

JURISPRUDENTIE EN WETGEVING

De SGP-zaak: Europees Hof bewijst democratie en mensenrechten geen dienst

Sophie van Bijsterveld

Arrest

Staatkundig Gereformeerde Partij vs. Nederland, EHRM 10 juli 2012, Application no. 58369/10.

Onderwerp

De SGP plaatst geen vrouwen op de eigen kieslijst. Dit standpunt is gebaseerd op de door de Bijbel geïnspireerde overtuiging dat de roeping van de vrouw het uitoefenen van gekozen politieke functies niet toelaat. Het Europees Hof acht dit standpunt in strijd met het kiesrecht en het recht op gelijke behandeling. Het Hof wijst het beroep van de SGP op vrijheid van vereniging en godsdienst af als kennelijk ongegrond en daarmee niet-ontvankelijk.

Relevante wetsartikelen

Artikel 3 Eerste Protocol EVRM, artikel 14 EVRM, artikel 11 EVRM, artikel 9 EVRM.

Achtergrond

De oorsprong van deze juridische strijd ligt in het geding dat de Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichmann en een aantal andere belangenorganisaties aanspanden tegen de Nederlandse Staat. Zij beweerden dat de staat onder meer het VN-Vrouwenverdrag schond door te dulden dat de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) geen vrouwen op haar kieslijst plaatst.¹ De rechtbank stelde de organisaties in het gelijk en veroordeelde de Staat tot het stopzetten van subsidie die de SGP op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen ontvangt. Deze uitspraak werd na het instellen van hoger beroep en cassatie door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, hierna ook: het Hof) en de Hoge Raad

1 De actie van de belangenorganisaties tegen de SGP strandde wegens de afwezigheid van een direct belang daarbij voor de organisaties; zie Rb. Den Haag 7 september 2005, *LJN AU2091*.

Sophie van Bijsterveld

bekrachtigd.² Alleen de inhoud van de veroordeling veranderde: de Staat moet een maatregel nemen 'die effectief is en tegelijkertijd de minste inbreuk maakt op de grondrechten van de (leden van de) SGP'.³

De SGP diende vervolgens een klacht in bij het EHRM wegens schending door de Nederlandse Staat van haar recht op verenigingsvrijheid en godsdienstvrijheid. Het Hof heeft nu de klacht afgewezen. Niet alleen krijgt de SGP ongelijk. Het Hof betitelt haar 'vrouwenstandpunt' zelfs als onaanvaardbaar.

Overwegingen van het EHRM

Het overgrote deel van de 25 bladzijden tellende uitspraak is gewijd aan de voor geschiedenis van de zaak. De eigenlijke overwegingen van het Hof zelf zijn bijzonder bondig. Wanneer enkele citaten van verdragsartikelen en verwijzingen naar eerdere jurisprudentie worden weggelaten, blijft voor die overwegingen ongeveer één bladzijde over.

Het Hof neemt aan dat er sprake is van een inbreuk op een door het verdrag gega randeerde vrijheid, dat die bij wet is voorgeschreven en een legitiem doel dient. De gebruikelijke volgende stap is de toetsing of de inbreuk 'noodzakelijk in een democratische samenleving' is. Deze proportionaliteitstoets is cruciaal en door gaans het meest interessante deel van de rechterlijke uitspraak. In die toetsing komen de wezenlijke argumenten en de weging van die argumenten op tafel. Mogelijk omdat de klacht op voorhand wordt afgedaan als kennelijk ongegrond, laat het Hof deze toetsing echter achterwege.

In plaats daarvan onderstreept het Hof enkel het belang van democratie als het enige politieke model dat verenigbaar is met het verdrag. Het verwijst daarbij naar de term 'democratie' in de preambule van het verdrag, naar het vóórkomen ervan in de beperkingsclausules en naar eerdere jurisprudentie. Volgens het Hof mag een politieke partij haar doelen nastreven onder twee voorwaarden: de gebruikte middelen moeten wettig en democratisch zijn en de voorgestelde veran deringen moeten verenigbaar zijn met fundamentele democratische principes.⁴

Het Hof wijst erop dat gelijkheid van man en vrouw een belangrijke beleidsdoel stelling is in de landen van de Raad van Europa en dat er gewichtige redenen moe ten zijn om een ongelijkheid te rechtvaardigen als verenigbaar met het verdrag. De positie van de vrouw mag bovendien niet secundair zijn aan die van de man. Uit het kiesrecht en het recht op gelijke behandeling vloeit volgens het Hof recht streeks voort dat het standpunt van de SGP onaanvaardbaar is.

2 Zie over het arrest van de Hoge Raad, Sophie van Bijsterveld, 'Het passief kiesrecht, de staat en de SGP', *TRRB* 2010-2, p. 81-85, alsmede daar aangehaalde literatuur; Carla Zoethout, 'Is het laatste woord aan de Staat of misschien toch aan de SGP?', *TRRB* 2010-2, p. 3-4; en Matthijs de Blois, 'Een mijlpaal op weg naar maatschappelijke uitsluiting. Over het SGP-arrest van de Hoge Raad van 9 april 2010', *TRRB* 2010-3, p. 61-69.

3 Zie r.o. 4.6.1. van het arrest van de Hoge Raad: HR 9 april 2010, *LJN* BK4549.

4 Zie ook EHRM (Refah Partisie.a./Turkije, Application No. 41340/98 en 41342-4/98).

Bespreking door Sophie van Bijsterveld⁵

In de ogen van het Hof is het bijna kinderlijk eenvoudig. Het Hof verklaart de klacht dan ook kennelijk ongegrond en wijdt er maar enkele inhoudelijke passages aan. Juist die passages laten echter zien dat een serieuze inhoudelijke behandeling op zijn plaats was geweest.

Dat het SGP-standpunt onaanvaardbaar is, vloeit volgens het Hof natuurlijkerwijze voort uit het kiesrecht in combinatie met het recht op gelijke behandeling. Het Hof wijst op het belang van democratie en vermeldt dat gelijke behandeling van mannen en vrouwen een belangrijke 'beleidsdoelstelling' is waarvan niet zomaar mag worden afgeweken.

Maar dát democratie belangrijk is, wordt door de SGP niet bestreden. Ook de SGP neemt als politieke partij deel aan het democratische proces. Waar het om gaat is: hoe stellen wij ons die democratie voor? Betekent het dat alleen aan het democratische proces mag worden meegedaan wanneer eerst een filtering van standpunten heeft plaatsgevonden? Of is het zo dat de democratie vereist dat de stemmen van uiteenlopende politieke overtuigingen gehoord mogen worden en dat via de democratie (verkiezingen) bepaald wordt welke partijen in welke sterkte en met welke gekozenen uiteindelijk in het parlement vertegenwoordigd worden? In het eerste geval wordt de SGP onder handhaving van haar standpunt en handelwijze met betrekking tot het passief kiesrecht van vrouwen niet toegelaten tot het politieke proces van parlementaire democratie, en in het tweede geval is daarvan wel sprake en bepaalt de kiezer gewoon welke positie de SGP krijgt. Het Hof gaat hier niet op in.

Hoe verfrissend was de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die eerder in het kader van de stopzetting van de subsidie aan de SGP over deze zaak te oordelen had.⁶ De Afdeling had wél oog voor deze nuance en oordeelde met het veel dwingender geformuleerde VN-Vrouwenverdrag in de hand dat er bij de toepassing van dat verdrag door de Staat ruimte was voor een afweging in elk speciaal geval. Dat leidde haar ertoe de SGP in het gelijk te stellen. Volgens de Afdeling ging het hier niet alleen om de *bijzondere belangen* van de uiteenlopende partijen, maar was ook het *algemeen belang* van 'een afdoende vertegenwoordiging van het gehele electoraat' in het spel. Daarmee plaatste de Afdeling het vraagstuk in een bredere context dan alleen die van een strijd tussen gelijke behandeling en kiesrecht als mensenrecht aan de ene kant, en de vrijheden van godsdienst en vereniging aan de andere. Het Hof gaat aan die invalshoek voorbij.

Ook in de verwijzing van het Hof naar de twee eerder ontwikkelde voorwaarden waaronder een politieke partij de eigen doelen mag nastreven, wordt het begrip

5 Een korte versie van deze tekst is verschenen in *Trouw* 24 juli 2012, 'Uitspraak Europees Hof over SGP is te abstract'. Zie ook J. Schippers, 'In naam der democratie', *Reformatorsch Dagblad* 26 juli 2012 en Zwart 2012 (zie noot 7).

6 Zie voor een korte aanduiding van de plaats van de bestuursrechtelijke procedure voor de Afdeling bestuursrechtspraak ten opzichte van de civiele procedure voor – uiteindelijk – de Hoge Raad, de bespreking van het arrest van de Hoge Raad in dit tijdschrift (noot 2).

Sophie van Bijsterveld

‘democratie’ toegelicht met een verwijzing naar de democratie. Het Hof gaat in het geheel niet na wat dit in het geval van de SGP betekent.

In wezen geeft het Hof met deze twee voorwaarden antwoord op een klassiek dilemma: mag de democratie omver worden geworpen via democratische middelen? Maar dit is hier niet aan de orde. Het Hof verwijst naar zijn uitspraak in de Turkse Refah Partisi-zaak. Deze op islamitische grondslag gebaseerde politieke partij had in korte tijd zowel lokaal als nationaal een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Zij was ontbonden door het Turkse hooggerechtshof en haar bezittingen waren verbeurd verklaard. Het Turkse hof nam die maatregel omdat de partij in zijn ogen een ‘centrum van activiteit tegen het Turkse grondwettige beginsel van secularisme’ was. De partij wilde volgens de uitspraak de grondwettige orde omverwerpen; sommige van haar leiders zinspeelden op eventueel gebruik van geweld of de invoering van een islamitisch theocratisch systeem. In de uitvoerige inhoudelijke uitspraak die was toegespitst op de feiten en omstandigheden van die zaak achtte het EHRM het oordeel van de hoogste Turkse rechter gerechtvaardigd. Daarbij speelde bij de beoordeling van het hele feitencomplex een belangrijke rol dat er sprake was van een ‘acuut gevaar’.

Hoe is het in deze uitspraak gesteld? De omvang van het SGP-electoraat, de Nederlandse politieke traditie waarin zij staat, de historische geworteldheid als langst onafgebroken vertegenwoordigde partij in het Nederlandse parlement, het democratische ‘track record’ van de partij in beide Kamers, het feit dat vrouwen volop elders de kans hebben om deel te nemen aan het politieke proces – het Hof neemt niet de moeite hier enige aandacht aan te schenken; en ook niet aan het feit dat het hier een gedachtegoed betreft dat stoelt op een in het verdrag gegarandeerd recht. Ook het feit dat ingrepen in het democratisch proces met uiterste terughoudendheid betracht moeten worden, komt niet aan de orde.⁷ Dit alles staat in schril contrast met de benadering in de Refah Partisi-zaak.

Het Hof concludeert dus dat het SGP-standpunt onaanvaardbaar is op grond van het kiesrecht in combinatie met het recht op gelijke behandeling. In het laatste verdragsartikel staat ook dat geen onderscheid gemaakt mag worden naar geloof en taal. Betekent dit dat de SGP personen op de kieslijst moet toelaten die een ander geloof aanhangen of ten enenmale de Nederlandse taal niet machtig zijn? Ik kan het mij haast niet voorstellen. Het artikel noemt ook ras of geboorte als verboden discriminatiegronden; daar ligt de zaak duidelijk anders. Maar waarom gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de ene of andere categorie hoort, is niet bij voorbaat duidelijk. Dit vereist argumentatie, zeker nu dit standpunt uit een geloofsovertuiging voortvloeit. De vermelding dat gelijke behandeling van mannen en vrouwen een belangrijke beleidsdoelstelling is in de landen van de Raad van Europa, is niet toereikend. Evengoed kan men zeggen dat de SGP met haar specifieke overtuiging een eigen bijdrage levert aan de actuele maatschappelijke discussie over kwesties van rolverdelingen tussen man en vrouw. En zijn mensenrechten niet bedoeld om ook tegenwicht te kunnen bieden tegen de heer-

7 Zie ook T. Zwart, ‘SGP-vrouwen schenden op vrijwillige basis hun grondrechten’, *de Volkskrant* 24 juli 2012.

sende meerderheid? Gaat het Hof nog in op de mogelijk aanwezige ‘gewichtige redenen’ om uitzondering te maken op de ‘beleidsdoelstelling’ van gelijke behandeling van mannen en vrouwen? Nee.

Het Hof laat ook na om duidelijk te maken of het de Nederlandse Staat is of de SGP zélf die die verdragsartikelen moet naleven. Dat maakt voor de beoordeling een verschil. Het Hof raakt hiermee gevangen in de nalatigheid om de toetsing volgens het gebruikelijke patroon af te maken en na te gaan of de beperking ‘in een democratische samenleving noodzakelijk’ is. In dat kader hadden alle vorenstaande zaken aan de orde kunnen en moeten komen. In plaats daarvan huldigt het Hof de opvatting dat het standpunt van de SGP onaanvaardbaar is. Dat is niet waarom het gaat. De vraag is of de Nederlandse Staat de rechten van de SGP mag beperken. Om een vergelijking te maken met het recht op vrije meningsuiting: een mening kan door sommigen (onder wie rechters) op zich radicaal worden afgewezen, terwijl die mening tóch geuit mag worden en de Staat die niet mag beperken.

Het Europees Hof bewijst in deze uitspraak de democratie en mensenrechten geen dienst. Net zo goed als achter het begrip ‘democratie’ een enorme rijkdom en complexiteit schuilgaat, zijn de uitleg en de toepassing van mensenrechten lang niet altijd zo eenduidig als zij op het eerste gezicht lijken te zijn. Het feit dat in Nederland twee hoogste rechtscolleges, namelijk de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in deze zaak uiteenlopende oordelen hebben geveld, is veelzeggend. Juist het Europees Hof had zich in de SGP-zaak daarvan rekenschap moeten geven en dit had ertoe moeten leiden dat het de zaak inhoudelijk ter hand had genomen en niet met een kennelijke ongegrondheid had afgedaan.

Het is uiteraard niet makkelijk om Europa-wijd te oordelen in zaken en situaties die sterk uiteenlopen. Juist voor het Hof is het zaak gevoel te hebben voor de nuances en verschillen. De legitimiteit van het Hof staat of valt voor een groot deel met de argumentatie. Fundamentele vraagstukken van de democratie en de verhouding van democratie en mensenrechten zoals in deze zaak aan de orde zijn en die majeure consequenties hebben voor het functioneren van het democratisch bestel, kunnen niet met een paar pennenstreken worden afgedaan. Dat doet het Europees Hof. Daarmee is het een uiterst teleurstellende uitspraak. Als Europese burgers verdienen wij van een Europees Hof voor de Rechten van de Mens in belangrijke kwesties als deze meer dan een paar abstracte oneliners.