



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De verhouding van staat en religie in een veranderende Nederlandse samenleving

Blom, D. van der

Citation

Blom, D. van der. (2016, July 6). *De verhouding van staat en religie in een veranderende Nederlandse samenleving*. s.n., S.l. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/41535>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/41535>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/41535> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Blom, Dirk van der

Title: De verhouding van staat en religie in een veranderende Nederlandse samenleving

Issue Date: 2016-07-06

In dit hoofdstuk wordt de werkzaamheid van nationale en internationale normatieve bepalingen en de invloed van de ‘margin of appreciation’ besproken. Van de staat wordt een grote mate van godsdienstige neutraliteit vereist, waardoor de mogelijkheid dat deze binnen een multiculturele samenleving in een spagaat komt te verkeren, aanmerkelijk wordt vergroot. Daarmee komen democratische denkbeelden in de knel maar zonder meningsuitingen en ideeën binnen de samenleving ‘that offend, shock or disturb, there’s no democratic society’, zoals het EHRM in een belangrijke zaak uitsprak. De houding die de staat daaruit voortvloeiend idealiter dient aan te nemen is die van *onafhankelijk* arbiter. Maar die houding wordt regelmatig verstoord door onder meer ambtelijke beslissingen. Namen: Lange-meijer, Voltaire, Fortuyn, Wilders, Kohnstamm, Van Gogh, Cliteur, Ellian.

11.1 EUROPEES VERDRAG VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

De vrijheid van godsdienst in ons land is niet absoluut en de omvang van de godsdienstvrijheid kan binnen het publieke domein beperkt worden zoals de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet’ in art. 6 lid 1 Gw duidelijk maakt. In de staatsrechtelijke literatuur wordt het ruim 40 jaar oude Geertruidenberg-arrest, dat betrekking heeft op het processieverbod buiten de traditioneel katholieke gebieden in ons land, vandaag de dag beschouwd als oudvaderlands recht.¹ De HR oordeelde in dit arrest² dat ‘in een land als Nederland, met een naar godsdienstige gezindheid gemengde bevolking’ bij openbare godsdienst oefeningen, waarbij ook andersdenkenden buiten hun wil worden betrokken (Dus toeschouwer zijn van de processie; DvdB). Derhalve kan een wettelijke voorziening welke die vrijheid van godsdienst enigszins beperkt als een voor de bescherming van de openbare orde noodzakelijke maatregel worden beschouwd.³

Dit is in de huidige tijd waarin veel discussie wordt gevoerd over ‘religie in het publieke domein’ een belangrijke uitspraak. De Hoge Raad kwam in dit arrest tot het oordeel dat de vrijheid van godsdienst uitoefening in het openbaar kan worden beperkt in het belang van de openbare orde.

1 Van der Pot 2001, p. 324.

2 Het oude art. 184 Gw, toetsend aan art. 9 EVRM.

3 HR 19 januari 1962, NJ 1962, 107 (m.nt. B.V. A. R.).

Bij dit arrest formuleerde de procureur-generaal Langemeijer een van de HR afwijkende toetsingsnorm luidende dat 'noodzakelijk, de beperking eerst is wanneer de afweging van de bezwaren van de maatregel zelf' (in dit geval de beperking van een mensenrecht, te weten de uit de vrijheid van godsdienst in casu voortvloeiende vrijheid van godsdienstige meningsuiting) 'tegen de grootte van de kans, de ernst van de inbreuk waarop kans bestaat en de mogelijkheid, om haar met andere middelen voldoende tegen te gaan, haar als geboden moeten doen beschouwen'. Feitelijk zegt Langemeijer dat deze beperking een ultimatum remedium is waartoe men alleen dan maar zijn toevlucht mag nemen wanneer ook minder zware beperkingen zijn overwogen.

Gezien de steeds terugkerende maatschappelijke opwinding de laatste jaren als het gaat over de publieke belijdenisvrijheid, voortvloeiend uit de vrijheid van godsdienst, is de formule van Langemeijer springlevend.⁴ De katholieke processie hoeft maar vervangen te worden voor andere publieke (semi)religieuze, godsdienstige of levensbeschouwelijke uitingen, zoals het Antilliaanse carnaval, het Chinees Nieuwjaar, het hindoetempelfeest, het Suikerfeest, de jaarlijkse Gay Pride in Amsterdam of het voeren van een Europese kentekenplaat met een krans van twaalf sterren om de nationaleitsaanduiding heen⁵ om te zien dat we beland zijn op een punt in onze staatsrechtelijke geschiedenis waarin andersdenkenden niet zelden veelal buiten hun wil in geraken. Alleen is het vraagstuk aangaande de godsdienstige belijdenisvrijheid thans gecompliceerder dan ooit. Dit niet alleen door de aanwezigheid van een grotere diversiteit aan godsdiensten, en levensbeschouwingen in ons land, maar ook door een veelheid aan bepalingen die zowel godsdienst, levensbeschouwing als de vrijwaring van godsdienst en levensbeschouwing beschermen. Er zijn in ons land legio nationale en internationale bepalingen die de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging of de vrijwaring daarvan beschermen.⁶

Krachtens art. 93 Gw hebben verdragsbepalingen verbindende kracht nadat zij zijn afgekondigd. Daarnaast vinden nationaal wettelijke voorschriften binnen het Koninkrijk geen toepassing, als gevolg van art. 94 Gw welke de naleving van bepalingen van verdragen verplicht.⁷ Uit de hiervoor genoemde bepalingen blijkt dat de omvang van de vrijheid van godsdienst geen vaste grootte is, maar dat deze kan afhangen van omstandigheden die per staat of zelfs per regio kunnen verschillen. Art. 9 EVRM beschermt 'de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst', om deze hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé tot uitdrukking te brengen. Maar dit artikel beschermt ook het recht om van godsdienst te veranderen of om een godsdienst te verlaten.

4 Dommering 2003 a, p. X.

5 Gewetensbezwaarde, Hof Leeuwarden 8 februari 2008, WAHV 07-01357.

6 In de bijlage zijn deze opgenomen.

7 Fleuren 1998, p. 101-107.

Daarnaast heeft deze bepaling tot doel het godsdienstig pluralisme te waarborgen zoals het EHRM bepaalde in het arrest Kokkinakis vs. Griekenland.⁸ Verder laat art. 9 EVRM ruimte voor de vrijheid van levensovertuiging; het tot uitdrukking brengen van 'een overtuiging in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing en in het onderhouden van geboden en voorschriften'. De vrijheid van godsdienst van art. 9 EVRM bestaat dan ook feitelijk uit twee delen.

Het eerste houdt in dat een ieder een beroep kan doen op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, het *forum internum*, het vormen en hebben van de innerlijke overtuiging of het geweten van het individu zelf.⁹ De normatieve betekenis hiervan is dat een gelovige alleen verantwoording schuldig is aan de God die hij of zij aanhangt, waarop geen beperkingen kunnen worden toegestaan.¹⁰

Het tweede recht omvat de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, evenals de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé een godsdienst te belijden of deze overtuiging tot uitdrukking te brengen.

De vrijheid op het uiten naar buiten toe, het *forum externum*,¹¹ heeft betrekking op het belijden, oftewel het uiten van de godsdienstige mening naar anderen toe, maar is geen absoluut recht. Er kunnen beperkingen worden opgelegd ten aanzien van het belijden van de godsdienst of het tot uiting brengen van die overtuiging.

Het bereik van art. 9 EVRM bestrijkt uitingen, handelingen en gedragingen die naar objectieve maatstaven rechtstreeks uitdrukking geven aan een godsdienst of levensovertuiging.¹² Om vast te stellen of een mening, handeling of gedraging tot een godsdienstige uiting gerekend mag, dan wel kan worden, hanteert de Europese rechter net als de Nederlandse rechter het beginsel van de 'interpretatieve terughoudendheid'.¹³ Het EHRM heeft met contextuele verschillen daar middels een ruime 'margin of appreciation' blijk van gegeven.¹⁴

Daarnaast zijn de teksten van art. 6 Gw en art. 9 EVRM als gelijkwaardig te beschouwen. In art. 9 EVRM is dit verwoord door vrijheid van godsdienst toe te kennen aan "een ieder die een godsdienst belijdt hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé'. Het eerste deel van lid 1 van dit artikel waarborgt als gezegd het *forum internum*, volgens Vermeulen en Aarrass de moderne variant van het inquisitieverbod.¹⁵ Het tweede deel van lid 1 beschermt de publieke manifestatie van de godsdienst.

8 EHRM 25 mei 1993, Kokkinakis vs. Griekenland.

9 Oldenhuis e.a. 2007, p. 21.

10 25 mei 1993, Kokkinakis vs Greece, NJCM-Bulletin 1994, p. 699-709.

11 Van Ooijen 2008, p. 160-176.

12 Kamerstukken I 1987-88, 19 427, nr. 135b, p. 4.

13 HR 31 oktober 1986, NJ 1987, 173 (zusters van Sint Walburga).

14 Min BZK 2007, p. 11.

15 Vermeulen & Aarrass 2008, p. 1.

Art. 9 EVRM ziet verder toe op het handelen van overheidsorganisaties. Daarbij heeft dit artikel een ruime beperkingsclausule. Het recht op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst lijkt absoluut,¹⁶ maar ingevolge het tweede lid kunnen beperkingen worden gesteld. Aan de staat is daartoe een ruime 'margin of appreciation' toegestaan. Dit ligt bovendien ten grondslag aan het recht om geen godsdienst aan te hangen of deze de rug toe te keren.¹⁷

De beschermende werking van art. 9 EVRM heeft daarmee een zeer breed bereik, zolang het maar handelt om een overtuiging met een 'certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance'.¹⁸ Evenwel is de Europese jurisprudentie terughoudender met het verschaffen van bescherming aan godsdienstige uitingvormen dan de nationale. Gedragingen die mogelijk hun basis vinden in een godsdienst maar waarin de verrichte geloofsuiting niet centraal staat, vallen namelijk niet onder het toepassingsbereik van art. 9 EVRM.¹⁹ Regel bij het EHRM is dat lang niet elke handeling voortkomend uit een godsdienstige overtuiging door de vrijheid van godsdienst wordt beschermd.²⁰

Maar indien de handeling of gedraging betrekking heeft op een essentieel (deel)aspect van een belijden, zoals de consumptie van ritueel geslacht vlees, dan is de bescherming van art. 9 EVRM volop van toepassing. Verder mag bestaande, op zich neutrale nationale regelgeving met betrekking tot bijvoorbeeld de bestemming en gebruik van gebouwen niet worden toegepast²¹ met het doel om uitingen van 'minder gewenste godsdienstige groepen' (feitelijk) te beperken of te verbieden.²² Van belang in deze zijn art. 5 lid 2 van het IVBPR en art. 53 EVRM. Beide verdragsartikelen schrijven voor dat bepalingen van deze verdragen niet op een zodanige manier mogen worden uitgelegd dat ze afbreuk doen aan fundamentele rechten van de mens die worden gewaarborgd in een nationale wet, gewoonte of een ander verdrag.²³ Aangezien Nederland verdragspartij is bij het IVBPR en het EVRM, is zij als gevolg van art. 94 van de grondwet tot naleving van deze artikelen verplicht.²⁴

16 Voor gedachten en het geweten is dit een min of meer onzinnige bepaling omdat deze op geen enkele wijze beperkt kan worden door een uitsluitend schriftelijke bepaling.

17 EHRM 18 februari 1999, *Buscarini e.a. vs. San Marino*, par. 34.

18 EHRM 18 december 1996, *Valsamis vs. Griekenland*, par. 25.

19 Barkhuysen 2004, p. 70.

20 EHRM 12 oktober 1978, *Arrowsmith, D&R* 19 (1980), p. 19: The term 'practice' as employed in art. 9.1 does not cover each act which is motivated or influenced by a religion or belief. (...) when the actions of individuals do not actually express the belief concerned they cannot be considered to be as such protected by art. 9.1 even when they are motivated by it; EHRM 1 juli 1997, *Kalac*, paragraaf 27; EHRM 26 oktober 2000, *Hasan and Caush*, paragraaf 60; EHRM 2 oktober 2001, *Pichon and Sajous*; EHRM 29 april 2002 *Pretty*, paragraaf 82.

21 Het verbod op *détournement de pouvoir*.

22 Vgl. EHRM 26 september 1996, *Manoussakis e.a. vs. Griekenland*, par. 47-53.

23 Bos 2007, p. 727-736.

24 Fleuren 1998, p. 101-107.

Art. 10 EVRM ten slotte beschermt de vrijheid van meningsuiting. Deze vrijheid behelst het recht om een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken zonder inmeniging van het openbaar gezag en ongeacht de grenzen. Zowel natuurlijke personen als (commerciële) private rechtspersonen en ambtenaren²⁵ kunnen aan dit verdragsartikel rechten ontleen.²⁶ Klachten over de beperking van de demonstratievrijheid behandelt het Europese Hof overigens, hoewel dit ook een vorm van meningsuiting betreft, veelal onder de bepalingen van art. 11 EVRM.²⁷ Het recht op de vrijheid van meningsuiting kan ook hier beperkt worden maar die beperking dient noodzakelijk en proportioneel te zijn. Ook hier is een ruime *margin of appreciation* aanwezig. Opvallend is dat het Europese Hof vooral veel vrijheid geeft bij de openbare meningsvorming van publieke figuren als politici.²⁸

11.2 AANPASSING VAN WETGEVING

Vrijheid is de regel en de beperking hiervan de uitzondering. Deze opvatting ligt ten grondslag aan de formulering van de menselijke vrijheden in mensenrechtenverdragen. Deze komen expliciet tot uitdrukking in de zogenaamde 'most favoured individual clause', inhoudende dat een verdrag of nationale wet voorrang heeft op andere verdragen of wetgeving, indien de desbetreffende regel meer rechtsbescherming biedt dan een andere verdragsregel of nationale bepaling waarin mensenrechten besloten liggen.²⁹

Na de Tweede Wereldoorlog is de publieke moraal, als algemeen bekend verondersteld, steeds meer gevormd door de ontwikkeling van de mensenrechten met daarin het zelfbeschikkingsrecht van de mens als meest fundamentele grondrecht. Dit leidde ertoe dat het liberalisme (weer) als een progressieve ontwikkeling geïnterpreteerd kon worden.³⁰ Het EHRM achtte het daarbij wenselijk te voorzien in (aanvullende) nationale regelgeving om tegemoet te komen aan de behoefte van hier wonende andersgelovigen dan de traditioneel christelijke. Dit om deze de ruimte te geven hun van hier afwijkende godsdienstige tradities na te kunnen leven.³¹ Als uitvloeisel daarvan is onder meer de Wet op de lijkbezorging³² aangepast waardoor

25 Bijv. EHRM 26 september 1995, Vogt vs. Duitsland, par. 51-59.

26 Vgl. EHRM 22 mei 1990, Autronic AG vs. Zwitserland, par. 47.

27 EHRM 26 april 1991, Ezelin vs. Frankrijk, par. 10-35.

28 EHRM 5 november 2002, Demuth vs. Zwitserland, par. 42. Vgl. echter EHRM 11 december 2002, Krone Verlag GmbH & Co KG (nr. 3) vs. Oostenrijk, waarin het Hof een rechterlijk verbod van een op zich objectieve en waarheidsgetrouwe prijsvergelijkende advertentie in een krant wel streng toetst.

29 Bos 2007, p. 727-736.

30 Couwenberg (red.) 2003, p. 11.

31 Toch verkiezen er zeer vele voor om in hun vaderland begraven te worden, wellicht dat de daar eeuwigdurende grafgrust welverzekerd is itt de grafbepalingen in ons land.

32 Wet van 7 maart 1991, houdende bepalingen inzake de lijkbezorging, art. 16 en 17.

het mogelijk werd om, naar islamitisch gebruik, overledenen binnen 36 uur in ons land ter aarde te bestellen.³³ Ook is tegemoetgekomen aan de wens die bij de hier woonachtige Hindoestanen leeft, om in overeenstemming met de Hindoestaanse riten de gehele verbrandingsceremonie bij te wonen.³⁴ Zo werd in 1991 ook het begraven of cremen zonder kist toegelaten.³⁵ Daarvoor is art. 10 van de Wet openbare manifestaties aangepast. Dit artikel geeft aan de lokale overheid de bevoegdheid regels te stellen aangaande het ten gehore brengen van kloggelui en gebedsoproep.³⁶ Daarnaast werd ons land verplicht te voorzien in wetgeving die discriminatie op grond van godsdienst en levensovertuiging verbiedt naast de inspanningsverplichting om de op te brengen tolerantie tussen de verschillende godsdienstige groeperingen te bevorderen.

In verband hiermee kan gewezen worden op de door de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) in oktober 2008 gestelde Kamervragen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin twijfel wordt uitgesproken over de rechtsgeldigheid van islamitische eedafleggingen. Bij de regionale politie Hollands-Midden bleek dat tot medio 2008 aan islamitische medewerkers de mogelijkheid was geboden bij indiensttreding naast de christelijke eed of een neutrale belofte een islamitische eed variant op de Koran uit te spreken.³⁷ Hoe zich dit verhoudt met het verbod om bij beëdigingen gebruik te maken van alternatieve eedafleggingen, zoals eerder door de Raad van State in 2002 is uitgemaakt, zal met zoveel islamitisch gelovigen in ons land opgelost dienen te worden. Dat de SGP geen voorstander is van een alternatieve confessionele eedaflegging zegt veel over het oecumenische gedachtegoed en de tolerantie die binnen deze christelijke partij leeft ten opzichte van andersdenkenden. Interessant in deze kwestie is de uitspraak van het Hof in Arnhem van 11 juli 1984 betreffende de wijze van eedaflegging ingevolge art. 1 van de Eedwet 1911.³⁸ De kwestie betrof de vraag of betrokkene aan zijn godsdienstige gezindheid de plicht kon ontnemen om de eed op een andere, van de huidige wet afwijkende wijze kon afleggen. Een dergelijke plicht heeft volgens het Hof een in hoge mate subjectieve inhoud, die wordt bepaald door de godsdienstige opvattingen van de eed aflegger zelf. Hiermee verdraagt zich geen toetsing door de rechter, waarmee de interpretatieve terughoudendheid volop wordt toegepast.

33 Van Deventer-Klootwijk 2003, p. 26.

34 Labuschagne 1994, p. 169.

35 Het stoffelijk overschot bevindt zich dan in een linnen omhulsel. Zie verder Staatsblad 2009, 320, Wet van 12 juni 2009, houdende wijziging van de Wet op de lijkbezorging.

36 Santing-Wubs 2002, p. 6, en Wet van 20 april 1988, houdende bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging.

37 Reformatorisch dagblad, 28 oktober 2008, 'SGP hekelt islamitische eedaflegging politie'.

38 CRvB 4 juni 1986, RSV 1987, 16.

Doorslaggevend is volgens het Hof of het bestaan van een op grond van de gepraktiseerde godsdienst gebaseerde plicht aannemelijk is.³⁹ Deze uitleg is verhelderend in het licht van de betekenis die een gelovige aan zijn godsdienst hecht. Want elke godsdienstbeleving wordt gekarakteriseerd door een hoge mate van subjectieve inhoud terwijl alle godsdiensten dwingende voorschriften opleggen aan hun volgelingen, ook wat betreft het afleggen van de eed.

Betreffende het afleggen van de eed⁴⁰ wordt onderscheid gemaakt tussen een geseculariseerde vorm en een confessionele vorm van eed aflegging. Bij de seculiere vorm, de belofte, wordt beloofd dat door de belofte verklaarder de verantwoordelijkheid zelf wordt genomen dat iets zal worden gedaan of nagelaten of verklaard dat iets is gedaan of nagelaten. Dit onderscheid is er bij de confessionele vorm niet. Daar wordt de eed onder aanroeping van een Opperwezen, altijd afgelegd met twee opgestoken vingers van de rechterhand waarbij de woorden 'Zo waarlijk helpe mij God almachtig' worden uitgesproken. Of die hulp al dan niet wordt ontvangen is objectief gezien niet controleerbaar. Het is dan ook feitelijk onjuist, hoewel daar geen rechtsgevolgen aan zijn verbonden, de seculiere beloftevorm als een eed aan te duiden.

De Eedwet van 1971 bepaalt in:

Art.1. In elk geval waarin het afleggen van een eed vordert of daaraan rechtsgevolgen verbindt, kan ter keuze van de betrokkene in plaats van de eed de belofte worden afgelegd of, in voorkomend geval, de bevestiging worden gegeven.

Art.2. In wettelijke voorschriften wordt onder eed begrepen de belofte of bevestiging, welke krachtens deze wet voor een eed in de plaats treedt.

Van de voorgeschreven vorm kan worden afgeweken in het geval de desbetreffende persoon door een lichamelijk of spraakgebrek niet in staat is de eed op de voorgeschreven wijze af te leggen.⁴¹

Omdat in wettelijke voorschriften veelal uitsluitend sprake is van het afleggen van de eed, is de gelijkstelling daarvan met de belofte of verklaring in de Eedwet van 1971 opgenomen. Deze wet bevat de mogelijkheid om de eed, de belofte of de verklaring op een andere wijze te doen, als de godsdienstige gezindheid of levensbeschouwing van betrokkene dat voorschrijft. Voor moslims betekent dit naar mijn mening niets meer en niets minder dan dat een eedaflegging krachtens de Eedwet van 1971 zonder meer op de Koran kan worden afgelegd.

39 Staal 1995, p. 500.

40 Eedwet van 1916 laatstelijk gewijzigd in 1971.

41 Mols 2003, p. 76.

11.3 NEUTRALITEITSEIS

Door het subjectieve gehalte van elke godsdienstige beleving bestaat altijd de kans dat de staat bij het streven naar godsdienstige neutraliteit in een spagaat komt te verkeren. Want hoewel een vergevorderd secularisatieproces allerminst impliceert dat godsdienst zich louter manifesteert in de privé sfeer,⁴² is uit Europese rechtspraak op te maken dat overheidsinterventie betreffende godsdienstige uitingsaangelegenheden al snel leidt tot een inbreuk op de grondwettelijke vrijheid van godsdienst.⁴³ Dit betekent dat de overheid zich bij de erkenning van een godsdienstige beweging niet mag laten leiden door het afwijzende oordeel van (andere) kerkelijke autoriteiten⁴⁴ of een geestelijk leider niet onevenredig mag bevoorrechten wanneer een splitsing binnen een kerk heeft plaatsgevonden.⁴⁵ Daarnaast mag de overheid een zielzorger het werken niet onmogelijk maken omdat hij geen officiële aanstelling heeft⁴⁶ terwijl het belemmeren van groeperingen door het weigeren van een vergunning om een ruimte voor godsdienstige vieringen te gebruiken eveneens schending van het EVRM, art. 9, oplevert.⁴⁷ Verder is de eis dat parlementariërs eerst een eed op het Nieuwe Testament moeten afleggen niet aanvaardbaar.⁴⁸

Daartegenover staat dat partijen die een staatsinrichting met theocratische trekken nastreven en daarmee een werkelijk gevaar voor de democratie vormen, verboden kunnen worden,⁴⁹ volgens EHRM 13 februari 2003, Refah Partisi e.a. tegen Turkije, NJ 2005, 73.

Met uit de EHRM rechtspraak voortgekomen dwingende normen zijn materieel democratische grenzen aan de (politieke) meningsvorming, meer in het bijzonder het uiten daarvan, tot stand gebracht.⁵⁰ Zolang aan deze voorwaarden wordt voldaan, staat het beginsel van de scheiding van kerk en staat niet in de weg dat de staat zich onder omstandigheden met godsdienstige aangelegenheden inlaat, daaraan refereert dan wel zich daardoor laat inspireren. In die zin hoeft de staat niet neutraal te zijn aan de normen die het EVRM en het IVBPR hebben opgesteld. Hoewel beide verdragen niet aangeven hoe een scheiding tussen kerk en staat dient plaats te vinden, wordt de aanwezigheid van nationale wetgeving betreffende godsdienst en recht verondersteld.⁵¹

42 A. J. Nieuwenhuis 2004, p. 154-166.

43 EHRM 25 mei 1993, Kokkinakis vs. Griekenland.

44 EHRM 13 december 2001, Metropolitan Church van Bessarabia e.a. vs. Moldavië.

45 EHRM 26 oktober 2000, Hasan en Chaush vs. Bulgarije.

46 EHRM 14 december 1999, Serif vs. Griekenland.

47 EHRM 26 september 1996, Manoussakis e.a. vs. Griekenland.

48 EHRM 18 februari 1999, Buscarini vs. San-Marino.

49 Loenen 2006, p. 304-310.

50 Kamerstukken II 2003-04, 29 614, nr 2. p. 8.

51 EHRM 27 juni 2000, Cha'are Shalom ve Tsedek vs. Frankrijk.

Het paradoxale van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting in ons land is dat meningsuitingen en ideeën die de staat, samenleving, groepering of individuen kunnen verontrusten, kwetsen of schockeren of op andere wijze ontstemd kunnen doen raken, onder de bescherming vallen van zowel de vrijheid van godsdienstige meningsuiting, art. 6 lid 1 Gw, als onder de algemene vrijheid van meningsuiting, art. 7 Gw. Daarbij valt onder de bescherming ook het ventileren van informatie en ideeën *that offend, shock or disturb (...)*.⁵²

De houding die de staat daar idealiter bij dient aan te nemen is, overeenkomstig het EHRM, die van onafhankelijke arbiter.⁵³ Daarbij vereist een inclusieve democratie zoals de Nederlandse 'dat iedere burger zich gerespecteerd en gewaardeerd weet' en dat hij of zij de 'kans krijgt zijn stem te laten horen, en dat diens opvatting serieus wordt genomen door de meerderheid'.⁵⁴

Dit op democratische wijze te bereiken ideaal is wellicht ooit het mooist verwoord door Voltaire (althans aan hem toegedicht),⁵⁵ de aartsvader van de Verlichting, toen hij in februari 1770 aan M. le Riche schreef: 'Monsieur l'Abbé, ik verafschuw alles wat u schrijft, maar ik zou mijn leven ervoor geven dat u kunt blijven schrijven'.⁵⁶

In gelijke woorden heeft Pim Fortuyn zich uitgelaten. Bij Fortuyn ging het, zoals bekend, niet om de mogelijkheid tot het doen van uitspraken waarbij de officiële katholieke leer werd bekritiseerd, maar om uitspraken die ingingen tegen de orthodoxe islam. Hij doorbrak daarmee het politiek correcte debat en 'wierp het licht op de duistere kant van de multiculturele samenleving'.⁵⁷

In het licht van deze woorden is het boeiend te zien hoe de verzuilde politieke orde alweer snel na de moord op Fortuyn 'zich weer in slaap sust' en 'de gelederen zich weer sluiten'.⁵⁸ Net als in de tijd van Fortuyn worden ook nu weer mensen verketterd als nationalistisch, racistisch, fascistisch, opruiend of ronduit verwerpelijk, terwijl het daarbij vaak om niet meer gaat dan meningen waarmee men het eens of oneens kan zijn.⁵⁹ Fortuyns opvolger is PVV politicus Wilders die volgens diens opposanten nog radicaler dan Fortuyn is.⁶⁰

Bij deze discussie is ook de speciale positie van Kamerleden in het geding. Kamerleden moeten de vrijheid hebben om ten behoeve van de kiezer en wellicht anderen onwelgevallige uitspraken te doen.⁶¹

52 EHRM 7 december 1976, Handysidezaak.

53 Ten Napel 2007, p. 1090-1106.

54 Van der Burg 2006, p. 11.

55 Driessen 2006, p. 129.

56 Cliteur 2001, p. 111-122.

57 Galenkamp 2004, p. 104.

58 Garschagen (red.) 2002, p. 69.

59 Garschagen (red.) 2002, p. 83.

60 Van den Brink 2006, p. 367.

61 Buruma 2007, p. 1949.

11.4 AMBTELIJKE INVLOED OP MENINGSUITING

Zorgwekkend in de discussie over vrijheid van meningsuiting is ook dat ambtelijke diensten als de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en veiligheid (NCTV) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) kritische politici, onderzoekers en opiniemakers steeds vaker aansporen 'terughoudend' te zijn in het uiten van bepaalde politieke stellingname(n). Dit alles vaak onder het motto dat het beter zou zijn om 'anderen niet te kwetsen', in het bijzonder in de door hun uitgedragen godsdienst.⁶²

Een de democratie ondermijnend verschijnsel is ook dat steeds vaker critici van radicale religiositeit hun opvattingen inslikken vanwege de veiligheidsrisico's. Kandidaat-Kamerleden van de groep Wilders zouden daarom afspraken met Wilders hebben afgezegd nadat verschillende anonieme bronnen afkomstig uit de inlichtingendiensten in het NOS-journaal van 1 december 2004 hadden bevestigd dat medestanders een 'vergelijkbaar veiligheidsrisico' liepen als Wilders zelf.⁶³ Dat dit een evidente aantasting van het democratisch proces is behoeft geen betoog want politieke machtsuitoefening vindt hiermee plaats via en met behulp van van de politiek afhankelijke ambtelijke apparaten.⁶⁴ Geheime diensten worden dan ook wel als een staat in een staat bestempeld, en niet alleen onder despotische regimes, maar ook onder constitutionele of semi-constitutionele regeringen omdat deze het politieke proces beïnvloedden.⁶⁵

Ook ontstond commotie toen de AIVD zich uitliet over binnenlandse ontwikkelingen.⁶⁶ De AIVD constateerde dat een groeiend aantal moslims zich in het maatschappelijk verkeer onheus bejegend voelde door opiniemakers en -leiders.⁶⁷ Het aansporen tot terughoudendheid in politieke stellingname is des te bedenkelijker als bedacht wordt dat het hier veelal democratisch gekozen Kamerleden betreft, terwijl het uitoefenen van dergelijke bevoegdheden, in casu het onderdrukken van de vrije meningsuiting pas echt nodig kan zijn in situaties van acuut landsgevaar, omdat dan pas feitelijke constitutionele beperkingen kunnen worden aangebracht.⁶⁸ De geschiedenis leert ons dat bij de uitoefening van dergelijke ambtelijke taken binnen een juridische context ambtenaren strikter zijn gebonden aan wet en regelgeving. Maar ook daar worden de beleidsregels weleens opzij gezet ten

62 Het Parool en de Telegraaf van 26 april 2007, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Joustra, heeft Geert Wilders erop gewezen tot welke ophef zijn uitspraken over de islam in Arabische landen hebben geleid.

63 Van den Brink 2006, p. 364 en uit eigen wetenschap vanwege verrichte werkzaamheden.

64 Frissen 2009, p. 235 en p. 237.

65 Arendt 2005, p. 244, maar ook uit eigen wetenschap. Auteur was jarenlang werkzaam bij een inlichtingendienst.

66 AIVD 2004, p. X.

67 Van Amersfoort e.a., p. 149.

68 Van Gunsteren 2004, p. 14.

gunste van pragmatische informele regels op de werkvloer.⁶⁹ Een dergelijk ondemocratisch handelen, leidt veelal niet tot de verwijdering van de denkbeelden van de politieke tegenstander maar juist tot zijn maatschappelijke verankering.⁷⁰ Onze op democratische wijze gekozen volksvertegenwoordigers moeten juist in de Kamer, als retorische vrijplaats het parlementair debat uit kunnen oefenen.

Waar Van Oldenbarnevelt en de gebroeders Johan de Witt en Cornelis de Witt nog werden terechtgesteld om hun godsdienstige en politieke standpunten, zouden de huidige politici zich zonder schroom moeten kunnen uiten. Want welke denkbeelden Kamerleden ook hebben, juist in ons democratisch hart bij uitstek, daar waar elk parlementair debat gevoerd moet kunnen worden, dient de parlementaire immuniteit, zoals art. 71 Gw bepaalt,⁷¹ ongemoeid te blijven.⁷²

Het EHRM is overigens niet eenduidig in zijn jurisprudentie betreffende de parlementaire vrijheid van meningsuiting. In de Spaanse Castellszaak⁷³ stelde het Hof dat politici, zeker de oppositie, een bijzondere sterke bescherming van hun uitingsvrijheid genieten: *While freedom of expression is important for everybody, it is especially so for an elected representative of the people.*⁷⁴ Anderzijds zijn er uitspraken waaruit kan worden afgeleid dat een politicus (meer) plichten en verantwoordelijkheden heeft en zich in het publieke debat niet alles kan veroorloven. Van belang is welke positie de persoon heeft die de mening uit, door Lawson getypeerd als de impact die de uiting kan hebben.⁷⁵ Dit temeer daar volgens het EHRM politieke partijen in het bijzonder dienen te worden beschouwd als *A form of association essential to the proper function of democracy.*⁷⁶ Hoewel de staat zich primair dient op te stellen als onafhankelijke arbiter,⁷⁷ kan de staat wel degelijk een actieve rol spelen bij de bewaking van de grenzen van het pluralisme.⁷⁸

Dat de Tweede Kamer eigennuttig optreden van bestuursorganen⁷⁹ accepteert en niet verkozen ambtenaren toestaat vergaande politieke beslissingen te nemen, door in dit geval onder de noemer 'voor eigen bestwil' een

69 Doornbos 2011, p. 114, en uit eigen waarneming.

70 Ellian 2008, p. 288.

71 Art.71 Gw: De leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd.

72 Nehmelman 2011, p. 355-360.

73 EHRM 23 april 1992, NJ 1994, 102 Castells/Spanje, m.nt. E.J. Dommering.

74 Nehmelman 2011, p. 357.

75 Nehmelman 2011, p. 355-360.

76 EHRM 13 februari 2003, Refah Partisi (The Welfare Party) e.a. vs. Turkije, r.o. 87.

77 EHRM 13 December 2001, Metropolitan Church of Bessarabia e.a. vs. Moldavië, r.o. 116, the State has a duty to remain neutral and impartial.

78 Ten Napel 2007, p. 1090-1106.

79 Het is algemeen bekend dat de NCTB, de AIVD en politie regelmatig politici 'bijpraat' en wijst op hun gedane uitspraken of toekomstige handelingen m.b.t. hun veiligheid.

bepaalde mate van zelfcensuur bij onwettelijke uitspraken van politici in te laten voeren, leidt er op den duur toe dat de politieke cultuur in Nederland erodeert. De bestuurlijke soufleurs streven namelijk onvermijdelijk ook andere belangen na dan deze politici.

Natuurlijk is er veel voor te zeggen dat bestuursorganen zelfstandig beslissingen kunnen nemen, maar dat mag er nooit toe leiden dat dit betekent dat politici die door de bevolking zijn gekozen voor hun denkbeelden deze niet meer kunnen uiten. Het door ambtenaren laten nemen van beslissingen die gekozen politici in hun parlementaire vrijheid aantasten, betekent namelijk dat ons democratische systeem van individuele rechten gaandeweg wordt verlaten voor groepsrechten.⁸⁰ De verworven grondrechten in onze rechtstaat worden daarmee aangetast en het gezag van de democratie ondermijnd.⁸¹ Dit betekent een ontcrachting van het algemeen belang waar politiek en overheidsbeleid in onze democratie officieel in dienst van het algemeen belang staan. Het benutten van openbare ambten ten dienste van particuliere of politieke groepsbelangen is dan ook laakbaar,⁸² hoewel dit zeker niet iets is van de laatste jaren.⁸³ Dit aspect zou dan ook niet alleen de kiezer ernstig zorgen moeten baren, de kiezer die volgens één van de grondleggers van de PvdA, Abraham Kohnstamm (1875-1951), niet fout kan kiezen,⁸⁴ maar vooral politici. Want juist als feitelijke argumenten in politieke debatten aan dovemans oren zijn gericht, is het onvermijdelijk dat niet alleen de toon van het debat harder wordt maar ook de politieke hakken in het zand gaan. Het is dan ook ontluisterend om vast te moeten stellen dat een politicus die een maatschappelijk gevoelig debat initieert, in veel gevallen wordt gezien als de veroorzaker van het betreffende maatschappelijke probleem.⁸⁵ En in plaats dat de Kamer pal zou moeten kunnen staan voor de vrijheid van meningsuiting, is het resultaat thans dat sommige volksvertegenwoordigers en opiniemakers bewaakt moeten worden uit angst dat ze, net als Pim Fortuyn of Theo van Gogh, hun meningen met hun leven moeten bekopen.⁸⁶ Ook Cliteur ziet in de AIVD-constatering een gevaarlijke tendens: 'als er niet meer over politieke opvattingen en godsdienst gedebatteerd kan worden is dat het einde van het debat'. Daarbij ervaart hij het debatklimaat als bedreigend.⁸⁷

80 Cliteur 2004, p. 116, maar zoals ook heeft plaatsgevonden in 1944 bij de vervolging van politieke delinquenten waar mensenrechten door Nederlandse politie en andere orde handhavers met voeten werden getreden, in: Koos Groen 2009, p. 13.

81 Labuschagne & ten Napel 2001, p. 457.

82 Couwenberg 2011, p. 1.

83 Van den Berg 2004, www.forumdemocratie.nl.

84 Van Raak 2003, p. 55.

85 Frentrop 2005, p. 84.

86 Uit veiligheidsoverwegingen noem ik geen namen van betrokkenen of informatie die te herleiden zijn naar die personen.

87 Van Amersfoort 2006, p. 151.

Volgens Cliteur sluit de AIVD zich aan bij mensen die vinden dat het debat over integratie te veel is verhard waardoor groepen in de samenleving tegenover elkaar komen te staan.⁸⁸ Daarmee neemt de AIVD een politiek standpunt in dat voor onze democratie onaanvaardbaar is. Het is niet voor niets dat de letters AIVD staan voor Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst. Deze dienst dient namelijk apolitiek en areligieus haar niet vooringenomen adviezen aan de regering te geven. Door te handelen op de manier waarop dat nu gebeurt, tendeert ons land naar een democratie van bange mensen.

Interessant is daarbij de taal die sommige politici bezigden tegen minister Verdonk tijdens het integratiedebat in 2004. De voorzitter van Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON), noemde Verdonks beleid destijds 'deportatie'.⁸⁹ Andere politici vergeleken het in te voeren integratievignet met de Jodenster⁹⁰ en verwezen in hun oordeel over Pim Fortuyn regelmatig naar de Tweede Wereldoorlog: 'We staan hier vlak bij het Achterhuis van Anne Frank. Nu weten we waartegen we vechten'.⁹¹ Volgens Cliteur proberen sommige politici en de AIVD, bepaalde mensen zodoende van het debat uit te sluiten. Afshin Ellian noemt de redenering van de AIVD in Het Parool terecht onzinnig. Een schrale troost is dat er op dit vlak niets nieuws onder de (fletse) politieke zon is. Misschien is een klein uitstapje naar de Nederlandse geschiedenis verhelderend.

In een dialoog in *Wagenspraeck* in Coornherts 'Kerck berispen ende hart spreken', welk 'hart spreken' vandaag de dag is te vertalen naar 'de toon van het debat', tussen de gereformeerde Wolfaert Schoonpraet en Lieven Ernst, de verdediger van Coornhert,⁹² komen zaken aan de orde waar we gelet bovenstaande nog steeds mee worstelen, maar nu met tegenstanders van het vrije woord in de plaats van predikanten. Coornhert wist dat de gereformeerden hem hartgrondig haten net zoals Ayaan Hirsi Ali, Geert Wilders, Pim Fortuyn en Theo van Gogh weten en wisten dat velen hen haten om hun denkbeelden. En net als sommige politici en ambtelijke diensten nu, was Schoonpraet van mening dat Coornhert zich veel gematigder uit zou moeten laten jegens de gereformeerden.⁹³ De synode diende een klacht in. Daarop besloten de Staten op 11 februari 1583 Coornherts 'Preuve van de Nederlandse Catechismus' en zijn andere werken door de magistraat van Haarlem in beslag te laten nemen omdat 'door sulke schrijvers groote beroerte in den landen souden moogen werden gecauseert'.⁹⁴

88 Van Amersfoort 2006, p. 150.

89 Trouw, 16 maart 2004, Van den Brink 2005, p. 265.

90 Algemeen Dagblad, 7 juni 2004, Van den Brink 2005, p. 265.

91 Trouw, 18 november 2004, zo ook Monasch 2002, p. 105, Van den Brink 2005, p. 265.

92 De rechtsgeleerde Coornhert zette in zijn in politieke gevangenschap geschreven werk 'Boeventucht' (1587) zijn ideeën uiteen over straf, vrede en verdraagzaamheid. De Coornhert Liga, bekend om zijn kritisch denken over strafrechtspleging, is naar hem vernoemd.

93 Frentrop 2005, p. 82.

94 Van Gelder 1947, p. 107.

Vier eeuwen later is er nog altijd geen echte vrijheid van meningsuiting in ons land zolang niet ieder verzekerd is dat men door het doen van voor anderen onwelgevallige uitspraken geen risico's loopt. Hieruit vloeit de vraag voort of tegenstanders van het vrije woord de globalisering met de daarbij horende liberale levensstijl en verworvenheden wel kunnen verdragen.