

Beantwoording rechtsvraag (301) staatsrecht

Mr. J.W.A. Fleuren*

VRAAG

Bij de beantwoording van deze vraag kunnen propedeusestudenten zich beperken tot de beantwoording van de eerste vraag, doctoraalstudenten dienen beide vragen te beantwoorden.

De statuten van de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) maken ten aanzien van het partijlidmaatschap een onderscheid tussen mannen en vrouwen. Leden van de partij, zo bepalen de statuten in artikel 4, eerste lid, zijn 'mannen die de grondslag en de doelstelling van de partij onderschrijven, de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en zich bij een plaatselijke kiesvereniging in hun woonplaats of gemeente als zodanig hebben aangemeld en zijn toegelaten'. Bestaat er in de gemeente waar zij wonen geen kiesvereniging, dan kunnen zij zich aansluiten bij een nabijgelegen kiesvereniging. Naast het partijlidmaatschap kennen de statuten het buitengewoon partijlidmaatschap. Dit staat open voor zowel mannen als vrouwen. Volgens artikel 5, derde lid, van de statuten delen buitengewone leden van de partij in alle rechten die bij of krachtens de statuten aan partijleden worden toegekend, met uitzondering van:

- het bekleden van bestuursfuncties binnen de partij;
- het deelnemen aan stemmingen binnen de partij;
- de afvaardiging naar de provinciale vereniging (dit is de vereniging van plaatselijke kiesverenigingen binnen de provincie);
- de afvaardiging naar de statenkring (dit is een kring van meerdere gemeentelijke kiesverenigingen binnen een provincie);
- de afvaardiging naar de algemene vergaderingen van de partij;
- de kandidatuur voor algemeen vertegenwoordigende organen (hiertoe behoren met name de Eerste en Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden).

De SGP baseert het onderscheid dat zij ten aanzien van het partijlidmaatschap maakt tussen mannen en vrouwen op de bijbel. De SGP acht het in strijd met de roeping van de vrouw dat zij zitting neemt in politieke organen, zowel vertegenwoordigende als bestuurlijke (zie artikel 10 van het Program van Beginselen van de SGP).

Vragen

- 1 Is de SGP op grond van artikel 1 van de Grondwet verplicht vrouwen op dezelfde wijze als mannen toe te laten tot het partijlidmaatschap?
- 2 Is de SGP op grond van artikel 7, aanhef en onder c, van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen verplicht vrouwen op dezelfde wijze als mannen toe te laten tot het partijlidmaatschap?

ANTWOORD

Inleiding

1 De vraag of de SGP in strijd met het recht handelt door uitsluitend mannen toe te laten tot het (gewone) partijlidmaatschap, is reeds in diverse procedures aan de orde geweest. Daarbij heeft de SGP tot nu toe steeds aan het langste eind getrokken. In een vonnis van 1 november 1995 wijst de Rechtbank te 's-Gravenhage in een civiel geding de vordering van een vrouw om als volwaardig lid van de SGP toegelaten te worden, af omdat zij onvoldoende belang heeft bij deze vordering. De SGP, zo overweegt de rechtbank, is een partij met een sterk religieuze inslag en haar leden zijn in het algemeen (zeer) gelovig. Een religieuze partij als de SGP mag redelijkerwijs van haar leden verlangen dat zij de religieuze grondslag van de partij onderschrijven. De rechtbank leidt uit de houding van eiseres ten processe af dat zij niet aan deze voorwaarde voldoet.¹ In een beklagprocedure ex artikel 12 Sv overweegt het Hof te 's-Gravenhage nog geen maand later dat het door de SGP met betrekking tot het lidmaatschap gemaakte onderscheid tussen mannen en vrouwen valt onder de in artikel 90quater Sr gegeven omschrijving van wat dit wetboek onder discriminatie en discrimineren verstaat. Niettemin acht het hof de handelwijze van de SGP niet strafbaar. Weliswaar bepaalt artikel 429quater dat het strafbaar is om in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf personen te discrimineren wegens hun geslacht, maar dit artikel ziet, gelet op de wetsgeschiedenis, niet op het lidmaatschap van verenigingen.² Volgens de Commissie gelijke behandeling valt het door de SGP gemaakte onderscheid evenmin onder de werking van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen of de Algemene wet gelijke behandeling en mist zij derhalve de bevoegdheid om over dit onderscheid te oordelen.³ Overigens zijn de oordelen van de commissie niet bindend.

2 Al deze rechterlijke en semi-rechterlijke uitspraken geven geen antwoord op de vragen of de SGP op grond van artikel 1 Gw, respectievelijk artikel 7, aanhef en onder c, van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discrimina-

* Mr. J.W.A. Fleuren is universitair docent staatsrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

1 Rb. 's-Gravenhage 1 november 1995, *Rechtspraak Nemesi* 1996, 539.

2 Hof Den Haag 30 november 1995, *NJCM-Bulletin* (21) 1996, p. 428, met instructieve noot van Aleidus Wolterj.

3 *Cgb* 21 december 2001, oordeel 2001-150. Zie ook *Cgb* 30 december 1994, oordeel 1994-16 en oordeel 1994-17.

tie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag) verplicht is vrouwen op dezelfde voet als mannen toe te laten tot het partijlidmaatschap. Bij de beantwoording moet voor ogen worden gehouden dat gelijk hebben en gelijk krijgen twee verschillende dingen zijn. Een bevestigend antwoord betekent niet automatisch dat vrouwen via de civiele rechter massaal toegang tot de SGP kunnen afdwingen. Artikel 3:303 BW bepaalt dat zonder voldoende belang niemand een rechtsvordering toekomt. Zoals blijkt uit het eerdergenoemd vonnis van de Rechtbank te 's-Gravenhage van 1 november 1995, is het zeer wel denkbaar dat een actie bij de burgerlijke rechter op dit artikel strandt.

De eerste vraag

3 Artikel 1 Gw luidt:

'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.'

Hoewel het geen twijfel lijdt dat de handelwijze van de SGP discriminatie wegens geslacht oplevert, is daarmee allerm minst gezegd dat zij in strijd is met artikel 1 Gw. Dit artikel is immers, evenals de overige grondrechten van hoofdstuk 1 Gw, op de eerste plaats geschreven voor verticale verhoudingen: het legt aan de overheid een plicht op die deze jegens particulieren (inclusief privaatrechtelijke rechtspersonen) moet nakomen. Met name de beperkingssystematiek die op de klassieke grondrechten van toepassing is, leent zich in het algemeen niet of niet goed voor toepassing in horizontale verhoudingen. De SGP is een privaatrechtelijke rechtspersoon, namelijk een vereniging. Dit betekent dat uit artikel 1 Gw voor de SGP niet rechtstreeks een plicht voortvloeit om zich te onthouden van discriminatie wegens geslacht.

4 Niets belet de rechter echter om een in de Grondwet vervat klassiek grondrecht te zien als een uitdrukking van — of als een argument voor een door hemzelf te postuleren — algemeen rechtsbeginsel. Het staat hem vervolgens vrij om te oordelen dat ook in het rechtsverkeer tussen burgers met dit beginsel rekening moet worden

gehouden.⁴ De doctrine pleegt in zo'n geval te spreken van horizontale werking van het grondrecht.⁵ Er is een belangrijk verschil tussen verticale en horizontale werking van een grondrecht. In een verticale verhouding fungeert de bepaling waarin het grondrecht vervat is, als rechtsregel: de overheid mag het grondrecht in beginsel niet beperken, tenzij deze beperking gerechtvaardigd wordt door een beperkingsclausule. In horizontale verhoudingen zal de rechter een grondrecht veelal niet als rechtsregel kunnen toepassen, aangezien — zoals gezegd — de beperkingssystematiek niet is geënt op deze verhoudingen. Voor zover de rechter aan een grondrecht horizontale werking toekent, zal hij een belangenafweging maken. Hij ziet dan in het grondrecht een rechtsbeginsel, waaraan de procespartij die er zich op beroept, een meer of minder zwaarwegend belang ontleent. Dit belang moet worden afgewogen tegen het belang dat de wederpartij heeft bij het gewraakte handelen of nalaten.

5 In het geval van de SGP staan zwaarwegende belangen tegenover elkaar. Enerzijds is het in artikel 1 Gw vervatte discriminatieverbod de uitdrukking van een algemeen rechtsbeginsel,⁶ dat ook betekenis heeft in het maatschappelijk verkeer tussen burgers onderling.⁷ Vrouwen kunnen naar mijn mening aan dit beginsel een belang ontleenen om ten aanzien van het lidmaatschap van een politieke partij niet gediscrimineerd te worden. Anderzijds is de uitsluiting van vrouwen van het (gewone) partijlidmaatschap diep geworteld in de religieuze visie die de SGP heeft op de roeping van de vrouw. Deze visie is onder andere verwoord in twee publicaties van de partij, getiteld 'In haar waarde I' en 'In haar waarde II', voor het eerst verschenen in 1984,⁸ waarnaar Priska van Gaalen (KUN) in haar beantwoording uitvoerig verwijst. Wanneer de SGP gedwongen zou worden het lidmaatschap open te stellen voor vrouwen, zal dat in de ogen van deze partij raken aan haar grondslag. De SGP heeft derhalve een evident belang bij haar handelwijze. Bovendien vindt dit belang eveneens grondrechtelijke bescherming, te weten in de vrijheid van godsdienst (artikel 6 Gw) en de vrijheid van vereniging (artikel 8 Gw). De vrijheid van vereniging impliceert immers het recht om voorwaarden aan het lidmaatschap te verbinden, mits

4 Zie bijv. HR 15 april 1994, *NJ* 1994, 608 (Valkenhorst). Zie over het in dit arrest door de Hoge Raad erkend algemeen persoonlijkheidsrecht, R. Nehmelman, *Het algemeen persoonlijkheidsrecht* (diss. Utrecht), W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2002.

5 Zie over het vraagstuk van horizontale werking van grondrechten L.F.M. Verhey, *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy* (diss. Utrecht), W.E.J. Tjeenk

Willink, Zwolle 1992.

6 HR 1 december 1993, *AB* 1994, 55.

7 W.C.L. van der Grinten, *Discriminatie en burgerlijk recht* (afscheidscollege Nijmegen), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1984, p. 8.

8 Thans gebundeld in *Publicaties van blijvend belang*, brochure nr. 2, Stichting Voorlichtings- en Vormingscentrum van de SGP, 's-Gravenhage 1992.

deze niet in strijd zijn met de beperkingen die de wet in het belang van de openbare orde stelt. Er valt veel voor te zeggen om deze belangenafweging in het voordeel van de SGP te laten uitvallen. De uitsluiting van vrouwen is voor de SGP een principiële, identiteitsbepalende zaak, terwijl vrouwen voldoende mogelijkheden hebben om lid te worden van een andere bestaande of op te richten politieke partij. Alle inzenders beantwoorden de eerste vraag ontkennend, zij het dat hun argumenten soms variëren.

De tweede vraag

6 Het VN-Vrouwenverdrag van 18 december 1979 is op 22 augustus 1991 voor het Koninkrijk der Nederlanden in werking getreden. Artikel 7, aanhef en onder c, van dit verdrag luidt volgens de Engelse tekst (een van de authentieke teksten van het verdrag):

'States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, shall ensure to women, on equal terms with men, the right: (...)

c. To participate in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country.'

Politieke partijen behoren uiteraard tot de 'non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country' als bedoeld onder c. Tijdens de parlementaire behandeling van de Rijkswet tot goedkeuring van het verdrag is de betekenis van deze bepaling uitdrukkelijk aan de orde geweest. In de nota naar aanleiding van het eindverslag (Tweede Kamer) verwerpt de regering — in antwoord aan de SGP-fractie — de uitleg dat aan de bepaling van artikel 7, aanhef en onder c, 'reeds zou worden voldaan indien bepaalde partijen of verenigingen vrouwen toelaten respectievelijk indien het aan vrouwen vrij staat zelf organisaties en verenigingen op het bewuste gebied op te richten'. Een dergelijke uitleg acht de regering niet verenigbaar met doel en strekking van het verdrag.⁹ Het standpunt van de regering vindt bevestiging in de 'travaux préparatoires' van het verdrag. De woorden 'concerned with the public and political life of the country' zijn op voorstel van Canada in artikel 7 onder c opgenomen om te voorkomen dat de

bepaling van toepassing zou zijn op 'private social clubs' die uitsluitend uit mannelijke of vrouwelijke leden bestaan, hetgeen zou neerkomen op een schending van de vrijheid van vereniging.¹⁰ De vrees die Canada aldus wilde wegnemen, is uitsluitend verklaarbaar vanuit de gedachte dat de bepaling de strekking heeft de verdragsstaten te laten bewerkstelligen dat de aldaar bedoelde 'non-governmental organizations and associations' vrouwen niet van het lidmaatschap mogen uitsluiten. Ook het bij het verdrag ingestelde Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen acht de omstandigheid dat er in Nederland een politieke partij bestaat die vrouwen uitsluit van het (gewone) partijlidmaatschap, in strijd met dit verdrag. In een vorig jaar verschenen rapport van dit comité over Nederland staat te lezen:

'34. The Committee notes with concern that in the Netherlands there is a political party represented in the Parliament which excludes women from membership which is a violation of article 7c of the Convention.

35. The Committee recommends that the State party take urgent measure to address this situation, including through the adoption of legislation that brings the membership of political parties into conformity with the obligations under article 7.'¹¹

De standpunten en aanbevelingen van het comité zijn niet bindend. In een brief van 1 oktober 2001 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Voorzitter van de Tweede Kamer laten weten dat de regering weliswaar van oordeel is dat de overheid op grond van artikel 7 van het verdrag moet verzekeren dat individuele vrouwen toegang hebben tot (onder meer) de politieke partij van hun keuze, maar dat zij een beleidsvrijheid heeft bij het vormgeven van deze verdragsverplichting. De regering is in ieder geval niet van plan met voorstellen voor nieuwe wettelijke voorschriften te komen, aangezien zij meent dat de huidige Nederlandse wetgeving volstaat om de verdragsverplichting na te komen. De brief zwijgt over het feit dat zowel de strafrechtelijke weg, de civielrechtelijke weg als de gang naar de Commissie gelijke behandeling tot nu toe geen resultaat heeft opgeleverd.¹²

7 Toch is het wel degelijk denkbaar dat het bestaande recht voldoende is om de verdragsverplichting van artikel 7, aanhef en onder c, na te

9 *Kamerstukken II* 1988/1989, 18 950 (R 1281), nr. 9, p. 15.

10 Lars Adam Rehof, *Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Nijhoff, Dordrecht 1993, pp. 97-98.

11 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Twenty-fifth session, 2-20 July 2001, Consideration of

reports of States parties, The Netherlands, o.a. te raadplegen via <http://www.vrouwenverdrag.nl>.

12 Zie voor kritiek op de brief van de staatssecretaris o.a.: R. Holtmaat, 'Wel het opgeheven vingertje, maar niet de hand in eigen boezem', *NJB* (76) 2001, pp. 1800-1801; Cees Flinterman & Mirela Shuteriqi, 'De Staatkundig Gereformeerde Partij, vrouwen en het recht', *NJCM-Bulletin* (27) 2002, pp. 336-343.

komen. In dit verband zijn twee vragen van belang, die in de brief van de staatssecretaris overigens niet aan de orde komen:

- a Is de bepaling van artikel 7, aanhef en onder c, een ieder verbindend in de zin van de artikelen 93 en 94 Gw?
- b Zo ja, ontlenen vrouwen dan aan deze bepaling het recht om op gelijke voet met mannen lid te worden van de SGP?

Alle inzenders beantwoorden vraag *a* expliciet of impliciet ontkennend. Willem-Jan Kortleven (UL) schrijft bijvoorbeeld:

‘Art. 7 begint als volgt: “De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven uit te bannen (...)”. Deze formulering laat volgens mij geen andere conclusie toe dan dat alleen staten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid; alleen de staten zijn verplicht stappen te ondernemen. Alleen staten kunnen erop aangesproken worden als zij daarbij in gebreke blijven, een politieke partij als de SGP niet.’

Hoe overtuigend dit argument op het eerste gezicht ook klinkt, er valt het nodige op af te dingen. Ten eerste mag het feit dat de tekst van artikel 7 zich richt tot de verdragsstaten op zichzelf geen reden zijn om de in dit artikel vervatte bepalingen een ieder verbindende kracht te onthouden. Ter vergelijking wijs ik op artikel 6, vierde lid, van het Europees Sociaal Handvest (ESH):

‘With a view to ensuring the effective exercise of the right to bargain collectively, the Contracting Parties (...) recognise:
4. the right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike, subject to obligations that might arise out of collective agreements previously entered into.’

Ook deze bepaling heeft de verdragsstaten tot normadressaat. Dit belette de Hoge Raad echter niet om in het Spoorwegstakingsarrest van 30 mei 1986 de bepaling van artikel 6, vierde lid, als een ieder verbindend aan te merken.¹³

Ten tweede is de omstandigheid dat de aanhef van artikel 7 van het VN-Vrouwenverdrag rept van ‘appropriate measures’ op zichzelf geen steekhoudende grond om de bepalingen van dit artikel buiten het bereik van de artikelen 93 en 94 Gw te

houden. Ten onrechte leest de rechter in de verplichting om passende of de nodige maatregelen te nemen veelal een aanwijzing dat de betrokken verdragsbepaling moet worden uitgevoerd door de vaststelling van wettelijke voorschriften en derhalve niet een ieder verbindt.¹⁴ Een dergelijke formulering drukt juist een keuzevrijheid uit: de staat mag zelf beslissen op welke wijze hij de bepaling uitvoert, mits de wijze van tenuitvoerlegging voldoende effectief is. Zo schrijft Ago in het ‘Sixth report on State responsibility’, opgesteld ten behoeve van de International Law Commission:

‘the State’s complete freedom of choice is sometimes implicit in the fact that the international obligation generally calls upon the States bound by it to take “all appropriate measures” to achieve a given result, without giving any indication as to what those appropriate measures may be.’¹⁵

Een en ander betekent dat in een monistische staat als het Koninkrijk der Nederlanden, waar verdragen deel uitmaken van de nationale rechtsorde, dergelijke maatregelen zeer wel hieruit kunnen bestaan dat de bepaling direct door de rechter (en, voor zover aan de orde, het bestuur) wordt toegepast, mits dit volstaat om aan de bepaling te voldoen.¹⁶

Ten derde moet blijkens de artikelen 93 en 94 Gw de vraag of een onderdeel van een verdrag een ieder verbindend is, niet per artikel, maar per bepaling beoordeeld worden. Artikel 7 van het VN-Vrouwenverdrag bevat verschillende bepalingen. Een van de bepalingen luidt:

‘States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country’.

De vraag of deze bepaling naar haar inhoud een ieder kan verbinden, laat ik in het midden. In verband met de SGP gaat het vooral om de volgende bepaling:

‘States Parties (...) shall ensure to women, on equal terms with men, the right (...) To participate in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country.’

Ik zie geen steekhoudende reden om aan deze laatste bepaling een ieder verbindende kracht te onthouden. In het eerdergenoemde Spoorwegsta-

13 HR 30 mei 1986, *NJ* 1986, 688.

14 Voorbeelden: HR 4 mei 1984, *NJ* 1985, 510, r.o. 3.5; ARRvS 13 juni 1985, *AB* 1986, 90; HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469, r.o. 5.3.

15 *Yearbook of the International Law Commission* 1977, Vol. II, Part One, p. 9.

16 J.W.A. Fleuren & M.L.W.M. Viering, ‘Rechtstreekse werking en een ieder verbindende kracht: Europese inspiratie voor de nationale rechter?’, in: P.P.T. Bovend’Eert e.a. (red.), *Grensverleggend staatsrecht* (Kortmann-bundel), Kluwer, Deventer 2001, p. 125.

kingsarrest geeft de Hoge Raad een criterium om te beoordelen of een bepaling naar haar inhoud een ieder kan verbinden. Eerst moet worden gekeken of partijen zijn overeengekomen dat aan de bepaling geen een ieder verbindende kracht mag worden toegekend. Doet dit (onwaarschijnlijke) geval zich niet voor, dan moet worden onderzocht of de bepaling aan de verdragsstaten de plicht oplegt een wettelijke regeling van een nader aangeduide inhoud of strekking vast te stellen (zo ja, dan kan de bepaling niet naar haar inhoud een ieder verbinden), dan wel of de bepaling in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht kan functioneren (zo ja, dan kan de bepaling naar haar inhoud een ieder verbinden). Passen we dit criterium toe op de bepaling die thans aan de orde is, dan krijgen we het volgende resultaat. Er zijn geen aanwijzingen dat de verdragspartijen zijn overeengekomen dat aan deze bepaling geen een ieder verbindende kracht mag worden toegekend. Voorts legt de bepaling aan de verdragsstaten niet de plicht op om wettelijke voorschriften vast te stellen die de deelname van vrouwen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land regelen. De regering benadrukt terecht de keuzevrijheid die deze bepaling aan de verdragsstaten laat ten aanzien van de wijze van tenuitvoerlegging. Ook de vraag of de bepaling in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht kan functioneren, dient bevestigend te worden beantwoord. De bepaling is zeker niet minder hanteerbaar dan de bepaling van artikel 6, vierde lid, van het ESH, die de Hoge Raad in het Spoorwegstakingsarrest op grond van het hierboven beschreven criterium als een ieder verbindend kwalificeerde. De grammaticale structuur van beide bepalingen komt zelfs in belangrijke mate overeen. Als de bepaling van artikel 6, vierde lid, van het ESH een ieder verbindend is, dan zie ik geen goede reden om deze kwalificatie aan de hierboven aangehaalde bepaling van artikel 7, aanhef en onder c, van het VN-Vrouwenverdrag te onthouden.

8 Thans rest de vraag of vrouwen aan deze bepaling — aannemende dat zij een ieder verbindend is — het recht ontlenen om op gelijke voet met mannen lid te worden van de SGP. Afhankelijk van haar inhoud kan een een ieder verbindende bepaling door de burger aan de overheid, door de overheid aan de burger of door de ene burger aan de andere burger worden tegengeworpen. Om vast te stellen in welke van deze drie verhoudingen een concrete een ieder verbindende bepaling kan

worden ingeroepen, moeten we nagaan welke rechtsbetrekking of rechtsnorm deze bepaling in de nationale rechtsorde gevestigd wil zien. Is de bepaling een ieder verbindend, dan creëert zij metterdaad deze rechtsbetrekking of rechtsnorm.¹⁷ Ter illustratie verwijs ik wederom naar artikel 6, vierde lid, van het ESH. Deze bepaling verplicht de verdragsstaten hun rechtsorde zó in te richten dat werknemers en werkgevers het recht van collectieve actie hebben, waaronder begrepen het stakingsrecht. Toen de Hoge Raad oordeelde dat deze bepaling een ieder verbindende kracht had, was daarmee het stakingsrecht een feit en konden werknemers en vakbonden dit recht jegens particuliere werkgevers inroepen. Een ander voorbeeld is artikel 8 EVRM. In dit artikel wordt onder andere de verplichting gelezen om in het nationale recht aan een ieder die met een minderjarig kind in een als ‘gezinsleven’ te kwalificeren betrekking staat, maar niet met het kind samenwoont, in beginsel een recht op omgang met het kind toe te kennen. Gegeven deze uitleg kan het artikel, aangezien het een ieder verbindend is, worden tegengeworpen aan de ouder of voogd die zich tegen een omgangsregeling verzet.¹⁸ Het geval van artikel 7, aanhef en onder c, van het VN-Vrouwenverdrag is niet wezenlijk anders. Op grond van deze bepaling is Nederland verplicht zijn rechtsorde zó in te richten dat vrouwen het recht hebben om op gelijke voet met mannen deel te nemen aan politieke partijen. Is deze bepaling een ieder verbindend, dat brengt dit mee dat dit recht deel uitmaakt van de Nederlandse rechtsorde en derhalve door vrouwen in en buiten rechte aan de SGP kan worden tegengeworpen.

Dit verschijnsel is minder vreemd dan het op het eerste gezicht misschien lijkt. De ratio van de rechtsfiguur van de een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties is, dat deze rechtsfiguur het overbodig maakt om de betrokken bepalingen te transformeren in nationaal recht. De figuur voorkomt dat de inhoud van deze bepalingen door middel van wettelijke voorschriften moet worden omgezet in recht van nationale origine. Zou de een ieder verbindende kracht van artikel 7, aanhef en onder c, slechts betekenen dat vrouwen deze bepaling jegens de overheid kunnen inroepen, dan zouden de artikelen 93 en 94 Gw hun doel voorbij schieten. In dat geval zijn er immers nog steeds wettelijke voorschriften nodig die politieke partijen verplichten om vrouwen op gelijke voet met mannen als lid toe te laten.

Het verschijnsel dat een verdragsbepaling die in

17 Fleuren & Viering, *a.w.* pp. 128-129.

18 HR 22 februari 1985, *NJ* 1986, 3.

de nationale rechtsorde een rechtsbetrekking gevestigd wil zien tussen burgers onderling, door de ene burger aan de andere burger kan worden tegengeworpen, mits zij een ieder verbindt (schoolvoorbeelden van dit verschijnsel zijn natuurlijk te vinden in IPR-verdragen), moet niet verward worden met het fenomeen van de horizontale werking van grondrechten, zoals dat hier vóór aan de orde kwam. Bij het leerstuk van horizontale werking van grondrechten gaat het om de vraag in hoeverre grondrechten die primair geschreven zijn voor verticale verhoudingen, ook een zekere rechtswerking kunnen hebben tussen burgers onderling. Het hierboven genoemde verschijnsel ziet echter op bepalingen die juist (mede) de rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling gereguleerd willen zien.

9 Ik kom tot de conclusie dat de SGP op grond van artikel 7, aanhef en onder c, van het VN-Vrouwenverdrag verplicht is vrouwen op gelijke voet met mannen toe te laten tot het partijlidmaatschap. De SGP kan deze conclusie niet afwenden door een beroep te doen op artikel 8 of enig ander artikel van de Grondwet. Gelet op artikel 94 Gw vinden voorschriften van de Grondwet immers geen toepassing indien deze toepassing

niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen. Nu zijn de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vereniging op hun beurt ook vastgelegd in enkele verdragen (EVRM, IVBPR). Ik meen echter dat artikel 7, aanhef en onder c, van het VN-Vrouwenverdrag niet met deze verdragen in strijd is. Mocht de rechter daar anders over denken, dan zal hij via artikel 30 van het Weens Verdragenverdrag of — indien dit artikel geen oplossing biedt — door middel van een belangenafweging moeten vaststellen welk verdrag voorrang heeft.¹⁹

Tot slot

10 Er zijn zeven inzendingen binnengekomen, waarvan er twee naar mijn oordeel onvoldoende uitgewerkt en onderbouwd zijn. De beste inzending is afkomstig van Priska van Gaalen (KUN). Haar antwoord is uitvoerig, goed gedocumenteerd en leest prettig. Zij krijgt derhalve een boekenbon van € 50,-, alsmede het recht een keuze te maken uit het Ars Aequi Libri-fonds. Dirk Maas (KUB) en Willem-Jan Kortleven (UL) delen op eervolle wijze de tweede plaats. Zij mogen, evenals Annette Reyes (UL) en Wim Pelt (OU), een keuze maken uit genoemd fonds. ❧

19 J.B. Mus, *Verdragsconflicten voor de Nederlandse rechter* (diss. Utrecht), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1996.