

ANNOTATIE

Zevnik e.a. t. Slovenië; (EHRM, nr. 54893/18) - Vrouwen op kandidatenlijsten: niet alleen een Nederlandse kwestie

J.L.W. Broeksteeg

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 12-11-2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1112DEC005489318 (EHRC-2020-0004)

1. Deze zaak betreft, kort weergegeven, een vrouwenquotum voor kandidatenlijsten voor parlementsverkiezingen. Terwijl in de Nederlandse *SGP*-zaak de vraag centraal stond of de Staat verplicht kan worden aan politieke partijen op te dragen vrouwen te kandideren,¹ gaat het in deze Sloveense zaak (primair) om de vraag of de nationale autoriteiten een quotum van 35% kunnen opleggen, en wat de gevolgen zijn als een kandidatenlijst minder vrouwelijke kandidaten bevat.

2. De Sloveense regel, dat een kandidatenlijst minimaal 35% uit vrouwen bestaat, is niet uitzonderlijk. In Frankrijk bijvoorbeeld, bestaat de verplichting om mannen en vrouwen om en om te kandideren. In België moet een kandidatenlijst bestaan uit evenveel vrouwen en mannen. In Spanje mag een kandidatenlijst maximaal 60% mannen bevatten. En ook de Scandinavische landen, Italië en Portugal kennen quotumregels. Deze regels willen niet zeggen dat er daadwerkelijk meer vrouwen plaatsnemen in het parlement (of in andere volksvertegenwoordigende lichamen). In de eerste plaats zijn de consequenties van niet-naleving soms beperkt. In Frankrijk kunnen politieke partijen ‘slechts’ een geldboete krijgen indien zij onvoldoende vrouwen kandideren. Blijkbaar willen veel partijen deze boete riskeren; het aantal vrouwen in de Assemblée is nog niet een vierde van het aantal zetels. In de tweede plaats kunnen vrouwen, na hun verkiezing, hun zetel afstaan, waarna een man

gekozen wordt verklaard. In de derde plaats kunnen politieke partijen (niet in Frankrijk, maar in de andere genoemde landen) de kandidaten laag op de lijst plaatsen. Quota zijn dus op papier een sterk middel om vrouwen gekandideerd en verkozen te krijgen, maar in de praktijk zitten er de nodige haken en ogen aan.²

3. Nederland kent geen regels over de kandidatuur van vrouwen, laat staan een vrouwenquotum. Dat heeft te maken met de visie die de (grond)wetgever vanouds heeft op politieke partijen. Zij zijn verenigingen in civielrechtelijke zin. Buiten de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) bestaat er nauwelijks wetgeving ter zake. Dat neemt niet weg dat de Staat politieke partijen moet verplichten vrouwen te kandideren. Dat vloeit voort uit het SGP-arrest (eerder aangehaald, zie overigens hierna voor de EHRM-uitspraak). De Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) wilde op religieuze grondslag geen vrouwen kandideren. Enkele belangengroepen vorderden bij de rechter dat de Staat de SGP daartoe moest verplichten en zij wonnen deze zaak. De SGP heeft vervolgens haar reglementen aangepast, zodat vrouwen zich verkiesbaar kunnen stellen. Dat is lokaal ook wel gebeurd. Het gebrek aan wettelijke regels wordt dus enigszins gecompenseerd door jurisprudentie ter zake.³

4. In deze Sloveense zaak zijn twee kandidatenlijsten geweigerd, vanwege onvoldoende vrouwelijke kandidaten. Om precies te zijn betreft het kandidatenlijsten van een samenwerking van twee politieke partijen. Het Hof duidt deze samenwerking aan als 'coalitiepartij', wat dus een andere betekenis heeft dan in Nederland. De partij heeft in acht districten kandidatenlijsten ingediend, die in twee districten zijn geweigerd, omdat één lijst slechts 25% vrouwelijke kandidaten bevatte en de andere lijst 29%. Klagers zijn drie kandidaten die op de lijsten stonden en de twee samenwerkende partijen. Hun klachten zijn onhoudbaar. Klagers menen in de eerste plaats dat de betreffende kiesrechtelijke regelingen 'unclear and ambiguous' waren. Deze regelingen bestaan echter, zo stelt het Hof vast, al geruime tijd en het genderquotum was duidelijk daarin vastgelegd (par. 33). In de tweede plaats voeren klagers aan dat de maatregel van de weigering van de kandidatenlijst disproportioneel is in het licht van het legitieme doel, namelijk de bevordering van vrouwen in de politiek. Daarover oordeelt het Hof in de eerste plaats dat – kort weergegeven – een grotere participatie van vrouwen in de politiek bijdraagt aan een versterking van de democratische legitimatie van besluiten (par. 34). Het verwijst daarbij naar de SGP-uitspraak,⁴ waarin het ook al oordeelde dat de vooruitgang van sexegelijkheid een belangrijk doel van de Raad van Europa is en dat onvoldoende gelijkheid in de politiek een bedreiging is voor de eerdergenoemde democratische legitimatie van besluiten. Met betrekking tot de proportionaliteit van de maatregel stelt het Hof vast dat andere landen evenzeer quota kennen én vergaande maatregelen indien deze quota niet zijn gehaald (par. 35). De opvatting van klagers dat de nationale autoriteiten enkele mannelijke kandidaten hadden kunnen schrappen

is niet steekhoudend, omdat deze autoriteiten dat niet willekeurig en zonder specifieke argumenten kunnen doen. De opvatting dat klagers een hersteltermijn gegund had moeten worden is evenmin steekhoudend, omdat de noodzakelijke deadlines in een verkiezingsproces daarmee gevaar lopen (par. 37-38). Vervolgens noemt het Hof kort de ruime *margin of appreciation*, stelt vast dat de genomen maatregel niet disproportioneel is en dat de klacht daarmee kennelijk ongegrond is (par. 39).

5. In mijn opvatting had het Hof de breedte van de *margin of appreciation* meer kunnen benadrukken. Het betreft hier het kiesstelsel, een onderwerp dat primair de inrichtingsvrijheid van de versdragsstaten betreft.⁵ Het Hof is daarom – terecht – meestal zeer terughoudend in de beoordeling van kiesstelsels. In *Podkolzina t. Letland* stelt het Hof daarover: ‘(...), the multiplicity of situations provided for in the constitutions and electoral legislation of numerous member States of the Council of Europe shows the diversity of possible approaches in this area. For the purposes of applying Article 3, any electoral legislation must be assessed in the light of the political evolution of the country concerned, so that features that would be unacceptable in the context of one system may be justified in the context of another.’⁶ Het grijpt pas in als het kiesstelsel bevolkingsgroepen (zoals etnische minderheden) uitsluit van deelname. Daarvan is *in casu* geen sprake, integendeel zelfs. Het Sloveense kiesrecht bevordert de deelname van vrouwen aan de politiek.

6. Er speelt *in casu* nog een tweede klacht: als gevolg van de weigering van de kandidatenlijsten in twee districten, kreeg de partij geen gratis zendtijd meer op de nationale televisie. Daarvoor was nodig dat klagers in alle kiesdistricten aan de verkiezingen zouden deelnemen. Door de weigering van de kandidatenlijsten in twee districten was dat niet het geval. Het Hof overweegt hierover dat de regels wederom duidelijk zijn, dat klagers zendtijd hadden kunnen kopen en dat er andere middelen van campagnevoering bestaan. Het Hof verwijst naar *Communist Party of Russia e.a. t. Rusland*, waarin het oordeelde dat de verdragsstaten weliswaar de positieve verplichting kunnen hebben om in de media verschillende politieke opvattingen aan de orde te laten komen, maar dat dit niet betekent dat politieke partijen altijd evenveel media-aandacht (of zendtijd) krijgen.⁷ Ik verwijs bovendien naar de recente uitspraak *Abil t. Azerbeidzjan*, waarin gelijke kansen in verkiezingscampagnes aan bod komen.⁸ Ook hier geldt, hoewel het Hof dat in deze Sloveense zaak niet benadrukt, een ruime *margin of appreciation*, waardoor de klacht zo goed als kansloos was.

Voetnoten

1 HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, Gst. 2010/63, m.nt. Broeksteeg, JB 2010/115, m.nt. Schutgens en Sillen, NJ 2010/388, m.nt. Alkema, AB 2010/190, m.nt. Van Ommeren.

² Zie hierover bijvoorbeeld (maar inmiddels achterhaald): M. Leijenaar, 'Gedwongen evenwicht', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 1999, Den Haag: Sdu 1999, p. 46-58. Zie verder vele internetbronnen ter zake.

³ Zie hierover uitgebreid: J.L.W. Broeksteeg, 'Verenigingsrecht en politieke partijen', en: J.J.J. Sillen, 'Politieke partijen en de uitoefening van het passief kiesrecht', in: J.L.W. Broeksteeg, R.B.J. Tinnevelt, Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 47-68, p. 139-157.

⁴ SGP t. Nederland, EHRM 10 juli 2012, nr. 58369/10, ECLI:CE:ECHR:2012:0710DEC005836910, «EHRC» 2012/183 m.nt. Gerards.

⁵ Zie hierover: J.L.W. Broeksteeg, 'Schoenmaker, blijf bij je leest, Over subsidiariteit en staatsinrichting', in: J. Gerards, A. Terlouw, Amici Curiae, Adviezen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Nijmegen: WLP 2012, p. 35-44.

⁶ Podkolzina t. Letland, EHRM 9 april 2002, nr. 46726/99, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD004672699, «EHRC» 2002/41 m.nt. Heringa; zie in vrijwel dezelfde bewoordingen: Melnychenko t. Oekraïne, EHRM 19 oktober 2004, nr. 17707/02, ECLI:CE:ECHR:2004:1019JUD001770702, «EHRC» 2004/109 m.nt. Broeksteeg.

⁷ Communist Party of Russia e.a. t. Rusland, EHRM 19 juni 2012, nr. 29400/05, ECLI:CE:ECHR:2012:0619JUD00294005, «EHRC» 2012/189 m.nt. Broeksteeg.

8 Abil t. Azerbeidzjan, EHRM 5 december 2019, nr. 8513/11,
ECLI:CE:ECHR:2019:1205JUD000851311, EHRC Updates 2020-0003, m.nt. Broeksteeg.