

**AB 2008, 35**

**AB 2008, 35**

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meervoudige kamer) Datum: 5 december 2007  
Magistraten: Mrs. P. van Dijk, M. Vlasblom, H.G. Lubberdink Zaaknr: 200609224/1  
Conclusie: - LJN: BB9493  
Roepnaam: - Noot: R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen  
Verdrag inz. uitbanning discriminatie van vrouwen art. 7; Wspp art. 2, 16; Gw art. 93, 94

Essentie

|  
Samenvatting

|  
Snel naar: Partijen

|  
Uitspraak

|  
Noot

Essentie

Naar boven

Partijsubsidie SGP; VN-Vrouwenverdrag noopt niet tot subsidiestop; taakverdeling civiele rechter en bestuursrechter.

Samenvatting

Naar boven

Het civielrechtelijke bevel aan de Staat, dat jegens de SGP art. 2 Wspp buiten toepassing moet blijven wegens strijd met art. 7 c Vrouwenverdrag, staat er niet aan in de weg dat de bestuursrechter inhoudelijk oordeelt over de weigering van de Minister van Binnenlandse Zaken om aan de SGP op grond van die wetsbepaling subsidie te verlenen.

Art. 7 c Vrouwenverdrag is een ieder verbindend. Het staat een nadere afweging toe tussen het discriminatieverbod en de rechten van politieke partijen en democratische waarden en belangen. Deze afweging moet er toe leiden dat de SGP toch aanspraak heeft op een positieve subsidiebeschikking op grond van de Wspp.

Partij(en)

Naar boven

De vereniging 'Staatkundig Gereformeerde Partij', gevestigd te Den Haag, tegen de uitspraak in zaak nr. AWB 06/2696 van de rechtbank 's-Gravenhage van 30 november 2006 in het geding tussen:

appellante en anderen,

en

de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uitspraak

Naar boven

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2005 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties (hierna: de Minister) de aanvraag van appellante (hierna: de SGP) om haar krachtens de Wet subsidiëring politieke partijen (hierna: de Wssp) voor het jaar 2006 subsidie te verlenen, afgewezen.

Bij brief van 17 maart 2006 heeft de Minister het daartegen door de SGP en vier anderen gemaakte bezwaar overeenkomstig hun verzoek met toepassing van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) doorgezonden aan de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) ter behandeling als beroepschrift.

Bij uitspraak van 30 november 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het aldus door de SGP ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de SGP bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 december 2006, hoger beroep ingesteld. De SGP heeft de gronden van haar hoger beroep aangevuld bij brief van 30 januari 2007. Deze brieven zijn aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Bij brief van 9 januari 2006 (lees: 2007) hebben

- a. de stichting 'Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichmann',
- b. de vereniging 'Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten',
- c. de vereniging 'FNV Vrouwenbond',
- d. de stichting 'Stichting TIYE Internationaal Platform van de landelijke organisaties van zwarte-, migranten- en vluchtelingenvrouwen',
- e. de stichting 'Stichting Humanistisch Overleg Mensenrechten',
- f. de vereniging 'Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap',
- g. de stichting 'Stichting De Bundeling' en
- h. de vereniging 'Nederlandse Vrouwenraad' (hierna: Clara Wichmann e.a.) primair verzocht op de voet van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij tot het geding in hoger beroep te worden toegelaten en subsidiair verzocht die brief te beschouwen als een hoger-beroepschrift tegen de beslissing(en) van de rechtbank hen niet tot het geding in beroep toe te laten.

Bij schrijven van 19 maart 2007 heeft de SGP gereageerd op het verzoek van Clara Wichmann e.a. van 9 januari 2007.

Bij brief van 20 maart 2007 heeft de Minister van antwoord gediend.

Bij schrijven van 21 maart 2007 hebben Clara Wichmann e.a. hun verzoek van 9 januari 2007 nader toegelicht en gereageerd op de gronden van de SGP, neergelegd in de brief van 30 januari 2007.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 september 2007, waar de SGP, vertegenwoordigd door mr. drs. S.O. Voogt, advocaat te Rotterdam, en de Minister, vertegenwoordigd door mr. M.B. de Witte-van den Haak, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Voorts zijn daar gehoord Clara Wichmann e.a., vertegenwoordigd door mr. A. Collignon en mr. T. Barkhuysen, beiden advocaat te Amsterdam.

Naar boven

## 2. Overwegingen

### 2.1.1

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wssp verstrekt de Minister subsidie aan een politieke partij die aan de laatst gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft deelgenomen met haar aanduiding boven de kandidatenlijst en aan de lijst waarvan daarbij een of meer zetels zijn toegekend.

Ingevolge het tweede lid wordt de subsidie per kalenderjaar verstrekt.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Wssp, voor zover thans van belang, vervalt, indien een

politieke partij op grond van de artikelen 137c, d, e, f, of g, of artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht, is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete, van rechtswege de aanspraak op subsidie gedurende een periode die ingaat op de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden.

Artikel 7 van het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: het Vrouwenverdrag) luidt als volgt:

‘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 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, alsook openbare ambten te bekleden en alle openbare functies op alle overheidsniveaus te vervullen;
- c. deel te nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land.’

Ingevolge artikel 93 van de Grondwet hebben bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.

Ingevolge artikel 94 van de Grondwet vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

## 2.2

Bij vonnis van 7 september 2005 (hierna ook: het vonnis) heeft de meervoudige kamer van de sector civiel recht van de rechtbank (hierna: de civiele rechter) op vordering van Clara Wichmann e.a. tegen de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), zaak- en rolnummer 210930/HA ZA 03/3395 (gepubliceerd in *AB* 2005, 398), voor zover hier van belang, als volgt beslist:

‘1.(...);

2. verklaart voor recht dat de Staat handelt in strijd met artikel 7 sub a en sub c Vrouwenverdrag en daarmee onrechtmatig jegens Clara Wichmann c.s. en de andere personen voor wiens belangen zij in rechte opkomen;
3. beveelt de Staat (in de persoon van de Minister) bij subsidiebeslissingen ingevolge de Wssp te nemen vanaf de dag van betekening van dit vonnis artikel 2 van de Wssp 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; (...).’

Tot deze beslissingen is de civiele rechter gekomen op grond van, onder meer, de overweging dat de bestuursrechtelijke weg voor Clara Wichmann e.a. niet openstaat, aangezien zij niet zijn aan te merken als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb ten aanzien van de subsidiebeschikkingen gericht aan de SGP en dit betekent dat de civiele rechter in dezen in beginsel een aanvullende rol kan vervullen. Verder heeft de civiele rechter in rubriek 3.42 overwogen dat de rechtbank, gelet op artikel 94 van de Grondwet, de Staat — in de persoon van de Minister — kan opdragen bij toekomstige beslissingen ingevolge de Wssp ten aanzien van de SGP artikel 2, eerste lid, van de Wssp buiten toepassing te laten wegens strijd met artikel 7 van het Vrouwenverdrag. Daarbij heeft de civiele rechter aangetekend dat zo'n bevel alleen in die procedure de Staat bindt en overwogen dat dit impliceert dat dit bevel niet af kan doen aan de mogelijkheden van de SGP bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een op grond van dit bevel genomen negatief subsidiebesluit. De civiele rechter heeft voorts onderdeel 3 van zijn beslissing uitvoerbaar bij voorraad verklaard.

Het vonnis is direct betekend.

### 2.3

Bij besluit van 20 december 2005 heeft de Minister de subsidieaanvraag van de SGP van 24 oktober 2005 voor het jaar 2006 afgewezen op de grond dat de civiele rechter hem bij uitvoerbaar bij voorraad verklaard vonnis van 7 september 2005 heeft bevolen bij subsidiebeslissingen ingevolge de Wvca te nemen vanaf de dag van betekening van het vonnis artikel 2 van die wet jegens de SGP buiten toepassing te laten wegens strijd met artikel 7 van het Vrouwenverdrag, zolang vrouwen niet op gelijke voet met mannen lid kunnen worden van die partij.

De SGP heeft tegen dit besluit op de voet van artikel 7:1a van de Awb rechtstreeks beroep bij de rechtbank ingesteld.

### 2.4

Bij de thans aangevallen uitspraak van 30 november 2006 heeft de rechtbank geoordeeld dat de Minister blijkens het vonnis onrechtmatig zou handelen door de aanvraag van de SGP in te willigen, hetgeen niet van de Minister kan worden gevegd. De overweging in rubriek 3.42 van het vonnis omtrent de voor de SGP openstaande rechtsmiddelen kan naar het oordeel van de rechtbank geen verderstrekkende betekenis hebben dan de enkele vaststelling dat ingevolge de Awb rechtsmiddelen openstaan tegen de afwijzing van de aanvraag. Evenwel kan de rechtbank niet inzien dat de Minister nog enige ruimte zou hebben om een ander besluit te nemen dan een besluit tot afwijzing van de aanvraag, zonder daarmee in strijd te komen met de uitvoerbaar bij voorraad verklaarde beslissing in het vonnis.

### 2.5

Bij brieven van 10 januari 2007 en 15 januari 2007 heeft de Afdeling doen weten dat, in afwachting van de behandeling van het primaire verzoek van Clara Wichmann e.a. van 9 januari 2007 ter zitting, hun geschrift van die datum op grond van hun subsidiaire verzoek voorlopig is aangemerkt als hoger-beroepschrift.

Op grond van de nadere motivering bij brief van 21 maart 2007 van het primaire verzoek van Clara Wichmann e.a. in de brief van 9 januari 2007, en hetgeen ter zitting door hen naar voren is gebracht, begrijpt de Afdeling dit verzoek aldus, dat Clara Wichmann e.a. als derde partij wensen deel te nemen aan het geding in hoger beroep en dat zij slechts hoger beroep instellen tegen de aangevallen uitspraak, indien dit daarvoor noodzakelijk is, dat wil zeggen als een beoordeling van de tussenbeslissingen van de rechtbank nodig is voor een beslissing op het in hoger beroep gedane verzoek tot toelating als partij, wat volgens Clara Wichmann e.a. niet het geval is.

#### 2.5.1

Clara Wichmann e.a. hebben de rechtbank bij brief van 28 maart 2006, nader toegelicht bij brief van 22 mei 2006, verzocht hen op de voet van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij tot het geding in beroep toe te laten. Naar aanleiding van een afwijzende tussenbeslissing van de rechtbank van 10 augustus 2006 van dat verzoek, hebben zij bij brief van 17 oktober 2006 hun verzoek, nader toegelicht, herhaald. Bij schrijven van 20 oktober 2006 heeft de rechtbank Clara Wichmann e.a. doen weten bij haar eerdere beslissing te blijven.

De beslissingen van de rechtbank van 10 augustus 2006 en 20 oktober 2006 betreffen de voor haar gevoerde procedure en binden de rechter in hoger beroep niet. Ook zonder dat in hoger beroep die beslissingen met succes zijn aangevochten, kan de Afdeling, desverzocht op grond van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 39, eerste lid, van de Wet op de Raad van State (hierna: de Wet RvS), op basis van een eigen beoordeling Clara Wichmann e.a. als partij tot het geding in hoger beroep toelaten.

Nu geen bezwaarprocedure is gevolgd en Clara Wichmann e.a. zich in de procedure in eerste aanleg hebben gemengd met een verzoek tot toepassing van artikel 8:26, eerste lid, van de

Awb, ziet de Afdeling geen grond hun overeenkomstige verzoek in hoger beroep af te wijzen, indien en voor zover zij als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb kunnen worden aangemerkt. Nu het instellen van hoger beroep voor deze beoordeling niet noodzakelijk is, moet ervan worden uitgegaan dat Clara Wichmann e.a. geen hoger beroep hebben ingesteld en zal de Afdeling hun subsidiaire verzoek buiten beschouwing laten.

#### 2.5.2

Anders dan Clara Wichmann e.a. hebben betoogd, kunnen zij niet worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Blijkens de rubrieken 3.3 en 3.5 van het vonnis hebben Clara Wichmann e.a. hun vordering bij de civiele rechter ingediend in de vorm van een collectieve actie ingevolge artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek in het algemeen belang bij handhaving van het verbod van discriminatie op grond van geslacht. Bij naleving van het op die vordering — voor zover ontvangen — verkregen vonnis hebben de desbetreffende rechtspersonen geen eigen, hun status, inkomen, vermogen of daadwerkelijk functioneren rakend belang, doch zijn zij ontvangen op basis van het door hen gestelde algemene, ideële belang.

Bepalend is derhalve of Clara Wichmann e.a. in de onderhavige procedure inzake een tot de SGP gericht subsidiebesluit opkomen ter bescherming van de algemene en collectieve belangen, als bedoeld in het derde lid van artikel 1:2 van de Awb, die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Op grond van het in die bepaling gestelde vereiste dat die belangen ‘in het bijzonder’ worden behartigd, moet het gaan om een voldoende specifiek algemeen of collectief belang.

De Afdeling is van oordeel dat de in de brief van 9 januari 2007 genoemde en hiervoor onder het procesverloop vermelde rechtspersonen sub a, b, e en f zijn te beschouwen als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. De algemene en collectieve belangen die zij blijkens hun statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden behartigen, zijn voldoende specifiek in verhouding tot het belang waarvoor zij in deze procedure opkomen, te weten het tegengaan van de door hen gestelde discriminatie van vrouwen door de SGP en het bevorderen van deelname van vrouwen aan het openbare en publieke leven door middel van passief kiesrecht. Gelet hierop zijn hun belangen en de belangen van derden die zij behartigen, rechtstreeks betrokken bij het besluit van de Minister tot weigering van subsidie aan de SGP.

De in de brief van 9 januari 2007 genoemde rechtspersonen sub c, d, g en h kunnen niet als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden aangemerkt. Blijkens artikel 2, eerste lid, van haar statuten stelt de vereniging ‘FNV Vrouwenbond’ (hierna: de FNV Vrouwenbond) zich ten doel de maatschappelijke belangen van vrouwen te behartigen en de emancipatie en maatschappelijke bewustwording van vrouwen te bevorderen en streeft zij meer in het bijzonder naar verbetering van de arbeidspositie van vrouwen. Op grond van deze doelstelling en haar feitelijke werkzaamheden kan niet worden aangenomen dat de FNV Vrouwenbond door het besluit van de Minister rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt.

Ook het belang dat de stichting ‘Stichting TIYE Internationaal Platform van de landelijke organisaties van zwarte-, migranten- en vluchtelingenvrouwen’ (hierna: Stichting TIYE) blijkens haar statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden behartigt, is onvoldoende specifiek in verhouding tot het belang waarvoor zij in deze procedure opkomt. Blijkens artikel 2, eerste lid, van haar statuten heeft Stichting TIYE tot doel het verbeteren en vergroten van effectieve deelname en economische zelfstandigheid van zwarte-, migranten- en vluchtelingenvrouwen, hetgeen niet op een lijn te stellen is met het tegengaan van discriminatie van vrouwen in het algemeen en het bevorderen van deelname van vrouwen aan het openbare en publieke leven.

De stichting ‘Stichting De Bundeling’ (hierna: De Bundeling) heeft blijkens artikel 2, eerste

lid, van haar statuten ten doel het bewerkstelligen van zowel gelijkwaardige gender- als etnische verhoudingen. Deze doelstelling is te algemeen geformuleerd om De Bundeling rechtstreeks in haar belang getroffen te achten door het besluit van de Minister. Ditzelfde geldt voor de vereniging 'Nederlandse Vrouwenraad'. Blijkens artikel 3.1 van de statuten, zoals die tot 27 november 2006 en derhalve ten tijde van het thans in geding zijnde besluit luiden, stelt deze vereniging zich ten doel te bevorderen dat de vrouw zich van haar positie en mogelijkheden bewust wordt en te stimuleren dat zij daadwerkelijk medeverantwoordelijkheid op alle terreinen in de samenleving draagt. Dit belang is onvoldoende specifiek in verhouding tot het belang waarvoor deze vereniging in deze procedure opkomt. Dat zij haar statuten en de daarin opgenomen doelstelling op 27 november 2006 heeft gewijzigd — in dier voege dat zij thans als doel heeft de belangen van vrouwen in brede zin en die van haar leden in het bijzonder te behartigen en op alle mogelijke manieren te bevorderen dat vrouwen op alle terreinen in de samenleving daadwerkelijk een gelijkwaardige positie kunnen innemen, mannen en vrouwen gelijke rechten hebben en gelijkwaardig worden behandeld — kan niet tot het oordeel leiden dat deze vereniging thans op de voet van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij tot het geding kan worden toegelaten. Daartoe is vereist dat zij belanghebbende is bij het besluit van de Minister van 20 december 2005 en die hoedanigheid kon zij niet meer verkrijgen na afloop van de termijn van zes weken gedurende welke tegen dat besluit kon worden opgekomen.

### 2.5.3

Gelet op het vorenoverwogene kunnen de in de brief van 9 januari 2007 genoemde rechtspersonen sub a, b, e en f (die hierna in de uitspraak worden begrepen onder: Clara Wichmann e.a.) op de voet van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij tot het geding in hoger beroep worden toegelaten.

### 2.6

In hoger beroep is aan de orde of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de Minister mocht weigeren de SGP voor het jaar 2006 subsidie ingevolge de Wspp te verlenen.

### 2.7

Naar door de Minister ter zitting van de Afdeling is bevestigd, heeft hij de door de SGP op grond van de Wspp ingediende aanvraag van 24 oktober 2005 niet buiten behandeling gelaten, doch heeft hij deze afgewezen. Die afwijzing is een besluit als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, van de Awb, waartegen ingevolge artikel 8:1 van die wet beroep openstond. Gelet op hetgeen onder rubriek 3.42 van het vonnis is overwogen omtrent de rechtsweg die na weigering van subsidie voor de SGP zou openstaan, stond het nemen door de Minister van een zodanig besluit de civiele rechter bij het wijzen van zijn vonnis ook voor ogen.

Bij het in beroep bestreden besluit heeft de Minister aan de afwijzing van de subsidieaanvraag van de SGP voor het jaar 2006 uitsluitend het uitvoerbaar bij voorraad verklaarde vonnis van de civiele rechter van 7 september 2005 ten grondslag gelegd. Blijkens zijn verweer in hoger beroep heeft de Minister zich — samengevat weergegeven — op het standpunt gesteld dat weliswaar ten gevolge van het vonnis een besluit dat de wetgever ter toetsing aan de bestuursrechter heeft voorbehouden, door de civiele rechter is gedicteerd en dat de Staat daarom in hoger beroep is gegaan bij het gerechtshof, maar dat de Staat zich niettemin gebonden acht aan de ondubbelzinnige beslissing in het vonnis en het hem niet vrij stond de SGP subsidie te verlenen. Dat aldus de rechtsbescherming van de SGP wordt aangetast, laat volgens de Minister onverlet dat hij het gewezen vonnis niet kan negeren.

### 2.7.1

De Afdeling stelt op grond hiervan vast dat de door de SGP ingediende aanvraag om subsidie 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.

In deze redengeving ligt besloten dat artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag naar zijn inhoud een ieder kan verbinden in de zin van artikel 93 van de Grondwet en derhalve verbindende kracht heeft jegens privaatrechtelijke rechtspersonen als de SGP en dat artikel 2 van de Wspp, in zoverre die bepaling dwingt tot het verlenen van subsidie aan de SGP, op grond van artikel 94 van de Grondwet geen toepassing kan vinden, omdat die toepassing niet verenigbaar is met voormelde verdragsbepaling.

## 2.8

De SGP heeft hiertegen aangevoerd dat artikel 7 van het Vrouwenverdrag geen rechtstreekse werking heeft, nu deze bepaling naar haar aard en inhoud, alsmede haar formulering, niet onmiddellijk door de rechter kan worden toegepast. Zo 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.

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. In dit verband heeft de SGP aangevoerd dat de wetgever er bij de totstandkoming van de Wspp bewust voor heeft gekozen in artikel 16 het 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.

De SGP betoogt voorts — samengevat weergegeven — dat de rechtbank ten onrechte geen ruimte voor de Minister ziet om een ander besluit te nemen dan afwijzing van de subsidieaanvraag. Hiertoe voert de SGP aan dat een beslissing over de rechtmatigheid van de subsidiebeschikking door de wetgever in handen is gelegd van de bestuursrechter en dat de civiele rechter slechts een aanvullende rol kan spelen waar de door de Awb geboden rechtsbescherming tekort schiet. Er is dan ook geen rechtsregel op grond waarvan de bestuursrechter beperkt zou zijn om een inhoudelijke beoordeling van de rechtmatigheid van de negatieve subsidiebeschikking te geven en daarbij tot een eigen oordeel te komen over de vraag of artikel 2 van de Wspp buiten toepassing moet blijven wegens strijd met artikel 7 van het Vrouwenverdrag. Ware dit anders, dan zou de civiele rechter, door aan derden aanvullende rechtsbescherming te bieden, de rechtsbescherming van de SGP op basis van de Awb teniet doen, terwijl zij geen partij was in het civiele geding. Om die rechtsbescherming te verzekeren, had de Minister, aldus de SGP, de subsidieaanvraag inhoudelijk moeten beoordelen.

## 2.9

Clara Wichmann e.a. hebben zich — samengevat weergegeven — op het standpunt gesteld dat het vonnis in de onderhavige procedure niet ter beoordeling staat en door de Minister en de bestuursrechter als een gegeven dient te worden beschouwd. Een inhoudelijke beoordeling van de afwijzing van de aanvraag door de Afdeling is derhalve volgens Clara Wichmann e.a. niet mogelijk. Voorts hebben Clara Wichmann e.a. zich op het standpunt gesteld dat de Minister op goede gronden de door de SGP gevraagde subsidie heeft geweigerd, nu de Minister gelet op het uitvoerbaar bij voorraad verklaarde vonnis geen andere keus had en niet van hem kon worden gevergd in strijd met dit vonnis te handelen.

Indien en voor zover de Afdeling tot de conclusie zou komen dat een inhoudelijke beoordeling wel mogelijk is, hebben Clara Wichmann e.a. zich blijkens de stukken op het standpunt gesteld dat aan artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag rechtstreekse werking toekomt. Hieraan doet volgens Clara Wichmann e.a. niet af dat in het eerste deel van de aanhef van artikel 7 van het Vrouwenverdrag wordt gesproken van het

nemen van ‘passende maatregelen’ ter uitbanning van vrouwendiscriminatie in het politieke en openbare leven. De onderdelen a en c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag moeten als een aparte bepaling en naast de algemene anti-discriminatiebepaling strekkende tot het nemen van ‘alle passende maatregelen’ worden beschouwd. 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. Subsidieverstrekking aan de SGP is volgens Clara Wichmann e.a. in strijd met artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag, welke bepaling een ieder verbindend is in de zin van artikel 93 van de Grondwet. Ingevolge artikel 94 van de Grondwet dient artikel 2 van de Wspp derhalve buiten toepassing te worden gelaten.

#### 2.10

De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de Minister bij het nemen van een besluit op de aanvraag van de SGP om subsidie krachtens de Wspp voor het jaar 2006, gebonden was aan het gewezen vonnis.

Naar in rubriek 3.42 van het vonnis is onderkend, kan die binding evenwel niet afdoen aan de mogelijkheden van de SGP zich om een oordeel omtrent haar aanspraken ingevolge de Wspp te wenden tot de ter zake door de wetgever in artikel 8:1, eerste lid, van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 37, eerste lid, van de Wet RvS, als bevoegd aangewezen rechter. Uit die wettelijke competentiebepalingen vloeit voort dat de bindende kracht van het vonnis zich niet uitstrekt tot de door de bestuursrechter te verrichten toetsing. Ware dit anders, dan zou de in rubriek 3.42 van het vonnis bedoelde rechtsweg zinledig zijn.

#### 2.11

Ter beoordeling of de SGP voor het jaar 2006 aan de Wspp al dan niet aanspraak op subsidie kan ontlenen, ziet de Afdeling zich allereerst gesteld voor de vraag of artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag naar zijn inhoud een ieder kan verbinden in de zin van artikel 93 van de Grondwet. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

Gelet op de hiervoor onder 2.1.1 geciteerde tekst van artikel 7 van het Vrouwenverdrag dient de eerste zinsnede van de aanhef, waarin de algemene verplichting is neergelegd ‘alle passende maatregelen te nemen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven van het land uit te bannen’, te worden onderscheiden van de bepaling die daarna volgt, beginnende met het woord ‘verzekeren’ en die dwingender en specifieker is geformuleerd dan de eerste zinsnede. In de onderdelen a tot en met c is geconcretiseerd, welke rechten door een staat die partij is bij het Vrouwenverdrag dienen te worden verzekerd. Wat betreft de onderdelen a en b gaat het daarbij om reeds in andere een ieder verbindende verdragsbepalingen neergelegde rechten.

Bij de totstandkoming van de Rijkswet tot goedkeuring van het Vrouwenverdrag (hierna: de Goedkeuringswet) is met enige stelligheid aangenomen dat in het bijzonder de onderdelen a en b van artikel 7 van het Vrouwenverdrag rechtstreekse werking hebben. Blijkens de Memorie van Antwoord bij de Goedkeuringswet (*Kamerstukken II*, vergaderjaar 1986–1987, 18950 (R 1281), nr. 6, p. 14) wordt, wat betreft het recht op gelijke behandeling ten aanzien van het kiesrecht en het recht op benoembaarheid in openbare dienst, vastgelegd in artikel 7, rechtstreekse werking mogelijk geacht, omdat deze rechten reeds zijn verankerd in bepalingen in andere verdragen, ten aanzien waarvan rechtstreekse werking door de rechter is aanvaard. In de Nota naar aanleiding van het eindverslag bij de Goedkeuringswet (*Kamerstukken II*, vergaderjaar 1986–1987, 18950 (R 1281), nr. 9, p. 10) wordt vermeld dat de wetgever hierbij doelde op de aanhef en de onderdelen a en b van artikel 7 van het



Vrouwenverdrag.

Gelet op de omstandigheid dat de verplichting van de verdragsstaten ten opzichte van de onderdelen a tot en met c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag is omschreven als ‘verzekeren’ (‘ensure’), nu de onderdelen a en b betrekking hebben op in andere een ieder verbindende verdragen reeds verankerde rechten en de plicht strekt tot het bejegenen van vrouwen op gelijke voet met mannen, is artikel 7 van het Vrouwenverdrag in zoverre het gaat om het tweede deel van de aanhef vanaf het woord ‘verzekeren’ tezamen met de onderdelen a en b een een ieder verbindende bepaling als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet.

De afwijzing van de aanvraag om subsidie van de SGP is mede gebaseerd op onderdeel c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag. Gelet op andere grondrechten die bij de toepassing van dit artikel onderdeel van belang kunnen zijn, waarop hierna — in overwegingen 2.13 en 2.13.1 — wordt ingegaan, vergt die toepassing een nadere afweging, in algemene zin door de wetgever, in specifieke gevallen door het bestuur. Dit sluit niet zonder meer uit dat sprake is van een een ieder verbindende bepaling als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet, indien voor het aanvaarden van een dergelijke verbindende kracht gereede grond is aan te voeren. Deze grond is gelegen in de nauwe samenhang tussen de onderdelen a en c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag, in het bijzonder waar het gaat om een nationaal democratisch staatsbestel als het Nederlandse, waarin politieke partijen in het kiesstelsel een centrale functie vervullen en de uitoefening van het passief kiesrecht afhankelijk is van het voor een vertegenwoordigende functie voorgedragen worden door zo'n partij, wat veelal weer afhankelijk is van het lidmaatschap ervan. Indien het vrouwen niet mogelijk zou zijn op gelijke voet met mannen lid te worden van en voorgedragen te worden voor vertegenwoordigende functies door politieke partijen van uiteenlopende politieke signatuur, zou het in onderdeel a van artikel 7 van het Vrouwenverdrag bedoelde recht illusoir zijn. Derhalve moet het ervoor worden gehouden dat, in zoverre artikel 7, aanhef en onder 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.

2.12

Ter beantwoording ligt vervolgens voor de vraag of het bepaalde in artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag noopt tot het buiten toepassing laten van artikel 2 van de Wvpp, in zoverre dat artikel dwingt tot het verlenen van subsidie aan de SGP.

2.12.1

Vooropgesteld wordt dat artikel 7 van het Vrouwenverdrag ziet op de verhouding tussen de nationale autoriteiten en burgers, waaronder de organisaties als bedoeld in onderdeel c van die verdragsbepaling, zoals de SGP.

Derhalve dient de vraag te worden beantwoord of de Staat handelt in strijd met artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag, indien de SGP aan de Wvpp aanspraak op subsidie ontleent, gegeven het door die partij uitgedragen gedachtegoed en haar interne organisatie en besluitvorming op het gebied van gelijkheid en gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen.

Nu de rechtstreekse werking van onderdeel c is ontleend aan die van onderdeel a, gaat het meer in het bijzonder om de vraag of artikel 7 van het Vrouwenverdrag vergt dat, ter waarborging van het passief kiesrecht van vrouwen als bedoeld in onderdeel a van de verdragsbepaling, in de afwijzing door de SGP van het gewone lidmaatschap van die partij voor vrouwen en, in het verlengde daarvan, in het uitsluiten door die partij van voordrachten van vrouwen harerzijds voor vertegenwoordigende functies, grond wordt gevonden de aanvraag van de SGP om subsidie ingevolge de Wvpp af te wijzen.

2.13

In de eerste plaats dient daartoe te worden beoordeeld of uit de plicht om te verzekeren dat vrouwen op gelijke voet met mannen verkiesbaar zijn in alle openbaar gekozen lichamen en daartoe deel kunnen nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land, zonder enige nadere afweging de plicht voortvloeit tot het nemen van maatregelen, hier in de vorm van het onthouden van subsidie waarop naar nationaal recht aanspraak bestaat indien aan bepaalde criteria is voldaan, steeds en reeds omdat een politieke partij vrouwen niet in staat stelt tot het uitoefenen van voormelde rechten.

#### 2.13.1

De tekst van onderdeel c van artikel 7 van het Vrouwenverdrag dwingt niet tot deze uitleg, nu daarin sprake is van het deelnemen aan organisaties en verenigingen als daar omschreven; niet aan 'de' of 'alle' zodanige organisaties.

In de geschiedenis van de totstandkoming van het Vrouwenverdrag ziet de Afdeling evenmin aanwijzingen voor een dergelijke strikte uitleg. 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 ontwerp tekst van dat onderdeel, zijnde onderdeel d van artikel 8 van het ontwerpverdrag. De ontwerp tekst 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 ontwerp tekst 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.

In de hier beschreven gedachtevorming is geen grond te vinden voor het oordeel dat daaruit, a contrario, moet worden afgeleid dat, nu aan onderdeel c is vastgehouden ten aanzien van de daarin thans vermelde organisaties en verenigingen, de nationale autoriteiten gehouden zijn te bewerkstelligen dat alle zodanige organisaties en verenigingen zich openstellen voor vrouwen op gelijke voet als voor mannen, ongeacht het gedachtegoed op basis waarvan en de omstandigheden waaronder zij daarop beperkingen zouden willen aanbrengen, derhalve met voorbijgaan aan de aan die organisaties en verenigingen toekomende fundamentele rechten en vrijheden en met voorbijgaan aan de mate waarin de opstelling van die organisaties en verenigingen jegens lidmaatschap en voordrachten voor vertegenwoordigende functies van vrouwen, daadwerkelijk een belemmering vormt voor de uitoefening van het passief kiesrecht.

Veeleer geeft de geschiedenis van artikel 7 van het Vrouwenverdrag blijk van zorg voor een evenwichtige verhouding tussen het waarborgen dat vrouwen op gelijke voet met mannen kunnen deelnemen aan het maatschappelijke en politieke leven en de rechten en vrijheden van de niet-overheidsorganisaties en verenigingen die hen daartoe in staat kunnen stellen. 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 artikel onderdeel c 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 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 handelen in strijd met het strafrecht.

#### 2.13.2

Gelet op het vorenoverwogene is met het bepaalde in artikel 7, aanhef en onder c, van het Vrouwenverdrag niet beoogd uit te sluiten dat bij de toepassing ervan een afweging van de met die toepassing gewaarborgde rechten tegen andere voormelde rechten en belangen plaatsvindt. Voor dat oordeel is bevestiging te vinden in de geschiedenis van de totstandkoming van de Goedkeuringswet (*Kamerstukken II*, vergaderjaar 1988–1989, 18950 (R 1281), nr. 9, p. 14 en *Kamerstukken I*, vergaderjaar 1990–1991, 18950 (R 1281), nr. 72a, p. 10). Blijkens die geschiedenis heeft ook de wetgever 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 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, 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.

#### 2.13.3

Uit het vorenoverwogene volgt 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.

#### 2.14

Vervolgens dient aan de hand van het uit het vorenoverwogene voortvloeiende toetsingskader te 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.

#### 2.14.1

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wspp (*Kamerstukken II*, vergaderjaar 1997–1998, 25704, nr. 3, p. 1 en *Kamerstukken II*, vergaderjaar 1997–1998, 25704, nr. 5, p. 1 en 2) strekt deze wet in het bijzonder tot instandhouding en zo mogelijk versterking van de intermediaire positie van landelijke politieke partijen in het Nederlandse democratisch

staatsbestel, in verband met het grote belang van die partijen voor het goed functioneren van dat bestel. De wetgever heeft de overheid een voorwaardenscheppende rol ten aanzien van het functioneren van politieke partijen toebedeeld.

Op grond hiervan moet worden aangenomen dat de in artikel 2 van de Wspp geregelde bevoegdheid om aan politieke partijen uit de openbare kas subsidies toe te kennen, niet in de eerste plaats het belang van in aanmerking komende politieke partijen dient, maar 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 gewaarborgd dat het binnen die stromingen levende gedachtegoed wordt verwoord binnen het democratisch staatsbestel waarin het politieke debat over de publieke besluitvorming plaatsvindt. Duidelijk is dat de wetgever bij het tot stand brengen van de Wspp alle in het parlement vertegenwoordigde partijen aan de hand van dezelfde maatstaven financiële ondersteuning heeft willen bieden, ongeacht de inhoud van het door hen uitgedragen gedachtegoed of hun interne organisatie, behoudens het bepaalde in artikel 16 van die wet.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wspp (*Kamerstukken II*, vergaderjaar 1997–1998, 25704, nr. 5, p. 28 en 29) blijkt voorts dat de wetgever, onder meer met het oog op het bepaalde in het Vrouwenverdrag, aanleiding heeft gezien tot het opnemen van artikel 16, ingevolge welke bepaling de aanspraak op subsidie gedurende een bepaalde periode van rechtswege vervalt in geval van een strafrechtelijke veroordeling van een politieke partij wegens discriminatie. De wetgever heeft van belang geacht dat stopzetting van de subsidie niet te lichtvaardig als maatregel dient te worden gehanteerd, nu deze maatregel strekt tot corrigerend optreden jegens politieke partijen door de subsidiërende rijksoverheid en derhalve een vorm van overheidsbemoeienis met een politieke partij inhoudt. Tevens heeft de wetgever echter van belang geacht dat politieke partijen een bijzondere rol vervullen in de samenleving en een wezenlijke functie hebben in de democratische rechtsstaat. Discriminatie raakt aan de grondslagen van de rechtsstaat en ondermijnt op ernstige wijze de cohesie van de samenleving, hetgeen volgens de wetgever maatregelen rechtvaardigt jegens een politieke partij die zich aan discriminatie schuldig maakt, in die zin dat overheidssteun achterwege blijft.

Letten op het vorenstaande heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Wspp een afweging gemaakt tussen het belang van gelijke behandeling, waaronder het op gelijke voet participeren van mannen en vrouwen binnen politieke partijen, en het belang van de functie welke die partijen vervullen bij de vertegenwoordiging van het gehele electoraat in de publieke besluitvorming en de daarmee verbonden vrijheden van politieke partijen hun gedachtegoed intern te realiseren en extern uit te dragen. Deze afweging ligt ook ten grondslag aan de uitdrukkelijke keuze van de wetgever om de stopzetting van de subsidie van rechtswege slechts in te laten gaan na een onherroepelijke veroordeling door de strafrechter wegens discriminatie in de zin van de in artikel 16 van de Wspp genoemde strafbepalingen gedurende een periode die ingaat op de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden. Op deze wijze heeft de wetgever willen aansluiten bij het onpartijdig en onafhankelijk oordeel van de rechter. Hij heeft het onjuist geacht om het oordeel over het functioneren van politieke partijen en hun uitingen en het daaraan verbinden van consequenties tot onderwerp te maken van de politieke en bestuurlijke besluitvorming. Voorts gaat het om een maatregel die voor een politieke partij zwaarwegende gevolgen kan hebben. Door het wegvallen van de overheidssteun wordt een politieke partij immers getroffen in haar functioneren en zal zij feitelijk minder mogelijkheden hebben haar gedachtegoed uit te dragen. Om die reden heeft de wetgever het van belang geacht dat de stopzetting van de subsidie slechts plaatsvindt ingeval van de eerder genoemde vormen van discriminatie en na een zorgvuldige procedure waarbij het oordeel of een politieke partij het

strafbare feit van discriminatie heeft begaan, is voorbehouden aan de strafrechter.

#### 2.14.2

Letten op het doel van de Wvpp en 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 met het oog waarop de in artikel 2 van die wet neergelegde subsidiebevoegdheid is toegekend, heeft de wetgever bij het nemen van maatregelen in het licht van artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag, in aanmerking genomen de ruimte voor afweging die hem op grond van die bepalingen toekwam, geen blijk gegeven van een afweging met een uitkomst waartoe hij niet in redelijkheid kon komen. Er is geen grond 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 democratisch 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 toegedaan, op ieder moment een zodanige partij kunnen oprichten. Onder omstandigheden kan artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag nopen tot positieve actie van de nationale autoriteiten in de vorm van financiële en andere ondersteuning bij een dergelijke oprichting.

Anderzijds zijn, gelet op het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel, maatregelen die een politieke partij beperken in haar vrijheden en rechten slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd. Ook een partij wier gedachtegoed wat betreft de gelijkheid en gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen afwijkt van heersende opvattingen en actuele rechtsontwikkelingen, dient, behoudens ieders verantwoordelijkheid ingevolge het strafrecht, onbelemmerd te kunnen deelnemen aan het publieke debat. Het uitsluiten van een dergelijke politieke partij van subsidiëring zou haar ten opzichte van de andere partijen in een aanmerkelijk nadeliger positie brengen in een context waarin alle partijen juist op gelijke voet aan het parlementaire debat moeten kunnen deelnemen. Daardoor zou de legitimiteit van de uitkomst van het debat worden ondermijnd. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) acht terughoudendheid geboden bij het beperken van politieke partijen in hun fundamentele vrijheden, nu deze partijen essentieel zijn voor het goed functioneren van een pluriforme, democratische samenleving. Het EHRM acht ingrijpen alleen gerechtvaardigd in het geval door de nationale rechter is vastgesteld dat de desbetreffende politieke partij een concreet gevaar oplevert voor de democratische rechtsorde, zoals die ook aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ten grondslag ligt (zie enerzijds het arrest van 8 december 1999, Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) tegen Turkije, Reports 1999-VIII, paragraaf 44, en anderzijds het arrest van 13 februari 2002, Refah Partisi tegen

Turkije, Reports 2003-II, paragraaf 102). Een dergelijke situatie doet zich hier niet voor. De door de wetgever in artikel 16 van de Wssp gemaakte keuze, waarbij stopzetting van de subsidie slechts is voorzien in het geval van een strafrechtelijke veroordeling wegens discriminatie in de zin van de in dat artikel genoemde strafbepalingen, is dan ook niet in strijd met artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag.

2.15

Uit al het vorenoverwogene volgt dat artikel 7, aanhef en onder a en c, van het Vrouwenverdrag niet noopt tot het buiten toepassing laten van de Wssp.

De publiekrechtelijke grondslag van het in beroep bestreden besluit is gelegen in artikel 2 van de Wssp, in zoverre die bepaling strekt tot de bevoegdheid om aan politieke partijen uit de openbare kas subsidies toe te kennen. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, dient artikel 2 van de Wssp ook overigens te worden toegepast op de door de SGP voor het jaar 2006 ingediende aanvraag. Uit het bepaalde in artikel 2 van de Wssp volgt dat de Minister bij het nemen van een besluit op een subsidieaanvraag geen inhoudelijke afweging mag maken. De grondslag voor subsidietoekenning is het aantal zetels in de Tweede Kamer dan wel de Eerste Kamer der Staten-Generaal. De Wssp dwingt er dan ook toe dat, waar aan de daar gestelde voorwaarden voor subsidiëring is voldaan, de in het parlement vertegenwoordigde partijen worden gesubsidieerd.

Niet in geschil is dat de SGP aan de voorwaarden van artikel 2, eerste lid, van de Wssp voldoet. De Minister was derhalve gehouden aan de SGP voor het jaar 2006 subsidie te verstrekken. De Afdeling volgt de Minister in zijn standpunt dat het niet op zijn weg lag de aanvraag van de SGP in weerwil van het vonnis in te willigen. Zij is evenwel van oordeel dat die aanvraag niet mag worden afgewezen en dat de SGP subsidie krachtens de Wssp voor het jaar 2006 niet mag worden onthouden.

De Afdeling komt derhalve tot een ander oordeel dan de rechtbank op het door de SGP tegen het besluit van de Minister ingestelde beroep, als bedoeld in het in rubriek 3.42 van het vonnis gemaakte voorbehoud.

2.16

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroepschrift terugzenden aan de Minister ter behandeling als bezwaarschrift.

De Minister dient alsnog een besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

Aan hetgeen overigens door de SGP en Clara Wichmann e.a. is aangevoerd, wordt niet toegekomen.

2.17

De Afdeling ziet in dit geval geen gronden voor een proceskostenveroordeling.

Redelijke toepassing van artikel 43, eerste lid, van de Wet RvS brengt met zich dat, naar analogie van artikel 41, vijfde lid, van die wet, het griffierecht door de secretaris van de Raad van State aan de SGP wordt terugbetaald.

Nu de in de brief van 9 januari 2007 genoemde rechtspersonen sub a, b, e en f op de voet van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij tot het geding in hoger beroep zijn toegelaten, dient het door Clara Wichmann e.a., onder het voorbehoud dat het instellen van hoger beroep daarvoor noodzakelijk was, betaalde griffierecht van € 422 voor de behandeling van het hoger beroep door de secretaris van de Raad van State te worden terugbetaald.

Naar boven

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;  
recht doende:

I. verklaart het hoger beroep van de SGP gegrond;

- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 30 november 2006 in zaak nr. AWB 06/2696 voor zover daarbij het beroep van de SGP ongegrond is verklaard;
  - III. bepaalt dat de Minister alsnog een besluit op het bezwaar van de SGP neemt met inachtneming van deze uitspraak;
  - IV. gelast dat de secretaris van de Raad van State het door de SGP voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 422 (zegge: vierhonderdtweeëntwintig euro) terugbetaalt;
  - V. gelast dat de secretaris van de Raad van State het door Clara Wichmann e.a. voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 422 (zegge: vierhonderd- tweeëntwintig euro) terugbetaalt.
- Met noot van R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen[1]  
Naar boven

### *Inleiding*

1

Bovenstaande uitspraak is een nieuwe aflevering in de reeks waarin de Stichting Proefprocessenfonds Clara Wichmann (hierna: Clara Wichmann) strijdt tegen de (subsidiëring door de Staat van de) SGP. De SGP is een politieke partij die Gods Woord tot uitgangspunt van haar handelen neemt (art. 2 Statuten). Deze grondslag vereist volgens de SGP, dat onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen. Zo bepaalt art. 7 Program van Beginselen: ‘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. [...]’ Art. 10 van dat Program 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.’

Desondanks was het lidmaatschap volgens de statuten van de SGP tot 1997 naar de letter niet exclusief aan mannen voorbehouden. In dat jaar wijzigde de SGP haar statuten zo, dat voor vrouwen nog slechts het buitengewoon lidmaatschap openstond (art. 4, eerste lid, en art. 5, eerste lid, Statuten). ‘Buitengewone leden van de partij’, zo bepaalde van 1997 tot 2006 art. 5, lid 3, Statuten, ‘delen in alle rechten die bij of krachtens deze Statuten aan partijleden worden toegekend, met uitzondering van het bekleden van bestuursfuncties, het deelnemen aan stemmingen binnen de partij, de afvaardiging naar de provinciale vereniging, de statenkring en de algemene vergaderingen, alsmede de kandidatuur voor algemeen vertegenwoordigde organen.’

Clara Wichmann stelt zich op het standpunt dat de Staat en zijn ambten, gezien deze interne partijorganisatie, art. 2 Wet subsidiëring politieke partijen (hierna: Wspp), op grond waarvan de SGP aanspraak kan maken op partijsubsidie, jegens de SGP buiten toepassing moeten laten, omdat de toepassing van die bepaling in strijd is met art. 7, aanhef en onder a en c, Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: Vrouwenverdrag). Die verdragsbepaling luidt:

‘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:

- (a) To vote in all elections and public referenda and to be eligible for election to all publicly elected bodies;
- (b) [...];

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

Clara Wichmann heeft voor de civiele rechter gesteld, dat de Staat jegens haar onrechtmatig handelt door geen of onvoldoende toepassing te geven aan het Vrouwenverdrag en (onder andere) gevorderd, dat de civiele rechter een zodanige verklaring voor recht uitspreekt en de Staat beveelt art. 2 Wspp jegens de SGP buiten toepassing te laten. De rechtbank heeft die vorderingen toegewezen en het bevel uitvoerbaar bij voorraad verklaard (Rb. 's-Gravenhage 7 september 2005, AB 2005, 398, m.nt. M.J. Kanne & R. Nehmelman). Tegen die uitspraak heeft de Staat hoger beroep ingesteld.

In de zomer van 2006 heeft de SGP opnieuw haar lidmaatschapsregeling aangepast. Vrouwen kunnen thans gewoon lid van de SGP worden met — op het eerste gezicht — dezelfde bevoegdheden als mannen. Leden moeten echter de grondslag van de partij onderschrijven (art. 4, eerste lid, Statuten), waaronder het onveranderde Program van Beginselen (art. 2 Statuten). Aldus wordt er van uitgegaan dat, hoewel vrouwen formeel dezelfde rechten en bevoegdheden hebben als mannen, zij die bevoegdheden niet uitoefenen.

De Minister van Binnenlandse Zaken (hierna: de minister) heeft ter uitvoering van het civiele vonnis de subsidieaanvraag van de SGP op grond van de Wspp over 2006 afgewezen. De (bestuursrechtelijke kamer van de) Rechtbank Den Haag heeft het beroep van de SGP tegen die afwijzing ongegrond verklaard, omdat zij van oordeel was, dat de minister ingevolge het civiele bevel geen andere keuze had, dan de subsidieaanvraag af te wijzen (Rb.

's-Gravenhage 30 november 2006, LJV AZ5393, r.o. 2.5-2.6). De Afdeling komt in de hier geannoteerde uitspraak tot een ander oordeel. Hoewel zij met de rechtbank van oordeel is, dat de minister krachtens die civiele veroordeling tegenover Clara Wichmann gehouden was de subsidieaanvraag af te wijzen, meent zij, 'dat de bindende kracht van het [civiele, RS/JS] vonnis zich niet uitstrekt tot de door de bestuursrechter te verrichten toetsing' (r.o. 2.10). Vervolgens komt de Afdeling tot het oordeel, dat de minister de subsidie over 2006 niet aan de SGP had mogen onthouden.

Kort na deze uitspraak van de Afdeling heeft het Hof Den Haag arrest gewezen in het hoger beroep tegen het civiele vonnis (Hof 's-Gravenhage 20 december 2007, LJV BC0619). Het vernietigt het in eerste aanleg gegeven bevel om art. 2 Wspp jegens de SGP buiten toepassing te laten. De verklaring voor recht, dat de Staat jegens Clara Wichmann onrechtmatig handelt door onvoldoende uitvoering te geven aan art. 7 Vrouwenverdrag, blijft echter in stand. De SGP heeft als gevoegde partij aangegeven cassatie in te stellen. De Staat heeft bij monde van minister Ter Horst te kennen geven dit eveneens te overwegen. Het arrest van het hof wordt gepubliceerd in een van de komende afleveringen van dit tijdschrift.

2

Hierna worden, na enkele procesrechtelijke aspecten (punt 3), de materiële kanten van deze uitspraak besproken, waaronder de vraag of art. 7, aanhef en onder c, Vrouwenverdrag (hierna: art. 7 c) een ieder verbindende kracht heeft (punt 4); de interpretatie van die verdragsbepaling (punt 5); de door de Afdeling verrichte toetsing van het weigeringsbesluit van de minister (punt 6); onze eigen interpretatie van art. 7 c (punt 7); de daaruit voortvloeiende afweging tegen andere grondrechten (punt 8) en een slotwoord (punt 9).

*Procesrechtelijke aspecten*

3

In de periode na de uitspraak van de Afdeling, maar voordat het hof het bevel van de rechtbank had vernietigd, bestonden naast elkaar twee uitspraken die de Staat, en de minister als een van zijn ambten, een tegenstrijdige opdracht gaven over hoe hij moest omgaan met de subsidieaanvraag van de SGP. De Staat verkeerde in een spagaat: moest hij de subsidie aan de SGP weigeren en zo recht doen aan het civiele vonnis, maar daarbij tegelijkertijd de uitspraak van de Afdeling negeren of andersom? In beide gevallen zou één van de beide



rechterlijke uitspraken niet nageleefd worden.

Dit probleem kon zich voordoen als gevolg van de bevoegdheidsverdeling tussen bestuurs- en burgerlijke rechter. Deze verdeling heeft, zoals bekend, voornamelijk met ontvankelijkheidsregels vorm gekregen. Wie tegen een besluit bestuursrechtelijk beroep in kan stellen, is in een civiele procedure tegen dat besluit niet ontvankelijk. Als tegen een besluit bezwaar en beroep openstaat bij de bestuursrechter, maar eiser bij dat besluit (bestuursrechtelijk) géén belanghebbende is, biedt de civiele rechter zo nodig aanvullende rechtbescherming door eiser wél in zijn civiele vordering te ontvangen (HR 20 november 1987, *AB* 1988, 117 (Montenegro), m.nt. FHvdB, r.o. 3.1). Dat geldt ook voor een ideële organisatie die de rechtmatigheid bestrijdt van (de toepassing van) een wettelijk voorschrift als de Wssp, terwijl op grond van dat voorschrift appellabele uitvoeringsbesluiten genomen kunnen worden waarbij die ideële organisatie geen belanghebbende is (HR 3 september 2004, *AB* 2005, 74 (Staat/VAJN en NJCM)).

Het probleem van deze taakverdelingsjurisprudentie is, dat de civiele rechter moet speculeren hoe de bestuursrechter zal oordelen. De civiele kamer van de rechtbank meende, dat Clara Wichmann bij de bestuursrechter niet als belanghebbende zou worden aangemerkt, als zij opkwam tegen de subsidieverlening door de minister aan de SGP (Rb. 's-Gravenhage 7 september 2005, *AB* 2005, 398, r.o. 3.42), zodat zij Clara Wichmann ontvankelijk verklaarde in haar civiele vordering. Nadat de bestuursrechtelijke kamer van de Rechtbank Den Haag de niet-ontvankelijkheid van Clara Wichmann tot twee maal toe had bevestigd (Rb. 's-Gravenhage 3 augustus 2006, AWB 04/2654, n.g. en impliciet op 30 november 2006, *LJN* AZ5393), oordeelt de Afdeling nu, dat Clara Wichmann in de bestuursrechtelijke procedure toch als belanghebbende kan worden aangemerkt (r.o. 2.5.2, derde al.).

De tweede omstandigheid, die aan de onderlinge tegenstrijdigheid van de uitspraken heeft bijgedragen, is, dat in de civiele procedure de SGP geen partij was. Het bevel aan de Staat om de SGP geen subsidie te verlenen deed daarom geen afbreuk aan de mogelijkheden van de SGP om bestuursrechtelijke rechtsmiddelen tegen de afwijzing van haar subsidieaanvraag in te stellen, zoals de civiele rechter ook erkende (Rb. 's-Gravenhage 7 september 2005, *AB* 2005, 398, r.o. 3.42). De Afdeling oordeelt nu, dat zij bij de beoordeling van dat (hoger) beroep een eigen afweging moet maken en dus niet gebonden is aan dat civiele vonnis (zoals de bestuursrechter in eerste aanleg meende), omdat anders die rechtsgang voor de SGP 'zinledig' zou zijn (r.o. 2.10, tweede al.). De verplichting die de Staat krachtens het civiele vonnis tegenover Clara Wichmann had, om de subsidiëring van de SGP te staken, werkt dus inhoudelijk niet door in de bestuursrechtelijke procedure.

De Afdeling voelt er blijkbaar niet voor, om het in eerste aanleg gegeven oordeel van de civiele rechter over te nemen, zoals dat andersom wel gebeurt (HR 24 februari 1984, *NJ* 1984, 669 (St. Oedenrode/Driessen), m.nt. JAB; HR 18 februari 2005, *AB* 2005, 400 (Aujeszky), m.nt. FvO). Daarvoor kunnen twee redenen zijn. Ten eerste kan de Afdeling van oordeel zijn, dat de beantwoording van de rechtsvraag of de Staat gehouden is subsidie te verlenen aan de SGP, een vraag is, die bij uitstek tot haar werkterrein behoort. Ten tweede kan de Afdeling van oordeel zijn, dat zij (on)rechtmatigheidsoordelen over (de toepassing van) wettelijke voorschriften, waarover zowel de civiele rechter als de bestuursrechter kunnen oordelen, uit oogpunt van rechtseenheid wél overneemt, maar alleen als deze afkomstig zijn van de hoogste civiele rechter, zoals de hoogste civiele rechter in het spiegelbeeldige geval doet (HR 18 februari 2005, *AB* 2005, 400 (Aujeszky), m.nt. FvO; vgl. R.J.B. Schutgens, 'Het rechtsgevolg van onverbindendverklaring: naar een stelsel van materiële vernietiging', *RM Themis* 2006, p. 104).

Inmiddels heeft het Hof Den Haag (ten overvloede, zie punt 7) overwogen, dat Clara Wichmann in eerste aanleg niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard, voor zover zij de stopzetting van subsidie aan de SGP vorderde, omdat Clara Wichmann belanghebbende blijkt

te zijn bij het subsidiebesluit, zodat zij in de bestuursrechtelijke procedure terecht kan. Hoewel de 'spagaat' voor de Staat nu grotendeels is opgeheven, doordat uit de dicta van de Afdeling en het hof geen tegenstrijdige rechtsplichten voor de Staat meer voortvloeien, is de motivering van beide uitspraken onderling tegenstrijdig. Het hof oordeelt, dat de Staat krachtens art. 7 c Vrouwenverdrag gehouden is tegen de SGP op te treden, maar dat het stopzetten van de subsidie aan de SGP geen passende maatregel is in de zin van het Verdrag. De wijze waarop de Staat dan wel toepassing moet geven aan het Verdrag, is, volgens het hof, in eerste instantie aan de Staat. De Afdeling daarentegen vernietigt de subsidieweigering niet vanwege de ongeschiktheid van die specifieke maatregel, maar maakt een abstracte afweging ten aanzien van de relevante belangen, waaruit voortvloeit, dat de Staat niet tegen de SGP hoeft op te treden.

*Een ieder verbindende kracht van art. 7 c Vrouwenverdrag*

4

Om art. 7 c Vrouwenverdrag te kunnen toepassen, moet deze bepaling een ieder verbindende kracht hebben in de zin van art. 93 en 94 Grondwet. Naar de heersende opvatting is een verdragsbepaling een ieder verbindend, als zij voldoende duidelijk en concreet is om in de nationale rechtsorde als zelfstandige rechtsnorm te kunnen functioneren. Laat een bepaling daarentegen de nodige beleidsvrijheid aan de nationale ambten, dan wordt zij meestal als niet een ieder verbindend beschouwd. Dat geldt temeer, als het voor de hand ligt, dat de open begrippen in de verdragsbepaling moeten worden uitgewerkt in een nationale wettelijke regeling. Deze vraag, of de bepaling voldoende concreet is, blijkt in de praktijk echter nogal eens voor verschil van inzicht vatbaar. Volgens Fleuren beschikt de rechter over een 'grabbelton van werktuigen' om een bepaling al of niet een ieder verbindend te verklaren (J.W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen*, diss., Den Haag: BJu 2004, p. 295).

Inmiddels hebben de Rechtbank Den Haag (AB 2005, 398), het hof én de Afdeling in r.o. 2.11 art. 7 c Vrouwenverdrag als een ieder verbindend aangemerkt. Daar is veel voor te zeggen: de bepaling formuleert een duidelijk 'doel' ten aanzien waarvan weinig beleidsvrijheid overblijft; de term 'ensure' ('verzekeren') is dwingend en wijst op weinig nadere beleidsvrijheid voor de Staat ten aanzien van het einddoel (zie ook r.o. 4.4. van het Haagse Hof). Bovendien meende de goedkeuringswetgever, dat art. 7 sub a en b in ieder geval een ieder verbindend waren, wat de Afdeling terecht beschouwt als een aanwijzing, dat ook onderdeel c een ieder verbindend is.

Ook de Hoge Raad zal echter nog moeten oordelen over de een ieder verbindendheid van art. 7 c. Het is niet zeker, dat ook hij art. 7 c als een ieder verbindende kracht zal aanmerken. Enerzijds schrijft art. 7 c een duidelijk eindresultaat voor: het uitbannen van discriminatie van vrouwen bij bepaalde non-gouvernementele organisaties. Anderzijds valt dat duidelijke resultaat op verschillende manieren te bereiken. Bovendien ligt het nogal voor de hand, dat hiervoor de wet wordt aangepast (zoals ook het hof opmerkt in r.o. 7.2). Het einddoel van de bepaling laat de Staat dus weinig beleidsvrijheid, maar het 'traject' naar dat einddoel toe, kan op verschillende manieren vorm krijgen. De Staat lijkt wél keuzevrijheid te hebben ten aanzien van de verschillende maatregelen, die hij kan nemen om het eindresultaat te verwezenlijken. Als de Hoge Raad geen 'zin' heeft om zich in deze politiek netelige zaak te mengen, zou hij de bepaling als niet een ieder verbindend aan kunnen merken met de motivering dat zij, ondanks een duidelijk einddoel, de wetgever en andere autoriteiten ten aanzien van de te nemen maatregelen te veel beleidsvrijheid laat, om als zelfstandige rechtsnorm te kunnen functioneren.

Wij wijzen op een opmerkelijk aspect van de wijze waarop de Afdeling de een ieder verbindende kracht van art. 7 c construeert. De Afdeling leidt uit de parlementaire geschiedenis van de goedkeuringswet af, dat onderdeel 7 a (sowieso) een ieder verbindend is

(r.o. 2.11, derde al.). In de vijfde alinea van r.o. 2.11 beziet de Afdeling vervolgens onderdeel c. Zij stelt daarbij voorop, dat 'gelet op andere grondrechten die bij de toepassing van dit artikelonderdeel van belang kunnen zijn [bedoeld zullen zijn de klassieke vrijheidsrechten van politieke partijen, RS/JS]' de toepassing van art. 7 c Vrouwenverdrag een nadere afweging vergt door wetgever en bestuur (r.o. 2.11, vijfde al.). Deze nadere afweging sluit toekennen van een ieder verbindende kracht aan art. 7 c 'niet zonder meer' uit, maar maakt wel, dat daar 'goede grond' voor aanwezig moet zijn. Die goede grond vindt de Afdeling in de nauwe samenhang tussen de artikelonderdelen a en c. Deze samenhang is voor haar een reden om art. 7 c toch als een ieder verbindend aan te merken. Het een ieder verbindende art. 7 a garandeert vrouwen het recht om op gelijke voet met mannen in openbare lichamen verkiesbaar te zijn. Gezien de belangrijke functie van politieke partijen binnen onze democratie, is voor het verwezenlijken van het gelijke passieve kiesrecht van art. 7 a nodig, dat vrouwen de toegang tot politieke partijen niet (te zeer) wordt belemmerd. Art. 7 c is daarom, volgens de Afdeling, een ieder verbindend, voor zover de toegang tot organisaties op het gebied van het openbare leven dienstig is aan het verwezenlijken van passief kiesrecht op gelijke voet met mannen (r.o. 2.11, laatste alinea). De een ieder verbindende kracht van art. 7 c is 'ontleend aan die van onderdeel a' (r.o. 2.12.1). In het vervolg beziet de Afdeling dan ook niet, of art. 7 c als zodanig de Staat verplicht tot ingrijpen. Zij beoordeelt steeds of maatregelen tegen de SGP nodig zijn teneinde om het in art. 7 a gegarandeerde gelijke passieve kiesrecht van vrouwen te bevorderen (zie r.o. 2.13.3, 2.14, 2.14.2, 2.15, waarin het steeds gaat om art. 7 c in samenhang met art. 7 a). De verbinding die de Afdeling hier legt tussen art. 7 a en c, vloeit niet voort uit het verdrag zelf, maar uit (toevalligheden in) de Nederlandse parlementaire goedkeuringsprocedure. Deze verbinding met art. 7 a is één van de instrumenten waarmee de scherpe kantjes van de toetsing aan art. 7 c worden afgevlind (zie punt 7).

#### *Interpretatie art. 7 c Vrouwenverdrag*

5

Na te hebben vastgesteld dat art. 7 c (van art. 7 a afhankelijke) een ieder verbindende kracht heeft, interpreteert de Afdeling in r.o. 2.13 de inhoud van de uit art. 7 c (in het licht van 7 a) voortvloeiende verplichtingen. De Afdeling stelt zich de vraag of de Staat krachtens art. 7 c 'zonder enige nadere afweging' maatregelen moet nemen tegen een partij die vrouwen niet verkiesbaar stelt voor vertegenwoordigende functies (r.o. 2.13). Volgens de Afdeling is dat niet het geval. Art. 7 c biedt de Staat volgens haar juist de ruimte voor een eigen afweging. De Afdeling geeft voor deze interpretatie drie argumenten.

Het eerste argument is tekstueel van aard. In de verdragsbepaling is sprake "van het deelnemen aan organisaties en verenigingen als daar omschreven; niet aan 'de' of 'alle' zodanige organisaties." De Afdeling citeert niet dat deel van de bepaling dat wil, dat vrouwen 'op gelijke voet met mannen' moeten kunnen deelnemen aan deze organisaties. Deze zinsnede brengt onzes inziens mee, dat het juist wel om alle organisaties moet gaan. Doordat het Nederlandse staatsrecht aan politieke partijen niet de voorwaarde stelt, dat zij hun leden niet mogen discrimineren, is het op dit moment zo, dat vrouwen via negen, en mannen via tien partijen in de Tweede Kamer kunnen komen. Wij vinden het moeilijk in te zien, hoe in die omstandigheden gezegd kan worden dat vrouwen op gelijke voet met mannen toegang hebben tot politieke organisaties.

De *travaux préparatoires* van het Verdrag zijn het tweede argument van de Afdeling. Het is maar zeer de vraag, hoe relevant de *travaux* zijn, nu de tekst van het Verdrag onzes inziens voldoende duidelijkheid biedt (art. 32 Weens Verdragenverdrag). Hoe dat ook zij, de Afdeling trekt uit een wijziging die de onderhandelaars aanbrachten in de concepttekst van onderdeel c van art. 7 Vrouwenverdrag een volgens ons aanvechtbare conclusie. Volgens de oorspronkelijke tekst zouden de verdragstaten vrouwen verzekeren, dat zij in

'non-governmental organizations and associations' op gelijke voet met mannen kunnen deelnemen (L.A. Rehof, *Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff 1993, p. 97-98). De beperking tot organisaties 'concerned with the public and political life of the country' is blijkens de *travaux* later toegevoegd, om te voorkomen dat ook voor 'private clubs' – het plaatselijke sigarengenootschap – de verplichting zou gaan gelden om vrouwen op gelijke voet met mannen toe te laten. Ten aanzien van deze organisaties wilden de onderhandelaars de verenigingsvrijheid laten prevaleren. De Afdeling ziet deze wijziging als een blijk van 'zorg voor een evenwichtige verhouding tussen het waarborgen dat vrouwen op gelijke voet met mannen kunnen deelnemen aan het maatschappelijke en politieke leven en de rechten en vrijheden van de niet-overheidsorganisaties en verenigingen die hen daartoe in staat kunnen stellen' (r.o. 2.13.1, zesde al.). Dit zou een aanwijzing zijn, dat art. 7 c steeds een nadere afweging tegen de belangen van verenigingen en organisaties toestaat. De aanpassing van de concepttekst getuigt inderdaad van een zorgvuldige afweging tussen verschillende grondrechten. De onderhandelaars hebben de positie van verschillende soorten organisaties immers onder ogen gezien. Wij leiden daaruit veleer af dat de onderhandelaars ten aanzien van verenigingen in de gezelligheidssfeer bewust de verenigingsvrijheid, en ten aanzien van verenigingen op het gebied van het openbare leven bewust het recht op non-discriminatie het zwaarst hebben laten wegen.

Ten derde ziet de Afdeling een argument voor de mogelijkheid van een nadere afweging in de totstandkomingsgeschiedenis van de goedkeuringswet van het verdrag (r.o. 2.13.2). Deze interpretatiemethode is minder overtuigend. Allereerst hecht de Afdeling voor de uitleg van een verdrag veel belang aan de geschiedenis van de goedkeuringswet, terwijl voor de uitleg van het Verdrag primair de tekst daarvan doorslaggevend is (art. 31 Weens Verdragenverdrag). De Nederlandse goedkeuringswetgever kan de betekenis van een tussen verschillende staten gesloten verdrag niet eenzijdig wijzigen. Hij kan hoogstens indicaties geven voor de een ieder verbindendheid van een verdragsbepaling. Die kwestie ziet echter slechts op de inroepbaarheid, niet op de inhoudelijke interpretatie van een verdragsbepaling. Los daarvan geeft de Afdeling geen volledig beeld van de parlementaire geschiedenis. Hoewel de regering inderdaad van oordeel was, dat bij het nemen van maatregelen op grond van art. 7 c Vrouwenverdrag terughoudendheid moet worden betracht, omdat zo'n maatregel andere verdragsrechtelijk gewaarborgde rechten beperkt, heeft zij steeds benadrukt, dat de noodzaak tot ingrijpen, bijvoorbeeld door wetgeving, 'thans niet aanwezig' was (*Kamerstukken II* 1988/89, 18950 (R 1281), nr. 9, p. 14; *Kamerstukken II* 1990/91, 18950 (R 1281), nr. 72a, p. 10). Het is van belang hierbij in het oog te houden dat het formele verbod van de SGP om vrouwen verkiesbaar te stellen dateert van 1997, dus van ná de goedkeuring van dat verdrag in 1991 (C. Flinterman & M. Shuteriqi, 'De Staatkundig gereformeerde partij, vrouwen en het recht', *NJCM-Bulletin* 2002, p. 336-337). Veranderende omstandigheden kunnen dus tot een ander oordeel nopen. Op de door de SGP gestelde vraag (*Handelingen II* 1989/90, nr. 86, p. 4869) of de nadruk gelegd moest worden op het woord 'thans' of op het woord 'niet' antwoordde de regering dan ook, dat de nadruk op het woord 'thans' gelegd moest worden (*Handelingen II* 1989/90, nr. 86, p. 4871). 'De door ons getoonde aarzelingen', zo voegde de regering daaraan toe, "hebben betrekking op de noodzaak en opportuniteit van zodanige wetgeving" (*Kamerstukken II* 1988/89, 18950 (R 1281), nr. 9, p. 14). De Kamer heeft er bij de regering bij herhaling op aangedrongen ter zake een principiële en geen voorwaardelijk standpunt in te nemen (*Handelingen II* 1989/90, nr. 82, p. 4615 en 4623). De regering heeft zich van zo'n principiële stellingname onthouden. Kort gezegd: voor zover het standpunt van de goedkeuringswetgever al relevant is voor de interpretatie van art. 7 c, blijkt dat een optreden tegen de SGP niet principiële is uitgesloten,

doch slechts onder de toenmalige omstandigheden nog niet nodig werd geacht. Terwijl de Afdeling, naar ons oordeel ten onrechte, voor de interpretatie van art. 7 c sterk leunt op de *travaux préparatoires* en de totstandkomingsgeschiedenis van de goedkeuringswet, laat zij opmerkelijk genoeg de aanbevelingen van het door het art. 17 Vrouwenverdrag ingestelde Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen (hierna: het Comité), onbesproken. Dit Comité heeft zich expliciet uitgesproken over de SGP in relatie tot het Verdrag: *'The Committee notes with concern that, in the Netherlands, there is a political party represented in the Parliament that excludes women from membership, which is a violation of article 7 of the Convention'* (Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women 2001, A/56/38, p. 67). De Hoge Raad noemt vergelijkbare aanbevelingen 'gezaghebbend' (HR 30 mei 1986, NJ 1986, 688 (Spoorwegstaking), r.o. 3.2). De Centrale Raad van Beroep hecht aan dergelijke aanbevelingen zelfs zo veel waarde, dat daarvan volgens hem slechts mag worden afgeweken als zwaarwegende redenen dat kunnen rechtvaardigen (CRvB 21 juli 2006, AB 2007, 97, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik). Een bij verdrag ingesteld comité dat toeziet op de naleving van een verdrag is geen rechter. Zijn aanbevelingen hebben daarom niet een bindende kracht die vergelijkbaar is met de arresten van bijvoorbeeld het EHRM (art. 46 EVRM). Daar staat tegenover dat een dergelijk comité door het verdrag bij uitstek wordt aangewezen als toezichthouder. Dat brengt onzes inziens met zich, dat de nationale rechter op zijn minst moet motiveren waarom hij van een aanbeveling van zo'n comité afwijkt.

6

Nadat de Afdeling in r.o. 2.13 heeft geconcludeerd, dat art. 7 a en c een nadere afweging toestaan tussen enerzijds, het recht van vrouwen op gelijke behandeling in politieke partijen en anderzijds de rechten van die partijen en andere democratische belangen, toetst zij in r.o. 2.14 de subsidiestop aan het 'toetsingskader' dat volgens haar uit de overwegingen over de betekenis van art. 7 a en c voortvloeit.

De wetgever heeft volgens de Afdeling een zorgvuldige afweging van rechten en belangen gemaakt bij de totstandkoming van de Wssp. De Wssp kent iedere in een van de Kamers vertegenwoordigde partij recht op subsidie toe (art. 2 Wssp), tenzij die partij door de strafrechter is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete wegens discriminatie (artt. 137d, f, g en 429quater Sr) of belediging (artt. 137c en e Sr). Die uitzondering, zo overweegt de Afdeling terecht (r.o. 2.14.1, derde al.), was mede ingegeven door het Vrouwenverdrag (*Kamerstukken II 1997/98, 25704, nr. 5, p. 28 en p. 29*). Met deze regeling heeft de wetgever het discriminatieverbod afgewogen tegen het grote belang van de vertegenwoordiging van een breed spectrum aan maatschappelijke opvattingen in het parlementaire debat. De wetgever ontzegt partijen alleen een recht op subsidie nadat zij in een 'zorgvuldige procedure' door de strafrechter wegens discriminatie zijn veroordeeld. Buiten dit geval heeft een partij volgens de wet onvoorwaardelijk recht op subsidie, omdat 'stopzetting van de subsidie niet te lichtvaardig als maatregel dient te worden gehanteerd, nu deze maatregel strekt tot corrigerend optreden jegens politieke partijen door de subsidiërende rijksoverheid en derhalve een vorm van overheidsbemoediging met een politieke partij inhoudt.' De Wssp belichaamt volgens de Afdeling een evenwichtige afweging van de wetgever.

Bovendien neemt de Afdeling in aanmerking, dat (1) vrouwen lid kunnen worden van een andere partij, die wel vrouwen kandidaat stelt voor vertegenwoordigende ambten zodat van een daadwerkelijke beperking van het passieve kiesrecht geen sprake is (2.14.2, eerste al.), dat (2) het vrouwen vrijstaat zelf een politieke partij op te richten die vrouwen wel voordraagt voor vertegenwoordigende functies maar verder hetzelfde gedachtegoed uitdraagt als de SGP (2.14.2, tweede al.), dat (3) beperking van politieke partijen in hun vrijheden, gezien hun belang voor het functioneren van het democratisch staatsbestel, slechts in bijzondere omstandigheden zijn toegelaten (2.14.2, derde al.), zoals ook het Europees Hof voor de

Rechten van de Mens oordeelt (2.14.2, vierde al.)

Deze overwegingen zijn ruim opgezet. De Afdeling weegt, voorafgaand aan een oordeel over de noodzaak van een subsidiestop, in abstracto de relevante belangen tegen elkaar af. Deze afweging leidt de Afdeling tot de conclusie dat de SGP naar het normale wettelijke regime recht heeft op subsidie. De subsidieweigering van de minister wordt vernietigd (r.o. 2.15). Echter, niet alleen een subsidiestop is in deze redenering onnodig: uit de overwegingen vloeit voort, dat geen enkele maatregel tegen de SGP nodig zou zijn. Daarmee verschilt de motivering van de Afdeling sterk van die van het Haagse Hof, dat immers voor recht verklaart, dat de Staat maatregelen moet nemen.

*Een alternatieve interpretatie van art. 7 c*

7

Wij hebben grote twijfels bij de interpretatie die de Afdeling aan art. 7 c geeft, als zou het de ruimte bieden voor het maken van een nadere afweging binnen een eigen toetsingkader. Wij menen dat de tekst van art. 7 c helder is, en op zichzelf genomen weinig anders kan betekenen dan dat organisaties op het gebied van het openbare leven vrouwen nooit mogen discrimineren. Die interpretatie is niet vreemd: het verdrag beoogt voor vrouwen een aan die van mannen gelijkwaardige maatschappelijke positie te verwezenlijken. Het ligt gezien dit oogmerk voor de hand, dat juist organisaties op het gebied van het openbare leven, die bij uitstek hun leden in staat stellen zich maatschappelijk te ontplooien, vrouwen niet bij mannen mogen achterstellen.

Vooraf bij de argumenten (1) t/m (4) (zie hiervoor, punt 6, en r.o. 2.11 van de Afdeling) is het effect te zien van de verbinding die de Afdeling legt tussen art. 7 c en het recht op passief kiesrecht van art. 7 a. Het passieve kiesrecht in Nederland is niet discriminatoir. Iedereen kan zich voor een vertegenwoordigend ambt kandidaat stellen. Iedereen kan een eigen partij oprichten. Formeel dwingt ons kiesrecht kandidaten niet eens om lid te zijn van een politieke partij. Partijen die, zoals de SGP, bepaalde categorieën burgers discrimineren, vormen in formele zin dus nooit een belemmering van het passieve kiesrecht.

Deze benadering maakt art. 7 c echter vrijwel zinledig. Immers, als het individuele organisaties op het gebied van het openbare leven wél zou zijn toegestaan om vrouwen te discrimineren, waar ligt dan de grens? Als deze interpretatie consequent wordt doorgetrokken, handelen verdragstaten in overeenstemming met de bepaling, zolang het verenigingsrecht vrouwen maar toestaat zelf een vereniging op te richten, ook als geen enkele organisatie op het gebied van het openbare leven nog vrouwen toelaat. Zo beredeneerd voegt art. 7 c niets toe aan art. 7 a.

Overigens lijkt de Afdeling wel oog te hebben voor de grote invloed die politieke partijen de facto hebben op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging (r.o. 2.11, zesde al.). Wellicht leest de Afdeling art. 7 a juncto 7 c zo, dat ingrijpen soms wél geboden is, doch pas als meerdere (of één grote?) partij(en?) vrouwen discrimineren, zodat de invloed op het passieve kiesrecht de facto aanzienlijk is. Dat lijkt ons echter een onwerkbaar norm, omdat het moment waarop en de partij waartegen moet worden ingegrepen niet is vast te stellen. Bovendien geeft de tekst van de bepaling geen aanknopingspunten voor deze interpretatie. Terzijde merken wij op, dat ook de regering in 1988 stelde, dat aan art. 7 c niet reeds wordt 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 lijkt ons niet verenigbaar met doel en strekking van het Verdrag’ (*Kamerstukken II 1988/89, 18950 (R 1281), nr. 9, p. 15*). Daarmee worden twee belangrijke argumenten van de Afdeling in r.o. 2.14 tegengesproken. De Afdeling laat deze passage uit de totstandkomingsgeschiedenis onvermeld.

*Afweging tegen andere grondrechten*

8

Ook bij onze interpretatie van art. 7 c is een afweging tegen – vooral – de grondrechten van de SGP nodig. Die afweging moet echter plaatsvinden ‘buiten’ art. 7 c en niet met behulp van een daarin ingelezen toetsingskader. Art. 7 c als zodanig verplicht de Staat tot ingrijpen tegenover partijen die vrouwen discrimineren. Bezien moet worden, of de Staat van ingrijpen mag afzien, omdat een daarmee botsende grondrechtenaanspraak van de SGP, dan wel het belang van pluriformiteit voorrang moet krijgen. Als een ander verdragsgrondrecht de Staat juist zou verplichten om zich jegens de SGP van ingrijpen te *onthouden*, zouden er twee conflicterende grondrechtenaanspraken naast elkaar bestaan. In dat geval zou de Staat ruimte hebben om de voorkeur te geven aan het naleven van de andere grondrechten.

De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, van meningsuiting en van vereniging en vergadering, art. 9, 10 en 11 EVRM, zijn de relevantste grondrechten die de SGP toekomen. De vraag of de SGP zich met succes op deze grondrechten kan beroepen, verschilt enigszins per type maatregel dat de Staat tegen haar neemt.

Bij een *verbod* op de SGP toetst het EHRM streng: de Staat moet zwaarwegende gronden kunnen aanvoeren om een verbod van een partij te kunnen rechtvaardigen. Uit het ook door de Afdeling genoemde EHRM 8 december 1999, nr. 23885/94 (Özdep) blijkt, dat het EHRM hecht aan het belang, dat politieke partijen de mogelijkheid krijgen om vrijelijk aan het democratische debat deel te nemen (r.o. 44). Een partijverbod kan daarom alleen in zeer ernstige situaties door de beugel (r.o. 45). In Refah II (EHRM 13 februari 2003, AB 2003, 179) blijkt, dat een verbod alleen mogelijk is, als een partij een voldoende acute dreiging voor de democratie oplevert (r.o. 104) en een bedreiging van het democratisch bestel vormt (r.o. 107). De Afdeling noemt deze arresten als argument voor de stelling, dat de Staat slechts bij uitzondering mag ‘ingrijpen’ in de organisatie van een politieke partij. Deze arresten handelen echter beide over een ontbinding van een politieke partij (in het geval Özdep gepaard gaande met confisquatie van het vermogen). Een verbod op de SGP zou in het licht van deze jurisprudentie uit EVRM-oogpunt waarschijnlijk te ver gaan. Van een verbod is in de onderhavige casus echter geen sprake.

In de zaak tegen de SGP is slechts de subsidie stopgezet. Het EVRM staat deze maatregel waarschijnlijk toe. Ons is op de eerste plaats geen uitspraak van het EHRM bekend, waarin wordt uitgesproken, dat op lidstaten krachtens art. 11 EVRM — of een ander grondrecht — een positieve verplichting zou rusten om politieke partijen te subsidiëren. Het niet (meer) subsidiëren van politieke partijen is dus niet in strijd met een algemene, positieve verdragsplicht tot subsidiëring van politieke partijen. Op de tweede plaats kan de vraag gesteld worden, of de Staat, als hij de SGP als enige politieke partij niet subsidieert, daarmee de SGP op ongerechtvaardigde wijze ongelijk zou behandelen ten opzichte van de andere partijen (art. 11 juncto 14 EVRM of wellicht art. 1 Eerste protocol juncto 14 EVRM). Onmiskenbaar zou de SGP door een subsidiestop anders behandeld worden dan andere politieke partijen (vgl. r.o. 2.14.2, derde alinea). Daar staat tegenover, dat ook ten aanzien van de vraag of voor een ongelijke behandeling voldoende rechtvaardiging bestaat, de verdragstaten een margin of appreciation toekomt. Bovendien zou een subsidiestop jegens de SGP juist bedoeld zijn om discriminatie van vrouwen door deze partij te beëindigen: de maatregel is bedoeld om een andere vorm van ongelijke behandeling tegen te gaan. Volgens ons is de uit een subsidiestop voortvloeiende ongelijke behandeling niet in strijd met art. 14 EVRM, omdat er voldoende rechtvaardiging voor bestaat. Dit is echter niet met volledige zekerheid te zeggen zolang het Straatsburgse Hof zich niet over een vergelijkbaar geval heeft uitgesproken.

Ook een aantal andere maatregelen dan een subsidiestop zouden waarschijnlijk grondrechtelijk door de beugel kunnen. Het zou voor de hand liggen, om in de Kieswet te bepalen, dat politieke groeperingen die (vrouwen) discrimineren geen kandidatenlijst kunnen indienen voor verkiezingen (art. G 1 Kieswet e.v.). Een dergelijke wetswijziging houdt een

bepierking van de verenigingsvrijheid van art. 11 EVRM in. Door aanscherping van het kiesrechtelijk regime worden partijen immers feitelijk gedwongen om hun interne partij-organisatie aan bepaalde vereisten te laten voldoen, althans als zij nog aan verkiezingen willen deelnemen. Dit zou echter een door art. 11 EVRM, tweede lid toegestane beperking van dat recht inhouden. Deze beperkingsclausule staat de verdragstaten toe, de verenigingsvrijheid te beperken ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarbij hebben de staten een *'margin of appreciation'* waarbinnen zij zelf de eerst aangewezen zijn om te bepalen of een beperkende maatregel nodig en geschikt is. Ons lijkt, dat deze bepaling (evenals art. 9 en 10 EVRM), de EVRM-staten toestaat om hun democratie zo in te richten, dat zij politieke organisaties die zich aan discriminatie schuldig maken, uit sluiten van deelname aan de verkiezingen, hetgeen een veel minder ingrijpende maatregel is dan een partijverbod. Tot het nemen van een dergelijke, toegestane maatregel heeft de Staat zich, door partij te worden bij het Vrouwenverdrag, onzes inziens reeds verplicht. Een werkelijk grondrechtenconflict doet zich hier niet voor. De uit art. 7 c Vrouwenverdrag voortvloeiende plicht om in te grijpen wordt niet doorkruist door een onthoudingsplicht die voortvloeit uit het EVRM. Als er wél sprake zou zijn van een dergelijke doorkruising, zou zich mogelijk een verdragsconflict voordoen tussen de verplichting van de Staat om art. 7 Vrouwenverdrag gestand te doen en de verplichting om het EVRM na te leven. Bij een dergelijk conflict tussen twee verdragsbepalingen zou de rechter onzes inziens veel vrijheid toekomen om zelf te 'kiezen'. Omdat een echt verdragsconflict zich hier niet voordoet gaan wij verder niet op deze niet geheel uitgekristalliseerde materie in (zie J.B. Mus, *Verdragsconflicten voor de Nederlandse rechter*, diss., Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996).

Voorafgaand aan het aangaan van het Vrouwenverdrag was er voor de Staat een afweging mogelijk tussen het discriminatieverbod en de verenigings-, uitings- en godsdienstvrijheid. Deze afweging had in het voordeel van de verenigingsvrijheid kunnen uitvallen. De Staat had bij art. 7 c Vrouwenverdrag een voorbehoud voor politieke partijen kunnen maken. Dat is echter niet gebeurd. Een afweging tussen het recht op non-discriminatie van vrouwen en de rechten van politieke partijen is volgens ons dan ook al ten gunste van het discriminatieverbod in (art. 7 c van) het Vrouwenverdrag verdisconteerd. Er is hier dan ook niet daadwerkelijk sprake van *voorrang* van het discriminatieverbod van art. 7 c Vrouwenverdrag op de klassieke grondrechten van de SGP (anders: Hof Den Haag, r.o. 6.19). Art. 7 c Vrouwenverdrag is een vergaand geconcretiseerde, specifieke verdragsbepaling, die de Staat tot het nemen van maatregelen verplicht. De klassieke grondrechten van het EVRM kennen daarentegen beperkingsclausules met een ruime margin of appreciation voor de Staat. Door partij te worden bij het Vrouwenverdrag heeft de Staat gebruik gemaakt van deze beperkingsmogelijkheden en de daarbij behorende *margin of appreciation*, door de verplichting op zich te nemen op te treden tegen organisaties op het gebied van het openbare leven die vrouwen discrimineren.

*Slot*

9

Wat van deze uitspraak te denken? Wij zijn geneigd de Afdeling 'ethisch' gelijk te geven. De SGP vertegenwoordigt opvattingen die onder een klein deel van het electoraat (nu eenmaal) leven. Er is geen concrete aanwijzing dat de SGP een gevaar zou vormen voor het voortbestaan van de pluriforme, democratische rechtsorde. Het staat in onze democratie bovendien iedereen die aanstoet neemt aan het vrouwenstandpunt van de SGP vrij, om deze opvatting in het vrije, democratische debat te bestrijden. De zaak illustreert dan ook een bedenkelijke kant van de ruime toegang tot de rechter voor ideële organisaties: de SGP wordt hier dwarsgezeten door lieden die zij niets misdaan heeft, maar die ageren uit persoonlijke, ideële afkeer van een standpunt dat afwijkt van het hunne.



Naar geldend recht had Clara Wichmann onzes inziens echter een sterke zaak. Teneinde haar in het ongelijk te stellen heeft de Afdeling een selectieve keuze gemaakt uit de beschikbare argumenten en op gekunstelde wijze eigen afwegingsruimte in art. 7 c Vrouwenverdrag ingelezen. De Afdeling heeft in haar uitspraak uit een amalgaam van grondrechten en democratische beginselen een soort waardensysteem (een ‘toetsingskader’) tevoorschijn getoverd waarbinnen zij de casus naar eigen smaak kon oplossen.

R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen

Voetnoot

[1]

Promovendi staatsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen.

Copyright © Kluwer 2012  
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 09-07-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.