

Overheidsfinanciering voor geloofsgemeenschappen in de Straatsburgse jurisprudentie

Valt er uit de beoordeling van de Turkse overheidsfinanciering iets te leren voor Nederlands beleid?

A.J. Overbeeke

G. van der Schyff*

I. Inleiding

1.1. Opzet bijdrage

Welke ruimte hebben overheden om zich te bemoeien met de financiering van geloofsgemeenschappen? Kan de staat een zekere voorkeur aan de dag leggen bij het toekennen of onthouden van steun? In welke mate is de overheid in haar handelen beperkt door garanties, geboden door het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), een verdrag dat niet de ambitie heeft één enkel Kerk en Staat-model aan de lidstaten op te leggen?

In deze bijdrage wordt op hoofdlijnen geschetst welke betekenis het EVRM heeft bij het door de lidstaten bepalen van de verhoudingen tussen geloofsgemeenschappen en de staat. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de ruimte die er in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) bestaat voor het verlenen van staatssteun aan religieuze groepen. Hier wordt kort stilgestaan bij het Nederlandse stelsel en een in Nederland actueel vraagstuk: dat van de overheidsfinanciering van in Nederland gevestigde geloofsgemeenschappen *door buitenlandse overheden*, waarbij vooral de invloed van door de Turkse overheidsinstelling Diyanet¹ gefinancierde geestelijke bedienaren in Turkse moskeeën problematisch wordt gevonden.

Daarna wordt beknopt de zich ontwikkelende EHRM-jurisprudentie besproken waarin sinds 2011 als uitgangspunt geldt dat het niet toekennen van overheidssteun in bepaalde omstandigheden beschouwd moet worden als een vrijheidsbeperking onder art. 9 EVRM. Uit recentere jurisprudentie met betrekking tot Turkije (2016), in een zaak waarin de rechtspositie van een grote moslim-

* DOI 10.7590/ntkr_2018_003

Dr. A.J. Overbeeke is verbonden aan VU Amsterdam en de Universiteit Antwerpen en dr. G. van der Schyff is verbonden aan Tilburg University.

¹ Zie het rapport J.T. Sunier & N. Landman, *Diyanet. The Turkish Directorate for Religious Affairs in a changing Environment*, Amsterdam/Utrecht: VU/UU 2011.

minderheid in dat land in het geding was,² kan worden afgeleid dat de beleidsruimte voor de staten begrensd is op een manier die afbreuk kan doen aan langgekoesterde nationale tradities op dit terrein.

Ten slotte wordt een balans opgemaakt. Is het EVRM, als puntje bij paaltje komt, een bedreiging voor de nationale steunstelsels? Wordt de speelruimte van staten om hun stelsel vorm te geven door de jurisprudentie van het EHRM ingeperkt? Hierbij wordt kort ingegaan op de voornemens om het Nederlandse Kerk en Staat-stelsel op het punt van (buitenlandse overheids)financiering zo aan te passen dat buitenlandfinanciering ten behoeve van in Nederland gevestigde geloofsgemeenschappen beperkt wordt. Heeft Nederland een boodschap aan de jurisprudentie waarin het Turkse stelsel de maat genomen wordt?

Bij het onderzoek gaat de aandacht naar overheidssteun die *religieuze* activiteiten van geloofsgemeenschappen faciliteert. De (op zichzelf ook belangwekkende en zelfs actuele)³ vraag naar steunverlening voor *niet-religieuze* activiteiten, bijvoorbeeld in de culturele sfeer, blijft daarmee buiten beeld.

Deze bijdrage gaat ook voorbij aan de bijzondere positie van de categorie van de EU-lidstaten, die alle partij zijn bij het EVRM maar daarenboven EU-recht (moeten) toepassen.⁴

1.2. Verschillende landen, verschillende stelsels

De bijna vijftig landen die partij zijn bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) regelen de verhoudingen tussen religieuze groeperingen en de overheid op uiteenlopende wijze. Toetreding tot het EVRM-verdrag verhinderde niet dat soms zeer oude stelsels overeind bleven, ook die waarin de overheid om historische redenen in een bijzondere verhouding staat met één (of meerdere) specifieke denominatie(s).⁵

² Het betreft de alevitische stroming. Zie over de positie van Alevieten in Turkije: M. van Beek & Y. Polat, “De Turkse overheid wil moslims van ons maken”, *Trouw* 31 mei 2017 (<https://www.trouw.nl/home/-de-turkse-overheid-wil-moslims-van-ons-maken--af730967/>, geraadpleegd: 17 augustus 2018).

³ Zie bijvoorbeeld: ‘Omstreden moskee Den Haag krijgt geen subsidie meer’, *Trouw* 18 mei 2018 (<https://www.trouw.nl/samenleving/omstreden-moskee-den-haag-krijgt-geen-subsidie-meer-aac65020/>, geraadpleegd: 17 augustus 2018).

⁴ A.J. 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.

⁵ Door enkele staten, waaronder Turkije en Zweden, is aanvankelijk wel gepoogd ruimere garanties voor de bestaande nationale stelsels aan het conceptartikel van het verdrag (het latere art. 9 EVRM) toe te voegen. Hiertegen werd vooral (en met succes) bezwaar ingebracht door de Nederlandse vertegenwoordiger, dr. L.J.C. Beaufort o.f.m. Zie de *travaux préparatoires* m.b.t. art. 9 EVRM ([http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART9-DH\(56\)14-EN1338892.pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART9-DH(56)14-EN1338892.pdf), geraadpleegd: 17 augustus 2018).

Staten zijn vrij nieuwe keuzes te maken op dit terrein en hun stelsel te wijzigen.⁶ In een groot aantal nieuw toegetreden verdragsstaten kreeg de Kerk en Staat-verhouding aan het eind van de twintigste eeuw (na het verdwijnen van totalitaire stelsels in het voormalige Oostblok) een fundamenteel ander karakter, waarbij soms weer gekozen werd voor vormen van directe staatsfinanciering⁷ en voor een gedeeltelijke terugkeer naar verhoudingen die bestonden voor de periode van het staatscommunisme.

1.3. Nederland en overheidssteun voor religie-activiteiten

Nederland behoort tot de categorie staten die godsdienstbeoefening, de steun voor monumentale kerkgebouwen even buiten beschouwing gelaten, vooral *indirect* ondersteunen. Dit gebeurt met name via het belastingstelsel.⁸ De directe steunverlening (financiering van de traktementen van geestelijke bedienaren) is komen te vervallen.⁹

De vraag naar directe staatssteun staat tegenwoordig opnieuw op de agenda, maar het motief is gewijzigd: niet de behoefte aan *gelijkheid*, maar die aan (overheids)*controle* staat op de voorgrond. De aandacht gaat daarbij hoofdzakelijk naar islamitische geloofsgemeenschappen, die vaak fondsen werven in het buitenland.

Overheidsfinanciering vanuit het buitenland wordt als een probleem ervaren, zeker als die steun gepaard gaat met het ter beschikking stellen van geestelijke bedienaren en als de steun mede bepalend is voor de religieuze koers van de geloofsgemeenschap. Deze ontwikkeling draagt bij aan een wijziging in de opvattingen over het verlenen van overheidssteun. Nederlandse staatsfinanciering van geloofsgemeenschappen, met name islamitische gemeenschappen, zou immers een probaat middel kunnen zijn om externe, conservatieve invloeden te beperken, is dan de gedachte.¹⁰ Al in 1988 speelde dit kennelijk mee bij

⁶ EHRM 8 april 2014, nr. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12 (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a. t. Hongarije*), § 111.

⁷ Met name in Albanië, Bulgarije, Hongarije, Kroatië, Litouwen, Moldavië, Roemenië, Rusland, Servië, Slowakije, Slovenië en Tsjechië.

⁸ Lit.: J.L.W. Broeksteeg, 'Geloofsgemeenschappen in het bestuursrecht', in: L.C. van Drimmelen & T.J. van der Ploeg (red.), *Geloofsgemeenschappen en recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 304 e.v. P. van Sasse van Ysselt, 'Financiële verhoudingen tussen overheid, kerk en religieuze organisaties', *TRRB* 2013, afl. 1, p. 65-86.

⁹ Bezegeld bij de grondwetsherzieningen van 1972 en 1983. Zie S.C. van Bijsterveld & B.P. Vermeulen, 'Commentaar op artikel 6 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2017 (www.nederlandrechtsstaat.nl).

¹⁰ Een motief dat ook al in 1983 opdook. Zie C. Brand, "'Moorse minaretten' op kosten van de staat? Overheidssubsidie voor moskeën (1960-1990)", in: C.C. van Baalen (red.) e.a., *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2005. *God in de Nederlandse Politiek*, Den Haag: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis 2005, p. 82 (Brand wijst op J. Waardenburg, *Religieuze voorzieningen*

het advies van de *Commissie-Hirsch Ballin*, namelijk ‘het besef (...) dat overheidssteun kon voorkomen dat deze gemeenschappen van buitenlandse financiers afhankelijk zouden worden, die hun invloed zouden kunnen aanwenden om de moslimimmigranten tot behoudender opvattingen te brengen’.¹¹ Hier duikt het motief ‘wie betaalt, bepaalt’ op.

Dit spoor – introductie van overheidssteun voor religieuze gemeenschappen – is in Nederland niet verder gevolgd; geloofsgemeenschappen blijven zo zelf verantwoordelijk voor de financiering van hun religieuze activiteiten.¹²

Als de Nederlandse overheid religie niet zelf financiert, kan dan verhinderd worden dat een andere staat (zoals Turkije structureel doet bij Turkse geloofsgemeenschappen in den vreemde) verwante geloofsgemeenschappen in Nederland materieel ondersteunt?

Die vraag is actueel. Hoe de overheid via wet- en regelgeving restricties zou kunnen opleggen op het punt van ‘ongewenste’ buitenlandse financiering is sinds 2017 zaak van regeringsbeleid. Het Regeerakkoord 2017-2021 bevat in het kader van het Justitie en Veiligheid-beleid de volgende passage:

‘Beïnvloeding vanuit onvrije landen en organisaties (...) door de financiering van organisaties in Nederland is onwenselijk. Voorkomen moet worden dat vanuit het buitenland via geldstromen naar (...) religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht. Daartoe zullen deze geldstromen meer transparant gemaakt worden. (...). Geldstromen vanuit onvrije landen, waarbij misbruik wordt gemaakt van onze vrijheden, zullen zoveel mogelijk worden beperkt’.¹³

Deze passage, die overigens ziet op zowel publieke als private geldstromen vanuit het buitenland, met name landen als Koeweit, Saoedi-Arabië en Qatar, roept ook de vraag op naar de speelruimte die een staat heeft, i.c. Nederland, bij het vormgeven van de financiële verhoudingen met geloofsgemeenschappen.

Verregaander was overigens de in 2016 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Buma waarin gevraagd wordt de overheidssteun vanuit één welbepaalde staat, Turkije, onmogelijk te maken:

voor etnische minderheden in Nederland. Rapport tevens beleidsadvies van de niet-ambtelijke werkgroep ad hoc, Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur 1983, p. 208).

¹¹ Volgens: R. Steenvoorde & E. Hirsch Ballin, ‘Een herleving van de departementen van Eredienst?’, in: S.C. van Bijsterveld & R. Steenvoorde (red.), *200 jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013, p. 339.

¹² In 2014 adviseerde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) directe overheidsfinanciering op dit terrein achterwege te laten. RMO, *De kaders van de rechtsstaat. Over buitenlandse financiering van moskeeën en gebedshuizen* (briefadvies), 2014, p. 6.

¹³ *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 2017, p. 4.

‘overwegende dat ongewenste invloed van Turkije op de Nederlandse samenleving loopt via Diyanet, het Turkse Ministerie van Godsdienstzaken, dat imams benoemt en betaalt in Nederland; overwegende dat dit op gespannen voet staat met de scheiding van kerk en staat (...); verzoekt de regering, maatregelen te nemen om te voorkomen dat gebedshuizen in Nederland worden gefinancierd door de Turkse overheid’.¹⁴

Dit Kamerstandpunt is opmerkelijk, onder meer wegens de betekenis die daarin wordt gegeven aan ‘de scheiding van kerk en staat’.¹⁵ Kennelijk kan die scheiding in de optiek van een Kamermeerderheid niet samengaan met staatsfinanciering uit het buitenland. Scheiding van Kerk en Staat houdt kennelijk ook in: scheiding van Kerk en een *vreemde* Staat. Welke speelruimte heeft een overheid op dit punt in het licht van het EVRM? Kan buitenlandfinanciering met een beroep op de bestaande interne Kerk en Staat-verhouding verhinderd worden? Of komt zo de verdragsrechtelijk gegarandeerde godsdienstvrijheid (art. 9 EVRM) in het gedrang?

2. Het EVRM en nationale Kerk en Staat-stelsels

2.1. Het EVRM schrijft geen ‘Europees’ Kerk en Staat-model voor

Het EVRM laat zich niet uit, ook niet in de bepaling met betrekking tot de godsdienstvrijheid (art. 9 EVRM), over Kerk en Staat-stelsels¹⁶ en bemoeit zich ook niet met de mate waarin de staat een religie materieel kan (of moet) ondersteunen. Bestaande tradities kunnen zo in beginsel onaangetast blijven, maar ze kunnen ook wijzigingen ondergaan.¹⁷ Voor deze aangelegenheid, die in elk land nauw verbonden is met de eigen geschiedenis, is geen gemeen-

¹⁴ Motie Van Haersma Buma c.s. (over voorkomen dat gebedshuizen in Nederland worden gefinancierd door de Turkse overheid), 13 september 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 32824, 155 (Integratiebeleid).

¹⁵ Zie in verband met deze kwestie: J. Kennedy, ‘Scheiding van kerk en staat kan nooit absoluut zijn’, *Trouw* 28 april 2018, p. 25 (<https://www.trouw.nl/opinie/de-scheiding-van-kerk-en-staat-kan-nooit-absoluut-zijn-a305506b/>), geraadpleegd: 17 augustus 2018).

¹⁶ C. Evans & C.A. Thomas, ‘Church-State Relations in the European Court of Human Rights’, *BYU L. Rev.* 2006, 699-725. Zie ook J.T.S. Madeley, ‘A Framework for the Comparative Analysis of Church-State Relations in Europe’, *West European Politics* 2003, Vol. 26, afl. 1, p. 23-50. Zie over de vraag naar de aanvaardbaarheid van staatskerken: J. Temperman, ‘Are State Churches Contrary to International Law?’, *Oxford Journal of Law and Religion* 2, afl. 1 (2013), p. 119-149. R. Ahdar & I. Leigh, ‘Is Establishment Consistent with Religious Freedom?’, *Mc Gill Law Journal* 2004, Vol. 49, p. 635-681.

¹⁷ EHRM 8 april 2014, nr. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 en 56581/12 (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a. t. Hongarije*), § 111.

schappelijke Europese standaard voorhanden.¹⁸ Het EVRM tekende nooit een ‘Europees model’ uit voor de verhoudingen tussen Kerk en Staat en is dus geen breekbijzer voor het onttakelen van nationale stelsels. Hoewel meerdere regimes mogelijk blijven, zijn er, zoals we opmaken uit de jurisprudentie van het EHRM, toch ook grenzen. Het EVRM heeft zo toch een indirecte invloed op de vormgeving (of eventuele hervorming) van de nationale stelsels.

In 1989 deed zich voor het Hof een eerste gelegenheid voor om antwoord te geven op de vraag of overheidsbemoeienis bij financiering van een staatskerk op gespannen voet staat met het EVRM. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECieRM) meende van niet; ze wees er in haar rapport in de zaak *Darby t. Zweden* op dat een staatskerksysteem ‘exists in several Contracting States and existed there already when the Convention was drafted and when they became parties to it’, waarbij voor continuering van een staatkerkregime volgens de Commissie wel gevergd kon worden dat dergelijk stelsel, om in overeenstemming te zijn met de vereisten van art. 9 EVRM ‘must (...) include specific safeguards for the individual’s freedom of religion. In particular, no one may be forced to enter, or be prohibited from leaving, a State Church’.¹⁹

Eén grens is hierbij al gegeven: het toekennen van een bijzondere positie aan een specifieke religieuze gemeenschap is mogelijk, maar kan niet afdoen aan het *individuele* (via het ‘recht op veranderen’ uitdrukkelijk in art. 9 EVRM gewaarborgde) recht om *niet* meer tot deze gemeenschap gerekend te worden. De zaak *Darby* betrof een individueel bezwaar van een niet-kerklik tegen de in Zweden geheven *kerkbelasting* ten behoeve van de Zweedse Lutherse staatskerk.

Indelingen in Kerk en Staat-modellen hebben hun nut,²⁰ maar zijn niet van doorslaggevende betekenis als het om de beoordeling van financieringskwesties gaat. De status van staatskerk impliceert immers geen directe staatssteun, zoals

¹⁸ EHRM 14 juni 2001, nr. 53072/99 (*J. Alujer Fernandez en R. Caballero Garcia t. Spanje*); EHRM 9 december 2010, nr. 7798/08 (*Savez crkava ‘Riječ života’ e.a. t. Kroatië*), EHRC 2011/36, m.nt. Van Sasse van Ysselt, § 56-57; EHRM 17 februari 2011, nr. 12884/03 (*Wasmuth t. Duitsland*), § 63; EHRM 8 april 2014, nr. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 en 56581/12 (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a. t. Hongarije*), § 100; EHRM 2 december 2014, nr. 32093/10 (*Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı t. Turkije*), § 45; EHRM 24 mei 2016, nr. 36915/10 en 8606/13 (*Association de solidarité avec les témoins de Jéhovah e.a. t. Turkije*), § 97; EHRM 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 162; EHRM 6 april 2017, nr. 10138/11, 16687/11, 25359/11 en 28919/11 (*Klein e.a. t. Duitsland*), § 87.

¹⁹ ECieRM, rapport 9 mei 1989, nr. 11581/85 (*Darby t. Zweden*), § 45; zie recent: EHRM, beslissing 18 december 2012, nr. 22897/08 (*Ásatrúarfélagið t. IJsland*); EHRM 8 april 2014, nr. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12 en 56581/12 (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a. t. Hongarije*), § 100; EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 163.

²⁰ Het EHRM maakt zelf ook gebruik van dergelijke schematische indelingen: zie recent EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 60-64.

al blijkt uit de positie van de *Church of England*.²¹ Een keuze voor een stelsel van strakke scheiding impliceert evenmin dat staatsfinanciering achterwege blijft, zoals blijkt uit de directe financiering van protestantse, katholieke en joodse gemeenschappen in het Franse *Alsace-Moselle*²² (en Frans-Guyana)²³ of uit het feit dat in Frankrijk tienduizenden Rooms-Katholieke parochiekerken eigendom zijn van de gemeentelijke overheden, die moeten instaan voor het onderhoud ervan.²⁴

2.2. Maatstaven voor EVRM-conform overheidsbeleid: neutraliteit, onpartijdigheid

De ruimte die het EHRM laat aan de diversiteit aan Kerk en Staat-regimes is groot, maar toch begrensd. Welk stelsel ook gekozen of bestendigd wordt, het beschermde minimum aan collectieve elementen van de godsdienstvrijheid dient (aanhangers van) alle geloofsgemeenschappen toe te komen, of die in aanmerking komen voor staatsfinanciering of niet.

Het van overheidswege respecteren van deze vrijheidskern vanuit een ‘*handen thuis*’-benadering is niet steeds voldoende. Het Hof geeft aan dat er van de overheid wat gevergd kan worden op dit gevoelige terrein, nu het sedert 2001 de taak van de overheid op dit punt standaard omschrijft als die van ‘*neutral and impartial organiser of the practising of the various religions, denominations and*

²¹ De Anglicaanse kerk is de staatskerk in Engeland, maar wordt niet door de overheid gefinancierd. België, een land dat geen staatskerk kent, financiert de daar gevestigde anglicaanse parochies wél.

²² Zie F. Messner, P.-H. Prélôt & J.-M. Woehrling, *Traité de droit français des religions*, Paris: Litec 2003, p. 125-142. De Franse Conseil Constitutionnel acht deze situatie niet strijdig met het *laïcité*-principe: Cons. Const., beslissing n° 2012-297, 21 februari 2013 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2012297QPC.htm>, geraadpleegd: 17 augustus 2018).

²³ Zie H. Maurey (senator), *Rapport d'information sur le financement des lieux de culte*, Sénat, 2014-2015, N° 345, p. 61 (<https://www.senat.fr/rap/r14-345/r14-3451.pdf>). In de praktijk worden in Frans-Guyana alleen Rooms-Katholieke geestelijke bedienaren van een staatstrakement voorzien. Geen strijdigheid met de Franse Grondwet volgens: Cons. Const., beslissing n° 2017-633, 2 juni 2017 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017633QPC.htm>, geraadpleegd: 17 augustus 2018).

²⁴ Volgens H. Maurey (senator), in: *Rapport d'information sur le financement des lieux de culte*, Sénat, 2014-2015, N° 345, p. 61.

*beliefs*²⁵. Deze omschrijving veronderstelt een *actieve overheid*²⁶ (een ‘organiser’) die optreedt ten dienste van ‘*religious harmony and tolerance in a democratic society*’.²⁷ Ook in de OSCE-engagements, *soft law*, zijn er aanknopingspunten voor overheidsbeleid dat op religieuze harmonie gericht is.²⁸ Het EHRM laat de verdragsstaten bij dit beleid veel ruimte, maar hecht desalniettemin bijzonder aan de voorwaarde dat de staat hierbij neutraal en onpartijdig optreedt.²⁹

3. Religiefinanciering in de EHRM-jurisprudentie

3.1. Varianten: geen steun (recht op zelffinanciering), indirecte steun, directe steun

Bij het reguleren van de financiering van religie is directe staatsfinanciering slechts één van de opties. Het omgekeerde daarvan, *zelfstandig* financieren van religie door de religieuze gemeenschap zelf, is een beschermd aspect van de vrijheid van godsdienst,³⁰ welk stelsel er ook gekozen wordt. Van de godsdienstvrijheid van een geloofsgemeenschap blijft weinig over als noch overheidsfinanciering noch zelffinanciering mogelijk zijn. Dit *recht op zelffinanciering* sluit buitenlandse (overheids)hulp niet bij voorbaat uit. Al deze financieringsstromen, ook die uit het buitenland, kunnen bovendien aan overheidsregulering onderworpen worden.³¹

²⁵ EHRM 31 juli 2001, nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (*Refah Partisi e.a. t. Turkije*), § 51. Zie ook: EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2003 (*Refah Partisi e.a. t. Turkije*), § 91; (en recenter) EHRM 4 maart 2014, nr. 7552/09 (*Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints t. Verenigd Koninkrijk*), § 29; EHRM 8 april 2014, nr. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12 en 56581/12 (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a. t. Hongarije*), § 76; EHRM 19 mei 2015, nr. 76943/11 (*Lupeni Greek Catholic Parish e.a. t. Roemenië*), § 119 en § 133; EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*Izzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 107. Ook gehanteerd in zaken i.v.m. individuele godsdienstvrijheid: zie bijv. EHRM 1 juli 2014, nr. 43835/11 (*S.A.S. t. Frankrijk*), § 127.

²⁶ Zie hierover: S.C. van Bijsterveld, ‘De staat als neutral organiser of religions? Een analyse van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (I)’, *TRRB* 2013, afl. 1, p. 44-64; deel (II): *TRRB* 2013, afl. 2, p. 34-58.

²⁷ EHRM 31 juli 2001, nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (*Refah Partisi e.a. t. Turkije*), § 51; EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2003 (*Refah Partisi e.a. t. Turkije*), § 91. Recent: EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*Izzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 107.

²⁸ Zie bijv. principe 16.2, *Concluding Document of the Vienna Meeting of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe* 1989.

²⁹ EHRM 13 december 2001, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia e.a. t. Moldavië*), § 116.

³⁰ EHRM 5 oktober 2006, nr. 72881/01 (*Moscow Branch of the Salvation Army t. Rusland*), § 73; EHRM 1 oktober 2009, nr. 76836/01 en 32782/03 (*Kimlya e.a. t. Rusland*), § 85; EHRM 30 juni 2011, nr. 8916/05 (*Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk*), § 49; ECieRM 19 januari 1998, nr. 26308/95 (*Institut des prêtres français e.a. t. Turkije*).

³¹ Venice Commission, *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, Warschau, OSCE-ODIHR, 2004, 13.

Zelffinanciering kan ook gecombineerd worden met (gedeeltelijke) directe en/of indirecte overheidssteun. De meeste landen kennen een dergelijk gemengd stelsel, waaronder Nederland.³²

Het introduceren of handhaven van staatsfinancieringsmechanismen ten behoeve van georganiseerde religies, indirect (via fiscale voordelen) of direct (bijvoorbeeld via subsidies en directe financiering), brengt mee dat de overheid controle-instrumenten nodig heeft; zij moet na kunnen gaan of toegekende overheidsmiddelen correct gebruikt worden.³³ Dit raakt aan de organisatievrijheid van de betrokken geloofsgemeenschappen (art. 9 en 11 EVRM, de bepaling waarin de verenigingsvrijheid is uitgewerkt).

Het EHRM is lang niet betrokken geweest bij kwesties over directe steun in de vorm van bijvoorbeeld traktementen of subsidies. De aanvankelijk behandelde zaken betroffen vooral indirecte steun in de fiscale sfeer of het individuele verzet daartegen (door belastingplichtigen of kerkgemeenschappen).³⁴ Pas in enkele recentere zaken met betrekking tot IJsland (beslissing 2012),³⁵ Hongarije (2014)³⁶ en Turkije (2014, 2016)³⁷ kwam het ontnemen of het niet toekennen van directe steun aan de orde. Uit de relatief schaarse EHRM-jurisprudentie op dit terrein kunnen enkele principes worden gedestilleerd. Hoewel uit het verdrag geen recht op overheidssteun kan worden afgeleid is het denkbaar dat in landen die steunstelsels in stand houden, de uitwerking van die keuze een schending van het EVRM meebrengt (zie par. 3.2).

³² Zie P. van Sasse van Ysselt, *l.c.* (noot 7), p. 70 e.v.

³³ Zie over deze toetsing: T. van Kooten, *Het kerkgenootschap in de neutrale staat*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, hfdst. 12, p. 363-411. Ondergrens volgens deze auteur: 'de subsidie moet niet tot gevolg hebben dat het betrokken kerkgenootschap daarmee volledig aan de leiband van de Staat gaat lopen' (p. 410).

³⁴ ECieRM 11 januari 1992, nr. 17522/90 (*Iglesia Bautista 'El Salvador' & José Aquilino Ortega Moratilla t. Spanje*); EHRM 28 augustus 2001, nr. 32196/96 (*Carl Axel Bruno t. Zweden*); EHRM 28 augustus 2001, nr. 36846/97 (*Kjell Lundberg t. Zweden*); ECieRM 14 mei 1984, nr. 9781/82 (*E. & G.R. t. Oostenrijk*); ECieRM 4 december 1984, nr. 10616/83 (*J. & B. Gottesmann t. Zwitserland*); ECieRM 27 februari 1979, nr. 7865/77 (*Société X t. Zwitserland*); ECieRM 15 april 1996, nr. 20471/92 (*Kustannus Oy Vapaa Ajattelija Ab, Vapaa-Ajattelijain Liitto - Fritänkarnas Förbund en Sundström t. Finland*); ECieRM, rapport 6 juli 1994, nr. 14635/89 (*Union des Athées t. Frankrijk*).

³⁵ EHRM 18 september 2012, nr. 22897/08 (*Ásatrúarfélagið t. IJsland*).

³⁶ EHRM 8 april 2014, nr. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12 en 56581/12 (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a. t. Hongarije*), § 95 (diverse minderheden).

³⁷ EHRM 2 december 2014, nr. 32093/10 (*Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı t. Turkije*), § 45 (alevisme); EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*Izzettin Doğan e.a. t. Turkije*) (alevisme); zie ook: EHRM 24 mei 2016, nr. 36915/10 en 8606/13 (*Association de solidarité avec les témoins de Jéhova e.a. t. Turkije*).

Uit de door het EVRM beschermde godsdienstvrijheid kan geen recht op directe of zelfs indirecte staatssteun voor religieuze gemeenschappen of hun aanhangers worden afgeleid.³⁸ Dit reeds in 1992 door de voormalige Commissie ingenomen standpunt ligt voor de hand, wil het EVRM ruimte laten aan nationale stelsels waarin bijvoorbeeld gekozen wordt voor een verregaande (ook financiële) *scheiding* van Kerk en Staat.

Aan nationale overheidsinstanties is ook nu (onder de EVRM-verplichtingen) volgens het EHRM een ruime beleidsmarge gelaten in het bepalen van de wijze waarop de staat samenwerkt met de diverse religieuze gemeenschappen en of daarbij vormen van materiële steun worden geïntroduceerd. Ook in het arrest *İzzettin Doğan t. Turkije* (zie hierna, par. 3.3) is dit uitgangspunt bevestigd.³⁹

3.2. Godsdienstvrijheid en ongelijke toedeling van overheidssteun: EHRM-jurisprudentie

De uitkomsten van de concrete vormgeving van een steunstelsel kunnen neerkomen op een schending van grondrechten van gelovigen of de gemeenschappen waarin zij zich verenigen. Nationale steunstelsels kunnen op die manier toch door het EVRM worden aangetast.⁴⁰

Hoewel de hoofdregel blijft dat geloofsgemeenschappen op basis van het EVRM geen steunfaciliteiten kunnen claimen, kunnen (criteria voor de toepassing van) bestaande steunstelsels wel getoetst worden aan het EVRM, met name ook op hun conformiteit met het discriminatieverbod.⁴¹ Dit vereiste hangt samen met de door de overheid aan de dag te leggen neutraliteit en onpartijdigheid,

³⁸ 'Freedom of religion does not entail Churches or their members being given a different tax status to that of other taxpayers', ECieRM 11 januari 1992, nr. 17522/90 (*Iglesia Bautista 'El Salvador' & José Aquilino Ortega Moratilla t. Spanje*); ECieRM 16 april 1998, nr. 30260/96 (*l'association 'Sivanda de Yoga Vedanta' t. Frankrijk*); EHRM 14 juni 2001, nr. 53072/99 (*Alujer Fernandez et Caballero Garcia t. Spanje*); EHRM 2 december 2014, nr. 32093/10 (*Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı t. Turkije*), § 45; EHRM 24 mei 2016, nr. 36915/10 en 8606/13 (*Association de solidarité avec les témoins de Jéhova e.a. t. Turkije*), § 97. In dezelfde zin: EHRM 18 september 2007, nr. 52336/99 (*Griechische Kirchengemeinde München und Bayern e.V. t. Duitsland*); EHRM 8 januari 2013, nr. 15405/04 (*Juma Mosque Congregation t. Azerbeidjan*), § 61; EHRM 4 maart 2014, nr. 7552/09 (*The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints t. Verenigd Koninkrijk*), § 33; EHRM 2 december 2014, nr. 32093/10 (*Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı t. Turkije*), § 48; EHRM 19 mei 2015, nr. 76943/11 (*Lupeni Greek Catholic Parish e.a. t. Roemenië*), § 138; EHRM 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 164.

³⁹ EHRM 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 132 en 162.

⁴⁰ Zie in dit verband o.m.: J. Temperman, 'Are State Churches Contrary to International Law', *Oxford Journal of Law and Religion* 2013, p. 119-149.

⁴¹ Zie bijv. EHRM 2 december 2014, nr. 32093/10 (*Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı t. Turkije*), § 48.

die volgens vaste rechtspraak inhoudt dat de overheid de legitimiteit van religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen niet behoort te beoordelen.⁴²

De variatie aan financieringsstelsels in Europa is groot; ze kan gaan van enerzijds het volledige financiering van één of meer geprivilegieerde geloofsgemeenschappen tot aan anderzijds het volstrekt onthouden van steun aan alle levensbeschouwelijke stromingen, al dan niet verzacht door fiscale faciliteiten (giftenaftrek bijvoorbeeld).

De beleidsruimte van de overheid, met name bij het vaststellen van de geëigende steuncriteria, is genormeerd door de rechten die de geloofsgemeenschap kan putten uit zowel art. 9 als 11 EVRM, maar ook uit het discriminatieverbod (in eerste instantie: art. 14 EVRM).⁴³

Uit de op dit terrein schaarse jurisprudentie moet worden afgeleid dat discriminerend overheidsoptreden door het EHRM langs beide routes afgewikkeld wordt en kan resulteren in het oordeel dat art. 9 EVRM geschonden is, zonder dat dit optreden aan art. 14 EVRM getoetst wordt.

Als gekozen wordt voor het toekennen van materiële en andere voordelen aan religies, dan moet een staat rekenen met de consequenties:

*‘the State, which has gone beyond its obligations under Article 9 of the Convention in creating such rights cannot, in the application of those rights, take discriminatory measures within the meaning of Article 14 (...)’.*⁴⁴

De EHRM-jurisprudentie betrof steeds regimes waarin dergelijke steun gegeven wordt en die steun (of de status die vervolgens de steun meebrengt)⁴⁵ aan bepaalde gemeenschappen onthouden werd. Dat riep in de eerste plaats de vraag op naar het schenden van het in art. 14 EVRM neergelegde discriminatieverbod. In de jurisprudentie die handelt over het verschillend toedelen van steuncomponenten aan religieuze groepen – het betrof meermaals indirecte steun, zoals belastingfaciliteiten – werd het in de zaak betrokken Kerk en Staat-

⁴² ‘The right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate’: EHRM 26 september 1996, nr. 18748/91 (*Manoussakis t. Griekenland*), § 47; EHRM 27 juni 2000, nr. 27417/95 (*Cha’are Shalom Ve Tsedek t. Frankrijk*), § 84; EHRM 26 oktober 2000, nr. 30985/96 (*Hassan en Chaush t. Bulgarije*), § 78; EHRM 13 december 2001, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia t. Moldova*), § 123; EHRM 13 februari 2003, nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (*Refah Partisi e.a. t. Turkije*), § 91; EHRM 24 juni 2004, nr. 65501/01 (*Vergos t. Griekenland*), § 34. EHRM 16 november 2017, nr. 3532/07 (*Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy) t. Macedonië*), § 117.

⁴³ Voorts is het nog mogelijk dat het Twaalfde Protocol bij het EVRM een rol speelt bij het toetsen van een verschil in behandeling.

⁴⁴ EHRM 9 december 2010, nr. 7798/08 (*Savez crkava ‘Riječ života’ e.a. t. Kroatië*), § 58.

⁴⁵ Vaak gaat het om kwesties m.b.t. registratie- of erkenningsregelingen.

stelsel onaangetast gelaten waar het verschil in behandeling verantwoord werd. Een eerste uitspraak in die lijn deed de ECieRM in de zaak *Iglesia Bautista 'El Salvador' & José Aquilino Ortega Moratilla* t. *Spanje*, een zaak waarin een baptistenkerk belastingvoordelen claimde die enkel aan de Rooms-Katholieke Kerk toekwamen. Hierin zag de Commissie, die hier rekening houdt met het verschil in positie van de Rooms-Katholieke Kerk (demografisch en historisch, in verplichtingen en taken) geen discriminatie.⁴⁶

In een latere uitspraak in een vergelijkbare aangelegenheid herhaalt en preciseert het Hof dit uitgangspunt en stelt dat:

'the conclusion of agreements between the State and a particular Church establishing a special tax regime in favour of the latter does not, in principle, contravene the requirements of Articles 9 and 14 of the Convention, provided that there is an objective and reasonable justification for the difference in treatment and that similar agreements may be entered into by other Churches wishing to do so'.⁴⁷

Het slotgedeelte van de redenering introduceert een voorwaarde die de potentie heeft bestaande Kerk en Staat-stelsels open te breken. Waar geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor een verschillende bejegening van geloofsgemeenschappen kan worden verschaft, stelt het EHRM een schending van art. 14 EHRM vast.⁴⁸

Het ontzeggen van een bestaande vorm van overheidssteun, bijvoorbeeld een fiscale voorkeursbehandeling voor geloofsgemeenschappen, kan ook neerkomen op een tekortkoming op de verdragsverplichtingen van de staat onder art. 9 EVRM (of art. 11 jo. art. 9 EVRM). Die mogelijkheid kon reeds afgeleid worden uit het arrest *Metropolitan Church of Bessarabia* t. *Moldova* (2001) waarin de weigering van de overheid een geloofsgemeenschap te registreren centraal stond; daarbij werd door het Hof ook aandacht besteed aan de ernstige materiële gevolgen van de registratieweigering, zowel voor de kerkgemeenschap

⁴⁶ ECieRM 11 januari 1992, nr. 17522/90 (*Iglesia Bautista 'El Salvador' & José Aquilino Ortega Moratilla* t. *Spanje*).

⁴⁷ EHRM 14 juni 2001, nr. 53072/99 (*Alujer Fernandez en Caballero Garcia* t. *Spanje*). Vergelijkbaar (en met consequenties voor het Oostenrijkse stelsel van erkende religies: EHRM 31 juli 2008, nr. 40825/98 *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e.a.* t. *Oostenrijk*), § 92.

⁴⁸ Zo bijv. EHRM 31 juli 2008, nr. 40825/98 (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e.a.* t. *Oostenrijk*), § 94; EHRM 25 september 2009, nr. 27540/05 (*Jehovas Zeugen in Österreich* t. *Oostenrijk*) (ook, voor wat betreft regelingen belastingaftrekbaarheid giften: schending art. 14 EVRM jo. art. 1 Eerste Protocol: § 49); EHRM 2 december 2014, nr. 32093/10 (*Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı* t. *Turkije*), § 52.

als voor haar geestelijke bedienaren.⁴⁹ Het bestaan van de gemeenschap wordt zo door de registratieweigering in het gedrang gebracht.

In enkele zaken heeft het EHRM sinds 2011 *ongelijke behandeling van geloofsgemeenschappen op louter materieel gebied* (in vergelijking met andere geloofsgemeenschappen) getoetst aan de vrijheidsnorm zelf (art. 9 EVRM, al dan niet in samenhang met art. 11 EVRM), waarbij een schending werd vastgesteld. Het Hof liet daarin het nog in 1994 gehuldigde principe los dat het van belang is aan te tonen dat het, als het gaat om het materiële (in 1994 ging het om onroerend goed), moet gaan om voorwerpen, die onmisbaar zijn voor de godsdienstuitoefening.⁵⁰

Sinds 2011 valt dit vast te stellen in enkele zaken die de fiscale positie van geloofsgemeenschappen betrof. In deze zaken wordt de ongelijke behandeling van een geloofsgemeenschap op dit terrein als een overheidsoptreden aangemerkt dat binnen de reikwijdte van art. 9 EVRM valt omwille van *de ernstige gevolgen* van de overheidsmaatregel⁵¹ voor het bestaan van de geloofsgemeenschap.

Dit werd duidelijk in een zaak over giftenaftrek voor donaties aan een geloofsgemeenschap, *Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk*.⁵² Naar aanleiding van een overheidsrapport over sekten (waarin de Jehova's getuigen waren genoemd) bedacht de Franse overheid dat (strengere) belastingcontroles zouden kunnen bijdragen aan het ontregelen van sekten en zo een eerste stap zouden kunnen vormen bij de ontbinding ervan. Het betekende dat de Franse belastingdienst de vereniging van Jehova's getuigen belasting oplegde (een naheffing van € 45.338.875, een boete inbegrepen) over de bedragen die zij tussen 1993 en 1996 als giften ontving en registreerde. De vereniging stelde dat de naheffing

⁴⁹ EHRM 13 december 2001, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia t. Moldova*), § 130.

⁵⁰ EHRM 9 december 1994, nr. 13092/87 en 13984/88 (*The Holy Monasteries t. Griekenland*), § 87. Het Hof wijst de claim af die erin bestond overheidsbeleid aan art. 9 EVRM te toetsen – in casu de onteigening van kloostergronden in het kader van het Griekse staatskerkregime – omdat de maatregel in de optiek van het Hof geen verband hield – ‘in no way’, meent het Hof – met voorwerpen noodzakelijk voor godsdienstuitoefening.

⁵¹ Een eerste aanzet in deze richting bevat het arrest *Metropolitan Church of Bessarabia t. Moldova* (2001) waarin de weigering van de overheid een geloofsgemeenschap te registreren centraal stond; daar besteedde het EHRM ook aandacht aan de pecuniaire gevolgen van de registratieweigering, voor de gemeenschap en haar geestelijke bedienaren. EHRM 13 december 2001, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia t. Moldova*), § 130.

⁵² EHRM 30 juni 2011, nr. 8916/05 (*Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk*), EHRC 2011/128, m.nt. Groen. Zie verder: EHRM 31 januari 2013, nr. 50615/07 (*Association des Chevaliers du Lotus d'Or t. Frankrijk*), § 33-34; EHRM 31 januari 2013, nr. 25502/07 (*Eglise Evangélique Missionnaire et Salafite t. Frankrijk*), § 28-29; EHRM 31 januari 2013, nr. 50471/07 (*Association Culturelle du Temple Pyramide t. Frankrijk*), § 34-35; EHRM 4 maart 2014, nr. 7552/09 (*The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints t. Verenigd Koninkrijk*), EHRC 2014/109, m.nt. Gerards.

in strijd was met haar vrijheid van godsdienst en bovendien discriminatoir moest worden geacht.

Bij het bepalen van de toepasselijkheid van art. 9 EVRM gebruikte het EHRM in deze zaak *het effect* van het overheidshandelen op de mogelijkheid om als geloofsgemeenschap op materieel voort te bestaan. De aan de geloofsgemeenschap opgelegde naheffing had *in casu* als vermoedelijk gevolg dat gebouwen bestemd voor de eredienst afgestoten hadden moeten worden.⁵³ Het effect van de maatregel op de godsdienstuitoefening is *aanzienlijk en objectiveerbaar*.⁵⁴ In de voorgelegde situatie wordt die impact zo groot geacht dat de uitoefening van de godsdienstvrijheid van deze gemeenschap in de optiek van het EHRM vrijwel onmogelijk werd gemaakt, zelfs al gaat het in wezen slechts om een niet-toekennen van een fiscaal voordeel. In dit geval staat naar het oordeel van het Hof door toedoen van de Franse overheid het *voortbestaan* van de gemeenschap op het spel.

De uit de zaak *Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk* af te leiden beoordelingsmaatstaf:

Onderscheid in het verschaffen van (indirecte) *overheidssteun* valt binnen het beschermingsbereik van art. 9 EVRM als de niet-toekenning ervan het bestaan van de geloofsgemeenschap in gevaar brengt.

Voor de hier behandelde kwestie is vervolgens de uit 2014 daterende uitspraak *Magyar Keresztény Mennonita Egyháze.a. t. Hongarije*⁵⁵ van betekenis. In deze zaak maakten een tiental religieuze minderheidsgeloofsgemeenschappen bezwaar tegen nieuwe Hongaarse wetgeving die ertoe leidde dat deze gemeenschappen de status van geregistreerde geloofsgemeenschap kwijtraakten en daarmee een aantal materiële voordelen. De registratieregeling vormt hier het aanknopingspunt.

In deze zaak toetst het EHRM of een grondig wijzigen van een nationaal Kerk en Staat-stelsel standhoudt in het licht van het EVRM. Het Hof conclu-

⁵³ EHRM 30 juni 2011, nr. 8916/05 (*Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk*), § 52-53.

⁵⁴ Zoals L.C. Groen al aangaf in haar annotatie bij EHRM 30 juni 2011, nr. 8916/05 (*Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk*), EHRC 2011/128, m.nt. Groen.

⁵⁵ EHRM 8 april 2014, nr. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12 en 56581/12 (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a. t. Hongarije*).

deerde dat Hongarije in dit proces art. 11 EVRM, geïnterpreteerd in het licht van art. 9 EVRM, schond.⁵⁶

Het Hof maakt in zijn beoordeling onderscheid tussen enerzijds het ondersteunen van religieuze groeperingen omdat ze taken vervullen die niet strikt religieus zijn⁵⁷ en anderzijds het financieren van religieuze activiteiten.

Als overheidssteun aan religieuze organisaties bedoeld is voor puur *religieuze activiteiten* (waardoor deze steun uit de aard der zaak binnen het bredere beschermingsbereik van art. 9 EVRM valt), moet deze non-discriminatoire worden toegekend.⁵⁸ Dit geldt ook waar, zoals in deze Hongaarse zaak, een steunstelsel afgebouwd wordt: *'if the State decides to reduce or withdraw certain benefits to religious organisations, such a measure may not be discriminatory either'*.⁵⁹

Het overheidsoptreden introduceert een onderscheid in behandeling dat, zoals het Hof aangeeft in zijn beoordeling van de ongelijke fiscale positie van de klagende geloofsgemeenschappen,⁶⁰ *'imposes a burden on believers of smaller religious communities'* en dit *'without any objective and justifiable reason'*.⁶¹

De uit de zaak *Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk* afgeleide beoordelingsmaatstaf wijzigt in het licht van de uitspraak in *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a. t. Hongarije* enigszins en luidt:

Onderscheid in het verschaffen van (directe) *overheidssteun voor religieuze activiteiten* valt binnen het bereik van art. 9 EVRM. Als het ontnemen van die steun *een last* ('burden') vormt voor het bestaan van de geloofsgemeenschap, zonder objectieve en redelijke verantwoording, is art. 9 EVRM geschonden.

Het lijkt er immers op dat de disproportioneel hoge mate waarin de godsdienstuitoefening in materiële zin 'belast' wordt als gevolg van niet-neutraal overheidsoptreden, kan leiden tot het oordeel dat art. 9 EVRM geschonden is. In deze beoordeling betreft het Hof bovendien de kleine omvang van de betrokken geloofsgemeenschap.

⁵⁶ *Ibid.*, § 115. De claim dat er sprake was van een miskenning van het discriminatieverbod (art. 14 EVRM) werd niet nader onderzocht. *Ibid.*, § 118.

⁵⁷ Zie over deze categorie, die in deze bijdrage niet verder aan bod komt: *Ibid.*, § 108-109.

⁵⁸ *Ibid.*, § 107.

⁵⁹ *Ibid.*, § 107. Aan een afzonderlijke beoordeling onder art. 11 jo. art. 14 EVRM komt het Hof niet toe: *Ibid.*, § 118.

⁶⁰ O.m. het niet in aanmerking komen voor een 1%-religiebelasting ten behoeve van religieuze activiteiten en van staatssubsidies. *Ibid.*, § 112 en 121.

⁶¹ *Ibid.*, § 112.

Dit vertoont een zekere gelijkenis met de impact-redenering in de zaak *Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk*, maar tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de impactmeting (het controleren van het effect op de mogelijkheid van de betrokken groepen om de godsdienst nog uit te oefenen) niet in dezelfde mate geobjectiveerd kan worden als in de Franse zaak het geval was. Bovendien lijkt de drempel hier aanzienlijk lager gelegd: het *voortbestaan* van de gemeenschappen moet niet meer op het spel staan.

Uit de in omvang bescheiden jurisprudentie van het EHRM kan zo worden afgeleid dat de uit nationale keuzes/voorkeuren voortvloeiende modaliteiten van *steunelementen voor religieuze activiteiten* een schending in kunnen houden van art. 9 EVRM, met name als het zonder meer ontzeggen van een steunvorm in de optiek van het Hof *impact* heeft op de mogelijkheid van een groep om zijn godsdienst collectief uit te oefenen.

Nationale Kerk en Staat-stelsels zijn dus niet immuun. Dat is niet nieuw, omdat *individuele* grondrechten door het Hof ook al in mindering worden gebracht op de positie van bijv. een staatskerk.⁶² In deze bijdrage staat echter de *steunverlening aan collectieven* centraal, waarmee het onderscheid tussen de diverse geloofsgemeenschappen aan de orde is.

Kan het op EVRM-conformiteit toetsen van door de staat gemaakt onderscheid bij het toe- of afwijzen van directe steun de grondslagen van het nationale stelsel zelf aantasten? Deze vraag lijkt ook bevestigend te moeten worden beantwoord, afgaand op enkele uit 2014 en 2016 daterende uitspraken tegen Turkije, met name deze in de zaak *İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*.⁶³ Uit dit arrest, waarin de hiervoor geschetste redeneerlijn te herkennen is, kan worden opgemaakt dat uitgangspunten voor de vormgeving van het Turkse religiestelsel door Straatsburg aangetast worden. In dat stelsel, dat al bijna een eeuw medebepaald wordt door het verdragenrecht, kent de staat directe steun toe aan *sommige* – dus niet *alle* – geloofsgemeenschappen; bij deze steunverlening wordt door Turkije, zoals zal blijken uit de beoordeling door het EHRM, onvoldoende recht gedaan aan de diversiteit die de islam in Turkije feitelijk kenmerkt.

⁶² ECieRM, rapport 9 mei 1989, nr. 11581/85 (*Darby t. Zweden*).

⁶³ EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*).

3.3. Nationale stelsels onder grotere Straatsburgse druk? – Turkije als voorbeeld⁶⁴

Voor de in 1921 op de restanten van het Ottomaanse Rijk gestichte Turkse Republiek is de verhouding tussen religie en staat al vroeg aan een verdragsrechtelijke non-discriminatiebepaling (ten behoeve van niet-islamitische minderheden) gebonden, waarbij ook de eventuele overheidssteun aan de orde was. Art. 41 lid 2 Vredesverdrag van Lausanne (1923) bepaalde:

*‘In towns and districts where there is a considerable proportion of Turkish nationals belonging to non-Moslem minorities, these minorities shall be assured an equitable share in the enjoyment and application of the sums which may be provided out of public funds under the State, municipal or other budgets for educational, religious, or charitable purposes.’*⁶⁵

Deze bepaling bevat slechts steunverplichtingen voor religieuze activiteiten ten behoeve van lokaal sterke concentraties van (bepaalde) Turkse *niet-moslim*-minderheden, met name enkele christelijke denominaties en de joodse gemeenschappen.⁶⁶ Die verplichting geldt bovendien alleen als de overheid voor een stelsel van overheidsfinanciering zou kiezen. Deze keuze werd geheel aan Turkije overgelaten.

Het sinds 1921 ingevoerde stelsel paste in het project om van de nieuwe republiek Turkije een seculiere staat naar Frans model te maken.⁶⁷ Dit impliceerde de afschaffing van de islam als staatsgodsdienst. Tegelijkertijd werd een staatscontrole op islamitische godsdienstuitoefening ingevoerd, via het in 1924 ingestelde Directoraat voor Godsdienstzaken (*Diyanet Isleri Baskanligi*). In 1925 werden verschillende moslimordes verboden.⁶⁸ Voor Turkse moslimminderhe-

⁶⁴ Dit onderdeel van deze bijdrage berust deels op de annotatie: EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*Izzettin Doğan e.a. t. Turkije*), EHRC 2016/167, m.nt. Overbeeke.

⁶⁵ ‘As regards public instruction, the Turkish Government will grant in those towns and districts, where a considerable proportion of non-Moslem nationals are resident, adequate facilities for ensuring that in the primary schools the instruction shall be given to the children of such Turkish nationals through the medium of their own language. This provision will not prevent the Turkish Government from making the teaching of the Turkish language obligatory in the said schools. In towns and districts where there is a considerable proportion of Turkish nationals belonging to non-Moslem minorities, these minorities shall be assured an equitable share in the enjoyment and application of the sums which may be provided out of public funds under the State, municipal or other budgets for educational, religious, or charitable purposes.’ Verdrag van 24 juli 1923 met Turkije (Lausanne) (tekst: https://www.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne, geraadpleegd: 17 augustus 2018).

⁶⁶ Deze verdragsbescherming kwam bijv. niet toe aan de Jehova’s getuigen. Zie: EHRM 24 mei 2016, nr. 36915/10 en 8606/13 (*Association de solidarité avec les témoins de Jéhova e.a. t. Turkije*).

⁶⁷ Beknopt beschreven in EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, nr. 44774/98 (*Leyla Şahin t. Turkije*), § 30-31.

⁶⁸ Zie bijv. EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*Izzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 52.

den ontstonden pas na de Tweede Wereldoorlog verdragsgaranties, door toetreding van Turkije bij het EVRM. Het Verdrag van Lausanne bood hen niets.

De vormgeving van de verhouding tussen religie en overheid in Turkije heeft aan het begin van de eenentwintigste eeuw in een relatief kort tijdsbestek enkele interessante EHRM-uitspraken opgeleverd. Aanvankelijk diende vooral⁶⁹ aandacht te worden besteed aan de gevolgen die de Turkse variant van de *laïcité* heeft in de sfeer van individuele geloofsuitingen,⁷⁰ individuele bezwaren tegen de overheidsverplichting tot geloofsuiting,⁷¹ alsmede in de sfeer van de vorming van religieuze (islamitische) partijen.⁷² Ook het strikt gereguleerde buitenschoolse Koranonderricht leverde een klacht op.⁷³

De godsdienstvrijheid van religieuze minderheden kwam aanvankelijk vooral onder de aandacht van het Hof in een aangelegenheid waarin *individuele rechten* in het gedrang kwamen, de ouderrechten onder art. 2 Eerste Protocol EVRM; het voor moslims verplichte godsdienstonderricht in het leerplichtonderwijs liet naar het oordeel van het Hof onvoldoende ruimte aan een aanzienlijke minderheid van de Turkse moslims, de Alevieten.⁷⁴ Het gaat hier om een onder meer aan het shi'isme verwante stroming in de islam, met van de soennitische meerderheid afwijkende geloofsovertuigingen en -praktijken, die vooral sterk vertegenwoordigd is in de Koerdische bevolkingsgroep. De stroming stuit traditioneel op weerstand bij de soennitische meerderheidsislam.⁷⁵

⁶⁹ Maar niet uitsluitend: in 2001 werd Turkije veroordeeld wegens schending van aspecten van de gemeenschappelijke godsdienstvrijheid van Grieks-Orthodoxe minderheid in (onder Turkse bezetting staand) Noord-Cyprus: EHRM 10 mei 2001 (*Cyprus t. Turkije*), § 241-246.

⁷⁰ Dit naar aanleiding van overheidsreglementering m.b.t. kleding en uiterlijk: EHRM (Grote Kamer) 10 november 2005, nr. 44774/98 (*Leyla Şahin t. Turkije*); EHRM 23 februari 2010, nr. 41135/98 (*Ahmet Arslan e.a. t. Turkije*), EHRC 2010/59, m.nt. Overbeeke.

⁷¹ Zie de door een Alevitische klager aangespannen zaak tegen de verplichte religieaanduiding in Turkse identiteitsdocumenten. Deze zaak betrof de vermelding 'Islam' op de identiteitskaart van de klager, een vermelding die de Turkse staat, mede op advies van het Directoraat voor Godsdienstzaken, wilde handhaven. Het Hof achtte deze verplichting in strijd met het negatieve aspect van de godsdienstvrijheid, nl. het recht om over de eigen godsdienstige keuze het stilzwijgen te bewaren: EHRM 2 februari 2010, nr. 21924/05 (*Sinan Işık t. Turkije*), EHRC 2010/36, m.nt. Hoefmans & De Hert.

⁷² EHRM (Grote Kamer) 13 februari 2003, nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (*Refah Partisi t. Turkije*).

⁷³ EHRM 17 juni 2004, nr. 71860/01 (*Abdullah Çiftçi t. Turkije*).

⁷⁴ EHRM 9 oktober 2007, nr. 1448/04 (*Hasan et Eylem Zengin t. Turkije*), EHRC 2007/142, m.nt. Ten Napel; EHRM 16 september 2014, nr. 21163/11 (*Mansur Yalçın e.a. t. Turkije*), EHRC 2014/259, m.nt. Zoethout. Lit.: E. Shakman Hurd, 'Alevis under law: the politics of religious freedom in Turkey', *Journal of Law and Religion* 2014, Vol. 29, afl. 3, p. 1-20.

⁷⁵ Zie bijv. het bericht P. Kingsley, 'Turkey's Alevis, a Muslim Minority, Fear a Policy of Denying their Existence', *The New York Times* 22 juli 2017 (www.nytimes.com/2017/07/22/world/europe/alevi-minority-turkey-recep-tayyip-erdogan.html). Zie verder de literatuurverwijzing in de vorige noot en in noot 1.

Sinds 2014 raakt de EHRM-jurisprudentie aan de materiële kant van de regeling van de Turkse Kerk- en Staat-verhoudingen. De zaken betreffen de rol van de *Diyanet* en de vanuit die staatsinstelling gesteunde en gereguleerde islamitische godsdienstuitoefening.⁷⁶ Het Directoraat opereert hierbij naar eigen aangeven op basis van een door alle moslims gedeelde identiteit, een soort ‘alle deelstromingen overkoepelende’ islam, een islam met een gematigd karakter.⁷⁷

De Turkse overheidsfinanciering voor godsdienstuitoefening is voor de islam beperkt tot deze door het Directoraat beheerde ‘eenheids’-vorm van de islam.

Uiteindelijk bleek dat deze voorkeursoptie van de Turkse overheid ook knelpunten kon opleveren in de sfeer van overheidssteun aan *collectieve* godsdienstuitoefening. Het Hof achtte in 2014, zo blijkt uit het arrest *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı t. Turkije*, het ontzeggen van een steunregeling ten behoeve van *Alevitische gebedshuizen*, waar die wél gold voor de moskeeën die tot de Diyanet gerekend kunnen worden en ook synagogen en bepaalde kerkgebouwen, in strijd met het discriminatieverbod (schending art. 9 jo. art. 14 EVRM).⁷⁸ Het ging om het recht op het verkrijgen van staatssubsidies voor het elektriciteitsgebruik in deze gebouwen, een subsidie die aan Alevitische gemeenschappen werd onthouden omdat de gebouwen waar zij hun bijeenkomsten houden door Turkije niet als ‘religieus gebouw’ werden gekwalificeerd.

Het uit 2016 daterende arrest *İzzettin Doğan e.a. t. Turkije* is hier van betekenis. Het ligt in het verlengde van de zaak *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı*, maar het EHRM komt tot een ingrijpender eindoordeel. De ongelijke behandeling van de alevitisch-islamitische stroming is in de optiek van het Hof niet enkel in strijd met het discriminatieverbod (zodat een schending van art. 9 jo. art. 14 wordt vastgesteld),⁷⁹ maar maakt volgens het Hof *op zichzelf* ook een schending uit van art. 9 EVRM.⁸⁰

⁷⁶ I. Gözaydin, ‘Management of Religion in Turkey: the Diyanet and beyond’, in: Ö. Heval Çınar & M. Yıldırım, *Freedom of Religion and Belief in Turkey*, Cambridge Scholars Publishing 2014, p. 10-35.

⁷⁷ A. Bardakoglu, “Moderate perception of Islam” and the Turkish model of the Diyanet: the president’s statement’, *Journal of Muslim Minority Affairs* 2004, 24, afl. 2, p. 367-374.

⁷⁸ EHRM 2 december 2014, nr. 32093/10 (*Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı t. Turkije*).

⁷⁹ EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 155-185. Dit deel van de beoordeling van het Hof wordt in deze bijdrage niet nader besproken.

⁸⁰ Vijf rechters deelden die laatste beoordeling niet. Dit minderheidsstandpunt leverde interessante *dissenting opinions* op. Het meerderheidsoordeel in het arrest *İzzettin Doğan e.a.* sluit overigens aan bij het minderheidsstandpunt bij het eerdere arrest *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı t. Turkije*, toen in een *partial dissenting opinion* vertolkt door rechter Sajó, die in het arrest *İzzettin Doğan e.a.* tot de meerderheid hoort.

Waar ging het om? De klagers, individuele Alevieten, stuitten op de weigering van de Turkse overheid hen *religieuze 'publieke diensten'* toe te kennen die wel worden verschaft aan burgers die de dominante soennitische variant van de islam aanhangen. De Alevitische geestelijk leiders (*dede's*) worden bovendien niet als zodanig erkend en voor wat betreft hun arbeid onder hun geloofsgenoten komen ze evenmin in aanmerking voor een aanstelling en salariëring als ambtenaar, een mogelijkheid die wel bestaat voor de geestelijke bedienaren die werkzaam zijn voor overheidsinstelling Diyanet. Alevitische gebouwen (*cemevi's*) krijgen niet de wettelijke status van 'gebouw bestemd voor de eredienst'. De Alevitische gemeenschappen komen evenmin in aanmerking voor subsidies van de centrale overheid. Verzoeken daartoe worden door de Turkse overheid afgewezen op grond van de kwalificatie van het Alevisme als een beweging die vergelijkbaar is met de eerder door Turkse wetgeving verboden Soefi-orde.

De impact van het Turkse overheidsbeleid op de godsdienstuitoefening van Alevieten is volgens het Hof, dat steunt op de uitleg van de klagers, groot. De consequenties worden door het Hof breed uitgemeten, want niet alleen het financieren van het elektriciteitsgebruik (aan de orde in de zaak *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı*) is onmogelijk,

'it is clear (...) that Alevis face numerous other problems which affect not just the organisation of the religious life of their community but also the rights of Alevi parents whose children attend primary and secondary schools (...) Alevi religious leaders have no legal status and that there are no institutions able to train the personnel associated with the practice of the Alevi faith. Furthermore, when it comes to the provision of the public religious service, the Alevi faith is excluded from all the benefits enjoyed by the recipients of that service'.⁸¹

Het Hof lijkt hier zelf niet over te gaan tot een zelfstandig onderzoek naar de werkelijke gevolgen van het overheidsoptreden op het *bestaan* van de Alevitische gemeenschappen maar wekt de indruk de inschattingen van de klagende partijen op dit punt doorslaggevend te vinden.⁸² Het gaat daarbij om aan Alevieten onthouden steunelementen die op zichzelf niet geclaimd kunnen worden met een beroep op art. 9 EVRM.

⁸¹ EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 128.

⁸² De klagers achtten art. 9 EVRM dan wel art. 9 jo. art. 14 EVRM geschonden omdat de Turkse staat hun verzoek afwees om (a) te erkennen dat de dienstverlening die gepaard gaat met de Alevitische geloofspraktijk te erkennen als een 'publieke dienst' zoals deze wordt geboden door de Diyanet, (b) de Alevitische 'cemevis' de status van 'eredienstgebouw' te verlenen, (c) de Alevitische geestelijke bedienaren in dienst te nemen als ambtenaar en (d) een in de staatsbegroting een bijzondere voorziening te treffen voor de Alevitische geloofsuitoefening. *Ibid.*, § 10-11.

Het Hof analyseert de claims in het licht van de Turkse overheidsbejegening van het Alevisme die het kwalificeert als ‘*a refusal to recognise the religious nature of that faith*’.⁸³ De op deze basis afgewezen claims moeten volgens het Hof worden begrepen als een beperking van de godsdienstvrijheid van de verzoekers. De afwijzing van de erkenning van het Alevisme heeft zodanige consequenties voor de geloofsgemeenschap van de verzoekers (bijvoorbeeld op het vlak van de status van de geestelijke bedienaren en de gebouwen), dat er sprake is van een inbreuk op garanties uit art. 9 § 1 EVRM.⁸⁴ Volgens de Alevitische gemeenschap zelf is het inwilligen van de claims namelijk ‘essential to its survival’ en daarmee acht ze het afwijzen ervan een aantasting van het bestaan zelf van deze geloofsgemeenschap. Het Hof lijkt deze beoordeling van de klagers zonder meer over te nemen, zodat er aangeknoopt kan worden bij de eerdere uitspraken inzake de toepassing van Franse belastingwetgeving op geloofsgemeenschappen.⁸⁵ Het Hof gaat hier echter zelf niet over tot een soort impactanalyse.⁸⁶

De noodzakelijkheidstoets vormt het sluitstuk van de beoordeling van de klacht. Het Hof brengt daarbij in herinnering dat de staat als neutrale en onpartijdige organisator van de uitoefening van de diverse geloofsovertuigingen niét aan mag sturen op een vorm van eenheidsorganisatie van religies of een voorkeur aan de dag kan leggen voor een bepaalde interpretatie binnen een religie⁸⁷ en dat minderheidsposities daarbij bijzondere aandacht behoeven; democratie betekent hier niet dat de visie van een meerderheid steeds de overhand moet krijgen.⁸⁸ Ook wordt onder de aandacht gebracht dat het niet aan de staat is te bepalen hoe groepen religieus moeten worden ingedeeld: daarover beslist enkel de groep zelf, op basis van de interne besluitvormingsregels.⁸⁹

Tegelijkertijd staat vast dat aan de nationale autoriteiten een beleidsmarge (*margin of appreciation*) gelaten wordt bij het bepalen van de samenwerkingsvormen met de diverse geloofsgemeenschappen. Het Hof vergt wel dat het gebruik van die beleidsruimte geen afbreuk doet aan het doel van het EVRM om de in het verdrag gegarandeerde rechten praktisch en effectief te doen zijn, wat inhoudt dat de beleidsmarge voor de staat niet zo ver reikt dat deze de notie van

⁸³ *Ibid.*, § 95.

⁸⁴ *Ibid.*, § 95.

⁸⁵ *Ibid.*, § 94, aldaar verwijzend naar: EHRM 31 januari 2013, nr. 50471/07 (*Association Cultuelle du Temple Pyramide t. Frankrijk*), § 34-35 en EHRM 31 januari, nr. 50615/07 (*Association des Chevaliers du Lotus d'Or t. Frankrijk*), § 33-34.

⁸⁶ Anders in EHRM 2 december 2014, nr. 32093/10 (*Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı t. Turkije*), § 41.

⁸⁷ EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*İzzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 108.

⁸⁸ Er moet daarentegen een evenwicht worden gevonden ‘*which ensures the fair treatment of people from minorities and avoids any abuse of a dominant position*’. *Ibid.*, § 109.

⁸⁹ *Ibid.*, § 110.

godsdienstige groep (*'religious denomination'*) zo restrictief kan interpreteren dat daardoor niet-traditionele en minderheidsvormen van religie bescherming ontzegd wordt.⁹⁰

Deze principes worden toegepast op dat wat het Hof zelf aanduidde als de kern van de klacht, de weigering van de Turkse overheid het religieuze karakter van het Alevitische geloof te erkennen.⁹¹ Het Hof meent dat de houding van de Turkse autoriteiten een inbreuk inhoudt op de door art. 9 EVRM gewaarborgde organisatie-autonomie van de Alevitische gemeenschap.⁹² De Turkse overheid bepaalt immers tot welke religie de Alevitisch-islamitische gemeenschap gerekend moet worden (de islam) en identificeert deze gemeenschap bovendien met de sinds 1925 verboden (islamitische) 'Soefi-ordes'. De zwakke rechtspositie van de Alevitische gemeenschap en de wettelijke bepalingen die bepaalde uitingvormen van het Alevisme verbieden⁹³ doen volgens het Hof twijfel rijzen aan de mogelijkheid voor de leden van deze religieuze groep om hun geloof vrij te beoefenen en in geestelijke begeleiding te voorzien zonder daarbij de wet te overtreden. Dat de Turkse overheid hierbij tolerant optreedt, doet volgens het Hof niet ter zake omdat, waar het gaat om het verschaffen van rechten op dit vlak, tolerantie geen substituut is voor erkenning.⁹⁴ In zijn houding jegens de Alevieten komt de staat tekort aan zijn plicht tot neutraliteit en onpartijdigheid.⁹⁵ Ten slotte veroorzaakt de afwezigheid van een helder juridisch kader ten behoeve van niet-erkende religieuze groepen als die van de Alevi's voor deze groepen *bijkomende* juridische, organisatorische en *financiële problemen*.

Op grond van deze elementen is het Hof niet overtuigd dat de Turkse overheid de Alevitische gemeenschap in staat stelt haar art. 9 EVRM-rechten uit te oefenen. De overheid is hierbij, omdat een acceptabele verantwoording hiervoor achterwege bleef, de haar toekomende beleidsmarge te buiten gegaan. Artikel art. 9 EVRM is daarmee geschonden.⁹⁶

Deze aanpak van het Hof roept vragen op.

Dat de niet-erkenning van het religieuze karakter van het Alevisme aangemerkt wordt als een schending van art. 9 EVRM is één ding, de consequenties die het Hof daaruit trekt voor de (naar hun aard) diverse onderliggende concrete claims⁹⁷ is nog iets anders. Indien het oordeel van het Hof inhoudt dat de Ale-

⁹⁰ *Ibid.*, § 114.

⁹¹ *Ibid.*, § 95.

⁹² *Ibid.*, § 121.

⁹³ Bijvoorbeeld het gebruik van de titel '*dede*' door een Alevitisch geestelijke leider.

⁹⁴ *Ibid.*, § 127.

⁹⁵ *Ibid.*, § 117-124.

⁹⁶ *Ibid.*, § 133 en 135.

⁹⁷ Zie de opsomming in noot 82.

vitische grondrechtenclaims op alle genoemde onderdelen zonder meer terecht zijn (en het niet inwilligen van al deze claims een schending uitmaakt van art. 9 EVRM), komt het erop neer dat het EHRM de Turkse staat verplicht om het Directoraat voortaan zo in te richten dat een aanzienlijk deel van de ‘publieke dienst’ die het op godsdienstig terrein biedt, zo wordt ‘herverdeeld’ dat voortaan recht wordt gedaan aan de behoeften van de Turkse Alevitische gemeenschap of minstens van dat deel van deze gemeenschap dat beroep wil doen op staatsmiddelen.⁹⁸

Het zou neerkomen op het scheppen van een nieuw ambtenarenkader en het vrijmaken van overheidsbudget voor een deelstroming binnen de Turkse islam.

Dit reikt onmiskenbaar verder dan bijvoorbeeld het wijzigen van het juridische statuut van de ‘cemevi’s’, de alevitische gebedshuizen; een aanpassing van de wetgeving op dit punt zou ervoor zorgen dat het Alevisme in een soort ‘erkend’ statuut terechtkomt dat voor wat betreft het juridische statuut van de gebouwen enigszins vergelijkbaar is met dat van de andere (joodse en enkele christelijke) geloofsgemeenschappen.⁹⁹ Een dergelijke aanpassing betekent de aanvaarding van het religieuze karakter van het Alevisme. De situatie van het Alevisme is dan al dermate gewijzigd dat de ‘survival’¹⁰⁰ van de gemeenschap niet meer bedreigd is. Het bezwaar onder art. 9 EVRM is dan weggenomen. Het Hof lijkt hier aanzienlijk verder te gaan en daarmee diep in te grijpen in het door Turkije gekozen model voor de verhoudingen met religieuze gemeenschappen.

3.4. Consequenties voor het nationale (steun)stelsel

In de EHRM-jurisprudentie is steeds aanvaard dat op het gevoelige terrein van de verhoudingen tussen overheid en religieuze gemeenschappen nationale keuzes gemaakt kunnen worden die zelfs meebrengen dat daarbij een bijzondere positie wordt verschaft aan een geloofsgemeenschap die de meerderheid vormt (of vormde) in een land (zie par. 2.1). Veel Europese staten, ook deze zonder staatskerk, kennen een Kerk en Staat-systeem waarin onderscheid gemaakt wordt tussen categorieën geloofsgemeenschappen.¹⁰¹

⁹⁸ Meer dan een halve eeuw geleden is een vergelijkbare herstructurering van het Directoraat voorgesteld maar afgewezen. S. Kutlu, ‘The Presidency of Religious Affairs’ Relationship with Religious Groups (Sects/Sufi Orders) in Turkey’, *The Muslim World* 2008, Vol. 98, p. 250).

⁹⁹ Met name voor wat betreft het statuut van de gebouwen: zie EHRM (Grote Kamer) 26 april 2016, nr. 62649/10 (*Izzettin Doğan e.a. t. Turkije*), § 25.

¹⁰⁰ *Ibid.*, § 94.

¹⁰¹ Nederland is een van de weinige landen die dergelijke opdelingen niet kent.

Het Turkse stelsel, waarin verschillende niveaus van erkenning en steun zijn ontstaan en waarbij de islam sinds de stichting van de Turkse Republiek een door de overheid (via het Directoraat) verregaand gereguleerde, gecontroleerde en gesteunde godsdienst is – een soort staatsgodsdienst? – hoeft dus op zichzelf niet op gespannen voet te staan met art. 9 EVRM.

Het feit dat niet elke religie in Turkije in aanmerking komt voor het gunstregime dat het Directoraat biedt aan de Soennitische hoofdstroming hoeft dan niet *per se* problematisch te zijn en leidt dan, als de *impact* van het steunstelsel op het voortbestaan van een gemeenschap afwezig is, niet tot een toetsing aan art. 9 EVRM. De door de nationale overheid gemaakte keuzes roepen wellicht wel vragen op op het vlak van de gelijke behandeling, zodat die keuzes de toets van bijvoorbeeld art. 9 of 11 EVRM jo. art. 14 EVRM eventueel niet doorstaan.

Het impactcriterium, dat sedert de zaak *Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk* een rol speelt bij het beoordelen van de vraag of een claim op (directe of indirecte) overheidssteun beoordeeld moet worden onder art. 9 EVRM (zie par. 3.3) zou moeten worden aangescherpt. Is in de eerdere zaken door het Hof helder gemaakt – enigszins geobjectiveerd – wát de betwiste overheidsmaatregel betekende voor het voortbestaan van een geloofsgemeenschap, in de zaak *İzzettin Doğan* blijft een eigen toets van het Hof achterwege. Dat valt te betreuren, ook omdat de verschillende claims van de Alevitische gemeenschap qua karakter verschillend zijn, gaande van het aanvechten van het regeringsstandpunt dat Alevisme geen religie is en van enkele specifieke verbodsbepalingen tot het vragen om een aandeel in het staatsbudget.

In het minderheidsstandpunt van de rechters Villiger, Keller en Kjølbrot in de zaak *İzzettin Doğan e.a.* wordt betoogd dat de redeneerlijn die het Hof hanteert bij het vaststellen van de negatieve impact van de overheidsbejegening van de Alevitische gemeenschappen (om te kunnen besluiten tot een beperking van de godsdienstvrijheid ex art. 9 EVRM) niet overtuigt. De ruimte waarover de Alevitische gemeenschappen in Turkije beschikken¹⁰² is niet zodanig beperkt dat het voortbestaan van deze geloofsgemeenschappen in het gedrang is gebracht.¹⁰³ De rechters menen dat hier, gezien de omstandigheden van de zaak, een fundamenteel uitgangspunt miskend is, namelijk dat art. 9 EVRM geen recht biedt op overheidssteun:

¹⁰² Zie *Joint partly dissenting and partly concurring opinion of judges Villiger, Keller & Kjølbrot*, § 11. Een vergelijkbare analyse in de *Dissenting opinion* van rechter Vehabović; ook rechter Silvis acht art. 9 EVRM niet geschonden.

¹⁰³ Zie *Joint partly dissenting and partly concurring opinion of judges Villiger, Keller & Kjølbrot*, § 13.

*‘Article 9 of the Convention cannot be interpreted as imposing a positive obligation on a State to provide a religious group with religious services, to recognise their places of worship, to employ and pay the salaries of the group’s religious leaders and to allocate funds from the general budget to finance, wholly or in part, the group’s activities. Such an interpretation of Article 9 of the Convention would go too far’.*¹⁰⁴

De EHRM-jurisprudentie in het domein van overheidssteun is voorlopig nog heel beperkt. Bovendien houden de rechters er in het arrest *İzzettin Doğan e.a. t. Turkije* blijkens het minderheidsstandpunt voor ons onderwerp zeer verschillende standpunten op na, waar het de reikwijdte van art. 9 EVRM betreft. Wellicht is het dan overmoedig om toch te pogen een balans op te maken en daarbij bovendien lessen te trekken voor Nederlands beleid.

4. Besluit: welke speelruimte blijft over, bijvoorbeeld voor Nederlands religiebeleid?

4.1. Het EHRM beperkt de speelruimte van steunregimes

De in deze bijdrage besproken EHRM-jurisprudentie illustreert dat de nationale Kerk en Staat-stelsels, hoewel het Hof in zijn standaardformuleringen het principe hooghoudt dat deze onderling sterk van elkaar mogen verschillen, vaker aan de (soms diepgaande) toets van het EHRM worden onderworpen.

Uit arresten over kwesties over indirecte of directe overheidssteun aan geloofsgemeenschappen moet worden opgemaakt dat via de toetsing onder art. 9 (al dan niet jo. art. 14 EVRM) afbreuk kan worden gedaan aan modaliteiten van een nationaal steunstelsel, afhankelijk van de verantwoording (objectieve en redelijke rechtvaardiging) van een verschil in behandeling van geloofsgemeenschappen.¹⁰⁵

Uit de jurisprudentie met betrekking tot Turkije blijkt dat, hoezeer het Hof ook ruimte laat aan de voor het zelfverstaan van de Turkse staat wezenlijke principes als die van het ‘secularisme’ (prominent in de Turkse zaken *Şahin* en *Refah Partisi*), uiteindelijk de regel geldt: *‘the proof of the pudding is in the eating’*. Wat door de Turkse staat als ‘secularisme’ wordt opgediend, smaakt

¹⁰⁴ *Joint partly dissenting and partly concurring opinion of judges Villiger, Keller & Kjølbrot, § 14.* In dezelfde zin: *Dissenting opinion of judge Silvis.*

¹⁰⁵ EHRM beslissing 14 juni 2001, nr. 53072/99 (*Aluja Fernandez en Caballero Garcia t. Spanje*). EHRM 31 juli 2008, nr. 40825/98 (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovase.a. t. Oostenrijk*), § 92; ECieRM 11 januari 1992, nr. 17522/90 (*Iglesia Bautista ‘El Salvador’ & José Aquilino Ortega Moratilla t. Spanje*).

soms meer naar een ‘*established church*’-stelsel waarin aan andere geloofsovertuigingen onvoldoende ruimte wordt gelaten. Het leidde er in 2014 toe dat ook gebedshuizen van Alevitische gemeenschappen volgens het Hof in aanmerking moeten kunnen komen voor de vergoeding van elektriciteitsrekeningen van overheidswege.

Het EHRM constateert in het arrest *İzzettin Doğan* opnieuw dat het Turkse stelsel een sterke voorkeur inhoudt voor een bepaalde versie van de islam ten nadele van een belangrijke islamitische minderheid. Een Grote Kamer van het EHRM acht nu echter, in de beoordeling van een breed palet aan claims van Alevitische zijde – ook claims op staatsfinanciering – art. 9 EVRM zelf geschon- den. Die uitkomst valt, zoals een minderheid van de rechters in het arrest *İzzettin Doğan* betoogt, moeilijk te verenigen met de traditionele jurisprudentielijn die inhoudt dat art. 9 EVRM geen ruimte biedt aan claims op staatsfinanciering.

Mogelijk leidt het doortrekken van deze in het arrest *İzzettin Doğan* ingesla- gen koers¹⁰⁶ mettertijd tot het langzaam overgaan van de zeer diverse nationale stelsels naar een beperkter aantal smaken, namelijk:

(a) stelsels waarin in beginsel *alle* levensbeschouwelijke groepen die voldoen aan een aantal erkenningscriteria voor financiële steunvormen voor religieuze activiteiten in aanmerking komen¹⁰⁷ (waarbij de variatie binnen deze categorie bepaald wordt door de door de overheid gekozen steunvormen) en

(b) stelsels van volstrekte afwezigheid van financiële staatssteun voor reli- gieuze activiteiten van religieuze gemeenschappen, welke dan ook.

Het traditionele uitgangspunt dat het EVRM ruimte laat aan een veelheid aan stelsels kan vermoedelijk enkel overeind blijven als wordt vastgehouden aan de in 2011 (in de zaak *Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk*) gehan- teerde *strenge impact-toetsing*, die inhoudt dat een ongelijke behandeling op het punt van staatssteun enkel onder de reikwijdte van art. 9 EVRM kan komen als het voortbestaan van de religieuze gemeenschap door dat overheidshandelen op het spel staat (zie par. 3.2).

¹⁰⁶ Maar dit geldt mogelijk ook voor een strakkere toetsing van onderscheid in de materiële beje- gening van levensbeschouwelijke organisaties onder art. 9 jo. art. 14 EVRM of (maar daarover bestaat nog geen EHRM-jurisprudentie) onder het Twaalfde Protocol bij het EVRM.

¹⁰⁷ Typevoorbeeld van een ‘royale’ variant: het Belgische systeem van overheids-gefinancierde er- kende religies en niet-godsdienstige levensovertuigingen. Typevoorbeeld van een ‘zuinige’ va- riant: het Nederlandse stelsel van zelffinanciering met belastingvoordelen.

4.2. ... en Nederland, een land dat religieuze kernactiviteiten niet financiert?

Wat valt er uit het vorenstaande te leren voor wie het Nederlandse stelsel wil aanpassen? Die ambitie is nog het meest zichtbaar in de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Buma c.s. uit 2016 (zie par. 1.3), waar een Kamermeerderheid meent het Nederlandse stelsel van zelffinanciering (d.w.z. het ontbreken van overheidsfinanciering) te moeten aanvullen met een norm die inhoudt dat Turkse moskeeën in Nederland geen steun mogen ontvangen van de Turkse staat, omdat dat, zo menen de indieners, de consequentie is van het beginsel van scheiding van Kerk en Staat.

Een antwoord op de gestelde vraag is tweeledig.

Eerst en vooral is er een vrij overzichtelijk *discriminatievraagstuk*.

Een regeling die (met een uitdrukkelijk beroep op de scheiding van Kerk en Staat) onderscheid maakt tussen geloofsgemeenschappen en herkomststaten – wat de motie-Buma doet, door enkel Turkse moskeeën en de Turkse staat in een regeling te betrekken¹⁰⁸ – zal deugdelijk moeten worden verantwoord, wil ze niet neerkomen op een schending van het discriminatieverbod (art. 14 EVRM). Andere gemeenschappen, de Noorse kerk in Rotterdam bijvoorbeeld, worden buiten schot gehouden.

Ook de *godsdienstvrijheid* komt hierdoor in het gedrang.

Dit werd overigens al in 2016 door het Kabinet-Rutte II betoogd in de reactie op de door de Kamer geuite wensen op dit terrein.¹⁰⁹ Een regeling die een gemeenschap belemmert in het (zelf) verwerven van de middelen die nodig zijn om het bestaan van de gemeenschap mogelijk te maken kan zo diep ingrijpen dat de godsdienstuitoefening zelf belemmerd (misschien zelfs onmogelijk) wordt, zo moet worden opgemaakt uit de hoger besproken jurisprudentie.

Als het doel van de motie-Buma c.s. is Turkse staatsbemoeienis op religieus terrein tegen te gaan en daarmee (zoals in de motie wordt beweerd) het Nederlandse model van scheiding van Kerk en Staat recht te doen, dan is de motie in de eerste plaats gericht tegen de op Turkse overheidskosten naar Turkse moskeeën in Nederland gezonden geestelijke bedienaren. Indien een in Nederland gevestigde moskee door toedoen van nieuw Nederlands beleid op

¹⁰⁸ Of ook: het onderscheid dat het regeerakkoord 2017-2021 introduceert door een regeling te koppelen aan een specifieke categorie staten, de zgn. ‘onvrije’ landen.

¹⁰⁹ Zie Kamerbrief regering 5 juli 2016, *Kamerstukken II* 2016/17, 29614, 52: ‘Het beperken van vrijheden van bepaalde religieuze instellingen, bijvoorbeeld door het beperken van buitenlandse financiering van deze instellingen, tast de grondwettelijke vrijheid en gelijkheid van godsdienst aan.’

die manier geen eigen imam meer kan aantrekken omdat de moskeegemeenschap die niet zelf kan financieren, dan kan hier een probleem rijzen in het licht van art. 9 EVRM.¹¹⁰

Aangezien het hier niet gaat om het onthouden van overheidssteun door de Nederlandse overheid die zij andere gemeenschappen wel toekent, gelden hier niet eens de voorwaarden die terug te vinden zijn in de hiervoor (par. 3.2) besproken arresten *Association Les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk* of het arrest *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e.a. t. Hongarije* (waarbij de impact van de maatregel groot moet zijn, wil er sprake zijn van een beperking van de godsdienstvrijheid). In die zaken ging het om het onderscheid dat de betrokken landen maakten in het toekennen van indirecte of directe overheidssteun.

De Nederlandse beleidsambities komen neer op het beperken van de mogelijkheden van een geloofsgemeenschap om zelf middelen te genereren (zo nodig met steun van een vreemde overheid) die nodig zijn voor de collectieve geloofsuitoefening. Dit overheidshandelen betreft daarmee een aangelegenheid die sowieso binnen het beschermingsbereik van art. 9 EVRM valt, *de zelffinanciering* (zie par. 3.1). Een belemmeren van het recht op zelffinanciering zal als religieuze activiteiten van een geloofsgemeenschap erdoor onmogelijk worden, moeten voldoen aan de vereisten van art. 9 lid 2 EVRM.

Nederland heeft aan het einde van de twintigste eeuw uitdrukkelijk gekozen voor het beëindigen van directe Nederlandse overheidsfinanciering van religie, een stelselwijziging die anno 2018 kennelijk moet worden aangescherpt door financiële banden met het buitenland af te snijden. Deze nieuwe aanscherping zal, met name als die generiek (*iedere* staatssteun uit *ieder* buitenland) wordt doorgevoerd, de toets van het EVRM vermoedelijk niet doorstaan. De introductie van regelingen die buitenlandfinanciering moeten belemmeren is daarmee, zoals nog werd volgehouden door het Kabinet-Rutte II, een grondrechtengevoeelige kwestie. De ruimte die een staat heeft in het vormgeven van zijn relaties met geloofsgemeenschappen, ook als de staat geen staatssteun verleent, is dus conditioneel.

Wat betekent dit als we het toespitsen op de staatsfinanciering van moskeeën via het Turkse Directoraat voor Godsdienstzaken Diyanet, de kwestie die (zij het vanuit een totaal verschillende invalshoek) aan de orde is in zowel het arrest *Izzettin Doğan* als in de motie-Buma c.s.?

¹¹⁰ Zie over het belemmeren van het aantrekken van een imam uit Marokko: EHRM 14 februari 2006, nr. 25525/03 (*Lamaiz El Majjaoui en Stichting Touba Moskee t. Nederland*); EHRM 20 december 2007, nr. 25525/03 (*El Majjaoui & Stichting Touba Moskee t. Nederland*) (*friendly settlement*).

Zowel de Turkse als de Nederlandse overheid stuiten op door het EVRM geboden garanties als ze (Turkse) staatssteun aan islamitische geloofsgemeenschappen willen ontfangen.

Dit geldt wat de Turkse overheid aangaat, zoals duidelijk werd in het arrest *İzzettin Doğan*, het beleid ten opzichte van de Alevitische gemeenschappen in Turkije (par. 3.3).

Voor de Nederlandse overheid geldt dit ook, maar dan bij het ontnemen van buitenlandse (staats)steun aan de Turkse moskeegemeenschappen in Nederland. Tegen die staatssteun kunnen allerlei maatschappelijke bezwaren aangedragen worden. Die steun dient, zo kan betoogd worden, de integratie van burgers van Turkse herkomst niet. Die steun faciliteert mogelijk de beïnvloeding van de Turkse staat op een bevolkingsgroep in Nederland.

Een louter beroep op een Nederlandse visie op scheiding van Kerk en Staat volstaat niet ter verantwoording van een beleid dat het bestaan van Turkse moskeegemeenschappen hindert, sowieso niet als dit beleid ertoe leidt dat het gehele Diyanet-bedienarenkorps niet meer welkom is in Nederland. Het beleid dient dus stevig onderbouwd te zijn – te voldoen aan de clausulering in art. 9 § 2 EVRM – wil het de toets van de kritiek kunnen doorstaan.

Het arrest *İzzettin Doğan*, dat zijn oorsprong vindt in Turks verzet tegen de Turkse staatsislam biedt zo, paradoxalerwijze, munitie voor het behoud van Turkse staatsislam in Nederland.