

Haasje-over in Brussel

Het Europese hokjesdenken inzake discriminatie

JOKE SWIEBEL

Hoe verhoudt discriminatie van vrouwen zich tot discriminatie van andere groepen in de samenleving? Is ongelijke behandeling op basis van sekse iets anders dan ongelijke behandeling op basis van ras of etnische afkomst of seksuele gerichtheid? Of op basis van geloof of levensovertuiging, leeftijd of handicap?

Kunnen of moeten al die vormen van discriminatie met hetzelfde instrumentarium aangepakt worden? Zijn ze allemaal even belangrijk?

Hiërarchie van gelijkheid

In de Europese politieke arena konden feministen deze vragen lange tijd negeren. Het zich gestaag uitbreidende bouwwerk van wetgeving inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen stond op eenzame hoogte, naast het verbod van discriminatie op basis van nationaliteit. Dit hing direct samen met de eis van eerlijke concurrentieverhoudingen als voorwaarde voor de interne markt, de kerndoelstelling van het EG Verdrag. Andere discriminatievormen kwamen in de EG/EU Verdragen niet voor.

De inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bracht hierin in 1999 verandering. Het nieuwe artikel 13 van het EG-verdrag

introduceerde de mogelijkheid om ‘passende maatregelen’ te nemen om discriminatie op de andere genoemde gronden te bestrijden. Deze vernieuwing was het gevolg van een zekere ‘sekse-discriminatie-moeheid’ bij de Europese Commissie, waar inmiddels nieuwe belangengroepen aan de poort klopten met nieuwe eisen. Andere doelgroepen wisten zich met behulp van het Europees Parlement handig in de kijker te spelen. Vooral de Europese homobeweging en de gehandicapten roerden de trom. Ook was in de jaren negentig van de vorige eeuw bij politici de behoefte ontstaan zich ferm teweer te stellen tegen het zichtbaar toenemende racisme in Europa en wierp de komende uitbreiding van de EU met een hele serie landen in Midden-Europa zijn schaduw vooruit.

Hoewel ook sekse (‘geslacht’) als non-discriminatiegrond in het nieuwe artikel 13 was opgenomen, vielen bij de uitwerking van

het artikel in nieuwe richtlijnen aanvankelijk alleen de andere gronden in de prijzen. (Dit was ook de tijd waarin in Nederland maar ook in andere landen het vrouwenemancipatiebeleid in de kou kwam te staan. Zo werd het Clara Wichmann Instituut afgeschaft en werd ook de rest van de emancipatie-infrastructuur om zeep geholpen.) De nieuwe richtlijn tegen rassendiscriminatie (2000/43/EC) heeft ook betrekking op terreinen buiten de arbeid en de sociale zekerheid en kent steviger handhavingmechanismen; daarmee strekt de Europese bescherming tegen rassendiscriminatie verder dan die tegen seksediscriminatie. De zogenoemde kaderrichtlijn die betrekking heeft op de gronden geloof of levensovertuiging, handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid (richtlijn 2000/78/EC), is daarentegen beperkt tot de arbeid en bevat bovendien meer uitzonderingen en ontsnapingsclausules dan de wetgeving tegen rassenen seksediscriminatie; deze richtlijn biedt derhalve een lager beschermingsniveau. Zo ontstond wat wel genoemd wordt een ‘hiërarchie van gelijkheid’, met rassendiscriminatie op de eerste plaats en seksediscriminatie op de tweede, terwijl de discriminatie op de andere gronden ergens onderaan bungelt.

Haasje over

Inmiddels volgt het Europese wetgevingsproces een soort ‘haasje-over’model. De discriminatiegronden trekken zich als het ware aan elkaar op, de betrokken groepen en hun belangenvertegenwoordigers komen op voor hun ‘achterstand’ en vragen om gelijkstelling met de best beschermde groep. Die bede van het Europese vrouwenfront is in 2002 en 2004 ten dele verhoord: een aantal technische verworvenheden van de nieuwe art. 13-richtlijnen zijn ook voor seksediscriminatie ingevoerd (richtlijn 2002/73/EC) en de werkingssfeer is ook het aanbod van goederen en diensten gaan omvatten (richtlijn 2004/113/EC).

De Europese gelijke behandelingswetgeving is zo gecompliceerd geworden dat het alleen nog voor specialisten, lobbyisten en hobbyisten te volgen is

Maar seksediscriminatie in de toegang tot sociale bescherming, sociale voordelen en het onderwijs valt er niet onder, terwijl de richtlijn tegen rassendiscriminatie deze terreinen wél omvat. De hiërarchie van gelijkheid tussen de twee gronden ras en sekse is dus slechts wat ingelopen, niet verdwenen. In een recent voorstel dat na vele rapporten en discussies en een intensieve lobby eindelijk in de zomer

2008 door de Europese Commissie is ingediend (COM(2008)426), wordt de werkingssfeer van de bescherming tegen discriminatie op de gronden uit groep 3 opgetrokken tot die in groep 1, zodat, wanneer dit voorstel integraal zou worden aangenomen, het dan seksediscriminatie zou zijn dat helemaal onderaan bungelt in de ‘hiërarchie van gelijkheid’. Hallo, bent U daar nog?

De Europese gelijke behandelingswetgeving is een lappendeken geworden waarvan de delen voortdurend in beweging zijn. Een en ander is dermate gecompliceerd geworden dat het alleen nog voor specialisten, lobbyisten en hobbyisten te volgen is. De verschillende doelgroepen worden in feite tegen elkaar uitgespeeld. *Some animals are more equal than others.* Bovendien staan het gebrek aan transparantie en het meten met twee maten de geloofwaardigheid van de Europese Unie als zodanig in de weg.

Feministische strategieën

Wat heeft het op Europees niveau georganiseerde feminisme gedaan om deze (wan)toestanden het hoofd te bieden? Welke tegenstrategieën hebben zij ontplooid, welke argumenten worden naar voren gebracht?

De eerste soort reactie die ik aantrof berust op het idee van de intersectionaliteit. Zo stelt bijvoorbeeld de European Women’s Lobby (EWL) in een reactie op het nieuwe antidiscriminatiepakket (augustus 2000) dat de voorstellen er rekening mee moeten houden

dat discriminatie op een van de nieuwe gronden vrouwen binnen die groepen anders treft dan mannen. Waar dit argument in concreto in de wetgeving toe moet leiden wordt niet duidelijk. Het pleidooi dat binnen die andere gediscrimineerde groepen vrouwen materieel evenredig aan bod moeten komen snijdt wel hout. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verdelen van fondsen voor Europese projecten, zoals het Actieprogramma tegen discriminatie en zijn opvolger, het programma PROGRESS.

De tweede soort reactie berust op het verschillenden. Vrouwendiscriminatie is niet zomaar discriminatie op een of andere willekeurige grond, want de vrouw is 'één van de twee verschijningsvormen der mensheid'. Voorwaar, een toonbeeld van essentialisme. Deze nadruk op de 'vrouwelijke' identiteit suggereert dat er een duidelijk, oorspronkelijk en onveranderlijk geheel van eigenschappen bestaat die alle vrouwen gemeenschappelijk hebben. Hier komen wij in het onwelriekende vaarwater van 'la différence ontologique' en andere van complementair denken vergeven, heteronormatieve rimram, bekend van de Franse discussie over 'la démocratie paritaire'. Deze dwaalleer wil de helft van de zetels in vertegenwoordigende lichamen voor vrouwen reserveren. Een aantasting van de vrijheid van kiesrecht en een vorm van seksuele apartheid. Dit giftige denken treffen we niet alleen aan bij de EWL, maar ook bij de EWLA, de European Women's Lawyers Association.

Deze dames zijn ook verantwoordelijk voor een derde type reactie. Zij betogen dat de bescherming tegen vrouwendiscriminatie niet zozeer moet worden opgetrokken tot het niveau van bescherming tegen rassendiscriminatie, maar dat nieuwe wetgeving voor wat betreft vrouwen veel verder moet gaan en breder en anders van opzet moet worden. Zij baseren zich hierbij

De nadruk op 'vrouwelijke' identiteit suggereert dat er een onveranderlijk geheel van eigenschappen bestaat die alle vrouwen gemeenschappelijk hebben

onder meer op de bekende 'mainstreamings'-bepaling (art. 3(2) EG-verdrag), die inhoudt dat de EU/EG bij elk optreden 'er naar streeft de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen'. De EWLA gaat met deze bepaling op de loop en leidt eruit af dat het bestrijden van discriminatie niet genoeg is en dat op de EU een positieve ver-

plichting rust om substantiële seksegelijkheid op alle terreinen te realiseren, zo nodig via positieve actie ten behoeve van vrouwen. Juridisch wensdenken, sprookjes, mevrouw! In het voetspoor van deze club van Europese damesjuristen heeft de Europese Vrouwenlobby het nog bonter gemaakt. Van die zijde is voorgesteld geweld tegen vrouwen, sekserol-stereotypen, gelijke politieke vertegenwoordiging *e tutti quanti* in de nieuwe richtlijn op te nemen. Alsof ze nog nooit van het beginsel van de bevoegdheidstoedeling gehoord hebben, gaan ze er volstrekt aan voorbij dat de Europese Unie alleen besluiten kan nemen op terreinen die door de lidstaten expliciet aan de EU zijn toebedeeld. Hiermee werd mijns inziens zowel juridisch als politiek de grens van het betamelijke overschreden. De betrokken commissaris, Anna Diamantopoulou, liet haar oren nogal hangen naar de EWL en werd daardoor verleid aanvankelijk een veel te ruim werkingsgebied voor haar nieuwe richtlijn voor te stellen; deze zou onder meer ook de media omvatten. Hierdoor is kostbare tijd en energie verloren gegaan en heeft de geloofwaardigheid van het Europese vrouwenbeleid een flinke knauw gekregen. Een ander gevolg is geweest dat de lobbygroepen in Brussel die namens vrouwen spraken, zich de facto hebben gedistantieerd van de coalitie van de andere artikel 13-groepen. Niet alleen de EWLA en de Europese Vrouwenlobby, maar ook de Commissie Rechten van de Vrouw in het Europees Parlement zijn af en toe in deze valkuil getuimeld.

Eenzelfde beschermingsniveau voor alle gronden

Ondertussen is een vierde type reactie ontwikkeld. Vanuit de commissie LIBE (de Commissie Vrijheden en Rechten van de Burger, Justitie en Binnenlandse Zaken) in het Parlement, vanuit de betrokken 'Intergroups' (semi-officiële belangengroepen in het Europees Parlement, zoals de gay and lesbian rights intergroup, de anti-racisme intergroup en de disability intergroup) en vanuit de verwante Europese NGO's en hun koepelorganisatie het Social Platform is men gaan pleiten voor eenzelfde beschermingsniveau tegen alle discriminatiegronden, vast te leggen in zogenaamde horizontale wetgeving. Uiteindelijk heeft recentelijk ook de

Europese Vrouwenlobby zich gelukkig weer bij dit standpunt aangesloten. Ook het Equinet (verzamelpunt van de Commissies Gelijke Behandeling e.d. in de EU-lidstaten) heeft dit standpunt overtuigend verwoord. Het voornaamste argument is in feite de universaliteit van de mensenrechten. Men vraagt een gelijkwaardige bescherming tegen alle vormen van discriminatie en wijst de hiërarchie van gelijkheid af.

Deze lobby heeft uiteindelijk, na vele jaren, in zoverre tot succes geleid dat de Europese Commissie, zoals genoemd, in de zomer van 2008 een nieuw voorstel heeft ingediend waarin het beschermingsniveau tegen discriminatie op basis van geloof of levensovertuiging, handicap, leeftijd en seksuele gerichtheid wordt opgetrokken tot dat van de bestaande richtlijn tegen rassendiscriminatie. Seksdiscriminatie wordt hierin echter ongemoeid gelaten, met als argument dat de laatste richtlijn op dit gebied nog maar uit 2004 dateert en eerst in 2010 aan evaluatie en eventuele bijstelling toe is. Het haasje-over is dus nog niet ten einde – ook al niet omdat een spoedige aanneming van dit 'dossier' door de Raad verre van zeker is.

Men vraagt een gelijkwaardige bescherming tegen alle vormen van discriminatie en wijst de hiërarchie van gelijkheid af

Weliswaar heeft het Parlement op 2 april 2009 met ruime meerderheid het adviesrapport van Kathalijne Buitenweg aangenomen, maar de lidstaten – die met unanimitieit moeten beslissen – staan bepaald niet te trappelen om dit voorstel met gezwinde spoed in wetgeving om te zetten.

Waar in Nederland sommigen zich druk maken over een inflatie van het discriminatiebegrip, en de bescherming tegen discriminatie het liefst zouden inperken tot die groepen die in hun ogen écht (structureel) gediscrimineerd worden, speelt op Europees niveau dus een heel andere discussie. De EU slaat zich vaak op de borst als de kampioen van de diversiteit, maar zij moet dit ook in haar eigen beleid waarmaken. Dat betekent dat de non-

discriminatiegronden die in de EU Verdragen zijn opgenomen, samenhangend en gelijkwaardig moeten worden vertaald in Europese wetgeving. Daar gaat het om, wil de Europese aanpak zijn geloofwaardigheid niet verliezen. In Nederland maakt het Platform artikel 13 zich daar druk over. De feministisch angehauchte juristen in Nederland zouden op dit punt best eens wat harder op de trom mogen slaan! Of vinden zij ook dat vrouwen meer gelijk zijn dan anderen?

'Formeel is er gelijke behandeling, maar in de praktijk worden leidinggevende posities vooral door mannen bekleed. Misschien zijn er quoteringsafspraken nodig om dat te doorbreken. Wat mij opvalt is dat Nederlandse vrouwen zich wel bewust zijn van het tekort aan vrouwen in bepaalde functies. Dat bewustzijn is in Engeland veel minder aanwezig.'

Jessica Greenhalgh is een uitwisselingsstudent uit Engeland. Ze volgt de colleges Gender and Law aan de Universiteit Utrecht.