



FOTO HERMAN WOUTERS

De afgelopen jaren heb ik een kijkje mogen nemen in de keuken van de Europese Unie. Ik was twee jaar vicevoorzitter en drie jaar voorzitter van het Scientific Committee van het Bureau voor de Grondrechten van de EU. Het werk van FRA maakte keer op keer duidelijk dat in de EU de fundamentele waarden en de daarvan afgeleide rechten weliswaar op papier worden onderschreven, maar dat de alledaagse praktijk nogal eens hiervan afwijkt.

Door Han Entzinger

Europa als waardengemeenschap wensdroom of werkelijkheid?

Dit bureau, meestal aangeduid met zijn Engelse naam Fundamental Rights Agency (FRA), is een van de ongeveer veertig agentschappen van de EU. Het bestaat sinds 2007 en is gevestigd in Wenen. Het Scientific Committee, gevormd door elf onafhankelijke – dus niet door de lidstaten benoemde – leden, heeft als hoofdtaak het bewaken van de kwaliteit van het vele onderzoek dat de FRA verricht naar de wijze waarop de grondrechten in de EU worden toegepast.

Grondrechten, soms ook aangeduid als fundamentele of mensenrechten, zijn lange tijd het vrij exclusieve domein geweest van gespecialiseerde juristen, die vooral nagingen of de internationale verdragen op dit punt wel voldoende weerklank vonden in nationale wetgeving en in de toepassing daarvan. Een typische top-downbenadering, zou men kunnen zeggen. Hiertegenover stelt de FRA in veel gevallen een bottom-up aanpak, waarbij zij de alledaagse praktijk als startpunt neemt en bijvoorbeeld nagaat welke belemmeringen functionarissen die belast zijn met de concrete implementatie van grondrechten tegenkomen. Men

kan hierbij onder meer denken aan politiemensen, gevangenvaarders, medewerkers van immigratiediensten of hulpverleners in de jeugdzorg. Hun ervaringen worden in kaart gebracht en waar blijkt dat zij systematisch op problemen stuiten, formuleert de FRA aanbevelingen voor verbetering van uitvoeringspraktijk en wetgeving.

Een tweede type onderzoek van de FRA bestaat uit grootschalige survey's onder bevolkingsgroepen die systematisch te maken hebben met discriminatie en andere vormen van schending van grondrechten. Men kan hier denken aan mensen met een migratieachtergrond, Roma, LHBT'ers, mensen met een handicap, religieuze groeperingen, in het bijzonder moslims en joden, en ook aan vrouwen en aan kinderen. Het onderzoek van de FRA vindt altijd plaats in meerdere lidstaten, vaak zelfs in alle, zodat het ook veel mogelijkheden biedt voor onderlinge vergelijking en benchmarking. Vooral de survey's van de FRA genieten veel belangstelling van een breed publiek, de media en de politiek. FRA publiceert alle rapporten op haar website (fra.europa.eu), en gaat er prat op dat het totaal aantal downloads van deze rapporten groter is dan dat van alle andere EU-agentenschappen bij elkaar.

Helaas wil dat laatste nog niet zeggen dat de EU en alle lidstaten nu dankzij de FRA een voorbeeldig grondrechtenbeleid voeren. Men hoeft slechts te denken aan de manier waarop asielzoekers in diverse lidstaten, en met name in Griekenland en Hongarije worden behandeld, aan de systematische schending van diverse grondrechten in met name Polen en Hongarije of aan de manier waarop Roma in vele lidstaten worden gediscrimineerd. De FRA kan dit alles signaleren – en doet dat ook, maar het aanpakken van deze en gelijksoortige misstanden vergt politieke besluitvorming, en dat is binnen de EU toch vooral voorbehouden aan de Commissie, het Parlement en de Raad, en natuurlijk aan de lidstaten zelf. Het dilemma dat zich hierbij keer op keer voordoet, is dat het straffen van lidstaten voor het niet in acht nemen van grondrechten weliswaar mogelijk is, maar dat de sanctiemiddelen beperkt zijn. Bovendien kan toepassing ervan een onwillige lidstaat nog onwilliger maken, en het is de vraag of de grondrechten van haar bevolking hierdoor niet nog meer worden geschaad. Het Hongarije van Orbán biedt hiervan momenteel het duidelijkste voorbeeld.

Wat verstaan we nu precies onder grond- of mensenrechten? Vaak wordt in dit verband verwezen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die in 1948 onder auspiciën van de Verenigde Naties tot stand kwam. Nog belangrijker voor Europa is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), oorspronkelijk uit 1950. Dit Verdrag is bindend voor alle lidstaten van de Raad van Europa, dat wil zeggen alle Europese landen behalve Wit-Rusland, Kazachstan en Vaticaanstad (maar inclusief Rusland en Turkije). Het EVRM biedt aan individuele burgers de mogelijkheid tegen uitspraken van een nationale rechter in beroep te gaan bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Die mogelijkheid biedt de FRA niet, maar de FRA wordt wel geacht hoedster te zijn van het Handvest van de Grondrechten van de

Helaas wil dat laatste nog niet zeggen dat de EU en alle lidstaten nu dankzij de FRA een voorbeeldig grondrechtenbeleid voeren

Europese Unie, dat in zijn huidige vorm dateert van 2012, maar waarvan een voorloper al sinds 2000 van kracht was.

Dit Handvest, dat vooralsnog veel minder bekend is dan het EVRM, garandeert belangrijke grondrechten aan alle burgers van de EU, vaak in aanvulling op het EVRM. Het baseert zich daarbij op een aantal fundamentele waarden, die overigens ook in andere EU-documenten steeds vaker nadrukkelijk worden benoemd. Het betreft hier waarden als de *bescherming van de menselijke waardigheid*, de (klassieke) *vrijheden* zoals de vrijheid van vereniging en vergadering, van godsdienst of van meningsuiting, *gelijkheid* (non-discriminatie, bescherming van rechten van zwakke bevolkingsgroepen), *solidariteit* (het recht op sociale bescherming, gezondheidszorg, schoon milieu etc.), *burgerrechten* (kiesrecht, vrij personenverkeer) en *rechtspleging* (o.a. onpartijdige rechtspraak en vermoeden van onschuld).

Het werk van FRA maakt keer op keer duidelijk dat in de EU de fundamentele waarden en de daarvan afgeleide rechten weliswaar op papier worden onderschreven, maar dat de alledaagse praktijk nogal eens hiervan afwijkt. Tot de meest schokkende voorbeelden behoort de wijze waarop de Roma in diverse lidstaten worden behandeld. In de negen – vooral Centraal-Europese – lidstaten waar de meeste Roma wonen, heeft slechts 40 procent van hen werk, tegenover 67 procent van de totale bevolking. 30 procent van de Roma in deze lidstaten zegt in het afgelopen jaar tenminste één keer te zijn lastiggevallen vanwege zijn of haar etnische achtergrond, overigens ook door politiemensen of andere vertegenwoordigers van de overheid. Deze resultaten kwamen naar voren uit een grootschalig survey (meer dan 25.000 respondenten) dat de FRA in 2016 uitvoerde onder minderheden in alle lidstaten. Dit survey – het *EU Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS)* – was een herhaling van een survey uit 2009, dat voor de Roma al even schokkende resultaten liet zien. De honderden miljoenen euro's die de EU sindsdien in verbetering van hun positie heeft gestopt, hebben helaas nauwelijks tot verbetering geleid.

Laten we niet denken dat schending van grondrechten zich vooral afspeelt in de oostelijke lidstaten. Het FRA-rapport dat tot op heden de meeste aandacht heeft gekregen van media en politiek is *Violence against Women*. Dit rapport is eveneens gebaseerd op een survey, en wel onder 42.000 vrouwen, die zijn ondervraagd over hun ervaringen met huiselijk en ander geweld. Tot veler verbijstering bleek hieruit dat het percentage vrouwen dat sinds hun vijftiende enigerlei vorm van seksuele intimidatie had ervaren in Denemarken, Zweden en Frankrijk rond de 80 procent lag, meer dan twee keer zo hoog als in Polen, Portugal en Roemenië, waar het rond de 35 lag. Nederland scoorde met 73 procent ook hoog. Op het eerste gezicht lijkt dit contra-intuïtief: vooral de noordelijke lidstaten staan immers bekend om hun grotere gendergelijkheid dan de zuidelijke en oostelijke, en seksuele intimidatie wordt vaak gezien als een uitdrukking van ongelijkheid tussen de seksen. Toch kan men hier ook anders tegenaan kijken: wat in sommige culturen wordt beschouwd als onge-

Laten we niet denken dat schending van grondrechten zich vooral afspeelt in de oostelijke lidstaten

wenste seksuele intimidatie, wordt in andere, meer masculiene culturen gezien als 'normaal' gedrag, zelfs door degenen die het slachtoffer zijn van de intimidatie. Cultuurverschillen spelen zeker een rol bij de interpretatie van fundamentele waarden.

Een ander voorbeeld heeft direct betrekking op Nederland: uit het reeds genoemde EU-MIDIS-survey bleek van de vijftien lidstaten waar moslims werden geïnterviewd Nederland het land te zijn waar de moslims de meeste ervaringen met discriminatie rapporteerden: 44 procent van de ondervraagde moslims zei in de afgelopen twaalf maanden vanwege hun achtergrond te zijn gediscrimineerd. Dit percentage steekt schril af tegen de 12 procent van de Britse moslims. Zelfs in Italië en Spanje, landen die niet echt bekend staan om hun tolerante houding tegenover migranten, rapporteerde 'slechts' 28, respectievelijk 20 procent van de moslims te zijn gediscrimineerd. Hoe kan dit? Misschien biedt hetzelfde onderzoek een aanzet voor een verklaring: van de respondenten in Nederland had maar twee procent een tijdelijke verblijfsvergunning, de rest bezat een permanente verblijfstitel of was Nederlands staatsburger. In Italië beschikte 43 procent van de respondenten en in Spanje zelfs 66 procent over een niet-permanente verblijfstitel. Wellicht, zo kan men veronderstellen, zal een migrant met een zwakke verblijfstitel minder snel geneigd zijn tot klagen, of zelfs discriminatie als iets onvermijdelijks ervaren. Niettemin blijft de vraag waarom de Britse moslims, van wie slechts zeven procent een tijdelijke verblijfstitel had, zoveel minder klagen over discriminatie dan de Nederlandse. Dit zou te maken kunnen hebben met de Britse anti-discriminatie wetgeving, die notoir effectief is, maar op dit punt kunnen we slechts speculeren.

Duidelijk is wel dat FRA erin lijkt te slagen de naleving, maar ook de schending van grondrechten in alle EU-lidstaten te voorzien van een empirische basis. Daarbij komt aan het licht dat, hoewel we in Europa dezelfde fundamentele waarden onderschrijven, de naleving van de hierop gebaseerde rechten in de praktijk grote verschillen vertoont. Die verschillen zijn deels cultureel bepaald en hebben deels te maken met sociaaleconomische en andere factoren, die van land tot land sterk kunnen verschillen. Vijf jaar achter de schermen bij FRA hebben mij op dit punt niet optimistischer gemaakt: de culturele verschillen tussen de lidstaten zijn hardnekkig, en de opkomst van het populisme heeft juist waar het grondrechten betreft, de kloof binnen elk van de lidstaten bepaald niet verkleind. Europa mag dan een waardengemeenschap heten, de verschillen in interpretatie van die waarden zijn aanzienlijk! ●

Europa mag een waarden-gemeenschap heten, de verschillen in interpretatie van die waarden zijn aanzienlijk!

Han Entzinger is emeritus-hoogleraar migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van 2013–2018 was hij (vice)voorzitter van het Scientific Committee van het Bureau van de Grondrechten van de EU, en van 1993–1997 was hij bestuursvoorzitter van het wetenschappelijk bureau van D66 (thans de Mr Hans van Mierlo Stichting).

De stemming in Nederland over de Europese Unie is na Brexit radicaal omgeslagen. Komt dit simpelweg doordat duidelijk wordt wat voor een chaos het verlaten van de EU met zich meebrengt? Wat de prijs is die betaald moet worden voor een exit? Of is er meer aan de hand? Misschien dat de theorie van Albert Hirschman ons kan helpen.

Door Veerle Brink

(Br)exit, voice en loyalty in de EU Wat kan Albert Hirschman ons leren?

Vlak voor het Brexit-referendum in juni 2016 waren er flink wat Nederlanders die zo'n 'exit' uit de EU ook wel zagen zitten. Eén Vandaag becijferde dat 54% van de Nederlanders een referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (EU) toen wel zagen. En mocht dat referendum er komen, dan was 48% van de ondervraagden vóór een Nexit. Stevige cijfers, waar flink wat D66'ers van geschrokken moeten zijn; zou een Nexit werkelijkheid kunnen worden?

Inmiddels zijn we ruim twee jaar verder. Bij het Britse referendum won het Brexit-kamp met een nipte meerderheid. De gevolgen van een exit worden duidelijker, de Britse politiek lijkt verlamd en op een harde chaotische Brexit af te stevenen.

De stemming over de EU in Nederland is inmiddels omgeslagen. Nu, in 2018, vindt 79% van de Nederlanders het EU-lidmaatschap een goede zaak voor Nederland. Slechts 11% wil een Nexit. Nog maar 21% van de mensen heeft een negatief beeld van de EU, tegenover 27% in mei 2016 (bron: Eurobarometer mei 2016 en 2018).

Komt dit simpelweg doordat duidelijk wordt wat voor een chaos het verlaten van de EU met zich meebrengt? Wat de prijs is die betaald moet worden voor een exit? Of is er meer aan de hand? Misschien dat de theorie van Albert Hirschman ons kan helpen.