

Alle mensen zijn gelijk, maar sommige mensen zijn meer gelijk dan anderen. Over mannen, vrouwen, paritaire democratie en geslachtsdiscriminaties

Patricia Popelier* en Jogchum Vrielink**

1. PROBLEEMSTELLING. RECENTE ONTWIKKELINGEN IN GRONDWET EN WETGEVING INZAKE DE VERHOUDING MAN-VROUW

1. Meer dan een halve eeuw nadat vrouwen stemrecht kregen, blijkt dat politiek nog steeds grotendeels een mannelijke bezigheid is. In 1993 kenden de Scandinavische landen – waar partijen zichzelf op informele wijze quota opleggen – een vrouwelijk aandeel in de parlementen dat tussen de 33 en de 39% beliep, maar België behoorde met 9,4% tot de hoofdmoot van West-Europese landen met minder dan 15% vrouwen in het parlement.¹ België probeerde dit met de Wet van 1994 recht te zetten door de invoering van quota op de kandidatenlijsten.² Een volledige lijst mocht aanvankelijk hoogstens drie vierde, vervolgens hoogstens twee derde kandidaten van hetzelfde geslacht bevatten. De plaats van die kandidaten op die lijst had geen belang. Bij de daaropvolgende verkiezingen steeg het aantal vrouwen in de parlementen, zij het niet op spectaculaire wijze. Het aantal gekozen vrouwen bij de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999 beliep nauwelijks 25%.³

2. Intussen ontstond er een internationale consensus over de nood aan meer vrouwen in besluitvormingsorganen. Dat was één van de conclusies van de Vierde Wereldvrouwenconferentie in Peking in 1995⁴, en werd ook op Europees niveau overgenomen.⁵ In het Commissiever-

slag over de tenuitvoerlegging van de Aanbeveling van 2 december 1996 wordt in dat verband een grens van dertig procent gelegd.⁶ Het aandeel vrouwen in de Belgische parlementen wordt dus nog als onvoldoende ervaren. Dat werd ook opgemerkt door het VN-Comité dat toezicht houdt op de uitvoering van het Vrouwenverdrag. In zijn rapport over België merkt het Comité op dat de quota die werden ingevoerd door de Wet van 1994 nog onvoldoende resultaat hebben gehad en roept het België op om te waarborgen dat vrouwen en mannen op gelijke voet kunnen participeren in de publieke sfeer.⁷

3. Om meer vrouwen in het parlement te krijgen, werd de Wet van 1994 intussen gevoelig aangepast.⁸ Volgens de nieuwe wetgeving mag het verschil tussen het aantal vrouwen en mannen op de kandidatenlijsten voor verkiezingen nog slechts één persoon beslaan. Bovendien moet bovenaan de lijst het ritsprincipe worden toegepast. De

* Hoofddocente Universiteit Antwerpen (UA).

** Assistent aan het Instituut voor Vreemdelingenrecht en Rechtsantropologie van de K.U.Leuven.

1. Zie de cijfers en schema's in G. HALIMI, *Femmes: moitié de la terre, moitié du pouvoir*, Parijs, Gallimard, 1994, 276. In de tussengroep lagen IJsland, Nederland, Duitsland en Oostenrijk met een aandeel vrouwen tussen 20 en 28%.

2. Wet van 24 mei 1994, B.S. 1 juli 1994.

3. Zie de cijfers in Commissieverslag, *Parl. St. Senaat* 2000-'01, 2-465/4.

4. *Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995*, United Nations Publications, Sales No. E.96.IV.13, resolutie 1, bijlage 1, nr. 13.

5. Zie onder meer het Charter van Rome, ondertekend op 18 mei 1996 door vrouwelijke ministers op de Europese Top over "Women for the Renewal of Politics and Society" en de Resolutie van de Europese Raad van 2 december 1996 betreffende de evenwichtige deelneming van vrouwen en mannen aan het besluitvormingsproces, *Publicatieblad L* 319, 10 december 1996.

6. Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité over de tenuitvoerlegging van Aanbeveling 96/694 van de Raad van 2 december 1996 betreffende de evenwichtige deelneming van vrouwen en mannen aan het besluitvormingsproces, COM/2000/0120, 2.1.1.

7. Rapport van de 27^e zitting, 2002, A/57/38 (II), § 147-148.

8. Wet 17 juni 2002 tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen van het Europese Parlement, B.S. 28 augustus 2002; Wet 18 juli 2002 tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten van de kandidaturen voor de verkiezingen van de federale wetgevende kamers en van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, B.S. 28 augustus 2002; Bijz. W. 18 juli 2002 tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten van de kandidaturen voor de verkiezingen van de Waalse Gewestraad, de Vlaamse Raad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, B.S. 13 september 2002. Er zijn overigens nog wetswijzigingen die, samen met de evenredigheid van het kiesstelsel, indirect een gunstig effect zouden kunnen hebben op de verkiesbaarheid van vrouwen, zoals de vergroting van de kiesomschrijvingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers tot het niveau van de provincies, zie ook het Verslag namens het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen, *Parl. St. Senaat* 1998-'99, 1-584/2, 42 en 45 en bijlage 1, 65.

twee eerste plaatsen op een lijst⁹ moeten bezet worden door personen van verschillend geslacht. Deze wet bracht blijkbaar meer op: de verkiezingen van 18 mei 2003 brachten het aantal vrouwelijke parlementsleden op ongeveer een derde van het totaal aantal leden.¹⁰

Voor een verstrenging van de Wet van 1994 eiste de Raad van State, afdeling wetgeving, wel een wijziging van de Grondwet.¹¹ Die grondwettelijke basis kwam er op 21 februari 2002. De grondwetsherziening bracht echter méér dan een loutere basis voor het opleggen van quota op de kandidatenlijsten voor verkiezingen.

4. De grondwetsherziening bracht een bepaling die een gemengde samenstelling van besluitvormingsorganen oplegt én een bepaling die, meer algemeen, de gelijkheid van vrouwen en mannen proclameert.

Artikel 10 van de Grondwet, dat reeds bepaalde dat alle Belgen “gelijk voor de wet” zijn, bepaalt nu in het derde lid meer specifiek: “De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd”.

Artikel 11*bis* bepaalt dat de wet, het decreet of de ordonnantie “voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden” waarborgen, en “meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en openbare mandaten” bevorderen. De Ministerraad en de gemeenschaps- en gewestregeringen “tellen personen van verschillend geslacht”¹² en ook op lokaal niveau moeten de wet-, decreet- en ordonnantiegevers ervoor zorgen dat in de diverse bestuursorganen, voorzover ze niet door rechtstreekse verkiezingen worden samengesteld, “personen van verschillend geslacht” aanwezig zijn.

Voor de gemeenschaps- en gewestregeringen en de Brusselse staatssecretarissen voorziet een Bijzondere Wet van 5 mei 2003 in een gemengde samenstelling

vanaf de eerstkomende gehele vernieuwing van hun raden.¹³

5. Aansluitend bij de algemene gelijkheidsbepaling van artikel 10 G.W. werd een wet uitgevaardigd die in het maatschappelijke leven meer gelijkheid tot stand wil brengen, in horizontale relaties, tussen particulieren onderling.¹⁴ Ook bij de totstandkoming van deze Antidiscriminatiewet waren de (vooral vrouwelijke) vertegenwoordigers in het parlement die ook om de ‘quota’ hadden gestreden, gesteund door het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen, erg actief – deze keer echter om ‘geslachtsdiscriminaties’ uit het bereik van de wet te houden. Dat is uiteindelijk niet gelukt, maar wel bereikten ze – met de hulp van de Raad van State, afdeling wetgeving – dat geslachtsdiscriminaties een wat aparte behandeling kregen.¹⁵ Artikel 5 van de Antidiscriminatiewet haalt discriminaties op grond van geslacht die betrekking hebben op de werkgelegenheid uit het toepassingsgebied van de Antidiscriminatiewet, met een uitdrukkelijke verwijzing naar de Wet van 7 mei 1999 die “uitsluitend” van toepassing is; de strafbepalingen en de bepalingen over de praktijktests en statistieken in het burgerrechtelijke luik zijn dan weer wél van toepassing. Bovendien krijgt het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, waarvan de bevoegdheden door de Antidiscriminatiewet werden uitgebreid, geen bevoegdheden op het terrein van de geslachtsdiscriminaties; daarvoor is een (nog niet werkzaam) specifiek Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen opgericht.¹⁶

6. De verbetering die een groot aantal vrouwelijke vertegenwoordigers in het parlement toonde tijdens de parlementaire voorbereidingen om uit de Antidiscriminatiewet te blijven, is op het eerste gezicht merkwaardig. Ze heeft echter alles te maken met het verband dat wordt gelegd tussen de nieuwe bepaling in artikel 10 en het nieuwe artikel 11*bis* van de Grondwet. Deze bijdrage strekt ertoe de uitgangspunten achter de artikelen 10 en

9. Bij wijze van overgangsmaatregel, op elk niveau voor de eerstvolgende verkiezingen na de inwerkingtreding van de wet, de drie eerste plaatsen. Deze overgangsmaatregel was bijvoorbeeld van toepassing op de federale verkiezingen die werden gehouden op 18 mei 2003, en zal eveneens van toepassing zijn op de verkiezingen voor de deelstatelijke parlementen en het Europees Parlement in 2004.

10. In de Kamer zetelen 53 vrouwen op 150 kamerleden (35,3%). In de Senaat werden 14 vrouwen verkozen op 40 rechtstreeks verkozen senatoren, dus 35%. Van de 21 gemeenschapssenatoren waren er drie vrouwen (14%), onder de 10 gecoöpteerde senatoren bevonden zich 5 vrouwen (50%). Dit brengt het totaal aantal vrouwen in de gehele Senaat op 22 van de 71 senatoren (senatoren van rechtswege buiten beschouwing gelaten), dus 30,9%.

11. Zie o.m. het Advies van de Raad van State van 17 november 1999, *Parl. St. Kamer* 1993-’94, 1316/1, 20; zie voordien reeds de adviezen van 18 december 1992, *Parl. St. Senaat* 1992-’93, nr. 558/2, 2 en van 17 november 1993, *Parl. St. Kamer* 1993-’94, nr. 1316/1.

12. De Ministerraad die werd gevormd na de federale verkiezingen van 18 mei 2003 bestaat uit 5 vrouwen en 10 mannen, dus precies 1/3 vrouwen. Met de staatssecretarissen (2 op 6) bestaat ook de regering voor 1/3 uit vrouwen.

13. Bijz. Wet 5 mei 2003 op de gewaarborgde aanwezigheid van personen van verschillend geslacht in de Vlaamse regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Waalse regering, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en onder de Gewestelijke Staatssecretarissen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, *B.S.* 12 juni 2003.

14. Wet 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *B.S.* 17 maart 2003. Een uitgebreid commentaar is terug te vinden in de bundel *Vrijheid en gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Antwerpen, Maklu, 2003. Voor een artikelsgewijze bespreking zie: J. VRIELINK, S. SOTTIAUX en D. DE PRINS, “De antidiscriminatiewet, een artikelsgewijze analyse (deel 1 & 2)”, *NJW* 2003, nr. 23, 258-275 & nr. 24, 294 e.v.

15. De Raad van State had in zijn advies gewezen op de noodzaak om samenhang te verzekeren tussen de Antidiscriminatiewet en de Wet gelijkheid man-vrouw. Zie *Parl. St. Kamer* 2001-’02, nr. 50 – 1578/3, 6-7.

16. Zie de Wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, *B.S.* 31 december 2002.

11bis te verduidelijken, om zo de weerstand tegen een opname van geslachtsdiscriminaties in de algemene Antidiscriminatiewet te verklaren. Daartoe worden eerst de argumenten die de invoering van artikel 11bis G.W. en de nieuwe quotaregeling steunden gesitueerd in het licht van de onderliggende filosofieën (par. 2). Vervolgens worden de argumenten geanalyseerd die de wens ondersteunden om geslachtsdiscriminaties te weren uit de Algemene Discriminatiewet en wordt duidelijk gemaakt dat de uitgangspunten waarop artikel 11bis G.W. steunt, worden doorgetrokken naar de gelijkheidsproblematiek (par. 3). De stelling in deze tekst luidt dat die uitgangspunten op zich reeds voor discussie vatbaar zijn, maar dat vooral de doortrekking ervan naar de gelijkheidsproblematiek niet erg verstandig is.

2. VROUWEN IN DE POLITIEK: EEN ANALYSE VAN ARGUMENTEN EN ACHTERLIGGENDE FILOSOFIEËN IN DE PARLEMENTAIRE VOORBEREIDINGEN

7. De internationale consensus dat er te weinig vrouwen zijn terug te vinden in de politieke besluitvormingsorganen, zegt nog weinig over de vraag wat je eraan kan doen en hoe een eventuele interventie te rechtvaardigen valt. Hierover is het laatste decennium een uitgebreide literatuur over ontstaan, die grofweg valt in te delen in een essentialistische, Franse strekking en een niet-essentialistische strekking, waarbinnen de aandacht hier vooral zal gaan naar de Anglo-Amerikaanse literatuur.¹⁷

Het recente Belgische grondwettelijke en wettelijke kader is sterk beïnvloed door de Franse strekking. In subsidiaire orde worden echter ook argumenten aangevoerd die aanleunen bij de Anglo-Amerikaanse visie van de bijzondere belangenverdediging. De visie van de pleitbezorgers van de paritaire democratie is in die zin niet over de gehele lijn consequent. De Franse en de Anglo-Amerikaanse strekkingen staan immers lijnrecht tegenover elkaar.¹⁸ De Franse strekking neemt enkel het geslachtsonderscheid in ogenschouw, vraagt 'evenwicht' zo niet pariteit in de vertegenwoordiging, ziet vrouwen als definiërend element van de mensheid en niet als 'categorie' en verwerpt daarom de idee van al dan niet gegenderde vrouwenbelangen als basis voor de vertegenwoordiging van vrouwen. De Anglo-Amerikaanse strekking daarentegen heeft het wel degelijk over gegenderde groepsbelangen als argument voor een verhoogde aanwezigheid van vrouwen en ziet het geslachtsonderscheid doorgaans niet als een superieur criterium.

2.1. De invloed van de Franse strekking: de paritaire democratie

8. In Frankrijk leggen vrouwen een claim op een betere vertegenwoordiging in naam van de 'paritaire democratie'. De invloed van deze visie klinkt het duidelijkst door in de parlementaire voorbereidingen. Het woord 'paritaire democratie' valt vele malen, zowel bij de grondwetsherziening als bij de invoering van het nieuwe quotasys-

teem.¹⁹ Ook de redenering van de aanhangers van de paritaire democratie wordt overgenomen. In de eerste plaats wordt kritiek geleverd op het universalistisch model van de Belgische Grondwet (A). In de tweede plaats wordt de fundamentele tweedeling van de menselijke soort in mannen en vrouwen voorop gesteld (B). Ten slotte wordt daaruit de noodzaak van een naar geslacht gemengde samenstelling van de politieke besluitvormingsorganen afgeleid (C). Die redenering oogt sluitend, maar het uitgangspunt waarop ze berust is betwistbaar (D).

A. KRITIEK OP HET ABSTRACTE UNIVERSALISME

9. In Frankrijk wordt de eis van een gemengde samenstelling van de politieke besluitvormingsorganen op basis van geslacht gedragen door een filosofisch uitgangspunt, met name het fundamenteel tweeslachtig karakter van de mensheid, die niet kan voortbestaan of omschreven worden zonder de tweedeling in vrouwen en mannen.²⁰ Omdat de mensheid niet kan bestaan zonder die tweeslachtigheid, wordt aan het biologisch en ontologisch onderscheid tussen mannen en vrouwen een 'gemengd model' (*mixité*) gehecht dat wordt verheven tot een fundamentele, universele en ethische waarde.²¹ De menselijke soort kan enkel dichotoom worden voorgesteld.²²

Om die reden wordt het abstracte universalisme, waarop het grondrechtensysteem is gebouwd, bekritiseerd. Een abstract universalisme, dat het individu los ziet van zijn sekse, neigt er volgens deze strekking steeds toe de mens te identificeren met één van de twee elementen die de mensheid uitmaken – wat er in de praktijk op neerkomt dat de maatschappij wordt ingericht volgens een mannelijk model waarin de vrouw in de publieke sfeer onzichtbaar wordt.²³

19. Zie o.m. bij de grondwetsherziening *Parl. St. Senaat* 1996-'97, 584/1, 2; *Parl. St. Senaat* 2000-'01, 2-465/3, Amendementen 16 en 17 en het Commissieverslag *Parl. St. Senaat* 2000-'01, 2-465/4, 8, 9 en 97. Zie ook het voorstel tot herziening van titel II van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 1999-'00, 2-483/1, 2 en 7; zie eveneens *Parl. St. Kamer* 2001-'02, 1140/2, 3, 8 en 21. Zie bij de paritaire kieslijsten, *Parl. St. Senaat* 2001-'02, 2-1023/1, 2 en *Parl. St. Kamer* 2001-'02, 1680/3, 4.

20. Zie voor een overzicht van de leer van de paritaire democratie P. MEIER, *o.c.*, 21-46; zie, beknopter, o.m. C. DEGAUQUIER, "Retour sur les arguments fondant la demande d'une représentation accrue des femmes en politique", *Res Publica* 1994, 120-122. Voor een chronologisch overzicht van het verloop van het debat, zie L. FAVOREU, "Principe d'égalité et représentation politique des femmes: La France et les exemples étrangers, in Conseil d'Etat", *Sur le principe d'égalité. Rapport public* 1996, Etudes et Documents, nr. 48, 1997, 397-398.

21. S. AGACINSKI, *Politique des sexes*, Eds. du Seuil, 1998, 169-171 (vertaald naar het Engels als: *Parity of the sexes*, New York, Columbia University Press, 2001).

22. *Ibid.*, 15, 49, 81.

23. S. AGACINSKI, *o.c.*, 84-85; F. GASPARD, "La parité, pourquoi pas?", *Pouvoirs* 1997, 122-123; G. HALIMI, "Plaidoyer pour une démocratie paritaire", *l.c.*, 13-14 en 17; G. HALIMI, "Du particulier à l'universel", in *Plai-*

17. Zie voor een overzicht en bespreking P. MEIER, *Guaranteeing Representation: Democratic Logic or Deficit?*, Doctoraatsthesis, Brussel, VUB, 2002, 12-77.

18. Zie voor een vergelijking ook P. MEIER, *o.c.*, 42-46.

10. Die redenering wordt ook gevolgd in de parlementaire voorbereidingen. Artikel 10 G.W. bepaalt reeds sinds 1831 dat de Belgen gelijk zijn voor de wet; artikel 11 bepaalt sinds 1970 dat het genot van de rechten en vrijheden die aan de Belgen zijn toegekend, moeten worden verzekerd zonder discriminatie. De (overigens allen mannelijke) grondwetspecialisten die bij de voorbereidingen voor de grondwetsherziening om advies werden gevraagd, lieten verstaan dat het gelijkheids- en antidiscriminatiebeginsel ook geldt voor geslachtsdiscriminaties zodat een specifieke bepaling terzake geen juridische meerwaarde biedt.²⁴ Dat werd nadien ook in de rechtsleer bevestigd.²⁵ Daartegen werd in de Senaat opgemerkt dat de artikelen 10 en 11 G.W. toch niet in staat zijn gebleken een daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen te garanderen: “De reden hiervoor is dat het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel de rechtssubjecten waarop het van toepassing is, abstract en sekse-neutraal definieert. Het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel werd immers vastgelegd in 1831, een periode waarin men heel andere opvattingen over gelijkheid had dan vandaag.”²⁶ In werkelijkheid, zo luidt de redenering, steunt een sekseneutraal model eigenlijk een mannelijk model.²⁷ Om deze reden werd in artikel 10 G.W. een nieuw lid toegevoegd, dat de specifieke gelijkheid van vrouwen en mannen beklemtoont. Daarop wordt verder ingegaan.²⁸

B. DE FUNDAMENTELE TWEEDELING VAN DE MENSELIJKE SOORT IN MANNEN EN VROUWEN

11. Bij de bespreking van de grondwetsherziening in de kamercommissie merkte een commissielid op dat hij een evolutie voorstond naar een “niet-seksistische democratie waar voor mannen en vrouwen geen enkele specifieke rol is weggelegd”.²⁹

Dat model wordt precies verworpen in de Franse leer van de paritaire democratie. Een paritaire democratie gaat uit van een fundamenteel seksistisch mensbeeld, met dien verstande dat de geslachten als verschillend van aard maar gelijk in waardigheid en rechten worden voorgesteld. Die tweedeling is ‘transversaal’ – ze doorkruist alle categorieën – en noodzakelijk voor het voortbestaan

van de mensheid. Daarom wordt aan het geslachtsonderscheid een grotere betekenis gehecht dan aan andere vormen van onderscheid. Er wordt dan ook sterk de nadruk op gelegd dat vrouwen geen bijzondere groep, categorie of ‘minderheid’ vormen zoals bijvoorbeeld regionale of etnische minderheidsgroepen, maar samen met mannen de ‘mensheid’ als zodanig uitmaken.³⁰

12. In de parlementaire voorbereidingen wordt precies naar dat model van paritaire democratie verwezen. Zo wordt erop gewezen dat de grondwetsherziening moet duidelijk maken dat mannen en vrouwen fundamentele bestanddelen van de mensheid vormen.³¹ De grondgedachten, zo wordt nog uitgelegd, zijn “dat de mensheid niet geslachtsloos is en dat beide seksen, waaruit ze gelijkelijk is samengesteld, van nature gelijk zijn”.³²

Op de vraag waarom de gelijkheid tussen man en vrouw wordt benadrukt en niet de gelijkheid van andere categorieën en waarom de Grondwet zou opleggen dat besluitvormingsorganen uit mannen en vrouwen moeten bestaan zonder oog voor andere categorieën, luidt het antwoord vervolgens dat vrouwen geen categorieën en geen minderheden zijn. “De homoseksuele minderheid vergelijken met de vrouwen, zoals een spreker heeft gedaan”, zo luidt het, “is vergeten dat de seksuele dualiteit universeel is. Er zijn mannen en vrouwen in alle categorieën”.³³

C. DE GEMENGDE SAMENSTELLING VAN POLITIEKE BESLUITVORMINGSORGANEN

13. Uit de stelling dat de mensheid enkel in termen van mannen en vrouwen kan worden omschreven, wordt afgeleid dat de bevolking enkel kan worden bestuurd door naar geslacht gemengde besluitvormingsorganen. Deze eis is geen vraag om een meer precieze vertegenwoordiging van de bevolking, afgestemd op de sociale werkelijkheid, waarin alle categorieën van de bevolking zijn terug te vinden in verhouding tot hun feitelijke aanwezigheid – vrouwen en mannen zijn immers geen ‘categorieën’ –, maar de representatie van een natie die niet over de geslachten heen kan worden geabstraheerd.³⁴ De

-
- doyer pour l'égalité, Straatsburg, Raad van Europa, 1995, 8.
24. Zie b.v. M. VERDUSSEN in het Commissieverslag, *Parl. St. Senaat* 2000-'01, 2-465/4, 53-54 en J. VELAERS op p. 65. P. LEMMENS wijst echter op de interpretatie van het Vrouwenverdrag door het Comité voor de uitbanning van de discriminatie van vrouwen, zie daarover *infra* randnrs. 37-39.
25. Zie, zeer kritisch, S. VAN DROOGHENBROECK en I. HACHEZ, “L'introduction de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution”, *R.B.D.C.* 2002, 155-157.
26. Verklaring van S. DE BETHUNE, Commissieverslag, *Parl. St. Senaat* 2000-'01, 2-465/4, 8. Zie ook *Parl. St. Senaat* 1996-'97, 584/1, 2-3. Zie ook de toelichting bij haar voorstel tot herziening van titel II van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 1999-'00, 2-483/1, 3-4.
27. *Parl. St. Senaat* 1999-'00, 2-483/1, 4.
28. *Infra*, randnrs. 44-54.
29. D. PIETERS in Verslag Kamercommissie, *Parl. St. Kamer* 2001-'02, 1140/2, 10.

30. Zie o.m. S. AGACINSKI, *o.c.*, 28, 115; C. DEBBASCH, “Un principe d'égal accès aux mandats électifs”, in G. HALIMI, *Femmes*, *o.c.*, 141; F. GASPARD, *l.c.*, 122; G. HALIMI, “Plaidoyer pour une démocratie paritaire”, in *Femmes*, *o.c.*, 19; B. KRIEDEL, “Parité et principe d'égalité”, in *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, *o.c.*, 383; B. MAJNONI D'INTIGNANO, “Changer de stratégie?”, *Pouvoirs* 1997, 107-108.
31. Commissieverslag, *Parl. St. Senaat*, 2000-'01, 2-465/4, 79. Zie ook de toelichting bij het voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 1996-'97, 1-584/1, 2 en Verslag namens het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen, 1-584/2, 7.
32. Commissieverslag, *Parl. St. Kamer* 2001-'02, 1140/2, 11. Zie ook de toelichting bij het voorstel tot herziening van de titel II van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 1999-'00, 2-483/1, 4-5.
33. Commissieverslag, *Parl. St. Kamer* 2001-'02, 1140/2, 12.
34. S. AGACINSKI, *o.c.*, 199-200. Zie eveneens M. VERDUSSEN, *l.c.*, 35-36.

voorzitters van de paritaire democratie leggen hierop bijzondere nadruk, omdat in Frankrijk de Grondwet precies uitgaat van het principe van de nationale soevereiniteit, waarvoor een abstract representatiemodel wezenlijk is.³⁵

14. Dezelfde redenering wordt gevolgd in de Belgische parlementaire voorbereidingen. De eis van een naar geslacht gemengde samenstelling wordt gesteld voor de regeringen, de parlementen en andere op basis van verkiezingen samengestelde publiekrechtelijke organen en eveneens voor adviesorganen. “De ondervertegenwoordiging van vrouwen in de beslissende politieke functies”, zo zet de minister inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen haar beleidsintenties uiteen, “brengt het negeren met zich mee van de helft van de maatschappij. Alleen een paritaire democratie, waar vrouwen en mannen gelijk vertegenwoordigd zijn, is de naam van een ware democratie waardig”.³⁶

15. Een punt van discussie in dat verband betreft de vraag of er in een paritaire democratie sprake moet zijn van een werkelijke pariteit – voor de helft vrouwen, voor de helft mannen – dan wel of een gemengde samenstelling op zich volstaat. Het regeringsbeleid ziet pariteit alleszins niet als “een rekenkundige logica van fifty-fifty”.³⁷

16. Artikel 11bis G.W. wil dat de wetgever “voor vrouwen en mannen de gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de openbare mandaten” bevordert. De nadruk ligt dan op het bevorderen van een daadwerkelijke realisatie van het kiesrecht dat in rechte reeds op gelijke wijze werd toegekend aan vrouwen en mannen. Het voorstel van het Vrouwen Overlegcomité (VOK) om aparte vrouwelijke en mannelijke kieslijsten voor te leggen – wat de meest effectieve manier is om tot een paritair samengesteld parlement te komen – bleek politiek niet aanvaardbaar.³⁸

In de Franse discussie wijzen aanhangers van de paritaire democratie de optie van quota op de kandidatenlijsten vaak af – tenzij als tijdelijke overgangsmaatregel³⁹ – omdat ze niet noodzakelijk leidt tot een paritair parlement⁴⁰ en omdat quota gewoonlijk bedoeld zijn om minderheden vooruit te helpen, terwijl men zich juist afzet

tegen de idee dat vrouwen een ‘minderheid’ zouden vormen.⁴¹ Voorstanders van een quotasysteem benadrukken dat het vooral gaat om ‘evenwicht’ in de besluitvormingsorganen en niet om strikte pariteit in termen van kwantiteit.⁴²

Hoe dan ook werd bij de Belgische grondwetsherziening duidelijk gemaakt dat een quotaregeling moest worden geëvalueerd in het licht van de ideeën van de paritaire democratie.⁴³

In uitvoering van artikel 11bis G.W. werd de Wet van 1994 gevoelig verscherpt. Pariteit op de lijst en de toepassing van het ritsprincipe op de eerste twee plaatsen⁴⁴ moeten zorgen voor een gevoelige verhoging van het aantal vrouwelijke parlementsliden. Hier is dus wel sprake van een zo goed als strikt kwantitatieve pariteit op de kandidatenlijsten, wat echter – zo blijkt ook in de praktijk – niet noodzakelijk resulteert in een strikt kwantitatieve pariteit in het parlement. De parlementaire voorbereidingen noemen “een zo gelijk mogelijke aanwezigheid van mannen en vrouwen binnen de verkozen gremia” wel als doelstelling.⁴⁵

17. Artikel 11bis vervolgt dat de Ministerraad en de gemeenschaps- en gewestregeringen “personen van verschillend geslacht” tellen. Hier ligt de nadruk op het resultaat – het effectief gemengd karakter van Ministerraad en regering – maar nog steeds niet op een strikt kwantitatieve pariteit. Dat geldt, luidens het vervolg van artikel 11bis, eveneens voor de (niet-rechtstreeks verkozen) lokale en interlokale besturen.

Aan de vraag hoe gemengd de Ministerraad, de regeringen en de lokale besturen wel moeten zijn, is veel discussie voorafgegaan. Voorstellen om de artikelen 99 en 104 G.W. over de samenstelling van federale Ministerraad en staatssecretarissen op de herzieningslijst te zetten, om er de pariteit op basis van het geslacht in te schrijven, werden afgewezen.⁴⁶ Bij de bespreking van artikel 11bis G.W. werden amendementen ingediend om de strikte pariteit op te eisen of, indien daarvoor niet voldoende steun werd gevonden, te bepalen dat in de uitvoerende organen “ten hoogste twee derde leden van hetzelfde geslacht” zouden mogen zitten.⁴⁷ Uiteindelijk

35. Ook in België is het principe van de nationale soevereiniteit ingeschreven in de Grondwet, maar de betekenis daarvan is grotendeels achterhaald door de omvorming van België tot een federale staat, zie P. POPELIER, *Democratisch regelgeven*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 46-48. Zie in het bijzonder over de onverzoenbaarheid tussen de soevereiniteitsidee en federalisme: O. BEAUD, “Fédéralisme et souveraineté”, *R.D.P.* 1998, 83-122.

36. *Parl. St. Senaat* 1999-’00, 2-154/1, 9.

37. Uiteenzetting van de minister bevoegd voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen over haar beleidsintenties, *Parl. St. Senaat* 1999-’00, 2-154/1, 9.

38. Zie Verslag namens het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen, *Parl. St. Senaat* 1998-’99, 1-584/2, 11-12.

39. F. GASPARD, *l.c.*, 118-119.

40. Zie over deze kritiek P. MEIER, *o.c.*, 56. Zie ook B. MAJNONI D’INTIGNANO, *l.c.*, 109-110.

41. B. MAJNONI D’INTIGNANO, *l.c.*, 108. Om die reden werd in eigen land de Wet van 1994 bekritiseerd door M. VERDUSSEN, “La parité sexuelle sur les listes de candidates”, *R.B.D.C.* 1999, 34-35.

42. S. AGACINSKI, *o.c.*, 187-188.

43. Tijdens de parlementaire voorbereidingen benadrukte de minister dat het oogmerk is de bewerkstelling van de paritaire democratie, b.v. *Parl. St. Kamer* 2001-’02, 1140/2, 3 en 21.

44. Zie echter de overgangsmaatregel beschreven *supra* in voetnoot 9.

45. Memorie van Toelichting, *Parl. St. Senaat* 2001-’02, 2-1023/1, 4; Memorie van Toelichting, *Parl. St. Senaat* 2001-’02, 2-1024/1, 4; Memorie van Toelichting, *Parl. St. Kamer* 2001-’02, 1608/1, 7.

46. Zie het voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 1996-’97, 1-657/1; *Parl. St. Senaat* 1998-’99, 1-657/1, hernomen in *Parl. St. Senaat* 1999-’00, 2-250/1, *Parl. St. Kamer* 1999-’00, 624/1.

47. Zie *Parl. St. Senaat* 2000-’01, 2-465/2, amendement nr. 9, 2-465/3, amendement nrs. 16, 17, 21 en 22. Zie ook het Commissieverslag, 2-465/4, 11.

werd gekozen voor een minimalistischere formule. De minister verdedigde die formule door erop te wijzen dat een gemengde samenstelling van de regeringen het voornaamste doel was, dat quota niet in de Grondwet thuishoren en dat een gemengde samenstelling in overeenstemming met de sociale realiteit gewenst is, maar een strikte pariteit geen noodzaak is: “de pariteit is (...) een concept dat de gelijkheid van mannen en vrouwen vertaalt, dat er de uiting van voorstelt. Het gaat niet om “een quota van de helft” (...) De keuze die door de Ministerraad werd gemaakt, legt het installeren op van gemengde regeringen. Het spreekt voor zich dat deze mixiteit het democratische ideaal vervoegt wanneer zij een aantal mannen en een aantal vrouwen weergeeft dat beantwoordt aan de werkelijkheid”.⁴⁸

D. LEIDT EEN TWEESLACHTIGE MENSHEID NOODZAKELIJK TOT EEN TWEESLACHTIG POLITIEK MODEL?

18. Dat de mensheid niet kan voortbestaan zonder de tweedeling in vrouwen en mannen, valt vooralsnog niet te ontkennen. De vraag rijst echter of dat biologisch gegeven ook een specifieke politieke ordening noodzaakt.⁴⁹ Men vervalt zo al snel in een naturalistische drogreden, die feitelijkheid – tweeslachtigheid en reproductie als feitelijke voorwaarden voor het menselijk voortbestaan – met normativiteit verwart.

19. Nu is dit vaak een flauw argument van theoretici die logische spijkers op laagwater zoeken.⁵⁰ Het verheffen van een bepaalde ‘biologische feitelijkheid’ tot normatieve indeling van de samenleving lijkt echter vooral in dit geval niet erg verstandig. Reproductiviteit wordt daardoor namelijk impliciet verheven tot een normatief principe dat de samenleving ordent. Zo miskent men effectief een veelheid aan groepen die zich niet herkennen in een dergelijke visie (niet alleen homo-, inter- en transseksuelen, maar ook alleenstaanden en zelfs hele leeftijdscategorieën). Zo ziet ook AGACINSKI bijvoorbeeld, tegen de eisen van de holebi-beweging in, het huwelijk en de afstamming als fundamenteel tweeslachtig omdat zij de maatschappelijke vertaling zijn van een biologische realiteit en opdat een kind “zijn eigen seksuele identiteit” zou kunnen “definiëren”.⁵¹ De boodschap die een dergelijke constructie stuurt aan deze groepen is dat ze niet echt passen in de structurerende en legitimerende logica van onze gemeenschap, wat moeilijk valt te aanvaarden in een pluralistische, democratische rechtsstaat.

Een pluralistische democratie daarentegen hoort samen met het universalisme van de mensenrechten, die plaats biedt aan eenieder *ongeacht* zijn specifieke ken-

merken maar evengoed met *eerbiediging* daarvan. De historische evolutie van uitsluiting van vrouwen komt dus niet *noodzakelijk* voort uit het abstracte universalisme; ze is er juist mee in tegenspraak.⁵²

2.2. Subsidiare argumenten: vrouwenbelangen

20. De argumenten uit naam van de paritaire democratie klinken het sterkst door in de discussies met betrekking tot grondwetsherziening alsook bij de invoering van het nieuwe quotasysteem. Opvallend genoeg werden in subsidiaire orde echter ook argumenten aangevoerd die niet passen in de logica van de paritaire democratie, maar die eerder aanleunen bij een geheel andere theoretische strekking, namelijk de (grotendeels) Anglo-Amerikaanse benadering van groepsvertegenwoordiging. Het gaat dan met name om argumenten die wijzen op het bestaan van specifieke vrouwenbelangen (A). Daarmee komt de vrouwenbeweging echter terecht in de problematiek van het ‘hellend vlak van de groepsvertegenwoordiging’ (B).

A. ZIJN ER VROUWEN NODIG IN DE BESLUITVORMINGS-ORGANEN OM SPECIFIEKE VROUWENBELANGEN TE VERDEDIGEN?

21. In de logica van de paritaire democratie wordt in de parlementaire voorbereidingen benadrukt dat een volgens geslacht gemengde vertegenwoordiging geen afbreuk doet aan de universaliteit van het representatieve systeem: de tweedeling belet niet dat zowel vrouwelijke als mannelijke vertegenwoordigers, zowel mannen als vrouwen vertegenwoordigen.⁵³ Het standpunt van de parlementaire vertegenwoordigers van de vrouwenbeweging is echter behoorlijk dubbelzinnig. Geregeld wordt namelijk de indruk gecreëerd dat vrouwen niet enkel de helft van de mensheid uitmaken, maar bovendien een gemeenschappelijke groep vormen, met een gemeenschappelijk belang. Zo wordt er tijdens de parlementaire voorbereidingen op gewezen hoe belangrijk het is “dat de belangen van de helft van de bevolking verdedigd worden en dat ze worden behartigd dankzij de toegenomen deelname van vrouwen aan het politieke besluitvormingsproces”.⁵⁴ Verder luidt het dat “een meer evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen” zal leiden tot “politieke besluiten die, meer dan in het verleden, rekening houden met de noden van heel de bevolking”.⁵⁵ wat suggereert dat de uitsluiting van vrouwen uit de besluitvormingsorganen meebrengt dat ook hun

48. *Parl. St.* Senaat 2000-’01, 2-465/4, 88. Zie ook *Parl. St.* Kamer 2001-’02, 1140/2, 21. Zie overigens eveneens de inleidende uiteenzetting van de minister bevoegd inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen over haar beleidsintenties, *Parl. St.* Senaat 1999-’00, 2-154/1, 9.

49. Zie eveneens kritisch in dat verband E. PISIER, “Des impasses de la parité”, in *Sur le principe d’égalité. Rapport public* 1996, o.c., 390-391.

50. Zie C. GEERTZ, *The interpretation of cultures, selected essays*, Basic Books inc., 1973.

51. Zie S. AGACINSKI, o.c., 109-136.

52. Hierover E.G. SLEDZIEWSKI, “L’universalité trompeuse de la Révolution de 1789”, in G. HALIMI, *Femmes, o.c.*, 49-58; E. PISIER, *l.c.*, 389; E. PISIER en E. VARIKAS, “Femmes, république et démocratie. L’autre dans la paire?”, *Pouvoirs* 1997, 127-143.

53. Zie onder meer de uiteenzetting van de minister bevoegd voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen over haar beleidsintenties, *Parl. St.* Senaat 1999-’00, 2-154/1, 9.

54. Commissieverslag, *Parl. St.* Senaat 2000-’01, 465/4, 12.

55. Verslag namens het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen, *Parl. St.* Senaat 1996-’97, I-584/2, 7 en *Parl. St.* Senaat 1998-’99, I-584/2, 7; zie ook de toelichting bij het voorstel tot herziening van titel II van de Grondwet, *Parl. St.* Senaat 1999-’00, 2-483/1, 7.

specifieke belangen niet worden vertaald in politieke besluiten.⁵⁶ Dit argument staat echter op gespannen voet met de doctrine van de paritaire democratie, die weliswaar uitgaat van het onderscheid tussen vrouwen en mannen, maar toch de universaliteit van het representatiemodel beklemtoont.⁵⁷ Het past – zoals gezegd – veeleer in de Anglo-Amerikaanse strekking.

22. Indien men ervan uitgaat dat er meer vrouwen in het parlement horen te zetelen om de belangen van de vrouwen in de samenleving te vertegenwoordigen, geldt in de eerste plaats dat een claim van pariteit minder steun vindt.⁵⁸ Relevant voor de verdediging van groepsbelangen is niet een proportionele aanwezigheid van een groep in het parlement, in overeenstemming met de omvang van die groep in de samenleving, maar wel een ‘drempelaanwezigheid’ die gewoonlijk op 30% van het aantal leden wordt gelegd.⁵⁹ In de parlementaire voorbereidingen wordt in dat verband overigens, naast de vraag om een paritaire vertegenwoordiging, in tweede orde verwezen naar een kritieke drempel van 30% om door te wegen op de besluitvorming.⁶⁰ Het is ook die drempel die in het federale parlement is gehaald na de verkiezingen van 18 mei 2003.

23. Het belangenargument bleek dus op de achtergrond wel mee te spelen, maar werd verder niet geëxpliciteerd want verdrongen door de theorie van de paritaire democratie. Het belangenargument is nochtans evenmin zo vanzelfsprekend. Het is namelijk niet direct duidelijk welke specifieke belangen vrouwen dan wel zouden vertegenwoordigen.⁶¹ Over het algemeen gaat de huidige

wetenschappelijke theorie er in elk geval van uit dat de biologische categorie ‘vrouwen’ geen voldoende samenhangende categorie is om groepsspecifieke belangen te genereren.⁶² Biologische ‘gegevenheden’⁶³ krijgen immers pas betekenis in een bepaalde morele, sociale en culturele context. Wat betreft deze context, evenals in hun individuele psychologie, verschillen vrouwen echter zo sterk van elkaar dat er van gedeelde belangen in enige betekenisvolle zin weinig overblijft. Belangen kunnen dus wel gegenderd zijn, maar er zijn nauwelijks eenduidige belangen vast te stellen die voor alle vrouwen gelden los van ras, klasse, cultuur, etnie, status, fysieke of mentale toestand enz. De vraag rijst dus of er wel voldoende overeenstemming bestaat over wat ‘vrouwenbelangen’ uitmaken om het belangenargument te laten dienen als een grondslag voor meer vrouwen in de politiek.

24. Het belangenargument stuit bovendien op fundamentele problemen die betrekking hebben op de idee van politieke verantwoordelijkheid en het ideaal van de representatieve democratie. Zelfs indien er bepaalde vrouwenbelangen zouden zijn, dan is het binnen het huidige systeem niet duidelijk waarom deze ook per se door vrouwen vertegenwoordigd zouden moeten worden. De overgang van de directe naar de representatieve democratie heeft immers juist de nadruk verschoven van wie de politici zijn naar wat ze representeren. De huidige representatieve democratie is een zogenaamde ‘*politics of ideas*’, een confrontatie van ideeën, waarin persoons- en groepskenmerken van de representerende persoon juist níet van belang behoren te zijn.⁶⁴

25. Verkiezingen worden georganiseerd via het medium van politieke partijen, die elk kandidaten naar voren schuiven die het beleid, de ideeën en de doelen van de partij vertegenwoordigen – en (juist) niet van een specifieke groep. Hoe beter dit systeem werkt, hoe minder belangrijk de persoon van de vertegenwoordiger eigenlijk wordt.

Het is essentieel dat vertegenwoordigers juist op basis van dit systeem ook ter verantwoording kunnen worden geroepen door het electoraat.⁶⁵ Verkozenen worden door

56. Zie overigens zeer duidelijk over deze ‘vrouwenbelangen’ S. DE BETHUNE, voorvechtster van de paritaire democratie, in het verworpen voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 99 en 104 van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 1996-’97, 1-657/1, 7.

57. Als men spreekt over een ‘mannelijk model’ waartoe een geslachtsneutrale benadering leidt, impliceert dat ook het bestaan van een ‘vrouwelijk model’. Overigens wil men niet zo’n vrouwelijk model in de plaats stellen, maar wel een ‘gemengd’ model. De doctrine hekelt echter vooral de onzichtbaarheid van de vrouw, die uit het publieke leven wordt gestoten en tot het private leven wordt beperkt. Vrouwen die tot het publieke leven worden toegelaten, verspreiden zich daar evengoed over de verschillende politieke strekkingen.

58. Zie evenwel A. PHILLIPS, *The politics of presence*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

59. Zie onder meer W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 146-147. Afhankelijk van de omvang van de groep in de samenleving, kan die drempelaanwezigheid groter of kleiner zijn dan de proportionele vertegenwoordiging.

60. Verslag, *Parl. St. Senaat* 2001-’02, 2-465/4, 6, *Parl. St. Kamer* 2001-’02, 1680/3, 5. Zie overigens ook de inleidende uiteenzetting van de minister bevoegd inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen over haar beleidsintenties, *Parl. St. Senaat* 1999-’00, 2-154/1, 3.

61. Kritisch in dat verband A.-E. BOURGAUX, “L’ambivalence du débat paritaire ou la nation a-t-elle deux sexes?”, in *Les élections dans tous leurs états*, Brussel, Bruylant, 2000, 378.

62. Zie o.m. C.T. MOHANTY, “Feminist encounters: locating the politics of experience”, in M. BARRETT en A. PHILLIPS (eds.), *Destabilizing theory: contemporary feminist debates*, Cambridge, Polity Press, 1993; B. SAUNDERS en M.-C. FOLETS, (eds.), *Changing genders in intercultural perspectives*, Leuven, Leuven University Press, 2002; S.L. ROACH ANLEU, “Critiquing the law, themes and dilemmas in Anglo-American feminist legal theory”, *Journal of law and society*, 19, 1992, 423 e.v.; C. SMART, *Feminism and the power of law*, London, Routledge, 1989; M. FRICKER en J. HORNSBY (eds.), *The Cambridge companion to feminism in philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

63. Zelfs de evidente aard van deze ogenschijnlijke ‘gegevenheden’ wordt in recente theorievorming in twijfel getrokken. Zie hiervoor b.v. B. SAUNDERS, “Indeterminate ontologies”, in *Changing genders in intercultural perspectives*, o.c., 11-29.

64. A. PHILLIPS, o.c., 1, 4.

65. Hierover P. MEIER, o.c., 55. Zie in het bijzonder A. PHILLIPS, o.c., 71.

het electoraat aansprakelijk gesteld op basis van de concrete beloften die zij maken (in partijprogramma's en kiescampagnes bijvoorbeeld). Bij vertegenwoordigers die iemand representeren op grond van groeps- of persoonskarakteristieken is een vergelijkbaar model minder eenvoudig denkbaar. Aparte vrouwenbelangen die verdedigd moeten worden door vrouwen lijken moeilijk in dit systeem te passen.⁶⁶

26. In deze 'simpele' opvatting lijkt het belangenargument dan ook onverdedigbaar. In de literatuur zijn evenwel theorieën terug te vinden die het belangenargument verzoenen met de idee van representatieve democratie. Met name PHILLIPS benadrukt dat dit zelfs noodzakelijk is voor een democratische legitimiteit.⁶⁷ Haar redenering luidt dat het systeem van vertegenwoordiging op basis van gedeelde en vooraf verklaarde ideeën en doelen tekortschiet, omdat men onmogelijk op voorhand over alle relevante aangelegenheden afspraken kan maken. Dat geeft een zekere autonomie aan parlementsleden om algemene principes in partijprogramma's te interpreteren. Het is op die momenten van relatieve autonomie dat het van groot belang is wie de vertegenwoordigers feitelijk zijn. Het is en blijft immers ontegenzeggelijk dat de identiteit en groeps eigenschappen van een persoon in sterke mate interfereren met de standpunten en belangen die hij heeft. Indien vertegenwoordigende lichamen daarom overwegend uit een bepaald type persoon bestaan, dan valt de autonomie die dergelijke lichamen hebben moeilijk te rechtvaardigen, omdat dit ertoe zal leiden dat bepaalde gezichtspunten quasi-stelselmatig genegeerd worden.

27. Vanuit die invalshoek bepleit de auteur ook de aanwezigheid van vrouwen in het parlement. Ondanks het feit dat er niet zoiets bestaat als vrouwenbelangen, blijven belangen en ideeën immers wel in sterke mate gegenderd. Het contingente karakter van gender maakt het paradoxaal genoeg zelfs van groter belang dat vrouwen in beslissingsorganen zetelen. Een gemengde vertegenwoordiging is namelijk juist dan nodig wanneer de belangen van een bepaalde groep niet op voorhand kunnen worden gedefinieerd. Op voorhand concreet omschreven belangen kunnen door eenieder worden verdedigd.⁶⁸ Belangen van sociale groepen die (nog) niet geformuleerd zijn, krijgen echter vaak eerst vorm *doorheen* het politieke proces door deelname van vertegenwoordigers die 'drager' zijn van de bewuste groeps eigenschap. De politieke agenda is in dergelijke gevallen vaak bepaald met onvoldoende aandacht voor de gezichtspunten van deze groep(en). Vertegenwoordiging door personen die drager zijn van vergelijkbare groeps eigenschappen is dan van wezenlijk belang om de politieke agenda te transformeren.⁶⁹

66. Tenzij vrouwen een aparte partij zouden oprichten, maar dat lijkt niet bijzonder waarschijnlijk noch wenselijk.

67. A. PHILLIPS, *o.c.*, 80-83.

68. Zie *supra*, randnr. 25. Als immers exact bekend zou zijn wat vrouwenbelangen inhielden in elke situatie en context, dan zouden ze daarmee eenvoudig te formuleren zijn in termen van politieke ideeën en doelen.

69. PHILLIPS waarschuwt er terecht voor dat het daarmee nog geen *voldoende* voorwaarde is. Een grotere verte-

Zo doet zich ook het probleem met de politieke verantwoordelijkheid minder voor: vrouwen vertegenwoordigen in deze visie geen specifiek vrouwenstandpunt, maar de partijstandpunten die ze op momenten van autonomie echter zelf mee invulling kunnen geven.⁷⁰

28. Zo opgevat lijkt het belangenargument wel degelijk verdedigbaar en bevat het alleszins voldoende stof voor debat. Niets uit de voorbereidingen duidt er echter op dat dergelijke zienswijze ten grondslag lag aan de bemerkingen terzake; een debat hierover is allerm minst gevoerd. Een uitwerking van het belangenargument zou hoe dan ook een grondig antwoord noodzakelijk hebben gemaakt op de vraag waarom enkel naar een evenwichtige vertegenwoordiging van *geslachten* (en taalgroepen) in politieke besluitvormingsorganen wordt gezocht en niet van andere groepen waarvoor het argument evenzeer opgaat. Dit duidt op de problematiek van het zogenaamde 'hellend vlak' van de groepsvertegenwoordiging.

B. HET HELLEND VLAK VAN DE GROEPSVERTEGENWOORDIGING

29. De Anglo-Amerikaanse benadering is, anders dan de doctrine van de paritaire democratie, niet gefocust op het geslachtsonderscheid. De vraag rijst dus in welke mate ook andere sociale groepen in aanmerking kunnen komen voor een bijzondere vertegenwoordiging. MEIER wijst erop dat er geen voldoening gevende, duidelijke en exhaustieve lijst van criteria voor dergelijke selectie bestaat; de selectie van groepen en van de technieken die daartoe worden gebruikt – quota, gewaarborgde zetels, *gerrymandering* enz. – hangt af van de context en bijzondere omstandigheden in een bepaald land.⁷¹ Dat belet niet dat een bijzondere verantwoording zich opdringt wanneer één specifieke groep wordt geselecteerd. Alleszins speelt in dit geval niet het stabiliteitsargument, dat de taalregelingen verantwoordt.

30. In de parlementaire voorbereidingen wordt er wel degelijk ingegaan op deze problematiek. Het argument van de tweeslachtigheid van de mens past in de logica van de paritaire democratie, maar daarnaast klinken nog bijkomende argumenten door: vrouwen maken de helft van de bevolking uit, het geslachtsonderscheid heeft een transversaal karakter, en vrouwen en mannen vormen vaste categorieën.

genwoordiging van vrouwen is geen garantie dat (de multipliciteit aan) 'vrouwenbelangen' beter gediend wordt. Het is in theorie mogelijk dat een vertegenwoordiging die meer paritair is samengesteld zich hetzelfde gedraagt als eentje die (vrijwel) geheel is samengesteld uit mannen. Ook is het goed mogelijk dat de verandering slechts de belangen dient van een bepaalde groep vrouwen, terwijl de claims van anderen daarmee nog altijd worden uitgesloten. Dat dit zou gebeuren is echter minder waarschijnlijk dan in de situatie waarin de vertegenwoordigers overwegend dezelfde groepskenmerken delen (A. PHILLIPS, *o.c.*, 82-83). Zie hierover ook P. MEIER, *o.c.*, 32.

70. A. PHILLIPS, *o.c.*, 82.

71. P. MEIER, *o.c.*, 37-38 en 71; voor een overzicht van technieken zie p. 47-68.

31. Het eerste bijkomend argument luidt dat vrouwen geen numerieke minderheid vormen, maar de helft van de bevolking uitmaken.⁷² Die getalsterkte kan dan dienen als referentiepunt om het aantal vrouwen in politieke besluitvormingsorganen te waarderen. Hierboven bleek reeds dat een kritieke drempelaanwezigheid niet hoeft overeen te stemmen met het aantal vrouwen in de reële bevolking om door te wegen in de besluitvorming.⁷³ Een kleine aanwezigheid vrouwen kan er eventueel wel op wijzen dat vrouwen hun politieke rechten onvoldoende kunnen realiseren. Hoe dan ook vormt de getalsterkte geen reden om de belangenvertegenwoordiging tot vrouwen te beperken. Ze geeft aan vrouwen wél een grotere politieke slagkracht zodat zij eerder dan echte minderheden druk kunnen uitoefenen om maatregelen aan te nemen die specifiek gericht zijn op de positie van de vrouw.

32. Een tweede argument verwijst naar het transversaal karakter van de geslachten: “De homoseksuele minderheid vergelijken met de vrouwen (...) is vergeten dat de seksuele dualiteit universeel is. Er zijn mannen en vrouwen in alle categorieën”.⁷⁴ Dat transversaal karakter geldt echter voor alle binaire categorieën.⁷⁵ Je kan de redenering dus eenvoudig genoeg omdraaien: er zijn ook hetero’s en homo’s, of blanken en zwarten onder alle andere categorieën. De enige twee verschillen zijn het numerieke evenwicht van de geslachtsopdeling en het feit dat de seksuele dualiteit bepalend is voor de voortplanting; die verschillen verklaren op zich nog niet waarom het geslachtskenmerk een bijzondere status zou genieten.

33. Een laatste argument luidt dat vrouwen en mannen vaste categorieën vormen. In de parlementaire voorbereidingen hangt dat samen met de verwijzing naar het ‘structurele’ onderscheid tussen man en vrouw, kenmerkend voor de mensheid als zodanig, dat staat tegenover ‘wisselvallige’ en ‘accidentele’ categorieën.⁷⁶ In die zin gaat het om een *normatief* argument voor een bijzondere status van het geslachtskenmerk boven andere persoonskenmerken. Aan dit argument zijn dan ook deels dezelfde problemen verbonden als aan het argument van de tweeslachtigheid als basiskkenmerk van de mensheid. Zo vormt dit wederom een miskenning van bepaalde minderheidsgroepen (b.v. trans- en interseksuelen).⁷⁷ Ook worden (deels toekomstige) ontwikkelingen in de medische wetenschappen buiten beschouwing gelaten. Hoe

dan ook rijst de vraag waarom de onveranderlijkheid van een persoonlijk kenmerk een argument zou vormen voor de normatieve dominantie ervan boven andere kenmerken.⁷⁸

Het feit dat mannen en vrouwen vaste categorieën vormen, zou echter ook kunnen worden opgevat als een meer pragmatisch argument. Afgezien van de nodige nuanceringen is (de feitelijkheid van) het geslachtsverschil over het algemeen immers veel minder betwist en gemakkelijker vast te stellen dan veel andere verschillen. Raciale, etnische en religieuze verschillen zijn bijvoorbeeld veel meer gecontesteerd.⁷⁹ Vaststellen welke andere ‘groepen’ in aanmerking komen voor quota is daarmee bijzonder problematisch.

34. De aangevoerde argumenten die dus enige betekenis kunnen hebben, zijn van (real)politieke en pragmatische aard. Vrouwen hebben voldoende politieke slagkracht ontwikkeld om hun positie te versterken – zij worden daarin ook gesteund door internationale teksten die aandringen op een sterkere positie van vrouwen in de politiek – en het geslachtsonderscheid heeft door zijn relatieve vastheid het praktische voordeel dat het gemakkelijk is vast te stellen. Het zijn argumenten die kunnen verklaren waarom de nieuwe maatregelen enkel het geslachtskenmerk in ogenschouw nemen, maar ze zijn alleszins prozaïscher dan de ethische betekenis die de voorstanders van de nieuwe artikelen 10 en 11bis G.W. en de wettelijke quotaregeling aan het geslachtsonderscheid geven.

35. Overigens wordt het in aanmerking nemen van het geslachtsonderscheid ook nauwelijks gehinderd door een gevaar dat mogelijk wel dreigt bij andere sociale categorieën zoals b.v. de etnie, met name dat het toekennen van een politieke betekenis aan bepaalde kenmerken zou leiden tot ‘balkanisering’ van de samenleving, die sociale verbanden en cohesie ondermijnt. Voor de genderfactor speelt dit minder, omdat mannen en vrouwen samen leven en niet in gescheiden groepen.⁸⁰

Het Belgische institutionele model is weliswaar in verregaande mate geënt op het onderscheid tussen taalgemeenschappen, die wel degelijk in gescheiden groepen leven. Dat model toont overigens aan dat een verder uit elkaar drijven van die groepen het resultaat is van zo’n systeem. Het taalonderscheid vormt in België echter een aparte categorie, omdat het overwicht verschilt per niveau – de Nederlandse taalgroep overheerst op nationaal niveau, de Franse taalgroep overheerst in Brussel – en omdat de situatie zonder dergelijke mechanismen juist

72. Commissieverslag, *Parl. St. Senaat* 2000-’01, 2-465/4, 12, *Hand. Senaat*, 8 maart 2001, nr. 2-100, 44-45. Zie ook de inleidende uiteenzetting van de minister bevoegd inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen over haar beleidsintenties, *Parl. St. Senaat* 1999-’00, 2-154/1, 9 en het standpunt van mevr. I. PELSSERS, vertegenwoordigster van het kabinet van deze minister, *Parl. St. Senaat* 1998-’99, 1-584/2, bijlage 1, 57. Zie eveneens *Parl. St. Senaat* 1999-’00, 2-483/1, 7.

73. *Supra*, randnr. 22.

74. Commissieverslag, *Parl. St. Kamer* 2001-’02, 1140/2, 11-12.

75. A.-E. BOURGAUX, *l.c.*, 375 en E. PISIER, *l.c.*, 388.

76. Uiteenzetting van M. VERDUSSEN, *Parl. St. Senaat*, 2000-’01, 2-465/4, 62-63.

77. Zie ook B. SAUNDERS, “Indeterminate ontologies”, *l.c.*, 12-13.

78. Zie ook A.-E. BOURGAUX, *l.c.*, 375.

79. Zie over de sociale constructie en manipulatie van deze en andere groepsidentiteiten onder meer: B. ANDERSON, *Imagined Communities, reflections on the origin and spread of nationalism*, London, Verso, 1991; T. ERIKSEN, “Ethnicity and nationalism, anthropological perspectives”, London, Pluto, 1993; F. BARTH, *Ethnic groups and boundaries, the social organization of culture difference*, London, George Allen and Unwin, 1969; K. GERGEN en J. GERGEN (eds.), *Social construction, a reader*, London, Sage Publications Ltd., 2003.

80. A. PHILLIPS, *o.c.*, 168.

bedreigend bleek voor het samenhouden van het staatsverband.

3. VROUWEN EN DE GELIJKHEIDSPROBLEMATIEK

36. Uit het voorgaande blijkt dat de uitgangspunten van de paritaire democratie niet vanzelfsprekend zijn en evenmin consequent werden volgehouden. Zij vormen als zodanig wel de achtergrond voor het nieuwe artikel 11bis G.W. en voor de nieuwe wetgeving inzake quota voor vrouwen en mannen op de kandidatenlijsten. In België hebben de vrouwenbewegingen er bovendien nog verdere consequenties aan verbonden die er niet bepaald noodzakelijk uit volgen. Dat heeft geleid tot de specifieke beklemtoning van de gelijkheid van vrouwen en mannen in artikel 10 G.W. en tot de pogingen om het geslachtsonderscheid uit de Antidiscriminatiewet te halen – wat resulteerde in een complexe regeling en de uitbouw van een afzonderlijk Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.⁸¹

De vrouwenbeweging verwees daarvoor naar de internationale context. Een nadere analyse toont aan dat die hiervoor nochtans weinig steun biedt (3.1.). De doorslaggevende verklaring ligt wel degelijk in de doortrekking van de uitgangspunten van de paritaire democratie, wat niet vanzelfsprekend is en bovendien tot ongewenste resultaten kan leiden (3.2.).

3.1. De internationale context

A. ARTIKEL 10 G.W.: DE SPECIFIEKE BEKLEMTONING VAN DE GELIJKHEID VAN VROUWEN EN MANNEN

37. Juridisch gezien biedt de specifieke beklemtoning van de gelijkheid van vrouwen en mannen weinig meerwaarde ten opzichte van de uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel in artikel 10 G.W.⁸² Een van de grondwetspecialisten wiens advies werd ingeroepen, verwees evenwel naar internationale verplichtingen en stelde dat de grondwetgever terzake geen keus had.⁸³ Artikel 2a van het Vrouwenverdrag bepaalt dat de Lidstaten het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen in hun grondwet of andere geëigende wetgeving moeten opnemen.⁸⁴ Het Comité voor de uitbanning van de discriminatie van vrouwen, dat toeziet op de naleving van dit Verdrag, zou dit zo interpreteren dat de grondwet specifiek de gelijkheid van vrouwen en mannen moet erkennen en dat de huldiging van het algemene gelijkheidsbeginsel daartoe niet volstaat.⁸⁵

81. *Supra*, randnr. 5.

82. *Supra*, randnr. 10.

83. Zie het advies van P. LEMMENS, *Parl. St. Senaat* 2000-’01, 2-465/4, 24-25.

84. Verdrag 18 december 1979 inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, opgemaakt te New York, goedgekeurd bij Wet van 11 mei 1983, *B.S.* 5 november 1983.

85. *Parl. St. Senaat* 2000-’01, 2-465/4, 24-25. De auteur verwees naar *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, 22^e zitting, UN, New York, 2000, A/55/38 (I), §§ 168-169 (Jordanië) en §§ 400-401 (Luxemburg).

38. Inderdaad merkt het comité, ook in latere rapporten, regelmatig op dat een bepaling in de grondwet die een algemeen gelijkheidsbeginsel neerlegt, niet volstaat.⁸⁶ Dat betekent echter niet dat het comité het onderscheid en de gelijkheid tussen vrouwen en mannen noodzakelijk hoger waardeert dan andere onderscheiden.

Het comité verwijst in de betrokken paragrafen namelijk niet naar artikel 2a van het Vrouwenverdrag, maar wel naar artikel 1, dat een definitie neerlegt van discriminatie van vrouwen. Die definitie omvat zowel directe als indirecte discriminaties. De bezorgdheid van het comité gaat vooral uit naar de opname van die ruime definitie in de grondwet. Het ziet de erkenning van gelijkheid en het verbod van discriminatie als twee evenwaardige, maar verschillende doeleinden van het verdrag.⁸⁷ Wanneer het comité oordeelt dat een algemeen gelijkheidsbeginsel in de grondwet niet volstaat, vervolgt het met de vraag om een opname van een specifieke discriminatiebepaling op basis van geslacht. Een specifieke bepaling luidens welke vrouwen en mannen gelijk zijn, voldoet niet: het moet gaan om een discriminatieverbod.⁸⁸ Een specifiek verbod van discriminatie op basis van geslacht moet bovendien ruim genoeg zijn, zodat ook indirecte discriminaties eronder vallen.⁸⁹ Niets verhindert echter dat discriminaties op basis van geslacht op gelijke voet worden behandeld met andere vormen van discriminatie. Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet bijvoorbeeld luidt: “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan”. Deze formulering ontkomt geen enkele bedenking of kritiek aan het comité.⁹⁰

39. Met de invoeging van het derde lid in artikel 10 van de Grondwet, volgens hetwelk de gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd, is België dus nog niet aan de wensen van het comité tegemoetgekomen. Wat het comité wil, is een uitdrukkelijk discriminatieverbod op basis van geslacht, zonder dat daarom deze discriminatiegrond geïsoleerd moet staan van andere mogelijke discriminatiegronden. Integendeel beklemtoont het comité juist dat discriminatie van vrouwen vaak samengaat met discriminatie op basis van bijvoorbeeld de etnische achtergrond en vraagt het om bij de verzameling van data ook met die categorisering rekening te houden.⁹¹

86. Zie, naast het rapport vermeld in de vorige voetnoot, ook het rapport van de 23^e zitting, 2000, A/55/38 (II), § 91 (Moldavië), het rapport van de 24^e zitting, 2001, A/56/38 (I), § 87 (Kazachstan), § 166-167 (Oezbekistan), § 211-212 (Jamaica), § 253-254 (Mongolië), het rapport van de 25^e zitting, 2001, A/56/38 (II), § 118-119 (Guinea), het rapport van de 26^e zitting, 2002, A/57/38 (I), § 373-374 (Rusland), het rapport van de 27^e zitting, A/57/38 (II), § 145 (België), § 192 (Tunesië). De rapporten zijn terug te vinden op www.un.org/womenwatch/daw/cedaw.

87. Rapport van de 27^e zitting, A/57/38 (II), § 146 (België).

88. Rapport van de 23^e zitting, A/55/38 (II), § 91 (Moldavië).

89. Rapport van de 23^e zitting, *ibid.*, § 182 (Irak), rapport van de 26^e zitting, A/57/38 (I), § 87-88 (Estland).

90. Zie de conclusies in het rapport van de 25^e zitting, A/56/38 (II).

91. Zie *infra*, randnr. 52.

40. Ook in de parlementaire voorbereidingen van de Antidiscriminatiewet werden de pogingen van de vrouwenbewegingen om geslachtsdiscriminaties uit het toepassingsgebied te halen, ondersteund door verwijzingen naar de internationale rechtsorde: "Er worden systematisch afzonderlijke bepalingen opgenomen in deze teksten om te benadrukken dat mannen-vrouwen een aparte indeling is waarvoor specifieke maatregelen moeten genomen worden".⁹² Dat werd overigens ook ingeroepen als steun voor een afzonderlijke proclamatie van de gelijkheid van vrouwen en mannen in de Grondwet. Reeds bij de verklaring tot herziening van de Grondwet werd toegelicht: "Hierbij treedt de idee krachtig naar voren dat het geslacht niet louter als één van de vele niet-discriminatiegronden kan worden beschouwd, maar dat integendeel het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen als een zelfstandig, positief, fundamenteel mensenrecht dient te worden verwoord en erkend".⁹³

41. De afzonderlijke regeling van 'vrouwenrechten' op internationaal niveau betekent echter niet noodzakelijk dat er een algemene consensus bestaat om deze rechten af te zonderen van de algemene grondrechten. Integendeel wordt de stelling om de vrouwenrechten niet meer als een apart onderwerp te behandelen maar onder te brengen bij de 'algemene' mensenrechten internationaal steeds meer bijgetreden.⁹⁴ Op de vierde Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Peking, in september 1995, werd bevestigd dat vrouwenrechten mensenrechten zijn en niet als afzonderlijke rechten mogen worden beschouwd.⁹⁵

42. De aanpak die momenteel wordt gevolgd op inter- en supranationaal niveau, tracht 'vrouwenrechten' dus niet te isoleren, maar betreft juist de idee van 'mainstreaming'. Dit 'mainstreaming' betreft een inclusionaire strategie die beoogt om door actieve participatie en inbreng het bestaande *discourse* en het gangbare beleid in alle aspecten van binnenuit te transformeren in een meer gender-gevoelige richting.⁹⁶ De strategie is dus meer dan het simpelweg 'toevoegen van vrouwen', het gaat om een "process which seeks to go beyond simple incorporation by demanding a reappraisal of, and a qualitative change in, the relevant institutions, laws, and procedu-

92. Toelichting door mevrouw M. VAN VARENBERGH, voorzitter van de Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen, *Parl. St. Senaat* 1999-'00, 2-12/3, 3 en het advies van het bureau van de Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen, bijlage 1, 26-28. Zie ook de verantwoording bij het amendement nr. 1, *Parl. St. Senaat* 1999-'00, 2-12/2 en de bespreking van de adviezen, *Parl. St. Senaat* 1999-'00, 2-12/3, 16-17.

93. Toelichting, *Parl. St. Senaat* 1996-'97, 584/1, 4.

94. M. VAN DEN BRINK, "Het wel en wee van het IVDV", *NCJM-Bulletin* 1999, 464.

95. *Report of the Fourth World Conference on Women*, Beijing, 4-15 September 1995, United Nations Publications, Sales No. E.96.IV.13, resolutie 1, bijlage 1, nrs. 9 en 14.

96. J. SCHALKWYK, H. THOMAS en B. WORONIUK, *Mainstreaming: A Strategy for Achieving Equality between Women and Men*, Stockholm, Sida, 1996.

res."⁹⁷ Inclusie en incorporatie zijn hiervoor echter wel een noodzakelijke voorwaarde.

Ook in België wordt *mainstreaming* als doelstelling gehuldigd in nationale en regionale beleidslijnen. Er wordt gesteld dat de Belgische overheid opteert "voor een *geïntegreerde* benadering van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen, beter bekend als 'mainstreaming'".⁹⁸

3.2. De doortrekking van de uitgangspunten van de paritaire democratie naar de gelijkheidsproblematiek

43. De internationale context biedt dus geen steun voor de eisen om de gelijkheid van vrouwen en mannen afzonderlijk te beklemtonen en de geslachtsdiscriminaties afzonderlijk aan te pakken. De enige verklaring ligt in het feit dat de betrokken parlementsleden de uitgangspunten van de paritaire democratie, en meer bepaald de idee dat het geslachtsonderscheid superieur is ten opzichte van andere vormen van onderscheid, doortrekken naar de gelijkheidsproblematiek (A). Nog afgezien van de houdbaarheid van die doctrine voor de samenstelling van politieke organen, is met name die doortrekking voor ernstige kritiek vatbaar (B).

A. VERWIJZINGEN IN DE PARLEMENTAIRE VOORBEREIDINGEN NAAR DE DOMINANTIE VAN HET GESLACHTSONDERSCHIED IN DE GELIJKHEIDSPROBLEMATIEK

44. De uitgangspunten van de paritaire democratie zijn duidelijk terug te vinden in de besprekingen van de gelijkheidsproblematiek. Daartoe werd kritiek geuit op het abstract universalisme en vervolgens gewezen op de superioriteit van het geslachtsonderscheid.

45. Tegen het argument dat de artikelen 10 en 11 G.W. reeds op algemene wijze gelijkheid proclameren en discriminatie verbieden, werd aangevoerd dat deze geslachtsneutraal geformuleerde bepalingen toch niet in staat zijn gebleken een daadwerkelijke gelijkheid van vrouwen en mannen te garanderen.⁹⁹ Het nieuwe derde lid in artikel 10 wil daarom tegemoetkomen aan de kritiek die werd geleverd op het universalistisch concept van de mensenrechten, dat zelfs abstractie maakt van het verschil tussen de geslachten.

Het algemene gelijkheidsbeginsel in artikel 10 G.W. werd oorspronkelijk ook erg formeel geïnterpreteerd. De toets aan het gelijkheidsbeginsel behelsde niet meer dan

97. A. GALLAGHER, *l.c.*, 288.

98. Federale overheidsdienst werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg, "Gelijke kansen voor mannen en vrouwen", in *Hervorming van het ministerie*, URL: <http://meta.fgov.be/pl/nl11.htm#geintegreerde>, 2 april 2003. Zie ook de inleidende uiteenzetting van de minister bevoegd inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen over haar beleidsintenties, *Parl. St. Senaat* 1999-'00, 2-154/1, 12. Zie overigens een bevestiging daarvan in *Hand. Senaat*, 8 maart 2001, 2-100, 55. Zie tenslotte het advies van het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen, *Parl. St. Senaat* 1999-'00, 2-154/1, 27.

99. Zie *supra*, randnr. 10.

de vraag of al wie onder het toepassingsgebied van een rechtsregel viel op gelijke wijze werd behandeld. Onder invloed van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gaan de Belgische rechtscollages vandaag echter over tot een toetsing aan een meer materieel gelijkheidsbegrip. Bij die toetsing gaat het Arbitragehof na of de wetgever al dan niet terecht onderscheid of juist geen onderscheid maakt tussen mannen en vrouwen. Daarbij gaat het uit van de vraag in welke mate mannen en vrouwen zich in objectief verschillende situaties bevinden¹⁰⁰, houdt het rekening met historische evoluties en feitelijke achterstellingen¹⁰¹ en ziet het ook toe op indirecte discriminatie.¹⁰² Het Arbitragehof heeft dus evenzeer oog voor het onderscheid man-vrouw als voor andere vormen van discriminatie, ook als dat Hof (voorlopig nog) volledig mannelijk is samengesteld.¹⁰³

46. Daarnaast werd in de parlementaire voorbereidingen herhaaldelijk gewezen op de superioriteit van het geslachtsonderscheid, wat gegrond werd op het fundamenteel karakter ervan voor de omschrijving van de mensheid en op het transversaal karakter van dat onderscheid.¹⁰⁴ Om die reden zetten de vrouwelijke parlementsleden zich ook hier fel af tegen alles wat zou kunnen suggereren dat vrouwen als een 'categorie' of 'minderheid' zouden worden aangezien. Enkel zo valt een uitspraak te verklaren, volgens dewelke het opnemen van geslachtsdiscriminaties in een Antidiscriminatiewet op dezelfde lijn met andere groepen van slachtoffers van discriminatie, zou betekenen dat men "het bestaan van vrouwen ontkent".¹⁰⁵

47. Die gedachtegang kwam duidelijk tot uiting bij de discussie over de plaats die de bepaling over de gelijkheid tussen vrouwen en mannen in de Grondwet diende te krijgen: in of volgend op artikel 10, in of volgend op artikel 11. In zijn advies had UYTENDAELE opgemerkt dat wanneer men zo'n bepaling plaatst bij artikel 10, men een maatschappijbeeld creëert waarin het criterium man/vrouw alle andere criteria overvleugelt; wanneer men ze bij artikel 11 plaatst, legt men de nadruk op het feit dat men een discriminatie wil wegwerken waarvan een geslachtsgebonden minderheidsgroep het slachtoffer is.¹⁰⁶ De keuze van de grondwetgever is op artikel

10 gevallen. Dat hij daarmee wel degelijk een "maatschappijbeeld" wilde creëren "waarin het criterium man/vrouw alle andere criteria overvleugelt" blijkt uit de parlementaire voorbereidingen.¹⁰⁷ De plaatsing bij artikel 11 G.W. werd verworpen omdat daarin sprake is van ideologische en filosofische minderheden en men vrouwen daarmee niet over dezelfde kam wilde scheren.¹⁰⁸ In dat verband merkt de minister zelfs op dat "de meeste vrouwenbewegingen" de plaatsing bij artikel 11 als "een belediging zouden zien omdat de vrouwen dan zouden worden gelijkgesteld met een te beschermen minderheid".¹⁰⁹

Om die reden werd ook kritiek geuit op de antidiscriminatiebepaling in artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat het geslacht vermeldt naast ras, kleur, taal enz, want: "het geslacht is echter van een totaal andere, structurele orde en kan niet zomaar gelijk gesteld worden aan de andere vernoemde criteria. Iedereen behoort immers altijd en noodzakelijkerwijze tot een bepaald geslacht en aan dit gegeven kan niet worden voorbijgegaan".¹¹⁰

B. KRITIEK. DE ONHOUDBAARHEID VAN DE SUPERIORITEIT VAN HET GESLACHTSKENMERK IN DE GELIJKHEIDSPROBLEMATIEK EN DE OMKERING VAN HET TRANSVERSALITEITSARGUMENT

48. De strategie die werd gevolgd tijdens de voorbereidingen van de Antidiscriminatiewet, kan dus niet los worden gezien van de reeds beschreven initiatieven op het vlak van de paritaire democratie.¹¹¹ De filosofie die ten grondslag ligt aan de grondwetsherziening en de vernieuwde quotaregeling voor de kieslijsten is letterlijk getransplanteerd naar en geprojecteerd op de problematiek van discriminatie. Dit verklaart de grote tegenstand – of zelfs weersin – tegen een integrale aanpak van geslachtsdiscriminatie met andere vormen van discriminatie. Dit zou immers impliceren dat geslacht op een lijn

100. Zie b.v. Arbitragehof nr. 63/92, 8 oktober 1992, *B.S.* 3 december 1992.

101. Arbitragehof nr. 6/99, 20 januari 1999, *B.S.* 29 april 1999.

102. Arbitragehof nr. 17/91, 4 juli 1991, *B.S.* 22 augustus 1991.

103. Sinds de wijziging bij Bijz. W. 9 maart 2003, *B.S.* 11 april 2003, bepaalt art. 34, § 5 Bijz. W. Arbitragehof dat "het Hof is samengesteld uit rechters van verschillend geslacht". Dat artikel treedt in werking "uiterlijk vanaf de derde benoeming volgend op de inwerkingtreding" van de wetwijziging, zie art. 29 Bijz. W. 9 maart 2003.

104. Zie o.m. de toelichting door de co-rapporteur, *Hand.* Senaat 8 maart 2001, nr. 2-100, 41-42 en het Commissieverslag, *Parl. St.* Senaat 2000-'01, 2-465/4, 94 en 97.

105. *Parl. St.* Senaat 1999-'00, 2-12/2.

106. Commissieverslag, *Parl. St.* Senaat 2000-'01, 2-465/4, 46. UYTENDAELE gaf zelf de voorkeur aan de laatste optie. Zie ook stuk 2-465/3, verantwoording bij amendement nr. 13.

107. Zie met name het Commissieverslag, *Parl. St.* Senaat 2000-'01, 2-465/4, 79.

108. Commissieverslag, *Parl. St.* Senaat 2000-'01, 2-465/4, 92, 102 en 104. Zie ook de toelichting bij amendement nr. 13, *ibid.*, 2-465/3.

109. Commissieverslag, *ibid.*, 92.

110. *Ibid.*, 6.

111. De aanpak is ten dele ongetwijfeld ook een 'ordinair' gevecht om middelen (Zie ook: P. POPELIER, "Laten we allemaal vriendjes zijn! Over de antidiscriminatiewet en wetgevingsmethoden", in X, *Vrijheid en gelijkheid, de horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Antwerpen, Maklu, 274). Kennelijk leefde sterk de vrees dat het delen van het beschikbare budget per saldo negatief zou uitwerken voor de aanpak van geslachtsdiscriminatie. Dit wordt ook gesuggereerd door opmerkingen in de loop van de parlementaire besprekingen, waarin onder meer de vrees wordt geuit voor een "devaluatie, ook op budgettair vlak, van het gelijkheidsbeleid voor mannen en vrouwen" (*Parl. St.* Senaat 1999-'00, 2-12/3, 14). Uit het voorgaande blijkt echter dat de parlementaire vertegenwoordigers van de vrouwenbeweging hoe dan ook vooral werden bewogen door meer principiële overwegingen, uitgaande van de theorie van de paritaire democratie.

gesteld zou worden met andere eigenschappen en discriminatiegronden, terwijl het zich daar volgens de bewuste theorie juist fundamenteel van onderscheidt. Dat kwam overigens reeds tot uiting bij de totstandkoming van het Centrum voor gelijke kansen en racismebestrijding: de opname van geslacht als bevoegdheidsgrond werd achterwege gelaten om te voldoen “aan een verzoek van de vrouwenorganisaties” dat ertoe strekte “verwarring te voorkomen tussen de strijd voor etnische gelijkheid en de strijd voor vrouwenemancipatie” (*Parl. St. Kamer* 1991-’92, 339/6, 14. Toen werd ook voorgesteld het Centrum samen te stellen uit een “gelijk aantal mannelijke en vrouwelijke leden”, nr. 339/7, 1, amend. nr. 7.).

49. Op verschillende punten loopt deze redenering echter mank. Om te beginnen is in het voorgaande al aangegeven dat de uitgangspunten van de paritaire democratie voor kritiek vatbaar zijn en in het debat over de samenstelling van de besluitvormingsorganen ook niet consequent werden gevolgd. Zelfs indien men de idee van de paritaire democratie onderschrijft – dat lijkt nu eenmaal het voornaamste uitgangspunt van de grondwetsherziening te zijn – dan nog valt niet direct in te zien waarom een theorie die als (eerste) doel heeft de problematiek van de politieke vertegenwoordiging aan te pakken, consequenties zou (moeten) hebben voor de bestrijding van discriminatie. De bestrijding van discriminatie en de bevordering van gelijkheid op politiek vlak zijn immers twee aparte zaken. Er bestaat uiteraard wel een verband tussen beide, maar dat betekent nog niet dat de uitgangspunten dezelfde moeten zijn.

50. Ten eerste kleven aan de gemaakte extrapolatie problemen vanuit democratisch perspectief. Zelfs als men de theorie van de ‘superioriteit’ van het geslachtsonderscheid zou aanvaarden voor wat betreft politieke vertegenwoordiging¹¹², kan hetzelfde nooit gelden wanneer het gaat om de algemene gelijkheidsvraag. VERDUSSEN had daarvoor reeds gewaarschuwd: “Wanneer het de bedoeling is na te gaan of de overheid zich al dan niet aan discriminatie schuldig heeft gemaakt is het immers geenszins gerechtvaardigd dat de rechters toegeeflijker zouden optreden voor een onderscheid gegrond op het ras dan bijvoorbeeld voor een onderscheid gegrond op het geslacht”.¹¹³ Bij de realisering van de grondrechten en het gelijkheidsbeginsel vormen de eerbiediging van het individu, in al zijn verscheidenheid, en de mogelijkheid tot zelfontplooiing van dat individu de hoofdmotieven. Die individuele kenmerken zijn niet ondergeschikt aan een structureel onderscheid dat de mensheid als zodanig vertoont. Een welbepaald individu beschrijft zichzelf niet noodzakelijk in de eerste plaats als man of vrouw; een andere categorisering kan voor hem belangrijker zijn dan het behoren tot de groep van mannen of van vrouwen. De grondrechten waarborgen dat eenieder,

op gelijke wijze, zichzelf kan ontplooiën zoals men dat zelf wil, zonder de dominantie van het ene wezenskenmerk boven het andere op te dringen.

51. Minstens even belangrijk zijn de strategische problemen met het veronderstelde verband. Benaderingen die effectief zijn ter bevordering van gelijkheid in de context van politieke besluitvorming, zijn dat niet noodzakelijk ook voor wat betreft de bestrijding van discriminatie – sterker nog: een dergelijke ‘one-size-fits-all-benadering’ kan funeste gevolgen hebben.

De vrouwenbewegingen baseren hun wens om geslachtsdiscriminaties los te koppelen van een algemene antidiscriminatiewet zoals gezegd op de fundamentele tweeslachtigheid van de mensheid en het transversale karakter van het onderscheid tussen vrouwen en mannen. Dit argument lijkt in de context van politieke vertegenwoordiging al slecht houdbaar, maar toegepast op de bestrijding van discriminatie werkt het zelfs *contraproductief*. De transversaliteit van iets duidt immers op de onlosmakelijke verbondenheid en contingentie ervan. Het feit dat geslacht een transversaal karakter heeft, wil dus allesbehalve zeggen dat er sprake is van een mooie dichotomie, die de bevolking netjes verdeelt in twee relatief homogene groepen. De implicatie hiervan is juist dat gender niet los kan worden gezien van andere factoren en kenmerken (ras, etnische afkomst, klasse, status, vermogen, religie, seksualiteit, burgerlijke staat, ouder-schap enz.) die tot discriminatie aanleiding kunnen geven. Het argument van transversaliteit pleit in de context van discriminatie dus juist tegen een segmentaire aanpak, zowel op het vlak van wetgeving als op het vlak van beleid: genderdiscriminatie kan en moet niet in isolatie bestudeerd en aangepakt worden, maar in integrale samenhang met andere factoren.¹¹⁴

52. Dit is niet slechts een theoretisch betoog: in de praktijk blijkt een geïsoleerde aanpak van *cross-cutting issues* zoals *gender* ook daadwerkelijk contraproductief te werken. Proponenten van emancipatie van vrouwen zijn het erover eens dat afsplitsing en een aparte aanpak op het vlak van antidiscriminatie enkel leiden tot isolatie en marginalisering. Zo leidt de instelling van aparte controleorganen voor vrouwen er in de praktijk enerzijds toe dat de *mainstream*-organen aangemoedigd worden om aan hun verantwoordelijkheid te (blijven) verzaken ‘omdat er immers wel voor gezorgd wordt’.¹¹⁵ Dit leidt bijvoorbeeld tot situaties waarin discriminatie van vrouwen wordt gerechtvaardigd door argumenten die verwijzen naar een bepaalde cultuur, religie of etnie.¹¹⁶

Zo werd vanuit de Raad van Europa bijvoorbeeld gewezen op het verband tussen het vrouwenbeleid en het vreemdelingenbeleid. Vrouw-zijn wordt vaak als een extra handicap ervaren door immigranten: vrouwelijke immigranten in Europa ondervinden met name specifieke moeilijkheden om sociaal en professioneel te integreren. Dit duidt op de spanning die heerst tussen de aanpak

112. Het feit dat het principe van paritaire democratie is ingevoerd gegeven deze rechtvaardiging zou dit suggereren.

113. M. VERDUSSEN in Commissieverslag, *Parl. St. Senaat*, 2000-’01, 2-465/4, 55. Zie in die zin ook de opmerkingen van de heer J. LEMAN, directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Parl. St. Senaat* 1999-’00, 2-12/3, 11-12.

114. S. FRIEDMAN, *Women and the law*, Oxford, Clarendon Press, 1997, 2; J. BRIDGEMAN en S. MILLNS (eds.), *Feminist perspectives on law, law’s engagement with the female body*, London, Sweet & Maxwell, 1998, 45.

115. A. GALLAGHER, *l.c.*, 320.

116. *Ibid.*, 291.

van geslachtsdiscriminatie enerzijds en een politiek die eerbied heeft voor de culturele diversiteit van de allochtone bevolking.¹¹⁷ Gelijkaardige opmerkingen zijn terug te vinden in de rapporten van het *Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. Vrouwen uit migranten- en andere minderheidsgroepen – Roma-vrouwen, bijvoorbeeld – lijden onder een dubbele discriminatie, gebaseerd op geslacht en etnische achtergrond.¹¹⁸ Ook hier wordt erop gewezen dat discriminatie van vrouwen vaak ook binnen een bepaalde culturele of etnische gemeenschap gebeurt, zodat een gelijkheidsbeleid ten aanzien van die gemeenschappen niettemin moet rekening houden met de mensenrechten die ook voor vrouwen gelden.¹¹⁹

Anderzijds zijn de ‘vrouwenorganen’ zelf doorgaans slecht geplaatst om de gelijke behandeling van vrouwen te effectueren, daar kwesties van gender – gezien hun transversale aard – onlosmakelijk verbonden zijn met een complexe veelheid van andere belangen en zaken. Hierop heeft men echter juist onvoldoende invloed bij een geïsoleerde aanpak.

Vandaar dat men er op internationaal, supranationaal én nationaal niveau toe overgegaan is om de (transformatieve) integratie van vrouwen in de ‘mainstream’ actief te bevorderen: transversaliteit wordt altijd in een adem genoemd met ‘mainstreaming’.¹²⁰

53. De oplossing van de vrouwenbeweging voor de *algemene* gelijkheidsvraag, die een logisch voortvloeisel leek uit haar standpunten met betrekking tot *politieke* gelijkheid van vrouwen, blijkt daarmee regelrecht in te druisen tegen hetgeen de meest effectieve en geëigende strategie op dit gebied is. Het resultaat is paradoxaal genoeg onbevredigend, juist vanuit de principes die zij vertegenwoordigt, en daarmee ook voor een adequate aanpak van discriminatie. De slachtoffers hiervan dreigen bij uitstek de meest kwetsbare en gemarginaliseerden onder de vrouwen te worden.

54. De oorzaak hiervan lijkt vooral te vinden in de weerbarstige en paradoxale aard van het gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel is, zoals alle politieke beginselen, uitermate ambigu. Het biedt daarmee dan ook nauwelijks eenduidige aanknopingspunten voor benaderingen of instituties die het principe in alle gevallen het best benaderen.¹²¹ De ‘juiste’ aanpak om ‘de’ gelijkheid te bewerkstelligen bestaat dus niet los van een concrete (historische en socia-

le) context, waarin een (gepercipieerd) probleem van ongelijkheid speelt.¹²² Er is dan ook geen logisch of politiek vereiste dat stelt dat dit altijd hetzelfde soort benadering moet zijn.¹²³

Sterker nog, indien één interpretatie van of aanpak ter bewerkstelling van gelijkheid verheven wordt tot een vaststaand principe of een dogma, dan verliest het beginsel juist alle flexibiliteit en contextgevoeligheid die er inherent aan is. Met betrekking tot gelijkheid is een contextuele aanpak gepast, waarbij door middel van argumentatie en logische inductie beoordeeld moet worden wat in een bepaald geval de gepaste aanpak is. Dogmata van biologische, of andere aard, hebben hierin geen plaats en staan slechts in de weg van de bevordering van de feitelijke gelijkheid van vrouwen.¹²⁴

4. CONCLUSIE

55. Het quotasysteem dat werd ingevoerd door de Wet van 1994 werd vaak verdedigd als een middel om ook voor vrouwen een effectief passief stemrecht mogelijk te maken. In die visie vormt niet de beperkte aanwezigheid van vrouwen in de besluitvormingsorganen een probleem, maar wel de beperkte aanwezigheid van vrouwen op (verkiesbare plaatsen op) de kandidatenlijsten voor de verkiezingen.¹²⁵ Dat is grotendeels te wijten aan de moeilijke toegang voor vrouwen tot de structuren van de politieke partijen, die beslissen over de plaatsen op de kandidatenlijsten. Een quotasysteem voor mannen en vrouwen zou die partijen dwingen een effectief kiesrecht voor eenieder mogelijk te maken. De verdere keuze hangt dan af van de kiezer, die het vrij staat eventueel te opteren voor een overwegend mannelijk of vrouwelijk parlement.¹²⁶

De nieuwe wet en de nieuwe grondwettelijke omkadering volgen die visie niet meer. Het gaat niet om de effectuering van het passief kiesrecht dat op gelijke wijze aan eenieder wordt toegekend. Men vindt wel degelijk dat vrouwen in de besluitvormingsorganen zelf ondervertegenwoordigd zijn. De leer van de paritaire democratie verwijst daarvoor naar het natuurlijke tweeslachtige model. In de Anglo-Amerikaanse benadering wordt een verantwoording gezocht in een meer geconcretiseerd model van representativiteit en door de formulering van gegenderde belangen die doorheen het besluitvormingsproces worden gevormd. In België heeft vooral de Franse strekking die de idee van de paritaire democratie aanhangt, weerklink gevonden, maar onderliggend bleken ook argumenten van invloed die niet passen in de logica van de paritaire democratie maar eerder in het Anglo-Amerikaanse debat.

117. *Plaidoyer pour l'égalité*, Straatsburg, Raad van Europa, 1995, 109.

118. B.v. *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, 24^e zitting, New York, UNO, 2001, A/56/38 (I), § 305 (Finland), 25^e zitting, 2001, A/56/38 (II), § 205.

119. *Ibid*, 25^e zitting, § 205-207.

120. Zie o.m.: J.E. GOLDSCHMIDT, “Back to the future: an agenda for a more equal future”, in T. LOENEN en P.R. RODRIGUES (eds.), *Non-discrimination law: comparative perspectives*, The Hague/London/Boston, Kluwer, 1999, 437-449.

121. Voor sommigen is dit zelfs een reden om ervoor te pleiten dat we de term volledig zouden schrappen uit ons vocabularium (zie b.v. C. BEITZ, *Political equality: an essay in democratic theory*, Princeton, Princeton University Press, 1989).

122. Net zoals datgene wat, of de categorieën die gezien worden als relevant voor de gelijkheidsvraag, in sterke mate contextafhankelijk zijn.

123. A. PHILLIPS, *o.c.*, 37.

124. Cf. D. MAJURY, “Strategizing in equality”, in M.A. FINEMAN en M.S. THOMADSEN (eds.), *At the boundaries of law, feminism and legal theory*, New York, Routledge, 1991, 320 e.v.

125. Zie voor deze visie A.-E. BOURGAUX, *l.c.*, 365-386. Zie in Frankrijk ook E. PISIER “Des impasses de la parité”, *l.c.*, 386-387.

126. A.-E. BOURGAUX, *l.c.*, 382-383.

56. De Grondwet en het wetgevend kader zijn nu doortrokken van de uitgangspunten van de paritaire democratie. De vraag rijst of alle leden van de grondwetgevende meerderheid wel beseften wat dit eigenlijk betekent. Het debat daarover geeft weinig voldoening. Op de argumenten van de aanhangers werd weinig weerwerk geboden, ofschoon zij niet steeds even consequent bleken te zijn – met name niet waar de idee van de behartiging van specifieke vrouwenbelangen doorsijpelt – en ofschoon het uitgangspunt van de superioriteit van het geslachtsonderscheid toch fundamentele vragen kan oproepen. Zo men de idee van de paritaire democratie inzake besluitvorming nog kan zien als een effectieve strategie ter versterking van de positie van vrouwen in de politiek – wat

als doel op zich wordt gesteund door internationale teksten –, dan is de doortrekking ervan naar de gelijkheidsproblematiek veel ernstiger. Het verkeerd begrepen argument van de transversaliteit van het geslachtskenmerk leidt ertoe dat juist de zwakste categorie uit de groep van vrouwen die men denkt te versterken, de meeste schade zal ondervinden van de begeestering van de parlementaire vertegenwoordigers van de vrouwenbeweging over het ‘bijzonder’ karakter van hun vrouwzijn. Nochtans konden vanuit onder meer het Anglo-Amerikaanse debat minder elitaire argumenten gevonden worden om een bijzondere groepsvertegenwoordiging te steunen.