

De Staatssecretaris van Europese Zaken
De heer drs. F.C.G.M. Timmermans
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB 's-GRAVENHAGE

Secr. 2008/025
Gelijke kansen voor allen (art. 13 EG-verdrag)

9 augustus 2008

Geachte heer Staatssecretaris,

In dank ontving CISA uw reactie op haar brief van 4 juni 2008 inzake 'Gelijke kansen voor allen', d.d. juni 2008, kenmerk DJZ/ER-2008/286.

CISA constateert dat u haar mening deelt voor wat betreft de 'open' formuleringen in artikel 26 IVBPR en in artikel 14 EVRM, jo. artikel 1 van Protocol no. 12 bij het EVRM, en de juridische implicaties die deze – ook voor alleenstaanden – zouden moeten hebben. Desondanks bent u niet ingegaan op de vraag hoe de discriminatieverboden voor de selectieve en limitatief geformuleerde groepsclassificaties in artikel 13 EG zijn te verenigen met deze verdragen van de Raad van Europa.

Voorts heeft CISA in voormelde brief uiteengezet dat uit de rechtspraktijk blijkt, dat ook deze verdragen voor alleenstaanden geen effectieve rechtsbescherming bieden (zie onder punt 2. van par. 'Schending van het recht').

U wijst op artikel 1 van de Nederlandse Grondwet dat discriminatie *op welke grond dan ook* verbiedt.

De in dit artikel opgenomen grondrechten betreffen de afbakening van de vrijheidssfeer van de burger jegens de overheid en verplichten daarmee de overheid zich van inmenging in die vrijheidssfeer te onthouden. Zij verlenen de burgers een subjectief danwel *onvervreemdbaar* recht, een directe aanspraak op de overheid.

De sociale grondrechten bevatten geen subjectief recht voor de burger, maar houden slechts een inspanningsverplichting, *regelingsopdracht*, voor de overheid in. Dit verschaft de wetgever politieke vrijheid, die de rechter op grote afstand plaatst. De sociale grondrechten kunnen uitsluitend door nadere wetgeving worden gerealiseerd. Discriminatieverboden inzake sociale rechten worden voor de selectieve en limitatief geformuleerde groepsclassificaties in aparte wetten geregeld.

Specifieke groepen die op grond van groepskenmerken als expliciete discriminatiegrond gelden, kunnen met het gelijkheidsbeginsel sociale en maatschappelijke achterstelling met succes bestrijden. Het gaat dan om zogenoemde verdachte criteria; die wekken op voorhand een vermoeden van discriminatie op. De rechter moet dan strenger aan het gelijkheidsbeginsel toetsen.

Bij onderscheid op een verdacht criterium zal hij eerder tot onrechtmatigheid van een nadelige behandeling besluiten. Bij alleenstaanden, die niet als expliciete discriminatiegrond danwel verdacht criterium zijn opgenomen, wordt achterstellend onderscheid eerder aangemerkt als 'neutraal' onderscheid.

Zoals in eerder genoemde brief van CISA opgemerkt, blijkt uit de rechtspraktijk dat alleenstaanden veelal niet met succes een beroep op het gelijkheidsbeginsel kunnen doen.

Terzake van artikel 13 EG-verdrag merkt u op, dat het artikel slechts een machtigingsbepaling is op grond waarvan de EG-instellingen nadere (secundaire) regelgeving mogen vaststellen.

Dit argument treft naar onze mening geen doel. In het licht van het door de Europese Gemeenschap uitgedragen fundamentele beginsel van effectieve rechtsbescherming **voor allen**, is het mandaat van de

Europese Commissie om slechts op het gebied van discriminatie op grond van de limitatief geformuleerde discriminatiegronden te handelen en wetgevend op te treden in strijd met dit beginsel. Het is rehtens onverdedigbaar dat de Commissie geen specifiek mandaat heeft om maatregelen te nemen bij discriminatie van alleenstaanden (brief van 22-07-2008, Barroso (2008) A/3015, Barroso (2008) D/1422, van de Commissie aan CISA).

De Europarlementariër mevrouw **Kathalijne Buitenweg (GroenLinks)** heeft, mede op instigatie van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks, met succes bij voorzitter Barroso van de Europese Commissie bezwaar aangetekend tegen het niet noemen van homo's in artikel 13 EG-verdrag. Dit toont aan dat aanpassing van artikel 13 EG-verdrag politiek haalbaar kan zijn.

Aangezien artikel 21 van het Handvest discriminatie *met name* op de daarin vermelde gronden verbiedt, is volgens u ook dit artikel 'open' verwoord. Gezien de zeer ruime uitleg die de rechter aan de beleidsvrijheid van de Lidstaten toekent, heeft dit voor alleenstaanden in de rechtspraak geen enkele praktische betekenis. Taalkundig heeft de uitdrukking 'met name' bovendien betrekking op de daaropvolgende concreet genoemd aspecten of namen, in casu discriminatiegronden. Bij een als open formulering bedoelde betekenis zou de term 'zoals' zijn gebezigd.

Als voorbeeld uit de rechtspraak moge het volgende dienen.

In 1995 verklaarde de Arrondissementsrechtbank in Den Haag het beroep van een alleenstaande vrouw inzake ongeoorloofd onderscheid tussen gehuwden en ongehuwden in de (toenmalige) Abpw ongegrond. Daarbij overwoog de rechtbank, dat in veel regelingen op sociaal en fiscaal gebied bewust onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden en ongehuwde personen, en/of tussen alleenstaanden en samenwonenden (...) en dat ongelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden derhalve rechtstreeks voortvloeit uit een groot aantal wettelijke bepalingen en in zoverre maatschappelijk is aanvaard (Rb. 1995, nr. AWB 95/591 ABP).

De rechter oordeelt eigenlijk, dat het onderscheid niet verkeerd is omdat het veel gemaakt wordt. Volgens Klaassen levert, als ongelijke behandeling ergens in een wettelijke bepaling is opgenomen, dat niet automatisch een rechtvaardiging op voor ongelijke behandeling op alle andere terreinen (W.E.E. Klaassen in zijn *Aantekening bij Rb. 1995, nr. AWB 95/591 ABP* in, Pens. Jur., okt. 1995).

De reactie namens commissaris Spitla op de meermalen hiervoor genoemde brief van CISA, dat discriminatie ten aanzien van alleenstaanden niet binnen het bestek van artikel 13 van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap valt, laat evenmin twijfel bestaan aan de expliciete uitsluiting van alleenstaanden van het recht op gelijke behandeling (brief 28-02-2008, EMPL/G/2/VD/hd D(2008)4343).

CISA wijst er eveneens op, dat de Commissie gelijke behandeling er reeds diverse malen op heeft gewezen dat de Awg alleenstaanden onvoldoende rechtsbescherming biedt.¹

Gezien het vorenstaande moge het duidelijk zijn dat het Europese Hof van Justitie – het volgende door u genoemde punt – met de erkenning van het beginsel van gelijke behandeling als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, niet (mede) de alleenstaanden op het oog heeft gehad.

U merkt op dat het "Europees Jaar 2007: Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen" is aangegrepen om het grote publiek te wijzen op het belang van een rechtvaardige samenleving waarin mensen solidair met elkaar zijn.

Het Agentschap SZW, dat voor Nederland als "Nationaal Uitvoeringsorgaan" is uitgekozen, heeft zich voor toekenning van subsidie voor desbetreffende projecten krachtens de "Tijdelijke Nationale Subsidieregeling Europees Jaar van Gelijke Kansen" gebaseerd op de limitatieve discriminatiegronden van artikel 13 EG-verdrag. Projecten met betrekking tot alleenstaanden werden dan ook afgewezen en kwamen niet voor subsidie in aanmerking.

Ook worden ontwerprichtlijnen ex artikel 13 EG opgesteld. Zoals bekend, zijn de Lidstaten verplicht hun wetgeving aan de Europese richtlijnen aan te passen.

Overigens laat de reactie van de Europese Commissie op de brief van CISA er geen enkele twijfel over bestaan dat alleenstaanden (ook binnen het bestek van artikel 13 van het EG-verdrag) zijn uitgesloten van het discriminatieverbod.

CISA meent met het vorenstaande overtuigend te hebben aangetoond, dat uw conclusie dat de combinatie van grondwettelijke en Europees- en internationaalrechtelijke bepalingen voldoende rechtsbescherming biedt tegen discriminatie op grond van de *burgerlijke staat*^{2 en 3} alleenstaand, en *meer in het algemeen discriminatie op grond van sociale status* niet steunt op de feiten.

CISA verzoekt u alsnog op de in deze brief aangevoerde argumenten te reageren.

Hoogachtend,

Het bestuur van de Stichting Centrum
Individu en Samenleving, CISA

Mw. drs. L. de Zwaan
(voorzitter)

¹ Zie onder andere CGB-advies/2001/05, 18 oktober 2001, advies op het Concept-Standpunt van de regering in het kader van de evaluatie van de Awgb.

² Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek verstaat onder burgerlijke staat de juridisch relevante toestand van een persoon. Van een juridisch relevante toestand is sprake, wanneer het een hoedanigheid betreft, waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. Bij alleenstaand is dat, evenals bij de hoedanigheid gehuwd danwel geregistreerd, het geval. De gevolgen van deze hoedanigheden zijn in allerlei wetten en regelingen, rechten en plichten, terug te vinden.

³ Het Europese Hof voor de rechten van de Mens heeft in zijn arrest van 7 december 1976 (NJ 1978, 235) het begrip "status" nader uitgelegd in het kader van artikel 14 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, welk artikel discriminatie op grond van (ondermeer) status verbiedt.

Het Hof besliste dat artikel 14 een handeling verbiedt die onderscheid maakt op grond van een persoonlijk kenmerk waardoor personen of groepen van elkaar worden onderscheiden.
