Zodra burgers worden verplicht elkaar gelijk te behandelen, wordt Artikel 1 van de Grondwet een bom onder de rechtsstaat

Posted on 10 februari 2024 by Patrick van Schie

Is niet een eerste vereiste in een rechtsstaat dat mensen gelijk worden behandeld? Degenen die vrezen dat de rechtsstaat in gevaar is onder een kabinet waaraan de PVV deelneemt, verwijzen zeker ook naar dat beginsel. Discriminatie is in strijd met artikel 1 van onze Grondwet.

Voordat overhaaste uitspraken worden gedaan, moet goed worden bekeken wat het eerste artikel van onze Grondwet precies behelst en impliceert. De letterlijke tekst luidt sinds vorig jaar: 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.' Over de betekenis van dit artikel ontstaan weleens misverstanden en bovendien zijn de interpretaties niet eenduidig. Sterker:

juristen van naam en politici hebben er daadwerkelijk nogal verschillend over geoordeeld.

Artikel 1 is niet belangrijker dan andere grondwetsartikelen

Het feit dat het gelijkheidsartikel in onze Grondwet als eerste wordt genoemd, kan de gedachte ingeven dat het belangrijker is dan de andere grondwetsartikelen. Maar dit is niet het geval. Zoals de huidige vicevoorzitter van de Raad van State, Thom de Graaf (D66), een jaar of twintig geleden als minister van Binnenlandse Zaken aangaf tijdens een constitutioneel debat in het parlement: onze Grondwet kent geen hiërarchie van grondrechten. Anders gezegd: de volgorde geeft geen indicatie aan welk artikel meer belang moet worden gehecht en welk artikel derhalve zwaarder zou moeten tellen dan een ander grondrecht.

Pim Fortuyn wekte in februari 2002 veel opschudding door in een interview met *de Volkskrant* te zeggen dat artikel 1 van de Grondwet hem niet mocht belemmeren vrijuit te zeggen wat hij vond (conform de uitingsvrijheid in artikel 7 van de Grondwet) en dat anders dat 'rare' artikel 1 maar moest worden afgeschaft. Hij had juridisch gezien gelijk dat artikel 1 niet inhoudt dat je over de daarin genoemde groepen niets meer zou mogen zeggen, oftewel: artikel 1 beperkt niet de reikwijdte van artikel 7. Hij had eveneens gelijk dat het iedere politicus vrij staat een wijziging of zelfs afschaffing van artikel 1 te bepleiten. Zolang dat maar volgens de juiste (in de Grondwet omschreven) procedure gaat, is daar niets ongrondwettigs of anti-rechtsstatelijks aan.

Natuurlijk mogen burgers en politici vinden dat artikel 1 het zwaarste zou moeten wegen. Evengoed mogen andere burgers en politici daartegenover stellen dat zij artikel 7 juist belangrijker vinden dan artikel 1. Juridisch geldt er echter geen rangorde. Dat dit nog steeds zo is, werd in het recente boek van staatsrechtdeskundigen *Een nieuw commentaar op de Grondwet* (onder redactie van Afshin Ellian en Bastiaan Rijpkema) bevestigd: 'Botsing van grondrechten: geen hiërarchie.'

De laatste wijziging van grondwetsartikel 1 dateert van vorig jaar. Handicap en seksuele gerichtheid zijn toegevoegd aan de categorieën op grond waarvan geen discriminatie mag plaatsvinden. Voorstanders van die uitbreiding vonden dat een

versterking, maar hier is iets vreemds aan de hand. Was hun gedachte soms: indien een bepaalde categorie niet wordt genoemd, mag die misschien wel worden gediscrimineerd? De woorden 'of op welke grond dan ook' zijn echter meteen bij de vaststelling van het artikel in 1983 toegevoegd om dit te ondervangen. Waarom dan dus extra categorieën opsommen?

Er zijn altijd indelingen van mensen denkbaar die niet in de opsomming staan. Op deze manier is het wachten tot zich nieuwe groepen aandienen die zich achtergesteld voelen en een verdere uitbreiding van de opsomming verlangen. Dat maakt het artikel niet alleen onleesbaar, maar verzwakt bovendien de boodschap. Mocht de Grondwet weer eens worden gewijzigd dan verdient het aanbeveling niet nog eens nieuwe categorieën toe te voegen maar de opsomming te schrappen. '*In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister*', zo wist Goethe al.

Rechtsgelijkheid vergt een neutrale overheid

Indien discriminatie fout is, doet de grond er niet toe. Met een belangrijk maar: het hangt ervan af of de bepaling louter verticaal of ook horizontaal wordt toegepast. Verticale werking betreft de verhouding tussen een overheid en burgers. Horizontale werking betreft de verhouding tussen burgers onderling.

Verticale werking betekent eigenlijk niets anders dan het liberale Verlichtingsideaal van rechtsgelijkheid. In 1801 stond dit in de voorloper van onze Grondwet als volgt omschreven: 'Alle Leden der Maatschappij zijn gelijk voor de Wet zonder eenig onderscheid van rang of geboorte.' Een overheid dient blind te zijn in de behandeling van burgers; hun afkomst, identiteit of voorkeuren horen er niet toe te doen in hoe zij door de overheid worden behandeld.

Daar hoort natuurlijk bij dat overheidsdienaren niet mogen uitstralen welke voorkeur zij al dan niet hebben. De overheid hoort neutraal te zijn en te handelen; die neutraliteit dient dan ook voorop te staan wanneer ambtenaren met burgers in contact komen. Wat voor achtergrond een ambtenaar heeft doet er niet toe, als hij of zij maar bekwaam is en de wet zonder aanziens des persoon uitvoert. De politieke voorkeur of religieuze overtuiging van een ambtenaar mag niet in zijn of haar functioneren doorklinken. Wie zich zorgen maakt over de rechtsstatelijkheid zou vooral dat goed moeten beseffen.

Of een ambtenaar sympathiseert met Hamas-terroristen of met Israël doet niet ter

zake, tenzij die ambtenaar een terroristische organisatie helpt of het buitenlands beleid van de regering ondermijnt. Want die laatste twee situaties zijn natuurlijk in geen geval acceptabel. Een overheidsdienaar mag voorts elke levensovertuiging hebben maar deze niet in werktijd uitdragen. Die doet namelijk op dat moment niet ter zake.

Wanneer een vrouwelijke ambtenaar het nodig vindt haar moslimgeloof uit te dragen door in functie een hoofddoek, laat staan zwaardere gezichtsbedekking, te dragen, geeft zij aan dat de islam voor haar belangrijker is dan de neutraliteit. Daarmee toont zij aan ongeschikt te zijn voor de functie. Ondermijning van de rechtsstaat vindt plaats door gemeentebesturen die toestaan dat ambtenaren hun geloof onder werktijd uitdragen.

Het grote gevaar van horizontale werking

De gelijke behandeling heeft altijd verticaal gegolden, dat wil zeggen in de verhouding tussen overheid en burgers. In de aanloop naar de grondwetsherziening die in 1983 van kracht werd, en waarbij het huidige artikel 1 grotendeels gestalte kreeg, kwam de vraag op of er ook horizontale werking aan moest of mocht worden toegekend.

Bij de (eerste) behandeling van het concept-grondwetsartikel in de Tweede Kamer in 1976 waarschuwden Kamerleden uit verschillende politieke groeperingen tegen horizontale interpretatie van het artikel over gelijke behandeling. VVD-Tweede Kamerlid Annelien Kappeyne van de Coppello bijvoorbeeld noemde deze horizontale werking, tussen burgers onderling, ‘een zware beslissing die binnendringt in de privésfeer van de burgers zelf’. ‘Rooie Lien’ – niet alleen vanwege haar haarkleur zo genoemd – vreesde: door met horizontale werking in te stemmen ‘zetten wij de sluizen te zeer open zonder de vloed te kennen’. Zij had gelijk.

A.M. Donner, een van de voorzitters van de staatscommissie Cals-Donner (en vader van de CDA-politicus), verwoordde het in het *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* vlak na de grondwetswijziging van 1983 nog scherper. Hij duidde de gelijkwaardigheid van mensen aan als ‘een netelige zaak’, zeker wanneer de overheid deze met ‘dwangmiddelen’ in het maatschappelijk verkeer zou willen doorvoeren. Donner vervolgde: ‘Emancipatie kan de staat bevorderen door het voorbeeld te geven; als hij haar oplegt of zelfs maar de emancipatie tot verplichte leer wil stellen, dan wordt hij even tyranniek als de Sovjet-staat’.

Het opleggen van een non-discriminatie-gebod aan burgers is onmogelijk en uiterst onwenselijk. Ieder mens maakt in zijn relaties met andere mensen steeds onderscheid. Dat is onvermijdelijk en op grond waarvan iemand dit doet gaat niemand iets aan. Wie anders dan de persoon in kwestie zelf zal hebben te bepalen of het gehanteerde criterium van onderscheid relevant is?

Iedereen maakt onderscheid

Met wie wij willen samenwonen, vriendschap sluiten, sporten of anderszins willen vertoeven: het zijn beslissingen die wij vaak op gevoels- of andere irrationeel overkomende gronden nemen. Omdat ik iemand leuk vind, ben ik ermee bevriend. Omdat iemands gezicht mij niet aanstaat of zijn gedrag mij ergert, ga ik er niet (of zo min mogelijk) mee om. Iedereen maakt zulk onderscheid, niemand zou anders kunnen, en geen politicus of ambtenaar die er iets mee te maken heeft.

Vrijheid betekent dat wij over zulke beslissingen met wie wij wel en met wie niet willen verkeren aan niemand verantwoording schuldig zijn; wel in de allerlaatste plaats aan een overheid. Zodra burgers worden verplicht elkaar gelijk te behandelen gaat hun vrijheid teloor. Dan verwordt artikel 1 van de Grondwet tot een bom onder de rechtsstaat zelf. Een ware rechtsstaat behoort immers eerst en vooral aan burgers een vrije sfeer van denken en handelen te garanderen.

Patrick van Schie *is historicus en directeur van de TeldersStichting, het onafhankelijke wetenschappelijk bureau ten behoeve van het liberalisme gelieerd aan de VVD.*

Wynia's Week is jarig! Bent u al donateur? *Dan hopen wij dat u ook in dit nieuwe jaar weer meedoet. Kwam het er nog niet van, maar wilt u wel Wynia's Week mogelijk maken? Dan hopen we dat u* ***nu ook de stap*** *zet.* ***Doneren kan op verschillende manieren*** *en zowel met een* ***éénmalig*** *bedrag als met een* ***maandelijkse*** *bijdrage. Hartelijk dank!*