

Mensenrechten als bindmiddel voor de Europese Unie

De Raad van Europa houdt zich al jaren met succes bezig met de behartiging van mensenrechten, zozeer zelfs dat hij onder zijn werklust dreigt te bezwijken. Inmiddels heeft ook de Europese Unie de mensenrechten als werkerrein ontdekt. Eigenbelang speelt hierbij een belangrijke rol, omdat tekortkomingen in de ene lidstaat onmiddellijk kunnen leiden tot problemen in andere lidstaten. Als de Unie erin slaagt een geloofwaardig en effectief mensenrechtenbeleid te ontwikkelen, dan zou dat wel eens een enorme bijdrage kunnen leveren aan een hernieuwd enthousiasme voor het Europese ideaal.

door *Rick Lawson*

De auteur is als hoogleraar Europees recht verbonden aan het Europa Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

...ça vous concerne: vous verrez bien que ça vous concerne.¹

DE BEZWERING WAARMEE DE AUTEUR Jonathan Littell zijn roman *De welwillenden* opent, is om meer dan één reden toepasselijk. Littell kruipt in de huid van de dader en vertelt het verhaal van SD-officier Max Aue op een wijze die de lezer niet loslaat, en ook niet los *mag* laten: het inferno van de Tweede Wereldoorlog gaat ook u aan. Maar het valt niet mee om die boodschap over te brengen – Littell neemt er ruim 900 bladzijden voor – en dat is precies ook het dilemma van de Europese integratie. Hoe maken we duidelijk dat Europa ook u aangaat?

Zoals Luuk van Middelaar elders in deze CDV uitgebreider beschrijft, vormde de Europese samenwerking in eerste instantie een reactie op ‘de’

oorlog — dat wil zeggen: een oorlog die inmiddels alweer bijna zeventig jaar achter ons ligt, en die steeds krachtiger verhalen nodig heeft om weer tot leven te worden gebracht. Als motor van de Europese integratie verliest de oorlog onvermijdelijk aan vermogen. Littell draagt zijn boek op aan de doden, maar met het verstrijken van de tijd kan men de levenden niet *blijven* voorhouden dat zij overlevenden zijn. Is er dan een ander dragend ideaal, is er een perspectief dat de toegevoegde waarde van ‘Europa’ scherp zichtbaar maakt?

Die vraag heeft geen eenduidig antwoord. In de afgelopen zestig jaar heeft de Europese integratie immers verschillende vormen aangenomen, en iedere organisatie tobt met haar eigen zingevingsvraagstukken. Neem de NAVO. Sinds de val van het IJzeren Gordijn zoekt de organisatie naar een nieuwe missie, en lijkt zij haar bestemming eerder *out of area* te vinden dan in de verdediging van onze eigen grenzen. Het is ironisch te constateren dat deze zoekende NAVO in Nederland een stuk minder omstreden is dan de NAVO uit de tijd van de kruisraketten, toen ze nog wel duidelijke doelstellingen had. Maar misschien is de verklaring daarvoor slechts dat de NAVO er in het publieke debat gewoon niet meer zo toe doet. Dat laatste geldt wellicht nog sterker nu er geen landgenoot meer aan het roer staat.

Ook de Europese Unie is zoekende. Maar anders dan bij de NAVO is dat altijd wel een karaktertrek van Brussel geweest. De missie van de Unie is geleidelijk verbreed en verdiept, van de vervlechting van de kolen- en staalindustrie tot beleidsterreinen als milieu en politiesamenwerking. Die geleidelijkheid is doelbewust gekozen, maar vormt meteen het existentiële probleem van de Unie. Zeker, het was een meesterzet van Schuman om, op 9 mei 1950, het initiatief te nemen voor concrete samenwerking tussen Frankrijk en Duitsland, zonder te proberen het einddoel te definiëren. Maar het gevolg is wel dat, bij gebrek aan consensus over het einddoel, er steeds weer gekrakeel losbarst over de richting waarin de Unie zich moet bewegen. Een ander gevolg is dat het niet zo duidelijk is hoe het succes van de Unie moet worden gemeten. De Unie heeft geleverd wat zij in eerste instantie *moest* leveren, en meer dan dat — een gemeenschappelijke markt, stabiele voedselproductie, vrij verkeer van werknemers, een gemeenschappelijk handelsbeleid, de euro enzovoort — maar dat wordt eenvoudig voor kennisgeving aangenomen. De aandacht is inmiddels allang verschoven naar spannende onderwerpen als het klimaat en de bestrijding van terrorisme. Dat zijn ook grensoverschrijdende vraagstukken die om een Europees antwoord vragen. Maar als iemand op de zeepkist klimt om schamper te constateren dat de Unie alweer geen vuist heeft gemaakt op deze terreinen, wordt meestal maar in het midden gelaten of de EU wel de benodigde instrumenten heeft mee-gegrepen om een rol van betekenis te spelen.

STIL VERDRIET IN STRAATSBURG

Al zoekende is de Unie ook op de mensenrechten gestuit. Op het eerste gezicht lijkt dat een recente ontdekking; zo werd eind 2007 het EU-Grondrechten agentschap te Wenen opgericht. Feit is dat de mensenrechten al werden genoemd in het Verdrag van Maastricht (1993), en daarvóór al door het EG-Hof van Justitie werden erkend, maar in de laatste jaren is er sprake van een stroomversnelling. Het Verdrag van Amsterdam, dat in 1999 in werking trad, voorzag in sancties tegen EU-lidstaten waar zich ernstige schendingen van mensenrechten voordoen. Het Verdrag van Nice (2000) voegde daar de mogelijkheid aan toe van preventieve actie bij een ‘duidelijk gevaar’ van schendingen. Tegelijkertijd aanvaardde de Unie haar eigen Grondrechtenhandvest. Aanvankelijk was dit slechts een politieke verklaring, maar in de Europese Grondwet, en daarna in het Verdrag van Lissabon, werd aan het Handvest een juridisch bindende status toegekend.

Al doende komt de EU de Raad van Europa tegen, en erg vrolijk is die ontmoeting niet. Opgericht in 1949, met het doel de mensenrechten en de rechtsstaat te bevorderen, is de Raad van Europa eigenlijk altijd in de schaduw van de Europese Unie blijven staan. Wie kent de club met 47 lidstaten? Wie weet dat er in het kader van de Raad van Europa ruim tweehonderd verdragen zijn afgesloten, ter bescherming van minderheden, ter bestrijding van corruptie, mensenhandel en terrorisme? In elk geval lijkt onze minister van Buitenlandse Zaken niet tot de kenners te behoren — volgens een hardnekkig gerucht ging de nieuwe Mensenrechtenstrategie van de minister aanvankelijk zelfs volledig voorbij aan de Raad van Europa. De (Nederlandse) nummer 2 van de organisatie kwam zelfs speciaal naar Den Haag om de bewindsman aan haar bestaan te herinneren.² Ook onze huidige minister van ocw behoort niet tot de ingewijden: in zijn vorige leven als columnist schreef hij eens verbouwereerd dat hij tot de ontdekking was gekomen dat er maar liefst *twee* Europese organisaties zijn.

En toch, ook al blijft het soms onopgemerkt — de Raad van Europa heeft meer dan genoeg om trots op te zijn. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is in veel opzichten een succesverhaal. Geen enkel ander internationaal tribunaal behandelt zo veel zaken (zo’n 40.000 per jaar); geen enkel ander mensenrechtenorgaan heeft zo’n verfijnde jurisprudentie opgebouwd; en geen kan bogen op zo’n enorme invloed. Kortom: de rest van de wereld *praat* over mensenrechten, maar in Straatsburg maken ze er werk van.

Hier hebben we dus een organisatie die haar bestaansrecht ontleent aan aansprekende idealen. De waarden die het Hof beschermt — het folterverbod, de vrijheid van meningsuiting, het recht op een eerlijk proces — zijn

immers universeel en actueel. En de gestage stroom arresten maakt de toegevoegde waarde van het Hof wel duidelijk. Of het nu gaat om het Nederlands asielbeleid, de ontbinding van de Welvaartspartij in Turkije of het optreden van het Russische leger in Tsjetsjenië: het is goed dat we een laatste arbiter hebben die, los van allerlei nationale preoccupaties, kijkt of een staat wel in het gareel is gebleven.

Toch gaat het niet goed met het Hof. Allereerst dreigt het EHRM slachtoffer van zijn eigen succes te worden. Het handelt dan wel heel veel zaken af, maar krijgt er nog veel meer binnen. Momenteel zijn er ruim 100.000 zaken bij het Hof aanhangig; de werkvoorraad loopt op met 1500 zaken *per maand*. Wachtlijden zijn dan niet te vermijden — ook bij ernstige schendingen van mensenrechten laat een arrest vaak vier tot vijf jaar op zich wachten, en soms aanzienlijk langer. Goede raad is duur — en een goede Raad van Europa zou ook aanzienlijk meer geld mogen kosten. Maar daarover moeten de lidstaten het eens worden, en dat is niet het geval.

Daarnaast is het zorgwekkend dat de lidstaten zich steeds minder van het Hof lijken aan te trekken. Kritiek is van alle tijden, daar niet van. ‘Ludicrous’, noemde Michael Heseltine, op dat moment de rechterhand van John Major, het arrest McCann-Verenigd Koninkrijk (1995). ‘Niet uit te leggen’, vatte Berlusconi het arrest Saadi-Italië (2008) samen. Nog bondiger was *The Sun*: ‘Euro clowns’. Maar vaak gaat het stof al snel weer liggen, en gaat men over tot de orde van de dag. Erger is dat uit recente cijfers blijkt dat 37 staten uiterst traag zijn bij het naleven van de arresten van het EHRM.

Het is onder deze bewolkte hemel dat in februari 2010 een speciale topconferentie zal plaatsvinden in het Zwitserse Interlaken. Op de bijeenkomst zullen de staten het eens moeten worden over de toekomstige rol van het Hof, en over de middelen die daarvoor ter beschikking worden gesteld. Dat is een technische discussie, maar vooral een politiek vraagstuk van jewelste. Hier hebben we dan een goed functionerende Europese instelling, die uiterst belangrijk werk doet, maar onder de werkdruk dreigt te bezwijken. Waar is de *sense of urgency*? In de meeste hoofdsteden blijft het oorverdovend stil, en de onderhandelingen ter voorbereiding van Interlaken worden plichtmatig en op laag ambtelijk niveau gevoerd. Als dat niet verandert, krijgen we in de komende maanden te zien hoe het Straatsburgse Hof effectief wordt gesmoord.

DE EU EN MENSENRECHTEN

Moeten we het dan zó opvatten dat de EU met de mensenrechten aan de haal gaat, terwijl het Straatsburgse Hof hijgend in de touwen hangt? Feit is dat de Raad van Europa met enig chagrijn kijkt naar de toenemende

belangstelling van Brussel voor de mensenrechten. Geld speelt daarbij een rol. Het steekt Straatsburg natuurlijk dat het eigen jaarbudget gelijkstaat aan het bedrag dat EU in pakweg *twaalfuur* uitgeeft.³ Dat verklaart ook waarom men in Straatsburg niet de vlag uithing toen de EU zijn eigen

Tekortkomingen in de ene lidstaat kunnen onmiddellijk leiden tot problemen in andere lidstaten

Grondrechtenagentschap oprichtte.⁴ Geen blijdschap over de komst van een bondgenoot in de strijd voor de mensenrechten – maar wrevel over het ruime budget dat het Agentschap toegemeten kreeg en vrees over doublures. En als de Raad van Europa in september 2009

een conferentie organiseert met de titel *What future for human rights and democracy in Europe?*, wordt de EU nadrukkelijk niet uitgenodigd. Erg zelfverzekerd komt dat allemaal niet over.

Interessanter is de vraag waar die warme belangstelling van Brussel voor de rechten van de mens vandaan komt. Is het een pr-stunt? Hoopt men eurosceptis te overwinnen door de altijd populaire mensenrechten in te zetten? Ik denk het niet – de verklaring ligt dieper. Met name op het terrein van justitie wordt steeds duidelijker dat samenwerking uiteindelijk slechts mogelijk is als de lidstaten erop kunnen vertrouwen dat de rechten van de mens overal worden nageleefd. Twee voorbeelden maken dat duidelijk. Het Europees Aanhoudingsbevel (EAB) maakt het gemakkelijk om verdachten van de ene lidstaat over te dragen aan de ander. Lange uitleveringsprocedures zijn zo overbodig, en dat komt goed uit in een situatie waar criminelen, niet langer gehinderd door grenscontroles, gemakkelijk van de ene lidstaat naar de andere kunnen uitwijken. Maar ‘werkt’ zo’n systeem wel als iemand moet worden overgedragen naar een land waar de gevangenis smerig zijn, het voorarrest vaak jaren duurt, en een goede advocaat maar moeilijk te krijgen is? Men zou hopen van niet.

Een ander voorbeeld betreft asielrecht. In juni 2009 oordeelde het EHRM dat de detentieomstandigheden van asielzoekers in Griekenland ver onder de maat zijn. Prompt dienden tientallen asielzoekers een klacht tegen Nederland in bij het Hof. Tegen Nederland? Ja: ze waren indertijd via Griekenland de Unie binnengekomen en doorgereisd naar Nederland. Op grond van de zogenoemde Dublin-verordening zouden ze worden teruggestuurd naar Griekenland om daar een asielverzoek in te dienen. De betrokkenen verzetten zich daartegen: gegeven de abominabele omstandigheden in Griekenland was Nederland verplicht, zo betoogden zij, hen niet terug te sturen naar dat land.

De voorbeelden maken duidelijk dat tekortkomingen in de ene lidstaat

onmiddellijk kunnen leiden tot problemen in andere lidstaten. Anders gezegd: als de Europese Unie gaat kijken naar de mensenrechten, dan komt dat voort uit een ander motief dan bij de Raad van Europa. Straatsburg beschermt de mensenrechten in wezen uit fatsoen, en omdat de geschiedenis ons nu eenmaal leert dat de opkomst van een dictatuur vroeg of laat het hele continent in het verderf kan storten. Maar dat laatste voelt toch aan als een theoretisch gevaar, en het eerste lijkt te impliceren dat het EHRM er vooral is om *andere* landen in het gareel te houden. Dat is een ernstig misverstand, en de Raad van Europa verdient werkelijk alle steun. Maar wat daar ook van zij: bij de Unie werkt het anders. Daar speelt plotseling nationaal eigenbelang mee. Een smerige gevangenis in Polen betekent dat wij met een verdachte blijven zitten. En zo wordt de vermaning van Littell — *ca vous concerne* — opeens een constatering.

Als die analyse klopt, valt te verwachten dat de Unie de komende jaren nog fors zal inzetten op de mensenrechten. Veelzeggend is het recente voorstel van Barroso om een lid van de Commissie specifiek met mensenrechten te belasten. Daarmee is de race niet gelopen, en er zal allicht verzet zijn van lidstaten die niet willen dat ‘Brussel’ zich nu ook al met de gevangenis gaat bemoeien. Een uitsluitend op de mensenrechten gerichte organisatie zal de Unie ook niet worden. Dat hoeft ook niet, want daar is de Raad van Europa al voor. Maar als de Unie erin slaagt een geloofwaardig en effectief mensenrechtenbeleid te ontwikkelen, en voldoende politieke druk kan opbouwen om concrete verbeteringen af te dwingen, dan zou dat wel eens een krachtige impuls kunnen leveren aan een hernieuwd enthousiasme voor het Europese ideaal.

Noten

- 1 J. Littell, *Les Bienveillantes*. Parijs: Gallimard, 2006, p. 11 (Nederlandse vertaling: *De welwillenden*. Amsterdam: De Arbeiderspers, 2008).
- 2 R.A. Lawson, “De Raad van Europa is meer dan het Hof!” Interview met Maud de Boer-Buquicchio’, *NJCM Bulletin / Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 33 (2008), nr. 5, pp. 610-615.
- 3 In 2009 bedraagt het budget van de Raad van Europa ongeveer 205 miljoen euro; de EU heeft zo’n 136 miljard te besteden.
- 4 Fel verzet tegen het Agentschap wordt geleverd door onze Eerste Kamer, onder aanvoering van haar leden René van der Linden (destijds tevens voorzitter van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa) en Eric Jurgens (destijds prominent lid van diezelfde vergadering).