worden gelezen - en niet op basis van andere persoonskenmerken. Hoe ziet de regering dat?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wettelijk is geborgd dat seksuele gerichtheden waarvoor geldt dat het in de praktijk brengen ervan strafbaar is, niet valt onder het begrip ‘seksuele gerichtheid’, aangezien een nadelige behandeling van een persoon vanwege diens seksuele gerichtheid, altijd verboden is. Dekkt de toevoeging van het vierde lid aan artikel 1 ‘op basis van consensus en gelijkwaardigheid’ afdoende het in praktijk brengen van seksuele gerichtheden die strafbaar zijn?

B. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht

1. Inleiding

De leden van de SGP-fractie signaleren dat de regering vrij willekeurig de huidige definitiebepaling van artikel 90quater uitbreidt met een verbijzondering voor discriminatie op grond van geslacht (nieuw tweede lid) en een definitiebepaling inzake seksuele gerichtheid (90decies), hoewel blijkens verschillende adviezen de juridische noodzaak hiertoe niet aanwezig is en het vooral een politieke wens betreft. Tegelijk constateren deze leden dat de andere discriminatiegronden uit de artikel 137c tot en met 137f gelet op de jurisprudentie ook verduidelijking zouden kunnen gebruiken, bijvoorbeeld als het gaat om discriminatie op grond van ras, zoals het CRM ten aanzien van de Awgb heeft aanbevolen (Evaluatie gelijkebehandelingswetgeving 2017-2022). Waarom heeft de regering niet gekozen voor een integrale, zorgvuldige verduidelijking van de overige discriminatiegronden? Hoe bewaakt zij in dezen de kwaliteit en eenduidigheid van de wetgeving?

De leden van de SGP-fractie lezen in de wetenschapstoets dat het voorstel om het begrip geslacht toe te voegen in artikel 137c en 137e een uitgebreidere onderbouwing vraagt dan de regering nu biedt. Deze leden merken op dat de regering als doelstelling benoemt dat zij hiermee de bescherming van intersekse en transgender personen wil vergroten, maar zij gaat niet in op de bredere werking als het gaat om opvattingen over mannen en vrouwen als groep. De regering lijkt dit effect in belangrijke mate over het hoofd gezien te hebben, blijkens de summiere opmerkingen in het kader van de consultatie. Hoe weegt de regering de brede uitwerking van groepsbelediging op grond van geslacht ten opzichte van de doelstelling om vooral de beperkte groep van intersekse en transgender personen te beschermen? Is de regering van mening dat uitlatingen over een bepaald geslacht die momenteel niet tot vervolging leiden, hoewel ze uiterst onfatsoenlijk kunnen zijn, als gevolg van het wetsvoorstel wel strafbaar zouden moeten zijn? (zie ook: Openbaar Ministerie, 2 augustus 2023, 'Uitingen over vrouwen tijdens diner Amsterdams Studenten Corps niet strafbaar', <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/08/01/uitingen-over-vrouwen-tijdens-diner-amsterdams-studenten-corps-niet-strafbaar>) Waarom dient de vrijheid van meningsuiting nu beperkt te worden?

De leden van de SGP-fractie vragen er aandacht voor dat de regering bij uitbreiding van de discriminatiegronden in het Wetboek van strafrecht bewust ervoor gekozen heeft om het begrip geslacht niet op te nemen in artikel 137c. De regering sloot aan bij het pleidooi van de Emancipatieraad dat het opnemen van het geslacht in artikel 137c de vrijheid van meningsuiting te zeer zou beperken (Kamerstuk 20 239, nr. 3, p. 3/4). Artikel 137c, en in het verlengde daarvan het beledigen in artikel 137e, laat daarom bewust het geslacht achterwege. De regering

was bovendien van mening dat artikel 137c niet noodzakelijk was om de positie van vrouwen te beschermen. Deze leden vragen waarom de regering een verschuiving aanbrengt in deze fundamentele afwegingen, zonder dat de praktijk daartoe noodzaakt.

2. Discriminatie van personen vanwege «seksuele gerichtheid»

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat bij strafrechtelijke discriminatiebepalingen waarbij de huidige definitie 'hetero- en homoseksuele gerichtheid' geldt, ook wordt aangenomen dat die grond ook lesbische en biseksuele gerichtheid omvat. Deze leden lezen ook dat dat niet wegneemt dat zij zich niet zonder meer herkennen in de huidige wettelijke terminologie. Kan de regering aangeven of deze beperkte definitie in het verleden en in het heden vaak tot problemen heeft geleid of leidt als het gaat om strafrechtelijke discriminatieprocedures? Kan de regering ook toelichten waar deze problemen dan uit bestaan?

De leden van de NSC-fractie lezen dat de discriminatiegronden in het Wetboek van Strafrecht breed en neutraal zijn geformuleerd zodat zij ook aan meerderheden bescherming bieden, ook al vormt de bescherming van minderheidsgroepen de aanleiding voor de wetswijzigingen. Kan de regering een nadere toelichting geven over de vraag of dit wetsvoorstel zou moeten bijdragen aan de bescherming van meerderheidsgroepen en zo ja, hoe dit zich verhoudt tot het doel van de wet om juist minderheidsgroepen betere bescherming te bieden?

3. Discriminatie van personen vanwege geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering een betere onderbouwing te geven van de 'pressing social need' voor uitbreiding van de strafbaarstelling van groepsbelediging, aanzetten tot haat, discriminatie en geweld, in het licht van artikel 9 en 10 EVRM. Daarbij vragen deze leden de regering te expliciteren wat de mate waarin groepsbelediging en aanzetten tot haat, discriminatie en geweld tegen groepen mensen op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie kan worden voorkomen, wat de (potentieel) schadelijke consequenties daarvan (kunnen) zijn, alsmede dit te voorzien van een wetenschappelijke onderbouwing.

De leden van de PVV-fractie verwijzen naar de parlementaire wetenschapstoets waarin gevraagd wordt om een uitgebreidere onderbouwing met betrekking tot de bredere betekenis van 'geslacht'. De onderzoekers stellen dat de regering duidelijk maakt dat het voorkomen

van discriminatie en marginalisering van bepaalde groepen noodzakelijk is, maar dat niet ingegaan wordt op de aard van het strafrecht als zwaar middel (*ultimum remedium*) en niet wordt onderbouwd waarom de inzet van het strafrecht geboden is met het oog op proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit. Deze leden verzoeken de regering alsnog uitvoerig invulling te geven aan bovenstaande lacunes.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering de toegevoegde waarde van de uitbreiding van de term 'geslacht' ten aanzien van steun aan discriminerende activiteiten (137f WvSr) en feitelijke discriminatie in ambt, beroep en bedrijf (art. 429quater WvSr) te onderbouwen. Deze leden vragen de regering hoe vaak en in wat voor soort situaties zij verwacht dat deze bepalingen zullen worden ingeroepen.

De leden van de PVV-fractie wijzen op de opmerking van de onderzoekers parlementaire wetenschapstoets dat met de toevoeging van 'geslacht' aan artikel 137c en 137e WvSr een andere belangwekkende wetswijziging wordt gerealiseerd: de bescherming van vrouwen (en mannen) tegen groepsbelediging. Deze leden verzoeken de regering met behulp van concrete voorbeelden duidelijk te maken wat de mogelijke praktische gevolgen kunnen zijn van deze toevoeging. Is het mogelijk dat bijvoorbeeld een beledigend bedoelde aanduiding als TERF strafbaar wordt? Of 'boze witte mannen' of 'toxic masculinity'? Deze leden verzoeken de regering de uitbreiding van artikel 137c met groepsbelediging van vrouwen en mannen te motiveren en de noodzaak van een dergelijke strafbaarstelling te onderbouwen. Zij verzoeken voorts bij bovenstaande beantwoording ook de bescherming van dominante groepen via de strafrechtelijke uitingsdelicten te betrekken.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat het doel van het wetsvoorstel is om te zorgen dat de artikelen 137c-f en 429quater van het Wetboek van Strafrecht ook bescherming bieden tegen belediging, haat zaaien, aanzetten tot geweld en discriminatie op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. Kan de regering specificeren hoe juist strafrechtelijke delicten op grond van gender kunnen bijdragen aan marginalisering op grond van genderexpressie, genderidentiteit en geslachtskenmerken? Kan de regering ook uitgebreider ingaan op de uitingsvrijheid en de verwachting ten aanzien van vervolging van deze delicten? Deze leden merken op dat in de tekst van het voorgestelde art. 90 quater van het Wetboek van Strafrecht echter alleen wordt verwezen naar de artikelen waarin de term 'discriminatie' of 'discrimineren' voorkomt. Dat betekent dat er nog steeds onduidelijkheid zou bestaan over wie er beschermd is tegen (groeps)belediging, aanzetten tot haat en aanzetten tot geweld. De letterlijke tekst van art. 90quater van het Wetboek van Strafrecht sluit dus niet aan bij wat de regering met het voorstel beoogt. Zij vragen of de regering bereid is de terminologie in het voorgestelde artikel art. 90 quater van het Wetboek van Strafrecht zo aan te passen dat de term 'geslacht' in alle bedoelde delicten (art. 137c t/m 137f en 429quater van het Wetboek van Strafrecht, dus niet alleen bij discriminatie maar ook bij

(groeps)belediging, aanzetten tot haat en aanzetten tot geweld) de brede betekenis krijgt (inclusief geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie).

Ondanks het feit dat het doel van de wet is de bescherming van de LHBTQI+ gemeenschap, is een onbedoeld neveneffect dat groepsbelediging van vrouwen en mannen dan wel haat zaaien ook strafbaar wordt op grond van art. 137c van het Wetboek van Strafrecht. Hoe kijkt de regering tegen dit onbedoeld effect aan? Kan de regering de uitbreiding van artikel 137c met de discriminatiegrond geslacht, onderbouwen? Is het mogelijk dat een verschil wordt gemaakt tussen groepsbelediging en haat zaaien van vrouwen ten opzichte van mannen, dan wel minderheden ten opzichte van dominante groepen? Kan de regering een aantal voorbeelden geven van grensgevallen? De regering wil bij de wijziging van de terminologie 'overinclusie' voorkomen. Dit betreft seksuele gerichtheden die, op grond van de huidige wetgeving strafbaar zijn, als daaraan in de praktijk uitvoering wordt gegeven. De wetenschappers die de wetenschapstoets uitvoerden wijzen echter op de problematische effecten van overinclusie, bijvoorbeeld in de vorm van stereotypering van bijvoorbeeld homoseksualiteit. Herkent de regering dit? Om ongewenste inclusie te voorkomen, stellen deze wetenschappers, kunnen ook specifiek geformuleerde wettelijke gronden in de Algemene Wet gelijke behandeling worden opgenomen, of kan worden gekozen voor een halfopen systeem. Ook kan ervoor worden gekozen met een nadere uitleg in de memorie van toelichting te volstaan. Is de regering bereid om met deze suggestie iets te doen? Kan de regering aangeven aan welke andere oplossingen we kunnen denken voor overinclusie dan de voorgestelde definitiebepaling in artikel 1(4) van de Algemene wet gelijke behandeling en artikel 90decies van het Wetboek van Strafrecht, die het nadeel van stereotypering niet kennen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat bij vervolging op grond van artikel 266 Sr momenteel ook al - op grond van de aanwijzing discriminatie - genderidentiteit reeds als strafverzwarende omstandigheid in de strafeis kan worden betrokken. Hoe vaak is dat sinds de inwerkingtreding van de aanwijzing gedaan? Hoe vaak wordt het momenteel al meegenomen in de strafeisen en kan de regering voorbeelden geven van gepubliceerde uitspraken waarin ook in het vonnis van de rechter genderidentiteit al meeweegt bij de strafoplegging?

De leden van de VVD-fractie hechten aan een goede registratie van delicten die worden gepleegd met een discriminatoir karakter, zoals openlijke geweldpleging, bedreiging en aanzetten tot haat en discriminatie. Kan worden toegelicht welke stappen zijn gezet om registratie van deze delicten te verbeteren en welke maatregelen worden getroffen om de registratie te verbeteren?

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat volgens de regering kan worden volstaan met het opnemen van het woord

‘geslacht’ in de artikelen 137 e.v. van het Wetboek van Strafrecht en dat niet specifiek ‘geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie’ hoeft te worden benoemd. De regering onderbouwt dit door te stellen dat in het voorgestelde artikel 90quater van het Wetboek van Strafrecht al wordt bepaald dat onder discriminatie of discrimineren op grond van geslacht mede moet worden verstaan ‘discriminatie of discrimineren op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie’. In de wetenschapstoets wordt er echter op gewezen dat de termen ‘discriminatie’ en ‘discrimineren’ niet in alle bedoelde strafbepalingen voorkomen, waardoor artikel 90quater niet van toepassing zou zijn. De gedragingen die strafbaar zijn gesteld in de artikelen 137c-e zijn ‘belediging (van een groep)’, ‘aanzetten tot haat’, ‘aanzetten tot discriminatie’ en ‘aanzetten tot geweld’. Alleen bij ‘aanzetten tot discriminatie’ zou de term ‘geslacht’ dan die bredere betekenis krijgen. Kan de regering bevestigen dat dit niet de beoogde uitwerking is en is de regering de mening deelt dat in deze artikelen niet kan worden volstaan met het woord ‘geslacht’?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering slechts zeer algemeen ingaat op de vragen die in de strafrechtspraktijk rijzen ten aanzien van genderidentiteit. Deze leden wijzen erop dat in andere landen reeds duidelijk is welke spanningsvelden kunnen ontstaan en dat in zulke situaties primair een afweging van de wetgever verwacht mag worden. Zij wijzen op voorbeelden waarin het uitdragen van fundamentele kritiek op het onderwerp genderidentiteit aan de orde is of de weigering om de door transgender personen gewenste voornaamwoorden te gebruiken dan wel de oproep daartoe. In zulke situaties is het fundamentele recht van vrije meningsuiting in het geding. Eveneens kan de vrijheid in het geding zijn om bijvoorbeeld steun te verlenen aan organisaties die zich zeer kritisch uitlaten over de ontwikkeling van een zogeheten genderideologie, hetgeen de regering betreurt en middels subsidies probeert te bestrijden. De wetenschapstoets geeft volgens deze leden terecht aan dat het aan de wetgever is om bij fundamentele afwegingen van grondrechten richting te geven, zeker als de regering zelf met een wetsvoorstel komt dat duidelijkheid beoogt te scheppen. Deze leden vragen de regering daarom uitgebreid in te gaan op de situaties waarin niet zozeer in geobjectiveerde zin sprake is van belediging en discriminatie, maar situaties waarin transgender personen op grond van hun subjectieve beleving de opvattingen van anderen als beledigend of discriminerend betitelen. Gaat de regering inzake genderidentiteit uit van de status quo in de jurisprudentie of zijn de opmerkingen dat ruimte geboden wordt aan maatschappelijke ontwikkelingen uitdrukkelijk bedoeld om meer beperkingen van grondrechten aan te moedigen ten gunste van genderidentiteit?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in de memorie van toelichting op pagina 9 staat: 'In het geldende strafrecht wordt deze groep personen al langs diverse wegen discriminatie beschermd'. Tegelijkertijd wordt beargumenteerd dat met dit wetsvoorstel de rechtspositie van de genoemde groep personen versterkt moet worden. Kan de regering nader beargumenteren waarom de rechtspositie van deze groep personen aanvullende versterking nodig heeft gezien de conclusie dat in het geldende strafrecht deze groep personen al langs diverse wegen tegen discriminatie beschermd wordt? Welke problemen worden met dit wetsvoorstel opgelost, en welke onderbouwing wordt hiervoor gegeven?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het doel van het wetsvoorstel ook is om de 'zichtbaarheid' van personen van een andere biologische geslachtsvariantie dan man of vrouw of wier genderidentiteit of genderexpressie verschilt van het hen bij hun geboorte toegekende geslacht te versterken. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten waarom gekozen is voor een nieuwe strafbaarstelling met als doel de zichtbaarheid van deze groep personen te versterken. Op basis van welke onderzoeken acht de regering het noodzakelijk dat de zichtbaarheid van deze groep versterkt moet worden? Zij vragen de regering of zij het standpunt onderkent dat het strafrecht geen beleidsmiddel, maar een ultimum remedium is.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben ook vragen bij de keuze voor het instrument van strafbaarstelling. Is een nieuwe strafbaarstelling proportioneel en het juiste instrument om dit doel te bereiken. Deze leden voelen zich in deze vragen gesterkt door de conclusie uit de Wetenschapstoets (onder punt 2). Daarin wordt gesteld dat de memorie van toelichting niet in gaat 'op de aard van het strafrecht als zwaar middel (ultimum remedium)' en de memorie van toelichting onderbouwt ook niet 'waarom de inzet van het strafrecht geboden is met het oog op proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit'. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering op deze conclusie en op aanbeveling 2, 3 en 4 uit de wetenschapstoets te reageren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader te expliciteren wat de toegevoegde waarde is, ten opzichte van de huidige wetgeving, om aan de artikelen 137c en 137e de grond 'geslacht' aan de discriminatiegronden toe te voegen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering middels voorbeelden te expliciteren wat nu precies verboden uitlatingen worden. Deze leden schetsen een hypothetisch voorbeeld: blijft het met de voorgestelde wetswijziging voor bijvoorbeeld een arts toegestaan is om te

stellen dat “transvrouwen biologische mannen zijn”? Erkent de regering dat deze wetswijziging potentieel op gespannen voet staat met de vrijheid van meningsuiting? Zo ja, hoe weegt de regering dit?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de voorgestelde wijziging van artikel 90quater, tweede lid, inhoudende dat onder discriminatie of discrimineren op grond van geslacht mede wordt verstaand discriminatie of discrimineren op grond van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie zich verhoudt tot het reguliere verbod op discriminatie en belediging?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de volgende hypothetische situatie strafbaar wordt gesteld op basis van de voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht: een sportclub heeft een mannen en een vrouwen kleedkamer. Een fysiek ogende vrouw betreedt de mannenkleedkamer, waar deze persoon wordt geweigerd vanwege het samenstel van fysieke geslachtskenmerken. Deze persoon stelt echter op basis van de genderidentiteit thuis te horen in de mannenkleedkamer. De persoon identificeert zich als man. Deze leden beseffen dat dit een zeer zeldzame situatie is maar vragen de regering te reageren op dit hypothetische voorbeeld en te beoordelen in hoeverre deze weigering van de sportclub strafbaar zou worden?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering stelt dat in de verschijningsvormen van genderidentiteiten slechts “beperkt helderheid [kan, red] worden gegeven”. Deze leden vragen hoe een strafbaarstelling van discriminatie op grond van genderidentiteit, waarbij vooraf beperkt helderheid gegeven kan worden over de verschijningsvormen, zich verhoudt tot de rechtsbescherming van burgers en organisaties. Hoe moeten burgers en organisaties weten welke uitlating of gedraging discriminerend is wanneer vooraf onduidelijk is welke verschijningsvorm een genderidentiteit kan aannemen? De regering schrijft hierover dat persoonlijke gevoelens pas als een genderidentiteit kunnen worden aangemerkt indien deze worden gedeeld binnen een groep mensen die hierdoor wordt gekenmerkt. Deze groep moet “zich op enige wijze maatschappelijk manifesteren” zodat deze groep in de samenleving in voldoende mate “als groep kan worden (h)erkend”. Kan de regering definiëren wanneer duidelijk is of een groep zich op enige wijze gemanifesteerd heeft en wanneer de groep als “voldoende” wordt herkend?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor de pijn die kan ontstaan bij het ‘misgenderen’ van personen. Deze leden vragen evenwel of het ‘misgenderen’ van personen zou kunnen leiden tot een strafbare vorm van discriminatie op basis van dit wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering erkent dat aan de gehanteerde begrippen een voldoende omliggende inhoud moet worden gegeven om te kunnen dienen als richtsnoer voor gedrag van de burger en beoordeling daarvan door de justitiële autoriteiten. Deze leden achten dit tot nu toe onvoldoende gebeurt, met name voor het begrip 'genderidentiteit' omdat, zo erkent de regering ook zelf: "niet alle voorbeeldsgewijs genoemde geslachtsvarianten een vastomlijnde betekenis hebben en dat ook deze ook niet zonder meer in het maatschappelijk verkeer als bekend mogen worden verondersteld." Kan de regering hier nader op reflecteren?

De leden van de ChristenUnie-fractie concluderen dat de conclusie uit de wetenschapstoets luidt dat het huidige wetsvoorstel onderbouwing mist aangaande de noodzaak tot strafbaarstelling van groepsbelediging van mannen en vrouwen. Deze leden vragen de regering op deze omissie (zoals verwoord in de Wetenschapstoets onder punt 4 en in aanbevelingen 7 en 8) te reageren. Welke consequenties hebben deze conclusie en aanbevelingen voor het voorliggend wetsvoorstel?

C. Verhouding tot hoger recht

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te reageren op aanbeveling 1 uit de wetenschapstoets waarin geadviseerd wordt om nader in te gaan op de verhouding van de voorgestelde term 'seksuele gerichtheid' en de artikelen uit het EVRM.

D. Uitvoering en financiële gevolgen

De leden van GroenLinks-PvdA-fractie hechten eraan dat dit wetsvoorstel niet blijft steken bij een dode letter, maar dat mensen die slachtoffer worden van discriminatie op grond van hun seksuele gerichtheid weten dat dit voortaan strafbaar is, politie, Openbaar Ministerie (OM) en andere wetshandhavers goed op de hoogte zijn van de inhoud, de politie in beginsel altijd een aangifte opneemt en het OM altijd overgaat tot vervolging. Is de regering bereid om de inwerkingtreding te begeleiden met een publiciteitscampagne, de wetswijziging mee te nemen in (bij)scholing van politie en OM en te bevorderen dat het OM discriminatie op grond van seksuele gerichtheid altijd overgaat tot vervolging?

De leden van de NSC-fractie onderschrijven het doel van de wet, namelijk het bieden van betere (strafrechtelijke) bescherming van LHBTQI+-personen. Deze leden vragen zich wel af in hoeverre dit wetsvoorstel daadwerkelijk een sterkere positie voor deze personen zal bewerkstelligen in de praktijk. Deze leden kunnen zich, met de regering, voorstellen dat het wetsvoorstel inderdaad zal zorgen voor het vergroten van de (her)kenbaarheid van de terminologie en dat mensen zich door het

wetsvoorstel gesteund zullen voelen om vaker melding te maken of een oordeel te vragen over discriminatie. Dit zou een positieve ontwikkeling zijn. Tegelijkertijd lezen zij ook dat de regering niet verwacht dat het om grote aantallen zal gaan, dat er niet een veel groter aantal aangiften van discriminatie wordt verwacht en dat het wetsvoorstel waarschijnlijk niet tot een significante toename van opsporing en vervolging zal leiden. Zij hopen dat het wetsvoorstel in de praktijk wel daadwerkelijk tot een betere aanpak van discriminatie leidt en dat de beoogde wijzigingen niet tot een 'dode letter' worden. Kan de regering aangeven wat zij gaat doen om te stimuleren dat er daadwerkelijk vaker meldingen en aangiften zullen worden gedaan van discriminatie op de betreffende gronden? Deelt de regering de mening dat een hogere meldingsbereidheid noodzakelijk is om de effectiviteit van (politie)onderzoek naar deze vormen van discriminatie te vergroten? Kan de regering ook specifiek voor de strafrechtelijke verbredingen uit dit wetsvoorstel aangeven waarom zij verwacht dat deze tot een sterkere positie van de beschermde groepen gaan leiden? Kan de regering ingaan op de prioriteit die volgens haar aan dergelijke zaken moet worden toegekend binnen opsporing en vervolging? Kan de regering tot slot aangeven hoe zij in de jaren na eventuele inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gaat monitoren hoe effectief de wetwijziging is?

De leden van de NSC-fractie lezen dat in de memorie van toelichting wordt aangehaald dat de overheid al gebonden is aan de gelijkebehandelings- en non-discriminatie-norm. Deze leden merken op dat in de memorie van toelichting niets staat over eenzijdig overheidshandelen en verwijzen naar de oproep van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, de voorzitter van het CRM en de voorzitter van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme om ook eenzijdig overheidshandelen onder de reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving te brengen. Kan de regering ingaan op eenzijdig overheidshandelen in het kader van de beoogde wetwijzigingen? Is de regering bereid om te overwegen ook eenzijdig overheidshandelen onder de reikwijdte van de gewijzigde bepalingen te laten vallen? Zo nee, kan zij toelichten waarom niet en waarom zij dit niet nodig acht?

E. Consultatie

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt verwezen naar consultatieadviezen van de Nationale Politie en van het Openbaar Ministerie, maar dat deze adviezen niet zijn aangehecht bij de memorie van toelichting. Kunnen deze adviezen alsnog met de Kamer worden gedeeld?

2. Discriminatie van personen vanwege geslachtskenmerken, genderidentiteit of genderexpressie

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het OM vraagt om een nadere toelichting op de wetstermen 'geslachtskenmerken', 'genderidentiteit', en 'genderexpressie'. Het OM heeft zorgen of de termen zich zodanig laten afbakenen dat voor burgers voorzienbaar is welke uitingen onder het bereik daarvan vallen. De leden van de ChristenUnie-fractie herkennen deze zorg. Deze leden vragen de regering nader te expliciteren op welke wijze het advies van het OM is opgevolgd en hoe deze termen nu precies onderling zijn afgebakend. Zij vragen om de correspondentie met het OM hierover te delen met de Kamer.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel C

De leden van de VVD-fractie lezen dat seksuele gerichtheden waarvoor geldt dat het in de praktijk brengen ervan strafbaarheid, buiten de reikwijdte van de discriminatiegrond seksuele gerichtheid vallen. In dat licht vragen deze leden naar de stand van zaken van het wetsvoorstel waarin lijkschennis zelfstandig strafbaar wordt gesteld. Wanneer wordt dit wetsvoorstel bij de Kamer ingediend?

De leden van de VVD-fractie hebben gezien dat in het nieuwe artikel 90decies Sr en in de Awgb wordt toegevoegd dat onder seksuele gerichtheid wordt verstaan 'seksuele gerichtheid op basis van consensus en gelijkwaardigheid op personen ongeacht het geslacht van die personen'. Deze leden onderschrijven de keuze om niet alleen in de toelichting, maar ook in de wettekst zelf toe te voegen dat seksuele gerichtheid op basis van consensus en gelijkwaardigheid wordt verstaan. Waarom is gekozen niet tevens deze passage ter verduidelijking toe te voegen in artikel 137c Sr?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de voorgestelde redactie van de definitie van seksuele gerichtheid, met een zinsdeel tussen streepjes, weinig fraai is. Belangrijker nog is dat deze leden constateren dat de voorgestelde definitie in plaats van de beoogde verduidelijking vooral nieuwe vragen oproept, temeer in relatie tot de toelichting op dit punt. Zij vragen een toelichting op het begrippenpaar consensus en gelijkwaardigheid. De toelichting lijkt te suggereren dat de zinsnede "op basis van consensus en gelijkwaardigheid" niets anders beoogt dan het uitsluiten van bescherming van strafbare gedragingen. Indien dat het geval is, hetgeen deze leden te beperkt zouden vinden, zou een eenvoudiger en adequater redactie voor de hand liggen. Mocht dat niet het geval zijn, dan vragen zij of de regering het begrip gelijkwaardigheid nader wil duiden. Beoogt de regering hiermee met name de relatie tussen meerderjarigen met minderjarigen te adresseren? Zij merken in dat geval

op dat dergelijke situaties door het begrip gelijkwaardigheid zouden kunnen worden bestreken, maar dat het begrip daartoe niet beperkt hoeft te blijven en ook op volwassenen betrekking kan hebben. Meer problematisch vinden zij dat het begrip gelijkwaardigheid in belangrijke mate een subjectieve betekenis kan krijgen, ten gevolge waarvan zowel de positie van minderjarigen onvoldoende beschermd kan blijken alsook dat relaties tussen meerderjarigen als ongelijkwaardig zouden kunnen worden betiteld en dus van bescherming verstoken kunnen blijven. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om expliciet de minderjarigheid in de tekst op te nemen? Zij vragen tot slot of de regering kan bevestigen dat het uitsluiten van bescherming niet beperkt hoeft te blijven tot de genoemde pedoseksuele gerichtheid en de gerichtheid op dieren en overleden personen.

Artikel II, onderdeel B

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in de redactie van artikel 90decies niet op vergelijkbare wijze als in het voorgestelde tweede lid van artikel 90quater de discriminatie op grond van seksuele gerichtheid heeft benoemd.

De leden van de SGP-fractie vragen eveneens hoe de regering het begrip consensus bedoelt in relatie tot seksuele gerichtheid. Deze leden menen dat hierdoor de veronderstelling kan ontstaan dat bij seksuele gerichtheid vooral wordt gedacht aan het aangaan van relaties. Immers, voor het beleven van de gerichtheid buiten de sfeer van relaties is het begrip consensus niet relevant. Zij ontvangen graag nadere duiding en vragen of de redactie gelukkig gekozen is.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de toevoeging “ongeacht het geslacht van die personen” noodzakelijk zou zijn. Deze leden menen dat het weglaten van de toevoeging mogelijk beter zou aansluiten bij de doelstelling van de regering. Immers, het onderscheidende van de bepaling richt zich allereerst op het uitsluiten van seksuele gerichtheid op andere wezens dan personen en vervolgens de gerichtheid op alle personen zonder nadere duiding centraal te stellen. Deze leden zijn niet bekend met kritieken die zouden stellen dat het geslacht van personen bepalend zou zijn voor de vraag of sprake is van seksuele gerichtheid en daarom lijkt de toevoeging overmatig. Indien die kritieken wel zouden bestaan, vernemen zij daar graag toelichting op.

Artikel III

De leden van de SP-fractie zien het dilemma wat zich voordoet over de definitie van seksuele gerichtheid in artikel 1(4) Awgb en artikel 90decies WvSr,. De leden erkennen de moeilijkheid waarmee deze definitie moet worden gekozen, maar zien net als de wetenschappers dat het uitsluiten

van bepaalde groepen ook weer problemen met zich meebrengt. Bij een te breed gekozen definitie bestaat er het risico dat bijvoorbeeld pedoseksualiteit of seksuele gerichtheid op dieren of overleden personen wordt beschermd waar dit niet de bedoeling is, maar bij een te nauwe definitie bestaat er het risico dat groepen die wél meer bescherming nodig hebben weer buiten de boot vallen. Kan de regering reflecteren op dit dilemma? Om welke redenen is er uiteindelijk gekozen voor de huidige definitie?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Kling