

DE VOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE
De heer José Manuel Barroso
Wetstraat 200
B-1049 BRUSSEL

Secr. 2008/005
Gelijke kansen voor allen

23 april 2008

Geachte Voorzitter,

Naar aanleiding van het door de Europese Commissie uitgeroepen jaar 2007 tot het Europese *Jaar van de gelijke kansen voor allen*, heeft CISA zich schriftelijk tot de Europese Commissie gewend (Brief van 6 december 2007). In de brief heeft CISA aangevoerd, dat de Nederlandse wetgeving achterloopt op het sterk toegenomen aandeel van de alleenstaanden in de samenleving. Geadstrueerd met enkele voorbeelden, schreven wij dat dit, wellicht onbedoeld, een nadelige uitwerking heeft op de kansen en mogelijkheden voor alleenstaanden om op een bevredigende en zinvolle wijze vorm te geven aan hun leefsituatie. CISA heeft de Commissie verzocht de Lidstaten erop te wijzen dat de rechten en vrijheden die in Europese wetten en in Europese en Internationale verdragen zijn opgenomen ook gelden voor de alleenstaande burgers. Daarvoor heeft CISA enkele voorstellen gedaan.

In haar reactie op de brief heeft de Eenheid Gelijkheid van vrouwen en mannen, etc., namens commissaris Spidla, tot wie CISA zich met een overeenkomstige brief had gericht, geantwoord, dat discriminatie ten aanzien van alleenstaanden en meer in het algemeen discriminatie op grond van sociale status niet binnen het bestek van artikel 13 van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap valt.

CISA heeft geconstateerd, dat in het gewijzigde artikel 13 EG bij het Verdrag van Nice de discriminatieverboden limitatief zijn geformuleerd, evenals in het Handvest van de Grondrechten, en als uitloeiisel daarvan ook in het te ratificeren Europees Verdrag. De rechtscriteria 'op welke grond ook', 'of andere status' zijn in artikel 13 EG en in het genoemde Handvest niet opgenomen.

Relatie met EVRM en IVBPR

CISA is ontsteld en verbaasd over deze gang van zaken in een Europa dat berust op democratische principes en gelijkheid voor alle Europese burgers.

Voorts rijst de vraag, hoe wetgeving van de Europese Unie is te verenigen met wetgeving van de Raad van Europa. Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950 (EVRM), bepaalt dat discriminatie verboden is en dat het genot van de rechten en vrijheden die in dat Verdrag zijn vermeld, zijn verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, of andere status (naast de opgesomde discriminatiegronden) (artikel 14).

Bovendien is het EVRM in het 12e Protocol bij het verdrag in 2005 uitgebreid met een algemeen discriminatieverbod dat de beperktheid van artikel 14 moet opheffen.¹

In het Internationaal verdrag politieke en burgerlijke rechten (IVPBR) is bepaald dat allen gelijk zijn voor de wet en zonder discriminatie aanspraak hebben op gelijke bescherming door de wet. De wet verbiedt discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook (artikel 26).

Het EVRM en het IVPBR beogen niet een uitputtende uitwerking te geven aan de opgesomde discriminatiegronden in respectievelijk artikel 14 en artikel 26 van deze verdragen. Dat blijkt uit de genoemde 'op welke grond ook', of 'andere status' naast de vermelde discriminatiegronden. Dat impliceert dat niet alles wat buiten de in deze verdragen opgenomen discriminatiegronden niet uitdrukkelijk wordt verboden, ook zou zijn toegestaan.

Concept gelijkheidsbeginsel

De Eenheid vrouwen en mannen, etc. van de commissie laat de sociale dimensie, de materiële gedaante, van het gelijkheidsbeginsel ten onrechte buiten beschouwing. De sociale dimensie vertegenwoordigt een essentieel juridisch principe van het gelijkheidsbeginsel. Het is gerelateerd aan de *sociale rechten* omdat daarbij de sociale verschillen tussen mensen worden gerespecteerd, en personen of groepen mensen niet ongelijk mogen worden behandeld op basis van verschillen die er niet toe doen. Daarmee is rechtvaardigheid als grond van het gelijkheidsbeginsel gegeven.

De formele gedaante van het gelijkheidsbeginsel ziet op het gelijk behandelen van gelijke gevallen en betreft alleen de toepassing van de wet en de wettelijke procedures. Hierbij blijft de inhoud van de wet buiten beschouwing.

Daardoor kan een maatregel volgens een formele benadering van het gelijkheidsbeginsel als gelijke behandeling worden beschouwd, volgens een materiële benadering, wat is het resultaat, echter niet. Volgens Simon vloeit de rechtsgrond voort uit het materiële gelijkheidsbeginsel, dat de persoonlijke vrijheid van de rechtssubjecten voorop stelt, en dat wordt geregeerd door het formele gelijkheidsbeginsel.²

Eerder heeft CISA haar ernstige ongerustheid uitgesproken inzake het Ontwerp van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa, over de rechtspositie van alleenstaanden in Europa (brief van 29 maart 2004, nummer Secr. 2004/007).

In de artikelen die discriminatie verbieden was leefvorm niet als discriminatiegrond opgenomen. Daardoor dreigen alleenstaanden, schreef CISA, in de Europese Unie niet de rechtsbescherming te worden geboden die wel de als discriminatiegrond genoemde groepen toekomen. Uw voorganger, de heer R. Prodi, antwoordde, dat de Commissie terzake van de rechtsbescherming van alleenstaanden de bezorgdheid van CISA niet deelt. Als reden voerde de heer Prodi aan, dat uit de Engelse tekst in artikel II-21 'such as' blijkt dat de opsomming van de discriminatiegronden niet limitatief is (brief van 5 april 2004, kenmerk D(2004) 3144/PVN/-amt). In reactie op voormelde brief, schreef CISA met redenen omkleed, dat de brief desondanks de ongerustheid over de rechtspositie van alleenstaanden in Europa niet heeft weggenomen (brief van 5 mei 2004, nummer Secr. 2004/014).

Het eerdergenoemde artikel 13 EG en het Handvest van de Grondrechten, laat als gevolg van de strikt limitatieve opsomming van discriminatiegronden, zelfs geen **enkele** ruimte meer voor rechtsbescherming voor niet als discriminatiegrond genoemde bevolkingsgroepen, in casu alleenstaanden.

Verzoek

CISA verzoekt u in het licht van het vorenstaande, vriendelijk om een reactie op de volgende vragen.

1. Is uitsluiting van alleenstaanden van het discriminatieverbod te verenigen met de rechtsopvatting 'gelijke kansen voor allen', en met gelijkheid en rechtszekerheid in de Europese Unie als democratische rechtsgemeenschap?
2. Is wetgeving van de Europese Unie, in casu artikel 13 EG, en is het Handvest van de Grondrechten, waarin discriminatie van alleenstaanden is toegestaan, te verenigen met wetgeving van de Raad van Europa?
3. Is het verenigbaar met de sociale dimensie van het gelijkheidsbeginsel als essentieel juridisch principe, dat discriminatie ten aanzien van alleenstaanden en meer in het algemeen discriminatie op grond van sociale status niet binnen het bestek van artikel 13 EG valt?
4. Indien u deze vragen ontkennend beantwoordt, gaat de Commissie dan initiatieven nemen ten behoeve van een gelijke rechtspositie van de alleenstaande Europese burgers?

CISA wacht met grote belangstelling uw reactie af.

Een brief met overeenkomstige inhoud is ook aan commissaris Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Gelijke Kansen, Vladimir Spidla, gezonden.

Hoogachtend,
 Het bestuur van de Stichting Centrum Individu
 en Samenleving, CISA,

Mw. drs. L. de Zwaan
 (voorzitter)

¹ Protocol Nr. 12 bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden Artikel 1 - Algemeen verbod van discriminatie

1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.
2. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op, met name, een van de in het eerste lid vermelde gronden.

² Simon, H.J. *De verkeerde kant van het gelijkheidsbeginsel*, SR 1994-2.

Tevens aan alle daartoe relevante Europese instanties gezonden, zoals aan:
het Europese Parlement; het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, Afdeling Sociale Zaken en Gelijke Kansen en de Raad van de Europese Unie.

De slotconclusie van de brief luidt: "Zoals u ziet, valt discriminatie ten aanzien van alleenstaanden en meer in het algemeen discriminatie op grond van sociale status niet binnen het bestek van artikel 13 van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap. De door u beschreven situatie en de voorgestelde maatregelen vallen dus bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht onder de bevoegdheid van de lidstaten."

CISA heeft het in de brief genoemde artikel 13 van de "geconsolideerde" (lees gewijzigde) "versie van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap" erop nageslagen. Het artikel betrof oorspronkelijk gelijke behandeling van mannen en vrouwen, maar is aangevuld met de huidige, uitdrukkelijk in de wetten opgenomen discriminatieverboden, maar dan zonder de rechtscriteria 'op welke grond ook', 'of andere status'. Dat wil zeggen, de discriminatieverboden zijn limitatief opgesomd.

Hieronder volgt het desbetreffende eerste lid van artikel 13 EG.

"1 Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag, kan de Raad, binnen de grenzen ...

Met de Raad wordt de Raad van Ministers bedoeld, niet te verwarren met de Raad van de Europese Unie. Bij de Raad van Ministers zijn 47 landen aangesloten, bij de EU 27.