

Vergaderjaar 2013–2014

33 344

Voorstel van wet van de leden Dijkstra en Schouw tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2013

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat inzake wetsvoorstel 33 344 (Voorstel van wet van de leden Dijkstra en Schouw tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling). In dit verslag zijn enkele vragen gesteld aan de regering. Het betreft vragen van de leden van de fracties van CDA, ChristenUnie en SGP. Met deze brief beantwoord ik deze vragen. Het kabinetsstandpunt over het gehele voorstel zal ik tijdens de plenaire behandeling kenbaar maken.

De leden van de CDA-fractie hebben zowel de initiatiefnemers als de regering gevraagd om voorbeelden uit het recente verleden te geven waarin door wijziging van wetgeving, gewetensbezwaren zich manifesteren bij (aspirant-)werknemers, waarbij de wetgever op nationaal niveau vervolgens expliciet generieke wetgeving tot stand heeft gebracht om deze gewetensbezwaren categorisch niet te honoreren.

Voor zover ik kan nagaan, zijn er op nationaal niveau geen generieke wetten tot stand gebracht om gewetensbezwaren in bepaalde arbeidssituaties categorisch niet te honoreren. Wat daarvan ook zij, het gaat in het hier aan de orde zijnde initiatiefwetsvoorstel om personen die in hun functie als ambtenaar van de burgerlijke stand als bestuursorgaan een overheidshandeling, te weten het sluiten van een burgerlijk huwelijk, niet willen uitvoeren vanwege het hebben van gewetensbezwaren. Ik ben van mening dat in deze concrete (arbeids)situatie het niet honoreren van gewetensbezwaren om welke reden dan ook goed onderbouwd is in het initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben de vraag gesteld hoe de initiatiefnemers en de regering de mate van honoreerbaarheid van gewetensbezwaren van ambtenaren in het kader van dit wetsvoorstel in het licht van de opmerking van de Raad van State waarderen. Zij vragen in dit kader of de inhoud van de overtuiging van deze ambtenaren een rol speelt bij het niet willen honoreren van hun gewetensbezwaren en of de regering de overtuiging dat het huwelijk alleen voorbehouden is aan personen van verschillend geslacht op zichzelf ziet als een vorm van discriminatie.

Het initiatiefwetsvoorstel laat ruimte om de geloofsovertuiging van de ambtenaren van de burgerlijke stand die reeds in dienst zijn te respecteren. Het voorstel laat immers aan gemeenten over hoe zij omgaan met ambtenaren die gewetensbezwaren hebben en of zij eerder gemaakte afspraken of gewekte verwachtingen respecteren. Voor nieuw aan te stellen ambtenaren van de burgerlijke stand geldt dit niet. Het sluiten van een burgerlijk huwelijk is een overheidshandeling. Overtuigingen van welke aard horen dan ook geen rol te spelen bij het al dan niet verrichten van deze overheidshandeling. Van een nog aan te stellen ambtenaar van de burgerlijke stand mag dan ook verwacht worden dat deze de opgedragen wettelijke taken uitvoert zonder onderscheid te maken op welke grond dan ook.

De overtuiging dat het huwelijk alleen voorbehouden is aan personen van verschillend geslacht levert op zichzelf geen discriminatie op. Iets anders is het indien een ambtenaar van de burgerlijke stand die overtuiging in de praktijk brengt en weigert bepaalde door de wet toegelaten huwelijken te sluiten.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of ook bruidsparen die het huwelijk zien als verbintenis tussen paren van verschillend geslacht er belang bij hebben een trouwambtenaar te krijgen «met een kijk op het huwelijk die overeenkomt met de hunne», kan ik mij niet goed voorstellen hoe deze vraag in het kader van dit voorstel relevant kan zijn. Het gaat erom dat als een wettelijke taak wordt uitgevoerd door een ambtenaar van de burgerlijke stand, die ambtenaar bij de uitoefening van zijn taak geen blijk mag geven van zijn eigen opvatting en de taak neutraal behoort uit te voeren.

Tot slot hebben de leden van de fractie van de CDA gevraagd hoe de regering aankijkt tegen de positie van de burgemeesters, die tevens als buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand worden/zijn benoemd.

Ik zie niet in hoe het initiatiefwetsvoorstel gevolgen kan hebben voor de positie van de burgemeesters. Burgemeesters kunnen op verzoek als buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand benoemd en beëdigd worden. Zolang er dus geen handeling (benoeming en beëdiging) is verricht, zijn burgemeesters geen buitengewoon ambtenaren van de burgerlijke stand. Mocht een burgemeester benoemd en beëdigd worden als buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand, dan geldt in zo'n geval dat de wet ook van toepassing is op de burgemeesters in de functie van buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand. Ook van hem mag verwacht worden dat hij de wet naleeft en voldoet aan de gestelde functie-eisen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben de regering gevraagd een inhoudelijke reactie te geven op het bij dit voorstel gegeven advies van de Raad van State. Naast een algemene reactie, zijn de leden in het bijzonder benieuwd naar een reactie op de door de Raad van State genoemde sterke twijfels rond de proportionaliteit van het voorstel in

verhouding tot het beoogde doel en de mate waarin het wetsvoorstel zich verdraagt met het gelijkheidsbeginsel.

Door dit initiatiefwetsvoorstel op belangrijke onderdelen te steunen, geef ik feitelijk al een antwoord op het advies. Met de indieners ben ik van mening dat niet alleen gekeken moet worden naar pragmatische oplossingen, maar ook naar normatieve/principiële redenen. In dit kader wijs ik u op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 15 januari 2013 in de zaken van Ladele en McFarlane. Voor het Hof woog zwaar dat de rechten van derden in het geding waren en dat het EHRM volgens vaste jurisprudentie de gelijke behandeling van personen op grond van seksuele gerichtheid een hoge bescherming toekent. Het Hof bevestigt dat nationale en lokale autoriteiten een grote vrijheid hebben om op dit punt beleid te voeren.

De leden van de fractie van de SGP hebben gevraagd waarom de regering het voorliggende wetsvoorstel van belang acht, als blijkt dat er in de praktijk geen enkel probleem is en of dit wetsvoorstel het beoogde doel niet te zeer voorbijschiet als het ook van (kandidaat)trouwambtenaren met gewetensbezwaren verwacht dat zij het huwelijk van twee personen van gelijk geslacht voltrekken. Daarnaast hebben zij de vraag gesteld of het voor de betrokken paren wenselijk is dat zij door iemand gehuwd worden die dat nooit met vreugde kan doen, ook al voldoet hij keurig aan de wettelijke eisen.

Sinds de openstelling van het burgerlijk huwelijk voor paren van gelijk geslacht leidt het vraagstuk van op godsdienst of levensovertuiging geïnspireerde gewetensbezwaren van trouwambtenaren bij het sluiten van huwelijken tussen partners van gelijk geslacht tot discussie. Meer dan tien jaar na de invoering van het huwelijk voor personen van gelijk geslacht is inmiddels duidelijk dat iedere nieuwe ambtenaar van de burgerlijke stand bereid moet zijn alle huwelijken, zonder enige uitzondering te sluiten. Om die reden heeft dit kabinet in het regeerakkoord opgenomen dat er geen nieuwe ambtenaren worden benoemd die gewetensbezwaren hebben tegen het sluiten van een huwelijk tussen paren van hetzelfde geslacht.

Voorts wijs ik op meer principiële redenen zoals hiervoor genoemd in antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie. Ik ben van mening dat anno 2013 niet alleen maar gekeken moet worden of praktische oplossingen voorhanden zijn. Ook principiële/normatieve motieven dienen een rol te spelen bij de afweging van belangen.

De voorgenomen wijziging van het BW regelt dat een persoon straks niet meer benoembaar is als (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand als hij in de uitoefening van zijn ambt onderscheid maakt op gronden die in de Algemene wet gelijke behandeling worden beschermd. Als iemand naar de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand solliciteert, weet hij dat van hem verwacht wordt dat hij alle huwelijken sluit. Een ambtenaar die daarvan niet iets moois kan maken – ongeacht zijn eigen opvatting – moet zich afvragen of hij geschikt is voor de functie.

Op de vraag van de leden van de fractie van de SGP of de regering met hen eens is dat een beroepsverbod voor gewetensbezwaarde ambtenaren strijdig is met de gelijke behandeling en of dit wetsvoorstel alle mensen die beogen trouwambtenaar te worden op dezelfde wijze behandelt, ongeacht hun visie op het huwelijk, kan ik melden dat artikel 3 van de Grondwet voorschrijft dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. De zinsnede «op gelijke voet» betekent dat er geschiktheidseisen kunnen worden gesteld. De benoembaarheid in de

functie van ambtenaar van de burgerlijke stand staat open voor alle Nederlanders. Een van de kerntaken van een (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand is dat hij of zij bereid is alle huwelijken, die op grond van de wet kunnen worden gesloten, te sluiten. Als een sollicitant niet aan deze kerntaak voldoet, is hij/zij niet geschikt voor de functie.

Voorts hebben de leden van de SGP-fractie de regering gevraagd op welke wijze zij haar burgers met gewetensbezwaren zal beschermen tegen uitsluiting van het ambt van (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand. Ook hebben zij de vraag gesteld of de regering met hen eens is dat door dit initiatief een onbalans optreedt in de grondrechten, in die zin dat door dit initiatief sprake is van schending van artikel 3 van de Grondwet en dat door dit initiatiefvoorstel direct onderscheid wordt gemaakt op grond van godsdienst of levensovertuiging. Tevens hebben zij de vraag gesteld wat de weging van de initiatiefnemers en van de regering is van het advies van de Raad van State, die op basis van gedegen onderzoek dit initiatiefvoorstel afwijst en hoe het initiatiefvoorstel zich verhoudt tot Europese verdragen, zoals bijvoorbeeld het EVRM, in het bijzonder artikel 9.

De functie van ambtenaar van de burgerlijke stand staat in beginsel open voor iedereen. Dat was het geval en blijft het geval. Een van de kerntaken van een (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand is dat hij of zij bereid is alle huwelijken, die op grond van de wet kunnen worden gesloten, te sluiten. Iedereen die aan de functie-eisen voldoet, kan solliciteren naar de functie en heeft evenveel kans als een ander om aangenomen te worden.

Ingeval sprake is van botsende belangen dan wel grondrechten, dient goed gemotiveerd te worden waarom het ene recht voorgaat op het andere recht. Anno 2013 dient niet alleen gekeken te worden naar pragmatische oplossingen, maar ook naar normatieve/principiële redenen. Ik wijs hierbij naar een recente uitspraak van rechtbank Den Haag¹. Op 23 oktober 2013 oordeelde de rechtbank over een buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand, die wegens gewetensbezwaren weigerde huwelijken tussen personen van gelijk geslacht te voltrekken. De rechtbank verklaarde het beroep van de ontslagen ambtenaar, dat bij zijn ontslag sprake zou zijn van schending van zijn godsdienstvrijheid alsmede zijn vrijheid van meningsuiting, ongegrond. De rechtbank was van oordeel dat het gemeentelijke beleid dat ten grondslag lag aan het ontslagbesluit en het op dat gemeentelijke beleid gebaseerde ontslagbesluit gerechtvaardigd en proportioneel was.

Tot slot hebben de leden van de SGP-fractie de regering gevraagd op welke wijze zij het personeelsbeleid denkt te controleren, dan wel te handhaven.

Het is primair de taak van de gemeenten om de wet na te leven. Mocht het toch voorkomen dat burgemeester en wethouders van een gemeente een ambtenaar van de burgerlijke stand benoemen, waarvan zij weten dat hij of zij niet bereid is alle huwelijken te sluiten, dan is er de mogelijkheid van vernietiging van het

benoemingsbesluit door de Kroon, zoals dat wordt vermeld in de toelichting van het initiatiefwetsvoorstel. Tegen een dergelijke vernietiging

¹ Rechtspraak.nl, ECLI:NL:RBDHA:2013:14133.

kan de belanghebbende (het college, maar ook de ambtenaar in kwestie), rechtstreeks in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk