

GEEN VROUWEN, GEEN GELD

Marjolein Busstra & Jogchum Vrielink *

Op 7 september 2005 oordeelde de rechtbank in Den Haag dat de Nederlandse Staat geen partijfinanciering meer mag geven aan de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP). Op basis van godsdienstige overwegingen sluit de bewuste politieke partij vrouwen uit van volwaardig lidmaatschap. Subsidiering door de Staat is daarmee naar het oordeel van de Haagse rechter in strijd met de verplichtingen van het Vrouwenverdrag.

1. DE SGP: DE PARTIJ, HAAR MENSBEELD EN MAATSCHAPPIJVISIE

"De overheid is als dienaar van Gods in haar ambt onvoorwaardelijk onderworpen aan Gods Woord en Wet, waarnaar zij geoordeeld zal worden. Bij de uitoefening van haar ambt dient zij zorg te dragen voor de inrichting van de samenleving overeenkomstig de in Gods Woord geopenbaarde normen en voor de naleving van die normen!"

Dit citaat komt niet uit een historische theologische beschouwing, maar uit het beginselenprogramma van een hedendaagse Nederlandse politieke partij: de SGP. De partij streeft naar een maatschappij en staat op basis van de in de bijbel geopenbaarde ordening van God. Opgericht in 1918 is de SGP de oudste nog bestaande politieke partij van Nederland. In de Tweede Kamer bezet de partij de afgelopen decennia steeds twee à drie van de 150 zetels.

Voor het 'vrouwenstandpunt' van de SGP geeft al jaren aanleiding tot discussie. De SGP gaat er op basis van een orthodoxe lezing van de bijbel van uit dat aan mannen en vrouwen verschillende verantwoordelijkheden en taken toekomen. Volgens de partij leert Gods Woord dat "man en vrouw krachtens de scheppingsorde een eigen specifieke, van elkaar te onderscheiden roeping en plaats hebben ontvangen. In deze orde is de man het hoofd van de vrouw".²

Hierop baseert de SGP de mening dat regeer- en bestuursambten voorbehouden zijn aan mannen en dat vrouwen geen plaats hebben in de politiek. In lijn met dit uitgangspunt kunnen vrouwen geen volwaardig lid worden van de partij, maar slechts 'buitengewoon lid'. Dit houdt in dat vrouwen niet kunnen worden afgevaardigd naar bijvoorbeeld de gemeenteraad of het parlement. Evenmin komen ze in aanmerking voor interne bestuursfuncties of voor stemrecht binnen de partij.³

2. GODS WET GETOETST AAN DE WET

De SGP werd in het verleden wegens haar 'vrouwenstandpunt' al twee keer voor de Commissie Gelijke Behandeling – het semi-judiciële orgaan dat belast is met de handhaving van en oordeelsvorming over het Nederlandse discriminatierecht – gebracht.⁴ In 1994 vond ook een strafrechtelijke toetsing plaats.⁵ In al deze gevallen werd de zaak echter onontvankelijk verklaard, daar noch de Nederlandse gelijkebehandelings-wetgeving, noch het Nederlandse Strafrecht zich – volgens de bevestigde instellingen – tegen de handelwijze van de SGP verzetten.

Na het falen van deze eerdere pogingen besloot het Clara Wichmann Instituut⁶ – het landelijk expertisecentrum voor 'vrouw en recht' – dat het door middel van het Proefprocessenfonds een civiele procedure zou instellen tegen de SGP. Dit fonds, een initiatief van het Instituut, dient voor het voeren van rechtszaken die de positie van vrouwen kunnen verbeteren.⁷

Het fonds heeft lang gezocht naar een vrouw uit SGP-kringen die de vordering zou willen ondersteunen. De zoektocht leverde echter geen resultaat op. Desondanks dagvaardde het Proefprocessenfonds, samen

* Marjolein Busstra is assistent aan de Rijksuniversiteit Groningen. Jogchum Vrielink is assistent aan de K.U. Leuven.

** De auteurs danken Dajo De Prins, Kristin Henrard en Adriaan Overbeek voor hun commentaar.

1 Program van beginselen, art. 3.

2 Program van beginselen, art. 7.

3 Artikel 5 lid 3.

4 CGB, 30 december 1994, oordeel 1994/16 en 1994/17 en CGB, 21 december 2001, oordeel 2001/150.

6 Hof 's-Gravenhage (Raadkamer), 30 november 1995, NJ 1996/324.

7 Op 1 oktober 2004 sloot dit Instituut overigens zelf zijn deuren. Het bevoegde Ministerie had in het kader van bezuinigingen besloten om de subsidiering stop te zetten. Bepaalde deeltaken van het Instituut worden echter wel voortgezet, waaronder die van het Proefprocessenfonds.

met negen andere mensenrechten- en vrouwenorganisaties, de SGP in november van 2003.⁸

Het samenwerkingsverband stelde daarbij twee vorderingen in, respectievelijk tegen de SGP zelf en tegen de Nederlandse Staat. De eerste procedure betrof de vraag of de SGP zelf in strijd handelt met het non-discriminatiebeginsel en politieke participatierechten, zoals gewaarborgd in nationaal en internationaal recht. In de vordering tegen de Nederlandse staat ging het erom of deze zijn (internationale) verplichtingen al dan niet nakwam door geen maatregelen te nemen tegen de SGP, maar haar integendeel zelfs te subsidiëren.

Inzake de vordering die tegen de SGP zelf was ingesteld, verklaarde de Rechtbank de eisers onontvankelijk.⁹ De rechter overwoog dat die vordering – indien succesvol – zou neerkomen op een veroordeling van de SGP om vrouwen toe te laten tot het gewoon lidmaatschap van de partij. Hierbij ging het naar het oordeel van de Rechtbank om een belang dat alleen SGP-vrouwen aanging, die echter niet bij de procedure betrokken waren.

De vordering tegen de Nederlandse staat verklaarde de Haagse rechter wel ontvankelijk.¹⁰ De rechtbank accepteerde de stelling van de vrouwenorganisaties dat zij opkwamen voor een algemeen ideëel belang, te weten "het belang van een ieder (...) bij handhaving van het discriminatieverbod op grond van geslacht".¹¹

Ten gronde vorderden de eisers meer bepaald dat de rechtbank voor recht zou verklaren dat de Staat handelde in strijd met één of meerdere van de volgende bepalingen: artikel 7 Vrouwenverdrag, artikel 25 en 26 IVBPR, artikel 3 Eerste Protocol EVRM juncto artikel 14 EVRM, artikel 1 Twaalfde Protocol, artikel 1 en 4 Grondwet dan wel "een andere regel van geschreven en/of ongeschreven recht".

De rechter gaf de vrouwenbewegingen al gelijk op het punt van het Vrouwenverdrag en oordeelde dat de Nederlandse staat op grond van artikel 7 sub a en c van het Vrouwenverdrag onrechtmatig handelde door subsidies te verlenen aan de SGP zolang deze partij vrouwen niet toeliet tot het volwaardig lidmaatschap.¹² De bewuste bepalingen vereisen dat staten "alle passende maatregelen" nemen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven van

het land uit te bannen en vrouwen moeten verzekeren dat zij op gelijke voet met mannen:

- hun stem kunnen uitbrengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen en verkiesbaar zijn in alle openbaar gekozen lichamen (sub a);
- kunnen deelnemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land (sub c).

De Staat had zich in zijn verweer op het standpunt gesteld dat de spanning met het Vrouwenverdrag geen andere verplichtingen zou scheppen dan de voorzieningen die terzake al getroffen waren, gezien het feit dat ook rekening gehouden moest worden met andere grondrechten. De rechtbank stelt echter 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". Bij de totstandkoming van het verdrag was namelijk door Canada en het Verenigd Koninkrijk opgeworpen dat artikel 7 de vrijheid van vereniging kon aantasten, als gevolg hiervan werd de bepaling beperkt tot verenigingen op politiek en openbaar vlak (cf. infra). Eén en ander betekent volgens de rechtbank weliswaar dat "de verdragsluitende staten niet hebben gewild dat het discriminatieverbod van artikel 7 Vrouwenverdrag te allen tijde zou prevaleren (...), maar dat dit – gelet op de specifieke beperking naar vereniging op politiek en openbaar vlak – wél geldt voor politieke partijen". Daar Nederland het Vrouwenverdrag geratificeerd heeft zonder enig voorbehoud, is het daarmee volgens de rechtbank verplicht om op te treden zoals het verdrag vereist. "Geen ander grondrecht dwingt tot een terughoudende opstelling", zo stelt de rechter.

Al met al leidt dit volgens de rechtbank tot de conclusie dat de staat in strijd handelt met het Vrouwenverdrag, "en daarmee onrechtmatig handelt jegens Clara Wichmann c.s. en de andere personen voor wiens belangen zij in rechte opkomen". De rechter draagt de Nederlandse Staat dan ook op om deze onrechtmatigheid te beëindigen. Dit zou de Staat moeten doen door in de toekomst bij subsidiebeslissingen ingevolge de Wet Subsidiëring Politieke Partijen (Wsp) jegens de SGP het artikel buiten toepassing te laten dat recht geeft op partijfinanciering, zolang althans "vrouwen niet op gelijke voet met mannen lid kunnen worden van die partij".

⁸ Het Proefprocessenfonds bestaat sinds 1983 en was gelieerd aan het Clara Wichmann Instituut, totdat dit laatste in 2004 werd opgeheven (zie voorgaande noot). Financieel was het echter ook voordien onafhankelijk van het instituut. De inkomsten waren en zijn volledig afkomstig uit (privé)donaties.

⁹ De negen andere organisaties betroffen: het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, de Nederlandse Vrouwen Raad, De Bundeling, de Vrouwen Alliantie, Tiye International, de Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap, het Humanistisch Overleg Mensenrechten, E-Quality, de FNV Vrouwenbond en Vrouwen Netwerk Nederland.

¹⁰ Rechtbank 's-Gravenhage, 7 september 2005.

¹¹ Rechtbank 's-Gravenhage, 7 september 2005.

¹² Niet alle eisers werden overigens in deze procedure ontvankelijk verklaard. Niet ontvankelijk waren enerzijds de Vrouwenalliantie (wegens opheffing zonder rechtsopvolger) en anderzijds Tiye International, De Bundeling, FNV vrouwenbond en de Nederlandse Vrouwenraad (daar uit hun statuten niet bleek dat zij zich het in het geding zijnde algemeen belang tot doel hebben gesteld).

3. ALLE GRONDRECHTEN ZIJN GELIJK, MAAR SOMMIGE ZIJN MEER GELIJK DAN ANDERE

In verschillende commentaren is het vonnis van de Haagse rechtbank ontvangen als een 'salomonsoordeel': de SGP wordt zelf niet verboden, maar loopt slechts een financieel nadeel op als ze ervoor kiest de gewraakte handelswijze voort te zetten. De beslissing lijkt dan ook de redelijkheid zelve: indien we sommige vormen van 'discriminatie' al moeten tolereren, dan hoeven we deze toch tenminste niet te subsidiëren? Hoewel we geen persoonlijke sympathie koesteren voor de SGP en al helemaal niet voor haar vrouwenstandpunt, is de zaak naar onze mening gecompliceerder dan op het eerste gezicht lijkt. Aangezien hier de ruimte ontbreekt voor een volledige analyse, beperken we ons tot het aspect dat ons het meest problematisch lijkt: het feit dat de rechtbank met zijn uitspraak *de facto* een grondrechtenhiërarchie invoert. En dit op nogal dubieuze gronden.

Het is geen nieuws dat er tussen het discriminatieverbod en de klassieke vrijheidsrechten een spanning bestaat. In het vonnis van de Haagse rechtbank is van deze spanningsverhouding – en daarmee van een afweging van de betrokken rechten – echter weinig tot niets terug te vinden. Dat is merkwaardig. Als er in de discussie rond grondrechten namelijk érgens overeenstemming over bestaat, dan is het over het feit dat er van een onderlinge hiërarchie geen sprake kan zijn.¹³ Een conflict van grondrechten kan niet *in abstracto* worden beslecht, door één grondrecht zwaarder te laten wegen dan andere. Alleen afwegingen *in concreto* – in het licht van alle in het geding zijnde belangen – zijn mogelijk. Vrijheden – zoals de vrijheid van meningsuiting, godsdienst en vergadering – hebben nooit *a priori* voorrang op het gelijkheidsbeginsel. Andersom geldt echter ook dat het gelijkheidsbeginsel geen voorrang heeft op deze vrijheden. Als dit wél zo zou zijn dan zouden critici van discriminatiewetgeving gelijk hebben wanneer zij stellen dat "een discriminatieverbod voor burgers een totalitaire aanslag op de democratie" is en neerkomt op "de afschaffing van de persoonlijke vrijheid".¹⁴ *Quod non*.

De rechtbank voert in dit geval echter impliciet toch een dergelijke hiërarchie of voorrang in. Het vonnis vermijdt elke afweging tegen andere grondrechten waarmee de Staat rekening moet houden. Dit terwijl het waarborgen van de vrijheid van vereniging, gods-

dienst en vergadering niet irrelevant lijken in deze zaak. De rechtbank doet dit door middel van de stelling dat de relevante afwegingen al hebben plaatsgevonden bij de totstandkoming van het Vrouwenverdrag. Voor deze stelling baseert de rechtbank zich op de volgende passage uit de *Travaux Préparatoires* van het Vrouwenverdrag waarin Canada en het Verenigd Koninkrijk een voorgesteld onderdeel (d) van artikel 7 verwerpen:

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 though 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.

Het resultaat hiervan is dat dit onderdeel geschrapt werd, en dat onderdeel (c) in toepassing beperkt wordt tot "niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land". Gezien deze uitdrukkelijke in- en uitsluiting van de werkingssfeer, zouden lidstaten volgens de rechtbank echter in die laatstgenoemde context het discriminatieverbod wel *onverkort* moeten handhaven. Uitzonderingen – bijvoorbeeld op basis van andere grondrechten – zouden op basis hiervan ondenkbaar zijn. Met andere woorden, in de context van politieke partijen vormt elk onderscheid op basis van geslacht ook direct een discriminatie die de Lidstaten gehouden zijn te beëindigen. Een zuiver 'gesloten systeem' dus, zonder enige uitzonderingsmogelijkheid.

Deze redenering van de rechtbank doet echter gekunsteld aan. Uit de geciteerde passage is namelijk uitsluitend af te leiden dat de verdragsluitende partijen van mening waren dat de verplichting van staten om 'passende maatregelen' te nemen om vrouwen het recht op gelijke deelname aan het maatschappelijke leven te verzekeren, zich slechts zou moeten uitstrekken tot openbare en politieke organisaties. Men wilde voorkomen dat de bepaling van toepassing zou zijn op organisaties die meer in de privé-sfeer opereerden. Dergelijke afbakeningen van de werkingssfeer van discriminatieregelgeving zijn zeer gangbaar. Het is dus niet direct opzienbarend dat besloten werd om artikel 7 slechts van toepassing te laten zijn op in het openbaar functionerende organisaties.

Hieruit valt echter geenszins af te leiden dat men met

¹³ Aan een beargumenteerde analyse van de overige ingeroepen (verdrags)bepalingen komt de rechter daarmee niet toe. Gesteld wordt slechts dat "de veronderstelling gerechtvaardigd [is] dat ook van schending van een of meer van de andere door Clara Wichmann c.s. genoemde bepalingen sprake is", maar dat nadere uitwerking hiervan niet opportuun is "nu louter schending van artikel 7 Vrouwenverdrag reeds de conclusie rechtvaardigt dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld (...)".

¹⁴ Zie o.m.: J. Velaers, "De antidiscriminatiewet en de botsing van grondrechten", in J. Velaers en J. Vrielink (eds.), *Vrijheid en gelijkheid*, Antwerpen, Maklu, 2004, 330-331; R. De Lange, *Botsing van grondrechten voor de rechter*, Nijmegen, Ars aequi libri, 1994; Th. Van Baarda, *Oordeelsvorming in casus van botsende grondrechten*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, 129.

de formulering ook beoogde om voor eens en voor altijd vast te leggen dat een onderscheid op basis van geslacht door organisaties en verenigingen die deelnemen aan het publieke en politieke leven nooit of te nimmer gerechtvaardigd zou kunnen worden. De rechtbank zet eigenlijk de redenering op zijn kop: in plaats van een 'negatieve' invalshoek (het uitsluiten van bepaalde maatschappelijke domeinen van de werkingssfeer), veronderstelt de rechter een 'verabsoluteerd positieve' invalshoek (een verbod op elk onderscheid binnen de ingesloten werkingssfeer).¹⁵

Ook de bewoordingen van het uiteindelijke artikel zijn in dit verband relevant: van staten wordt verwacht dat ze 'passende maatregelen' nemen om discriminatie op dit gebied tegen te gaan, en dat ze het recht op gelijke deelname aan maatschappelijke organisaties 'verzekeren'. Deze bewoordingen impliceren dat artikel 7 weliswaar een positieve verplichting op staten legt om discriminatie in horizontale verhoudingen tegen te gaan, maar niet dat deze verplichting van dien aard zou zijn dat zij geen enkele afweging zou toelaten tegen andere belangen en grondrechten. Het had gekund dat de staten daadwerkelijk beoogden om elke beleidsvrijheid ten aanzien van de materie van artikel 7 in te perken door definitief vast te leggen dat het recht op non-discriminatie van vrouwen door politieke en maatschappelijke organisaties te allen tijde moet prevaleren over de vrijheid van vereniging van deze organisaties. In dat geval lijkt het echter aannemelijk dat zij een veel duidelijkere formulering voor artikel 7 zouden hebben gekozen, waaruit dit onomstotelijk zou blijken.¹⁶

Deze visie wordt niet alleen bevestigd in de literatuur – waar er zonder meer vanuit wordt gegaan dat artikel 7 ruimte laat voor een belangenafweging¹⁷ – maar vindt ook ondersteuning in de rechtspraak. Zo heeft de Hoge Raad¹⁸ ten aanzien van artikel 10 Vrouwenverdrag – dat weliswaar enigszins anders geformuleerd is dan artikel 7, maar ook de bewoordingen 'passende maatregelen' en 'verzekeren' bezigt – bepaald dat dit artikel ruimte laat (en moet laten) voor een belangenafweging ten

opzichte van andere fundamentele rechten.¹⁹

Tenslotte kan hier vermeld worden dat er in de literatuur herhaaldelijk op gewezen is dat het Vrouwenverdrag op zichzelf een nadere uitwerking is van slechts artikel 26 IVBPR, en dus niet van het hele verdrag.²⁰ Indien dat laatste het geval zou zijn, dan zou dat immers kunnen betekenen dat artikel 18 (vrijheid van denken, geweten en godsdienst), 19 (vrijheid van meningsuiting), 21 (recht op vreedzame vergadering) en 22 (vrijheid van vereniging) inderdaad reeds ten volle meegenomen zouden zijn bij de onderhandelingen.

De centrale kwestie van de weergegeven besprekingen – alsook van de bredere juridische context – lijkt aldus slechts de afbakening van de reikwijdte van de betreffende bepaling te zijn geweest, niet minder maar vooral ook niet meer. Van een definitieve vastlegging van een voortaan altijd geldende verhouding tussen het recht van vrouwen niet gediscrimineerd te worden bij de deelname aan politieke en maatschappelijke organisaties en andere grondrechten, lijkt geen sprake. De verstrekkende wijze waarop de rechtbank de *Travaux Préparatoires* interpreteert, is noch de meest voor de hand liggende, noch de meest verdedigbare. Zoals gezegd leidt de interpretatie bovendien tot een juridisch zeer moeilijk te aanvaarden *de facto* hiërarchie van mensenrechten.

Aan het Haagse Hof van beroep komt dan ook de moeilijke taak toe om over te gaan tot de afweging die de rechtbank weigerde te maken.²¹ Tot welke uitkomst het daarbij zal komen, staat naar de aard van de materie niet *a priori* vast. Het wordt een afweging tussen de opdracht die de staat heeft om het non-discriminatiebeginsel te handhaven, tegen het waarborgen van de vrijheid van godsdienst, vergadering en vereniging van de leden en aanhang van de SGP. Gezien het feit dat de regels van de partij echter vooral die laatsten raken, en daar zij zich er niet (juridisch) tegen wensen te verzetten, valt het niet uit te sluiten dat deze afweging in hun voordeel zal uitvallen...

14 M.E. Storme, "De fundamenteelste vrijheid: de vrijheid om te discrimineren", Molinari-lezing. Vgl. Doebling die stelt dat "the principle of equal protection and the prohibition of discrimination can only be applied against the State, except by dissolving society and limiting unbearably the basic rights of the individual" (K. Doebling, "Non-discrimination and equal treatment", *American Journal of Comparative Law*, 1970, 312).

15 Niet alleen is deze interpretatie logisch gezien problematisch, men zou – indien de veronderstelling van de rechtbank juist zou zijn – ook verwachten dat er een veel heftigere discussie zou hebben plaatsgevonden op dit punt, waarbij niet alleen over de vrijheid van vereniging zou worden gesproken, maar ook over de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van vergadering en de vrijheid van meningsuiting, rechten die immers ook bij een dergelijke afweging een rol zouden moeten spelen. Een dergelijke discussie ontbreekt echter volledig in de voorbereidende werken van het Vrouwenverdrag.

16 Zie ook Burrows die erop wijst dat de vergelijkbare bepaling in het VN verdrag tegen rassendiscriminatie veel sterkere bewoordingen bezigt, en staten ertoe verplicht organisaties die zich schuldig maken aan rassendiscriminatie onwettig te verklaren en te verbieden, alsmede deelneming aan zodanige organisaties als strafbaar bij wet aan te merken (N. Burrows, "The 1979 Convention on the elimination of all forms of discrimination against women", *NILR* 1985, 429).

17 Zie algemeen: T. Meron, *Human Rights law-making in the United Nations, a critique of instruments and process*, Oxford, Clarendon Press, 1986, 67; L. Verhey, "Horizontale werking van het Vrouwenverdrag", in A. Heringa e.a. (eds.), *Het Vrouwenverdrag: een beeld van een verdrag*, Maklu, Antwerpen, 1994, 187. Specifiek t.a.v. de SGP kwestie, zie: M.J. Kanne, "Het zit wel goed met de SGP", *NJCM Bulletin* 2004, 318 e.v.; C. Flinterman, "De staatkundig gereformeerde partij, vrouwen en het recht", *NJCM Bulletin* 2002, 342; M. De Blois, "De mannenpartij en het vrouwenverdrag", *Nemesis* 2002, 178.

18 Het Nederlandse Hof van Cassatie.

19 HR 20 oktober 1995, NJ 1996/330.

20 T. Loenen, "Artikel 1: het discriminatiebegrip", in A. Heringa e.a. (eds.), *Het vrouwenverdrag: een beeld van een verdrag*, Maklu, Antwerpen, 1994, 10; M. De Blois, l.c., 178.

21 De Nederlandse Staat ging naar aanleiding van de uitspraak in beroep.