

**HET VROUWENSTANDPUNT VAN DE STAATKUNDIG
GEREFORMEERDE PARTIJ**

**Een bespreking van enige de uit de SGP-jurisprudentie af te
leiden grondrechtelijke aspecten van het vrouwenstandpunt
van de SGP**

**THE SGP (Dutch Political Reformed Party) POSITION ON THE
PARTICIPATION OF WOMEN**

**A discussion on some constitutional aspects of the SGP
position on the participation of women to derive from SGP case
law**

Scriptie Nederlands Recht, Masteropleiding
Open Universiteit Nederland

Gera Douma
Studentnummer 837426512

Scriptiebegeleider: Mw. mr. C.M.B. Delnooz
Examinator: Mw. mr. C.B.M. van Haaren-Dresens

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	4
Inleiding	5
Hoofdstuk 1 - De Staatkundig Gereformeerde Partij	
1.1 Geschiedenis/bestaansrecht	7
2.1 Beginselen, statuten en vrouwenstandpunt	10
Hoofdstuk 2 – Gelijke behandeling/non discriminatie	
2.1 Inleiding	13
2.2 Artikel 1 van de Grondwet	14
2.3 Artikel 1 twaalfde protocol jo artikel 14 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	16
2.4 Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	21
2.5 Artikel 7 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen	21
2.6 Jurisprudentie met betrekking tot gelijke behandeling/non discriminatie	23
2.7 Toetsing SGP standpunt / conclusie	28
Hoofdstuk 3 – Het kiesrecht	
3.1 Inleiding	30
3.2 Artikel 4 van de Grondwet	30
3.3 Artikel 3 eerste protocol jo artikel 14 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	31
3.4 Artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	32
3.5 Artikel 7 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen	33
3.6 Jurisprudentie met betrekking tot het kiesrecht	33
3.7 Toetsing SGP standpunt / conclusie	36
Hoofdstuk 4 – Vrijheid van godsdienst, levensovertuiging, gedachten en geweten	
4.1 Inleiding	39
4.2 Artikel 6 van de Grondwet	39
4.3 Artikel 9 Europees Verdrag voor de Rechten van Mens	40
4.4 Artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten	42
4.5 Jurisprudentie met betrekking tot de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging	43
4.6 Toetsing SGP standpunt / conclusie	48
Hoofdstuk 5 – Vrijheid van meningsuiting	
5.1 Inleiding	50
5.2 Artikel 7 van de Grondwet	50
5.3 Artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	51
5.4 Artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	53
5.5 Jurisprudentie met betrekking tot vrijheid van meningsuiting	54
5.6 Toetsing SGP standpunt / conclusie	56

Hoofdstuk 6 – Vrijheid van vereniging	
6.1 Inleiding	57
6.2 Artikel 8 van de Grondwet	58
6.3 Artikel 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	59
6.4 Artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	60
6.5 Jurisprudentie met betrekking tot de vrijheid van vereniging	60
6.6 Toetsing SGP standpunt / conclusie	65
Hoofdstuk 7 – Botsing en samenloop van grondrechten	
7.1 Inleiding	68
7.2 Samenloop van grondrechten	68
7.3 Botsing van grondrechten	69
7.4 Conclusie	70
Hoofdstuk 8 – Samenvatting en eindconclusie	73
Lijst van geraadpleegde literatuur	80
Jurisprudentieregister	83

Lijst van afkorting

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen, Nederlandse Jurisprudentie
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ARP	Anti-revolutionaire Partij
ARRvS	Afdeling rechtspraak van de Raad van State
AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
B en W	Burgemeester en Wethouders
BW	Burgerlijk Wetboek
CDA	Christen-democratisch Appel
CHU	Christelijk-historische Unie
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CWI	Clara Wichmann Instituut
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EK	Eerste Kamer
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
KVP	Katholieke Volkspartij
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
OM	Openbaar Ministerie
PvdA	Partij van de Arbeid
RB	Rechtbank
RKSP	Rooms-Katholieke Staatspartij
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
TK	Tweede Kamer
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wsp	Wet subsidiëring politieke partijen
WvS	Wetboek van Strafrecht

Inleiding

Deze scriptie handelt over het vrouwenstandpunt van de Staatkundig Gereformeerde Partij en is een bespreking van enige de uit de SGP-jurisprudentie af te leiden grondwettelijke aspecten van het vrouwenstandpunt van de SGP. De bedoeling is om na te gaan of de toepassing van het vrouwenstandpunt binnen de SGP wel of niet in strijd is met de in Nederland geldende grondrechtenbescherming.

De onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt: *In hoeverre valt het vrouwenstandpunt van de SGP, volgens de Nederlandse rechter, onder de bescherming van de in Nederland geldende grondrechten en in hoeverre is het vrouwenstandpunt van de SGP (on)verenigbaar met de in Nederland geldende grondrechtenbescherming?*

De SGP is, op grond van de Bijbel, ervan overtuigd dat de man en de vrouw ieder een eigen plaats hebben in de maatschappij. Het uitgangspunt van de partij is dat de man 'het hoofd is van de vrouw'. De roeping van man en vrouw is gelijkwaardig, maar niet gelijk. Het politiek regeerambt is opgedragen aan de man en daarom neemt de partij het standpunt in dat vrouwen geen zitting mogen nemen in politieke organen.

Over de positie van de vrouw is sinds de jaren tachtig discussie zowel binnen als buiten de SGP, met name in de vrouwenbeweging. Deze discussie is recent weer opgelaaaid doordat een aantal maatschappelijke organisaties procedures hebben gestart tegen de Nederlandse Staat en de SGP. De staat heeft de subsidieaanvraag van de SGP voor het jaar 2006 moeten afwijzen vanwege een (civiele) rechterlijke uitspraak (7 september 2005).¹ Het proefprocessenfonds Clara Wichmann had samen met een aantal andere organisaties een zaak aangespannen tegen de Nederlandse staat. De eisers stelden dat het verlenen van subsidie aan de SGP indruiste tegen het VN-Vrouwenverdrag. De discussie over de positie van de vrouw binnen de SGP is door deze rechterlijke uitspraak versneld, wat een statutenwijziging tot gevolg heeft gehad. Vrouwen mogen nu wel lid worden van de partij. Behalve lid worden, kunnen vrouwen nu ook binnen de partij discussiëren, meestemmen en in plaatselijke besturen worden gekozen. Maar vrouwelijke leden kunnen geen voorzitter van een kiesvereniging worden en komen niet in aanmerking voor een zetel in de gemeenteraad, Provinciale Staten en Tweede Kamer.

Tegen de subsidieafwijzing door de overheid is de partij in beroep gegaan bij de bestuursrechter.² De bestuursrechter wees het beroep van de SGP af. De rechtbank oordeelde dat de Minister blijkens het vonnis, van 7 september 2005, onrechtmatig zou handelen door de aanvraag van de SGP in te willigen, hetgeen niet van de Minister kan worden gevergd. Tegen de beslissing van de bestuursrechter heeft de SGP hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze kwestie diende op 24 september 2007.³ Het hoger beroep van de SGP werd gegrond verklaard. De hoogste bestuursrechter in Nederland oordeelde dat de SGP wel recht heeft op subsidie omdat, kort samengevat, artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag niet noopt tot het buiten toepassing laten van de Wet subsidiëring politieke partijen.

Los van de beroepszaak bij de bestuursrechter, liep er ook nog een hoger beroep tegen het vonnis (civiel) van de Haagse rechtbank van 7 september 2005. De uitspraak was op 20 december 2007.⁴ Het Hof is van oordeel dat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen. De staat is gehouden om maatregelen te nemen die er daadwerkelijk tot leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent. De Staat

¹ RB Den Haag, 7 september 2005, LJN: AU2088.

² RB Den Haag, sector bestuursrecht, 30 november 2006, LJN: AZ5393.

³ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

⁴ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619.

zal daarbij die maatregel moeten inzetten die effectief is en tegelijkertijd de minste inbreuk maakt op de grondrechten van de (leden van de) SGP. Als de staat hiertegen niet in het geweer komt, handelt de staat 'onrechtmatig', aldus het Hof. Na de vaststelling van het Hof dat het niet over de subsidie mag oordelen, omdat de bestuursrechter, in casu de Raad van State, hierover gaat, geeft het er toch een opvatting over. De subsidiestop is 'geen passende maatregel', omdat het Hof het 'niet aannemelijk acht dat de SGP door stopzetting van de subsidie het passief kiesrecht voor vrouwen aanvaard'. Het Hof bekrachtigt het vonnis van de rechtbank (waarvan beroep), behalve voor zover de rechtbank de Staat (in de persoon van de minister van Binnenlandse zaken) bij uitvoerbaar bij voorraad verklaard vonnis heeft bevolen bij subsidiebeslissingen ingevolge de Wspp artikel 2 van de Wspp jegens de SGP buiten toepassing te laten, zolang vrouwen niet op gelijke voet met mannen lid kunnen worden van de partij. Intussen heeft de SGP cassatie aangetekend. Tegen het vonnis van het Hof is dat mogelijk; tegen de uitspraak van de Raad van State niet. Het illustreert het juridische doolhof waarin deze kwestie is terechtgekomen.

Deze gang van zaken en mijn persoonlijke interesse voor dit onderwerp is voor mij aanleiding mijn afstudeerscriptie hieraan te wijden. Om mijn centrale vraag te kunnen beantwoorden, doe ik onderzoek naar de betekenis en de reikwijdte van de in kaart gebrachte, relevante, in Nederland geldende bepalingen ten aanzien van de grondrechtenbescherming. De grondrechten die daarbij in het geding zijn, zijn achtereenvolgens: het gelijke behandeling/non-discriminatie beginsel, het kiesrecht, de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging.

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de geschiedenis en het bestaansrecht van de SGP en op basis van de beginselen en de statuten wordt het vrouwenstandpunt nader belicht. In de hoofdstukken 2, 3, 4, 5 en 6 worden respectievelijk de grondrechten: gelijke behandeling/non discriminatie, het kiesrecht, vrijheid van godsdienst, levensovertuiging, gedachten en geweten, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging behandeld. In hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan botsing en samenloop van grondrechten. Het afsluitende hoofdstuk bestaat uit een samenvatting en de eindconclusie

Hoofdstuk 1 – De Staatkundig Gereformeerde Partij

1.1. Geschiedenis/bestaansrecht

Inleiding

In ons land zijn er een groot aantal politieke partijen. Iedere partij heeft haar eigen uitgangspunten en doelstellingen. Sommige partijen lijken wel wat op elkaar wat betreft doelstellingen; anderen daarentegen zijn elkaars tegenpolen. De meest gangbare indeling van partijen is die van links en rechts. In de Tweede Kamer is dat zichtbaar: de diverse partijen zitten daar links en rechts van de voorzitter. Links is doorgaans het synoniem voor progressief. De rechtse partijen zijn in veel opzichten de tegenpool van de linkse. De PvdA wordt links ingedeeld, terwijl de VVD rechts in het politieke spectrum zit. Echter: deze partijen vinden elkaar wel op het gebied van abortus, euthanasie en diverse andere ethische kwesties. Het CDA wordt noch rechts, noch links genoemd, maar staat te boek als een middenpartij. De tweedeling links en rechts is dus niet bruikbaar voor alle partijen.

Confessioneel – niet confessioneel

Tot voor de Tweede Wereldoorlog was de beslissende factor of een partij rechts of links werd genoemd: is een partij respectievelijk confessioneel of niet-confessioneel? Met andere woorden: heeft een partij voor haar politieke werk een godsdienstige grondslag of niet? De rechtse, dus confessionele partijen waren tegen de leer van de volkssoevereiniteit. Volgens deze leer is alle gezag afkomstig van de mens. Doorgeredeneerd voor het politieke handelen wordt dan de mens de maatstaf voor allerlei beslissingen. De christelijke partijen stelden dat de overheid moet worden gezien als Gods dienaar. In het politieke handelen is het Woord van God dan uitgangspunt. De mens heeft niet het laatste woord. Voor het ontstaan van confessionele partijen als ARP en RKSP moeten we terug naar de 19^e respectievelijk 20^e eeuw. Groen van Prinsterer en Abraham Kuyper waren de grondleggers van de Anti-revolutionaire Partij, opgericht in 1879. Schaapman heeft veel betekend voor de Rooms-Katholieke Staatspartij. Deze partij werd opgericht in 1926 en was de voorloper van Katholieke Volkspartij (KVP) die in 1945 werd opgericht. In het begin van de 20^e eeuw, in 1908, is de Christelijke Historische Unie opgericht. De Savornin Lohman scheidde zich af van de ARP. Jarenlang hebben deze drie confessionele partijen, die nu zijn verenigd in het CDA, hun stempel gedrukt op de Nederlandse politiek.⁵

Waarom SGP?

Op 24 april 1918 werd in Middelburg weer een confessionele partij opgericht. De initiatiefnemers, van wie de belangrijkste de predikant G.H. Kersten was, konden zich reeds jaren niet meer vinden in de bestaande protestants-christelijke partijen. Zij wisten dat ze in die opvatting niet alleen stonden. Het gevolg van deze ontevredenheid was dat velen of niet stemden, of op de liberale partij.⁶ In 1918 was de situatie gunstig om tot oprichting van een eigen partij te komen, want bij de grondwetswijziging van 1917 was het districtenstelsel vervangen door het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging.⁷ De initiatiefnemers wisten dat hun aanhang verspreid was over het gehele land en niet geconcentreerd in een of meerder kiesdistricten. Tijdens de oprichtingsvergadering werd besloten de naam Staatkundig Gereformeerde Partij aan te nemen. Men wilde staatkunde, politiek bedrijven op grond van de gereformeerde beginselen.

⁵ *Ontstaan en bestaansrecht van de SGP: lesbrieven voortgezet onderwijs* 1986, SGP; Landelijk Verband van Staatkundig Gereformeerde Studieverenigingen.

⁶ *Ontstaan en bestaansrecht van de SGP: lesbrieven voortgezet onderwijs* 1986, SGP; Landelijk Verband van Staatkundig Gereformeerde Studieverenigingen.

⁷ Kortmann 2001. p. 91.

Redenen oprichting

Wat waren nu concreet de redenen waarom tot oprichting van een nieuwe protestantse partij werd overgegaan? De SGP zegt dat de confessionele partijen de Bijbel als leidraad voor het politieke handelen dienen te hanteren. Gods woord mag niet vrijblijvend zijn en tot een beleid voeren van 'voor elk wat wils'. Zijn Woord is het onmisbare uitgangspunt. Dit geldt niet voor de individuele mens, maar voor het gehele volk en dus ook de overheid. Over het ambt van de overheid wordt in artikel 36 van de Nederlandse geloofsbelijdenis gesproken.⁸ Een fundamenteel verschil tussen de ARP en de SGP was dat de ARP het verkorte artikel 36 heeft aanvaard terwijl de SGP het gehele artikel handhaaft. Een andere reden waarom velen het niet eens waren met de bestaande protestantse partijen wat betreft de taak van de overheid, was, dat deze partijen, ARP en CHU, zich sterk inzetten voor de dwang bij sociale verzekeringen en vaccinatie. De afgevaardigden van de SGP verzetten zich daartegen. Zij vonden dat de overheid met deze dwang veel te diep ingreep in het privé-leven van ieder mens afzonderlijk. In haar begintijd was de ARP evenmin voorstander van deze dwang. Later echter liet die partij dat principe los. De SGP riep de ARP voortdurend op om terug te keren tot het vroegere standpunt. Dat gebeurde echter niet.

Samenwerking met de RKSP

Naast de beschreven verschillen in visie op de taak van de overheid, was de samenwerking van ARP en CHU met de Rooms-katholieke Staatspartij een belangrijke reden om als afzonderlijke protestants-christelijke partij op te treden. Gedurende vele jaren bestuurden de zgn. coalitiekabinetten, die uit deze drie confessionele partijen bestonden, ons land. Gezien de wordingsgeschiedenis van ons land was dit voor de SGP niet te accepteren. Onze natie is ontstaan in de tijd van de Reformatie. Waar de Spanjaarden werden verdreven, daar ontstond een gereformeerde kerk. Kerk en staat groeiden als het ware als een tweeling op. Spanje en Rome hadden zich resp. tegen de zelfstandigheid van ons land en de kerk der Reformatie tot het uiterste verzet. De SGP verzette zich scherp tegen de machtspolitiek van ARP en CHU om samen met de RKSP te kunnen regeren en pleitte voor beginselpolitiek, gebaseerd op Gods Woord. Meerdere malen deed de SGP-leider Kersten een oproep tot de protestantse partijen om samen één grote partij te vormen die gebaseerd zou zijn op de gereformeerde beginselen. Gezamenlijk zou dan de toenemende macht van de RKSP kunnen worden tegengegaan. Bovendien zou het land er wel bij varen. Ondanks deze voortdurende oproepen bleven ARP en CHU met de RKSP regeringen vormen en bestuurden gezamenlijk het land. Het was duidelijk dat de SGP op een geheel ander spoor zat en hoe langer hoe verder van de andere protestantse partijen verwijderd raakte.

De ARP en de CHU bestaan niet meer als zelfstandige politieke groeperingen, maar zijn met de Katholieke Volkspartij, de opvolger van de vooroorlogse RKSP, opgegaan in het CDA. Het is een duidelijke zaak dat er dan voor echte beginselpolitiek, gegrond op de Bijbel en de eeuwenoude belijdenis van de kerk der Hervorming, geen ruimte meer is, aldus de SGP. De Bijbel als vaste norm wordt hoe langer hoe meer losgelaten en dat leidt tot horizontalisme, waarbij alleen de relatie van mens tot mens centraal staat en allerlei onbijbelse ontwikkelingen zijn daarvan het gevolg.⁹

⁸ *Nederlandse Geloofsbelijdenis*, 1561, Guido de Bres (Verdedigingsgeschrift). Het opschrift van artikel 36 Nederlandse Geloofsbelijdenis luidt: *Van het ambt der overheid*. Samenvatting inhoud: Wij geloven dat God de overheid verordend heeft, willende dat de wereld geregeerd worde door wetten en politiën (verordeningen). Tot het einde heeft Hij de overheid het zwaard in handen gegeven tot straf der bozen en bescherming der vromen. Hun ambt is te waken over het staatsbestuur en hand te houden aan den heiligen kerkdienst, het rijk van den antichrist te gronde te werpen en het Koninkrijk van Jezus Christus te vorderen. Voorts is een ieder schuldig zich den overheden te onderwerpen en hun te gehoorzamen in alle dingen die niet strijden tegen Gods Woord.

⁹ *Ontstaan en bestaansrecht van de SGP; lesbrieven voortgezet onderwijs* 1986, SGP; Landelijk Verband van Staatkundig Gereformeerde Studieverenigingen.

Kiesrecht

Bij de grondwetswijziging van 1917 was het algemeen kiesrecht voor mannen wettelijk vastgelegd. In 1922 werd het actief kiesrecht voor vrouwen vastgelegd, dat reeds in 1919 bij wet was ingevoerd.¹⁰ Dit was vooral naar de zin van de socialisten, die rijk en arm, man en vrouw kiesrecht wilden geven. De ARP was van dit algemeen kiesrecht een tegenstander. In het voetspoor van haar leidsman Kuiper was deze partij voorstander van het zgn. huismannenkiezrecht, waarbij de vader als hoofd van het gezin de stem uitbrengt. Deze mening houdt verband met de opvatting dat de staat een organisch geheel is. De kleinste cel van het 'organisme de staat' is het gezin. Deze cel is tevens de hoeksteen van de samenleving en moet daarom als eenheid naar buiten komen, ook wanneer er gestemd moet worden. De ARP zag het algemeen kiesrecht in wezen als revolutionair, gericht tegen de organische staat en tegen de fundamente van het gezin als eenheid. De SGP was dezelfde mening toegedaan. De ARP echter heeft zich eenmaal na aanvaarding vrijwel niet meer ingespannen het algemeen kiesrecht ongedaan te maken. Men accepteerde het, zij het aarzelend. De SGP bleef zich ertegen verzetten. Vooral het feit dat er niet alleen stemrecht was voor iedereen, maar ook opkomstplicht, was voor de SGP een onverteerbare zaak. Velen die niet wilden stemmen – onder hen waren ook vrouwen – werden beboet, terwijl ook gevangenisstraffen werden opgelegd. De SGP-vertegenwoordigers pleitten in de Kamer voortdurend voor afschaffing van – in ieder geval – de opkomstplicht.¹¹ In de Grondwet van 1917 was de uitoefening van het kiesrecht verplicht gesteld, maar die bepaling is al in 1922 geschrapt. De kieswet handhaafde nog lang daarna de opkomstplicht. In de tweede helft van de jaren zestig van de vorige eeuw kreeg de opvatting de overhand dat de kiezers volwassen genoeg zijn om zelf te bepalen of ze gaan stemmen. Bovendien zou de verkiezingsstrijd levendiger worden als de partijen niet meer konden rekenen op hun trouwe achterban.¹² Pas na de oorlog, in 1970, is die plicht inderdaad afgeschaft.¹³

Praktische politiek – getuigende politiek

Voor de oprichters van de SGP was het niet gemakkelijk om een nieuwe partij van de grond te tillen. Andere partijen beschikten over een kader, d.w.z. een groep leidinggevende organisatoren; de SGP echter niet. In 1918 deed men mee met de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Zonder succes evenwel. In 1922 werd ds. Kersten gekozen; in 1925 kwam ds. Zandt erbij en in 1929 ir. Van Dis, in 1937 verloor de partij deze zetel weer. Ook in provinciale staten en gemeenteraden nam het aantal staatkundig gereformeerde afgevaardigden na 1918 gestadig toe. Toen het plafond was bereikt, bleef de partij in omvang vrij stabiel. De geringe grootte deed de oprichters niet zo. In het partijblad 'De Banier' werd het aldus onder woorden gebracht: 'Zoo 't maar geen jagen wordt om haastig groot te zijn, doch de wacht betrokken bij het beginsel'.¹⁴

Om de theocratie – Een karakteristiek

In het geheel van de politieke partijen in ons land kenmerkt de Staatkundig Gereformeerde partij zich door haar streven naar een theocratie, een Godsregering. In artikel 3 van haar beginselprogramma lezen we: 'de overheid regeert bij de gratie Gods'.¹⁵ Zij ontleent dus haar gezag niet en kan die ook nimmer ontleenen aan het volk. Oppervlakkige lezing van dit artikel levert nogal eens de uitspraak op, dat de SGP tegen de democratie is. Zo sprak in

¹⁰ Kortmann 2001 p. 91.

¹¹ *Ontstaan en bestaansrecht van de SGP: lesbrieven voortgezet onderwijs*, 1986, SGP, Landelijk verband van Staatkundig Gereformeerde studieverenigingen.

¹² van Deth en Vis, p. 119

¹³ van der Pot 2006, p. 559.

¹⁴ *Ontstaan en bestaansrecht van de SGP: lesbrieven voortgezet onderwijs*, 1986, SGP, Landelijk verband van Staatkundig Gereformeerde studieverenigingen.

¹⁵ *Program van Beginselen*, vastgesteld door de algemene vergadering van de SGP, Utrecht, 26 februari 2000.

augustus 1984 de fractieleider van de PvdA aan het adres van o.a. de SGP uit, dat deze partij programma's heeft met wezenlijke a-democratische trekken. Hij zag in de politieke vertaling van het theocratische denken, 'een latente bedreiging van wezenlijke vrijheden'.¹⁶ Ter bestrijding van deze karikatuur verwijst de SGP naar art. 8 van het beginselprogramma: 'Haar ambt oefent de overheid uit onder medewerking van het volk. Die medewerking wordt verkregen door het kiesrecht zoveel mogelijk aan alle kringen van ons volk toe te kennen'.¹⁷ De democratie wordt door de SGP terdege gerespecteerd, zij keert zich juist met kracht tegen revolutionaire en reactionaire bewegingen, die de democratie ondermijnen. De democratie is voor de SGP geen toverwoord. Voor velen is tegenwoordig 'ondemocratisch' wel zowat het ergste verwijt dat men kan treffen en de opmerking, dat iets ondemocratisch is, is het einde van alle tegenspraak. Voor de SGP heeft de democratie echter niet het laatste woord en is op zichzelf nooit norm. Een democratie is een goede regeringsvorm, mits deze genormeerd is aan het Woord van God.¹⁸

1.2. Beginselen, statuten en vrouwenstandpunt

Beginselen en statuten

In haar statuten heeft de SGP haar grondslag als volgt geformuleerd:

'De partij stelt zich op de grondslag van Gods Woord, zoals daarvan belijdenis gedaan wordt in de artikelen van de Nederlandse Geloofsbelijdenis. Zij onderschrijft geheel en onvoorwaardelijk de Drie Formulieren van Enigheid, zoals deze zijn vastgelegd in de Nationale Synode, gehouden te Dordrecht in de jaren zestienhonderd achttien en zestienhonderd negentien. Zij belijdt mitsdien het absoluut gezag van Gods Woord (naar de zuivere Statenvertaling) over alle terreinen van het leven en derhalve mede over het terrein van het staatkundige en maatschappelijke leven zoals nader uitgewerkt in het Program van Beginselen'.¹⁹ Volgens diezelfde statuten streeft de partij niet in de eerste plaats naar een meerderheid van de kiezers, maar vooral naar de handhaving en doorwerking van de beginselen die ze belijdt. Daarom wordt de SGP ook wel een getuigenispartij genoemd.²⁰

Artikel 4 van het Program van beginselen van de SGP stelt: 'Wetgeving en bestuur mogen de prediking van het Evangelie niet hinderen, maar moeten deze bevorderen. De Kerk van Christus dient wel onderscheiden te worden van elke vereniging en moet naar eigen rechten beschermd worden. Dientengevolge behoren ongeloofspropaganda, valse religies en antichristelijke ideologieën door de overheid uit het openbare leven te worden geweerd'.²¹ De SGP redeneert dat God eerst de man heeft geschapen, en pas daarna – uit diens rib – de vrouw. Deze volgorde zou een bepaalde taakverdeling met zich meebrengen zoals blijkt uit artikel 7 van het Program van beginselen welke luidt: 'Gods Woord leert dat man en vrouw krachtens de scheppingsorde een eigen specifieke, van elkaar onderscheiden roeping en plaats hebben ontvangen. In deze orde is de man het hoofd van de vrouw. Maatregelen ter erkenning van de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen worden positief beoordeeld. Elk emancipatiestreven dat de van God gegeven roeping en plaats van mannen en vrouwen miskent, is revolutionair en moet krachtig worden bestreden'.²²

¹⁶ *Ontstaan en bestaansrecht van de SGP: lesbrieven voortgezet onderwijs*, 1986, SGP, Landelijk verband van Staatkundig Gereformeerde studieverenigingen.

¹⁷ *Program van Beginselen*, vastgesteld door de algemene vergadering van de SGP, Utrecht, 26 februari 2000.

¹⁸ *Ontstaan en bestaansrecht van de SGP: lesbrieven voortgezet onderwijs*, 1986 SGP, Landelijk Verband van Staatkundig Gereformeerde Studieverenigingen.

¹⁹ Artikel 2 *Statuten van de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP)*, vastgesteld door de algemene vergadering van de SGP, Utrecht, 31 maart 2007.

²⁰ http://nl.wikipedia.org/wiki/Staatkundig_Gereformeerde_Partij.

²¹ *Program van Beginselen*, vastgesteld door de Algemene Vergadering van de SGP, Utrecht, 26 februari 2000.

²² Idem.

Het vrouwenstandpunt

Het vrouwenstandpunt van de SGP is gebaseerd op artikel 10 van het Program van beginselen waarvan de tekst als volgt luidt: 'De opvatting van het vrouwenkiesrecht voortkomend uit een revolutionair emancipatiestreven, strijdt met de roeping van de vrouw. Dat laatste geldt ook voor het zitting nemen van de vrouw in politieke organen, zowel vertegenwoordigende als bestuurlijke. De vrouw zij in haar eigen consciëntie overtuigd of zij haar stem kan uitbrengen met inachtneming van de haar door God gegeven plaats'.²³

Tot voor kort luidde artikel 4 lid 1 (partijlidmaatschap) van de partijstatuten: 'Leden van de partij zijn mannen die de grondslag en de doelstelling van de partij onderschrijven, de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en zich bij een plaatselijke kiesvereniging in hun woonplaats of gemeente als zodanig hebben aangemeld en zijn toegelaten. Bestaat in hun burgerlijke gemeente geen kiesvereniging, dan kunnen zij zich aansluiten bij een nabije kiesvereniging. Zij kunnen in die kiesvereniging echter niet meestemmen over de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen'. De statuten bevatten dus de bepaling dat mannen lid zijn van de partij. Voor vrouwen was er het buitengewoon lidmaatschap, dat hen uitsloot van bestuursfuncties, van stemrecht binnen de partij en van het recht om kandidaat te staan voor bijvoorbeeld de Tweede Kamer. Op 24 juni 2006 heeft de Algemene Vergadering van de SGP met de vereiste 2/3 meerderheid ingestemd met wijziging van de statuten. Het voorstel tot wijziging van de statuten was mede een gevolg van de rechterlijke uitspraak van 7 september 2005.²⁴

In deze zaak, aangespannen door het proefprocessenfonds Clara Wichmann samen met een aantal andere organisaties tegen de Nederlandse staat, verklaart de Rechtbank te Den Haag dat de Staat handelt in strijd met artikel 7 sub a en sub c Vrouwenverdrag en daarmee onrechtmatig jegens Clara Wichmann c.s. en beveelt de Staat bij subsidiebeslissingen ingevolge de Wet subsidie politieke partijen (Wsp) te nemen vanaf de dag van betekening van het vonnis artikel 2 van de Wsp jegens de SGP buiten beschouwing te laten wegens strijd met artikel 7 Vrouwenverdrag, zolang vrouwen niet op gelijke voet met mannen lid kunnen worden van die partij.

In artikel 4, eerste lid, staat nu niet meer 'mannen' maar 'personen'.²⁵ Behalve lid worden kunnen vrouwen nu ook binnen de partij discussiëren, meestemmen en in plaatselijke besturen worden gekozen. Maar vrouwelijke leden kunnen geen voorzitter van een kiesvereniging worden en komen niet in aanmerking voor een zetel in de gemeenteraad, Provinciale Staten en Tweede Kamer. Zij hebben dus niet het zogeheten passief kiesrecht. Ook publieke functies als wethouder en minister blijven nog altijd buiten bereik van vrouwelijke leden van de SGP.²⁶ Een vrouw die lid is geworden van de SGP onderschrijft namelijk het beginselartikel 10 en selecteert zichzelf weg voor zo'n functie. Het SGP-hoofdbestuur stelt: 'Leden verplichten zich te handelen overeenkomstig het Program van Beginselen. Het Program van Beginselen heeft juridische gelding en bindt leden'. Artikel 38 van de statuten maakt beginselwijziging mogelijk. Dit artikel zegt: 'In het Program van Beginselen van de partij kan geen verandering worden aangebracht dan door een besluit van een algemene vergadering'.²⁷ Een vrouw binnen de SGP, die het regeerambt ambieert, dient dus eerst een wijziging van beginselartikel 10 voor elkaar te krijgen met een tweederde meerderheid.²⁸

²³ *Program van Beginselen*, vastgesteld door de Algemene Vergadering van de SGP, Utrecht 26 februari 2000.

²⁴ RB. Den Haag 7 september 2005, LJN: AU2088.

²⁵ *Statuten van de Staatkundig Gereformeerde Partij*, vastgesteld door de algemene vergadering van de SGP, Utrecht, 31 maart 2007.

²⁶ Meindert van der Kaaij, 'Vrouw mag lid worden van SGP, maar niet 'volwaardig'', *Trouw* 26 juni 2006.

²⁷ *Statuten van de Staatkundig Gereformeerde Partij*, vastgesteld door de algemene vergadering van de SGP, Utrecht 31 maart 2007.

²⁸ Rob Kooijman, 'Nieuwe SGP-statuten, geen rechtszaak?', *Nederlands Dagblad* 23 juni 2006.

Vrouwenstandpunt door de jaren heen

Het vrouwenstandpunt van de SGP is in de loop der jaren steeds strakker geworden. Bij de oprichting in 1918 stond in het beginselprogramma dat vrouwenkiesrecht in strijd was met 'de roeping van de vrouw'. Het antwoord op de vraag of vrouwen partijlid mochten worden lag waarschijnlijk zo voor de hand, dat er nooit iets over op papier gezet werd. Dat leidde tot de merkwaardige situatie dat SGP-vrouwen van de partij officieel niet mochten stemmen, maar negentig procent van hen deed dat toch. De kiesvereniging Den Haag kaartte de situatie aan op de algemene vergadering van de partij in 1982. In 1984 loste de SGP de kwestie voorlopig op door in de brochure 'In haar waarde' te besluiten dat de vrouw mag stemmen 'in de erkenning dat de man het hoofd is van de vrouw'. Gekozen worden in een politieke functie zit er voor de SGP-vrouw niet in. In datzelfde jaar verkent de Haagse kiesvereniging opnieuw de grenzen door twee vrouwen het lidmaatschap van de partij toe te kennen. Een van hen is Riet Grabijn-Van Putten. Er ontstaat onrust in de partij. Veel kiesverenigingen vinden dat het partijbestuur moet optreden tegen de Haagse vrijmoedigheden. In 1991 krijgen ze gelijk van het hoofdbestuur van de partij, dat schrijft in een brief dat vrouwen geen partijlid mogen worden. In 1993 gooit de SGP in twee vergaderingsrondes de deur dicht. Vanaf dan tot 1996 kunnen vrouwen geen lid meer worden. Ook alternatieven als 'beperkt lidmaatschap' of 'buitengewoon lidmaatschap' werden onmogelijk gemaakt. Partijvoorzitter ds. W.Chr. Hovius en secretaris C.G. Boender legden hun functie neer. Een paar dagen later laat SGP-fractievoorzitter Bas van der Vlies in het *Nederlands Dagblad* weten dat hij ook voor een ruimere oplossing was. "Maar moet ik daarom aftreden? Dat zou tot gevolg hebben dat de partij nog verder in de problemen zou raken".²⁹ In de jaren daarna kwam de SGP vaak in de media met haar vrouwenstandpunt, en ook voor het gerecht. In 1995 oordeelde het Hof te Den Haag dat de SGP discrimineerde, 'maar niet strafbaar'.³⁰ De intensieve samenwerking met (toen nog) RPF en GPV kwam onder spanning te staan. Het eerst in Zoetermeer, waar de SGP het vetorecht eiste over de kieslijst van de beide andere partijen, wat hun geweigerd werd. De SGP verbrak de samenwerking.

In 1996 verandert de partij haar statuten. Vrouwen mogen buitengewoon lid worden. Meepraten, niet meestemmen. In 2001 dient Riet Grabijn een klacht in bij de Commissie Gelijke Behandeling. De klacht wordt niet-ontvankelijk verklaard. In 2003 zegt de overgrote meerderheid van de SGP-jongeren geen moeite te hebben met een vrouwelijk SGP-Kamerlid. Er komt een commissie die de bijbelse argumenten nog eens op een rij moet zetten, maar die commissie stelt de verschijning van haar rapport steeds uit.³¹

Een van de meest vasthoudende tegenstanders van de SGP is het Clara Wichmann Instituut. Zoals hier boven al is vermeld, behaalde het CWI, met de uitspraak van de rechtbank Den Haag op 7 september 2005,³² haar eerste succes.

Mede naar aanleiding van bovengenoemde uitspraak heeft de Algemene Vergadering van de SGP, op 24 juni 2006, ingestemd met wijziging van de statuten. Vrouwen kunnen sindsdien lid worden van de SGP, zij hebben stemrecht in de algemene ledenvergadering en zij kunnen binnen de partij bestuursfuncties vervullen. Gehandhaafd is dat vrouwen zijn uitgesloten van het passief kiesrecht.

²⁹ Redactie binnenland 'Vrouwenstandpunt steeds strakker', *Nederlands Dagblad* 8 september 2005.

³⁰ Hof Den Haag 30 november 1995, NJ 1996, 324.

³¹ Redactie binnenland 'Vrouwenstandpunt steeds strakker', *Nederlands Dagblad* 8 september 2005.

³² RB Den Haag, 7 september 2005, LJN: AU2088.

Hoofdstuk 2 – Gelijke behandeling/non discriminatie

2.1 Inleiding

Het gelijkheidsbeginsel komt op verschillende plaatsen in het Nederlandse rechtssysteem op uiteenlopende wijzen tot uitdrukking. De artikelen 90 quater, 137 en 429 quater WvSr bevatten strafbepalingen waarmee elementen van het gelijkheidsbeginsel beschermd worden; artikel 5 van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) verbiedt in het algemeen om onderscheid te maken; de administratie dient zich te houden aan het beginsel van behoorlijk bestuur dat zij gelijke gevallen gelijk behoort te behandelen.³³

In de internationale regelgeving waarbij Nederland partij is, is een scala aan bepalingen te vinden die op (aspecten van) gelijkheid betrekking hebben. Met name in de sfeer van de Verenigde Naties zijn diverse verdragen tot stand gebracht die het bereiken van (aspecten van) gelijkheid tot doel hebben, bijvoorbeeld het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.³⁴

Het gelijkheidsbeginsel appelleert aan gevoelens over rechtvaardigheid en gerechtigheid. De hoeveelheid regelgeving die nodig is om het gestalte te doen krijgen, is groot en neemt nog toe. Blijkbaar is het een moeilijk te realiseren beginsel. Dit hangt samen met het 'onzelfstandig' karakter ervan. Het gaat steeds om gelijke behandeling vanuit een bepaald gezichtspunt. Gelijkheid is vaak niet een waarde op zichzelf, maar heeft betekenis in relatie tot andere waarden. Het gevolg daarvan is dat voor uiteenlopende gebieden aangegeven of zelfs geregeld moet worden op welke aspecten en in welke mate gelijke behandeling wenselijk of geboden is. De grondwetgever van 1983 heeft het gelijkheidsbeginsel neergelegd in artikel 1 van de Grondwet.³⁵

Het gelijkheidsbeginsel wordt in verband gebracht met een grote verscheidenheid aan begrippen, zoals het verbod van discriminatie, gelijkheid voor het recht/de wet, gelijke bescherming door het recht, en 'affirmative action' (of corrigerende ongelijkheid, positieve discriminatie, positieve actie of egaliserende differentiatie).³⁶

Gelijkheid wil zeggen gelijkheid met anderen die voor zover zakelijk relevant in gelijke omstandigheden verkeren dan wel gelijke persoonlijke kwalificaties bezitten. Differentiatiecriteria die zakelijk niet relevant zijn mogen derhalve niet worden gebezigd. Discriminatie wil zeggen een ongelijke behandeling op grond van bepaalde groepskenmerken, i.c. kenmerken die leden van de groep hetzij überhaupt niet kunnen afleggen, hetzij niet kunnen afleggen zonder daarmee schade te berokkenen aan de eigen persoonlijkheid. Het verbod van discriminatie vormt aldus een specificatie van de gelijkheidsnorm: discriminatiegevoelige kenmerken zijn noch als zodanig noch middellijk zakelijk relevant en mogen derhalve niet als grondslag dienen voor differentiaties en bejegening.³⁷

Het discriminatieverbod is ontegenzeggelijk de bekendste dimensie van het gelijkheidsbeginsel. De ogenschijnlijke verschillen in formulering die er bestaan, doen niet af aan de grote mate van overeenstemming die geïdentificeerd kan worden met betrekking tot de inhoudelijke betekenis van het discriminatieverbod, in de zin van de criteria ter vaststelling van een verboden discriminatie.³⁸ Omdat bij de beantwoording van de onderzoeksvraag het discriminatieverbod centraal staat, zal vooral daarop worden ingegaan.

³³ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 49.

³⁴ In werking getreden 22 augustus 1991, *Trb.* 1991, 134.

³⁵ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 49 en 50

³⁶ Henrard 2006, p. 218.

³⁷ Aldus Burkens, in Kroes e.a. 2002, p. 37.

³⁸ Henrard 2006, p. 220.

2.2 Artikel 1 van de Grondwet

Artikel 1 van de Grondwet is als volgt geformuleerd: *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.*

In beginsel zijn op alle handelingen van zowel overheid als burgers ten opzichte van een ieder die valt onder het Nederlandse recht de voorschriften van art. 1 Gw toepasselijk. Het uitgangspunt ervan is een plicht tot gelijke behandeling. Ongelijke behandeling is op grond van het artikel te onderscheiden in: a. geoorloofde ongelijke behandeling, b. ongeoorloofde ongelijke behandeling (eerste zin) en c. discriminatie (tweede zin). De eerste zin van art. 1 Gw formuleert het '*gelijkheidsbeginsel*', in de tweede is een algemeen *verbod van discriminatie* neergelegd. De eerste zin richt zich, zo is bij de herziening van 1983 uitdrukkelijk gesteld, tot de wetgever, de uitvoerende overheid en de rechter.³⁹

Volgens de eerste volzin van art. Gw moeten slechts 'gelijke gevallen' gelijk behandeld worden. Wat 'gelijke gevallen' zijn, omvat een beoordeling: in welk opzicht zijn gevallen gelijk? Welke criteria zijn relevant voor de bepaling of gevallen aan elkaar gelijk zijn? Daarmee komen we bij de kern van art. 1 Gw, eerste volzin. Deze bepaling houdt in dat aan een ongelijke behandeling gerechtvaardigde keuzen en motiveringen ten grondslag moeten liggen. De onderscheidingscriteria moeten zakelijk relevant zijn en noodzakelijk om een op zichzelf geoorloofd doel te bereiken. Anders gezegd, de bepaling verplicht de overheid tot het motiveren van een ongelijke behandeling.⁴⁰

De open opsomming van verbodsgronden in de tweede zin geeft aan dat elke vorm van discriminatie verboden is. Bepalend is dus de inhoud van het begrip 'discriminatie'. Hierover zei minister De Gaay Fortman bij de grondwetsherziening van 1983: 'Discriminatie is een ander behandelen op een zodanige wijze dat hij die ander duidelijk maakt dat hij deze aspecten van mens-zijn als een onwaardige beschouwt. Deze formulering maakt duidelijk dat discriminatie meer is dan ongeoorloofd ongelijk behandelen. Er is een pejoratief element in te onderkennen dat is gericht op als wezenlijk te beschouwen eigenschappen. Burkens heeft een analyse van het begrip gegeven uitgaande van het hierboven genoemde onderscheid in aanvaardbare differentiatiedoelen en –criteria. Het gaat volgens hem bij discriminatie om persoonsgebonden groepeigenschappen ('attributen' in zijn woorden) waar leden van de groep in het geheel geen afstand van kunnen doen (bijvoorbeeld ras of geslacht), dan wel geen afstand van kunnen doen zonder de eigen persoonlijkheid te beschadigen (bijvoorbeeld godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid). Discriminatie wil volgens hem zeggen dat men bepaalde nadelige consequenties verbindt aan groepsattributen in die zin dat men (uitsluitend) op grond van zodanige attributen concludeert tot het ontbreken van eigenschappen die op zichzelf wel een ongelijke behandeling ten opzichte van medeburgers zouden kunnen rechtvaardigen.⁴¹ Discriminatie is een collectief verschijnsel en moet als zodanig krachtens het (on)gelijkheidsbeginsel zeker aan de overheid niet zijn toegestaan.⁴²

In de klassieke visie op de rechtsstaat en de grondrechten gelden de grondrechten slechts in de relatie overheid – burger. Men spreekt wel van verticale werking van grondrechten. Dit klassieke stelsel wordt doorbroken, zodra men aanneemt dat grondrechten ook in de relaties tussen burgers onderling werken (horizontale werking).⁴³ Lange tijd was in Nederland algemeen aanvaard dat grondrechten alleen werking hadden in de verhouding tussen overheid en burger. De vraag is of deze opvatting historisch gezien juist is. Wanneer men uitgaat van de idee dat de rechten van de mens een ieder van nature toekomen, dan ligt het voor de hand aan te nemen

³⁹ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 50.

⁴⁰ Van Bijsterveld in Koekkoek, 2000, p. 65.

⁴¹ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 51-52.

⁴² Van der Pot e.a., 2006, p. 304.

⁴³ Kortmann 2001, p. 368 en 370.

dat zij tegen iedereen gelden, niet alleen tegenover de staat. In overeenstemming met die gedachte werd in de eerste verklaringen waarin grondrechten waren opgenomen niet alleen bescherming geboden tegen het optreden van de overheid, maar werd er ook een garantie in gezien tegen machtsuitoefening in het algemeen, ook tegen ongelijkheid en onvrijheid op grond van bijvoorbeeld allerlei heerlijke rechten.⁴⁴ In deze visie vormen de rechten van de mens van oudsher fundamentele beginselen die aan de algemene maatschappelijke positie van individuele burgers ten grondslag liggen. Dit impliceert dat zij zowel tegenover de overheid als tegenover particulieren kunnen worden ingeroepen. Niettemin werd de *grondrechtenproblematiek* tot voor kort altijd als een publiekrechtelijke aangelegenheid beschouwd. Dit uitgangspunt is in Nederland tot de zestiger jaren zelden ter discussie gesteld. Sindsdien is het probleem van de horizontale werking echter steeds meer in de belangstelling komen te staan. De oorzaken hiervan worden in de literatuur in verband gebracht met onder meer de volgende factoren: toenemende aandacht voor de rechten van de mens, sociaal-economische ontwikkelingen en vervaging van rechtsgebieden.⁴⁵

Heeft het gelijkheidsbeginsel ook horizontale werking? Mag een politieke partij met een beroep op godsdienst vrouwen van het lidmaatschap uitsluiten? Mag een kerk vrouwen uit het geestelijk ambt weren? Het vraagstuk welke vormen van discriminatie in het maatschappelijk leven moeten worden tegengegaan, is uiteindelijk van politieke aard, en wordt sterk beïnvloed door godsdienstige en levensbeschouwelijke inzichten. Hier dient in beginsel de wetgever het voortouw te nemen.⁴⁶ Via wetgeving werkt het gelijkheidsbeginsel wel tussen burgers onderling. De rechtspraak past artikel 1 Gw zelden als zodanig in horizontale verhoudingen toe, doch wel in verband met de afweging van belangen in privaatrechterlijke verhoudingen.⁴⁷ De Hoge Raad is enkele malen bijna terloops uitgegaan van horizontale werking van art. 1 Gw (en art. 26 IVBPR): HR 7 mei 1993, NJ 1995, 259 en HR 13 januari 1995, NJ 1995, 430. Uit die arresten kunnen, volgens HR 20 oktober 1995, NJ 1996, 330, geen verdere conclusies worden getrokken over de omvang en betekenis van horizontale werking van die artikelen. In het arrest Van Pelt/Martinair aanvaardde de Hoge Raad in 2004 opnieuw horizontale werking van art. 1 Grondwet, in een geschil tussen een groep piloten en hun werkgever betreffende leeftijdsdiscriminatie.⁴⁸ In de literatuur zijn de meningen over horizontale werking van het discriminatieverbod verdeeld. Kortmann is van oordeel dat art. 1 van de Grondwet 'bijzonder problematisch' is, indien het in horizontale betrekkingen wordt toegepast.⁴⁹ Van Bijsterveld daarentegen wijst erop, dat het hele recht doordrongen is van het beginsel dat aan art. 1 ten grondslag ligt, en dat reeds lang voor de totstandkoming van art. 1 Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling 'het in art. 1 besloten rechtsbeginsel een rol speelde in de verhouding tussen burgers onderling'.⁵⁰

De vooropstelling van het discriminatieverbod in de Grondwet betekent niet dat het belangrijker is of voorrang heeft boven andere grondrechten; er is geen hiërarchie tussen grondrechten.⁵¹

Wat betreft de rechterlijke toetsing aan de diverse, al dan niet in art. 1 GW genoemde discriminatiegronden, kan worden opgemerkt dat deze varieert van zeer strikt tot nogal losjes.⁵²

⁴⁴ Monopolistische bevoegdheden, voorheen uitgeoefend door bijzondere personen en voor een deel nog in de 19^e en twintigste eeuw uitgeoefend. N.E. Algra en H.R.W. Gokkel, *Fockema Andreae's Verwijzend en verklarend juridisch woordenboek*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1999.

⁴⁵ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 174 en 175.

⁴⁶ Van der Pot e.a., 2006 p. 311.

⁴⁷ Bovend'Eert 2004, p.8.

⁴⁸ HR 8 oktober 2004, NJ 2005, 117.

⁴⁹ Kortmann 2001, p. 393..

⁵⁰ S.C. van Bijsterveld, artikel 1, in: Koekkoek 2000, p. 69.

⁵¹ Fey, Kellerman en Nieuwboer 2004, p. 51.

⁵² Ten aanzien van art. 1 Gw en art. 26 IVBPR heeft de CRvB in zijn uitspraak van 4 november 1993, AB 1994, 213 overwogen dat onderscheid op een van de in die artikelen genoemde gronden 'suspecter' is en daarom strikter getoetst moet worden, dan onderscheid op een andere grond.

Daarnaast speelt bij de rechterlijke toetsing ook een rol of door het onderscheid al dan niet gewichtige belangen worden geraakt.⁵³

Ook moet worden gewezen op het toetsingsverbod, ex art. 120 Gw, ten aanzien van wetten in formele zin, hetgeen de inroepbaarheid van het discriminatieverbod danig beperkt.

Tenslotte kan de reikwijdte van artikel 1 worden beperkt door botsing met andere grondrechten zoals bijvoorbeeld de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting. Aan het gelijkheidsbeginsel wordt in dit opzicht geen prioriteit toegekend. Het is aan de rechter om van geval tot geval te bepalen welk grondrecht voorrang moet krijgen.⁵⁴

De AWGB, die in werking getreden is op 1 september 1994, is ontstaan tegen de achtergrond van de wens voor een ruimer toepassingsgebied van het discriminatieverbod, dat meer zou moeten omvatten dan discriminatie op grond van geslacht. De grondwetgever had in 1983 immers een heel open en algemeen geformuleerd discriminatieverbod opgenomen in artikel 1. De AWGB moet dan ook gezien worden als een overigens niet exhaustief bedoelde concretisering, een uitwerking van dit grondwetsartikel. De AWGB bevat geen open model van het discriminatieverbod, in tegenstelling tot artikel 1 Gw, maar verbiedt wel onderscheid op acht gronden, meer bepaald godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid en burgerlijke staat. De AWGB heeft slechts betrekking op een limitatief aantal terreinen. Hoewel 'arbeid en vrij beroep' en 'aanbieding van goederen en diensten, sluiten van overeenkomsten (...)' vrij ruime begrippen zijn, wordt het toepassingsgebied van de AWGB hierdoor wel ingeperkt ten opzichte van artikel 1 Gw. Ten slotte moet erop gewezen worden dat artikel 3 AWGB zowel rechtsverhoudingen binnen kerkgenootschappen als het geestelijk ambt uitsluit van het toepassingsgebied van de AWGB. Deze verdere inperking van het toepassingsgebied van de AWGB laat echter het brede bereik van artikel 1 Gw (evenals van de verschillende internationaalrechtelijke bepalingen die eenieder verbindend zijn) onverlet.⁵⁵

2.3 Artikel 1 twaalfde protocol jo artikel 14 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Art. 14 van het EVRM vindt enkel toepassing op discriminatie in het genot van rechten en vrijheden "welke in dit Verdrag (EVRM) zijn vermeld". Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alleen de in het Verdrag, maar de in de aanvullende protocollen gegarandeerde rechten en vrijheden worden bedoeld. Aangezien art. 14 EVRM enkel in combinatie met een ander artikel van het Verdrag of een protocol kan worden ingeroepen, stelt men dat het non-discriminatiebeginsel een complementair of accessoir karakter heeft.⁵⁶

Art. 14 EVRM luidt: *Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.* Art. 1 lid 1 twaalfde protocol luidt: *Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.* Artikel 1 twaalfde protocol jo art. 14 bevat een ieder verbindende bepaling waarop voor de Nederlandse rechter, eventueel ook tegen Nederlands recht in (op grond van art. 93 en 94 Gw), een beroep kan worden gedaan.⁵⁷ Op grond van art. 93 Gw hebben bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende

⁵³ Zie met name Loenen, Het gelijkheidsbeginsel, 1998, p. 42 e.v.

⁵⁴ Holtman en Loenen 1997, p. 47.

⁵⁵ Henrard 2006, p. 264.

⁵⁶ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 138.

⁵⁷ Van der Pot e.a. 2006, p. 315.

kracht nadat ze zijn bekendgemaakt. Artikel 94 Gw bepaalt dat binnen het Koninkrijk wettelijke voorschriften geen toepassing vinden indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Artikel 93 Gw verleent aan bepalingen die 'naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden' rechtstreekse werking jegens de burgers en ingevolge art. 94 Gw heeft 'een ieder verbindend' internationaal recht voorrang boven de Grondwet, de wet in formele zin en lagere wetgeving.⁵⁸

De formulering van art. 14 EVRM geeft op zichzelf geen enkel criterium aan om te bepalen wanneer er sprake is van 'discriminatie'. Van oudsher, en meer bepaald sinds de *Belgische taalzaak* (23 juli 1968), is door het Europese Hof gesteld dat alleen onderscheid waarvoor geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat, verboden is.⁵⁹ Hier is verder een heel toetsingsmodel rond uitgewerkt. De rechtspraak van het EHRM, en het toetsingsmodel meer in het algemeen, is geconcipieerd om ongelijke behandeling door de overheid te beoordelen.⁶⁰

Het eigenlijke toetsingsmodel dat gehanteerd wordt om te bepalen of een bepaalde ongelijke behandeling al dan niet verboden discriminatie uitmaakt bestaat grofweg uit twee (eventueel drie) stappen. In een eerste stap moet worden vastgesteld dat er inderdaad sprake is van een ongelijke behandeling (van vergelijkbare 'zaken'). Vervolgens wordt dan bepaald of deze ongelijke behandeling een verboden discriminatie uitmaakt. Eerst en vooral moet het gaan om een *verschil in behandeling* tussen personen. Deze ongelijke behandeling moet bovendien teruggaan op een persoonlijk kenmerk, ook bij de zogenoemde open modellen van het discriminatieverbod. Het Hof komt slechts toe aan de rechtvaardigingstoets als het heeft vastgesteld dat de klacht gevallen betreft die voldoende vergelijkbaar zijn en die ook effectief ongelijk worden behandeld.

Het tweede deel van het toetsingsmodel betreft de eigenlijke rechtvaardigingstoets. Sinds de *Belgische taalzaak* wordt de uitdrukking '*redelijke en objectieve rechtvaardiging*' verder uitgesplitst in twee componenten, meer bepaald een doeltoets en een proportionaliteitstoets. De *doeltoets* vereist dat het onderscheid in behandeling een *legitiem doel* dient. In tegenstelling tot wat gebruikelijk is bij het leerstuk van legitieme beperkingen, is er bij artikel 14 geen limitatieve opsomming van mogelijk inroepbare legitieme doelen. In het algemeen kan wel gesteld worden dat het doel van het onderscheid niet verboden mag zijn in het licht van het EVRM en de onderliggende waarden van het verdrag. Het doel moet, met andere woorden, minstens verzoenbaar zijn met de beginselen van de democratische rechtsstaat.

Er worden verdergaande eisen gesteld aan de verhouding tussen het legitieme doel en het gemaakte onderscheid in behandeling, in die zin dat het gemaakte onderscheid pertinent en adequaat, of relevant moet zijn om het bereiken van dat doel mogelijk te maken. Hoewel dit pertinentiecriteria doorgaans wordt onderscheiden van de proportionaliteitstoets, zijn beide criteria met elkaar verweven. Wanneer het doel het onderscheid niet kan verklaren, zal de aangevochten maatregel evenmin de proportionaliteitstoets kunnen doorstaan. Een pertinent onderscheid is echter niet noodzakelijkerwijs proportioneel. De proportionaliteitstoets koppelt ook terug naar het legitieme doel, en stelt een aantal bijkomende eisen over de verhouding tussen het gemaakte onderscheid en het legitieme doel waarvoor dat onderscheid wordt gemaakt. Deze toets is ongetwijfeld de toets die de meeste impact heeft, in die zin dat de invulling *in concreto* van de gestrengheid van proportionaliteit die vereist wordt, meestal doorslaggevend is voor de bepaling of er al dan niet een schending van het discriminatieverbod heeft plaatsgevonden. De formulering van artikel 14 EVRM toont verder ook aan dat de aan- of afwezigheid van een discriminatoire bedoeling niet doorslaggevend is. Een dergelijke bedoeling is dus niet vereist om van discriminatie te kunnen spreken; de discriminatoire effecten volstaan

⁵⁸ Koekkoek 2000, p. 459-465.

⁵⁹ EHRM, 23 juli 1968, Publ. ECHR, Series A vol. 6, par. 10 (*Belgische taalzaak*).

⁶⁰ Henrard 2006, p. 222 en 223.

hiertoe.⁶¹ De toetsing aan het EVRM door de verschillende Nederlandse rechterlijke instanties geschiedt in grote trekken op analoge wijze.⁶²

De vraag die zich vervolgens aandient is, of het discriminatieverbod ook horizontaal, tussen private personen, toepasselijk is.

Het begrip 'horizontale werking' is op verschillende wijzen te omschrijven, afhankelijk van het uitgangspunt dat gekozen wordt. Gaat men uit van *de aard van de rechtsverhouding* dan kan horizontale werking van grondrechten gedefinieerd worden als de *werking van grondrechten in privaatrechtelijke verhoudingen*. Hier is dus het onderscheid tussen een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke rechtsverhouding van doorslaggevende betekenis.

Het praktische verschil tussen deze twee benaderingen zit vooral in de positie van de overheid. Als men let op de aard van de rechtsverhouding dan kan in een bepaalde situatie ook van horizontale werking sprake zijn als er een overheidsorgaan bij betrokken is. De overheid kan immers ook als privaatrechtelijke rechtspersoon deelnemen aan het rechtsverkeer.

Neemt men daarentegen de aard van het rechtssubject als uitgangspunt, dan is er alleen sprake van horizontale werking in rechtsverhoudingen waar *geen overheidsorgaan* bij betrokken is. Van horizontale werking was immers dan alleen sprake indien het ging om de werking van grondrechten tussen burgers onderling.⁶³

Dit verschil in terminologie en de consequenties daarvan voor de rol van de overheid heeft de grondwetgever bij de grondwetsherziening van 1983 doen besluiten om horizontale werking te definiëren als: de werking van grondrechten tussen burgers onderling. De voorkeur van de grondwetgever hing nauw samen met zijn standpunt 'dat de overheid in elke relatie waarin zij tot de burger kan staan – derhalve ook in privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen – de grondrechten in acht dient te nemen'.⁶⁴ Dit standpunt werd gedragen door de overweging dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsfiguren zozeer met elkaar samenhangen dat een daarop gebaseerd criterium voor de gelding van grondrechten niet hanteerbaar is. Bovendien zou een verschil in dit opzicht kunnen leiden tot willekeur en rechtsongelijkheid, omdat de overheid eerder zijn toevlucht zou kunnen nemen tot privaatrechtelijke constructies, wanneer de beschikbare publiekrechtelijke middelen niet tot het gewenste resultaat zouden leiden.⁶⁵

De doorwerking van grondrechten in de horizontale verhoudingen kan op verschillende wijzen en ook in meer en minder vergaande mate plaatsvinden. Daarbij zijn vijf schakeringen van horizontale werking te onderscheiden. De minst vergaande is wellicht de opdracht aan de wetgever of de overheid om een nader geformuleerd belang of beginsel ook in particuliere verhoudingen te verwezenlijken; dat is het geval met de instructienormen die men gewoonlijk bij de sociale grondrechten aantreft. Iets verder gaat de grondrechtsnorm, die zich niet alleen tot de wetgever richt maar zich ook aan de rechter presenteert als een belangrijke waarde waarvan de rechter de invloed ondergaat bij de interpretatie van privaatrechtelijke regels of begrippen. Vervolgens kan het grondrecht zelfstandig een rechtsbelang uitdrukken, dat de rechter bij de afweging van belangen mede in aanmerking moet nemen. Nog weer verder gaat een grondrecht, dat de uitdrukking is van een rechtsbeginsel waarvan de rechter slechts op zwaarwegende gronden mag afwijken. Ten slotte kan het grondrecht beogen zich dwingend aan de rechter op te leggen en slechts die afwijkingen toe te staan, welke tot een grondwettelijke beperkingsclausule herleidbaar zijn.

In de beschreven benadering is geen plaats meer voor de gedachte, dat de grondrechten of alle in het geheel niet of alle op dezelfde wijze en in dezelfde mate in de horizontale verhoudingen zouden doorwerken. Dit impliceert dat ook ten aanzien van onze grondwettelijke grondrechten, evenals ten aanzien van de verdragrechten, bij de vraag naar de

⁶¹ Henrard 2006, p. 222-228.

⁶² Van der Pot 2006, p. 276.

⁶³ *Bijl. Handelingen II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 15.

⁶⁴ *Bijl. Handelingen II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 15.

⁶⁵ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 176 en 177 en J. Boesjes, 'De horizontale werking van grondrechten', *NJB* 8 september 1973, nr. 29, p. 910 en 911.

horizontale werking niet naar een voor alle rechten gelijkloidend antwoord moet worden gezocht. De antwoorden kunnen per artikel, per artikelonderdeel, misschien zelfs per categorie van gevallen, waarop het artikel betrekking heeft, verschillen.⁶⁶

Verder wordt een onderscheid gemaakt tussen 'directe' en 'indirecte' horizontale werking. Onder 'directe' horizontale werking wordt verstaan de werking van grondrechten 'als zodanig' in de verhoudingen tussen burgers onderling. Hiermee wordt meestal bedoeld dat grondrechten 'echte' rechtswerking hebben, dat wil zeggen, zich dwingend aan de rechter opleggen, waarbij slechts die afwijkingen zijn toegestaan die herleidbaar zijn tot de beperkingsclausule van het grondrecht. In een dergelijk geval werken grondrechten in horizontale verhoudingen op dezelfde wijze als in de relatie tussen overheid en burger.

Van 'indirecte' horizontale werking wordt gesproken als grondrechten op een andere wijze doorwerken in horizontale verhoudingen. Grondrechten kunnen bijvoorbeeld van invloed zijn op de interpretatie van de normale privaatrechtelijke begrippen zoals de 'goede trouw', de 'redelijkheid en billijkheid' en de 'maatschappelijke zorgvuldigheid'. In dat geval werken grondrechten niet volledig *als grondrechten*: de grondrechtenbepalingen worden niet als zodanig toegepast, maar vormen slechts een argument bij de interpretatie van de begrippen, die in het privaatrecht worden gehanteerd. Voor sommigen is dit reden om dan überhaupt niet van 'horizontale werking' te spreken. Dit houdt verband met de gedachte dat zowel aan het publiekrecht (incl. de grondrechten) als aan het privaatrecht dezelfde fundamentele beginselen van menselijke waardigheid te grondslag liggen. Het is daarom vanzelfsprekend dat grondrechten als fundamentele beginselen ook een rol spelen in het privaatrecht, maar daarmee is niets bijzonders gezegd. Daarmee is echter nog niet gesteld dat grondrechten in zo'n geval ook 'echte' rechtswerking hebben. Om in dergelijke gevallen reeds te spreken van horizontale werking is in deze opvatting weinig zinvol en zou zelfs afbreuk kunnen doen aan de betekenis van de grondrechten in verticale verhoudingen.

Anderen tillen aan deze terminologische argumenten minder zwaar. In deze visie past de gedachte dat ook de 'indirecte' horizontale werking een juridisch relevant verschijnsel is. De wijze waarop grondrechten doorwerken in horizontale verhoudingen is dan niet alleen van belang, maar juist het feit dat grondrechten van invloed kunnen zijn op deze verhoudingen. Het is dus vooral de omstandigheid dat de rechter bij de beslechting van geschillen tussen burgers de grondrechten in zijn overweging betreft die hier relevant wordt geacht en niet zozeer de juridische vorm die de rechter daaraan geeft.

In feite komen de bovengenoemde vijf schakeringen van horizontale werking neer op een verfijning van het onderscheid tussen 'directe' en 'indirecte' horizontale werking. Alleen de laatstgenoemde schakering kan worden aangemerkt als 'directe' horizontale werking, terwijl de overige kunnen worden beschouwd als verschillende vormen van 'indirecte' horizontale werking.⁶⁷

Ten aanzien van horizontale werking van internationale grondrechten moet een onderscheid worden gemaakt tussen de werking van deze bepalingen in de *nationale rechtsorde* enerzijds en in de *internationale rechtsorde* anderzijds. In het *nationale recht* is horizontale werking van verdragsbepalingen niet uitgesloten. Dat geldt in elk geval voor verdragsbepalingen die 'een ieder verbindend' zijn. Een ieder verbindende verdragsbepalingen maken op dezelfde wijze als nationaal rechtelijke bepalingen onderdeel uit van de Nederlandse rechtsorde. Verdedigbaar is dat deze bepalingen op eenzelfde wijze horizontale werking hebben als de grondwettelijke grondrechten. De opvatting van de grondwetgever in 1983 was immers in algemene bewoordingen gesteld en niet beperkt tot de grondrechten die in de Grondwet zijn opgenomen. Langs deze weg zou voor een ieder verbindende

⁶⁶ J. Boesjes, 'De horizontale werking van grondrechten', *NJB* 8 september 1973, nr. 29, p. 911 en 912 en *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nrs. 1-5, p. 15 en 16.

⁶⁷ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 177-179.

verdragsbepalingen op dit punt hetzelfde kunnen gelden als voor de grondwettelijke grondrechten.

De regering beschouwde de vraag of bepalingen die niet een ieder verbindend zijn horizontale werking hebben, als 'een vraag van terminologische aard'. In veel gevallen zijn dergelijke bepalingen geformuleerd in de vorm van een verplichting voor de verdragsstaten om een bepaald grondrecht te realiseren. Indien de uitvoering van deze verplichting gevolgen heeft voor de verhouding tussen burgers onderling, dan is dit in de brede begripsopvatting van de regering een vorm van horizontale werking. In deze opvatting was immers als minst vergaande wijze van horizontale werking genoemd de opdracht aan de wetgever of de overheid om een bepaald grondrecht ook in de particuliere verhoudingen te verwezenlijken.

In het *internationale recht* is horizontale werking van verdragsbepalingen in principe niet mogelijk. Het internationale recht is een rechtsgebied waarin hoofdzakelijk staten als rechtssubject kunnen optreden. Het individu speelt daarin een ondergeschikte rol. Maar ook in verdragen waarin het individuele klachtrecht is toegekend kan in beginsel geen klacht worden ingediend over het gedrag van particulieren; alleen de gedragingen van staten kunnen daarbij ter discussie worden gebracht. Wel zijn er dergelijke gevallen indirecte wegen te construeren, waarbij gedragingen van individuele burgers aan de kaak kunnen worden gesteld. De klager kan in de procedure het standpunt innemen dat de staat voor de bestreden gedragingen verantwoordelijk moet worden gesteld, omdat de staat verzuimd heeft adequate wetgeving tot stand te brengen om bepaalde door particulieren veroorzaakte misstanden te voorkomen. Ook zou gesteld kunnen worden dat de nationale rechter op grond van een onjuiste toepassing van het betreffende verdrag een bepaalde verdragsschending toelaatbaar heeft geacht. Voor het handelen van het orgaan 'rechter' is de staat aansprakelijk te stellen. In sommige gevallen is zo een *indirecte vorm van horizontale werking* ook in het internationale recht mogelijk.⁶⁸

Wat betreft de horizontale werking van het EVRM lijkt het op het eerste gezicht dat het EHRM zich daar moeilijk over te kunnen uitspreken. Klachten kunnen op grond van art. 34 EVRM immers alleen worden ingediend tegen staten en derhalve niet tegen particulieren. Er zijn echter verschillende manieren waarop de doorwerking van grondrechten in rechtsverhoudingen tussen burgers onderling, op indirecte wijze via een handelen of nalaten van de staat, bij het EHRM aan de orde kan worden gesteld.

In de meeste gevallen komt de horizontale werking in Straatsburg aan de orde via het leerstuk van de 'positieve verplichtingen'. Daarmee wordt bedoeld dat de staten verplicht kunnen zijn om het effectieve genot van een vrijheidsrecht te verzekeren door bepaalde maatregelen te treffen. De staat wordt dan het verwijt gemaakt ten onrechte niet te hebben ingegrepen om een bepaald recht in de verhoudingen tussen burgers onderling te beschermen.⁶⁹

Wat betreft het antwoord op de vraag of het discriminatieverbod ex art. 14 EVRM ook horizontaal, tussen private personen toepasselijk is, kan worden gezegd dat het aan de ene kant in het algemeen aanvaard is dat niet elke ongelijke behandeling in de particuliere sfeer ontoelaatbaar is. Aan de andere kant valt er ook iets te zeggen voor de bescherming van de individuele vrijheid eigen keuzes te maken. De afweging over de toelaatbaarheid van dergelijke ongelijke behandeling zal per geval moeten worden beoordeeld. Het uitgangspunt zou dan zijn dat een ongelijke behandeling in de privé-sfeer gerechtvaardigd moet worden, waarbij deze rechtvaardiging getoetst wordt via analoge lijnen/principes. Met andere woorden, ook particulieren mogen geen ongerechtvaardigd onderscheid maken, maar de grens van wat ongerechtvaardigd is, ligt niet helemaal hetzelfde als bij de overheid. Op grond van het bovenstaande geldt voor de internationale normen inzake het gelijkheidsbeginsel, zoals artikel 14 EVRM, in ieder geval dat hun afdwingbaarheid op het internationale vlak beperkt is tot de zogenoemde indirecte horizontale werking; via het leerstuk van de positieve plichten van staten

⁶⁸ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 185 en 186.

⁶⁹ Bellekom e. a. 2007, p. 353 en 370.

om de mensenrechten ook te garanderen in de relaties tussen particulieren. Het EHRM heeft nog geen arrest gewezen waarin het positieve verplichtingen heeft vastgesteld op basis van artikel 14 EVRM. Toch lijkt het niet uitgesloten dat de overheid een positieve plicht heeft om in bepaalde omstandigheden discriminatie tussen burgers te verbieden. Met name ten aanzien van gronden van onderscheid die als bijzonder verdacht gelden, zoals bijvoorbeeld geslacht of ras is de erkenning van dergelijke positieve plichten niet onwaarschijnlijk.⁷⁰

2.4 Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

Dit artikel luidt als volgt: *Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie van welke aard ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.* Het discriminatieverbod van dit artikel heeft een algemene strekking. Het is niet beperkt tot in het verdrag zelf opgenomen rechten.⁷¹ Artikel 26 IVBPR bevat net als artikel 14 EVRM ieder verbindende bepalingen waarop voor de Nederlandse rechter een beroep kan worden gedaan.⁷² Uit de travaux préparatoires blijkt dat het gaat om een verbod van ongerechtvaardigd onderscheid of discriminatie. De formulering van art. 26 maakt heel duidelijk dat hieruit positieve verplichtingen voortvloeien voor de staten, en stelt een hoge graad van indirecte horizontale werking in.⁷³ Het gelijkheidsbeginsel vergt soms van staten dat zij positieve actie ondernemen om omstandigheden die discriminatie in de hand werken te verminderen of geheel weg te werken.⁷⁴

Het discriminatieverbod als neergelegd in art. 26 IVBPR betekent niet dat ieder onderscheid verboden is, doch alleen ongerechtvaardigd onderscheid. De rechtvaardiging van ieder gemaakt onderscheid eist dat het op 'redelijke en objectieve gronden' berust. Het Mensenrechtencomité dat toezicht houdt op de toepassing van het IVBPR verwoordt het als volgt: 'A differentiation based on reasonable and objective criteria does not amount to prohibited discrimination within the meaning of Article 26'. In de Nederlandse rechtspraak wordt die toets bij toepassing van artikel 26 IVBPR door zowel de HR als de CRvB gevolgd. Er is voor de rechter die te oordelen krijgt over het discriminatieverbod van artikel 26 veel ruimte voor interpretatie van de norm, want wat is eigenlijk 'redelijk en objectief'? De rechter heeft in deze een zware verantwoordelijkheid.⁷⁵

2.5 Artikel 7 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

De tekst van artikel 7 van het VN-Vrouwenverdrag luidt: *De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven van het land uit te bannen, en verzekeren vrouwen in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen:*

- (a) hun stem uit te brengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen;*
- (b) deel te nemen aan de vaststelling van het overheidsbeleid en aan de uitvoering hiervan, als ook openbare ambten te bekleden en alle openbare functies op alle overheidsniveaus te vervullen;*

⁷⁰ Henrard 2006, p. 223 e.v.

⁷¹ Holtmaat en Loenen 1997, p. 37.

⁷² Van der Pot e.a. 2006, p. 315.

⁷³ Henrard 2006, p. 247.

⁷⁴ Fey, Kellermann en Nieuwboer 2004, p. 40.

⁷⁵ Loenen 1998, p. 34-35.

- (c) *deel te nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land.*

Het Vrouwenverdrag geeft in artikel 1 de definitie van vrouwendiscriminatie: *Elke vorm van onderscheid, uitsluiting of beperking op grond van geslacht, die tot gevolg of tot doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening door vrouwen van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, op het terrein van de burgerrechten of welk ander gebied dan ook, ongeacht hun huwelijkse staat, op grondslag van gelijkheid van mannen en vrouwen aan te tasten of teniet te doen.*

Artikel 2 Vrouwenverdrag bevat vervolgens een lange opsomming van meer concrete verplichtingen die zouden voortvloeien uit de plicht om alle vormen van discriminatie van vrouwen te veroordelen, en een beleid te voeren gericht op de uitbanning van dergelijke discriminatie. Deze opsomming concentreert zich sterk op het juridisch karakter. Zo wordt in art. 2, sub f, onder andere vereist dat 'alle passende maatregelen genomen worden om bestaande wetten, voorschriften, gebruiken en praktijken, die discriminatie van vrouwen inhouden, te wijzigen of in te trekken'. In art. 2, sub e, komt de indirecte horizontale werking van het Verdrag tot uiting, waar de verdragsstaten de verplichting op zich nemen om alle passende maatregelen te nemen om discriminatie van vrouwen door personen, organisaties of ondernemingen uit te bannen. Hier wordt verder op voortgebouwd in artikel 5, sub a, waar verdragsstaten de verplichting erkennen om de nodige maatregelen te treffen om 'het sociale en culturele gedragspatroon van de man en de vrouw te verankeren ten einde te komen tot de uitbanning van vooroordelen, van gewoonte en van alle andere gebruiken, die zijn gebaseerd op de gedachte van de minderwaardigheid of meerderwaardigheid van één van beide geslachten of op de stereotype rollen voor mannen en vrouwen. Artikel 3 en 4 van het Vrouwenverdrag staan beide in het teken van substantiële of inhoudelijke gelijkheid. Artikel 3 bevat de algemene positieve plicht voor verdragsstaten om alle passende maatregelen te treffen met als doel vrouwen het gelijk genot van mensenrechten te verzekeren in alle domeinen, en met name op politiek, sociaal economisch en cultureel gebied. Hier worden dus 'speciale maatregelen' beoogd met als doel het bereiken van reële, inhoudelijke gelijkheid. Artikel 4 bouwt hierop voort en maakt het mogelijk voor verdragsstaten om tijdelijke 'affirmative action'-maatregelen te treffen. Het moet dan gaan om tijdelijke maatregelen die beëindigd worden op het moment dat de doelstelling van gelijke behandeling en gelijke mogelijkheden is bereikt.⁷⁶

Het discriminatieconcept is de kern van het Vrouwenverdrag. In zowel de internationale als de nationale literatuur wordt gesteld dat het discriminatiebegrip van het Verdrag een ruime strekking heeft.⁷⁷ Op de reikwijdte van de bepalingen van het VN-Vrouwenverdrag is bij de totstandkoming niet uitvoerig ingegaan door de VN-lidstaten. Wel zijn door de Nederlandse regering en Staten-Generaal ten tijde van de goedkeuring van het verdrag de nodige opmerkingen gemaakt over de reikwijdte van de verdragsbepalingen.⁷⁸ De algemene begripsbepaling van artikel 1 Vrouwenverdrag moet volgens de regering gezien worden als een vertrekpunt en een leidraad.⁷⁹

Voor de beoordeling of aan een bepaling van het Vrouwenverdrag rechtstreekse werking moet worden toegekend, legde de regering vooral de nadruk op de tekst van het Verdrag. De Memorie van Toelichting hanteerde als uitgangspunten:

- (1) de tekst van de afzonderlijke verdragsbepalingen of onderdelen daarvan⁸⁰, waarbij doorslaggevend is of beleidsvrijheid voor de overheid afwezig is.⁸¹
- (2) of er sprake van rechtstreeks werkende bepalingen in andere verdragen, die betrekking hebben op ook in het Vrouwenverdrag opgenomen rechten, zoals bijvoorbeeld het recht

⁷⁶ Henrard 2006, p. 251 e.v.

⁷⁷ Hes en Van Vleuten 1996, p. 34.

⁷⁸ Van Boven e.a. 2003, p. 54.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 1984/85, 18 950, nr. 3, p. 10.

⁸⁰ MvA, TK 1986-1987, 18 950 (R 1281), nr. 6, p. 10.

⁸¹ MvA, TK 1986-1987, 18 950 (R 1281), nr. 6, p. 11.

op gelijke behandeling ten aanzien van het kiesrecht en het recht op benoembaarheid in de openbare dienst (artikel 7 Vrouwenverdrag).

Voor het overige werd er op gewezen dat reeds in (aangepaste) wetgeving was voorzien (artikel 9 Vrouwenverdrag), of dat er sprake was van de mogelijkheid van geleidelijke verwezenlijking van (aangepaste) wetgeving. Op deze wijze kwam de regering, en uiteindelijk ook de Staten-Generaal, tot de volgende direct werkende bepalingen: artikel 2 onder d (impliciet), artikel 7, artikel 9 (impliciet), en artikel 11 voorzover het betreft het beginsel van gelijke beloning. Hieruit blijkt dat het Verdrag volgens de regering ieder verbindende bepalingen bevat.⁸²

In 1979 kwam het Verdrag inzake Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen tot stand.⁸³ Nederland heeft het verdrag reeds in 1980 ondertekend, doch een goedkeuringsvoorstel bereikte het parlement pas in 1985.⁸⁴ In de Memorie van Toelichting bij het goedkeuringsvoorstel wordt geen enkel voorbehoud gemaakt ten aanzien van de inhoud van het verdrag. Het verdrag is uiteindelijk in 1991 goedgekeurd en ook in dat jaar voor Nederland in werking getreden.⁸⁵

2.6 Jurisprudentie met betrekking tot gelijke behandeling/non discriminatie

Algemeen

Het discriminatieverbod is vaak de toetssteen bij conflicten geweest. Een uitgebreide en rijk geschakeerde jurisprudentie is het gevolg. Veelal speelde niet zozeer de tweede volzin van artikel 1 Gw een centrale rol omdat, ingevolge artikel 120 Gw, het de rechter verboden is wetten in formele zin te toetsen aan de Grondwet.⁸⁶

In de rechtspraak laat de rechter de oplossing meestal over aan de wetgever, ook al is hij van mening dat er sprake is van discriminatie, omdat het bieden van een oplossing zijn rechtsvormende macht te buiten gaat.⁸⁷

Vaak wordt er een beroep gedaan op een 'een ieder verbindende bepaling' uit een verdrag, bijvoorbeeld op artikel 26 IVBPR.⁸⁸ Gedurende de laatste jaren is er regelmatig met succes een beroep op gedaan, vooral in het kader van sociale voorzieningen die formeel of materieel niet gelijkkelijk voor mannen en vrouwen gelden.

Uit de de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat een aantal gronden van onderscheid in principe verdacht is, met name geslacht.⁸⁹ Verder is het essentieel dat het discriminatieverbod gerespecteerd wordt bij het aanbrengen van beperkingen, en zeker het verbod van discriminatie op 'verdachte gronden' zoals geslacht. In de zaak *Tekli t. Turkije*⁹⁰ maakt het Hof duidelijk dat de gevolgen van het huwelijk voor de naam van beide echtgenoten hetzelfde moeten zijn. Beide echtgenoten moeten de mogelijkheid hebben om hun vroegere naam te behouden of met gelijke rechten een gezamenlijke familienaam te kiezen. De naam van de man kan niet van rechtswege worden opgelegd. Uit het *Thlimmenos* –arrest⁹¹ van het EHRM kan een trend worden onderkend voor wat betreft de erkenning van positieve plichten van de overheid om gelijkheid te bewerkstelligen.⁹²

⁸² Hes en Van Vleuten 1996, p. 93-95.

⁸³ New-York 18 december 1979. Trb 1980, 146 / Trb 1981, 61. Door Nederland geratificeerd in 1991.

⁸⁴ TK 1985-1986, 18 950.

⁸⁵ Rijkswet 3 juli 1991, Stb. 355.

⁸⁶ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 55.

⁸⁷ HR 12 oktober 1984, NJ 1985, 230 en HR 12 mei 1988, NJ 1989, 740.

⁸⁸ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 55.

⁸⁹ EHRM 22 februari 1994, Series A vol. 280-B, par. 27, NJ 1996,12 (*Burghartz / Zwitserland*), EHRM 28 mei 1985, NJ 1988, 187 (*Abdulaziz*), EHRM 21 februari 1997, NJ 1997, 580

⁹⁰ EHRM 16 november 2004, ECHR 2004, (*Tekli / Turkije*).

⁹¹ EHRM 6 april 2000, EHRC 2000, 45, AB 2000, 386 (*Thlimmenos / Griekenland*).

⁹² Henrard 2006, p. 233, 236 en 306.

Jurisprudentie waarin de SGP een rol speelt

*Hof Den Haag 30 november 1995*⁹³

Essentie: Het uitsluiten van vrouwen van het lidmaatschap van de SGP is geen discriminatie in de zin van art. 137f en valt evenmin binnen de termen van art. 429quater Sr. De rechtsvraag in deze zaak luidt als volgt: Is overtreding van een of meer van de bepalingen, te weten de artikelen 429quater en 137f van het Wetboek van Strafrecht, zodanig aannemelijk, dat een strafvervolgning tegen de SGP in aanmerking kan komen.

Het hof te Den Haag oordeelde dat art. 429quater Sr in deze niet van toepassing is en dat de gewraakte activiteiten kunnen niet worden aangemerkt als activiteiten gericht op discriminatie van mensen wegens geslacht als bedoeld in artikel 137f van het Wetboek van Strafrecht. De SGP discrimineert wel, maar – voorzover in deze zaak aan de orde – niet op strafbare wijze, aldus het hof.

*Rechtbank Den Haag (civiel) 7 september 2005*⁹⁴

Essentie: De Staat heeft niet voldaan aan de verplichtingen die hij op grond van artikel 7, sub a en c, Vrouwenverdrag heeft. De Staat heeft daarmee onrechtmatig gehandeld jegens een ieder wiens belangen Clara Wichmann c.s. in deze procedure behartigen alsmede jegens Clara Wichmann c.s. zelf. De rechtsvraag is: Handelt de Staat in strijd met artikel 7 Vrouwenverdrag en/of artikel 25 IVBPR en/of artikel 26 IVBPR en/of artikel 3 Eerste Protocol EVRM juncto artikel 14 EVRM en/of artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM en/of artikel 1 Gw en/of artikel 4 Gw en/of een andere regel van geschreven en/of ongeschreven recht en daarom onrechtmatig jegens eiseressen en/of de personen voor wiens belangen zij in rechte opkomen

Bij de beoordeling van de ontvankelijkheidsvraag wordt het betoog van de Staat dat de vordering van eiseressen niet strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen door de rechtbank verworpen. Het gaat immers in deze niet om het belang van de SGP-vrouw om lid te kunnen worden van de SGP, maar om het belang van een ieder, in het bijzonder van vrouwen, om in een democratische maatschappij te leven waarin discriminatie op grond van geslacht – met als gevolg uitsluiting van het passieve kiesrecht – niet getolereerd wordt en waarin door de Staat handhavend opgetreden wordt. Dit belang krijgt een zwaardere lading als men bedenkt dat het niet denkbeeldig is dat in de (nabije) toekomst ook andere partijen ontstaan die vrouwen – op godsdienstige motieven – een andere politieke en /of maatschappelijke rol toebedelen dan mannen, waardoor het gevaar van discriminatie wederom op de loer ligt. De Staat kan hierin een sturende rol spelen.

In deze civiele procedure, aangespannen door de Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichmann c.s. tegen de Staat der Nederlanden oordeelt de rechtbank te Den Haag dat de Staat niet heeft voldaan aan de verplichtingen die hij op grond van artikel 7, sub a en c, Vrouwenverdrag heeft. De Staat heeft daarmee onrechtmatig gehandeld jegens een ieder wiens belangen Clara Wichmann c.s. in deze procedure behartigen alsmede jegens Clara Wichmann c.s. zelf. Dit noopt tot een ingrijpen in die mate dat aan de onrechtmatige toestand een einde wordt gemaakt. Daarom wordt de vordering van Clara Wichmann, het bevel aan de Staat bij subsidiebeslissingen artikel 2 van de Wspp jegens de SGP buiten toepassing te laten wegens strijd met artikel 7 Vrouwenverdrag, zolang vrouwen niet op gelijke voet met mannen lid kunnen worden van die partij, toegewezen. De rechtbank overweegt ondermeer dat bij de totstandkoming van het Vrouwenverdrag reeds sprake is geweest van een afweging van belangen t.a.v. het recht op vrijheid van vereniging, waarbij het verbod van discriminatie dient te

⁹³ Hof Den Haag 30 november 1995, NJ 1996, 324.

⁹⁴ RB. Den Haag 7 september 2005, LJN: AU2088.

prevaleren, voor zover het politieke partijen betreft. Nederland heeft, ondanks de mogelijkheid daartoe en ondanks dat bij de behandeling van de goedkeuring van het Vrouwenverdrag uitdrukkelijk is gesproken over de mogelijkheid tot inperking van de vrijheid van godsdienst indien er sprake zou zijn van strijd met het discriminatieverbod (zie de Memorie van Antwoord bij de Goedkeuringswet; EK 1990-1991, 18950 (R 1281), nr. 72a) het Vrouwenverdrag geratificeerd zonder een voorbehoud te maken. Aangezien de SGP een politieke partij is, geldt voor de Staat een onbeperkte plicht om actief op te treden zoals het Vrouwenverdrag vereist. Geen ander grondrecht dwingt tot een terughoudende opstelling, aldus de rechtbank

*Rechtbank Den Haag (sector bestuursrecht) 30 november 2006*⁹⁵

De SGP is tegen de subsidieafwijzing door de overheid in beroep gegaan bij de bestuursrechter. Naar het oordeel van de rechtbank zou verweerder (de Staat) blijkens het civiele vonnis onrechtmatig handelen door de subsidieaanvraag in te willigen, hetgeen niet van verweerder kan worden gevegd. Verweerder heeft de aanvraag niet afgewezen op de grond dat de SGP in strijd handelt met het Vrouwenverdrag. De afwijzing is uitsluitend gebaseerd op het uitvoerbaar verklaarde dictum van het vonnis. De rechtbank concludeert dat het bestreden besluit tot afwijzing van de aanvraag tot subsidieverlening in beroep stand houdt. Het beroep van de SGP wordt ongegrond verklaard.

*Raad van State 5 december 2007*⁹⁶

Tegen de uitspraak van 30 november 2006 heeft de SGP hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling stelt vast dat de door de SGP ingediende subsidieaanvraag is afgewezen, omdat subsidiëring van deze partij in strijd komt met artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag en dat het besluit van 20 december 2005 is gebaseerd op het oordeel dat, in zoverre de Wspp de Minister dwingt tot het verlenen van de in die wet voorziene subsidie, die wet buiten toepassing moet blijven. Hierin ligt besloten dat artikel 7 van het Vrouwenverdrag verbindende kracht heeft jegens privaatrechtelijke personen als de SGP.

De SGP heeft hiertegen aangevoerd dat artikel 7 van het Vrouwenverdrag geen rechtstreekse werking heeft en als artikel 7 van het Vrouwenverdrag al rechtstreekse werking zou hebben, zou bij de toepassing van die verdragsbepaling in het onderhavige geval een afweging moeten worden gemaakt tussen het gelijkheidsbeginsel en het kiesrecht enerzijds en de godsdienstvrijheid, de verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting anderzijds, waarbij de laatstgenoemde grondrechten dienen te prevaleren. Vervolgens stelt de SGP dat de wetgever er bewust voor heeft gekozen het in artikel 16 Wspp van rechtswege vervallen van een op grond van die wet verstrekte subsidie uitsluitend, maar dan ook dwingendrechtelijk te verbinden aan een strafrechtelijke veroordeling wegens discriminatie. Ook betoogt de SGP dat er geen rechtsregel is op grond waarvan de bestuursrechter beperkt zou zijn om een inhoudelijke beoordeling van de rechtmatigheid van de negatieve subsidiebeschikking te geven.

Volgens Clara Wichmann e.a. is een inhoudelijke beoordeling van de afwijzing van de aanvraag door de Afdeling niet mogelijk omdat het vonnis in de onderhavige procedure niet ter beoordeling staat en door de Minister en de bestuursrechter als een gegeven dient te worden beschouwd. Mocht een inhoudelijke beoordeling wel mogelijk zijn, dan hebben Clara Wichmann e.a. zich op het standpunt gesteld dat aan artikel 7 Vrouwenverdrag rechtstreekse werking toekomt en dat er geen ruimte is voor een afweging van belangen en dat, zo deze afweging al zou moeten worden gemaakt, ten aanzien van politieke partijen het gelijkheidsbeginsel en het passief kiesrecht dienen te prevaleren boven het recht op vrijheid van godsdienst, vereniging en meningsuiting.

⁹⁵ RB. Den Haag 30 november 2006, LJN: AZ5393.

⁹⁶ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

De Afdeling concludeert dat uit wettelijke competentiebepalingen voortvloeit dat de bindende kracht van het vonnis zich niet uitstrekt tot de door de bestuursrechter te verrichten toetsing. Voorts zegt de Afdeling dat artikel 7 van het Vrouwenverdrag, voor zover het gaat om het tweede deel van de aanhef vanaf het woord "verzekeren" tezamen met de onderdelen a en b een ieder verbindende bepaling is als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet. De afwijzing van de subsidieaanvraag van de SGP is mede gebaseerd op onderdeel c. Het moet er, volgens de Afdeling, voor worden gehouden dat, voor zover artikel 7, aanhef en onder a en c strekt tot waarborging van een voor de uitoefening van het onder a bedoelde recht tenminste vereiste toegang voor vrouwen op gelijke voet met mannen tot het lidmaatschap van politieke partijen en via dat lidmaatschap tot vertegenwoordigende functies, dat onderdeel ook een ieder verbindende kracht heeft. Genoemde tekst noopt echter niet tot het buiten toepassing laten van artikel 2 van de Wspp en dwingt niet tot deze uitleg.

Het Vrouwenverdrag moet worden gezien in samenhang met andere een ieder verbindende verdragsbepalingen. Om die reden heeft de wetgever bij het stellen van regels ter zake terughoudendheid geboden geacht, in het bijzonder met betrekking tot verenigingen op godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke grondslag, omdat daarbij naast de vrijheid van vereniging en vergadering, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de vrijheid van meningsuiting ook staatkundige rechten in het geding zijn en al deze democratische vrijheden en rechten tot de grondslagen van de Nederlandse rechtsorde behoren. Hieruit volgt, aldus de Afdeling, dat het bepaalde in artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag niet in de weg staat aan het maken van een afweging tussen de verzekering van de in die bepaling genoemde rechten en de hiervoor genoemde rechten en belangen.

De Afdeling stelt dat aan de hand van het toetsingskader, op basis van het voorgaande, moet worden beoordeeld of het bepaalde in artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag ertoe noopt artikel 2 van de Wspp buiten toepassing te laten ten aanzien van de door de SGP ingediende subsidieaanvraag. De in artikel 2 van de Wspp geregelde bevoegdheid dient in de eerste plaats het algemeen belang dat is betrokken bij een brede weerspiegeling in het geheel van politieke partijen van de maatschappelijke, levensbeschouwelijke, ideologische en religieuze stromingen in de samenleving. Hiermee is het democratisch staatsbestel gewaarborgd. De wetgever heeft het van belang geacht dat de stopzetting van de subsidie is voorbehouden aan de strafrechter. Verder is van belang dat thans is verzekerd dat vrouwen, binnen het spectrum van politieke partijen als geheel genomen, lid kunnen worden van een politieke partij, als bedoeld in onderdeel c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag, welke vrouwen op gelijke voet met mannen voordracht voor vertegenwoordigende functies. Van een daadwerkelijke beperking van het passief kiesrecht van vrouwen, als bedoeld in onderdeel a van artikel 7 van het Vrouwenverdrag, is, volgens de Afdeling, geen sprake. Tevens is van belang dat zij die volledig lidmaatschap en voordracht voor vertegenwoordigende functies van vrouwen wensen op ieder moment een zodanige partij kunnen oprichten. Maatregelen die een politieke partij beperken in haar vrijheden en rechten zijn slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd. De Afdeling geeft aan dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens terughoudendheid geboden acht bij het beperken van politieke partijen in hun fundamentele vrijheden. Artikel 16 van de Wspp is dan ook niet in strijd met artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag. Hieruit volgt dat artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag niet noopt tot het buiten toepassing laten van de Wspp. De Afdeling verklaart het hoger beroep van de SGP gegrond.

Gerechtshof Den Haag (civiel) 20 december 2007⁹⁷

Op 20 december was de uitspraak van de (civiel) hoger beroepszaak van de Staat der Nederlanden en de vereniging SGP tegen St. Proefprocessenfonds Clara Wichmann c.s.

⁹⁷ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN:BC0619.

Op 24 juni 2006 heeft de algemene vergadering van de SGP de statuten gewijzigd. Vrouwen kunnen sindsdien lid worden van de SGP, zij hebben stemrecht in de algemene ledenvergadering en zij kunnen binnen de partij bestuursfuncties vervullen. Gehandhaafd is dat vrouwen zich niet verkiesbaar kunnen stellen voor de algemeen vertegenwoordigende organen.

Clara Wichmann c.s. stellen dat de Staat onrechtmatig handelt door het tolereren van de handelswijze van de SGP en zijn van mening dat de Staat verplicht is deze situatie te beëindigen.

De Staat heeft ondermeer aangevoerd dat art. 7 Vrouwenverdrag geen rechtstreekse werking heeft en dat het verbod van discriminatie van vrouwen moet worden afgewogen tegen andere grondrechten. De Staat heeft daarbij een zekere beleidsvrijheid wat ertoe heeft geleid dat de Staat mocht besluiten niet tegen de SGP op te treden. De SGP heeft zich in grote lijnen bij het standpunt van de Staat aangesloten.

Het hof komt tot de conclusie dat art. 7 aanhef en sub (a) en (c) Vrouwenverdrag rechtstreekse werking heeft. De rechten die art. 7 waarborgt kunnen in een specifiek geval wel worden beïnvloed door de werking van andere in het geding zijnde grondrechten. Dat is in beginsel bij alle grondrechten het geval en staat op zichzelf niet in de weg aan rechtstreekse werking.

Uitgangspunt voor het hof is dat de SGP onderscheid maakt tussen mannen en vrouwen bij het passief kiesrecht en dat voor dat onderscheid geen objectieve rechtvaardiging bestaat. Voor zover de SGP voor dit onderscheid een rechtvaardiging poogt te zoeken faalt deze poging. Het betreft hier geen objectieve rechtvaardigingsgrond maar een door religieuze motieven ingegeven overtuiging. Het door de SGP gemaakte onderscheid is (in beginsel) verboden op grond van de artikelen 1 Grondwet, 7 Vrouwenverdrag, 25 en 26 IVBPR en 1 Protocol nr. 12 bij het EVRM. Het betoog van de SGP dat nu, na de statutenwijziging, aan art. 7 Vrouwenverdrag wordt voldaan, snijdt geen hout, volgens het hof, aangezien zonneklaar is dat, zolang vrouwen uitgesloten worden van het passief kiesrecht, vrouwen niet op gelijke voet met mannen aan de politieke activiteiten van de SGP kunnen deelnemen. De omstandigheid dat die vrouwen ook zelf een partij zouden kunnen oprichten of zich bij een andere partij zouden kunnen aansluiten doet aan de aanwezigheid van ongerechtvaardigde discriminatie niet af. Het hof stelt dat de SGP belemmeringen opwerpt voor de verkiesbaarheid van vrouwen en dat de Staat daartegen niet optreedt. De conclusie is dat de Staat inbreuk maakt op art. 7 aanhef en sub (a) en (c) Vrouwenverdrag en op art. 25 en 26 IVBPR.

Verder wordt ingegaan op de vraag of deze inbreuk wordt gerechtvaardigd door andere in het geding zijnde grondrechten. Het hof neemt tot uitgangspunt, ten aanzien van de belangenafweging, dat het beginsel dat vrouwen niet behoren te worden gediscrimineerd, door de handelwijze van de SGP in de kern wordt geraakt. Het hof hecht groot belang aan de omstandigheid dat het vrouwenstandpunt van de SGP tot gevolg heeft dat de discriminatie van vrouwen zich manifesteert en zijn uitwerking heeft in de kern van ons democratisch bestel. Politieke partijen vervullen een essentiële rol in de democratie. Dit alles in aanmerking nemend is het hof van oordeel dat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen.

De Staat is gehouden om maatregelen te nemen die er daadwerkelijk toe leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent. Het hof kan de Staat niet gelasten specifieke maatregelen te nemen. Vervolgens zegt het hof dat de hier aan de orde zijnde discriminatie niet kan worden opgelost door enige bepaling van de Kieswet of de Wspp buiten toepassing te laten. Naar het oordeel van het hof zal stopzetting van de subsidie niet leiden tot aanvaarding van het passief kiesrecht voor vrouwen. Uit de overwegingen van de uitspraak van de Raad van State van 5 december 2007 volgt dat de Minister jegens de SGP geen andere beslissing kan nemen dan alsnog subsidie aan de SGP toe te kennen.⁹⁸

⁹⁸ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493

Het hof bekrachtigt het vonnis van de Rechtbank, behalve het bevel bij subsidiebeslissingen ingevolge artikel 2 van de Wvca jegens de SGP buiten toepassing te laten, zolang vrouwen niet op gelijke voet met mannen lid kunnen worden van de partij.

2.7 Toetsing SGP standpunt / conclusie

Uit de jurisprudentie waarin de SGP een rol speelt, blijkt uit het oordeel van het hof dat het door de SGP gemaakte onderscheid (in beginsel) verboden is op grond van de artikelen 1 Grondwet, 1 twaalfde protocol jo art. 14 EVRM, 26 IVBPR en artikel 7 aanhef onder (a) en (c) Vrouwenverdrag en dat de SGP zich schuldig maakt aan discriminatie.⁹⁹

Het of¹⁰⁰ is zeer duidelijk in dezen. De democratische rechtsstaat wordt op fundamentele wijze aangetast indien zijn vertegenwoordigende organen – ook al is het maar voor een deel – tot stand zijn gekomen op een wijze waarbij een essentieel grondrecht, het verbod op discriminatie van vrouwen, wordt geschonden, aldus het Hof.

De ABRvS komt tot de conclusie dat de SGP mag discrimineren en de Staat daar niet op hoeft in te grijpen zolang er tenminste politieke partijen zijn die het passief kiesrecht aan vrouwen niet onttrekken.¹⁰¹ Voor de ABRvS staat de pluriformiteit voorop. De ABRvS leidt uit de geschiedenis van artikel 7 Vrouwenverdrag af dat dit artikel een heel evenwichtige bepaling bevat die ruimte zou laten voor het standpunt van minderheden met afwijkende denkbeelden, zolang die maar niet handelen in strijd met het strafrecht. Het leidend beginsel voor het hof was niet het pluralisme van ons democratisch stelsel maar het discriminatieverbod.¹⁰²

De open opsomming in artikel 1 Gw geeft aan dat elke vorm van discriminatie verboden is. De handelwijze van de SGP sluit aan bij de analyse van het begrip 'discriminatie' van Burkens.¹⁰³ De SGP sluit immers vrouwen uit van het passief kiesrecht op grond van het 'vrouw' zijn.

Door het Europese Hof is gesteld dat, bij toetsing van art. 1 twaalfde protocol jo art. 14 EVRM, alleen onderscheid waarvoor geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat, verboden is. Ook bij art. 26 IVBPR gaat het om een verbod van ongerechtvaardigd onderscheid of discriminatie. De rechtvaardiging van ieder gemaakt onderscheid eist dat het op 'redelijke en objectieve gronden' berust. Dit houdt in dat, wanneer voor het gemaakte onderscheid tussen mannen en vrouwen bij het passief kiesrecht geen objectieve rechtvaardiging bestaat, het vrouwenstandpunt ook in strijd is met art. 1 twaalfde protocol jo art. 14 EVRM en met art. 26 IVBPR. Bij toepassing van het toetsingsmodel, gehanteerd door het EHRM, moet als eerste worden vastgesteld of de feitenconstellatie al dan niet een schending van een mensenrecht impliceert. Ten tweede moet worden nagegaan of de feiten een inbreuk op dat recht opleveren. Ten derde moet worden nagegaan of de eventuele inbreuk neerkomt op een legitieme beperking, dan wel schending van het mensenrecht. Ook naar Nederlands recht moet eerst bepaald worden of een bepaalde feitenconstellatie binnen de reikwijdte van een bepaald mensenrecht valt, vervolgens of er sprake is van een inperking, en ten slotte of deze inperking legitiem is of niet.¹⁰⁴ Artikel 1 lid 1 twaalfde protocol jo art. 14 EVRM bepaalt dat het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras enz. Het door de SGP gemaakte onderscheid tussen mannen en vrouwen impliceert een schending van een mensenrecht. Door vrouwen minder rechten toe te bedelen wegens *het vrouw zijn*, leveren de feiten een inbreuk op dat recht. Het EHRM stelt ondermeer om relevant te zijn voor art. 14, het onderscheid te maken moet hebben met één of meer persoonskenmerken. Aan die eis wordt voldaan, het gaat hier immers om het

⁹⁹ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN:BC0619.

¹⁰⁰ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619.

¹⁰¹ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

¹⁰² J. Peters en K. Bleeker, 'Staat moet SGP aanpakken maar ook subsidiëren', *NJB* 7 maart 2008, nr. 10, p. 557.

¹⁰³ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 52 en supra hfdst. 2.2.

¹⁰⁴ Henrard 2006, p. 188.

persoonskenmerk *vrouw*. Artikel 1 EVRM luidt: De Hoge Verdragsluitende partijen verzekeren een ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Eerste Titel van dit Verdrag. Is hier sprake van een legitiem doel en/of is de inbreuk een legitieme beperking? Als de Staat bijvoorbeeld de mening is toegedaan dat het legitieme doel ligt besloten in het feit dat de SGP een politieke partij is en dat er in een pluriforme democratie partijen mogen zijn met meningen die afwijken van de gangbare opvattingen, dan kan er sprake zijn van een legitiem doel. Als er geen sprake is van een legitiem doel dan heeft de Staat de taak om in te grijpen en zo de rechten en vrijheden te verzekeren ex art. 1 twaalfde protocol jo art. 14 EVRM. Doet de Staat dat niet dan kan de Staat het verwijt worden gemaakt ten onrechte niet te hebben ingegrepen om een bepaald recht in de verhoudingen tussen burgers onderling te beschermen op basis van de indirecte horizontale werking via het leerstuk van de positieve verplichtingen. Hetzelfde geldt voor art. 26 IVBPR.

Het meest duidelijk is art. 7 Vrouwenverdrag. Dit artikel bepaalt dat de Staten die partij zijn bij dit Verdrag aan vrouwen, in het bijzonder, het recht verzekeren om op gelijke voet met mannen, hun stem uit te brengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen. De vrouwen binnen de SGP kunnen geen gebruik maken van de rechten die hen in art. 7 Vrouwenverdrag worden toegekend. Bovendien kan uit de definitie van vrouwendiscriminatie in art. 1 Vrouwenverdrag worden afgeleid dat de toepassing van het vrouwenstandpunt door de SGP discriminatoir is.

Ten aanzien van het gelijke behandeling/non discriminatie beginsel kan geconcludeerd worden dat de toepassing van het vrouwenstandpunt door de SGP in strijd is met dit beginsel omdat de SGP vrouwen uitsluit van het passief kiesrecht binnen de vereniging en daarmee deze vrouwen discrimineert op grond van het 'vrouw' zijn. Bij deze (tussen) conclusie is echter geen rekening gehouden met het antwoord op de vraag of deze inbreuk gerechtvaardigd wordt door andere in het geding zijnde grondrechten. De rechten die art. 1 Gw, art. 1 twaalfde protocol jo art. 14 EVRM, art. 26 IVBPR en art. 7 Vrouwenverdrag waarborgen kunnen in een specifiek namelijk wel worden beïnvloed door de werking van andere in het geding zijnde grondrechten. In de hoofdstukken 4, 5, en 6 zal op die grondrechten nader worden ingegaan.

Hoofdstuk 3 – Het kiesrecht

3.1 Inleiding

Het kiesrecht valt onder de grondrechten die vooral van belang zijn met het oog op de mogelijkheden van de burgers om invloed uit te oefenen op de politieke gang van zaken in ons land.¹⁰⁵ Kiesrecht als grondrecht is te vinden in art. 4 Gw, art. 3 eerste protocol EVRM en art. 25 IVBPR. Art. 4 Gw. betreft zowel het actief als passief kiesrecht. Kiesrecht, dat wil zeggen het recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen, alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, wordt in art. 4 Gw. gelijkelijk toegekend aan alle Nederlanders. De opneming van het kiesrecht als grondrecht op een plaats die onmiddellijk aansluit bij de expliciete gelijkheidsrechten, voltooit de ontwikkeling waarbij dat recht de bekroning van verantwoordelijk staatsburgerschap is geworden; de algemene aanspraak om zich te doen vertegenwoordigen en deel te hebben aan het volk dat zijn regeerders uitkiest.¹⁰⁶

3.2 Artikel 4 van de Grondwet

In de Grondwet van 1848 werd het kiesrecht gekoppeld aan het betalen van een, overeenkomstig de plaatselijke gesteldheid, in de Kieswet te bepalen minimumbedrag in de directe belastingen. De noodzaak van uitbreiding was de meest dringende aanleiding tot de herziening van 1887. Art. 80 Gw 1887 bond het kiesrecht aan bij de Kieswet te bepalen 'kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand'. De herziening van 1917 bracht het algemeen mannenkiesrecht in de Grondwet en verwijderde daaruit ieder beletsel voor vrouwenkiesrecht. De invoering ervan werd echter aan de wet overgelaten, met het voorbehoud dat deze niet voor de vrouwen het bezit van welstand mocht eisen, dat men zojuist voor de mannen had afgeschaft.¹⁰⁷ Bij de herziening van 1922 is de gelijkheid voor mannen en vrouwen vervolgens in de Grondwet verankerd.¹⁰⁸

Het uit 1983 daterende art. 4 in de Grondwet luidt als volgt: *'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk het recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden gekozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.* De bepaling omvat dus zowel het actieve als het passieve kiesrecht. Verder wordt het recht in elk geval op gelijke wijze aan personen met de Nederlandse nationaliteit toegekend.¹⁰⁹ Met dit grondrecht wordt de nadruk gelegd op het recht van de individuele onderdaan te participeren in de publieke zaak. Het sluit aan bij art. 3 van het eerste protocol bij het EVRM en art. 25 IVBPR. Toch wijkt het kiesrecht op een aantal punten af van de overige klassieke grondrechten. In de eerste plaats is uitoefening van het kiesrecht niet goed denkbaar zonder overheidsoptreden. De overheid zal de verkiezingen moeten organiseren en (deels) financieren. In beginsel kunnen ook andere grondrechten die ook trekken hebben van een 'participatierecht', zoals de vrijheid van meningsuiting en het recht van vereniging en vergadering, worden uitgeoefend zonder overheidsoptreden. In de tweede plaats veronderstelt de uitoefening van het kiesrecht het bestaan van relatief grote en goed georganiseerde groepen. Zonder de activiteit van politieke partijen is de uitoefening van het kiesrecht zo goed als onmogelijk. De uitoefening van het kiesrecht moet leiden tot een goede bezetting en functionering van de vertegenwoordigende ambten. Het kiesrecht is dan ook een veel sterker instrumenteel karakter dan de overige klassieke grondrechten dat zijn.¹¹⁰ Voor de uitoefening van het kiesrecht is een actief overheidsoptreden noodzakelijk. Er bestaat een verband tussen

¹⁰⁵ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 57.

¹⁰⁶ Van der Pot e.a. 2006, p. 327-328

¹⁰⁷ Art. 84 Gw 1917 verleende gelijkelijk aan mannen en vrouwen algemeen passief kiesrecht voor de Tweede Kamer.

¹⁰⁸ Van der Pot e.a. 2006, p. 328-329.

¹⁰⁹ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 56..

¹¹⁰ Kortmann 2001, p. 407-408

het politieke karakter van het kiesrecht en grondrechten en democratie. Grondrechten vormen een essentiële voorwaarde voor de democratie, maar de uitoefening van bepaalde grondrechten wordt soms als een bedreiging van de democratie beschouwd.¹¹¹ Er zijn aan het kiesrecht beperkingen en uitzonderingen verbonden. Wat de beperkingen van het passief kiesrecht betreft, deze zijn voor de Staten-Generaal te vinden in art. 56 en 57 Gw. Men moet Nederlander zijn, de leeftijd van achttien hebben bereikt en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Ingevolge art. 129 Gw zijn de vereisten voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer ook van toepassing op het lidmaatschap van provinciale staten en de gemeenteraad.¹¹² Dat artikel 4 Gw het kiesrecht aan Nederlanders waarborgt sluit de toekenning van het kiesrecht aan niet-Nederlanders niet uit. Voor de gemeenteraden en eventueel in te stellen andere vertegenwoordigende ambten kan de wet het kiesrecht ook aan niet-Nederlanders toekennen.¹¹³ De term 'uitzondering' is van toepassing op de Eerste Kamer, die immers getraptd verkozen wordt en waarvoor dus het kiesrecht niet geldt in de door art. 4 GW voorziene vorm.¹¹⁴ Alleen de wet zelf - waartoe ook de Gw wordt gerekend - kan beperkingen en uitzonderingen op het recht aanbrengen. De bepaling betreft rechtstreeks kiesrecht. Horizontale werking heeft de bepaling naar haar aard niet.¹¹⁵

3.3 Artikel 3 eerste protocol jo artikel 14 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

De tekst van art. 3 eerste protocol luidt als volgt: *De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.* Art. 14 EVRM luidt: *Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.*

Ingevolge art. 3, eerste protocol EVRM dienen organen die autonome wetgevende bevoegdheid uitoefenen te worden gekozen. Ook in deze bepaling komt het verband tot uiting tussen de bescherming van de rechten van de mens en een democratische regeringsvorm, dat ook het uitgangspunt vormt van de Preambule van het EVRM. Volgens de Preambule worden de fundamentele rechten en vrijheden het best beschermd door '*an effective political democracy*'. Aangezien art. 3 van het eerste protocol een kenmerkend beginsel van een democratie verwoordt, verkrijgt deze bepaling bijgevolg een fundamenteel belang in het verdragssysteem.¹¹⁶ De formulering van art. 3 eerste protocol legt aan staten de verplichting op om iets te doen. De letterlijke tekst van het artikel kent geen rechten toe aan individuele personen. Toch vloeit uit de jurisprudentie van de Europese Commissie voort dat de bepaling impliciet een erkenning van het algemeen kiesrecht inhoudt.¹¹⁷ Art. 3 van het eerste protocol verleent dus 'subjectieve rechten' aan particulieren, namelijk het actief en het passief kiesrecht.¹¹⁸ De miskennis van deze rechten kan het voorwerp uitmaken van een particuliere klacht. Maar alleen privé-personen en niet verenigingen kunnen het slachtoffer uitmaken van een schending van art. 3 eerste protocol.¹¹⁹

Aangezien art. 3 van het eerste protocol de subjectieve rechten weliswaar erkent, maar niet uitdrukkelijk omschrijft of definieert, is er volgens het Hof ruimte voor 'implied limitations'. Noch het actief, noch het passief kiesrecht zijn bijgevolg absolute rechten. Bij het bepalen van

¹¹¹ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 58 en 59.

¹¹² Van der Pot 2006, p. 333-334

¹¹³ Kortmann 2001, p. 408.

¹¹⁴ Van der Pot, 2006, p. 331.

¹¹⁵ Bovend'Eert 2004, p. 12-13

¹¹⁶ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 453-454.

¹¹⁷ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 60.

¹¹⁸ EHRM 2 maart 1987, Publ. De la Cour E.D.H. A.113, par. 50 (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium.*)

¹¹⁹ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 456.

de voorwaarden waaronder het actief en het passief kiesrecht kunnen worden uitgeoefend, beschikken de staten over een ruime appreciatiebevoegdheid. Niettemin komt het aan het Europese Hof toe om in laatste instantie uitspraak te doen over de naleving van de voorschriften, opgenomen in art. 3 van het eerste protocol. Het Europese Hof zal daarbij in het bijzonder nagaan of de gestelde voorwaarden de 'vrije meningsuiting van het volk omtrent de keuze van het wetgevend lichaam' al dan niet tegenwerken. Verder dient men bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van beperkingen van de in art. 3 van het eerste protocol erkende subjectieve rechten eveneens rekening te houden met andere rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging. De criteria die het Europese Hof in het kader van deze rechten en vrijheden heeft bepaald voor het beoordelen van beperkingen, kunnen eveneens een rol spelen bij de beoordeling van de beperking onder art. 3 van het eerste protocol. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld gesteld dat de vrijheid van meningsuiting zeer belangrijk is voor parlementsleden en politieke partijen, zodat beperkingen door het Hof zeer strikt moeten worden gecontroleerd. Zo kan een partijverbod niet los worden gezien van de rechtspraak van het Hof inzake de voor de vrijheid van vereniging uitgewerkte beperkingscriteria.¹²⁰ De traditionele kies- en verkiesbaarheidsvoorwaarden die betrekking hebben op de nationaliteit, de woonplaats, de leeftijd of het verlies van kiesrecht ingevolge een strafrechtelijke veroordeling, zijn niet noodzakelijk in strijd met art. 3 van het eerste protocol.¹²¹ Uit art. 3 van het eerste protocol vloeit een positieve verplichting voor de overheid voort om de voorwaarden te scheppen die nodig zijn opdat politieke partijen zouden kunnen worden opgericht en zouden kunnen gedijen binnen de staat en opdat ze hun kandidaten naar voor zouden kunnen schuiven. Er kan immers slechts worden gesproken van 'vrije verkiezingen' indien de verschillende politieke stromingen de mogelijkheid hebben zich te groeperen in politieke partijen, die zich aan de kiezer kunnen aanbieden. Een partijverbod of een bevel tot ontbinding van een partij is daarom zeer moeilijk te verzoenen met art. 3 van het eerste protocol. Het Europese Hof heeft zich reeds verschillende malen moeten uitspreken over dergelijke beperkingen. Het Hof heeft de problematiek telkens benaderd vanuit art. 11 EVRM (vrijheid van vergadering en vereniging) en het vervolgens telkens onnodig geacht om de zaak nog eens te onderzoeken in het licht van art. 3 van het eerste protocol.¹²²

3.4 Artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

Het kiesrecht wordt ook beschermd door art. 25 IVBPR en dat artikel luidt: *Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 (discriminatieverbod) wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen: (a) deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers; (b) te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waarvoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd; (c) op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.* Artikel 25 IVBPR gaat in een aantal opzichten verder dan artikel 3 eerste protocol EVRM. Zo wordt hierin expliciet zowel het actief als het passief kiesrecht aan elke burger toegekend. Verder bevat deze bepaling in meer algemene zin het recht om deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, rechtstreeks of door middel van gekozen vertegenwoordigers. Aan elke burger wordt het recht toegekend om op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land. Een dergelijke bepaling is niet opgenomen in het EVRM maar wel in artikel 3 Gw. Blijkens

¹²⁰ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 457-459.

¹²¹ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 481.

¹²² Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 499-500.

artikel 25 IVBPR mogen de daarin opgenomen rechten worden beperkt mits deze beperkingen niet onredelijk zijn.¹²³

3.5 Artikel 7 van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

Artikel 7, sub a, van het Vrouwenverdrag¹²⁴ luidt: *De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare van het land uit te bannen, en verzekeren vrouwen in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen: (a) hun stem uit te brengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen.*

Sub c: deel te nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land.

Artikel 7 handelt ondermeer over de participatie in het politieke en openbare leven, daaronder begrepen het actief en passief kiesrecht en de toegang tot organisaties en verenigingen die zich met politiek bezig houden. Het artikel vertoont grote overeenkomst met eerder door Nederland aangegane verplichtingen, zoals onder andere neergelegd in de artikel 25 IVBPR en artikel 11 EVRM.¹²⁵

3.6 Jurisprudentie met betrekking tot het kiesrecht

Algemeen

Zoals (supra) is besproken, benadert het EHRM de problematiek rond art. 3 en de beperkingen daarop, telkens vanuit art. 11 EVRM (vrijheid van vergadering en vereniging) en heeft het vervolgens steeds onnodig geacht om de zaak nog eens te onderzoeken in het licht van art. 3 van het eerste protocol. Het EHRM gaat ervan uit dat de vrijheid van vereniging toepasselijk is op politieke partijen, ook als de activiteiten van deze vereniging door de nationaliteiten beoordeeld worden als 'undermining the constitutional structures of the State and calling for the imposition of restrictions'.¹²⁶ Het Hof heeft benadrukt dat de staten bij het nemen van maatregelen die tot gevolg hebben dat een politieke partij wordt verboden of ontbonden, zeer weinig beleidsvrijheid hebben. Dat kan alleen 'in the most serious cases'.¹²⁷ Een beperking is slechts gerechtvaardigd als (1) de beperking voorgeschreven is bij de wet; (2) de beperking een wettig doel nastreeft; (3) de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij de beoordeling van de 'noodzakelijkheid in een democratische samenleving' vertrekt het Hof van de stelling dat het tot de essentie van een democratie behoort dat verschillende politieke programma's kunnen worden voorgesteld, zelfs programma's die de organisatie van de staat in vraag stellen, op voorwaarde dat zij de democratische beginselen niet schaden. De verantwoordelijken van een politieke partij kunnen volgens het Hof niet oproepen tot geweld, geen politiek project kunnen voorstellen dat beoogt één of meerdere regels van de democratie te vernietigen en geen politiek project kunnen voorstellen dat de door de democratie gewaarborgde rechten en vrijheden miskent. Onder 'democratische regels' lijkt het Hof ook alle rechten en vrijheden als fundamentele democratische regels te beschouwen. In de beide *Refah Partisi (Prosperity Party) and Others v. Turkey*-zaken (2001 en 2003) werd een aantal minimum-beginselen van de democratie omschreven en werd er bovendien op gewezen dat er een nauwe link bestaat tussen 'democratie' en de 'rule of law'. Uit de omschrijving van de link tussen 'democratie' en de 'rule of law' door het Hof volgt dat ook het non-discriminatiebeginsel als een fundamenteel democratisch beginsel kan worden omschreven. Partijen die een politiek

¹²³ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 60.

¹²⁴ Zie voor de volledige tekst van en de toelichting op art. 7 Vrouwenverdrag supra hfdst. 2.5.

¹²⁵ Hes en van Vleuten 1996, p. 46.

¹²⁶ EHRM 30 januari 1998, 1998, 1, par. 24-25 (United Communist Party and Others v. Turkey).

¹²⁷ EHRM 25 mei 1998, 1998 III, par. 51 (The Socialist Party and Others v. Turkey).

project voorstaan dat ingaat tegen dergelijke fundamenteel democratische beginselen kunnen zich volgens het Hof niet beroepen op de vrijheid van vereniging om een partijverbod aan te vechten.¹²⁸ In beide *Refah Partisi (Prosperity Party) and Others v. Turkey* (2001 en 2003)¹²⁹ werd het partijverbod verenigbaar geacht met art. 11 EVRM. Het partijverbod was in deze zaak ondermeer gebaseerd op de volgende elementen: (1) de bedoeling van de partij om binnen de Turkse staat verschillende rechtssystemen (afhankelijk van religie) te installeren: Het Hof oordeelde dat dit onverenigbaar is met het non-discriminatiebeginsel en met het beginsel volgens hetwelk het een taak is voor de staat om de individuele rechten en vrijheden aan iedere burger te garanderen; (2) de bedoeling van de partij om de 'sharia' (Islamitisch recht) toepasselijk te verklaren op de moslimgemeenschap: het Hof oordeelde dat dit moeilijk verzoenbaar is met principes als 'pluralisme in de politieke sfeer', met gelijkheid van vrouwen en mannen, ...;

Samengevat kan worden gesteld dat de Straatsburgse organen bij het toezicht op art. 3 van het eerste protocol op een punt zijn aangeland waarbij zij zich het recht hebben toegeëigend om in te grijpen, doch de bevoegdheid nauwelijks aanwenden om nationale beslissingen en situaties te veroordelen.¹³⁰

Jurisprudentie waarin de SGP een rol speelt

Rechtbank Den Haag (civiel) 7 september 2005¹³¹

De rechtbank komt tot het oordeel dat de Staat gehandeld heeft in strijd met het bepaalde in artikel 7, sub a en c, Vrouwenverdrag. De Staat heeft de (grond)wettelijke regeling van het passief kiesrecht zo ingericht en vooralsnog ingericht gelaten dat de laatste formele fase van kandidaatstelling en verkiezing van doorslaggevende betekenis is voor wie het passief kunnen uitoefenen. Politieke partijen kunnen zodoende een vérgaande invloed uitoefenen op de partijkandidering en daarmee op het passieve kiesrecht. De strekking van het passieve kiesrecht voor de individuele burger wordt zodoende in vergaande mate bepaald door de interne procedureregeling met betrekking tot kandidering van de politieke partij, hetgeen zoals gebleken, kan leiden tot een met de grondbeginselen van het Vrouwenverdrag strijdige situatie. Daarnaast heeft de Staat geen feitelijke of juridische maatregelen tegen de situatie binnen de SGP genomen en handelt dan ook onrechtmatig jegens die personen die belang hebben bij de naleving van artikel 7 Vrouwenverdrag.

Gegeven het oordeel van de regering dat het recht op gelijke behandeling te aanzien van het kiesrecht en het recht op benoembaarheid in de openbare dienst, vastgelegd in artikel 7 Vrouwenverdrag ook is verankerd in bepalingen in andere verdragen met rechtstreekse werking, lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd dat ook van schending van een of meer van de andere genoemde bepalingen sprake is. Nadere uitwerking van deze bepalingen (waaronder art. 3 eerste protocol jo art. 14 EVRM en art. 25 IVBPR) acht de rechtbank niet opportuun, nu louter schending van artikel 7 Vrouwenverdrag reeds de conclusie rechtvaardigt dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld jegens Clara Wichmann c.s.

Raad van State 5 december 2007¹³²

De Raad van State concludeert in de uitspraak van 5 december 2007 dat, ondanks het feit dat onderdeel c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag uitsluitend betrekking heeft op niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven, het bepaalde in artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag niet in de weg staat aan

¹²⁸ EHRM 31 juli 2001, EHRC 2001,59, par. 47 (*Refah Partisi (Prosperity Party) and Others v. Turkey*).

¹²⁹ EHRM 31 juli 2001, EHRC 2001, 59 (*Refah Partisi (Prosperity Party) and Others v. Turkey*). En EHRM 13 februari 2003, EHRC 2003, 28 (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*).

¹³⁰ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 499-507.

¹³¹ RB. Den Haag 7 september 2005, LJN: AU2088

¹³² ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

het maken van een afweging tussen de verzekering van de in die bepaling genoemde rechten en andere rechten en belangen. In de formulering is geen grond te vinden voor het oordeel dat ten aanzien van de vermelde organisaties en verenigingen in het kader van de toepassing van het hier bedoelde artikelonderdeel aan de ook aan hen toekomende vrijheidsrechten geen gewicht mag toekomen en, meer in het algemeen, dat de plicht van de nationale autoriteiten om vrouwen deelneming aan die organisaties en verenigingen te verzekeren door het nemen van daartoe strekkende maatregelen, geen afweging ten opzichte van andere rechten en belangen verdraagt. Een dergelijk oordeel ligt te minder in de rede, nu in vele staten het democratisch staatsbestel, zoals dat evenzeer in het verdragsrecht wordt vereist, derhalve het kiesrecht, de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen en aldus de betrokkenheid van het electoraat bij de publieke besluitvorming, is gestructureerd door middel van het optreden van politieke partijen, zijnde politieke organisaties of verenigingen als bedoeld in artikel 7, aanhef en onder c, van het Vrouwenverdrag. De toepassing van die bepaling raakt derhalve niet alleen aan de die partijen toekomende vrijheidsrechten, maar ook aan het algemeen belang bij een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat zoals daaraan in het Nederlandse staatsbestel is vormgegeven. Daarbij gaat het ook om de vertegenwoordiging van kleine minderheden met van de heersende opvattingen afwijkende denkbeelden, zolang deze niet in strijd handelen met het strafrecht. De wetgever heeft, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Goedkeuringswet, voor ogen gehad dat artikel 7, aanhef en onder c, van het Vrouwenverdrag moet worden gezien in samenhang met andere een ieder verbindende verdragsbepalingen strekkende tot vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrijheid van vereniging en vergadering en vrijheid van meningsuiting van de in de verdragsbepaling bedoelde organisaties en verenigingen en tot een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat in vertegenwoordigende lichamen en in de politieke besluitvorming.

De afdeling geeft aan dat de wetgever bij het nemen van maatregelen in het licht van artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag, geen blijk heeft gegeven van een afweging met een uitkomst waartoe hij niet in redelijkheid kon komen. Er is geen grond te vinden voor het oordeel dat sprake is van een evidente doorbreking van de vereiste evenwichtige verhouding tussen het verbod van discriminatie en het waarborgen dat vrouwen op gelijke voet met mannen kunnen deelnemen aan het maatschappelijke en politieke leven enerzijds en het waarborgen van het adequaat functioneren van politieke partijen in het democratische staatsbestel en de hun mede daartoe toekomende rechten anderzijds. Hierbij is mede van belang dat thans is verzekerd dat vrouwen, binnen het spectrum van politieke partijen als geheel genomen, lid kunnen worden van een politieke partij, als bedoeld in onderdeel c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag, welke vrouwen op gelijke voet met mannen voordraagt voor vertegenwoordigende functies. Reeds daarom is het niet noodzakelijk om in het licht van artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag maatregelen te treffen die een ernstige beperking inhouden van de vrijheden en rechten van een politieke partij die het lidmaatschap voor vrouwen niet openstelt op gelijke voet met mannen en die, in het verlengde daarvan, vrouwen niet voordraagt voor vertegenwoordigende functies. Van een daadwerkelijke beperking van het passief kiesrecht van vrouwen, als bedoeld in onderdeel a van artikel 7 van het Vrouwenverdrag, is geen sprake. Daarbij is tevens van belang dat zij die volledig lidmaatschap en voordracht voor vertegenwoordigende functies van vrouwen wensen van en door een politieke partij die overigens overtuigingen als die van de SGP is toegegaan, op ieder moment een zodanige partij kunnen oprichten, aldus de Afdeling.

*Gerechtshof Den Haag (civiel) 20 december 2007*¹³³

Het Gerechtshof Den Haag geeft in de uitspraak van 20 december 2007 aan dat het, in verband met de vraag of artikel 7 Vrouwenverdrag rechtstreekse werking heeft, van belang is dat de in art. 7 Vrouwenverdrag voor wat betreft de daarin geformuleerde rechten in grote lijnen overeenkomt met art. 25 IVBPR, aan welke bepaling in Nederland rechtstreekse werking wordt toegekend.¹³⁴ De Staat maakt, door geen maatregelen tegen de SGP te nemen, in beginsel inbreuk op de rechten van vrouwen die voortvloeien uit art. 7 Vrouwenverdrag respectievelijk uit andere rechtstreeks werkende verdragsbepalingen waarop Clara Wichmann c.s. een beroep hebben gedaan. Uitgangspunt voor het hof is dat de SGP onderscheid maakt tussen mannen en vrouwen bij het passief kiesrecht en dat voor dat onderscheid geen objectieve rechtvaardiging bestaat. De SGP voorkomt effectief dat vrouwen zich verkiesbaar kunnen stellen voor de vertegenwoordigende colleges. Het onderscheid tussen mannen en vrouwen uitsluitend vanwege hun geslacht wordt door de SGP ook beoogd. Voor zover de SGP voor dit onderscheid een rechtvaardiging poogt te zoeken met haar betoog dat in de opvatting van de SGP man en vrouw gelijkwaardig zijn maar een verschillende roeping hebben, faalt deze poging. Ondanks het feit dat nu ook vrouwen lid kunnen worden van de SGP en daarmee wordt voldaan aan art. 7, sub c, Vrouwenverdrag, kunnen vrouwen niet op gelijke voet met mannen aan de politieke activiteiten van de SGP deelnemen zolang vrouwen uitgesloten worden van het passief kiesrecht. De omstandigheid dat die vrouwen ook zelf een partij zouden kunnen oprichten of zich bij een andere partij zouden kunnen aansluiten doet daaraan niet af. Deze zienswijze is niet verenigbaar met doel en strekking van het Vrouwenverdrag. Art. 7 Vrouwenverdrag verplicht de staten niet slechts het recht te verzekeren om verkiesbaar te zijn, maar om hen dit op gelijke voet met mannen te verzekeren. De SGP werpt belemmeringen op voor de verkiesbaarheid van vrouwen en de Staat treedt daartegen niet op. Het hof is van oordeel dat de Staat inbreuk maakt op art. 7 Vrouwenverdrag, omdat de Staat tolereert dat vrouwen van het passief kiesrecht worden uitgesloten. Daarnaast is het hof van oordeel dat de Staat ook in strijd met de artikelen 25 en 26 IVBPR handelt door niet tegen de SGP op te treden. Deze bepalingen hebben rechtstreekse werking. Met name is van belang dat art. 2 IVBPR, waarnaar art 25 IVBPR verwijst, de verdragspartijen verplicht specifieke maatregelen te nemen teneinde burgers in staat te stellen hun door het verdrag gewaarborgde rechten te genieten en in voorkomend geval om ook discriminatie tussen private partijen op te heffen. De Staat is gehouden om maatregelen te nemen die er daadwerkelijk toe lijden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent.

3.7 Toetsing SGP standpunt / conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat de toetsing van het SGP-standpunt met betrekking tot het kiesrecht tegelijk ook een toetsing inhoudt van het handelen van de staat naar aanleiding van de uitwerking van het SGP-vrouwenstandpunt. Waar het om gaat is of door de toepassing van het vrouwenstandpunt binnen de SGP de staat gehouden is om maatregelen te nemen om een eventuele schending van artikel 7 Vrouwenverdrag en/of andere bepalingen als gevolg van de toepassing van het vrouwenstandpunt binnen de SGP op te heffen. Het ene is als het ware een gevolg van het andere. Als de conclusie is dat er in beginsel sprake is van inbreuk op de rechten van vrouwen ten aanzien van het kiesrecht, voortvloeiend uit een of meer rechtstreeks werkende verdragsbepalingen, moet nagegaan worden of de staat gehouden is om maatregelen te treffen op grond van bovengenoemde bepalingen.

¹³³ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619.

¹³⁴ HR 18 november 1981, NJ 1982, 444 en HR 16 februari 2001, NJ 2001, 291.

Uit de Nederlandse jurisprudentie, waarbij de SGP een rol speelt, volgt bij monde van de rechtbank te Den Haag¹³⁵, dat de Staat in strijd met art. 7 Vrouwenverdrag heeft gehandeld. De interne procedureregeling met betrekking tot kandidering binnen de SGP, leidt tot een met de grondbeginselen van het Vrouwenverdrag strijdige situatie. De Staat heeft geen maatregelen tegen deze situatie binnen de SGP genomen en handelt daarom onrechtmatig jegens die personen die belang hebben bij de naleving van art. 7 Vrouwenverdrag. Verder lijkt de stelling gerechtvaardigd dat ook van schending van een of meer andere bepalingen sprake is waaronder art. 3 eerste protocol jo art. 14 EVRM en art. 25 IVBPR.

De Raad van State¹³⁶ geeft aan dat de wetgever bij het nemen van maatregelen geen blijk heeft gegeven van een afweging met een uitkomst waartoe hij in redelijkheid niet kon komen. Hierbij komt dat vrouwen lid kunnen worden van een andere politieke partij of zelf een partij kunnen oprichten. Van een daadwerkelijke beperking van het passief kiesrecht van vrouwen, als bedoeld in onderdeel a van het Vrouwenverdrag, is volgens de Raad van State geen sprake.

Het Gerechtshof Den Haag¹³⁷ geeft in haar uitspraak aan dat de Staat, door geen maatregelen tegen de SGP te nemen, in beginsel inbreuk maakt op de rechten van vrouwen die voortvloeien uit art. 7 Vrouwenverdrag respectievelijk uit andere rechtstreeks werkende verdragsbepalingen, zoals art. 25 IVBPR, waarop Clara Wichmann c.s. een beroep hebben gedaan. De SGP maakt onderscheid tussen mannen en vrouwen bij het passief kiesrecht zonder objectieve rechtvaardiging. Vrouwen kunnen niet op gelijke voet met mannen aan de politieke activiteiten van de SGP deelnemen zolang vrouwen worden uitgesloten van het passief kiesrecht. De SGP werpt belemmeringen op voor de verkiesbaarheid van vrouwen en de Staat treedt daartegen niet op waartoe de Staat wel is gehouden.

Uit de tekst van art. 4 Gw volgt dat iedere Nederlander gelijkelijk recht om tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen te worden gekozen en alleen de wet beperkingen kan opleggen.

Artikel 3 eerste protocol jo art. 14 EVRM en artikel 25 IVBPR zijn bepalingen welke respectievelijk impliciet en expliciet een erkenning van algemeen kiesrecht inhouden. Uit de jurisprudentie van het EHRM is niet direct duidelijk hoe art. 3 eerste protocol jo art. 14 EVRM zich verhoudt ten opzichte van het SGP standpunt. Het EHRM gaat ervan uit dat de staten weinig beleidsvrijheid hebben bij het nemen van maatregelen als het om beperkingen van politieke partijen gaat. Een beperking is wel gerechtvaardigd als dat noodzakelijk wordt geacht in een democratische samenleving.

Artikel 7 van het Vrouwenverdrag zegt dat de Staten die partij zijn bij dit Verdrag, vrouwen verzekeren in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen hun stem uit te brengen bij: alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen.

De SGP is, op grond van de Bijbel, ervan overtuigd dat de man en de vrouw ieder een eigen plaats hebben in de maatschappij. Het uitgangspunt van de partij is dat de man 'het hoofd is van de vrouw'. Het politiek regeerambt is opgedragen aan de man, aldus de SGP, en daarom neemt de partij het standpunt in dat vrouwen geen zitting mogen hebben in politieke organen; dat wil zeggen dat vrouwen, die lid zijn van de SGP, zijn uitgesloten van passief kiesrecht.

SGP-voorzitter Kollijn acht het uitgesloten dat de SGP haar beginselen zo wijzigt dat vrouwen kandidaat kunnen zijn voor de volksvertegenwoordigende organen. 'We hebben vorig jaar de statuten gewijzigd. Daarin zijn we echt tot het uiterste gegaan. Voor velen was dat al een brug te ver. We hebben ons standpunt Bijbels onderbouwd en dat zal niet veranderen door druk van buitenaf', aldus Kollijn.¹³⁸

¹³⁵ RB. Den Haag 7 september 2005, LJN: AU2088.

¹³⁶ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

¹³⁷ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619.

¹³⁸ Redactie politiek, 'Verdeelde reacties op SGP-vonnis', *Reformatorisch Dagblad* 21 december 2007.

Ondanks de enigszins terughoudende opstelling van het EHRM, en de uitspraken gedaan door de Raad van State met betrekking tot het nemen van maatregelen door de Staat, welke een beperking opleveren voor politieke partijen, kan geconcludeerd worden dat, door de toepassing van het vrouwenstandpunt binnen de SGP belemmeringen worden opgeworpen met betrekking tot het passief kiesrecht voor vrouwen die lid zijn van de SGP. Dat de Staat, tot nu toe, geen maatregelen heeft genomen om deze situatie te veranderen, strookt niet met art. 7 Vrouwenverdrag.

Bij toepassing van een beperkende maatregel door de Staat, kan de SGP een beroep doen op andere in het geding zijnde grondrechten. Deze rechten komen in de volgende drie hoofdstukken aan de orde.

Hoofdstuk 4 – Vrijheid van godsdienst, levensovertuiging, gedachten en geweten

4.1 Inleiding

De godsdienstvrijheid, waaronder valt de vrijheid een godsdienst te hebben en van godsdienst te veranderen, wordt zowel in art. 6 Gw als in art. EVRM en art. 18 IVBPR gegarandeerd. Het betreft hier het oudste 'Nederlandse' grondrecht, waarvan de wortels liggen in art. XIII van de Unie van Utrecht (1579), waarin is opgenomen: 'dat een yder particulier in zijn Religie vrij sal moegen blijven, ende dat men nyemant ter cause van de Religie sal moegen achterhaelen ofte ondersoucken'. Dit artikel waarborgde de vrijheid van geweten en het recht van particuliere godsdienstoefening, de zogeheten *devotio domestica simplex*. Openbare godsdienstuitoefening kwam slechts aan de gereformeerden toe. Aan die verstrengeling tussen kerk en staat werd in latere eeuwen een einde gemaakt.¹³⁹ Gelijke rechten voor de onderscheiden godsdiensten ontstaan pas in 1814 en vrijheid van kerkelijke organisatie dateert van de Wet op kerkgenootschappen van 1853. Sinds de grondwetsherziening van 1983 stelt de Grondwet uit juridisch oogpunt de belijdenis van een godsdienst en van een levensovertuiging gelijk, dit in aansluiting bij art. 1 Gw.¹⁴⁰

De vrijheid van godsdienst hangt nauw samen met het seculiere karakter van de moderne staat en met verschillende varianten van scheiding van kerk en staat, maar mag daar niet mee worden vereenzelvigd. Klassiek en moeilijk is het probleem van de reikwijdte: hoe kan de overheid beoordelen of terecht een beroep gedaan wordt op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging? In de rechtspraak wordt aangenomen dat dit 'naar objectieve maatstaven' dient te geschieden. Verder is voor de reikwijdte van belang dat de vrijheid van godsdienst verschillende elementen kent. Zo beschermt art. 9 EVRM de vrijheid een godsdienst te hebben, van godsdienst te veranderen en de bij een godsdienst horende geboden en praktijken in acht te nemen.¹⁴¹

4.2 Artikel 6 van de Grondwet

Het recht op de belijdenis van een eigen godsdienst of levensovertuiging is verankerd in artikel 6 Gw en luidt als volgt: *1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. 2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.*

Als in regelgeving en jurisprudentie de begrippen 'godsdienst' en 'belijden' eng geïnterpreteerd worden, zal niet snel van een ongeoorloofde inbreuk op de vrijheid van godsdienst sprake zijn, of anders gezegd: dan zal een brede beperkingsclausulering bij het grondrecht niet nodig zijn. Dat in artikel 6 zo'n clausulering wel opgenomen is te danken aan de uitbreiding (in 1983) van de bescherming van het grondrecht tot het belijden van en het zich gedragen naar een levensovertuiging. Het begrip 'levensovertuiging' is ruimer dan 'godsdienst' en tevens meer onbepaald. Een levensovertuiging kan individueel zijn en in een breder scala van handelen tot uiting komen dan bij een godsdienst het geval is. Daarom is het begrijpelijk dat bij de herziening van 1983 in het eerste lid van artikel 6 de clausulering 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' is opgenomen. Hiermee is bereikt dat ook ontwikkelingen die nog niet te voorzien zijn binnen het bereik van de wetgever blijven.¹⁴²

¹³⁹ de Fey, Kellermann en Nieuwboer 2004, p. 54

¹⁴⁰ Kortmann 2001, p. 411.

¹⁴¹ Van der Pot 2006, p. 366.

¹⁴² Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 87.

Godsdienstvrijheid waarborgt religieuze pluriformiteit en gelijkwaardigheid van religies. Tot ver in de twintigste eeuw leverde deze waarborgfunctie geen erg grote problemen op. Dit was (mede) het geval vanwege de inbedding van de pluriformiteit van religies in een systeem van overwegend christelijke waarden. Secularisatie, individualisering en de multicultureel geworden samenleving hebben de beperkte pluriformiteit echter veranderd in een radicalere pluriformiteit en de godsdienst haar theologische en transcendentale basis ontnomen. Tot op zekere hoogte heeft dit ertoe geleid dat de godsdienstvrijheid als minder vanzelfsprekend wordt ervaren en meer vragen is gaan oproepen, zoals ten aanzien van de reikwijdte van de godsdienstvrijheid. De reikwijdte van de godsdienstvrijheid wordt in beginsel vastgesteld naar aanleiding van maatschappelijke opvattingen of objectieve criteria. Daarnaast is er in bepaalde mate ruimte voor subjectieve geloofsopvatting van de betrokkene (zelfinterpretatie van de gelovige). Dit houdt verband met de zogenoemde interpretatieve terughoudendheid van de rechter. De terughoudendheid zal zich doorgaans vooral voordoen bij minder evidente gevallen van godsdienst(uitingen). Deze gaat echter niet zover dat in de minder evidente gevallen de subjectieve opvatting van de gelovige ook altijd de doorslag geeft.¹⁴³

Artikel 6 Gw staat beperkingen aan de uitoefening van de godsdienstvrijheid toe. Even moeilijk als het is om de reikwijdte van de godsdienstvrijheid vast te stellen, is het om de beperkingsmogelijkheden nauwkeurig af te bakenen. Dat een beroep op een godsdienstige overtuiging geen algemene vrijbrief geeft om algemeen aanvaarde normen te negeren, of zich schuldig te maken aan strafbare feiten, is vrij breed aanvaard.¹⁴⁴

Tenslotte moet nog worden stilgestaan bij de eventuele horizontale werking van het artikel. Tijdens de grondwetsherziening van 1983 is daaraan geen aandacht besteed. Niettemin bestaat daartoe wel aanleiding, o.a. nu ons land wordt geconfronteerd met bijvoorbeeld Moslims, die gedurende de gebruikelijke werktijden godsdienstoefeningen (wensen te) houden.¹⁴⁵ Met betrekking tot de vraag of, en in hoeverre artikel 6 Gw horizontale werking heeft, moeten onderscheidingen worden gemaakt, al naar gelang het grondrecht ingeroepen wordt. 1. binnen de interne sfeer van een kerkgenootschap of andere instelling op levensbeschouwelijke grondslag, 2. binnen maatschappelijke instellingen op bijzondere grondslag(scholen enz.), en 3. buiten de sfeer van dergelijke organisaties. Binnen de eerste sfeer is een horizontale werking in beginsel niet mogelijk. Binnen de tweede sfeer is de situatie genuanceerder. Weliswaar heeft de instelling recht op respect voor haar bijzondere godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, maar dit recht moet afgewogen worden tegen de vrijheid van godsdienst of levensbeschouwing van het binnen de instelling functionerende individu. Binnen de derde sfeer bestaat de meeste ruimte voor horizontale werking.¹⁴⁶

4.3 Artikel 9 Europees Verdrag voor de Rechten van Mens

Artikel 9 EVRM garandeert zonder enige beperkingsmogelijkheden het recht op vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst als zodanig. Het artikel luidt:

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften. 2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving

¹⁴³ de Fey, Kellermann en Nieuwboer 2004, p. 55-56.

¹⁴⁴ Van der Pot 2006, p. 372.

¹⁴⁵ Kortmann 2001, p. 415.

¹⁴⁶ Van der Pot 2006, p. 378-379.

noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Veel gedragingen van mensen zijn direct of indirect in verband te brengen met hun (geloofs)overtuiging. De bescherming van artikel 9 zou dan ook een breed terrein kunnen bestrijken als de rechter van zo'n ruim verband zou uitgaan. Dat heeft hij echter niet gedaan. Zo heeft de Hoge Raad in 1960 beslist dat de vrijheid om zijn godsdienst of overtuiging tot uiting te brengen niet samenvalt met een ieders vrijheid om wettelijke voorschriften aan zijn godsdienstige opvattingen of aan zijn overtuiging te toetsen en het bepaalde in artikel 9 EVRM dus niet betekent dat het een ieder zou vrijstaan zich te onttrekken aan een wettelijke regeling op grond van godsdienstige bezwaren.¹⁴⁷ Bescherming genieten volgens de Hoge Raad gedragingen die 'naar hun aard' een uitdrukking vormen van een godsdienstige overtuiging. Lagere rechters hebben deze rechtspraak gevolgd. De toenmalige Afdeling Rechtspraak ging van een andere interpretatie uit. Zij spreekt van gedrag dat naar *objectieve maatstaven* een directe uitdrukking geeft aan godsdienst of levensovertuiging, dan wel aan te merken als een praktische toepassing daarvan.¹⁴⁸ Het komt er dus op neer dat de rechter het begrip 'belijden' eng interpreteert.¹⁴⁹

Het Europese Hof beklemtoonde in zijn arresten meermaals het universele belang van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst: "(...) freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a 'democratic society' within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it".¹⁵⁰

Bij haar onderzoek naar de schending van art. 9 houdt het Hof vast aan haar algemeen jurisprudentieel beleid, dat wanneer in een zaak de schending van een bepaalde verdragsbepaling werd vastgesteld, een afzonderlijk onderzoek naar de schending van andere bepalingen niet meer noodzakelijk is. Dit in verband met eventuele overlappingen met een andere verdragsbepalingen zoals de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) en met de vrijheid van vereniging en vergadering (art. 11 EVRM). Wanneer het gaat over de organisatie van een religieuze gemeenschap, moet volgens het Hof art. 9 echter wel worden geïnterpreteerd in het licht van de bescherming die wordt geboden door art. 11 EVRM.¹⁵¹

De eerste zin van art. 9 EVRM somt drie vrijheden op, te weten de vrijheid van gedachte, de vrijheid van geweten en de vrijheid van godsdienst. Verder in de tekst van het artikel komt enkel de term 'godsdienst' terug; de begrippen gedachte en geweten worden vervangen door het woord 'overtuiging'. De meeste auteurs zijn het er over eens dat de begrippen godsdienst en overtuiging elkaar in mindere of meerdere mate overlappen, waardoor het belang van het onderscheid tussen beide niet zeer groot is. Zo heeft de gezamenlijke opname van de begrippen godsdienst en overtuiging in art. 9 als gevolg dat zij in principe op gelijke voet staan en eenzelfde bescherming genieten.¹⁵²

Over het algemeen geven het Hof en de Commissie een vrij brede interpretatie van de begrippen en interpretatie van de begrippen godsdienst en overtuiging om uit te maken of bepaalde ideeën onder de bescherming van art. 9 vallen. Niet enkel van traditionele godsdiensten en overtuigingen, zoals de christelijke denominaties, de islam, het boeddhisme, het jodisme of het atheïsme, maar ook van minderheidsreligies, zoals de getuigen van Jehova

¹⁴⁷ HR 13 april 1960, NJ 1960, 436.

¹⁴⁸ ARRvS 7 april 1983, AB 1983, 430.

¹⁴⁹ Akkermans, Bax en Verhey 2003, p. 90.

¹⁵⁰ EHRM 25 mei 1993, par. 31 (Kokkinakis v. Greece) en EHRM 31 juli 2001, par. 49 (Refah Partisi (Prosperity Party) and Others v. Turkey)

¹⁵¹ Van de Lanotte en Haeck Vol. I, 2004, p. 800-801.

¹⁵² Van de Lanotte en Haeck Vol. I, 2004, p. 801.

of de pinksterbeweging, werd aanvaard dat ze onder bescherming van art. 9 vallen. In die zin interpreteren de verdragsnormen de begrippen godsdienst en overtuiging in overeenstemming met de evoluties van de Europese 'godsdienstmarkt', waar kleine en alternatieve religieuze bewegingen het institutionele monopolie van de grote godsdiensten aantasten. Om als godsdienst of overtuiging in aanmerking te kunnen worden genomen, is echter wel vereist dat de inzichten een zekere graad van overreding, ernst, cohesie en belangrijkheid bereiken; vage ideeën vallen niet onder de bescherming van art. 9.¹⁵³

Naast de bescherming van de interne vrijheid van godsdienst of overtuiging en de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, garandeert het Verdrag ook de vrijheid om zijn godsdienst of overtuiging te belijden. De tekst van art. 9 geeft een ruime omschrijving van de wijze waarop iemand zijn godsdienst of overtuiging kan belijden. Hoewel art. 9 de vrijheid garandeert om zijn godsdienst of overtuiging te belijden door de praktische toepassing ervan, dient er wel een duidelijk en voor de hand liggend verband te zijn tussen de overtuiging en de belijdenis ervan. Om een 'praktische toepassing' van een godsdienst of overtuiging uit te maken, dient een daad de rechtstreekse uitdrukking te zijn. Het is echter niet zo dat artikel 9 elke daad beschermt die is gemotiveerd of beïnvloed door een godsdienst of overtuiging. De klager die beweert slachtoffer te zijn van een schending van de vrijheid om zijn eredienst te belijden, zijn godsdienst of overtuiging te onderwijzen of de geboden en voorschriften te volgen, zal enkel moeten aantonen dat er in feite een inbreuk op art. 9, lid 1, heeft plaatsgevonden. Wie zich daarentegen tot Straatsburg wendt met de bewering dat de praktische toepassing van zijn godsdienst of overtuiging werd geschonden, zal ook moeten aantonen dat deze praktische toepassing *noodzakelijk* is voor zijn of haar godsdienst of overtuiging.¹⁵⁴

Art. 9, lid 2, van het EVRM is voorzien van een escape-clausule. Bijzonder aan deze bepaling is dat ze zichzelf uitdrukkelijk slechts van toepassing verklaart op de vrijheid om zijn godsdienst of overtuiging te *belijden*. Door deze beperking toe te staan, erkent art. 9 volgens het Hof dat het noodzakelijk kan zijn om in een democratische samenleving beperkingen te stellen aan deze vrijheid. Het doel van deze beperking is om de belangen van de verschillende groepen met elkaar te verzoenen en te verzekeren dat de overtuigingen van eenieder worden gerespecteerd. Pas nadat het Hof vaststelt dat de door de eerste paragraaf van art. 9 beschermde rechten in het geding zijn, gaat ze na of deze inbreuk al dan niet toelaatbaar is. Daarvoor hanteert ze de in het tweede lid opgesomde vereisten, en gaat ze achtereenvolgens na of de inbreuk (1) bij wet is voorzien, (2) een rechtmatig doel dient, en (3) nodig is in een democratische samenleving.¹⁵⁵

4.4 Artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

De tekst van dit artikel luidt als volgt: *1 Een ieder heeft het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst. Dit recht omvat mede de vrijheid een zelf gekozen godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen door de eredienst, het onderhouden van de geboden en voorschriften, door praktische toepassing en het onderwijzen ervan. 2 Op niemand mag dwang worden uitgeoefend die een belemmering zou betekenen van zijn vrijheid een door hemzelf gekozen godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden. 3 De vrijheid van een ieder zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen kan slechts in die mate worden beperkt als wordt voorgeschreven door de wet en noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen. 4 De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen van*

¹⁵³ Van de Lanotte en Haeck Vol. I, 2004, p. 802.

¹⁵⁴ Van de Lanotte en Haeck Vol. I, 2004, p. 818-823.

¹⁵⁵ Van de Lanotte en Haeck Vol. I 2004, p. 825-827.

ouders of wettige voogden, de godsdienstig en morele opvoeding van hun kinderen overeenkomstig hun eigen levensovertuiging te verzekeren.

De bepaling van artikel 18, eerste lid IVBPR is nagenoeg identiek aan die van artikel 9 EVRM.

4.5 Jurisprudentie met betrekking tot de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Algemeen

Wanneer is er sprake van het belijden van iemands godsdienst of levensovertuiging? Vooral in de jurisprudentie over art. 9 EVRM en art. 18 IVBPR wordt gepoogd hierop een antwoord te geven. De rechter werd voor de vraag gesteld of het een aantasting van de godsdienstvrijheid was, om predikanten aan de algemene ouderdomswet onderwerpen. De Hoge Raad overwoog dat de godsdienstvrijheid 'niet samenvalt met eens ieders vrijheid om wettelijke voorschriften aan zijn godsdienstige opvattingen of aan zijn overtuiging te toetsen en de bepaling van het verdrag mitsdien niet betekent dat het een ieder zou vrijstaan zich te onttrekken aan een wettelijke regeling, ook indien deze op het tot uiting brengen van godsdienst of overtuiging in enigerlei vorm geen betrekking heeft, door op grond van aan zijn godsdienstige opvattingen of overtuiging ontleende bezwaren de nietigheid of ongeldigheid te zijnen aanzien in te roepen.¹⁵⁶ Aldus werd het bezwaar van beperking van de godsdienstvrijheid afgewezen met het antwoord dat deze vrijheid in het geheel niet in het geding was.¹⁵⁷ Een wettelijke regeling wordt in principe dan ook slechts als een beperking van deze vrijheid aangemerkt wanneer deze regeling betrekking heeft op het tot uiting brengen van godsdienst of levensovertuiging in enigerlei vorm. De vrijheid van godsdienst of levensovertuiging beschermt enkel de handeling die 'op zichzelf' aan te merken is 'als een praktische toepassing van de godsdienst of overtuiging' van de betrokkene, dat wil zeggen als een gedraging waardoor hij 'naar objectieve maatstaven een directe uitdrukking geeft aan zijn godsdienst of levensovertuiging'.¹⁵⁸

De ARRvS heeft met betrekking tot een op een antroposofische levensovertuiging gebaseerde afwijzing van deelneming in een beroepspensioenregeling, overwogen dat weliswaar aannemelijk was dat er verband bestond tussen de door appellant aangehangen levensovertuiging en zijn afwijzende standpunt, maar dat hieruit nog niet volgde dat die afwijzing op zichzelf een gedraging opleverde waardoor appellant 'naar objectieve maatstaven een directe uitdrukking' gaf aan zijn godsdienst of overtuiging in de zin van de betrokken verdragsartikelen.¹⁵⁹ Enerzijds kan de rechter niet altijd ontkomen aan de vraag of in concreto sprake is van het belijden van godsdienst of levensovertuiging, anderzijds is het niet de taak van de overheidsrechter zich over dogmatische vragen uit te laten.¹⁶⁰

Art. 6 Gw en art. 9 EVRM staan beperkingen aan de uitoefening van de godsdienstvrijheid toe. Even moeilijk als het is om de reikwijdte van de godsdienstvrijheid vast te stellen, is het om de beperkingsmogelijkheden nauwkeurig af te bakenen. Dat een beroep op een godsdienstige overtuiging geen algemene vrijbrief geeft om algemeen aanvaarde normen te negeren, of zich schuldig te maken aan strafbare feiten, is vrij breed aanvaard.¹⁶¹ Tegelijkertijd wordt, ook in de rechtspraak, erkend dat er situaties zijn waarin het niet redelijk is om vast te houden aan onverkorte handhaving van bijvoorbeeld strafrechterlijke normen.¹⁶²

In de (eerdere) zaken betreffende het evangelistenechtpaar Goeree had de Hoge Raad aanvaard dat art. 6:162 BW (onrechtmatige daad) de grondslag kan vormen voor een beperking

¹⁵⁶ HR 13 april 1960, NJ 1960, 436.

¹⁵⁷ Van der Pot 2006, p. 368.

¹⁵⁸ Koekkoek 2000, p. 95-96.

¹⁵⁹ ARRvS 7 april 1983 AB 1983, 430.

¹⁶⁰ HR 15 februari 1957, NJ 1957, 201.

¹⁶¹ Van der Pot 2006, p. 372.

¹⁶² RB. Amsterdam 21 mei 2001, AB 2001, 342.

aan de uitoefening van godsdienstvrijheid,¹⁶³ daar art. 6:162 BW een norm is die voldoet aan de clausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'.¹⁶⁴ Op grond van art. 6, eerste lid kan alleen de formele wetgever beperkingen stellen blijkens de clausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Deze mogelijkheid voor de formele wetgever betekent niet dat de rechter een dergelijke beperking gemakkelijk zal sauveren.¹⁶⁵ Uit het Van Dijke-arrest bleek dat de Hoge Raad, zeker als het gaat om een godsdienstig geïnspireerde uiting in het politieke debat, zware eisen stelt aan een strafvervolging ex art. 137c Sr. (belediging van groep mensen).¹⁶⁶

Gedurende lange tijd werd slechts een relatief gering aantal zaken in verband met art. 9 EVRM door de Europese Commissie en het Europees Hof behandeld. Het was pas voor het eerst in 1993 dat een staat wegens schending van de vrijheid van godsdienst en overtuiging door het Hof werd veroordeeld.¹⁶⁷ Tot 30 september 2003 stelde het Hof in 12 zaken de schending vast van art. 9 EVRM. Opvallend is daarbij het in verhouding groot aantal veroordelingen van Griekenland. Bovendien hebben de meeste van deze zaken betrekking op één welbepaalde minderheidsgodsdienst, met name de getuigen van Jehova.¹⁶⁸ Art. 9, tweede lid, EVRM (zie ook art. 18, derde lid, IVBPR) staat beperkingen van de in het eerste lid gewaarborgde vrijheid van godsdienst toe voor zover deze in de wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving voor de bescherming van enkele met name genoemde belangen. De toetsing aan art. 9, lid 2, EVRM leidt tot wisselende resultaten. In het arrest Kokkinakis¹⁶⁹ veroordeelde het EHRM de Griekse staat, omdat klager ten onrechte was veroordeeld voor zijn bekeringsactiviteiten als Jehova's getuige. Naar het oordeel was daarvoor in de gegeven omstandigheden geen dringende noodzaak aangetoond. Wel geoorloofd achtte het EHRM een Turks verbod aan vrouwelijke studenten om op de universiteit van Istanboel een hoofddoek te dragen.¹⁷⁰ De seculiere staatsvorm in Turkije speelde daarbij voor het EHRM een doorslaggevende rol. Het EHRM oordeelde dat het verbod noodzakelijk kon worden geacht in een democratische samenleving in de zin van art. 9, tweede lid. In Nederland bestaat op dit moment meer ruimte voor het dragen van religieuze kleding of symbolen, hoewel ook hier bepaalde grenzen worden gesteld.¹⁷¹

De interne vrijheid van godsdienst of overtuiging werd ingeroepen voor de begrenzing van de vrijheid van vereniging, die wordt beschermd door art. 11 EVRM. In het arrest Refah Partisi and Others v. Turkey onderzocht het Hof of de ontbinding van de islamitische Welvaartspartij ('Refa Partisi') door het Turkse Grondwettelijke Hof nodig was in een democratische samenleving, onder meer ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.¹⁷² Refah was ontbonden omdat de partij als geheel in strijd handelde met het in de Turkse Grondwet verankerde secularisatieprincipe. Eén van de elementen die het Hof in rekening bracht om deze verregaande beperking te aanvaarden was onder meer een publieke toespraak en een televisie interview van een Refah-parlementslid, waaruit een diepe haat bleek voor de door de spreker aangemerkte tegenstanders van een islamitisch regime. De beledigende uitspraken kwamen volgens het Hof dicht in de buurt van het ontkennen van het recht op interne vrijheid van godsdienst en overtuiging van anderen.¹⁷³

In de zaken Valsamis v. Greece en Efstratiou v. Greece,¹⁷⁴ waarin de verplichting werd onderzocht van leerlingen wiens ouders lid zijn van de getuigen van Jehova om deel te nemen

¹⁶³ HR 5 juni 1987, AB 1988, 276 en HR 2 februari 1990, NJ 1991, 289.

¹⁶⁴ Kortmann 2001, p. 413.

¹⁶⁵ Bellekom e.a. 2007, p. 383.

¹⁶⁶ HR 9 januari 2001, NJCM-Bull. 2001

¹⁶⁷ EHRM 25 mei 1993, NJCM-Bull. 1994, (Kokkinakis v. Greece).

¹⁶⁸ Van de Lanotte en Haeck Vol. I 2004, p. 797-799.

¹⁶⁹ EHRM 25 mei 1993, NJCM-Bull. 1994, (Kokkinakis v. Greece).

¹⁷⁰ EHRM 10 november 2005, NJCM-Bull. 2006, (Leyla Sahin).

¹⁷¹ Bellekom e.a. 2007, p. 384.

¹⁷² EHRM 31 juli 2001, Refah Partisi, bevestigd door de Grand Chamber op 13 februari 2003, NJ 2005, 73.

¹⁷³ Van de Lanotte en Haeck Vol. I 2004, p. 814-815.

¹⁷⁴ EHRM 18 december 1996, (Valsamis v. Greece) en EHRM 18 december 1996, (Efstratiou v. Greece).

aan een schoolopdracht ter gelegenheid van de nationale feestdag, stelde ook het Hof dat deze verplichting geen inbreuk uitmaakte op het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging. Ze verwijst daarbij uitdrukkelijk naar de argumentatie van de Commissie over verzoeken om vrijstelling te krijgen van algemeen toepasselijke, neutrale wetten. Door te stellen dat algemeen toepasselijke, neutrale regels geen beperkingen inhouden op daden die 'nauw verbonden zijn met' of 'de rechtstreekse uitdrukking zijn van' een godsdienst of overtuiging, geven de Verdragsorganen de voorkeur aan hun eigen interpretatie van specifieke religieuze voorschriften.¹⁷⁵ Verder heeft het Hof in twee zaken, die werden ingeleid tegen Griekenland, onderzocht of de strafrechtelijke veroordeling van de klagers op basis van de Griekse wet, die overdreven bekeringsijver strafbaar stelt, in overeenstemming is met het vereiste dat inbreuken op de vrijheid om zijn godsdienst te onderwijzen 'bij wet voorzien' moeten zijn.¹⁷⁶

In de arresten waar het Hof een schending van art. 9 heeft vastgesteld, werd tot op heden nog niet aangenomen dat een vastgestelde inbreuk op de vrijheid om zijn godsdienst of overtuiging te belijden zou zijn gebeurd zonder rechtmatig doel.¹⁷⁷ In verschillende zaken onderzocht het Hof of een vastgestelde inbreuk met de vrijheid om zijn godsdienst of overtuiging te belijden, ook 'nodig is in een democratische samenleving', in de zin van het tweede lid van art. 9. Volgens de door het Hof uitgewerkte algemene principes, heeft het daarbij de taak om na te gaan of beperkende maatregelen genomen op nationaal vlak in beginsel gerechtvaardigd zijn en of ze evenredig zijn aan het nagestreefde doel.¹⁷⁸ Het Hof onderzoekt de inbreuk waarover wordt geklaagd op basis van het dossier 'als een geheel', en gaat na of zowel de nationale wetgeving als rechtspraak met het proportionaliteitsvereiste in overeenstemming is.¹⁷⁹

Jurisprudentie waarin de SGP een rol speelt

Rechtbank Den Haag (civiel) 7 september¹⁸⁰

De Staat heeft in deze zaak als verweer aangevoerd dat van hem geen actief optreden gevergd kan worden en dus tot op heden niet heeft gehandeld in strijd met haar verplichtingen op grond van het Vrouwenverdrag. Dit omdat de Staat rekening moet houden met andere grondrechten. De rechtbank heeft betoogd dat vooropgesteld moet worden dat het hier gaat om een verplichting tot handelen door de Staat, een verplichting die voortvloeit uit een internationaal-rechtelijk vastgelegde norm, artikel 7 Vrouwenverdrag. Niet aan de orde is dus een afweging van belangen tussen burgers onderling, waarbij het zeer wel denkbaar is dat in een procedure de SGP zich beroept op haar vrijheid van godsdienst, welk recht in zo'n geval afgewogen zal moeten worden tegen het recht van de vrouw om niet door de SGP gediscrimineerd te worden. De rechtbank leest het verweer dus zo dat de Staat in het waarborgen van het recht op vrijheid van godsdienst, vrijheid van vereniging en vrijheid van meningsuiting een rechtvaardiging vindt voor het niet optreden tegen de SGP. De rechtbank steunt de stelling van de Staat dat hij in beginsel ook de plicht heeft om ook andere grondrechten dan alleen het verbod van discriminatie te waarborgen. Eveneens deelt de rechtbank het standpunt van de Staat dat niet zonder meer gezegd kan worden dat het verbod van discriminatie dient te prevaleren boven de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van vereniging of de vrijheid van meningsuiting. De rechtbank komt tot de conclusie dat bij de totstandkoming van het Vrouwenverdrag reeds sprake is geweest van een afweging van belangen, waarbij het verbod van discriminatie dient te prevaleren, voor zover het politieke

¹⁷⁵ Van de Lanotte en Haeck Vol I 2004, p. 824.

¹⁷⁶ EHRM 25 mei 1993, (Kokkinakis v. Greece) en EHRM 24 februari 1998, (Larissis and others v. Greece)

¹⁷⁷ Van de Lanotte en Haeck Vol. I 2004, p. 827 en 831.

¹⁷⁸ EHRM 25 mei 1993, (Kokkinakis v. Greece) en EHRM 17 oktober 2002 (Agga v. Greece).

¹⁷⁹ EHRM 25 mei 1993, (Kokkinakis v. Greece) en EHRM 13 december 2001 (Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova).

¹⁸⁰ RB. Den Haag 7 september 2005, LJN: AU2088.

partijen betreft. Nederland heeft, ondanks de mogelijkheid daartoe en ondanks dat bij de behandeling van de goedkeuring van het Vrouwenverdrag uitdrukkelijk is gesproken over de mogelijkheid tot inperking van de vrijheid van godsdienst indien er sprake zou zijn van strijd met het discriminatieverbod, het Vrouwenverdrag geratificeerd zonder een voorbehoud te maken. Voor de Staat geldt een onbeperkte plicht om actief tegen de SGP op te treden. Geen ander grondrecht dwingt tot een terughoudende opstelling.

Raad van State 5 december 2007¹⁸¹

De SGP heeft in deze hoger beroepsprocedure aangevoerd dat artikel 7 van het Vrouwenverdrag geen rechtstreekse werking heeft. Zo artikel 7 van het Vrouwenverdrag al rechtstreekse werking zou hebben, zou bij de toepassing van die verdragsbepaling in dit geval een afweging moeten worden gemaakt tussen het gelijkheidsbeginsel en het kiesrecht enerzijds en de godsdienstvrijheid, de verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting anderzijds, waarbij de laatstgenoemde grondrechten dienen te prevaleren. Voorts heeft de SGP aangevoerd dat de wetgever bij het nemen van "alle passende maatregelen", als bedoeld in de verdragsbepaling, de ruimte heeft om een afweging met andere grondrechten te maken, waaronder de godsdienstvrijheid, de verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting. Er is geen rechtsregel op grond waarvan de bestuursrechter beperkt zou zijn om een inhoudelijke beoordeling van de rechtmatigheid van de negatieve subsidiebeschikking te geven, aldus de SGP.

Volgens Clara Wichmann e.a. is een inhoudelijke beoordeling van de afwijzing van de aanvraag door de Afdeling niet mogelijk omdat het vonnis in de onderhavige procedure niet ter beoordeling staat en door de Minister en de bestuursrechter als een gegeven dient te worden beschouwd. Indien de Afdeling tot de conclusie zou komen dat een inhoudelijke beoordeling wel mogelijk is, stellen zij zich op het standpunt dat artikel 7 rechtstreekse werking toekomt. Clara Wichmann e.a. hebben zich voorts op het standpunt gesteld dat in het woord "verzekeren" in het tweede deel van de aanhef van artikel 7 van het Vrouwenverdrag, gelezen in combinatie met de specifieke omschrijving van de te verzekeren rechten, ligt besloten dat er geen ruimte is voor een afweging van belangen en dat, zo deze afweging al zou moeten worden gemaakt, ten aanzien van politieke partijen het gelijkheidsbeginsel en het passief kiesrecht dienen te prevaleren boven het recht op vrijheid van godsdienst, vereniging en meningsuiting.

De Afdeling geeft aan dat de uit wettelijke competentiebepalingen voortvloeit dat de bindende kracht van het vonnis zich niet uitstrekt tot de door de bestuursrechter te verrichten toetsing. Verder concludeert de Afdeling dat artikel 7 aanhef tezamen met de onderdelen a, b en c een eenieder verbindende bepaling is als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet. Wel moet het Vrouwenverdrag worden gezien in samenhang met andere een ieder verbindende verdragsbepalingen strekkende tot vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrijheid van vereniging en vergadering en vrijheid van meningsuiting van de in de verdragsbepaling bedoelde organisaties en verenigingen en tot een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat in vertegenwoordigende lichamen en in de publieke besluitvorming. Naast de genoemde rechten zijn er ook staatkundige rechten in het geding en al deze democratische vrijheden en rechten tot de grondslagen van de Nederlandse rechtsorde behoren. De Afdeling stelt dat het bepaalde in artikel 7, aanhef en onder a en c van het Vrouwenverdrag niet in de weg staat aan het maken van een afweging tussen de verzekering van de in die bepaling genoemde rechten en de hiervoor genoemde rechten.

¹⁸¹ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493

*Gerechtshof Den Haag (civiel) 20 december 2007*¹⁸²

De Staat heeft in het verweer tegen de vordering van Clara Wichmann c.s. ondermeer aangevoerd dat art. 7 Vrouwenverdrag geen rechtstreekse werking heeft en dat het verbod van discriminatie van vrouwen moet worden afgewogen tegen de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en dat die afweging, waarbij de Staat een zekere beleidsvrijheid heeft, ertoe heeft geleid dat de Staat heeft besloten en ook mocht besluiten niet tegen de SGP op te treden. Het hof komt tot de conclusie dat art. 7 aanhef en sub (a) en (c) Vrouwenverdrag rechtstreekse werking heeft.

Verder concludeert het hof dat de Staat inbreuk maakt op art. 7 aanhef en sub (a) en (c) Vrouwenverdrag en de vraag die moet worden beantwoord is: wordt deze inbreuk gerechtvaardigd door andere in het geding zijnde grondrechten? Het hof geeft aan dat niet valt in te zien waarom het discriminatieverbod van art. 7 sub (c) zou prevaleren boven grondrechten waarover bij de totstandkoming van art. 7 sub (c) niet is gesproken. Staat en SGP voeren naar het oordeel van het hof terecht aan dat er zonder meer geen hiërarchie bestaat tussen de diverse grondrechten en dat het ook niet zo is dat het ene verdrag voorrang heeft boven het andere. Naar het oordeel van het hof moet de vraag worden beantwoord aan de hand van een afweging van de bij deze grondrechten betrokken belangen aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. De Staat en de SGP beroepen zich ondermeer op de vrijheid van godsdienst.

Over de vrijheid van godsdienst overweegt het hof het volgende. De godsdienstvrijheid wordt gewaarborgd door art. 6 Grondwet, art. 9 EVRM en art. 18 IVBPR en houdt in het recht van eenieder zijn godsdienst, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden door de eredienst, door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing ervan en door het onderhouden van de geboden en voorschriften. Evenwel valt onder "praktische toepassing" niet elke daad die door een godsdienstige overtuiging is ingegeven. Daden die door een godsdienstige overtuiging worden ingegeven worden slechts dan beschermd indien zij rechtstreeks uitdrukking geven aan die overtuiging. Het hof is van oordeel dat het onthouden van het passief kiesrecht aan vrouwen door hun politieke partij, hoezeer ook voortkomend uit een oprechte geloofsovertuiging, niet een handelwijze is die door het grondrecht op godsdienstvrijheid wordt beschermd. Deze gedragingen kunnen immers niet worden beschouwd als de rechtstreekse uitdrukking van die overtuiging en het valt ook niet in te zien dat de leden van de SGP op welke wijze dan ook belemmerd worden in het belijden van hun geloof door (gedwongen te worden) vrouwen niet uit te sluiten van het passief kiesrecht. Ook als aangenomen zou moeten worden dat de dwang om vrouwen niet uit te sluiten van het passief kiesrecht in dit geval wel een inbreuk op de vrijheid van godsdienst zou maken, moet worden geconstateerd dat die inbreuk niet raakt aan wat de kern is van het grondrecht op vrijheid van godsdienst, te weten de bescherming van de persoonlijke geloofsovertuiging alsmede de handelingen die daarmee nauw verbonden zijn, zoals daden van verering die deel uitmaken van een religieuze praktijk in een algemeen aanvaarde vorm. De praktijk om vrouwen van het passief kiesrecht uit te sluiten staat daarmee in betrekkelijk ver verband.

De conclusie is dat, voor zover er al een inbreuk op de vrijheid van godsdienst zou ontstaan, deze niet de kern maar slechts de buitenste schil van dit grondrecht raakt. Bij de belangenafweging brengt het hof ondermeer naar voren dat het verbod op discriminatie op grond van geslacht zodanig in de Grondwet, het EVRM, het IVBPR en het Vrouwenverdrag is geformuleerd dat de verdragsstaten daarop geen beperkingen mogen aanbrengen. Dit is wel het geval bij de vrijheid om een godsdienst te belijden. Dit verschil levert tussen de wederzijds in het geding zijnde grondrechten een gezichtspunt op dat bij de te maken afweging een rol speelt. Voorts hecht het hof groot belang aan de omstandigheid dat het vrouwenstandpunt van de SGP tot gevolg heeft dat de discriminatie van vrouwen zich manifesteert en zijn uitwerking

¹⁸² Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619

heeft in de kern van ons democratisch bestel. Politieke partijen vervullen een essentiële rol in de democratie en hebben een centrale rol in het kiesstelsel.

4.6 Toetsing SGP standpunt / conclusie

De SGP kan aanvoeren dat het verbod van discriminatie moet worden afgewogen tegen de vrijheid van godsdienst en dat er een afweging van belangen moet plaatsvinden. De Afdeling van de Raad van State heeft vastgesteld dat art. 7 Vrouwenverdrag niet in de weg staat aan het maken van een afweging tussen de verzekering van de in die bepaling genoemde rechten en ondermeer de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.¹⁸³ Het hof geeft aan dat niet valt in te zien waarom het discriminatieverbod van art. 7 Vrouwenverdrag zou prevaleren boven andere grondrechten en dat er geen hiërarchie bestaat tussen de grondrechten en dat het ook niet zo is dat het ene verdrag voorrang heeft boven het andere.¹⁸⁴ Er moet een afweging plaatsvinden van de bij deze grondrechten betrokken belangen aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. De essentiële vraag daarbij is of het hier gaat om een gedraging die “naar zijn aard” een uitdrukking vormt van een godsdienstige overtuiging¹⁸⁵ of anders gezegd of het gaat om gedrag dat naar objectieve maatstaven een directe uitdrukking geeft aan godsdienst of levensovertuiging, dan wel aan te merken is als een praktische toepassing daarvan.¹⁸⁶ Om een ‘praktische toepassing’ van een godsdienst of overtuiging uit te maken, dient een daad de rechtstreekse uitdrukking te zijn. Het hof is van oordeel dat het onthouden van het passief kiesrecht aan vrouwen door hun politieke partij, niet een handelwijze is die door het grondrecht op godsdienstvrijheid wordt beschermd omdat deze gedragingen niet kunnen worden beschouwd als een rechtstreekse uitdrukking van hun geloofsovertuiging. Het hof concludeert dat, voor zover er al een inbreuk op de vrijheid van godsdienst zou ontstaan, door de dwang om vrouwen niet uit te sluiten van het passief kiesrecht, deze niet de kern maar de buitenste schil van dit grondrecht raakt. SGP-leden worden niet belemmerd in het belijden van hun geloof als zij gedwongen worden vrouwen niet uit te sluiten van het passief kiesrecht. Het hof stelt hier het grondrecht dat er niet mag worden gediscrimineerd boven de vrijheid van godsdienst.

Over de vraag wat onder een kernrecht of de kern van een grondrecht moet worden verstaan, lopen de meningen uiteen. De meest relevante opvattingen lijken de volgende te zijn.

Een grondrecht is dikwijls uit verschillende bestanddelen opgebouwd. Deze verschillende onderdelen van het grondrecht behoeven niet alle een even grote waarde te vertegenwoordigen, ze zijn niet alle even ‘wezenlijk’. Men kan dit verschil in waarde vangen in het beeld kern-periferie - in het besef dat kern en periferie geleidelijk in elkaar overgaan – en daaraan verbinden, dat ten aanzien van de perifere onderdelen van het grondrecht meer beperking aanvaardbaar is dan ten aanzien van de kern. Hiervan uitgaande zou men in principe elk grondrecht kunnen indelen in kernbestanddelen en perifere bestanddelen.

Een andere benadering is die, welke eveneens uitgaat van de waardeverschil tussen de verschillende onderdelen of aspecten van een grondrecht, doch die een inventaris van de onderdelen met een indeling naar een criterium kern-periferie of wezenlijk-minder-wezenlijk in abstracto niet mogelijk acht. Of een bepaald onderdeel tot de kern behoort, of een bepaalde inbreuk wezenlijk is, is na deze benadering situationeel bepaald. De omstandigheden van elk afzonderlijk geval moeten daartoe in aanmerking worden genomen. In de praktijk leidt deze benadering ertoe, dat de waarden en belangen, welke aan een concrete beperking ten grondslag liggen, worden afgewogen tegen datgene wat van het grondrecht door die beperking

¹⁸³ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

¹⁸⁴ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619.

¹⁸⁵ HR 13 april 1960, NJ 1960, 436.

¹⁸⁶ ARRvS 7 april 1983, AB 1983, 430.

verloren gaat. Weegt dit laatste zwaarder dan het eerste, dan is er sprake van aantasting van de kern.¹⁸⁷

De SGP vindt de uitspraak van het hof 'teleurstellend en aanvechtbaar'. Volgens de partij kiest het gerechtshof voor een 'minimalistische uitleg van de vrijheid van godsdienst (en vereniging).¹⁸⁸ De advocaat van de SGP, de heer Voogt, geeft antwoord op een aantal vragen met betrekking tot de uitspraak van het Hof.¹⁸⁹ Onder andere komt de vraag aan de orde: De wetgever heeft toch een- en andermaal uitgesproken dat in een geval als deze een afweging moet worden gemaakt tussen de in het geding zijnde grondrechten? Dhr. Voogt: 'Dat klopt en dat is ook zo ingebracht tijdens de zittingen. Tijdens de behandeling van het VN-Vrouwenverdrag in de Tweede Kamer heeft de regering zelfs een- en andermaal aangegeven dat in het geval van de SGP de afweging ten gunste van deze partij zou moeten uitvallen. Maar de rechter heeft geoordeeld dat de wetgever de gevolgen van het Vrouwenverdrag verkeerd heeft uitgelegd en dat het gelijkheidsbeginsel hier voorrang moet hebben. Een volgende vraag is: Wat vindt u inhoudelijk van de afweging tussen de grondrechten die de rechter heeft gemaakt? Dhr. Voogt: 'Onjuist, omdat de rechter de vrijheid van godsdienst feitelijk grotendeels beperkt tot het hebben van een persoonlijke opvatting en het daaraan uiting geven in de eredienst, terwijl deze vrijheid ook betekent dat je in het maatschappelijk leven uitdrukking mag geven aan je geloofsovertuiging.

Zoals eerder vermeld is de SGP in cassatie gegaan bij de Hoge Raad om een antwoord te krijgen op de principiële rechtsvragen die in het geding zijn.

Conclusie: Voor de afweging van belangen met betrekking tot het verbod van discriminatie kan de SGP een beroep doen op ondermeer vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. De belangrijkste vraag daarbij is of de toepassing van het vrouwenstandpunt door de SGP wel of niet beoordeeld wordt als een rechtstreekse uitdrukking van een godsdienst of levensovertuiging, dan wel of niet aan te merken is als een praktische toepassing daarvan. Het oordeel van het hof dat het onthouden van het passief kiesrecht aan vrouwen door een politieke partij, niet kan worden beschouwd als een rechtstreekse uitdrukking van een godsdienst of levensovertuiging, lijkt op z'n minst discutabel. Voorts is het niet eenduidig vast te stellen wat tot de kern en wat tot de schil van de vrijheid van godsdienst behoort. Wellicht geeft de Hoge Raad meer duidelijkheid in deze.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, p. 19.

¹⁸⁸ *Dagblad Trouw* 'Clara Wichmannfonds wint bij gerechtshof van SGP', 21 december 2007.

¹⁸⁹ G. Vroegindewij, 'Onbestaanbaar en verstrekkend', *Reformatorisch Dagblad* 21 december 2007, p. 3.

Hoofdstuk 5 - Vrijheid van meningsuiting

5.1 Inleiding

De vrijheid van meningsuiting wordt beschermd in art. 7 Gw, art. 10 EVRM en art. 19 IVBPR. Zij omvat een groot aantal deelvrijheden, zoals het recht om informatie te verzamelen (art. 10 EVRM), het connexe recht van verspreiden (art. 7 Gw.), en het recht om feitelijke informatie, ook van commerciële aard, te openbaren. Met betrekking tot beperkingen aan de uitoefening van de uitingsvrijheid kennen de Grondwet en het EVRM verschillende stelsels. Voor radio en televisie, en meer algemeen voor verschillende vormen van telecommunicatie, geldt daarnaast een zeer uitgebreide specifieke regulering. Pogingen om de formulering van de grondwetsbepaling inzake de uitingsvrijheid aan te passen aan 'het digitale tijdperk' zijn tot dusver niet succesvol geweest. Uitingen via het internet vallen wel onder de bescherming van Grondwet en Verdrag.¹⁹⁰

De uitingsvrijheid vervult een belangrijke functie als politiek grondrecht. Niet alleen verspreiding van opvattingen van politieke partijen is erdoor gewaarborgd, maar met name dient het recht de mogelijkheid kritiek te uiten op het overheidsbeleid in het algemeen en op de wijze waarop de overheid omgaat met (andere) grondrechten in het bijzonder. Geen enkel regime immers verbiedt het, in woord of geschrift, ophemelen van de zittende machthebbers. Juist de kritiek van de kant van de individuele burger of van georganiseerde groepen burgers echter behoeft bescherming. Maar ook afgezien van de politieke rol vormt de uitingsvrijheid een belangrijk grondrecht, dat de pluriformiteit in de samenleving kan dienen.¹⁹¹

5.2 Artikel 7 van de Grondwet

De tekst van art. 7 Gw luidt als volgt: *1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. 2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending. 3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden. 4. De voorafgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.*

Het artikel waarborgt diverse varianten van de vrijheid van meningsuiting. Lid 1 waarborgt de vrijheid van drukpers, lid 2 de vrijheid van meningsuiting door middel van radio en televisie, lid 3 andere vormen van meningsuiting. Lid 4 verklaart de leden 1 tot en met 3 niet van toepassing op handelsreclame. Art. 7 beschermt niet de ontvangstvrijheid, noch verschaft het een directe waarborg van de vrijheid van nieuwsgaring. Deze laatste speelt een rol bij de op art. 7 gebaseerde persvrijheid, die wordt beschouwd als een fundament van de democratie, en zij wordt nodig geacht voor de taak van de pers misstanden aan de kaak te stellen. Een recht op informatie of op informatieverstrekking door de overheid kan niet uit art. 7 worden afgeleid.¹⁹²

De compacte formulering van art. 7 lid 1 Gw beoogt in de eerste plaats tot uitdrukking te brengen dat censuur niet is toegestaan. Censuurvoorschriften waren aanvankelijk, in de 15^e eeuw, een reactie op de uitvinding van de boekdrukkunst; ze hielden in dat men geschriften ter goedkeuring aan de kerkelijke overheid moest voorleggen voordat tot publicatie kon worden overgegaan. Naderhand zijn dergelijke voorschriften ook door wereldlijke overheden gesteld.

¹⁹⁰ Van der Pot 2006, p. 338.

¹⁹¹ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 63 en 64.

¹⁹² Bovend'Eert e.a. 2004, p. 16.

Ten aanzien van het openbaren van gedachten en gevoelens zijn wel beperkingen achteraf toegelaten, mits deze 'volgens de wet', dat wil zeggen bij wet in formele zin, worden gesteld.¹⁹³ Dat beperkingen achteraf mogelijk zijn, was en is nog steeds algemeen aanvaard. Smaad, beledigingen, racistische uitingen, opruiing, aanslagen op de openbare orde of de goede zeden stelt het Wetboek van Strafrecht strafbaar en het Burgerlijk Wetboek schenkt aan de aantasting van eer en goede naam aandacht in art. 6:162 e.v.¹⁹⁴ De omstandigheid dat een zinsnede uiting is van geloofsovertuiging en de vrijheid van meningsuiting kunnen mede bepalend zijn voor het al dan niet aannemen van het beledigend karakter in de zin van art. 137c en 137e Sr.¹⁹⁵

Het recht te openbaren is het kernrecht van de drukpersvrijheid. Het houdt in het recht om gedachten en gevoelens door middel van de drukpers te uiten, zó dat zij voor anderen kenbaar zijn. Dit, overigens nogal beperkte, kernrecht mag slechts door de wet in formele zin zelf worden beperkt. De rechtspraak heeft daarnaast echter een zogeheten connex recht uit de drukpersvrijheid, in de zin van het recht tot openbaren, afgeleid, dat aangeduid wordt met de term verspreidingsrecht. De bevoegdheid tot beperking van het verspreidingsrecht komt tot aan de wetgever en andere ambten, bevoegd tot de vaststelling van regels met externe werking, zoals provinciale staten, gemeenteraden en colleges van B en W.¹⁹⁶

Inzake horizontale werking van art. 7 is jurisprudentie voorhanden op het terrein van civielrechtelijke publicatieverboden. Voor het bepalen van de onrechtmatigheid van de uiting weegt de rechter belangen af, hij past art. 7 niet rechtstreeks toe. Factoren die daarbij een rol spelen zijn o.a. de aard en de vorm van de uitingen, de ernst van de misstand, het karakter van de uiting, bijvoorbeeld of er sprake is van satire, het karakter van het blad, de mate van onderzoek, een mogelijke rechtvaardigingsgrond. Ook als er meerdere grondrechten in het geding zijn, bijvoorbeeld de uitingsvrijheid met het discriminatieverbod van art. 1, weegt de rechter deze grondrechten tegen elkaar af, waarvan de uitkomst mede wordt bepaald door aard en inhoud van de uiting.¹⁹⁷

5.3 Artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen. 2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

De vrijheid van meningsuiting zoals gewaarborgd door art. 10 EVRM neemt een heel bijzondere plaats in in het EVRM. Het betreft namelijk niet enkel een grondrecht dat op zichzelf gewaarborgd dient te worden als het recht van elk individu op vrijheid van meningsuiting en het recht om opinies en informatie door te geven of te ontvangen. Het betreft tegelijk een grondrecht dat mede in dienst staat van de bewaking en naleving van de andere rechten en vrijheden in een democratische samenleving. Via de uitoefening van de vrijheid van

¹⁹³ HR 28 november 1950, NJ 1951, 137.

¹⁹⁴ Van der Pot 2006, p. 340.

¹⁹⁵ HR 9 januari 2001, AB 2001, 303.

¹⁹⁶ Kortmann 2001, p. 417 en 419.

¹⁹⁷ Bovend'Eert e.a. 2004, p. 19.

meningsuiting wordt het publiek geïnformeerd over de 'res publica'. De samenleving verneemt op welke wijze de verschillende machten binnen een samenleving de burgers bejegenen, hoe het project van de democratische rechtstaat zich ontwikkelt, waar zich schendingen van mensenrechten voordoen. Schendingen van mensenrechten en beperkingen op de vrijheid van meningsuiting gaan vaak samen en houden elkaar in stand. Daarom vervult de vrijheid van meningsuiting een bijzonder belangrijke functie in het kader van de mensenrechtenbescherming en de ontwikkeling van de democratische rechtstaat.¹⁹⁸

De vrijheid van expressie en informatie ondersteunt het project van een democratische samenleving en de eraan ten grondslag liggende fundamentele waarden.¹⁹⁹ Bij de beoordeling van de legitimiteit van overheidsinmenging in de vrijheid van meningsuiting vertrekt het Europese Hof steevast van het uitgangspunt dat de expressievrijheid zoals deze is gewaarborgd in art. 10 EVRM "constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and each individual's self-fulfilment. Subject to paragraph 2, it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also those that offend, shock or disturb: such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society".²⁰⁰ De vrijheid van expressie en informatie vormt een noodzakelijke pijler voor een democratische samenleving, waarin plaats moet zijn voor meningen, denkbeelden en informatie die hinderlijk kunnen zijn voor de overheid of voor bepaalde groepen in de samenleving. Zonder botsing van ideeën en informatie is er geen pluralisme, verdraagzaamheid en openheid van geest. En zonder die waarborgen is er geen democratische samenleving.²⁰¹

De uitoefening van de vrijheid van meningsuiting kan tegelijk ook een bedreiging vormen voor het voortbestaan of de ontwikkeling van de democratische instellingen, hetzij voor de uitoefening van andere rechten en vrijheden van anderen. Daarom is aan de uitoefening van de expressievrijheid een sociale, een maatschappelijke verantwoordelijkheid verbonden waardoor bepaalde restricties in acht genomen dienen te worden (art. 10, lid 2 EVRM). Aan de uitoefening van de expressievrijheid zijn bepaalde "plichten en verantwoordelijkheden" verbonden. De belangrijkste voorwaarde die art. 10 EVRM stelt aan een overheidsinmenging, is dat deze moet kunnen gelegitimeerd worden als "nodig in een democratische samenleving".²⁰² In bepaalde gevallen kan ter legitimatie van een restrictieve of sanctionerende overheidsinmenging steun worden gevonden in andere artikelen van het EVRM die bescherming bieden aan individuele grondrechten. De legitimatiegrond die is vermeld in art. 10 lid 2 EVRM, nl. "ter bescherming van de rechten van anderen", kan hierdoor een bijkomende invulling en rechtvaardiging krijgen. De toepassing of "doorwerking" van andere EVRM-grondrechten kan aldus een legitimatie vormen voor een beperking van de vrijheid van meningsuiting.²⁰³ Een overheidsinmenging kan ook (mede) gesteund zijn op een bepaling uit het internationaal verdragrecht.²⁰⁴

Een beperking op de vrijheid van meningsuiting kan nog op een andere manier in relatie staan tot andere grondrechten zoals een beperking op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (art. 9 EVRM) of tot een overheidsinmenging in de vrijheid van vergadering en vereniging (art. 11 EVRM). Indien naast de schending van art. 10 EVRM in samenhang ook de schending wordt aangevoerd van art. 9 of 11 EVRM, zal het Europees Hof in principe nagaan

¹⁹⁸ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 854.

¹⁹⁹ EHRM 19 februari 1998, par. 42 (*Bowman v. UK*).

²⁰⁰ EHRM 9 juni 1998, par. 46 (*Incal v. Turkey*). Deze basisoverweging is het perspectief van waaruit het Europees Hof sedert het Handyside-arrest de toelaatbaarheid van overheidsinmenging in het kader van art. 10 EVRM beoordeelt: EHRM 7 december 1976, par. 49 (*Handyside v. UK*).

²⁰¹ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 855.

²⁰² Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 863.

²⁰³ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 864.

²⁰⁴ EHRM 23 september 1994, par. 27 (*Jersild v. Denmark*) (VN Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie).

op welk grondrecht in essentie de gewraakte overheidsinmenging betrekking heeft en welk artikel m.a.w. als de “lex specialis” te beschouwen is. In bepaalde gevallen wordt de (on)toelaatbaarheid van de gewraakte overheidsinmenging aan de verschillende artikelen getoetst.²⁰⁵

De algemene vaststelling is dat art. 10 EVRM zich als een erg grote paraplu laat openplooiën en bescherming biedt aan meningen en informatie in de meest ruime zin. In enkele gevallen is evenwel geen bescherming verleend aan het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie.²⁰⁶

5.4 Artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren. 2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te vergaren, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn: (a) in het belang van de rechten of de goede naam van anderen; (b) in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.

Analoog met art. 10 EVRM waarborgt art. 19 IVBPR het recht zonder inmenging een mening te koesteren. Art. 10 EVRM waarborgt de vrijheid van meningsuiting zonder “inmenging van overheidswege”, terwijl art. 19 IVBPR elke inmenging verbiedt. In art. 19 IVBPR is expliciet sprake van het (actief) opsporen van inlichtingen en denkbeelden, voorafgaand aan het doorgeven en complementair aan het (passief) ontvangen ervan. Art. 10 EVRM verwijst niet expliciet naar het opsporen van informatie, enkel naar het doorgeven en ontvangen. De waarborg die art. 19 IVBPR formuleert, geldt ongeacht het kanaal via hetwelk meningen en informatie worden ontvangen of doorgegeven: ‘hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst of met behulp van andere media’.

Art. 19, lid 3 IVBPR en art. 10, lid 2 EVRM zijn voor het overige analoog opgebouwd: nadat het principe is geformuleerd van het recht op de vrijheid van meningsuiting en verduidelijkt is wat dit inhoudt, wordt vervolgens de mogelijkheid in het vooruitzicht gesteld van bepaalde vormen van (overheids) inmenging of beperkingen, omdat aan de uitoefening van dit recht plichten en verantwoordelijkheden zijn verbonden. Volgens art. 19, lid 3 IVBPR gaat het om ‘bijzondere’ plichten en verantwoordelijkheden. Essentieel is dat zowel art. 19 IVBPR als art. 10 EVRM deze mogelijkheid van overheidsinmenging ‘nodig’ moet zijn (art. 19 IVBPR) of in een ‘democratische samenleving nodig’ moet zijn (art. 10 EVRM) in functie van bepaalde, limitatief opgesomde rechtsbelangen. Art. 19, lid 3 IVBPR bevat een beperkter aantal mogelijke legitimatiegronden dan de omvangrijke lijst in art. 10, lid 2 EVRM, maar door de ruime inhoud die kan worden gegeven aan ‘het belang van de rechten van anderen’ en de ‘bescherming van de openbare orde of de goede zeden’ is dit verschil niet van wezenlijke aard.²⁰⁷

²⁰⁵ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 879.

²⁰⁶ EHRM 20 april 1999, nr. 41448/98 (*H.J. Witzsch v. Germany*), EHRM 23 september 1994, Serie A, Vol.298, par 35 (*Jersild v. Denmark*) en EHRM 23 september 1998, par. 53 (*Lehideux and Isorni v. France*).

²⁰⁷ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 851.

5.5 Jurisprudentie met betrekking tot vrijheid van meningsuiting

Algemeen

In zijn arrest van 16 april 1996 stelt de Hoge Raad dat de vervolging en de veroordeling van de Vereniging Centrumdemocraten een inbreuk behelzen op het in art. 10 EVRM vervatte recht op de vrijheid van meningsuiting, maar dat die inbreuk in het onderhavige geval als noodzakelijk is te beschouwen in een democratische samenleving ter bescherming van de goede naam of rechten van anderen.²⁰⁸ In hoger beroep was door het Hof overwogen dat bepaalde uitlatingen van de Centrumdemocraten aanzetten tot haat of discriminatie van mensen wegens hun ras.²⁰⁹

De relatie tussen de vrijheid van meningsuiting, pluralisme en de basisregels binnen een democratie is o.m. uitvoerig toegelicht door het Europees Hof in een arrest van 30 januari 1998.²¹⁰ In dit arrest wordt de overheid aangewezen als ‘the ultimate guarantor of the principle of pluralism. In the political sphere that responsibility means that the State is under the obligation, among others, to hold, in accordance with Article 3 of Protocol No. 1, free elections at reasonable intervals by secret ballot under conditions which will ensure free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature. Such expression is inconceivable without the participation of a plurality of political parties representing the different shades of opinion to be found within a country’s population. By relaying this range of opinion, not only within political institutions but also – with the help of the media – at all levels of social life, political parties make an irreplaceable contribution of political debate, which is at the very core of the concept of a democratic society. In hetzelfde arrest wordt beklemtoond dat ‘one of the principal characteristics of democracy (is) the possibility of resolving a country’s problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome. Democracy thrives on freedom of expression.

In het arrest van 13 februari 2003 is beklemtoond dat ‘the protection of opinions and the freedom to express them within the meaning of Article 10 of the Convention is one of the objectives of the freedoms of assembly and association enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy.’²¹¹

In bepaalde rechtspraak van het Hof is de legitimatie voor een overheidsinmenging in de vrijheid van meningsuiting bijkomend gezocht in de bescherming van de (institutionele) democratie. Zo nam het Hof het standpunt in dat beperkingen van de expressievrijheid ter bescherming van de rechten van anderen ‘could embrace the protection of effective democracy’. En het Hof voegde eraan toe: ‘This term must equally extend to the protection of the constitutional principles which underpin a democracy’.²¹²

Volgens het arrest in de zaak *Refah Partisi and Others v. Turkey* is de politieke expressievrijheid begrensd door het respect voor de fundamentele democratische principes: ‘it necessarily follows that a political party whose leaders incite violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy cannot lay claim to the Convention’s protection against penalties imposed on those grounds’. Het Hof benadrukte: ‘Pluralism and democracy are based on a compromise that requires various concessions by individuals or groups of individuals, who must sometimes agree to limit some of the freedoms they enjoy in order to guarantee greater stability of the country as a whole.’²¹³

²⁰⁸ HR 16 april 1996, *NJ* 1996, 527.

²⁰⁹ Kroes, Loof en ten Napel 2002, p. 121.

²¹⁰ EHRM 30 januari 1998, *Recueil/Reports*, 1998, par. 43-44 en 57 (*United Communist Party of Turkey and Others/Turkey*).

²¹¹ EHRM 13 februari 2003, *Recueil/Reports*, 2003, par 88 (*Refah Partisi and Others (Welfare Party)/Turkey*).

²¹² EHRM 8 juni 1999, nr. 39511/98 (*M. McGuinness/UK*).

²¹³ EHRM 13 februari 2003, *Recueil/Reports*, 2003, par 99 (*Refah Partisi and Others (Welfare Party)/Turkey*).

Jurisprudentie waarin de SGP een rol speelt

*Raad van State 5 december 2007*²¹⁴

De Afdeling overweegt dat niet geconcludeerd kan worden dat de tekst van artikel 7 van het Vrouwenverdrag geen afweging ten opzichte van andere rechten en belangen verdraagt. De toepassing van de bepaling in artikel 7, aanhef en onder c, van het Vrouwenverdrag raakt niet alleen de aan politieke partijen toekomende vrijheidsrechten, maar ook aan het algemeen belang bij een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat zoals daaraan in het Nederlandse staatsbestel is vormgegeven. Daarbij gaat het ook om de vertegenwoordiging van kleine minderheden met van de heersende opvatting afwijkende denkbeelden, zolang deze niet handelen in strijd met het strafrecht. Art. 7 Vrouwenverdrag moet worden gezien in samenhang met andere een ieder verbindende verdragsbepalingen strekkende tot vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrijheid van vereniging en vergadering en vrijheid van meningsuiting.

*Gerechtshof Den Haag (civiel) 20 december 2007*²¹⁵

Nadat het hof heeft geconcludeerd dat de Staat inbreuk maakt op art. 7 aanhef en sub (a) en (c) Vrouwenverdrag komt de vraag aan de orde of deze inbreuk gerechtvaardigd wordt door andere in het geding zijnde grondrechten. Het Hof gaat eerst na of de grondrechten waarop de Staat en de SGP een beroep doen, getroffen worden indien de SGP er door de staat toe gedwongen zou worden het passief kiesrecht aan vrouwen toe te kennen.

Over de vrijheid van meningsuiting zegt het hof het volgende: De vrijheid van meningsuiting, beschermd door art. 7 Grondwet, art. 10 EVRM en art. 19 IVBPR, omvat de vrijheid een mening te koesteren alsmede de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging door de overheid. Het is het hof niet duidelijk hoe de vrijheid van meningsuiting in het geding zou kunnen zijn indien de Staat de SGP ertoe zou dwingen het passief kiesrecht niet aan vrouwen te onthouden. De Staat en de SGP hebben dit ook niet onderbouwd. Een dergelijke maatregel zou de SGP en haar aanhangers op geen enkele manier beletten het vrouwenstandpunt uit te dragen, hetzij in het parlement hetzij elders. Dat de SGP zich in dat geval niet in alle opzichten naar haar overtuiging zou kunnen gedragen belet haar immers allerminst om die overtuiging uit te dragen en de Staat en de SGP hebben ook niet aangegeven waarom dat wel het geval zou zijn.

Voorts geeft het hof aan dat de SGP erkent dat het vrouwenstandpunt reeds sedert vele jaren onderwerp van discussie binnen de partij is en dat zich in de achterban van de SGP vrouwen bevinden die het met het vrouwenstandpunt oneens zijn. Het hof constateert ook dat binnen de SGP aanvankelijk de opvatting heerste dat op basis van de grondslag van de partij het lidmaatschap niet toekomt aan vrouwen, dat op zeker moment enkele kiesverenigingen met betrekking tot het toelaten van vrouwen als lid een afwijkend standpunt zijn gaan innemen, dat dit heeft geleid tot interne discussies die tot resultaat hebben gehad dat uitdrukkelijk in de statuten is opgenomen dat voor vrouwen (slechts) het buitengewoon lidmaatschap open staat en dat, tenslotte, nog verder discussies de partij ertoe hebben gebracht ook dit standpunt te verlaten en elk onderscheid tussen man en vrouw op te heffen. De SGP wijst er zelf op dat thans reeds in art. 40 van haar statuten is bepaald dat de algemene vergadering met tweederde meerderheid het Program van Beginselen, waarop het vrouwenstandpunt is gebaseerd, kan wijzigen.

Het hof concludeert dat de vrijheid van meningsuiting niet in het geding is en dat het belang van een pluriforme samenleving niet in gevaar komt. De SGP zal ook na gedwongen toekenning van het passief kiesrecht aan vrouwen ten volle de mogelijkheid hebben het vrouwenstandpunt uit te dragen en om in het parlement en andere politieke gremia navolging

²¹⁴ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

²¹⁵ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619.

van het vrouwenstandpunt te bepleiten. Van de SGP wordt slechts gevegd dat zij, zolang haar opvatting niet met het recht strookt, zich niet naar die opvatting gedraagt, aldus het hof.

5.6 Toetsing SGP standpunt / conclusie

De SGP kan bij inbreuk op het gelijke behandeling / non-discriminatie beginsel aanvoeren dat er een afweging van belangen moet worden gemaakt. Naast de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (behandeld in hoofdstuk 4) is de vrijheid van meningsuiting een grondrecht waarop door de SGP een beroep kan worden gedaan.

Uit het voorgaande blijkt dat de vrijheid van meningsuiting een noodzakelijke pijler voor de democratische samenleving vormt. Zonder botsing van ideeën en informatie is er geen pluralisme. De uitoefening van de vrijheid van meningsuiting kan tegelijk ook een bedreiging vormen voor de democratie. De belangrijkste legitimatievoorwaarde voor overheidsinmenging is dat het 'nodig moet zijn in een democratische samenleving'.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zegt dat art. 7 Vrouwenverdrag moet worden gezien in samenhang met andere verbindende verdragsbepalingen strekkende tot ondermeer de vrijheid van meningsuiting maar laat zich in hoofdzaak leiden door de grondgedachte van pluriformiteit als dragend beginsel van onze democratie. Daarbij gaat het ook om de vertegenwoordiging van kleine minderheden zoals de SGP met denkbeelden die afwijken van de heersende opvattingen.²¹⁶

Het hof is de mening toegedaan dat, wanneer de SGP gedwongen zou worden het passief kiesrecht aan vrouwen toe te kennen, dit de SGP en haar aanhangers op geen enkele manier belet het vrouwenstandpunt uit te dragen en concludeert dat de vrijheid van meningsuiting niet in het geding is. Voor het hof staat het discriminatieverbod centraal. Het hof hecht groot belang aan de omstandigheid dat het vrouwenstandpunt van de SGP tot gevolg heeft dat de discriminatie van vrouwen zijn uitwerking heeft in de kern van ons democratisch bestel en is van oordeel dat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen.²¹⁷

Mr. Drs. S. O. Voogt, die de SGP in alle processen heeft bijgestaan, vindt het zeer opmerkelijk dat twee rechters in deze fundamentele kwestie vlak na elkaar zo'n wezenlijk andere motivering gebruiken. De redenering van de rechters het Hof, dat de vrijheid van meningsuiting niet wordt aangetast, omdat de SGP – nadat de overheid haar heeft gedwongen om vrouwen te accepteren – alle vrijheid behoudt om in het parlement en daarbuiten haar vrouwenstandpunt uit te dragen, noemt hij 'ronduit krom'.²¹⁸

Conclusie: De SGP kan, naast de vrijheid van godsdienst, ook een beroep doen op de vrijheid van meningsuiting. De vraag is of de mening van de SGP, uitgewerkt in het vrouwenstandpunt, moet worden getolereerd als een gevolg van de eis van pluriformiteit die ons democratisch bestel kenmerkt of dat overheidsinmenging 'nodig is in een democratische samenleving'.

²¹⁶ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

²¹⁷ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619.

²¹⁸ G. Vroegindewij, 'Onbestaanbaar en verstrekkend', *Reformatisch Dagblad* 21 december 2007, p.3.

Hoofdstuk 6 – Vrijheid van vereniging

6.1 Inleiding

Het recht tot vereniging wordt gewaarborgd in art. 8 Grondwet, art. 11 EVRM en art. 22 IVBPR. Artikel 8 van de Grondwet komt voort uit een splitsing van het recht van vereniging en vergadering, dat dateerde van 1848. De grondwetsbepalingen van 1848 was een reactie op willekeurige toepassing van een voordien geldend toestemmingsvereiste voor het oprichten en laten functioneren van verenigingen. Aan toestemming kon de regering naar believen voorwaarden verbinden. Het recht tot vereniging en vergadering gold voor 'ingezetenen'. De Grondwet van 1848 hanteerde de imperatieve beperkingsclausule 'de wet regelt en beperkt de uitoefening van dat recht in het belang van de openbare orde'. De Wet vereniging en vergadering van 1855 verbood verenigingen die als strijdig met de openbare orde werden beschouwd.²¹⁹ Dit werd omschreven als ongehoorzaamheid aan of overtreding van wet of verordening, aanranding of bederf van de goede zeden, stoornis in de uitoefening der rechten van wie dan ook, en, sedert 1977, rassendiscriminatie. De opstellers van de *Proeve* vonden principiële wijziging van de grondwetsbepaling onnodig. De beperking van het recht tot 'ingezetenen' verviel in hun voorstel. Zij wezen de mogelijkheid van delegatie af.²²⁰ De Staatscommissie Cals/Donner voegde het recht tot betoging toe. De mogelijkheid tot delegatie vond zij wenselijk.²²¹ Het criterium 'in het belang van de openbare orde' interpreteerde de staatscommissie ruim: 'Niet alleen het voorkomen van wanordelijkheden valt hieronder, maar ook het complex van waarden, waarvan de bescherming thans overeenkomstig de wet van 1855 tot een beperking van verenigings- en vergaderingsvrijheid kan leiden'. Op omvang en inhoud van dit complex van waarden ging de staatscommissie niet nader in. De vraag of de vrijheid zich *niet* bij een vereniging aan te sluiten gewaarborgd moet worden, beantwoordde zij ontkennend. Verenigingsdwang in het kader van bijvoorbeeld sociale verzekering achtte zij aanvaardbaar. In het regeringsvoorstel werden het recht tot vereniging en het recht tot vergadering en betoging als afzonderlijke grondrechten geformuleerd om differentiatie in beperkingsclausules mogelijk te maken. Het parlement gaf de verenigingsvrijheid beperkte aandacht. Slechts de uitwerking van de beperkingsclausule riep enige discussie op, vooral omdat afdoende mogelijkheden werden gewenst repressief op te treden tegen politieke partijen die handelen in strijd met algemeen aanvaarde grondvesten van het rechtsstelsel.²²²

Evenals het kiesrecht en de vrijheid van meningsuiting behoort ook de vrijheid van vereniging tot de politieke grondrechten. Deze grondrechten worden beschouwd als een onmisbare voorwaarde voor het functioneren van de democratie. Indien zij niet kunnen worden uitgeoefend zou deelname van de burgers aan de politieke besluitvorming nagenoeg onmogelijk worden. In Nederland bestaat geen wettelijke regeling van politieke partijen, zodat deze als privaatrechtelijke verenigingen in de zin van Boek 2 BW zijn georganiseerd. Zij vallen in elk geval onder de bescherming van artikel 8 GW. Het recht van vereniging is daarom (naast het recht van vergadering en betoging) met name van belang als politiek grondrecht.²²³

²¹⁹ Wet van 22 april 1855, *Stb.* 32.

²²⁰ *Proeve* 1966, art. 8, p. 66.

²²¹ Staatscommissie Cals/Donner *Tweede rapport*, art. 9, p. 76.

²²² Koekkoek 2000, p. 137-138.

²²³ Akkermans, Bax en Verhey 2003, p. 76.

6.2. Artikel 8 van de Grondwet

Dit artikel luidt: *Het recht van vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.*

Bij het recht van vereniging gaat het primair om een enigszins duurzaam samenwerkingsverband gericht op een bepaald doel. Hoewel de grondwetsherziening van 1983 daarover geen duidelijkheid verschaft, mag worden aangenomen dat het grondwettelijk begrip 'vereniging' ruim moet worden opgevat. Het grondwettelijk verenigingsbegrip betreft vooral de (vorm van) organisatie waarin mensen kunnen samengaan. Het is ruimer dan het begrip vereniging in het BW; er hoeft niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn van rechtspersoonlijkheid. Of er sprake is van een vereniging in grondwettelijke zin staat derhalve los van de vraag of de desbetreffende organisatie in privaatrechtelijke zin bevoegd is aan het rechtsverkeer deel te nemen. De criteria voor een vereniging in de zin van het BW zijn echter dermate ruim dat bij een organisatie van personen al snel, zij het beperkte, rechtspersoonlijkheid moet worden aangenomen. Artikel 2:26 BW bepaalt dat een vereniging een rechtspersoon is met leden, die bij meezijdige rechtshandeling wordt opgericht met het oog op een bepaald doel. Deze formulering maakt het moeilijk zich een vereniging voor te stellen die geen rechtspersoonlijkheid bezit.²²⁴ De doelen van vereniging kunnen zeer divers zijn. Art. 8 beschermt politieke verbanden, maar ook organisaties voor economische bedrijvigheid en diverse andere samenwerkingsverbanden van burgers. Van praktisch belang is of en in hoeverre organisaties, zelfstandig en onder een eigen naam, aan het rechtsverkeer kunnen deelnemen. Daarvoor is een privaatrechtelijke regeling inzake rechtspersoonlijkheid getroffen die bijvoorbeeld ook religieuze of politieke organisaties omvat. De mogelijkheid een rechtspersoon in het leven te roepen is belangrijk voor een effectieve uitoefening van de verenigingsvrijheid.²²⁵

Beperking; de belangrijkste bescherming die de beperkingsclausule van art. 8 Gw biedt, is dat delegatie is uitgesloten. Beperkingen kunnen slechts bij wet in formele zin worden gesteld. Aan de wetgever is echter geen scherpe grens gesteld. Een stelsel van voorafgaand verlot is niet uitgesloten. De beperking dient wel plaats te vinden in het belang van de openbare orde.²²⁶ In het kader van de grondswetswijziging van 1983 heeft de regering bij de wijziging van dit artikel getracht te verduidelijken wat moet worden verstaan onder 'strijd met de openbare orde'. Hieraan bestond behoefte omdat dit begrip in de jurisprudentie doorgaans zeer ruim wordt opgevat ('vanuit maatschappelijk oogpunt onaanvaardbaar'). Volgens de regering is sprake van strijd met de openbare orde, indien het gaat om 'handelingen, die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel'.²²⁷ De beperkingen inzake het recht zoals zich dit meestal voordoet, namelijk in de vorm van een rechtspersoon, zijn vervat in het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht. Het tweede boek van de BW regelt de rechterlijke verbodenverklaring en ontbinding van rechtspersonen. Volgens art. 2:20, eerste lid, moet de rechtbank op vordering van het OM een rechtspersoon verboden verklaren en ontbinden, indien haar werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Art. 140, tweede lid, Sr. bepaalt dat deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een rechtspersoon die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard en deswege is ontbonden, strafbaar is.²²⁸

Het zal duidelijk zijn dat uit staatsrechterlijk oogpunt vooral de verenigingsvrijheid van politieke partijen van belang is. Deze vallen onder hetzelfde regime als andere verenigingen. Dit wijst erop dat de wetgever politieke partijen ziet als maatschappelijke organisaties en niet als

²²⁴ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 77.

²²⁵ Koekkoek 2000, p. 138.

²²⁶ Koekkoek 2000, p. 138.

²²⁷ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 79.

²²⁸ Kortmann 2001, p. 425.

(pseudo) publiekrechtelijke instellingen, hoezeer zij ook een belangrijke functie in het staatsbestel vervullen.²²⁹

6.3 Artikel 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

De tekst van dit artikel luidt als volgt: *1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op de vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen. 2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.*

Art. 11 EVRM bevat twee rechten: ten eerste, 'de vrijheid van vergadering', en ten tweede, de 'vrijheid van vereniging'. De vrijheid van vereniging omvat volgens art. 11 overigens ook het recht om vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten. Iedereen kan zich volgens art. 11 EVRM op deze rechten beroepen. Er wordt algemeen aanvaard dat de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering zowel door individuen als door groepen van personen kunnen worden ingeroepen.

Art. 11 EVRM mag dan al een *autonoom* artikel zijn, gezien de specificiteit van zijn toepassingsgebied, toch dient het in de systematiek van de in het EVRM opgenomen rechten evenzeer als een *instrumentaal recht* te worden gezien. Eén van de doelstellingen van de vrijheid van vereniging en van vergadering is immers de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (art. 9 EVRM) en de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) te beschermen. Daarom moet art. 11 worden beschouwd in het licht van art. 10. Volgens het Hof is dit met name bijzonder relevant wanneer de tussenkomst van de overheid tegen een vergadering of vereniging tenminste gedeeltelijk een reactie is op standpunten of uitspraken van deelnemers of leden. Art. 11 EVRM dient als een *lex specialis* beschouwd te worden ten aanzien van de artikelen 9 en 10 EVRM, die dan *leges generale* zijn, waardoor een eventuele schending van art. 9 en/of 10 niet (meer) onderzocht hoeft te worden indien het gaat om de uiting van een gedachte en/of mening in het kader van de uitoefening van de vrijheid van vereniging of vergadering.²³⁰

Wat betreft het begrip 'vereniging' heeft het Hof geopteerd voor een *autonome* invulling van het begrip, veeleer dan de toepassing van het Verdrag afhankelijk te maken van de door de Staten vrij en vaak verschillend te bepalen criteria. Politieke partijen zijn verenigingen in de zin van art. 11 EVRM. Volgens het Hof gaat het om een vorm van vereniging die essentieel is voor het behoorlijk functioneren van de democratie, zodat er geen twijfel over kan bestaan dat zij binnen het bereik van art. 11 vallen.²³¹

De vrijheid van vereniging omvat twee aspecten, enerzijds de 'positieve' vrijheid van vereniging, d.i. het recht om een vereniging of vakvereniging op te richten en zich bij een vereniging aan te sluiten, en anderzijds het recht om niet aan te sluiten bij een vereniging, d. i. de 'negatieve' vrijheid van vereniging, wat inhoudt dat de individu niet gedwongen mag worden om zich aan te sluiten bij een vereniging en evenmin benadeeld mag worden als gevolg van zijn keuze voor niet-aansluiting. Het recht op (positieve) vrijheid van vereniging houdt vooreerst het recht in om verenigingen op te richten. De bescherming die art. 11 EVRM biedt, eindigt echter

²²⁹ Kortmann 2001, p. 425.

²³⁰ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 8 en 9.

²³¹ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 17 en 18.

niet bij de oprichting. De bescherming blijft bestaan gedurende de gehele levensduur van een vereniging en de ontbinding van een vereniging moet voldoen aan de vereisten van het tweede lid van dit artikel. Ook houdt het recht van vereniging in dat een interne organisatiestructuur wordt opgezet; men heeft bijgevolg het recht om een naam te geven aan de opgezette vereniging, het recht de vereniging een wettige status te geven, het recht de noodzakelijke interne organen te creëren, evenals het recht voor deze organen om te vergaderen en hun eigen reglementen uit te vaardigen en de vereniging autonoom te besturen.

De mogelijkheid om een vereniging rechtspersoonlijkheid te geven is een belangrijk aspect van de verenigingsvrijheid. De staten hebben het recht om na te gaan of de doelstellingen en activiteiten van een vereniging verenigbaar zijn met de interne rechtsorde, maar ze hebben hierbij slechts een beperkte appreciatiemarge en het Hof voert een nauwgezette controle uit. De vrijheid om zich te verenigen met het oog op het nastreven van een bepaald doel, impliceert noodzakelijkerwijze dat de aldus ontstane vereniging het recht heeft om naar buiten toe op te treden teneinde de belangen van haar leden en het nagestreefde doel te vrijwaren. Bovendien moet de overheid de nodige stappen nemen om degelijk optreden mogelijk te maken.²³²

6.4 Artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

De vrijheid van vereniging vindt ook bescherming in art. 22 IVBPR. De tekst daarvan luidt: *1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen. 2. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, welke bij de wet zijn voorgeschreven en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel belet niet het opleggen van wettige beperkingen aan leden van de strijdmacht en van de politie in de uitoefening van dit recht.*

Artikel 22 IVBPR beschermt de vrijheid van (vak)vereniging. De beperkingsgronden komen gedeeltelijk overeen met art. 11 EVRM. Ook art. 22 IVBPR noemt categorieën personen in een bijzondere positie (echter geen ambtenaren), wier verenigingsvrijheid verdergaand beperkt kan worden. Bij de parlementaire behandeling van het verdrag meende de regering dat dit artikel doorwerkt in verhoudingen tussen burgers onderling.²³³

6.5 Jurisprudentie met betrekking tot de vrijheid van vereniging

Algemeen

De vraag naar de aangewezen reactie van een democratische samenleving op anti-democratische krachten is uiterst delicaat. Dit temeer omdat opvattingen verschuiven over wat anti-democratische is.²³⁴ 'Slechts handelingen die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel, kunnen het verbod van een vereniging of een andere rechtspersoon rechtvaardigen'.²³⁵ Hiervan is slechts één keer gebruik gemaakt. Op vordering van het OM heeft de Rechtbank Amsterdam de vereniging 'De Nationale Volkspartij/CP '86' verboden verklaard en deze ontbonden.²³⁶ De rechtbank overweegt: 'Tevens blijkt uit de doelstelling daarop, het beginselprogramma, de (geciteerde) passages uit propagandamateriaal, de partijbladen, de wijze waarop publiciteit wordt gezocht, en het

²³² Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 20-23.

²³³ Koekoek 2000, p. 144.

²³⁴ Koekoek 2000, p. 142.

²³⁵ *Kamerstukken II* 1984/1985, 17 476, nr. 5, p. 3.

²³⁶ RB Amsterdam 18 november 1998, AB 1999, 329.

stickermateriaal (.....), dat met deze werkzaamheid van de NVP/CP '86 niet anders wordt beoogd dan het oproepen en aanzetten tot, dan wel het bevorderen van discriminatie van allochtonen'. Op grond hiervan is de rechtbank van oordeel dat er sprake is van een 'werkzaamheid in strijd met de openbare orde' als bedoeld in art. 2:20 lid 1 BW, hetgeen overeenkomstig dit wetsartikel tot verbodenverklaring en ontbinding moest leiden. Uit de, door de rechtbank aangehaalde, parlementaire behandeling van het wetsontwerp blijkt dat 'terughoudend dient te worden opgetreden indien een vordering tot verbodenverklaring en ontbinding zich richt tegen politieke partijen'. Een verbod en ontbinding van, in het bijzonder, een politieke partij zal dan ook niet snel plaatsvinden. Het is een uiterste middel.²³⁷ De regering staat blijkens de parlementaire geschiedenis een terughoudend gebruik voor van de mogelijkheid politieke partijen verboden te verklaren: 'Het uiten van politieke wensen wordt gewaarborgd door de vrijheid van meningsuiting, een grondrecht dat ook in zware tijden hoog gehouden moet worden. Over dergelijke pleidooien moet de kiezer oordelen, niet de rechter. Al is de ruimte voor politieke stromingen niet geheel onbegrensd, zij behoort zo ruim mogelijk te worden bemeaten. Verschraling van de politieke strijd in Nederland uit vrees voor verbodenverklaring is dan ook een spookbeeld dat noch naar huidig recht noch onder de gelding van het wetsvoorstel wordt opgeroepen'.²³⁸

De zeer terughoudende opstelling als het gaat om het verbieden van politieke partijen is in overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM. Daaruit blijkt dat het Hof een groot belang toekent aan de verenigingsvrijheid van politieke partijen, zodat het een strenge controle uitoefent op maatregelen die deze beknotten. In de eerste plaats is het verband tussen verenigingsvrijheid enerzijds en de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) anderzijds bijzonder sterk in de context van politieke partijen, in het licht van de essentiële rol van politieke partijen in het verzekeren van pluralisme en het behoorlijk functioneren van de democratie. Hun activiteiten maken deel uit van een collectieve uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. Het Hof meent dat de vrije uitdrukking van de mening van het volk in de keuze van de wetgever ondenkbaar is zonder de deelname van een meervoud aan politieke partijen die verschillende opinies vertegenwoordigen. Door dit gamma van opinies door te geven, niet enkel binnen politieke instellingen, maar ook met de hulp van de media op alle niveaus van het maatschappelijk leven, leveren politieke partijen een onvervangbare bijdrage aan het politieke debat, dat zich in de kern bevindt van het concept van een democratische samenleving. Bijgevolg moeten de uitzonderingen die bepaald zijn in art. 11, strikt geïnterpreteerd worden waar het politieke partijen betreft: enkel overtuigende en dwingende redenen kunnen beperkingen van hun verenigingsvrijheid rechtvaardigen.²³⁹ Het EHRM is blijkens onder meer het arrest *United Communist Party v. Turkey*²⁴⁰ zeer streng in de beoordeling of een partijverbod noodzakelijk is in een democratische samenleving als bedoeld in art. 11, tweede lid, EVRM, wegens het vervullen van een essentiële rol in een democratie. Uit het arrest blijkt vervolgens dat politieke partijen in beginsel aan twee voorwaarden moeten voldoen. In de eerste plaats moet een politieke partij acties voor verandering van de constitutionele structuur voeren met behulp van wettige en democratische middelen. Ten tweede moeten de voorgestelde veranderingen zelf verenigbaar zijn met fundamentele democratische beginselen. Indien een politieke partij niet voldoet aan deze voorwaarden is een partijverbod in beginsel niet onverenigbaar met art. 11 EVRM.²⁴¹ In casu voldeed de Turkse Communistische partij wel aan deze voorwaarden en werd dientengevolge het verbod als onevenredig ('disproportionate') en dus als niet noodzakelijk in een democratische samenleving, aangemerkt. In het arrest *Welvaartspartij en anderen tegen Turkije*, oordeelde het Hof dat de ontbinding van de *Welvaartspartij* niet in strijd is met art. 11 EVRM. De invoering van de Islamitische wet, waarvan

²³⁷ Bellekom e.a. 2007, p. 394.

²³⁸ *Kamerstukken II* 1984/85, 17 476, nr. 5, p. 3.

²³⁹ Van de Lanotte en Haeck 2004, p. 30 en 31.

²⁴⁰ EHRM 30 januari 1998, NJCM-Bull. 1999, p. 634 e.v. (*United Communist Party and Others v. Turkey*).

²⁴¹ Bellekom e.a. 2007, p. 394 en 395.

deze een voorstander was, is volgens het Hof niet in overeenstemming met de pluralistische democratische waarden van het EVRM.²⁴² In het arrest *Welfare Party and Others v. Turkey* stelde het Hof dat het opleggen aan politieke partijen van de verplichting om de rechten en vrijheden te respecteren, in lijn is met de positieve verplichting van de overheid onder het EVRM om de rechten van burgers te beschermen tegen inbreuken door derden.²⁴³

Jurisprudentie waarin de SGP een rol speelt

*Hof Den Haag 30 december 1995*²⁴⁴

Klaagster refereert in deze zaak aan drie strafbepalingen, te weten de artikelen 429quater en 137f van het Wetboek van Strafrecht. Aan de orde is of overtreding van een of meer van die bepalingen zodanig aannemelijk is, dat een strafvervolgning tegen de SGP in aanmerking kan komen. Het hof stelt, met betrekking tot artikel 429quater WvS, dat het lidmaatschap van verenigingen welbewust buiten de werking van het strafrecht en van de Algemene wet gelijke behandeling is gehouden. Verder staat het voor een politieke partij vrij om te kiezen voor enkel mannen in politieke functies en om daarvoor ook te werven, zolang verbodsbepalingen, zoals artikel 137f van het Wetboek van Strafrecht, in acht genomen worden en maar geen onderscheid wordt gemaakt met betrekking tot de fundamentele vrijheden en de rechten van vrouwen als bedoeld in artikel 90quater van het Wetboek van Strafrecht en die vrijheden en rechten worden ontzien. Hetgeen klaagster dienaangaande naar voren heeft gebracht rechtvaardigt niet de conclusie dat in casu voornoemde rechten niet door de SGP worden ontzien. Dit leidt ertoe, aldus het hof, dat de gewraakte activiteiten niet kunnen worden aangemerkt als activiteiten gericht op discriminatie van mensen wegens geslacht als bedoeld in artikel 137f van het Wetboek van Strafrecht.

*Rechtbank Den Haag (civiel) 7 september 2005*²⁴⁵

De Staat heeft als verweer aangevoerd dat van hem geen actief optreden tegen de SGP gevegd kan worden omdat de Staat immers rekening heeft te houden met andere grondrechten. De rechtbank leest het verweer zo dat de Staat in de waarborgen van het recht op vrijheid van godsdienst, vrijheid van vereniging en vrijheid van meningsuiting een rechtvaardiging vindt voor het niet optreden tegen de SGP. De rechtbank steunt de stelling van de Staat dat hij in beginsel ook de plicht heeft om ook andere grondrechten dan alleen het verbod van discriminatie te waarborgen. Er kan niet zondermeer gezegd worden dat het verbod van discriminatie dient te prevaleren boven de genoemde grondrechten. Ten aanzien van het in artikel 7 Vrouwenverdrag neergelegde verbod van discriminatie overweegt de rechtbank als volgt: Bij de totstandkoming van deze verdragsbepaling is in paragraaf 84 van de Voorbereidende Handelingen het volgende overwogen: 'Concerning subparagraph (d), Canada and the United Kingdom share the view that its provision may apply to private social clubs which are organized on a single sex basis through it is doubtful if the existence of such bodies constitutes discrimination against women. Furthermore such a provision could be interpreted as an interference with the principles of freedom of association. In the light of the foregoing the United Kingdom proposes to delete subparagraph (d). Canada believes that it should be attended to include the indication that it concerns non-governmental organizations and associations concerned with public and political life.(...)'. Uit deze passage kan worden afgeleid, aldus de rechtbank, dat Canada en het Verenigd Koninkrijk de mogelijke onverenigbaarheid met het recht op vrijheid van vereniging ter discussie hebben willen stellen. Vervolgens hebben de verdragsluitende staten het (grond)recht op deelname aan verenigingen uitdrukkelijk beperkt

²⁴² EHRM 31 juli 2001, EHRC 2001, 59 (*Refah Partisi (Prosperity Party) and Others v. Turkey*).

²⁴³ EHRM 13 februari 2003, EHRC 2003, 28 (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*).

²⁴⁴ Hof Den Haag 30 november 1995, *NJ* 1996, 324

²⁴⁵ RB. Den Haag 7 september 2005, LJN: AU2088

tot verenigingen op het politieke en openbare terrein. Dit nu brengt met zich dat de conclusie kan worden getrokken dat de verdragsluitende staten niet hebben gewild dat het discriminatieverbod van artikel 7 Vrouwenverdrag te allen tijde zou prevaleren boven de vrijheid van vergadering, maar dat dit – gelet op de specifieke beperking naar vereniging op politiek vlak – wél geldt voor politieke partijen. De rechtbank komt tot de conclusie dat bij de totstandkoming van het Vrouwenverdrag reeds sprake is geweest van een afweging van belangen, waarbij het verbod van discriminatie dient te prevaleren, voor zover het politieke partijen betreft. Nederland heeft, ondanks de mogelijkheid daartoe het Vrouwenverdrag geratificeerd zonder een voorbehoud te maken.

*Raad van State 5 december 2007*²⁴⁶

De SGP voert, in deze hoger beroepszaak, aan dat bij toepassing van artikel 7 van het Vrouwenverdrag in dit geval een afweging zou moeten worden gemaakt tussen het gelijkheidsbeginsel en het kiesrecht enerzijds en de godsdienstvrijheid, de verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting anderzijds, waarbij de laatstgenoemde grondrechten dienen te prevaleren. Voorts heeft de SGP aangevoerd dat de wetgever bij het nemen van 'alle passende maatregelen', als bedoeld in de verdragsbepaling, de ruimte heeft om een afweging met andere grondrechten te maken, waaronder godsdienstvrijheid, de verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting.

Clara Wichmann e.a. hebben zich op het standpunt gesteld dat uit de tekst van art. 7 Vrouwenverdrag blijkt dat er geen ruimte is voor een afweging van belangen en dat, zo deze afweging al zou moeten worden gemaakt, ten aanzien van politieke partijen het gelijkheidsbeginsel en het passief kiesrecht dienen te prevaleren boven het recht op vrijheid van godsdienst, vereniging en meningsuiting.

De Afdeling geeft op grond van de geschiedenis van de totstandkoming van het Vrouwenverdrag aan dat uit paragraaf 84 van de Voorbereidende Handelingen bij het Vrouwenverdrag blijkt dat met betrekking tot onderdeel c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag Canada en het Verenigd Koninkrijk bezwaar hadden tegen de ontwerptekst van dat onderdeel, zijnde onderdeel d van artikel 8 van het ontwerpverdrag. De ontwerptekst had, anders dan de definitieve tekst, betrekking op 'niet-overheidsorganisaties en verenigingen'. Blijkens het verslag van de vergadering van de 'Commission on the Status of Women' van de Verenigde Naties over het ontwerpverdrag heeft de Canadese delegatie dit bezwaar als volgt toegelicht: '(...) said that article 8 was acceptable to Canada, but suggested the addition, at the end of paragraph (d), of the phrase 'concerned with the public and political life of the country', since, if that paragraph applied to private clubs whose membership consisted solely of men or of women that would be tantamount to a violation of the right of freedom of association'. De 'Commission on the Status of Women' heeft zonder nadere toelichting volstaan met het overnemen van het door de Canadese delegatie voorgestelde amendement volgens hetwelk achter het woord 'verenigingen' in de ontwerptekst de zinsnede 'op het gebied van het openbare en politieke leven van het land' wordt toegevoegd, zodat onderdeel c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag thans uitsluitend betrekking heeft op niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven. De beslissing bij de totstandkoming van het Vrouwenverdrag om in artikel 7, aanhef en onder c, geen bepaling op te nemen die voor andere dan de thans in dat artikelonderdeel vermelde organisaties en verenigingen geldt, impliceert dat voor andere organisaties en verenigingen zonder meer de betekenis van de aan hen ingevolge verdragsrecht toekomende vrijheidsrechten prevaleert. In die beslissing is geen grond te vinden voor het oordeel dat ten aanzien van de wel vermelde organisaties en verenigingen, dat de plicht van de nationale autoriteiten om vrouwen deelneming aan die organisaties en verenigingen te verzekeren door het nemen van daartoe

²⁴⁶ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493

streckende maatregelen, geen afweging ten opzichte van andere rechten en belangen verdraagt. Voor dat oordeel is bevestiging te vinden in de geschiedenis van de totstandkoming van de Goedkeuringswet.²⁴⁷ Daaruit blijkt dat het Vrouwenverdrag moet worden gezien in samenhang met andere verbindende verdragsbepalingen strekkende tot vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrijheid van vereniging en vergadering en vrijheid van meningsuiting van de in de verdragsbepaling bedoelde organisaties en verenigingen en tot een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat in vertegenwoordigende lichamen in de publieke besluitvorming. Om die reden heeft de wetgever bij het stellen van regels ter zake terughoudendheid geboden geacht, in het bijzonder met betrekking tot verenigingen op godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke grondslag. Gelet op het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel, zijn maatregelen die een politieke partij beperken in haar vrijheden en rechten slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd, aldus de Afdeling.

*Gerechthof Den Haag (civiel) 20 december 2007*²⁴⁸

Het hof concludeert dat de Staat inbreuk maakt op art. 7 Vrouwenverdrag, omdat de Staat tolereert dat vrouwen van het passief kiesrecht worden uitgesloten doordat een politieke partij hen niet op de kieslijsten plaatst. De Staat verzekert in zo'n situatie vrouwen immers niet het recht om op gelijke voet met mannen verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen, nu mannelijke leden van één van de politieke partijen in Nederland (de SGP) wel verkiesbaar kunnen zijn, terwijl vrouwelijke leden van diezelfde politieke partij dat niet kunnen zijn.

Op de vraag of deze inbreuk gerechtvaardigd wordt door andere in het geding zijnde grondrechten overweegt het hof ten aanzien van de vrijheid van vereniging het volgende: Het mag zo zijn dat art. 7 sub (c) is beperkt tot verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven teneinde schending van het grondrecht op vereniging bij 'private social clubs' te voorkomen, maar het gaat te ver om daaruit af te leiden dat in het geval van politieke partijen het discriminatieverbod te allen tijde prevaleert boven het recht op vereniging. De vrijheid van vereniging wordt erkend in art. 8 Grondwet, art. 11 EVRM en art. 22 IVBPR. Dit grondrecht omvat het recht om een vereniging op te richten, het recht om zich bij een bestaande vereniging aan te sluiten en het recht om naar eigen inzicht een interne organisatiestructuur in het leven te roepen voor gemeenschappelijke doeleinden. Dit recht impliceert dat de vereniging het recht heeft om naar buiten toe op te treden teneinde de belangen van haar leden en het nagestreefde doel te behartigen; voor politieke partijen behoort hiertoe het verkiesbaar stellen van kandidaten voor vertegenwoordigende organen en, indien verkozen, het optreden daarin. Het hof stelt voorop dat de vrijheid van vereniging thans, in hoger beroep, in ieder geval in zoverre niet meer in het geding is, dat vrouwen sinds de laatste statutenwijziging op gelijke voet met mannen lid kunnen worden van de SGP. Een maatregel van de Staat om de SGP ertoe te dwingen vrouwen als volwaardig, dat wil zeggen niet slechts als buitengewoon, lid toe te laten is dus niet meer aan de orde.

Het hof gaat er van uit dat de Staat en de SGP met hun beroep op dit grondrecht willen stellen dat een gedwongen toekenning van het passief kiesrecht aan vrouwen een inbreuk zou betekenen op de verenigingsvrijheid van de SGP, omdat (i) het de leden van de SGP daarmee onmogelijk wordt gemaakt zich te verenigen en te organiseren op de grondslag die zij wensen en (ii) de verenigingsvrijheid mede inhoudt dat (de leden van) een politieke partij als de SGP zonder inmenging van overheidswege moet kunnen bepalen welke personen zij als haar afgevaardigden verkiesbaar stelt. Het hof acht dit betoog voor wat betreft (i) uitsluitend juist voor het ene aspect van de ideologische grondslag van de SGP dat inhoudt dat vrouwen het passief kiesrecht niet toekomt. De leden van de SGP wordt, indien zij gedwongen worden op dit aspect van hun overtuiging af te wijken, niets in de weg gelegd om zich op de overige onderdelen van

²⁴⁷ *Kamerstukken II* 1988/89, 18 950, nr. 9, p. 14 en *Kamerstukken I* 1990/91, 18 950, nr. 72a, p. 10.

²⁴⁸ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619

hun ideologische grondslag te organiseren. Ten aanzien van inbreuk (ii) geldt dat deze inmenging niet verder gaat dan dat de SGP belet wordt om op voorhand al haar vrouwelijke leden van het passief kiesrecht uit te sluiten. Zij wordt door de inmenging niet belet om, bijvoorbeeld, zelf te bepalen hoe zij de samenstelling van de kandidatenlijsten organiseert en welke politieke standpunten de kandidaten bij afvaardiging kunnen uitdragen. Ook de SGP-leden die het van de in Nederland heersende opvatting afwijkende denkbeeld huldigen dat aan vrouwen niet het regeerambt toekomt, kunnen zich laten vertegenwoordigen, omdat de kandidaten niets in de weg wordt gelegd om dit standpunt tijdens de verkiezingen en in de vertegenwoordigende organen uit te dragen.

Het uitgangspunt van het hof is dat het beginsel dat vrouwen niet behoren te worden gediscrimineerd, door de handelwijze van de SGP in de kern wordt geraakt. Vrouwen die lid zijn van de SGP kunnen zich niet verkiesbaar stellen voor die partij, mannen wel. Vrouwen die lid zijn van de SGP worden daardoor belemmerd in de uitoefening van een van de meest fundamentele politieke rechten die Nederland als democratische samenleving aan zijn burgers toekent. De discriminatie van vrouwen binnen de SGP manifesteert zich en heeft zijn uitwerking in de kern van ons democratisch bestel, namelijk bij de verkiezingen voor gemeenteraad, provinciale staten en parlement. Politieke partijen vervullen een essentiële rol in de democratie. Zij hebben een centrale rol in het kiesstelsel. Men moet immers eerst kandidaat gesteld worden door een politieke partij om verkozen te worden in een vertegenwoordigend lichaam.

Tegenover dit alles staan andere grondrechten zoals de vrijheid van vereniging. Het grondrecht op verenigingsvrijheid is wel in het geding maar slechts op één aspect, namelijk de mogelijkheid voor een politieke partij om op voorhand alle vrouwen uit te sluiten van kandidaatstelling voor vertegenwoordigende lichamen. Voor het overige blijft de kern van dat recht (de oprichting van een vereniging, het lidmaatschap, de inrichting van de vereniging en de mogelijkheid om op andere gronden dan onderscheid tussen man en vrouw de kandidaatstelling te organiseren) onaangetast. Er is (bijvoorbeeld) geen sprake van dat de SGP zou moeten worden verboden. Het hof is van oordeel, ook ten aanzien van de vrijheid van vereniging, dat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen.

6.6 Toetsing SGP standpunt / conclusie

Naast de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting kan de SGP, bij inbreuk op het gelijke behandeling / non discriminatie beginsel, ook een beroep doen op de vrijheid van vereniging. Evenals het kiesrecht en de vrijheid van meningsuiting behoort ook de vrijheid van vereniging tot de politieke grondrechten. Deze grondrechten worden beschouwd als een onmisbare voorwaarde voor het functioneren van de democratie. Met name het recht van vereniging is als politiek grondrecht van belang. Artikel 8 Gw laat slechts beperkingen toe welke plaats vinden in het belang van de openbare orde. Het moet dan gaan om 'handelingen, die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel'. Uit de parlementaire behandeling van het wetsontwerp blijkt dat 'terughoudend dient te worden opgetreden indien een vordering tot verbodenverklaring en ontbinding zich richt tegen politieke partijen'. Het is het uiterste middel.

Deze terughoudende opstelling is in overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM. Daaruit blijkt dat het Hof een groot belang toekent aan de verenigingsvrijheid van politieke partijen, zodat het een strenge controle uitoefent op maatregelen die deze beknotten. Politieke partijen vervullen een essentiële rol in het verzekeren van pluralisme en het behoorlijk functioneren van de democratie. Het EHRM is zeer streng of beperking of partijverbod noodzakelijk is in een democratische samenleving.

De rechtbank²⁴⁹ concludeert op basis van de totstandkoming van het Vrouwenverdrag dat er toen reeds sprake is geweest van een afweging van belangen, waarbij het verbod van discriminatie dient te prevaleren ten opzichte van ondermeer de verenigingsvrijheid, voor zover het politieke partijen betreft. Nederland heeft, zonder een voorbehoud te maken, het Vrouwenverdrag geratificeerd.

De Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State²⁵⁰ is van oordeel dat het Vrouwenverdrag wel moet worden gezien in samenhang met andere verbindende verdragsbepalingen stekkende tot, onder anderen, vrijheid van vereniging om zo tot een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat in vertegenwoordigende lichamen in de publieke besluitvorming te komen. Gelet op het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel, zijn maatregelen die een politieke partij beperken slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd.

Het hof²⁵¹ geeft aan dat bij de vraag of de inbreuk op art. 7 Vrouwenverdrag gerechtvaardigd wordt door andere in het geding zijnde grondrechten dat deze vraag moet worden beantwoord aan de hand van een afweging van de bij deze grondrechten betrokken belangen aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. Ten aanzien van de vrijheid van vereniging zegt het hof dat dit recht wel in het geding is maar slechts op één aspect, namelijk de mogelijkheid voor een politieke partij om op voorhand alle vrouwen uit te sluiten van kandidaatstelling voor vertegenwoordigende lichamen. Voor het overige blijft de kern van dat recht onaangetaast. Het hof oordeelt dat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen.

SGP-voorzitter Kollijn is 'zwaar teleurgesteld' over de uitspraak van het Haagse gerechtshof. 'Dit vonnis gaat echt heel ver. Het betekent aantasting van de gewetensvrijheid', aldus de voorzitter. Hij acht het uitgesloten dat de SGP haar beginselen zo wijzigt dat vrouwen kandidaat kunnen zijn voor volksvertegenwoordigende lichamen. 'We hebben vorig jaar de statuten gewijzigd. Daarin zijn we echt tot het uiterste gegaan. Voor velen was dat al een brug te ver. We hebben ons standpunt Bijbels onderbouwd en dat zal niet veranderen door druk van buitenaf', aldus Kollijn. SGP-leider Van der Vlies is geschrokken van de uitspraak: 'Door het oordeel staat feitelijk artikel 1 van de Grondwet over gelijke behandeling boven andere grondrechten. Dat is iets dat de wetgever nooit heeft gewild'. Volgens Van der Vlies gaat het om een fundamentele kwestie. 'Twee verschillende rechtscolleges kijken fundamenteel verschillend aan tegen vrijheden voor politieke partijen. Er is echt iets aan de hand.'²⁵² De SGP vindt de uitspraak van het hof 'teleurstellend en aanvechtbaar'. Volgens de partij kiest het gerechtshof voor een 'minimalistische uitleg' van de vrijheid van vereniging. De 'teleurgestelde' SGP heeft meteen na de uitspraak aangekondigd haar recht te gaan zoeken bij de Hoge Raad.²⁵³

Kortmann schrijft in zijn annotatie²⁵⁴ bij de uitspraak van de Raad van State²⁵⁵ dat grondrechten in beginsel rechtsplichten zijn voor de overheid jegens de onderdaan. Deze rechtsplicht van de overheid betekent niet dat de onderdaan gehouden is van de hem gegarandeerde vrijheid gebruik te maken. Het niet gebruik maken wordt in de doctrine en de jurisprudentie wel aangeduid met de term 'afstand van grondrechten'. Mannen en vrouwen zijn gelijkelijk gerechtigd politieke partijen op te richten en daaraan op gelijke voet deel te nemen. Mòeten zij dat dan ook doen? Bij de aanvaarding van de mogelijkheid van afstand van grondrechten luidt het antwoord ontkennend. Mannen en vrouwen zijn gelijkelijk vrij een vereniging op te richten, daarvan lid te worden, waarin zij niet gelijk worden behandeld. In de

²⁴⁹ RB. Den Haag 7 september 2005, LJN: AU2088.

²⁵⁰ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

²⁵¹ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619.

²⁵² Redactie politiek, 'Verdeelde reacties op SGP-vonnis', *Reformatorisch Dagblad* 21 december 2007.

²⁵³ Redactie politiek, 'Clara Wichmannfonds wint bij gerechtshof van SGP', *Trouw* 21 december 2007.

²⁵⁴ C.A.J.M. Kortmann, 'De SGP, subsidie en vrouwen', *Ars Aequi* april 2008, p. 291.

²⁵⁵ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

praktijk doet zich dit voor in de SGP. De SGP-vrouwen hebben zelf gekozen voor het lidmaatschap van die partij en worden dus niet gediscrimineerd, aldus Kortmann.

Conclusie: Zoals eerder reeds is aangegeven kan de SGP, bij inbreuk op het gelijke behandeling / non discriminatie beginsel een beroep doen op de vrijheid van vereniging. Naast de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting moet er samen met de vrijheid van vereniging een afweging van belangen worden gemaakt. De belangrijkste vraag daarbij is wat in het belang is voor het functioneren van ons democratisch staatsbestel en de democratische rechtsstaat.

Volgens de ABRvS zijn maatregelen, gelet op het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratische staatsbestel, die een politieke partij beperken in haar vrijheden en rechten, slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd. De toepassing van artikel 7 van het Vrouwenverdrag raakt niet alleen aan de die partijen toekomstige vrijheidsrechten, maar ook aan het algemeen belang bij een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat zoals daaraan in het Nederlandse staatsbestel is vormgegeven. Daarbij gaat het ook om de vertegenwoordiging van kleine minderheden met van de heersende afwijkende denkbeelden, zolang deze niet handelen in strijd met het strafrecht.

Het hof hecht groot belang aan de omstandigheid dat het vrouwenstandpunt van de SGP tot gevolg heeft dat de discriminatie van vrouwen zich manifesteert en zijn uitwerking heeft in de kern van ons democratisch bestel, namelijk bij de verkiezingen voor gemeenteraad, provinciale staten en parlement. De democratische rechtsstaat wordt op fundamentele wijze aangetast indien zijn vertegenwoordigende organen – ook al is het maar voor een deel – tot stand zijn gekomen op een wijze waarbij een essentieel grondrecht, het verbod op discriminatie van vrouwen, wordt geschonden.

Het is op z'n minst opmerkelijk te noemen dat op basis van de Nederlandse democratische rechtsstaat en/of ons democratisch staatsbestel door twee rechtscolleges zo fundamenteel verschillend tegen de uitwerking van het vrouwenstandpunt binnen de SGP en daarmee ook op de vrijheid van vereniging, wordt aangekeken.

De ABRvS is zeer terughoudend als het gaat om eventuele beperkingen op het verenigingsrecht gezien het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel. Daarin past ook een partij als de SGP.

Het hof daarentegen is van mening dat de democratische rechtsstaat op fundamentele wijze wordt aangetast indien zijn vertegenwoordigende organen tot stand zijn gekomen waarbij het verbod op discriminatie van vrouwen wordt geschonden. Het hof stelt dat het grondrecht op verenigingsvrijheid wel in het geding is maar slechts op één aspect. Voor het overige blijft de kern van dat recht onaangetast en moet het discriminatieverbod prevaleren.

Het verschil tussen de redenering en de motivering van de ABRvS en het hof is groot en komt verwarrend over. Het is goed wanneer de Hoge Raad zich nog eens over deze problematiek buigt.

Hoofdstuk 7 – Samenloop en botsing van grondrechten

7.1 Inleiding

Twee vraagstukken van algemene aard met betrekking tot grondrechten kwamen eerst na de grondwetherziening van 1983 in het middelpunt van belangstelling te staan: de samenloop (concurrentie) van grondrechten, en vooral de botsing (collisie) van grondrechten.

De onderlinge verhouding tussen grondrechten staat de afgelopen jaren in het centrum van de belangstelling. De multiculturele en pluriforme samenleving heeft in dit opzicht tal van nieuwe problemen op de staatsrechtelijke agenda gezet, en de discussie over enkele oude problemen doen herleven.²⁵⁶ Talrijk zijn de rechterlijke uitspraken die betrekking hebben op de verhouding tussen godsdienstvrijheid en uitingsvrijheid, tussen discriminatieverbod en uitingsvrijheid, en tussen de individuele rechten om zich op een bepaalde wijze te uiten en te kleden en anderszins – algemener gezegd – in de openbare ruimte te manifesteren, en het recht van bijvoorbeeld scholen om bepaalde regels te stellen met betrekking tot toelating van leerlingen, maar ook met betrekking tot de gang van zaken in de school, de kleding van leerlingen en de inhoud van bepaalde lessen. Ook de politieke en maatschappelijke aandacht voor de hiermee samenhangende vraagstukken is sterk toegenomen. Wat het recht betreft gaat het ten dele niet om nieuwe problemen. Reeds na de grondwetsherziening van 1983 is het probleem van botsing van grondrechten uitvoerig in de literatuur en rechtspraak aan de orde geweest, destijds naar aanleiding van de eisen van gelijke behandeling met betrekking tot homoseksuelen. In de eerste helft van de negentiger jaren leken de meeste kwesties min of meer bevredigend geregeld, en over botsing van grondrechten hoorde men enkele jaren lang betrekkelijk weinig. Maar de wereldwijde verscherping van de verhoudingen tussen bepaalde stromingen in de islam en andere godsdiensten en overtuigingen, heeft ook in Europa en Nederland met zich meegebracht dat de bescherming van godsdienstige, levensbeschouwelijke en culturele identiteiten door middel van individuele en collectieve grondrechten in het centrum van de aandacht is komen te staan.²⁵⁷

7.2 Samenloop van grondrechten

De kwestie van de samenloop van grondrechten is nog relatief eenvoudig. Zij heeft betrekking op de situatie waarin een grondrechtgerechtigde zich op meer grondrechten kan beroepen. Als deze grondrechten aan verschillende beperkingsregimes onderworpen zijn, kan hier de vraag opkomen welke beperking geoorloofd is. Kan een deelnemer aan een betoging, beschermd door art. 9 Gw, zich onder omstandigheden tevens beroepen op de vrijheid van meningsuiting op grond van art. 7 lid 3 Gw? Kan een meningsuiting tegelijkertijd het belijden van godsdienst of levensovertuiging inhouden? In het algemeen is de oplossing in dit soort gevallen niet al te moeilijk: de verschillende grondrechtelijke garanties cumuleren, en beperkingen zijn slechts geoorloofd voorzover alle in het geding zijnde grondrechten deze toelaten.²⁵⁸

Wanneer meerdere grondrechten gelijktijdig toepasselijk zijn, kan de vraag rijzen welk grondrecht dient te prevaleren. De ratio van grondrechten (bescherming van de positie van de burger) wijst in de richting van dat grondrecht dat de burger de meeste bescherming biedt. Deze oplossing vinden we ook terug in artikel 60 EVRM en artikel 5, tweede lid, IVBPR. Ook de regering had bij de grondwetswijziging van 1983 reeds opgemerkt dat in geval van samenloop van grondrechten een inbreuk op die grondrechten aan alle relevante grondrechtbepalingen

²⁵⁶ Regeringsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving, *Kamerstukken II* 2003-2004, 26 914 nr.2.

²⁵⁷ Van der Pot 2006, p. 294.

²⁵⁸ Van der Pot 2006, p. 294 en 295.

moet worden getoetst. Dat standpunt houdt eveneens in dat het grondrecht dat de meeste bescherming biedt dient te prevaleren.²⁵⁹

7.3 Botsing van grondrechten

Een veel moeilijker probleem is de botsing van grondrechten: het betreft de situatie waarin een grondrechtgerechtigde zich beroept op een grondrecht tegenover een grondrechtelijke aanspraak van een andere grondrechtgerechtigde. Deze problematiek is niet nieuw maar sedert 1983 is zij naar voren getreden. Een oorzaak is de veranderde visie op de grondrechten: zij worden niet alleen als onthoudingsplichten van de overheid gezien, maar ook als verplichtingen tot overheidsbemoeying. Dit kan meebrengen dat een overheidsinstantie in een concrete situatie met twee conflicterende plichten tot ingrijpen geconfronteerd wordt; ook kan zij enerzijds tot 'handen thuis' en anderzijds tot handelen worden geroepen. Dient een racistische politieke partij, gezien de vrijheid van vereniging en het passief kiesrecht, getolereerd te worden, of moet zij in het belang van de bestrijding van rassendiscriminatie worden verboden? Deze vraag moet in eerste instantie door de wetgever, en vervolgens eventueel door de rechter worden beantwoord.²⁶⁰

De problematiek van de botsing van grondrechten wordt urgenter naarmate horizontale werking van grondrechten eerder wordt aangenomen. Mag een politieke partij van haar leden eisen dat zij niet lid zijn van een andere partij?

Vooral de toenemende aandacht voor het gelijkheidsbeginsel als grondrecht heeft een aantal vragen van botsing van grondrechten doen rijzen. Deze vragen spelen zowel een rol tegenover de overheid als tussen particulieren. Mag een gemeentebestuur een faciliteit aan een godsdienstig genootschap weigeren omdat dit genootschap homoseksuelen discrimineert, terwijl andere godsdienstige genootschappen de faciliteit wel krijgen? Mag een kerkgenootschap weigeren vrouwen tot een geestelijk ambt te benoemen? Mag een gezelligheidsvereniging weigeren niet-blanken als lid toe te laten? Sommige vragen zijn moeilijker te beantwoorden dan andere, maar een probleem is dikwijls de betrekkelijke onbepaaldheid van het gelijkheidsbeginsel.²⁶¹

Over één ding is men het in het algemeen wel eens: bij botsing tussen een klassiek en een sociaal grondrecht²⁶² – dus als implementatie van een sociaal grondrecht inbreuk op een klassiek grondrecht zou meebrengen -, dient in ieder geval door de overheid de beperkingsclausule van het klassieke grondrecht in acht genomen te worden.²⁶³ Maar verder is de literatuur verdeeld. Sommigen leggen de nadruk op het belang van het behoud van de bestaande en gevestigde grondrechten tegenover de 'nieuwe' grondrechten, die vragen om nadere omlijning in wetgeving, bestuur en rechtspraak. Tot de 'nieuwe' grondrechten wordt in dit verband het gelijkheidsbeginsel gerekend. Van der Hoeven schrijft hierover: 'Bestaande grondrechtsaanspraken, zoals zij tot heden in teksten zijn vastgelegd en in hun toepassing zijn begrepen, moeten door wetgever, bestuur en rechter worden geëerbiedigd, totdat de grondwetgever – zelf zich daarover heeft uitgesproken, zeker wanneer het de kern van die rechten betreft. Bij de vrijheid van belijden en bij de vrijheid van onderwijs gaat het om die kernrechten'.²⁶⁴

Anderen benadrukken het dynamische aspect van de grondrechten en vooral van het gelijkheidsbeginsel: zij menen dat het gelijkheidsbeginsel een bijzondere plaats inneemt en een emancipatiebevorderende werking heeft. In deze visie bestaat er geen reden het behoud van

²⁵⁹ Akkermans, Bax en Verhey 2005, p. 187 en 188.

²⁶⁰ Van der Pot 2006, p. 295.

²⁶¹ Van der Pot 2006, p. 295.

²⁶² Klassieke grondrechten of vrijheidsrechten: grondrechten die vrijheden van mensen garanderen en dan vooral tegen de overheid. Sociale grondrechten: aanspraken op prestaties van de overheid.

²⁶³ *Handelingen II* 1976/77, p. 2122.

²⁶⁴ Van der Hoeven, 1983, p. 23 en 24.

de 'oude' grondrechten voorop te stellen. Integendeel – de wetgever heeft er zorg voor te dragen dat de klassieke grondrechten geen dekmantels zijn voor machtsuitoefening door maatschappelijke organisaties die de gelijkheid van de burgers ontkrachten.²⁶⁵

Ook is een poging gedaan een model te ontwerpen voor de afweging in concreto van grondrechten: daarin zou tot uitdrukking komen dat het respecteren of handhaven van een grondrecht belangrijker is naar mate dat grondrecht een grotere betekenis heeft voor de menselijke zelfbeschikking. Daar is echter tegenover gesteld dat zo'n model geen bruikbare maatstaf voor de oplossing van concrete botsingsvragen oplevert. Veelal komt men niet verder dan op te merken dat een abstracte hiërarchie van grondrechten niet bestaat en in concrete gevallen een afweging dient plaats te vinden van de door de betrokken grondrechten beschermde belangen, waarbij geen grondrecht geheel mag worden opgeofferd aan een ander grondrecht.²⁶⁶ Alkema kwalificeert deze discussie als een *mer á boire*; het is echter, volgens hem, geen zee om te drinken, maar om in te verdrinken.²⁶⁷

De conclusie is, dat over de problematiek van de botsing van grondrechten een communis opinio niet in zicht is. De antwoorden die gegeven worden zijn gebaseerd op godsdienstige en levensbeschouwelijke inzichten en dikwijls ook op politieke keuzen. Hierbij spelen maatschappelijke belangen een rol; bijvoorbeeld van het christelijk onderwijs, of van bevolkingsgroepen, zoals homoseksuelen, die naar emancipatie streven. Het is nodig dit bij het lezen van rechtsgeleerde commentaren in het oog te houden. Daar de oplossing van politieke vraagstukken primair bij de politieke organen thuis hoort, is het gewenst over de belangrijkste knelpunten wetgeving tot stand te brengen. Maar juist de politieke en maatschappelijke verdeeldheid over het onderwerp bemoeilijkt de totstandkoming van wetgeving – een Algemene wet gelijke behandeling is pas na jarenlange strubbelingen tot stand gekomen -, zodat de rechter zich gedwongen voelt met vallen en opstaan in concrete gevallen uitwegen te vinden.²⁶⁸

7.4 Conclusie

Bij de beoordeling van het vrouwenstandpunt van de SGP is zowel sprake van samenloop van grondrechten als van botsing van grondrechten. Samenloop, omdat de SGP zich op meer dan één grondrecht kan beroepen als rechtvaardiging voor een inbreuk op het gelijke behandeling/non discriminatie beginsel en het kiesrecht te weten: vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging. Botsing van grondrechten doet zich voor omdat in dit geval de grondrechten, gelijke behandeling/non discriminatie en het kiesrecht enerzijds met de grondrechten vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging anderzijds, conflicteren. De wetgever en de rechter moeten met verschillende grondrechten van burgers rekening houden die in een tegengestelde richting wijzen. De vraag is hoe deze botsing op te lossen, te meer nu er juridisch gesproken geen hiërarchie tussen grondrechten bestaat. Noch de grondrechten bepalingen, noch hun beperkingsclausules, bieden een pasklare oplossing voor de botsing van grondrechten in een concreet geval.²⁶⁹

Hoewel het handig (en overzichtelijk) zou zijn als de wetgever of de rechter een automatische voorrangsregel zou formuleren waarbij gelijkheid/non discriminatie altijd zou winnen, is er in de literatuur nauwelijks iemand te vinden die een dergelijke absolute regel zou willen verdedigen. Dat betekent dat van geval tot geval zal moeten worden bekeken, welke rechten en belangen moeten worden meegewogen bij de beoordeling van (vermeende) ongelijke behandeling en/of discriminatie. De actuele discussie over gelijkheid/discriminatie en (andere) grondrechten is voor een groot deel terug te voeren op het feit dat een dergelijke

²⁶⁵ Van der Pot 2006, p. 296.

²⁶⁶ Van der Pot 2006, p. 296.

²⁶⁷ Alkema 1995, p. 52.

²⁶⁸ Van der Pot 2006, p. 297.

²⁶⁹ Michiels 2004, p. 217.

afweging bijzonder moeilijk te maken is, en telkens opnieuw moet worden beargumenteerd en verdedigd. Juist in die argumentatie is het onmogelijk 'zuiver' juridisch te blijven omdat bij die invulling waarderingsoordelen altijd een rol spelen.²⁷⁰

Als de rechter zelfstandig conflicterende rechten tegen elkaar moet afwegen, dat wil zeggen als de wetgever geen nadere regels heeft gesteld, (in de Algemene wet gelijke behandeling zijn wel nadere regels gesteld)²⁷¹ dan zijn er voor de wijze van afweging van belangen geen algemene vuistregels voorhanden. In het geval van de SGP biedt de wetgever dus geen duidelijkheid over de verhouding tussen botsende grondrechten. In de meeste gevallen is de rechter niet geneigd om een rangorde aan te brengen tussen grondrechten. Het rechterlijk oordeel is in de regel sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Soms echter stelt de rechter wel een rangorde vast. Een voorbeeld is de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak Valkenhorst.²⁷² Hier moest de rechter enerzijds het recht van het kind om te weten van wie het afstamt en het recht op privacy van de moeder anderzijds tegen elkaar afwegen. De Hoge Raad corrigeert de door het Hof verrichte belangenafweging en brengt hij een expliciete rangorde aan. Het recht van het kind had voorrang boven dat van de moeder. Het aanbrengen van een dergelijke rangorde is echter hoogst uitzonderlijk.²⁷³

Rechterlijke uitspraken in botsingszaken zijn zelden oncontroversieel en valt er over de aangelegde criteria heel wat te discussiëren. Belangrijk is dat de rechter zich bij het beoordelen van botsingszaken in een netelige positie bevindt. Het gaat hierbij veelal om politiek getinte geschillen over maatschappelijk uiterst ingewikkelde en gevoelige thema's, waarin de rechter, zonder veel steun in wetgeving of verdragen, tot een oplossing moet komen. Als een rechtzoekende beroep doet op het gelijke behandeling/non discriminatie beginsel zal hij steeds moeten wijzen op het inhoudelijk belang, of een materieel recht, waarvan hij vindt dat het op ongelijke wijze is toegekend of aangetast. Het is niet mogelijk een beroep te doen op een recht op gelijke behandeling, zonder aan te geven waarop die gelijke behandeling betrekking zou moeten hebben. Concreet betekent dit dat de rechter, als zich een geval van botsing voordoet waarbij het recht op gelijke behandeling wordt ingeroepen, moet beginnen met te definiëren welke fundamentele individuele belangen ten grondslag liggen aan dit beroep. Daarnaast zal hij moeten nagaan welke de beweegredenen waren om op die fundamentele belangen inbreuk te maken. Pas als hij dit helder voor ogen heeft kan hij toekomen aan een afweging. De uitsluiting van vrouwen voor het passief kiesrecht door de SGP kan zichtbaar maken hoe zo'n vaststelling van belangen er in een concreet geval uit kan komen te zien.²⁷⁴

Uit de uitspraak van de Raad van State²⁷⁵ blijkt dat de Afdeling van mening is dat er in het geval van de SGP een rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Het is namelijk een wezenlijk onderdeel van onze democratie dat partijen met standpunten die afwijken van de grootste gemene deler, ruimte krijgen hun visies uit te dragen. Er zijn naast de vrijheid van vereniging en vergadering, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting ook staatkundige rechten in het geding en al deze democratische vrijheden en rechten behoren tot de grondslagen van de Nederlandse rechtsorde. Zonder een concrete afweging te maken komt de Afdeling tot de conclusie dat de SGP mag discrimineren en dat de Staat daar niet op hoeft in te grijpen zolang er tenminste politieke partijen zijn die het actief dan wel passief kiesrecht niet aan vrouwen ontfangen.

Het Hof²⁷⁶ daarentegen maakt wel een uitvoerige afweging van belangen. Bij de behandeling van de vraag of de inbreuk door de Staat op de rechten die voortvloeien uit art. 7

²⁷⁰ Holtmaat 2004, p. 11.

²⁷¹ Het specifieke geval van botsing van grondrechten ten aanzien van het vrouwenstandpunt van de SGP wordt niet door de AWGB geregeld: de AWGB sluit politieke partijen uit van zijn reikwijdte en laat het aan de rechter over om op basis van andere bepalingen en afwegingen te beslissen.

²⁷² HR 15 april 1994, NJ 1994, 608.

²⁷³ Bellekom e. a. 2007, p. 375.

²⁷⁴ Gerards, Stuurman en de Lange 2005, p. 28, 33 en 34.

²⁷⁵ ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493.

²⁷⁶ Hof Den Haag 20 december 2007, LJN: BC0619.

Vrouwenverdrag respectievelijk andere rechtstreeks werkende verdragsbepalingen gerechtvaardigd door andere in het geding zijnde grondrechten worden achtereenvolgens de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting met betrekking tot het vrouwenstandpunt van de SGP, uitvoerig belicht. Het Hof komt na de belangenafweging tot het oordeel dat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen.

SGP-leider Van der Vlies is geschrokken van de uitspraak van het Haagse gerechtshof. 'Het gerechtshof perkt de vrijheid van godsdienst in. Door het oordeel staat feitelijk artikel 1 van de Grondwet over gelijke behandeling boven andere grondrechten. Dat is iets wat de wetgever nooit heeft gewild' aldus Van der Vlies.²⁷⁷

²⁷⁷ Redactie politiek, 'Verdeelde reacties op SGP-vonnis', *Reformatisch Dagblad* 21 december 2007.

Hoofdstuk 8 – Samenvatting en eindconclusie

Inleiding

De SGP is, op grond van de Bijbel, ervan overtuigd dat de man en de vrouw ieder een eigen plaats hebben in de maatschappij. Het uitgangspunt van de partij is dat de man 'het hoofd is van de vrouw'. De roeping van man en vrouw is gelijkwaardig, maar niet gelijk. Het politiek regeerambt is opgedragen aan de man en daarom neemt de partij het standpunt in dat vrouwen geen zitting mogen nemen in politieke organen. Dit zogenoemde 'vrouwenstandpunt' is gebaseerd op artikel 10 van het Program van beginselen van de SGP. Sinds de jaren tachtig is er discussie over de positie van de vrouw zowel binnen als buiten de SGP, met name in de vrouwenbeweging. Een aantal maatschappelijke organisaties hebben recentelijk procedures gestart tegen de Nederlandse Staat en de SGP. De staat heeft de subsidie aanvraag van de SGP voor het jaar 2006 moeten afwijzen vanwege een rechterlijke uitspraak (RB. Den Haag, 7 september 2005, LJN: AU2088). Dit omdat de eisers stelden dat het verlenen van subsidie indruiste tegen het VN-verdrag voor de rechten van de vrouw. Tegen de subsidieafwijzing door de overheid is de partij in beroep gegaan bij de bestuursrechter (RB. Den Haag, 30 november 2006, LJN: AZ5393). De bestuursrechter wees het beroep af waarop de SGP hoger beroep heeft ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS 5 december 2007, LJN: BB9493). Het hoger beroep van de SGP werd gegrond verklaard. De raad van State oordeelde dat de SGP wel recht op subsidie had omdat het Vrouwenverdrag niet noopt tot het buiten toepassing laten van de Wet subsidiëring politieke partijen. Daarnaast liep er ook nog een hoger beroep tegen het vonnis van de Haagse rechtbank van 7 september 2005 (Hof Den Haag, 20 december 2007, LJN: BC0619). Het Hof is van oordeel dat de Staat gehouden is maatregelen te nemen die er daadwerkelijk toe leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent. Zolang de Staat dat niet doet handelt de Staat onrechtmatig omdat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen. De subsidiestop is geen passende maatregel. De Staat moet die maatregel inzetten die effectief is en tegelijkertijd de minste inbreuk maakt op de grondrechten van de (leden van de) SGP. De SGP heeft tegen het vonnis van het Hof cassatie aangevraagd.

Naar aanleiding van deze procedures en mijn persoonlijke interesse voor dit onderwerp heb ik mijn scriptie geschreven over het vrouwenstandpunt van de SGP. Het is een bespreking van enige de uit de SGP jurisprudentie af te leiden grondrechtelijke aspecten van het vrouwenstandpunt van de SGP. De onderzoeksvraag luidt: *In hoeverre valt het vrouwenstandpunt van de SGP, volgens de Nederlandse rechter, onder de bescherming van de in Nederland geldende grondrechten en in hoeverre is het vrouwenstandpunt (on)verenigbaar met de in Nederland geldende grondrechtenbescherming?*

Gelijke behandeling/non discriminatie

Uit de jurisprudentie, waarin de SGP een rol speelt, blijkt uit de uitspraak van het hof, dat het door de SGP gemaakte onderscheid (in beginsel) verboden is op grond van de artikelen 1 Gw, 1 twaalfde protocol jo art. 14 EVRM, 26 IVBPR en 7 aanhef onder (a) en (c) Vrouwenverdrag en dat de SGP zich schuldig maakt aan discriminatie. Er wordt hoofdzakelijk ingegaan op het Vrouwenverdrag. De democratische rechtsstaat wordt op fundamentele wijze aangetast indien zijn vertegenwoordigende organen – ook al is het maar voor een klein deel – tot stand zijn gekomen op een wijze waarbij een essentieel grondrecht, het verbod op discriminatie van vrouwen, wordt geschonden. Voor de ABRvS staat de pluriformiteit voorop en leidt uit de geschiedenis van artikel 7 Vrouwenverdrag af dat dit artikel een heel evenwichtige bepaling bevat die ruimte zou laten voor het standpunt van minderheden met afwijkende denkbeelden, zoals de SGP, zolang die niet handelen in strijd met het strafrecht. Het leidend

beginsel voor het hof was niet het pluralisme van ons democratisch stelsel maar het discriminatieverbod.

De open opsomming in artikel 1 GW geeft aan dat elke vorm van discriminatie verboden is. De handelwijze van de SGP sluit aan bij de analyse van het begrip 'discriminatie'. De SGP sluit immers vrouwen uit van het passief kiesrecht op grond van het 'vrouw' zijn.

Door het Europese Hof is gesteld dat, bij toetsing van art. 1 twaalfde protocol jo art. 14 EVRM, alleen onderscheid waarvoor geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat verboden is. Ook bij art. 26 IVBPR gaat het om een verbod van ongerechtvaardigd onderscheid of discriminatie. De rechtvaardiging van ieder gemaakt onderscheid eist dat het op 'redelijke en objectieve gronden' berust. Op grond van de indirecte horizontale werking van art. 1 twaalfde protocol jo art. 14 EVRM, art. 26 IVBPR en art. 7 Vrouwenverdrag heeft de Staat de plicht, bij inbreuk op deze rechten, in te grijpen indien er geen sprake is van een legitiem doel of anders gezegd, als er voor het onderscheid geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. Het uitgangspunt voor het hof is dat er voor het gemaakte onderscheid door de SGP geen objectieve rechtvaardiging bestaat. Voorzover de SGP een rechtvaardiging poogt te zoeken, faalt deze, aldus het hof, omdat het hier geen objectieve rechtvaardigingsgrond betreft maar een door religieuze motieven ingegeven overtuiging. Het Vrouwenverdrag is het meest duidelijk. Artikel 7 bepaalt dat de Staten die partij zijn bij dit Verdrag aan vrouwen, in het bijzonder, het recht verzekeren om op gelijke voet met mannen, hun stem uit te brengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen. Het vrouwenstandpunt strookt niet met deze bepaling omdat de vrouwen binnen de SGP geen gebruik kunnen maken van de rechten die hen in art. 7 Vrouwenverdrag worden toegekend.

De conclusie is dat ten aanzien van het gelijke behandeling/non discriminatie beginsel het vrouwenstandpunt in strijd is met dit beginsel en dat er sprake is van discriminatie.

Het Kiesrecht

Wat het kiesrecht betreft komt uit de jurisprudentie, waarbij de SGP een rol speelt, bij monde van het hof naar voren dat de interne procedureregeling met betrekking tot kandidering binnen de SGP, leidt tot een met de grondbeginselen van het Vrouwenverdrag strijdige situatie. Voorts lijkt de stelling gerechtvaardigd dat ook van schending van een of meer andere bepalingen sprake is. De ABRvS overweegt anders en geeft aan dat er van daadwerkelijke beperking van het passief geen sprake is. Ten eerste omdat de wetgever bij het nemen van maatregelen geen blijk heeft gegeven van een afweging met een uitkomst waartoe hij in redelijkheid niet kon komen en ten tweede omdat vrouwen lid kunnen worden van een andere politieke partij of zelf een partij kunnen oprichten. Het hof stelt dat de SGP onderscheid maakt tussen mannen en vrouwen bij het passief kiesrecht zonder objectieve rechtvaardiging. Vrouwen kunnen niet op gelijke voet met mannen aan de politieke activiteiten van de SGP deelnemen zolang vrouwen worden uitgesloten van het passief kiesrecht. De SGP werpt belemmeringen op voor de verkiesbaarheid van vrouwen en de Staat treedt daartegen niet op waartoe de Staat wel is gehouden. Uit de tekst van art. 4 Gw volgt dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft om tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen te worden gekozen en alleen de wet beperkingen kan opleggen. Artikel 3 eerste protocol jo art. 14 EVRM en art. 25 IVBPR houden respectievelijk impliciet en expliciet een erkenning van algemeen kiesrecht in. Hoe art. 3 eerste protocol jo art. 14 EVRM zich verhoudt ten opzichte van het vrouwenstandpunt van de SGP is niet direct duidelijk. Het EHRM gaat ervan uit dat de staten weinig beleidsvrijheid hebben bij het nemen van maatregelen als het om beperkingen van politieke partijen gaat. Als dat noodzakelijk wordt geacht in een democratische samenleving is een beperking wel gerechtvaardigd. De tekst van art. 7 van het Vrouwenverdrag is zeer duidelijk als het om het kiesrecht gaat; De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verzekeren vrouwen in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen hun stem uit te brengen bij

alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen.

Ondanks de enigszins terughoudende opstelling van het EHRM en de uitspraken gedaan door de ABRvS kan geconcludeerd worden dat door de toepassing van het vrouwenstandpunt binnen de SGP belemmeringen worden opgeworpen met betrekking tot het passief kiesrecht voor vrouwen die lid zijn van de SGP.

Vrijheid van godsdienst, levensovertuiging, gedachten en geweten

De SGP kan zich beroepen op de vrijheid van godsdienst, die zowel in art. 6 Gw, als in art. 9 EVRM en art. 18 IVBPR is verankerd. De vrijheid van godsdienst is niet absoluut, er kunnen beperkingen gesteld worden. De ABRvS heeft vastgesteld dat art. 7 Vrouwenverdrag niet in de weg staat aan het maken van een afweging tussen de verzekering van de in die bepaling genoemde rechten en ondermeer de vrijheid van godsdienst. Het Hof geeft aan dat niet valt in te zien waarom het discriminatieverbod van art. 7 Vrouwenverdrag zou prevaleren boven andere grondrechten en dat er geen hiërarchie bestaat tussen de grondrechten en dat het ook niet zo is dat het ene verdrag voorrang heeft boven het andere. De essentiële vraag bij de afweging van deze grondrechten is of het hier gaat om een gedraging die 'naar zijn aard' een uitdrukking vormt van een godsdienstige overtuiging ofwel of het gaat om gedrag dat naar objectieve maatstaven een directe uitdrukking geeft aan godsdienst of levensovertuiging, dan wel aan te merken is als een praktische toepassing daarvan. Om een 'praktische toepassing' van een godsdienst of overtuiging uit te maken, dient een daad de rechtstreekse uitdrukking te zijn. Het hof is van oordeel dat het onthouden van het passief kiesrecht aan vrouwen door hun politieke partij, niet een handelwijze is die door het grondrecht op godsdienstvrijheid wordt beschermd omdat deze gedragingen niet kunnen worden beschouwd als een rechtstreekse uitdrukking van hun geloofsovertuiging. Mocht er al een inbreuk op de vrijheid van godsdienst ontstaan dan raakt dat niet de kern maar de buitenste schil van dit grondrecht, aldus het Hof. Als de SGP-leden gedwongen worden vrouwen niet uit te sluiten van het passief kiesrecht worden ze niet belemmerd in het belijden van hun geloof. Reden voor het hof om het grondrecht dat er niet gediscrimineerd mag worden boven de vrijheid van godsdienst te stellen.

Het oordeel van het hof dat het onthouden van het passief kiesrecht aan vrouwen door een politieke partij, niet kan worden beschouwd als een rechtstreekse uitdrukking van een godsdienst of levensovertuiging is wellicht vatbaar voor discussie. Verder is het antwoord op de vraag wat tot de kern en wat tot de schil van de vrijheid van godsdienst behoort mogelijk relevant.

Vrijheid van meningsuiting

Naast de vrijheid van godsdienst kan de SGP ook een beroep doen op de vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting vormt een noodzakelijke pijler voor de democratische samenleving. Zonder botsing van ideeën en informatie is er geen pluralisme. De uitoefening van de vrijheid van meningsuiting kan ook een bedreiging vormen voor de democratie en de belangrijkste legitimatievoorwaarde voor overheidsinmenging is dat het het 'nodig moet zijn in een democratische samenleving'. De ABRvS zegt dat art. 7 Vrouwenverdrag moet worden gezien in samenhang met andere verbindende verdragsbepalingen strekkende tot ondermeer de vrijheid van meningsuiting maar laat zich in hoofdzaak leiden door de grondgedachte van pluriformiteit als dragend beginsel van onze democratie waarbij het ook om de vertegenwoordiging van kleine minderheden, zoals de SGP met denkbeelden die afwijken van de heersende opvattingen, gaat. Het hof oordeelt dat de SGP en haar aanhangers het op geen enkele manier belet het vrouwenstandpunt uit te dragen wanneer de SGP gedwongen zou worden het passief kiesrecht aan vrouwen toe te kennen. Het hof concludeert dat de vrijheid van meningsuiting niet in het geding is. Het discriminatieverbod staat voor het hof centraal. Het

hof hecht groot belang aan de omstandigheid dat het vrouwenstandpunt van de SGP tot gevolg heeft dat de discriminatie van vrouwen zijn uitwerking heeft in de kern van ons democratisch bestel en is van oordeel dat het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen. De conclusie is dat de SGP, naast de vrijheid van godsdienst, ook een beroep kan doen op de vrijheid van meningsuiting. De cruciale vraag is of de mening van de SGP, uitgewerkt in het vrouwenstandpunt, moet worden getolereerd als een gevolg van de eis van pluriformiteit die ons democratisch bestel kenmerkt of dat overheidsinmenging 'nodig is in een democratische samenleving'.

Vrijheid van vereniging

Het vrouwenstandpunt van de SGP valt tevens onder de vrijheid van vereniging, vervat in artikel 8 Gw, artikel 11 EVRM en artikel 22 IVBPR. Evenals het kiesrecht en de vrijheid van meningsuiting behoort ook de vrijheid van vereniging tot de politieke grondrechten. Deze grondrechten worden beschouwd als een onmisbare voorwaarde voor het functioneren van de democratie. Met name het recht van vereniging is als politiek grondrecht van belang. Artikel 8 Gw laat alleen beperkingen toe in het belang van de openbare orde. Uit de parlementaire behandeling van het wetsontwerp blijkt dat terughoudend dient te worden opgetreden als het gaat om maatregelen die de verenigingsvrijheid van politieke partijen beknotten. Deze terughoudende opstelling is in overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM. Het EHRM is zeer streng of beperking of partijverbod noodzakelijk is in democratische samenleving. De rechtbank concludeert op basis van de totstandkoming van het Vrouwenverdrag dat er toen reeds sprake is geweest van een afweging van belangen, waarbij het verbod van discriminatie dient te prevaleren ten opzichte van ondermeer de verenigingsvrijheid, voor zover het politieke partijen betreft. Nederland heeft het Vrouwenverdrag geratificeerd, zonder een voorbehoud te maken. De ABRvS is van oordeel dat het Vrouwenverdrag wel moet worden gezien in samenhang met andere verbindende verdragsbepalingen zoals de vrijheid van vereniging. Maatregelen die een politieke partij beperken zijn slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd, gelet op het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel. Het hof geeft aan dat bij de vraag of de inbreuk op art. 7 Vrouwenverdrag gerechtvaardigd wordt door andere in het geding zijnde grondrechten dat deze vraag moet worden beantwoord aan de hand van een afweging van de bij deze grondrechten betrokken belangen aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. Ten aanzien van vrijheid van vereniging zegt het hof dat dit recht wel in het geding is maar slecht op één aspect, namelijk de mogelijkheid voor een politieke partij om op voorhand alle vrouwen uit te sluiten van kandidaatstelling voor vertegenwoordigende lichamen. Voor het overige blijft de kern van dat recht onaangetaast. Het hof oordeelt dat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen.

Volgens Kortmann zijn mannen en vrouwen gelijkelijk gerechtigd politieke partijen op te richten en daaraan op gelijke voet deel te nemen. Bij de aanvaarding van de mogelijkheid van afstand van grondrechten móeten zij dat echter niet. Mannen en vrouwen zijn gelijkelijk vrij een vereniging op te richten, daarvan lid te worden, waarin zij niet gelijk worden behandeld. Dit doet zich voor in de SGP en omdat de SGP-vrouwen zelf hebben gekozen voor het lidmaatschap van die partij worden ze niet gediscrimineerd, aldus Kortmann.

De conclusie is dat de SGP bij inbreuk op het gelijke behandeling/non discriminatie beginsel een beroep kan doen op de vrijheid van vereniging. Samen met de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting moet er een afweging van belangen worden gemaakt. De belangrijkste vraag daarbij is wat in dezen in het belang is voor het functioneren van ons democratisch staatsbestel en de democratische rechtsstaat. De ABRvS is zeer terughoudend als het gaat om eventuele beperkingen op het verenigingsrecht gezien het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel. De toepassing van artikel 7 van het Vrouwenverdrag raakt niet alleen aan de die partijen

toekomstige vrijheidsrechten, maar ook aan het algemeen belang bij een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat zoals in het Nederlandse staatsbestel is vormgegeven. Daarin past ook een partij als de SGP. Het hof daarentegen is van mening dat de democratische rechtsstaat op fundamentele wijze wordt aangetast indien zijn vertegenwoordigende organen tot stand zijn gekomen waarbij het verbod op discriminatie wordt geschonden.

Samenloop en botsing van grondrechten

Bij de beoordeling van het vrouwenstandpunt van de SGP is er zowel sprake van samenloop van grondrechten als van botsing van grondrechten. Omdat de SGP zich op meer dan één grondrecht kan beroepen als rechtvaardiging voor een inbreuk op het gelijke behandeling/non discriminatie beginsel is er hier sprake van samenloop. Botsing van grondrechten doet zich hier voor omdat de grondrechten, gelijke behandeling/non discriminatie en het kiesrecht enerzijds met de grondrechten vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging anderzijds, conflicteren. Juridisch gesproken bestaat er geen hiërarchie tussen grondrechten en de vraag is hoe deze botsing moet worden opgelost. Als de rechter zelfstandig conflicterende rechten tegen elkaar moet afwegen, dan zijn er voor de wijze van afweging van belangen geen algemene vuistregels voorhanden. In het geval van de SGP biedt de wetgever dus geen duidelijkheid over de verhouding tussen botsende grondrechten. In de meeste gevallen is de rechter niet geneigd om een rangorde aan te brengen tussen grondrechten en is het rechterlijk oordeel in de regel sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Soms stelt de rechter wel een rangorde vast maar het aanbrengen van een rangorde is hoogst uitzonderlijk. Als een rechtzoekende beroep doet op het gelijke behandeling/non discriminatie beginsel zal hij steeds moeten wijzen op het inhoudelijk belang, of een materieel recht, waarvan hij vindt dat het op ongelijke wijze is toegekend of aangetast. Als zich een geval van botsing voordoet waarbij het recht op gelijke behandeling wordt ingeroepen, moet de rechter dus beginnen met te definiëren welke fundamentele individuele belangen ten grondslag liggen aan dit beroep. Ook zal hij moeten nagaan welke de beweegredenen waren om op die fundamentele belangen inbreuk te maken. Pas als hij dit helder voor ogen heeft kan hij toekomen aan een afweging. De uitsluiting van vrouwen voor het passief kiesrecht door de SGP kan zichtbaar maken hoe zo'n vaststelling er uit kan komen te zien. De ABRvS is van mening dat er in het geval van de SGP een rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Het is namelijk een wezenlijk onderdeel van onze democratie dat partijen met standpunten die afwijken van de grootste gemene deler, ruimte krijgen hun visies uit te dragen. Er zijn naast de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging ook staatkundige rechten in het geding en al deze democratische vrijheden en rechten behoren tot de grondslagen van de Nederlandse rechtsorde. Zonder een concrete afweging te maken komt de ABRvS tot de conclusie dat de SGP mag discrimineren en dat de Staat daar niet op hoeft in te grijpen. Het hof maakt wel een uitvoerige afweging van belangen. De in het geding zijnde grondrechten worden met betrekking tot het vrouwenstandpunt van de SGP uitvoerig belicht en het hof komt na de belangenafweging tot het oordeel dat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen.

Eindconclusie

Het antwoord op het eerste deel van de onderzoeksvraag: 'In hoeverre valt het vrouwenstandpunt van de SGP, volgens de Nederlandse rechter, onder de bescherming van de in Nederland geldende grondrechten?' luidt als volgt:

Uit het voorgaande blijkt dat twee verschillende rechtscolleges fundamenteel verschillend aankijken tegen vrijheden voor politieke partijen en dat twee rechters in deze kwestie vlak na elkaar zo'n wezenlijk andere motivering gebruiken. De interpretatie van het

Vrouwenverdrag door het gerechtshof is een totaal andere dan die door de Raad van State en is er sprake van twee verschillende visies.

De ABRvS komt tot de conclusie dat de SGP mag discrimineren en dat de Staat daar niet op hoeft in te grijpen zolang er tenminste politieke partijen zijn die het passief kiesrecht aan vrouwen niet ontzeggen. Voor de ABRvS staat de pluriformiteit voorop als dragend beginsel van onze democratie en leidt uit de geschiedenis van artikel 7 Vrouwenverdrag af dat dit artikel een heel evenwichtige bepaling bevat die ruimte zou laten voor het standpunt van minderheden met afwijkende denkbeelden, zolang die maar niet handelen in strijd met het strafrecht. Daarbij gaat het ook om de vertegenwoordiging van kleine minderheden zoals de SGP. Het is een wezenlijk onderdeel van onze democratie dat partijen zoals de SGP ruimte krijgen hun visies uit te dragen. Er zijn naast de vrijheid van vereniging, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting ook staatkundige rechten in het geding en al deze democratische vrijheden en rechten behoren tot de grondslagen van de Nederlandse rechtsorde. Voorts geeft de Raad van State aan dat vrouwen lid kunnen worden van een andere politieke partij of zelf een partij kunnen oprichten. Van een daadwerkelijke beperking van het passief kiesrecht van vrouwen als bedoeld in het Vrouwenverdrag is volgens de Raad van State geen sprake. Volgens de ABRvS zijn maatregelen die een politieke partij beperken slechts in bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd. De toepassing van artikel 7 van het Vrouwenverdrag raakt niet alleen aan de die partijen toekomende vrijheidsrechten, maar ook aan het belang bij een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat zoals daaraan in het Nederlandse staatsbestel is vorm gegeven. De ABRvS is zeer terughoudend als het gaat om eventuele beperkingen voor politieke partijen gezien het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel. Daarin past ook een partij als de SGP.

Het oordeel van hof is, dat de SGP zich schuldig maakt aan discriminatie omdat het gemaakte onderscheid door de SGP verboden is op grond van artikel 7 Vrouwenverdrag en daarom inbreuk maakt op dat artikel. De democratische rechtsstaat wordt op fundamentele wijze aangetast indien zijn vertegenwoordigende organen tot stand zijn gekomen op een wijze waarbij een essentieel grondrecht, het verbod op discriminatie van vrouwen, wordt geschonden. Door geen maatregelen te nemen maakt de Staat inbreuk op de rechten van vrouwen bedoeld in artikel 7 Vrouwenverdrag. De SGP maakt onderscheid tussen mannen en vrouwen bij het passief kiesrecht zonder objectieve rechtvaardiging. Ten aanzien van de belangenafweging met de behandelde andere grondrechten die in het geding zijn, komt het hof na een uitvoerige afweging tot het oordeel dat het belang bij handhaving van het discriminatieverbod het zwaarst moet wegen. Het hof hecht groot belang aan de omstandigheid dat het vrouwenstandpunt van de SGP tot gevolg heeft dat de discriminatie van vrouwen zich manifesteert en zijn uitwerking heeft in de kern van ons democratisch bestel.

Net als het hof, ben ook ik van mening, dat er door de toepassing van het vrouwenstandpunt door de SGP, sprake is van schending van artikel 7 Vrouwenverdrag. Uit artikel 7 Vrouwenverdrag vloeit voort dat de Staat een verplichting tot handelen heeft. De staten die partij zijn bij dit Verdrag verzekeren het recht, in het bijzonder aan vrouwen, om op gelijke voet met mannen verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen. De verdragsluitende partijen hebben niet gewild dat het discriminatieverbod van artikel 7 Vrouwenverdrag altijd voorrang zou hebben boven de vrijheid van vergadering, maar – gelet op de nadrukkelijke beperking naar vereniging op politiek en openbaar vlak – geldt dit (in beginsel) wel voor politieke partijen. Als de Staat dat niet had gewild dan had de Staat een voorbehoud moeten maken bij de ratificatie van het Vrouwenverdrag.

Mijns inziens kan de toepassing van het vrouwenstandpunt door de SGP, waardoor vrouwen worden gediscrimineerd, niet worden getolereerd in het belang van de pluriformiteit of in het belang van de politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel,

juist omdat het vrouwenstandpunt van de SGP tot gevolg heeft dat de discriminatie van vrouwen zich manifesteert en zijn uitwerking heeft in de kern van ons democratisch bestel.

De SGP doet een beroep op de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging. Wat betreft de godsdienstvrijheid is het onthouden van het passief kiesrecht aan vrouwen door een politieke partij mijns inziens geen rechtstreekse uitdrukking van een godsdienst of levensovertuiging en is het niet aan te merken als een praktische toepassing daarvan. De SGP is geen kerkgenootschap maar een politieke partij. De aanhangers van de SGP kunnen, ook nadat de Staat maatregelen heeft genomen die ertoe leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent, hun door religieuze motieven ingegeven vrouwenstandpunt blijven verkondigen en verdedigen. De SGP-leden worden in die situatie niet belemmerd om hun geloof te belijden.

De te nemen maatregelen door de Staat leveren geen beperking op ten aanzien van de meningsvrijheid. Er wordt de SGP immers niets in de weg gelegd om het vrouwenstandpunt uit te dragen. Het belang van een pluriforme samenleving komt niet in gevaar.

De vrijheid van vereniging wordt wel in beperkte mate aangetast indien de Staat de SGP de mogelijkheid ontnemt om op voorhand alle vrouwen uit te sluiten van kandidaatstelling voor vertegenwoordigende lichamen. In de huidige situatie is het, volgens Kortmann, zo, dat de SGP-vrouwen zelf gekozen hebben voor het lidmaatschap van een politieke vereniging, waarin zij niet gelijk worden behandeld. Zij maken gebruik van de mogelijkheid om afstand te doen van hun grondrechten. Mijns inziens kunnen de SGP-vrouwen dat blijven doen. Ook als de Staat door maatregelen te nemen, de SGP de mogelijkheid ontnemt om op voorhand alle vrouwen uit te sluiten van kandidaatstelling voor vertegenwoordigende lichamen. Als de leden van de SGP, met name de vrouwen, echt overtuigd zijn van het vrouwenstandpunt, dan komt er geen vrouw op de kandidatenlijst en zullen de vrouwelijke SGP-leden zich niet verkiesbaar stellen.

Op grond van het bovenstaande is mijn antwoord op het tweede deel van de onderzoeksvraag: 'In hoeverre is het vrouwenstandpunt van de SGP (on)verenigbaar met de in Nederland geldende grondrechtenbescherming?': Het vrouwenstandpunt van de SGP is onverenigbaar met de in Nederland geldende grondrechtenbescherming. De SGP maakt onderscheid tussen mannen en vrouwen bij het passief kiesrecht zonder objectieve rechtvaardiging. Hieruit volgt dat vrouwen door de SGP rechtstreeks worden gediscrimineerd. Op grond van art. 7 Vrouwenverdrag is dit verboden en de Staat is dus gehouden om maatregelen te nemen die er daadwerkelijk toe leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent.

De juridische gelijkheid tussen man en vrouw is, na langdurige strijd, nog maar betrekkelijk kort een feit. Zo verdween pas midden jaren tachtig van de vorige eeuw uit het Burgerlijk wetboek dat de man het hoofd is van de echtvereniging. De gelijkwaardigheid van man en vrouw is juist door de lange en moeizame voorgeschiedenis een kwetsbare norm. Mijns inziens is de overheid daarom gehouden die norm te verdedigen. Zij kan zich niet permitteren zich op de vlakke te houden, zeker niet nu door de massale immigratie helderheid geboden is over de kernwaarden van onze samenleving en ook van immigranten (terecht) wordt geëist dat zij respect tonen voor de rechten van vrouwen. Het gaat om het belang van vrouwen, om in een democratische maatschappij te leven waarin discriminatie op grond van geslacht niet getolereerd wordt en waarin door de Staat handhavend opgetreden wordt. Voorts is het niet denkbeeldig dat in de (nabije) toekomst ook andere partijen ontstaan die vrouwen – op godsdienstige motieven – een andere politieke en/of maatschappelijke rol toebedelen dan mannen, waardoor het gevaar van discriminatie wederom op de loer ligt.

Ik ben benieuwd naar de uitspraak van de Hoge Raad. Indien de Hoge Raad meegaat met het oordeel van het hof, ligt voor de SGP de weg naar het Europese Hof nog open.

Literatuurlijst

Akkermans, Bax en Verhey 2005

P.C.W. Akkermans, C.J. Bax en L.F.M. Verhey, *Grondrechten en grondrechtbescherming in Nederland*, Deventer: Kluwer 2005

Alkema 1995

E.A. Alkema e.a., *De reikwijdte van fundamentele rechten. De nationale en internationale dimensies*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995

Bellekom 2007

Th.L. Bellekom e.a., *Compendium van het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2007

Boesjes 1973

J. Boesjes, 'De horizontale werking van grondrechten', *NJB* 8 september 1973, nr. 29, p. 905

Van Boven 2003

Th. van Boven e.a., *Het discriminatieverbod van artikel 1 Grondwet: nationale en internationale perspectieven*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2003

Bovend'Eert 2004

P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Grondwet, Tekst en commentaar*, Deventer: Kluwer 2004

Van Deth en Vis 2006

J.W. van Deth en J.C.P.M. Vis, *Regeren in Nederland: het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, Assen: Van Gorcum 2006

De Fey, Kellerman en Nieuwboer 2004

C.C. de Fey, A. Kellermann en J.W. Nieuwboer, *Met recht discriminatie bestrijden*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004

Gerards, Stuurman en de Lange 2005

J.H. Gerards, S. Stuurman en R. de Lange, *Moderne gelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005

Henrard 2005

K. Henrard, *Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006

Hes en van Vleuten 1996

J.C. Hes en C.E. van Vleuten, *Het Vrouwenverdrag in de Nederlandse rechtsorde*, Den Haag: Vuga uitgeverij BV 1996

Van der Hoeven

J. van der Hoeven, *Botsing van grondrechten*, Amsterdam, Oxford, New York: B.V. Noord Hollandse uitgevers maatschappij 1983

Holtmaat 2004

R. Holtmaat e.a., *Gelijkheid en (andere) grondrechten*, Deventer: Kluwer 2004

Holtmaat en Loenen 1997

R. Holtmaat en T. Loenen, *Vrouw en recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1997

Van der Kaaij 2006

M. van der Kaaij, 'Vrouw mag lid worden van de SGP, maar niet volwaardig', *Trouw* 26 juni 2006

Koekkoek 2000

A. K. Koekkoek, *De Grondwet Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: Tjeenk Willink 2000

Kooijman 2006

R. Kooijman, 'Nieuwe SGP-statuten, geen rechtszaak?', *Nederlands Dagblad* 23 juni 2006

Kortmann 2008

C.A.J.M. Kortmann, 'De SGP, subsidie en vrouwen', *Ars Aequi* april 2008, p. 291

Kortmann 2001

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2001

Kroes 2002

M. Kroes, J.P. Loof en H. M. Th. D. Ten Napel; met bijdragen van J.P. Loof e.a., *Gelijkheid en rechtvaardigheid; staatsrechtelijke vraagstukken rondom 'minderheden'* Staatsrechtconferentie 2001, Deventer: Kluwer 2002

Van de Lanotte en Haeck 2004

J. van de Lanotte en H.Y. Haeck, *Handboek EVRM. Artikelsgewijze commentaar*, Antwerpen/Oxford: Intersentia 2004

Loenen 1998

T. Loenen, *Rechtstheorie Het gelijkheidsbeginsel deel 2*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998

Michiels 2004

F.C.M.A. Michiels met bijdragen van J.B.J.M. ten Berge e.a., *Staats en bestuursrecht Tekst en materiaal*, Deventer: Kluwer 2004

Peters en Bleeker 2008

J. Peeters en K. Bleeker, 'Staat moet SGP aanpakken maar ook subsidiëren', *NJB* 7 maart 2008, nr. 10, p. 557

Van der Pot 2006

bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange met medewerking van H.G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006

SGP 1986

Ontstaan en bestaansrecht van de SGP: lesbrieven voortgezet onderwijs 1986, SGP; Landelijk Verband van Staatkundig Gereformeerde Studieverenigingen

SGP 2000

Program van Beginselen, vastgesteld door de algemene vergadering van de SGP, Utrecht 26 februari 2000

SGP 2007

Statuten van de Staatkundig Gereformeerde Partij, vastgesteld door de algemene vergadering van de SGP, Utrecht, 31 maart 2007

Vroegindewij 2007

G. Vroegindewij, 'Onbestaanbaar en verstrekkend', *Reformatorsch Dagblad* 21 december 2007

Jurisprudentieregister

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

23 juli 1968	Publ. ECHR, Series A vol. 6
28 mei 1985	NJ 1988, 187 (Abdulaziz)
2 maart 1987	Publ. ECHR, A. 113
7 december 1976	Publ. Hof Serie a, vol. 24
25 mei 1993	Publ. Hof, Serie A, Vol. 260-A, NJCM-Bull.1994
22 februari 1994	Publ. ECHR, Series A vol. 280-B
23 september 1994	NJ 1995, 387. Serie A, Vol. 298
18 december 1996	Recueil/Reports, 1996 (Valsamis v. Greece)
18 december 1996	Recueil/Reports, 1996 (Efstratiou v. Greece)
21 februari 1997	NJ 1997, 580, AB 1997, 432
30 januari 1998	Publ. EHRC, 1998, I, NCJM-Bull. 1999
19 februari 1998	Recueil/Reports, 1998
24 februari 1998	Recueil/Reports, 1998
25 mei 1998,	Publ. EHRC, 1998, III
9 juni 1998	Recueil/Reports 1998
23 september 1998	Recueil/Reports, 1998
20 april 1999	Hof mensenrechten, nr. 41448/98
8 juni 1999	Hof mensenrechten nr. 39511/98
6 april 2000	Publ. EHRC, 2000, 45, AB 2000, 386
31 juli 2001	Publ. EHRC, 2001, 59
13 december 2001	Recueil/Reports, 2001
17 oktober 2002	Recueil/Reports, 2002
13 februari 2003	Publ. EHRC, 2003, 28, NJ 2005,73
16 november 2004	Publ. ECHR, 2004
10 november 2005	NJCM-Bull. 2006

Hoge Raad der Nederlanden

28 november 1950	NJ 1951, 137
15 februari 1957	NJ 1957, 201
13 april 1960	NJ 1960, 436
18 november 1981	NJ 1982, 444
12 oktober 1984	NJ 1985, 230
5 juni 1987	NJ 1988, 702, AB 1988, 276
12 mei 1988	NJ 1989, 740
2 februari 1990	NJ 1991, 289
7 mei 1993	NJ 1995, 259
15 april 1994	NJ 1994, 608
13 januari 1995	NJ 1995, 430
20 oktober 1995	NJ 1996, 330
16 april 1996	NJ 1996, 527
9 januari 2001	AB 2001, 303, NJCM-Bull. 2001
16 februari 2001	NJ 2001, 291
8 oktober 2004	NJ 2005, 117

Hof Den Haag

30 november 1995	NJ 1996, 324
20 december 2007	LJN nr. BC0619

Rechtbank Amsterdam

18 november 1998 AB 1999, 329
21 mei 2001 AB 2001, 342

Rechtbank Den Haag

7 september 2005 LJN nr. AU2088
30 november 2006 LJN nr. AZ5393

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

5 december 2007 LJN nr. BB9493

Afdeling rechtspraak van de Raad van State

7 april 1983 AB 1983, 430

Centrale Raad van Beroep

4 november 1993 AB 1994, 213