

# De gevaarlijke verleiding van de staatskerk

Prof. dr. J.W. Sap\*

## I. Inleiding

De afgelopen decennia is de regulering van godsdienst in westerse staten fors gewijzigd onder invloed van regelgeving verband houdende met de rechten van de mens in internationale verdragen en statelijke wetgeving. In Europese rechtsstaten wordt het recht zo georganiseerd dat het onderdak biedt aan godsdienstige verschillen. Een staatsgodsdienst paste vooral bij een traditionele politieke cultuur met autoritair bestuur, intolerantie, etatisme en nationalisme. Toch kan de staatskerk niet worden beschouwd als een gepasseerd station. Er zijn in Europa nog steeds staten of deelstaten met nauwe constitutionele banden tussen de staat en een specifieke godsdienstige gemeenschap – de gevestigde, nationale of volkskerk – zoals Denemarken, Engeland, Finland, Griekenland, IJsland, Malta, Noorwegen en Schotland. De Europese Unie kan niet anders dan respect hebben voor de constitutionele tradities van de Unielidstaten, inclusief een publiekrechtelijke regeling waar een lidstaat een bepaalde kerk van staatswege als het officiële kerkgenootschap van de staat erkent, mits discriminatie wordt voorkomen. Maar regelmatig klinkt ook de voorkeur voor de seculiere staat. Wat zijn de voordelen van een staatskerk?

## 2. Het uitoefenen van dwang

Onder de geschiedenis van het christendom zit een visioen van de apostel Paulus. Zijn visioen was dat de God van Israël licht en levensbron is voor alle volken, een visioen van één ongescheiden mensheid, een wereld zonder scheidsmuren, zonder standen en klassen, vervreemding en rechtsongelijkheid. Niet meer Jood of Griek, slaaf of vrije, man of vrouw (Galaten 3:28). Het was Jezus die dit visioen van een wereld zonder scheidsmuren belichaamde, door de dood van de vervreemding heen. In de ogen van Paulus was Jezus van Nazareth vooral om die reden de Messias (gezalfde, in het Grieks 'christos'). Als mensen hun leven zo delen dat niemand gebrek heeft, dat allen samen drinken uit dezelfde beker, dan is sprake van de gemeente als het lichaam van Christus. Voor Paulus impliceert de ware vrijheid het vermogen om zich in te

---

\* DOI 10.7590/ntkr\_2017\_009  
Prof. dr. J.W. Sap is hoogleraar Europees recht aan de Open Universiteit te Heerlen en universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

leven in de situatie van een ander zo, dat deze een gezicht heeft. Men herkende elkaar in het breken van het brood.<sup>1</sup>

Volgens de theoloog Huub Oosterhuis heeft de westerse wereld dit grote bijbelse visioen ontmoet in het monotheïsme op de Sinai, in het vroege christendom en in het messiaanse socialisme. Erkend moet worden dat de joodse bijbel, het visioen van gerechtigheid en naastenliefde, grote weerstand opriep. Zowel joden als christenen werden gehaat en vervolgd door de machthebbers. Het streven naar gelijkheid, het ideaal dat de mens verantwoordelijk is voor een bewoonbare aarde, was te hoog gegrepen. Het evangelie, de goede boodschap, veroorzaakte spanningen. Om die reden ging het christendom er na korte tijd toe over om de oorspronkelijke boodschap van gelijkheid en gerechtigheid te verdunnen. Door samen te werken met de aardse machten dacht men het verdunde ideaal verdraagbaar te maken. Het christendom stapte over van het doel van het streven naar gerechtigheid naar het doel van persoonlijk zielenheil.<sup>2</sup>

Als het gaat om de relatie tussen mensen en overheid heeft het christendom twee hoofdlijnen opgeleverd. Enerzijds was er het geloof dat alle mensen zijn geschapen naar Gods evenbeeld en dat zij in die zin gelijk waren. Anderzijds werd in het christendom het gezag van de overheid afgeleid van God en werd de onderdaan verplicht het overheidsgezag te gehoorzamen. Paulus schreef: er is geen gezag van de overheid dat niet van God komt (Romeinen 13:1). Als *alle* overheidsgezag van God komt, dan is niet alleen de monarchie van God afkomstig, maar ook de aristocratie en de democratie.<sup>3</sup> Hoewel ontsparingen van die tweede lijn, zoals bijvoorbeeld door de royalist Robert Filmer ter verdediging van absolutistische aanspraken op basis van het 'droit divin', onderuit zijn gehaald door de filosoof John Locke, heeft die tweede lijn grote invloed gehad sinds de vierde eeuw.<sup>4</sup>

In 312 werd het christendom door keizer Constantijn (284-337) eerst erkend als godsdienst naast andere godsdiensten. Terwijl christenen in 64 n.C. door keizer Nero op grote schaal waren vermoord, kregen zij in 313 alle rechten die eerder waren voorbehouden aan de aanhangers van de Grieks-Romeinse goden. Het gevolg was wel dat Constantijn zich ging bemoeien met de interne zaken

---

<sup>1</sup> E.M.H. Hirsch Ballin & P.J.J. van Geest, 'Maatschappelijke scheidslijnen mogen geen breuklijnen worden', *Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2017, p. 18-23, m.n. p. 23.

<sup>2</sup> H. Oosterhuis, 'De hele bijbel gelezen en uitgelegd', *Predikant en samenleving* 1998, afl. 4, p. 2-5.

<sup>3</sup> J.A. Comenius, *Engel van de vrede. Angelus pacis* (1667). Hertaling, annotaties en nawoord door H.E.S. Woldring. Eindhoven: Damon 2017, p. 29.

<sup>4</sup> D.T. Koyzis, *Political Visions & Illusions. A Survey & Christian Critique of Contemporary Ideologies*, Downers Grove, Illinois: InterVarsity Press 2003, p. 210.

van de kerk. Daarnaast ging hij de eenheid van de kerk beschouwen als een voorwaarde voor de eenheid van het rijk. Vervolgens verklaarden de drie keizers Theodosius I, Gratianus en Valentinianus II in 380 het christendom tot de officiële staatsgodsdienst van het Romeinse rijk. In het edict *Cunctos populos*, dat een politiek doel diende, werd het geloof in de drie-eenheid van God afgekondigd als een gebod. Andersdenkenden werden beschouwd als ‘waarlijk dwaas en krankzinning’ en hadden de schande van een dwaalleer te dragen.<sup>5</sup> Zij mochten hun vergaderruimten niet betitelen als ‘kerk’ en kregen te maken met het strafrecht. Zij werden vervolgd en gedood. De theoloog Augustinus (354-430), bisschop van Hippo, verkondigde dat kerk en overheid samen dwang mochten uitoefenen ten behoeve van het zielenheil van het individu. De nauwe samenwerking tussen kerk en staat had als gevolg dat afwijkende geloofsopvattingen werden gezien als leidend tot opstand of ketterij.<sup>6</sup> Augustinus schilderde joden af als kwaadaardige tegenstanders van het christendom en hij beschouwde hen als tweederangsburgers.<sup>7</sup>

Voor het vroege christendom was het een voordeel geweest dat het zich had moeten ontwikkelen tegen de verdrukking in, apart van de Romeinse staat.<sup>8</sup> Christenen werden vervolgd omdat zij weigerden eerbied te tonen aan de keizer als vergoddelijkt staatshoofd. Echter eind vierde eeuw was het christendom uitgegroeid tot een instrument ten dienste van de eenheid van het rijk. In de twaalfde eeuw moest de kerk vervolgens zware strijd leveren om haar vrijheid tegenover het Rijk. Wie was de baas in Europa, de paus of de keizer? Later moesten opkomende nationale staten weer vechten voor hun vrijheid tegen de katholieke kerk.<sup>9</sup> In 1555 werd bij de godsdienstvrede van Augsburg bepaald dat in het Heilige Roomse Rijk het beginsel ‘wiens land, diens godsdienst’ (*cuius regio eius religio*) gold. Als iemand zich niet bij die religie van de vorst wilde aansluiten, was die persoon zijn leven, vrijheid en bezit niet zeker. Doop of dood, conformeren of verhuizen, dat kon de keuze zijn. Op dit arrangement werd in Münster en Osnabrück teruggегrepen bij de Vrede van Westfalen (1648). Bekrachtigd werd dat Europa bestond uit een aantal territoriale eenheden en iedere eenheid kon zelf bepalen welke godsdienst men aanhing. De soevereine staat is de hoogste gezagsinstantie op aarde die zijn macht niet meer ontleent aan paus of keizer. Tussen die soevereine staten zijn wel gedragsregels

5 ‘Cunctos populos’ of het Edict van Thessaloniki (380), Latijnse tekst en Nederlandse vertaling, nl.wikipedia.org (geraadpleegd 7 november 2017).

6 A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer & A.W. Hins, *Hoofdstukken grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 12-13.

7 H. Frijlink, *Eén God, Drie Religies. Een vergelijkend woordenboek*, Kapellen/Zoetermeer: Pelckmans/Meinema 2008, p. 18.

8 H. Frijlink, *a.w.*, p. 32.

9 H.H. Walz, ‘De Europese gedachte in de crisis’, *Wending. Maandblad voor evangelie en cultuur* 1957, afl. 3, p. 161-175, m.n. p. 167.

nodig.<sup>10</sup> Met de geboorte van de soevereine staat werd ook het internationale statensysteem geschapen.<sup>11</sup> In de meeste Europese staten was tot eind achttiende eeuw sprake van een staatskerk. Een uitzondering in Europa was de Republiek der Verenigde Nederlanden. Bijzonder aan de Nederlandse opstand was dat de calvinisten reeds in 1572 een plaats voor hun kerk wisten te veroveren, dus nog vóór de totstandkoming van de Unie van Utrecht (1579), en dat Willem van Oranje zich bij die kerk voegde.<sup>12</sup> De norm dat onderdanen de overheid moeten gehoorzamen werd aangevuld met de notie dat een overheid zich moet richten op algemeen welzijn. Als dat laatste niet het geval was konden onderdrukte burgers zich beroepen op een recht van verzet. Dat was mede de strekking van het *Plakkaat van Verlatinge* (1581).

In de Republiek was wel een publiek bevoorrechte kerk, de gereformeerde, later Nederlandse Hervormde Kerk, maar men was niet verplicht om daar lid van te worden. De gereformeerde kerk was in beginsel een belijdende kerk, geen volkskerk. Wel werd één heersende christelijke gereformeerde religie gehandhaafd. Als voorbeeld kan worden genoemd Heusden, waar gereformeerde kerkdienaren niet afkerig van overheidssteun waren om te voorkomen dat ‘openbare papisten, libertijnen ende bespotters van de ware gereformeerde religie’ zich zouden indringen in de dorpsregering van Heusden.<sup>13</sup> Gevolg van de

<sup>10</sup> Een beroemd dictum is te vinden in de *Lotus*-zaak. Zie Permanente Hof van Internationale Justitie, *S.S. Lotus*, 7 september 1927, Series A, Nr. 10, p. 18: ‘International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed... [International law] leaves them in this respect a wide measure of discretion which is limited only in certain cases by prohibitive rules... [Without prohibitive rules,] every State remains free to adopt the principles which it regards as best and most suitable.’ Dit dictum riep enorme discussies op tussen aanhangers van het natuurrecht en het juridische positivisme en kan niet worden beschouwd als een ‘closing rule’. Zie I.F. Dekker & W.G. Werner, ‘The Completeness of International Law and Hamlet’s Dilemma: Non Liquet, the Nuclear Weapons case, and Legal Theory’, in: I.F. Dekker & H.H.G. Post (eds.), *On the Foundations and Sources of International Law*, The Hague: T.M.C. Asser Press 2003, p. 5-30, m.n. p. 17.

<sup>11</sup> J. Klabbers, *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 5.

<sup>12</sup> De begrenzing van de staatstaak vloeit niet alleen voort uit de noodzaak van orde en vrede maar heeft ook een theologisch en filosofisch fundament met de vrijheid van geweten en godsdienst. Aan de mens komt een eigen sfeer toe. Dit wordt volgens Vermeulen juridisch uitgedrukt in artikel XIII van de Unie van Utrecht (1579). Zie B.P. Vermeulen, ‘Gewetensvrijheid en godsdienstvrijheid in een neutrale staat’, in: F.T. Oldenhuis (red.), *Een neutrale staat: kreet of credo?*, Heerenveen: Protestantse Pers 2009, p. 78-108.

<sup>13</sup> A.Th. van Deursen, *Bavianen en slijkgeuzen. Kerk en kerkvolk ten tijde van Maurits en Oldenbarnevelt* (1974), Franeker: Van Wijnen 1991, p. 145. Overigens waren de calvinisten, die meenden dat een grapje in de kerk best moet kunnen, behoorlijk bedreven in het bespotten van het rooms-katholieke geloof (celibaat, hostie, laatste sacrament). Marnix van Sint-Aldegonde was zelfs beroemd om zijn satirische kwaliteiten. Zie J. Verberckmoes, *Schertsen, schimpen en schateren. Geschiedenis van het lachen in de Zuidelijke Nederlanden in de zestiende en zeventiende eeuw*, Nijmegen: Sun 1998.

handhaving was tevens dat de overheid in de Republiek inhoudelijke grenzen bepaalde voor predikanten en synoden. De kerk was niet onafhankelijk. De remonstrantie van 1610 over de predestinatieleer was gericht aan de overheid en de Synode van Dordrecht (1618-1619) kwam bijeen in opdracht van de Staten-Generaal. Prins Maurits van Oranje, een calvinist die niet bang was een staatsgreep te plegen, beschouwde remonstranten als mensen die een compromis met Spanje wilden sluiten. Het Arminianisme werd neergezet als een vorm van politiek verraad. Uiteindelijk werden remonstrantse predikanten uit het ambt gezet en remonstrantse leiders mochten geen brieven of boeken schrijven waarin zij het remonstrantisme zouden aanprijzen.<sup>14</sup> In meer algemene zin mochten mensen in de Republiek wel doopsgezind of katholiek zijn – dan werd men niet gedood of verbannen vanwege een afwijkende religie zoals elders in Europa – maar zij dienden zich bescheiden op te stellen, zoals naar voren kwam in de kerkbouw.<sup>15</sup> Politieke ambten stonden alleen open voor gereformeerden vanwege de heersende gereformeerde religie van de overheid.

Deze discriminatie van andersdenkenden stond vooral in verband met de behoefte aan loyaliteit, veroorzaakt door interne en externe bedreigingen. Wanneer de Republiek werd bedreigd organiseerde de overheid maandelijks publieke vasten- en gebedsdagen in alle provincies, een poging tot religieuze eensgezindheid. Dat de Hollanders onoverwinnelijk waren geworden in de strijd tegen Spanje kwam volgens Comenius omdat God zo lang met hen was, en zij met God waren.<sup>16</sup> Die Hollandse behoefte aan loyaliteit had gevolgen voor de doopsgezinden, een beweging die dicht bij het evangelie en de navolging van Christus wilde blijven, wat afgezonderd van de wereld. De doopsgezinden, die veel hebben geleden onder de geloofsvervolging, waren pacifisten, een reactie op een revolutionair en mislukt gewelddadig avontuur in Münster (1534-1535).<sup>17</sup> Dit betekende dat de aanhangers van de Nederlandse hervormer Menno Simons (1496-1561) weigerden om wapens te dragen, de eed af te leggen en aanvankelijk ook overheidsfuncties te bekleden. De doopsgezinden vonden dat je je alleen mocht verdedigen met Gods woord. Jezus was ook niet ingegaan

<sup>14</sup> Het was een kerkelijke en politieke machtsstrijd aangejaagd door de angst voor verraad. Reeds een paar dagen na de Synode van Dordrecht werd de ruimer denkende staatsman Johan van Oldenbarnevelt, beschermer van de remonstranten, op 13 mei 1619 onthoofd wegens verstoring van de staat en de natie, zowel van kerk als staat. Aan Hugo de Groot werd levenslange gevangenisstraf opgelegd.

<sup>15</sup> Schuilkerken waren aan de buitenkant niet herkenbaar als kerk, bijvoorbeeld de doopsgezinde Singelkerk (aanvankelijk vermaning) in Amsterdam.

<sup>16</sup> J.A. Comenius, *a.w.*, p. 46 en 48: Comenius schreef in 1667 dat 'de Nederlanders hun geweten nauwkeurig [moeten] onderzoeken om te zien of zij dezelfde God dienen als hun voorvaders, of zij dezelfde zaak van God dienen, en ook met dezelfde ijver'.

<sup>17</sup> Een van de voorlopers van de doperse beweging was Thomas Münzer (ca. 1489-1525). Zie Ernst Bloch, *Thomas Münzer. Theoloog van de revolutie*, Utrecht: Ambo 1969, p. 33: 'De jonker- en monnikeneconomie zou in één keer evangelisch aangepakt worden...'

op de gevaarlijke verleiding van de duivel in de woestijn (Matth. 4:1-11). Simons drong bij de wereldlijke overheden aan op tolerantie.<sup>18</sup> De discriminatie van doopsgezinden verminderde iets na 1576, en nog meer na 1672, toen zij de overheid financiële steun gaven en/of actief waren bij de brandweer. De doopsgezinden konden floreren in de wereld van handel, scheepvaart en industrie.<sup>19</sup> Dat veel doopsgezinden in de achttiende eeuw toch overstapten naar de gereformeerde/hervormde kerk kwam omdat in de gereformeerde kerk intussen meer ruimte was gekomen voor het individu. Ook toenemende moeite met de strenge handhaving van de eigen doopsgezinde tucht (het verbod van buitentrouw, dat wil zeggen het trouwen buiten de eigen denominatie) speelde mee. Door de scheiding van kerk en staat in 1796 konden eindelijk ook niet-gereformeerden als doopsgezinden publieke functies vervullen.<sup>20</sup>

Na de Franse overheersing werd de aandacht gericht op de opbouw en ontwikkeling van het Koninkrijk der Nederlanden. De poging van de wat autoritaire koning Willem I om, na het mislukken van een 'compromisgodsdienst', de Nederlandse Hervormde Kerk te verheffen tot staatskerk liep uit op 'drama's', zoals de afsplitsing van België (1830) en de Afscheiding (1834). In een tijd dat Thorbecke pleitte voor rechtstreekse verkiezingen en ministeriële verantwoordelijkheid, nam de irritatie over de zo nauw met de overheid verbonden Nederlandse Hervormde Kerk toe, mede omdat die kerk van onderen af moeilijk te beïnvloeden was. 'Niet van Rome willen wij verlost zijn, om onder 's-Gravenhage te komen!', aldus het Groningse synodelid P. Boeles in 1845.<sup>21</sup>

Tegenwoordig is vrijwel iedereen zowel voorstander van de vrijheid van de kerk tegenover de overheid, als tegenstander van een kerk met formele invloed op het overheidsbeleid. Scheiding van kerk en staat vermindert de kans op willekeur, machtsmisbruik en discriminatie. Nederland als christelijke natie is een meer omstreden uitspraak geworden.<sup>22</sup> Tegelijkertijd blijken goede contacten tussen overheid en geloofsgemeenschappen nuttig voor het algemeen welzijn, vandaar de erkenning van de noodzaak van een goede dialoog tussen overheid en geloofsgemeenschappen. Een overheid heeft er geen belang bij dat de mensen in het land zonder gebed zijn, dat de mensen zich eenzaam, onzeker en ongeestelijk voelen. Een samenleving kan niet functioneren zonder aandacht

<sup>18</sup> P. Visser, 'Menno Simons', in: G. Harinck e.a. (red.), *Christelijke Encyclopedie*, deel III, Kampen: Kok 2005, p. 1638.

<sup>19</sup> Over bijvoorbeeld de doopsgezinde familie Van Eeghen zie C. Rooijendijk, *Vrije jongens. Een geschiedenis van de Nederlandse handel*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact 2014, p. 287-288.

<sup>20</sup> J.D. Snel, 'Het misverstand over kerk en staat', *Trouw* 13 maart 2004.

<sup>21</sup> J. Vree, *Kerk, huis, school en staat. Leven, werk en vriendenkring van P. Hofstede de Groot (1844-1886)*, Hilversum: Verloren 2017, p. 75.

<sup>22</sup> A.H.M. Dölle, 'De verhouding tussen Kerk en Staat in het Koninkrijk der Nederlanden', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en publiekrecht* 2002, afl. 10, p. 684-693.

voor waarden. ‘Wie bidt voor de Overheid, die begint zich opnieuw op een of ander concreet punt in z’n leven in te zetten voor de rechte overheid, voor de *rechtsstaat*, voor een samenleving in verantwoordelijkheid’, aldus de hervormde theoloog Miskotte.<sup>23</sup> Staatskerken worden in de Europese Unie als acceptabel beschouwd (art. 17 VWEU; art. 4 lid 2 VEU) mits de betrokken staat niet discrimineert en andere godsdiensten en levensbeschouwingen in voldoende mate worden gefaciliteerd.<sup>24</sup> Dat de Anglicaanse staatskerk de mogelijkheid heeft om religieuze zaken op regeringsniveau aan de orde te stellen is iets waar ook hindoes en moslims van profiteren. Omdat staatskerken ooit zijn opgericht moeten er in vorige eeuwen voordelen zijn geweest aan een stelsel waar overheid en religie hand in hand gingen. Om die voordelen naar boven te krijgen wordt hier als voorbeeld ingegaan op de geschiedenis van de Engelse staatskerk, waarbij vier fasen worden onderscheiden: 1) de periode volgend op de verovering door de Normandiërs; 2) de periode na de reformatie in de zestiende eeuw; 3) de periode na de ‘Glorious Revolution’ van 1688-1689; en 4) de periode na de Human Rights Act van 1998.

### 3. Het belang van loyaliteit

Toen Willem de Veroveraar in 1066 vanuit Normandië met een vloot het kanaal overstak om Engeland te veroveren, wapperde op zijn schip een vlag van de paus. Deze vlag liet hij ook zien tijdens de beroemde Slag bij Hastings. Na zijn militaire zege op Harold werd de relatie tussen Engeland en Rome versterkt. Het christendom was in Engeland reeds vóór de komst van de Normandiërs gearriveerd via de acceptatie van het christendom door het Romeinse rijk. Echter in 410 hadden de Romeinen Engeland weer verlaten en kwamen de heidense godsdiensten op de voorgrond. Onder invloed van Keltische zendelingen kon het christendom een *comeback* maken. Daardoor vormden de Anglo-Saksen aan het einde van de zevende eeuw een deel van de wereldwijde Rooms-Katholieke Kerk, maar spirituele zaken werden, alleen al vanwege de afstanden, grotendeels afgehandeld door de Engelsen zelf.

Dit veranderde in 1066 met de komst van de Normandiërs. Willem de Veroveraar schiep als koning van Engeland een militaire dictatuur, ondersteund door een Normandische aristocratie. Hij had goede banden met de kerk; mede uit gewetenswroeging over het vele bloedvergieten liet hij tal van kerken en

<sup>23</sup> K.H. Miskotte, *De weg van het gebed*, 's-Gravenhage: Boekencentrum N.V. 1962, p. 34.

<sup>24</sup> N. Doe, *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*, Oxford: Oxford University Press 2011, p. 29; A. Overbeeke & J.W. Sap, ‘Het recht van de Europese Unie over religie en geloofsgemeenschappen’, in: L.C. van Drimmelen & T.J. van der Ploeg (red.), *Geloofsgemeenschappen en recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 267-291.

kloosters bouwen.<sup>25</sup> Als koning beschouwde hij Engeland als zijn eigendom en de relatie tussen leenheer en vazal vroeg om strikte loyaliteit. Door de autoriteit van de koning werd de positie van de King's Court versterkt; in feite werd het hof verbonden aan het uit Frankrijk meegebrachte feodale systeem. In de dertiende eeuw groeiden de leden van de King's Court uit tot rechters en kon worden gesproken van een 'supreme court'. Onder de Anglo-Saksen hadden de 'moots' (representatieve vergaderingen, hoven) in de 'shires' (graafschappen, regio's) nog zowel religieuze als niet-religieuze zaken behandeld. De Normandiërs brachten een scheiding aan tussen de wereldlijke jurisdicties en de geestelijke jurisdicties. Geloofszaken werden behandeld door een bisschop. Zo ontwikkelde zich een apart systeem met de zogenaamde 'Courts Christian', dat leunde op geschreven westers canoniek recht in boeken, met als hoogste autoriteit de paus. De 'Courts Christian' waren echter sterk afhankelijk van de steun van de koning als het ging om bevoegdheden en straffen. Het 'common law' en de betrokken hoven maakten een andere ontwikkeling door. Op een paar conflicten na (bijvoorbeeld rond koning Hendrik II en de moord op Thomas Becket, aartsbisschop van Canterbury, in 1170) was er tussen kerk en staat over en weer respect voor elkaars jurisdictie en een grote mate van samenwerking. Door de bemoeienis van de koning, die loyaliteit afdwong en meestal uitstraalde zich in te zetten voor het algemeen welzijn, bleek het stelsel effectief: 'People were Christian in the same way that they were English', aldus Sandberg.<sup>26</sup>

Mede vanwege de huwelijksproblemen van koning Hendrik VIII brak de Engelse kerk met Rome. In diezelfde periode werd het rooms-katholieke monopolie in heel Europa uitgedaagd door het humanisme en het protestantisme. Na de Engelse reformatie van de jaren 1530 verschoof de autoriteit van de paus naar de koning als hoofd van de Engelse kerk. Vervolgens werd de reformatie op nationalistische wijze gebracht als een bevrijding van buitenlandse jurisdictie en religieuze intolerantie tegenover andersdenkenden, tevens als een restauratie van de oude wetten van het rijk. Onder Spaanse dreiging ontwikkelde de anglicaanse staatskerk zich qua dogmatiek in protestantse richting, maar men hield tevens vast aan een in feite katholieke liturgie en een bestuurlijke hiërarchie met bisschoppen. Daar zouden de calvinisten en andere puriteinen later tegen in opstand komen. Vanuit het koninklijk hof bleef de ideologie dat het Engelse koninkrijk diende te worden gezien als vrijwel synoniem met de 'Church of England'. Watkin stelt: 'To be a subject of the King of England enacted accep-

---

<sup>25</sup> Invloedrijk was de Italiaanse jurist en geestelijke Lanfranc van Bec (Pavia, ca. 1005-Canterbury, 1089), die in de jaren 1040 naar Normandië was gekomen. Hij werd in 1070 door Willem de Veroveraar benoemd tot aartsbisschop van Canterbury. Peter Rex, *William the Conqueror. The Bastard of Normandy*, Gloucestershire: Amberley Publishing 2012, p. 85.

<sup>26</sup> R. Sandberg, *Law and Religion*, Cambridge: Cambridge University Press 2011, p. 23.



tance of the reformed faith as part and parcel of loyalty to the sovereign'.<sup>27</sup> Verschillende christelijke vorsten van Engeland hebben het protestantse geloof en het evangelie op bijzondere wijze verdedigd.

De overheid beschermde de Church of England als de norm en beschouwde andere godsdienstige praktijken als illegaal. Katholieken en protestantse dissenters werden gediscrimineerd omdat zij geen loyale onderdanen van de kroon zouden zijn. Regelmatig werden bezittingen van andersdenkenden in beslag genomen en verklikkers kregen een derde deel van de buit.<sup>28</sup> Er waren bovendien allerlei regels waar men zich aan moest houden. Als goede onderdaan van de koning diende men wekelijks de kerkdienst van de Anglicaanse staatskerk te bezoeken. Bezoek aan andere diensten werd bestraft met boetes en gevangenisstraf. Voor overheidsfuncties was het aanhangen van de gevestigde Anglicaanse staatskerk een vereiste. Het afleggen van een verplichte eed was een belangrijk instrument ter bevordering van loyaliteit. Hier speelde mee dat Engeland in oorlog was. Stel dat in de Engelse vloot, vechtend tegen een Spaanse vloot, een rooms-katholieke Engelse officier zou dienen die op cruciaal moment een brief van de paus zou krijgen dat hij onmiddellijk moest stoppen met vechten tegen Spanje of Frankrijk, dan had zo'n officier aan het bevel van de paus te gehoorzamen. Dan zou het vrije vaderland verraden kunnen worden.

Lange tijd wilden de koning, het hof en de anglicanen niets weten van tolerantie. Na overwinningen van Oliver Cromwell in de burgeroorlog (1642-1651) kwam enige ruimte voor 'dissenters'. In 1649 werd Karel I onthoofd. Maar Cromwell had weinig waardering voor de inzet van meer radicaal-democratische puriteinen als de Levellers (gelijkmakers). Het bewind van Cromwell liep wat droevig uit op een militaire dictatuur en vervolgens keerde de monarchie terug. Pas met de 'Glorious Revolution' in 1688-1689 groeide meer ruimte voor een beperkte tolerantie, hoewel het ook door de 'Whigs' werd gezien als inconsistent met de veiligheid en welvaart van het protestantse koninkrijk als het geregeerd zou worden door een 'paapse vorst', vanwege de kans op verraad. De 'Whigs', tegenstanders van de absolute monarchie, streden om de macht in het parlement en zouden in de periode 1714-1760 de machtspositie van de 'Tories' weten te slopen. Voor een goed begrip dient te worden benadrukt dat in de aanloop naar de 'Glorious Revolution' steeds een angst voor rekatholisering overheersend was geweest, gevoed door geruchten over jezuïtische complotten. Dat lijkt nu overdreven, maar wat de hugenoten in 1685 in Frankrijk hadden moeten mee-

<sup>27</sup> T.G. Watkin, 'Church and State in a Changing World', in: N. Doe et al (eds.), *English Canon Law – Essays in Honour of Bishop Eric Kemp*, Cardiff: University of Wales Press 1998, p. 87.

<sup>28</sup> G.A. de Hartogh, 'Inleiding', in: John Locke, *Over het staatsbestuur*, Amsterdam/Meppel: Boom 1988, p. 8.

maken was tijdens de 'Glorious Revolution' nog een open wond.<sup>29</sup> Tekenend voor de spanningen is een artikel in de 'Bill of Rights' van 1689, één van de officiële constitutionele bronnen, inmiddels 'overruled' door latere regelgeving: 'That the Subjects which are Protestants may have Arms for their Defence suitable to their Conditions and as allowed by Law.'<sup>30</sup> De sfeer tussen katholiek en protestant was destijds als in de hoogtijdagen van de Koude Oorlog.

In de jaren die volgden nadat Willem III en Mary II het land samen met het parlement waren gaan regeren, ondervonden zij, die er een andere religie op nahielden dan de Engelse staatskerk, langzamerhand minder moeilijkheden als het ging om eigendom, onderwijs en publieke functies. Het duurde echter tot de tweede helft van de negentiende eeuw dat het aanhangen van een alternatieve religie feitelijk legaal was geworden. Dat niemand anders voor een openbaar ambt in aanmerking kwam dan diegenen die aan het Avondmaal deelnamen in de Engelse staatskerk (Test Acts), werd in 1828 ingetrokken. De gevestigde 'Church of England' behield desondanks in veel regelgeving een bevoorrechte positie, zelfs toen de identificatie tussen kerk en staat als sociologisch feit afnam. Opvallend was dat het anglicanisme in de politiek werd verbonden met het liberalisme, zoals naar voren kwam in het leven van de negentiende-eeuwse politicus W.E. Gladstone (1809-1898). 'Zijn liberalisme was door en door religieus. In het liberalisme ging het volgens hem om de christelijk waarde van de individuele mens; en uit het christelijke radicalisme maakte hij van het Victoriaanse liberalisme een massabeweging met veel aanhang onder werklieden en arbeiders', aldus Henk te Velde.<sup>31</sup>

Rond 1900 was de godsdienstige tolerantie in Engeland gerealiseerd; andersdenkenden werden erkend en niet meer vervolgd of gediscrimineerd. Dat leek fraaier dan het was. De godsdienstige vrijheid bleef voorwaardelijk. Het betrof een pragmatische tolerantie. De overheid wilde geen dwang meer uitoefenen jegens andersdenkenden, maar niet uitgesloten werd dat dit eventueel zou kunnen omslaan.<sup>32</sup> Het was nog niet zo dat godsdienstige vrijheid werd beschouwd als een recht. Voor het doordringen van dat besef was nog een complete twintigste eeuw nodig, een langzame ontwikkeling van uitzondering naar uitzondering. Deze ontwikkeling werd uiteindelijk bekroond met de Human Rights Act van 1998, in werking getreden in oktober 2000, en het aannemen

<sup>29</sup> Het Edict van Nantes (1598) van Hendrik IV gaf de hugenoten godsdienstvrijheid. De herroeping van dit Edict van Nantes met het Edict van Fontainebleau (1685) door de Franse koning Lodewijk XIV was een van de grote misdaden in de Europese geschiedenis.

<sup>30</sup> C. Turpin & A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press 2011, p. 162.

<sup>31</sup> H. te Velde, 'Victoriaanse hoerenloper', *NRC Handelsblad* 9 december 1995.

<sup>32</sup> W.K. Jordan, *The Development of Religious Toleration in England*, Londen: Allen and Unwin 1932, Vol. I, p. 17.

van wetgeving waarin discriminatie op grond van godsdienst of levensovertuiging werd verboden. De Human Rights Act maakte niet de ‘sovereignty of parliament’ ongedaan, maar nationale rechtbanken kregen de bevoegdheid de rechten van het EVRM rechtstreeks af te dwingen. De rechtbanken diene Britse wetgeving zo te interpreteren dat het zo veel mogelijk verenigbaar is met de rechten van het EVRM en tevens met de beslissingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg indien sprake is van heldere en constante rechtspraak.<sup>33</sup> Pas sinds 2000 is de vrijheid van godsdienst in Engeland een positief recht.

#### 4. Problemen met de staatskerk

In deze ontwikkeling hebben de mensenrechtenverdragen een onmisbare rol gespeeld. Na WO II wilde het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (1950) met de klassieke vrijheden bewust breken met allerlei dictatoriale trekjes in Europese staten. Eerst benadrukte het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg dat onderwerpen die de religie betreffen meestal vallen binnen de ‘margin of appreciation’ van de staten. Nationale culturen verschillen nu eenmaal. Maar rond 2000 werd door het EHRM meer benadrukt dat de staat een actieve rol behoort te spelen als neutrale en onpartijdige organisator van de uitoefening van meerdere religies, dit ten dienste van het pluralisme.<sup>34</sup> ‘There can be no democracy without pluralism’, aldus het hof.<sup>35</sup> In een partijverbod-zaak van een islamitische partij die de sharia wilde invoeren stelt het hof: ‘the principle of secularism is certainly one of the fundamental principles of the State which are in harmony with the rule of law and respect for human rights and democracy. An attitude which fails to respect that principle will not necessarily be accepted as being covered by ... Article 9 of the Convention.’<sup>36</sup>

Daarom zal het bevoordelen van één kerkgenootschap, de staatskerk, in strijd met de vrijheid van godsdienst en het discriminatieverbod geacht kunnen worden. Vrijheid van godsdienst dient te worden erkend als inherent aan de waarde en waardigheid van de mens.<sup>37</sup> Vrijheid is immers niet meer alleen

<sup>33</sup> R. Sandberg, *a.w.*, p. 36-37.

<sup>34</sup> A.J. Nieuwenhuis, ‘The Concept of Pluralism in the Case-Law of the European Court of Human Rights’, 3 *European Constitutional Law Review* 2007, p. 367-384.

<sup>35</sup> *United Communist Party v. Turkey*, EHRM 30 januari 1998, nr. 19392/92, par. 43.

<sup>36</sup> *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey*, EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, par. 93.

<sup>37</sup> Th. van Boven, ‘Mensbeelden en mensenrechten’, Anton van Kalmthout, Thijs Kooijmans & Hans Moors (red.), *Mensbeeld, beeldvorming en mensenrechten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 3-9.

mijn vrijheid, maar tevens de vrijheid van anderen. Hier staat de rechtsstaat tegenover de totalitaire staat. ‘Want de totalitaire staat wordt bijeengehouden door een leugen, die door zijn veiligheidspolitie en zijn propaganda wordt geschraagd, de leugen namelijk, dat allen hetzelfde geloven,’ aldus Walz.<sup>38</sup> De staatskerk is verbonden geweest aan statelijke onderdrukking en kneveling van volken, maatschappelijke groepen, mensen en gewetens, vaak ten dienste van een elite of het nationalisme. Nog steeds wordt van de elite van een land met een staatskerk, of de schaduw daarvan, verwacht dat zij participeren in religieuze plechtigheden van de staatsgodsdienst, zoals het kerkelijk huwelijk, de doop en een kerkelijke begrafenis.

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de geschiedenis van de Engelse staatskerk nauw is verbonden met de monarchie, die in 1066 als een militaire dictatuur is begonnen. In naam van de universele rechten van de mens hebben de Amerikanen in 1776 radicaal met dit verfoeide Engelse stelsel gebroken, zowel met de monarchie, de aristocratie als de staatskerk. Die ongewone breuk, inclusief de uitloop naar de Bill of Rights van 1791, was revolutionair. Alle gekroonde hoofden in Europa waren doodsbenauwd voor iemand als de Amerikaanse diplomaat Benjamin Franklin, bij wie de positieve deugden van het puritanisme en de Verlichting samenkwamen. De Europese elite beseftte dat 1776 om meer ging dan afscheiding alleen; het betrof hier de toepassing van revolutionaire beginselen inzake het staatsbestuur.<sup>39</sup> Later luidde het eerste amendement van de Amerikaanse Grondwet als volgt: ‘Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof’.

De bewuste afwezigheid van een staatskerk in Amerika maakt echter niet dat religie uit het publieke domein is verbannen. Religie bleef in Amerika de eerste van de politieke instellingen, maar dan meer als een ‘civil religion’.<sup>40</sup> Verlichtingsfilosoof Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) had al gepleit voor een burgerlijke godsdienst ter voorkoming van vervreemding tussen mens en samenleving. Daarbij noemde Rousseau een aantal positieve leerstellingen zoals: het bestaan van God, het toekomstig leven, het geluk van de rechtvaardigen, de straf voor de boosdoeners en de heiligheid van het maatschappelijk contract en de wetten. Als negatieve leerstellingen noemde hij de onverdraagzaamheid, die

---

<sup>38</sup> H.H. Walz, *a.w.*, p. 170.

<sup>39</sup> C. Drinker Bowen, *The most dangerous man in America. Scenes from the life of Benjamin Franklin*, Boston/Toronto: Little, Brown and Company 1974, p. 230. Inzake het overleg tussen Franklin en Thomas Paine zie p. 220.

<sup>40</sup> J.W. Sap, ‘Over het Amerika van Tocqueville als inspiratie voor de Europese burger’, in: I. Broekhuijse & J.W. Sap (red.), *De Amerikaanse droom van Tocqueville*, Nijmegen: Vantilt 2016, p. 137-165.

volgens Rousseau deel uitmaakte van de leerstellingen die zijn verworpen.<sup>41</sup> Redelijke godsdiensten kunnen worden gezien als passend in de ‘overlapping consensus’ en hoeven niet achter de voordeur te blijven.<sup>42</sup> De Amerikaanse ‘civil religion’ komt onder meer naar voren rond het ambt van de Amerikaanse president. Verschillende godsdiensten kunnen deel uitmaken van die ‘civil religion’, inclusief fiscale voordelen voor geregistreerde godsdiensten, zonder dat een staatskerk noodzakelijk is.

Hoe problematisch een staatskerk kan zijn blijkt uit de Griekse affaire over identiteitsbewijzen. Wat was de leiding van de Grieks-orthodoxe staatskerk kwaad toen de socialistische regering van Griekenland in 2000 op nieuwe identiteitsbewijzen de aanduiding van iemands godsdienst wilde weglaten. In de visie van de socialistische regering maakte Griekenland zich in Europa belachelijk met de verplichte registratie van iemands religieuze identiteit. Het imago van een theocratische anomalie in Europa werd steeds bestendigd. Bovendien stond het vermelden van iemands religieuze identiteit op een paspoort op gespannen voet met de privacy, zowel in de verhouding overheid-burger als tussen particulieren onderling. Tegenstanders van het schrappen beleefden de ‘aanval’ van de socialistische regering echter als het begin van de scheiding van kerk en staat. Volgens aartsbisschop Christódoulos van Athene was het plan bedacht door ‘neo-intellectuelen die vastbesloten zijn onze kerk als hondsdolle honden aan te vallen en indien mogelijk te verscheuren’.<sup>43</sup> Het echte doel van de socialisten zou zijn om Griekenland te ontkerstenen zodat de overheid het burgerlijk huwelijk verplicht kan stellen en het godsdienstonderwijs op alle scholen facultatief kan maken. Tevens zou de overheid het plan hebben het omvangrijke kerkelijke grootgrondbezit te annexeren. Vermelding van de religieuze identiteit op een identiteitsbewijs was volgens de aartsbisschop de symbolische erkenning van de rol van de staatskerk als hoedster van de nationale Griekse identiteit. Op de historische achtergrond speelde de Griekse angst voor Turkije. Kerk en staat hebben vanuit Athene gestreefd naar een bevolking waar alle neuzen dezelfde kant op staan.<sup>44</sup>

Religieuze minderheidsgroepen in Griekenland waren het eens met de socialistische regering. Religieuze registratie deed denken aan de tijd van een dictatuur en bevorderde discriminatie. De meeste Griekse burgers hadden geen

---

<sup>41</sup> J.-J. Rousseau, *Het maatschappelijk verdrag, of beginselen der staatsinrichting* (1762), Amsterdam/Meppel: Boom 1995, p. 170.

<sup>42</sup> M.A.M. Wöltgens, ‘De staat als jaloerse god. Op weg naar een staatskerk?’, in: M. ten Hooven & Th.W.A. de Wit (red.), *Ongewenste goden. De publieke rol van religie in Nederland*, Amsterdam: SUN 2006, p. 222-233.

<sup>43</sup> T. Crijnen, ‘Grieks-orthodoxe leiding vreest einde staatskerk’, *Trouw* 16 juni 2000.

<sup>44</sup> Angst voor de Turken is ook de verklaring voor de grote rol van de rooms-katholieke staatskerk en het hoge percentage rooms-katholieken op het eiland Malta (98 procent).

probleem met de afschaffing van de verplichte registratie. Hoewel vrijwel iedereen in Griekenland is gedoopt door een orthodoxe priester, gaat slechts twee procent van de bevolking regelmatig naar de kerk. Veel Grieken zagen de inzet van de regering als een noodzakelijke poging om de Griekse samenleving te ‘ont-theocratiseren’. In Griekenland was de overtuiging gegroeid dat kerken zich moeten beperken tot hun spirituele en sociale rol en dat zij een zekere afstand dienen te houden van de politiek en de nationale identiteit. Over het besluit van de Griekse regering om iemands godsdienst te verwijderen van de identiteitskaart, oordeel het Europees Hof voor de Rechten van Mens dat ‘there has been no interference with the applicant’s right to manifest their religion’.<sup>45</sup>

## 5. Conclusie

Cultuur, godsdienst en levensbeschouwing kunnen helpen bij zingevingsvraagstukken, vrede en algemeen welzijn, maar daar is geen staatskerk voor nodig. Die hulp kan door een staat ook worden georganiseerd door meerdere geloofsgemeenschappen te subsidiëren (waarbij de eis van registratie vanuit het perspectief van de overheid goed verdedigbaar is) en te betrekken bij publieke taken, en/of hun vertegenwoordigers een rol te geven op de hoogtijdagen van de staat. Een staatskerk heeft het nadeel van dwang, zowel voor andersgelovige burgers als voor een elite, president of lid van de koninklijke familie, die verplicht kunnen worden tot deelname aan religieuze plechtigheden. Hoewel vermenging van kerk en staat gevaarlijk kan uitpakken, is het mogelijk een aantal voordelen van de staatskerk op te sommen. Uiteraard kunnen deze vermeende voordelen vanuit het perspectief van een pluralistische democratische rechtsstaat, gezien het risico op discriminatie van andersgelovigen, ook als nadelen worden beschouwd. De Griekse identiteitskaartenkwestie vormt daarvan een illustratie.

Als voordelen van een staatskerk kunnen worden genoemd de statelijke en kerkelijke ondersteuning van: 1) een soort theocratisch concept en/of het concept van de staat als een instelling van God; 2) een verbinding tussen de goddelijke majesteit en een monarchie (‘troon en altaar’), aristocratie of democratie; 3) het effectieve gezag in de staat om de boel bij elkaar te houden, op een territorium over een volk; 4) de constitutionele basisstructuur en de nationale identiteit; en 5) de historische continuïteit van een door een bepaald geloof en onderwijs beïnvloede natiestaat en respect voor de daarbinnen geldende normen en waarden,

---

<sup>45</sup> *Sofianopoulos, Spaidiotis, Metallinos en Kontogiannis v. Greece*, EHRM 12 december 2002, nr. 1988/02.

bijvoorbeeld de handhaving van christelijke feestdagen, de zondagsrust en de onderlinge solidariteit van de mensen onder elkaar.

Vervolgens is een aantal voordelen dat de staat met behulp van de staatskerk: 6) de staatsgodsdienst als een publieke taak kan regelen en met zekere dwang de grenzen van de religie(s) kan bepalen waardoor verdeeldheid, verwarring en sektarisme wordt voorkomen ('eenheid van de kerk bevordert de eenheid van de staat'); 7) het volk rustig kan houden met het uitgedragen besef van een pakkans na de dood en bij goed gedrag de beloften van het hiernamaals (indien een grote meerderheid van de burgers lid van de staatskerk is); 8) de burgers qua religieuze identiteit op makkelijke wijze nauwkeurig kan registeren en in de gaten houden (hoewel dit ook mogelijk is zonder een staatskerk), het huwen met geloofsgenoten kan bevorderen en onderdanen kan opvoeden tot loyale burgers waardoor er minder kans is op verraad en verzet; 9) de burgers door de eis van loyaliteit en opgedrongen verbondenheid bij elkaar kan houden, mede als tegenwicht tegen een verondersteld doorgeslagen individualisme, en vervolgens makkelijker kan inzetten in oorlogen tegen vijanden, dan wel de religieuze eensgezindheid stimuleren in tijden van bedreiging en oorlog.

Ten slotte kan worden genoemd dat 10) in ruil voor de loyaliteit van de kerk aan de staat, de kerk op regeringsniveau religieuze zaken aan de orde kan stellen en kan functioneren als een 'baken van hoop' voor een betere samenleving. De kerk kan door de staat van extra budgetten worden voorzien, bijvoorbeeld ter financiering van kerkgebouwen, dopen, trouwen en begraven, voor grote projecten als vertalingen van de bijbel in de volkstaal, subsidies voor bedienaren van de eredienst en salarissen van geestelijken (of rechtstreekse bezoldiging van de bedienaren door de staat), voor sociaal werk en ideologisch en religieus onderwijs, waardoor direct of indirect kan worden samengewerkt bij het streven naar religieuze eensgezindheid, respect voor waarden en volksverheffing.

Het najagen van een aantal van deze voordelen kan vanuit het perspectief van de staat wellicht verleidelijk zijn, zeker als sprake is van bedreigingen en van een bevolking offers worden gevraagd (bijvoorbeeld in de strijd tegen het terrorisme). Overheden willen graag weten welke burgers loyaal zijn, op welke coherente groep men kan rekenen. De vermeende voordelen wringen echter op de meeste vlakken met verplichtingen voortvloeiend uit het EVRM. Sommige voordelen zullen ook nagestreefd kunnen worden zonder te kiezen voor een staatskerk. Voor een kerk zal iedere associatie met overheidsdwang fataal uitpakken, want het maakt het geloof tot een instrument van de machthebbers. Omdat een staatskerk botst met het in een democratische rechtsstaat noodzakelijke pluralisme, dient de verleiding van de staatskerk te worden weerstaan.