



Commissie **Gelijke** Behandeling

Artikel 1 in drievoud: eerste Gelijke Behandelingslezing minister Hirsch Ballin

Toespraak | 10-11-2009 | Utrecht, Minister Hirsch Ballin

Koninklijke Hoogheid,

Dames en heren,

Allereerst feliciteer ik de Commissie gelijke behandeling (Cgb) met haar vijftienjarig bestaan. Ze is daarmee – onvermijdelijk – even oud als de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Samen met mijn toenmalige collega van Binnenlandse Zaken was ik in 1994 verantwoordelijk voor de totstandkoming van die wet en de instelling van de Commissie.

Behalve feliciteren wil ik u ook complimenteren met uw initiatief om een jaarlijkse gelijkebehandeling-lezing te organiseren. Het is mij een eer om op deze feestelijke bijeenkomst de eerste lezing te mogen houden. Maar het is voor mij niet alleen eervol. Dit moment biedt mij ook de gelegenheid om uw aandacht te vragen voor het belang van bestrijding van discriminatie in het geheel van de bescherming van de rechten van de mens.

Laat ik beginnen met de Awgb. De Awgb is een uitwerking van artikel 1 van de Grondwet, dat luidt: “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.” De Awgb heeft als doel mensen te beschermen tegen praktijken die (nadelige) consequenties verbinden aan een of meer kenmerken die een wezenlijk deel uitmaken van iemands persoonlijkheid. U hoorde ze net voorbijkomen: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat. En het Integratiewetsvoorstel wil daar twee gronden aan toevoegen: leeftijd en handicap.

De formele methodiek van de Awgb houdt in dat ‘onderscheid maken’ verboden is, ongeacht de intenties van degene die het onderscheid maakt en de gevolgen ervan. Juist om onredelijke consequenties te voorkomen, is in 1994 bewust gekozen voor een zogenaamd ‘gesloten systeem’. Dat wil zeggen: zowel de werkingssfeer als de discriminatiegronden en de toegestane uitzonderingen zijn limitatief in de wet zelf opgenomen. En dat werkt. Dit systeem heeft op het terrein dat door de Awgb wordt bestreken geleid tot een hoog beschermingsniveau zoals de praktijk laat zien. In circa 80% van de gevallen worden de oordelen van de Cgb opgevolgd en velen hebben in de loop der jaren de weg naar de laagdrempelige Cgb weten te vinden. Vorig jaar zijn bijvoorbeeld 432 verzoeken om een oordeel ingediend. De door de Awgb geboden bescherming is in vele opzichten dan ook effectief gebleken.

Toch zou ik hier willen herhalen wat ik eerder - in 2003 - heb gezegd toen ik de eerste Artikel 1-lezing mocht verzorgen. Ik heb toen de vraag opgeworpen of we met de



Commissie Gelijke Behandeling

manier waarop we het anti-discriminatierecht vormgeven op de goede weg zijn. Meer precies, moeten we streven naar een samenleving waarin uiteindelijk geen onderscheid meer wordt gemaakt? Is dit 'wegwerken' van verschillen wel realistisch en zelfs wenselijk? Is het werkelijk zo verdraagzaam om datgene wat onlosmakelijk deel uitmaakt van iemands identiteit te verbannen naar de privésfeer? Wordt die persoon daarmee niet in wezen onzichtbaar? Ik wees er toen op dat het gelijkheidsbeginsel niet beoogt om hetgeen mensen ten diepste eigen is terzijde te schuiven maar – integendeel – juist wil beschermen tegen achterstelling en benadeling.

Herwaardering

Het fundament dat ten grondslag ligt aan het discriminatieverbod uit artikel 1 van de Grondwet is de menselijke waardigheid. Artikel 1 van de Grondwet kan, en moet in mijn ogen dan ook op een positieve manier worden gelezen: niet alleen als een verbod te discrimineren, maar óók als opdracht om de rechtsontwikkeling te richten op wederzijds respect voor ieders persoonlijke waardigheid. Artikel 1 Grondwet staat hierin niet op zichzelf. Deze gedachte komt ook tot uiting in twee andere, belangrijke, artikelen 1 waarin de erkenning van de gelijkwaardigheid van de mens en de menselijke waardigheid besloten ligt. Artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM van 1948) stelt kernachtig dat alle mensen vrij en gelijk in waardigheid worden geboren. Artikel 1 van het in 2000 geproclameerde Handvest van de Grondrechten van de EU – dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december a.s. rechtens bindende kracht verkrijgt – verwijst naar de onschendbaarheid van de menselijke waardigheid en formuleert expliciet de opdracht om deze te eerbiedigen en te beschermen.

Ik zou willen pleiten voor een herwaardering van verscheidenheid in plaats van het elimineren van verschillen. Door gelijkheid te interpreteren op een manier die juist verscheidenheid mogelijk maakt, wordt - in de volle betekenis van het woord - meer recht gedaan aan de gedifferentieerde identiteit van mensen. En aan het fundament van gelijkheid: menselijke waardigheid.

Andere tijden

Deze tijd vraagt om een andere visie op het gelijkheidsbeginsel. De samenleving is sinds 1994 veranderd. We zien nieuwe vormen van botsende aanspraken op grondrechten en gelijke behandeling. Neem bijvoorbeeld de gewetensbezwaarde trouwambtenaar die weigert huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht te voltrekken. Of iemand die vanuit zijn geloofsovertuiging weigert om personen van het andere geslacht de hand te schudden. We horen de laatste jaren een harde toon in het publieke debat. We merken dat de integratie in de Nederlandse samenleving hapert. Ik ben ervan overtuigd dat een heroriëntatie op het gelijkheidsbeginsel ons kan helpen deze problemen het hoofd te bieden. Sterker, ik denk dat zo'n benadering een groot praktisch potentieel in zich bergt dat we niet moeten onderschatten. In een pluriforme, divers samengestelde maatschappij - met uiteenlopende opvattingen, culturen en (religieuze) overtuigingen - zullen er altijd wrijvingen en spanningen zijn. Dat is een gegeven. De vraag is hoe daarmee om te gaan. Ik pleit daarbij voor een 'inclusive democracy', een democratie zonder feitelijke uitsluiting van mensen



Commissie Gelijke Behandeling

vanwege die elementen die tot hun identiteit behoren. Het uitsluiten van personen tast immers niet alleen de rechten en vrijheden van die personen aan, maar ondergraaft ook de grondslagen van de democratische rechtsstaat.

Culturele en religieuze verscheidenheid, gecombineerd met tolerantie, kunnen ingrediënten zijn voor een duurzame, krachtige staat. Pluriformiteit zet aan tot dynamiek, competitie en innovatie en legt daarmee de basis voor voorspoed. Tolerantie leidt de middelpuntvliedende krachten die het gevolg zijn van deze dynamiek in de juiste banen. Tolerantie voorkomt dat competitie uitmondt in onderlinge rivaliteit, conflict of zelfs geweld. Door de overheid gewaarborgde tolerantie verzekert een verdraagzame relatie tussen mensen van verschillende overtuiging.

Wederzijds respect

Toch zijn pluriformiteit en tolerantie alleen onvoldoende om onze samenleving duurzaam bijeen te houden. Een samenleving waarin de ander slechts wordt getolereerd, dus letterlijk wordt toegestaan te bestaan, is niet duurzaam. Zo'n samenleving vervalt op langere termijn tot onverschilligheid. Onverschilligheid maakt een samenleving kwetsbaar voor dreigingen van buitenaf, maar ook voor interne spanningen en voor groepen die geïsoleerd worden of zichzelf afsluiten. Dan wordt de onderlinge afstand steeds minder overbrugbaar, simpelweg door het ontbreken van contact en dialoog. Zo'n samenleving, die alleen gebouwd is op het oppervlakkig tolereren van de ander, brengt risico's met zich mee, zoals de multiculturele praktijk liet zien toen die in haar nadagen verworpen was tot wederzijdse onverschilligheid.

Op het fundament van tolerantie moet daarom een staat van wederzijds respect worden gebouwd. Het gaat niet alleen om het erkennen van het bestaan van de ander of diens anders-zijn. Het gaat om het erkennen van de ander als waardevol voor de samenleving. Met andere woorden, geen passieve onverschilligheid tegenover maar actieve betrokkenheid bij de ander, vanuit de gedeelde ambitie gezamenlijk aan de samenleving te bouwen.

Wederzijds respect begint met een betrokken en respectvolle staat. Een rechtsstaat in de ware zin van het woord. Een staat die zich naar zijn burgers niet onverschillig opstelt, maar inclusief. Een staat die in woord en daad laat zien dat hij iedere burger van belang acht, ongeacht diens ras, geloof, geslacht etcetera. Een staat die iedere burger mét diens persoonskenmerken volstrekt serieus neemt.

Uit recent wetenschappelijk onderzoek blijkt dat zo'n staat bij uitstek de sociale cohesie stimuleert. Als mensen zich in hun eigen, vaak particuliere identiteit erkend en serieus genomen weten, voelen ze zich sneller betrokken bij het grotere maatschappelijk verband. Het bevorderen van een samenleving waarin wederzijds respect de norm is, is dan ook niet voor niets een van de doelstellingen van dit kabinet.

Kansen

Er presenteren zich momenteel unieke kansen om te kiezen voor de richting zoals hiervoor bepleit. Zo staan we aan de vooravond van de inwerkingtreding van het



Commissie Gelijke Behandeling

Verdrag van Lissabon, waarmee, zoals gezegd, het Handvest van de Grondrechten (voor de meeste Lidstaten van de EU) juridisch bindend wordt. Die bindendheid draagt op belangrijke wijze bij aan het bevorderen van respect voor de identiteit en waardigheid van een ieder die zich binnen de rechtsorde van de Europese Unie bevindt. De diversiteit aan mensen binnen de Unie is waardevol en uniek. Wederzijds respect is dan ook een voorwaarde voor het onderling vertrouwen en de bereidheid om samen te werken.

Maar ook dichterbij huis zijn er waardevolle ontwikkelingen. Zoals u weet wordt er druk gewerkt aan de vormgeving en het wettelijk mandaat van het op te richten Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens (NIRM), dat naar verwachting per 1 januari 2011 geïntegreerd zal worden in de Cgb. De Cgb levert nu een zeer waardevolle bijdrage aan de effectuering van wederzijds respect. In individuele gevallen, waarin een oordeel wordt gevraagd over het respect voor de ander in een concreet geval. Maar ook in meer algemene zin, door het doen van onderzoek naar, en geven van advies over gelijke behandeling. Met de komst van het NIRM zal op nóg meer terreinen handen en voeten kunnen worden gegeven aan de drie artikelen 1 die ik noemde. Een van kernfuncties van het NIRM zal zijn om te fungeren als adres voor het brede terrein van de mensenrechten. Het geïntegreerde instituut zal een cruciale schakel zijn tussen het maatschappelijk middenveld, nationale en internationale organisaties. Zo zal het op belangrijke wijze bijdragen aan het vertalen van menselijke waardigheid als beginsel, naar handreikingen om aan dat beginsel in de praktijk vorm te geven.

Het NIRM zal dus organisatorisch worden verbonden aan de Commissie gelijke behandeling. Dat is niet alleen een praktische keuze, maar ook een heel zinvolle, juist wanneer we ons realiseren dat het respect voor wat de menselijke persoon eigen is, kern en grondslag vormt van de bescherming van de rechten van de mens. Daarvan getuigen de eerste artikelen van de UVRM en van het Handvest. Het verbod van discriminatie – gedragingen die mensen precies in wat hun eigen is, aantasten en zo hun waardigheid schenden – is daarvan de meest directe uiting. Het discriminatieverbod beschermt aldus ook vrijheden zoals die van godsdienst en levensovertuiging en de lichamelijke – ook seksuele – integriteit. Het discriminatieverbod is dus zowel een zeer fundamentele constitutionele norm als een grondrecht dat alleen met veel inlevingsvermogen in de diversiteit van het leven kan worden gehandhaafd. Precies daarom is de beoordeling van klachten door de Commissie gelijke behandeling zo'n belangrijke aanvulling op functies van de rechtspraak. Het Ministerie van Justitie zal – als ministerie dat de zorg heeft voor de infrastructuur van de rechtsstaat – in aansluiting op de beheerspraak voor de Commissie gelijke behandeling en de rechtspraak ook met het beheer van het NIRM worden belast.

Levende rechten van de mens

Mensenrechten, wederzijds respect en menselijke waardigheid zijn geen rustig bezit. De wijze waarop zij worden gewaarborgd en beschermd vergt dat daarmee in verschillende tijden op een verschillende manier wordt omgegaan. Niet voor niets wordt wel gezegd van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dat dit een 'levend instrument' is.



Commissie Gelijke Behandeling

Bedoeld wordt dan dat de interpretatie van dit Verdrag meegaat met de - veranderende - tijd. Van de regelgeving die het gelijkheidsbeginsel uitwerkt kan hetzelfde gezegd worden. Het gelijkheidsrecht is immers zowel internationaal als nationaal steeds sterk in beweging. Zo introduceerde het Hof van Justitie van de EG in zijn jurisprudentie het begrip 'discrimination by association' en wordt in Europees verband thans onderhandeld over een nieuwe richtlijn, die ziet op gelijke behandeling buiten de arbeid. Op nationaal niveau zullen in de Awgb, zoals ik eerder al aangaf, de gronden 'leeftijd en handicap' worden opgenomen. Daarnaast heeft het kabinet de Tweede Kamer bij brief van 19 december 2008 bericht dat het, mede naar aanleiding van adviezen van de Raad van State, besloten heeft om de term 'onderscheid' in de Awgb te vervangen door 'discriminatie'. Dit woord sluit naadloos aan op de terminologie van de Europese gelijkebehandelingsrichtlijnen en verzekert op ondubbelzinnige wijze de rechtsbescherming die deze richtlijnen beogen te bieden. De term past ook beter bij de terminologie van artikel 1 van de Grondwet en bij internationaalrechtelijke bepalingen als het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Met de term 'discriminatie' benadrukt het kabinet bovendien de ernst van dit fenomeen. Begrijp mij niet verkeerd, het kabinet gaat er niet van uit dat deze nieuwe terminologie ertoe zal leiden dat de Cgb een andere koers gaat varen. De Cgb volgde immers wat het begrip 'onderscheid' betreft al de Europeesrechtelijke interpretatie van het begrip 'discriminatie'. Het vervangen van 'onderscheid' door 'discriminatie' is dan ook hoofdzakelijk van juridisch-systematische betekenis. En tot slot kan natuurlijk niet onvermeld blijven dat, na lange discussie, het kabinet besloten heeft een voorstel in procedure te brengen dat de zogeheten enkele feit - constructie uit de Awgb wil schrappen en wil aansluiten bij de terminologie van de Europese Kaderrichtlijn gelijke behandeling.

Slot

“Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld”. Gelijke gevallen gelijk behandelen moet samengaan met respect voor verscheidenheid. Mensen zijn verschillend, maar gelijk in waardigheid. Die waardigheid te beschermen is – ook straks als Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens – de essentie van het werk van de Cgb. Of, zoals haar voorzitter het zo mooi zei tijdens mijn laatste werkbezoek aan de Commissie, “het NIRM moet de hoeder zijn van de menselijke waardigheid”.