

De EU als waardengemeenschap: wat merkt de rest van de wereld er van?

door Hans van der Meulen

Dat de Europese Unie (EU) beschikt over een stelsel van waarden en beginselen – met mensenrechten en democratie als kern – die zij ook in de rest van de wereld wil uitdragen, is de afgelopen jaren zeer duidelijk tot uitdrukking gekomen. Landen in de derde wereld die voortgang maken op het terrein van mensenrechten, krijgen te horen dat ze op meer ontwikkelingshulp kunnen rekenen. Landen in Europa zelf die lid willen worden, moeten voldoen aan een reeks strenge eisen, onder meer op het terrein van bescherming van minderheden. Elders in en rond Europa – in Servië, in Georgië en in Oekraïne – heeft de EU eerst getracht democratisering te stimuleren en toonde zij zich vervolgens zeer verheugd wanneer deze pogingen succes leken te hebben. Want, in de woorden van staatssecretaris Nicolai: “De strijd voor democratie van Serviërs, Georgiërs en Oekraïners is een gevecht om Europeaan te zijn.”¹

Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in het Belgische Laken, 14 en 15 december 2001, formuleerden de staatshoofden en regeringsleiders van de EU hun doelstellingen op dit terrein aldus. Zij constateerden dat de hoop op een stabiele wereldorde gegrond op mensenrechten, die na de val van de Berlijnse Muur even gegloord had, door de aanslagen op de Twin Towers in vrees was omgeslagen. “Religieus fanatisme, etnisch nationalisme, racisme, terrorisme zetten zich door. Regionale conflicten, armoede, onderontwikkeling blijven er een voortdurende voedingsbodem voor.” In deze wereld bestaat grote behoefte aan een leidende rol van Europa, dat én een stabiliserende rol op wereldvlak moet spelen én een lichtbaken dient te zijn voor tal van landen en volkeren. “Europa als het continent van de humane waarden, de Magna Charta, de Bill of Rights, de Franse revolutie, de val van de Muur van Berlijn. Het continent van de vrijheid, de solidariteit, de diversiteit vooral, wat het respect inhoudt voor andermans talen, culturen en tradities. De enige grens die de Europese Unie trekt, is de democratie en de mensenrechten”, zo stond in de Verklaring van Laken te lezen.²

De Europese Commissie van haar kant heeft de afgelopen vijftien jaar een aantal mededelingen over de externe aspecten van mensenrechten en democratisering doen uitgaan. Zij heeft steeds benadrukt dat de EU een aangewezen actor is voor de verdediging van deze waarden. Alle lidstaten zijn democratieën: op internationaal niveau vormt dit een uniek gegeven. “Dat feit”, zo meent de Commissie verder, “verleent de Europese Unie een substantieel politiek en moreel gewicht. Bovendien beschikt de Europese Unie als economisch en politiek speler die in de hele wereld actief is en een stevige begroting voor buitenlandse steun heeft, over invloed en pressiemogelijkheden die zij ten gunste van de democratisering en de mensenrechten kan aanwenden.”³ Ook het Europees Parlement, dat jaarlijks een verslag opstelt over de mensenrechtensituatie in de wereld, gevolgd door een resolutie, is actief betrokken.

Maar: waaruit bestaat deze normenreeks? En op welke wijze maken de waarden en beginselen deel uit van het instrumentarium dat de EU voor haar externe betrekkingen hanteert?

De grondrechten van de EU

In de oprichtingsverdragen van de EU werden destijds geen verklaringen over fundamentele rechten aangenomen. In de jaren '80 groeide de belangstelling echter, hetgeen te maken had met de zich uitbreidende agenda van de EU-integratie en de belangrijke rol van het Hof van Justitie. In artikel 6 van het Verdrag van Amsterdam (1997) betreffende de Europese Unie kwam dan ook te staan: “De

¹ Wat is Europa? Toespraak van staatssecretaris Atzo Nicolai op de Ambassadeursconferentie in Den Haag, 24 maart 2005.

² De toekomst van Europa – Verklaring van Laken, 15 december 2001.

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen. Brussel, 8 mei 2001, COM (2001) 252.

Unie eerbiedigt de grondrechten zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1950) en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.” (Het hier genoemde verdrag kwam tot stand in het kader van de Raad van Europa.) Artikel 6 zegt verder dat de Unie is gegrondvest “op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.”

Een opmerkelijke stap in dit verband was de formulering van een “Handvest van grondrechten van de Europese Unie”. Het werd op 7 december 2000 als intergouvernementele overeenkomst gepubliceerd tijdens de Europese Raad van Nice. Weliswaar heeft het document geen juridische binding gekregen – mede om te voorkomen dat er verwarring zou ontstaan over de relatie tot het mensenrechtenverdrag van de Raad van Europa – maar niettemin is op deze wijze bekrachtigd dat de EU veel meer is dan een economische gemeenschap en is uitgegroeid tot een rechts- en waardengemeenschap.⁴ Het Handvest bestaat uit zeven hoofdstukken: waardigheid, vrijheden, gelijkheid, solidariteit, burgerschap, rechtspleging en algemene bepalingen.

Een groot deel van deze opsomming van klassieke, politieke en sociale rechten correspondeert met de formuleringen van het verdrag van de Raad van Europa. Daarnaast bevat het enkele nieuwe rechten, zoals het verbod van mensenhandel en het recht op behoorlijk bestuur. Dat de EU-regeringen hun pretentie van waardengemeenschap au sérieux wens te nemen was eerder in 2000 gebleken, toen in Oostenrijk de extreem-rechtse Freiheitliche Partei Österreichs van Jörg Haider tot de regering toetrad. Deze stap leidde tot een aantal strafmaatregelen van de lidstaten; onder meer werden een tijdlang bilaterale contacten op hoog niveau gemeden. In het EU-Verdrag werd bovendien in artikel 7 een regeling opgenomen voor het treffen van sancties tegen lidstaten die zich schuldig maken aan ernstige en voortdurende schendingen van mensenrechten. Deze maatregelen moesten mede worden gezien als een signaal aan de kandidaat-lidstaten van Centraal-Europa.

Het is in deze landen geweest dat de EU buiten haar grondgebied het eigen waardenstelsel het meest effectief gestalte heeft kunnen geven. De betrokken regeringen wilden nu eenmaal zo spoedig mogelijk toetreden en zagen in dat zulks impliceerde dat het totale pakket van EU-regels zou moeten worden overgenomen. In 1993, tijdens de top van Kopenhagen, hadden de staatshoofden en regeringsleiders een aantal toetredingscriteria vastgesteld. Eén ervan bevatte de voorwaarde van “stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en bescherming van minderheden” zouden garanderen. De jaarlijkse rapporten over de stand van zaken rond de toetreding, die vanaf 1998 werden opgesteld, begonnen steeds met een beoordeling van de voortgang op het terrein van de politieke criteria: democratie en rechtsstaat (parlement, uitvoerende macht, rechterlijke macht, anti-corruptie maatregelen) alsmede mensenrechten (burgerlijke en politieke rechten; economische, sociale en culturele rechten; bescherming van minderheden). Met name op dit laatste punt, maar ook ten aanzien van corruptie, werden regelmatig tekortkomingen gesignaleerd.

Minderheden in Centraal-Europa

Zeker wat de situatie rond minderheden betreft maakte de EU zich over Midden-Europa in de jaren voorafgaande aan de uitbreiding grote zorgen. Het geweld in Bosnië had laten zien welke bloedige gevolgen spanningen rond etnische groepen kunnen hebben. Aangezien de regio ook elders gekenmerkt werd door gespannen relaties tussen meerderheden en minderheden, al dan niet gesteund door “kin-states”, was de neiging om met stringente EU-eisen te komen natuurlijk groot. Alleen: de EU-lidstaten waren tot dusver erg terughoudend geweest hun nationale beleid ten aanzien van minderheden te harmoniseren, wat inhield dat er ook tegenover de buitenwereld moeilijk eensluidende standpunten geformuleerd konden worden. Eensgezindheid bestond over het belang van naleving van het discriminatieverbod zoals vastgelegd in het VN-verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten. Alle

⁴ J.W. Sap: Het EU-Handvest van de grondrechten. Kluwer: 2003, p.12.

lidstaten zijn partij bij dit verdrag. In het Verdrag van Amsterdam werd de term “etnische discriminatie” geïntroduceerd. Het Handvest van grondrechten verbiedt elke discriminatie en noemt onder meer discriminatie op grond van etnische of sociale afkomst, taal, godsdienst of overtuigingen, en het behoren tot een nationale minderheid. Maar over kwesties als eigen onderwijs, media, politieke vertegenwoordiging of regionaal/lokaal zelfbestuur rept het Handvest met geen woord. Gelet op de afwijzende houding van landen als Frankrijk en Griekenland (dat de aanwezigheid van minderheden op zijn grondgebied zelfs ontkent) zou dit ook niet mogelijk zijn.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de eisen en verlangens die de Europese Commissie tegenover de toetreders formuleerde, per land, per minderheid en per jaar verschild hebben; bovendien hebben ze lang niet altijd op een internationale rechtsbasis berust. Zo werd er ten aanzien van de Roma consequent op integratie aangedrongen, terwijl wat betreft de Hongaarse minderheden in Slowakije en Roemenië juist de nadruk lag op zaken als parallel onderwijs en collectieve deelname aan de besluitvorming op centraal niveau. Verwarrend was ook de houding tegenover Estland en Letland. Terwijl de betrokken regeringen aanvankelijk aangespoord werden de leden van de Russische minderheden als volwaardig staatsburger te behandelen, kregen ze vervolgens te horen dat de eigen identiteit van deze bevolkingsgroep bevorderd moest worden.

Zeker de aandrang die de EU uitoefende op verlening van het staatsburgerschap aan Russen berustte niet op internationale standaarden. De wetgeving in enkele oudere lidstaten, waaronder Duitsland, is op dit punt trouwens zeker niet soepeler dan die in de Baltische landen. Niettemin kwam in de bemoeienis van de Commissie een duidelijk streven tot uiting om te benadrukken dat de EU slechts openstaat voor landen die haar waarden delen. Of zoals het Grondwettelijk Verdrag van 2004 het in artikel I-58 formuleerde: “De Unie staat open voor alle Europese staten die de in artikel I-2 bedoelde waarden eerbiedigen en zich ertoe verbinden deze gezamenlijk uit te dragen.”⁵

Intussen zijn de eisen aan de andere landen die willen toetreden duidelijk aangescherpt vergeleken met eerdere kandidaten. Als extra voorwaarde voor de onderhandelingen met Turkije, die in oktober 2005 van start gingen, werd van dit land geëist dat het zes specifieke wetten in werking zou stellen. Tijdens de onderhandelingen zelf dient Turkije de hervormingen voort te zetten. De EU heeft de principes waar zij aan hecht in dit verband nog eens benadrukt en heeft in het bijzonder gewezen op het belang van het tegengaan van martelen. De Commissie heeft opdracht gekregen het proces van mensenrechten nauwlettend te bewaken en rapport uit te brengen. In geval van een “ernstige en aanhoudende schending” van de beginselen zullen de onderhandelingen worden opgeschort.⁶ Voorts zal parallel aan de onderhandelingen een politieke en culturele dialoog met Turkije plaatsvinden, waarbij het maatschappelijk middenveld zal worden betrokken. Ook Kroatië heeft te maken gehad met additionele EU-verlangens. In het bijzonder heeft het moeten voldoen aan de eis van volledige medewerking met het Joegoslavië-tribunaal. Pas toen in oktober 2005 werd geconstateerd dat dit het geval was, volgde het groene licht voor onderhandelingen.

Nabuurschapsbeleid

Ook tegenover landen die pas op de langere termijn voor lidmaatschap in aanmerking komen heeft de EU zichzelf ten voorbeeld gesteld. Het duidelijkst is dit gebeurd op de Westelijke Balkan, waar de EU na de Kosovo-oorlog in 1999 het zogeheten Stabilisatie- en Associatieproces introduceerde. In dit nauwe samenwerkingsverband kregen de betrokken landen de status van “potentiële kandidaten” voor het lidmaatschap. De EU noemde zich overigens niet alleen een voorbeeld van humanitaire waarden, maar ook “een model voor het bijleggen van conflicten en het bevorderen van verzoening door nauwe

⁵ Artikel I-2 luidt: De waarden waarop de Unie berust zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot een minderheid behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Staat van de Europese Unie 2005-2006, p. 42.

samenwerking om gemeenschappelijke doelen te bereiken, onder eerbiediging van nationale soevereiniteit en territoriale integriteit”.⁷ Met andere woorden: behalve dat zij overname van Europese waarden presenteerde als voorwaarde voor uiteindelijk lidmaatschap, zag de EU overname van haar waarden tevens als een middel om vrede en veiligheid in deze instabiele regio's te bevorderen.

Ook de betrekkingen met andere derde landen wil de EU op haar eigen waardenstelsel baseren. In het Grondwettelijk Verdrag begon het gedeelte over het extern beleid van de Unie met de zinsnede dat het internationaal optreden beruiste op en gericht was op “de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen”, waaronder democratie, rechtsstaat en mensenrechten. De Europese veiligheidsstrategie van 2003 formuleert het aldus: “De verspreiding van behoorlijk bestuur, steun voor sociale en politieke hervormingen, de aanpak van corruptie en machtsmisbruik, de vestiging van de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten vormen de beste manier om de internationale orde te versterken.”⁸ Aan het eind van dit document wordt aangekondigd dat de EU nauw wil samenwerken met “elk land dat onze doelstellingen en waarden deelt en bereid is deze in zijn optreden te ondersteunen”.

De derde landen waar de EU zich op richt zijn onder meer die landen in Europa die (voorlopig) geen perspectief hebben op lidmaatschap. Hieronder vallen Rusland, Oekraïne en enkele landen op de Kaukasus, waaronder Georgië. Met Rusland heeft de EU een zogeheten strategisch partnerschap ontwikkeld, voor de overige Oost-Europese staten is het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) van kracht: een in 2003 geïnitieerde reeks samenwerkingsvormen met als oogmerk de scheidslijnen tussen de EU-25 en de buurlanden te overbruggen en de betrokken landen via hervormingen zo dicht mogelijk bij de gemeenschappelijke EU-markt en de hierbij behorende wet- en regelgeving te brengen. In vrijwel alle documenten over het ENB wordt verwezen naar “gedeelde waarden, zoals vrijheid, democratie, eerbiediging van mensenrechten en fundamentele vrijheden, en de rechtsstaat”. Maar tegelijk noemt het ENB de aansluiting van de nabuurlanden bij de gedeelde waarden en normen van de EU uitdrukkelijk een doel van de samenwerking.⁹ Dit lijkt de constatering in te houden dat er, voorlopig althans, van gedeelde waarden nog geen sprake is.

In het kader van het nabuurschapsbeleid zijn inmiddels voor een aantal landen Actieplannen opgesteld. Een belangrijk onderdeel vormen de programma's die zijn gericht op de versterking van democratie en mensenrechten. Zo telt het Actieplan voor Oekraïne dertig onderdelen op dit terrein, waaronder steun bij verkiezingen, versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, bestrijding van corruptie, naleving van internationale standaarden betreffende mensenrechten, vrijheid van de media, wetgeving ten behoeve van nationale minderheden, tegengaan van foltering, respect voor de rechten van het kind, bevordering van de rechten van vakbonden en steun aan het Internationaal Strafhof.¹⁰

In het geval van Belarus (Wit Rusland) heeft de EU een ander beleid gevoerd om hetzelfde oogmerk, ontwikkeling van democratie en mensenrechten, te bevorderen. Ook dit land zou, gelet op zijn ligging, in aanmerking kunnen komen voor steun in het kader van het ENB. Naar aanleiding van het besluit van president Loekasjenko om het democratisch gekozen parlement te vervangen door een door hem zelf ingestelde nationale vergadering, ging de EU in 1997 echter over tot bevrozing van de bestaande samenwerkingsovereenkomst. Het beleid van de EU komt erop neer dat getracht wordt Belarus te overreden tot een stappenplan voor vrije en eerlijke verkiezingen en vervolgens voor de integratie van

⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement: Het Stabilisatie- en Associatieproces in de landen van Zuidoost-Europa, 26 mei 1999, COM (1999) 235.

⁸ Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie. Brussel, 12 december 2003.

⁹ Commissie van de Europese Gemeenschappen: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument. Brussel, 29 september 2004, COM (2004) 628, p. 16.

¹⁰ De Actieplannen zijn te vinden op de website van het ENB

http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm

Belarus in het ENB, “zonder afbreuk te doen aan het engagement van de EU voor gemeenschappelijke en democratische waarden”.¹¹

Overigens heeft het ENB niet alleen betrekking op buurlanden in Oost-Europa, maar ook op de landen grenzend aan de zuid- en oostkust van de Middellandse Zee, Jordanië inclusief. Hier valt op dat in de Actieplannen, die inmiddels zijn opgesteld voor Israël, Jordanië, Marokko, de Palestijnse Autoriteit en Tunesië, de passages over waarden als democratie en mensenrechten aanmerkelijk bescheidener zijn dan die in de plannen voor de Oost-Europese landen. Zo noemt het plan voor Marokko onder de prioriteiten “het nastreven van wetgevende hervormingen en tenuitvoerlegging van de internationale afspraken inzake mensenrechten”, maar het actiegedeelte bestaat vooral uit uitdrukkingen als “entamer les discussions”, “examiner la possibilité”, “renforcer le dialogue” en “échange d’expériences et d’expertises”.

Kennelijk uit vrees dat het betrokken hoofdstuk over “politieke dialoog en hervormingen” te mager zou uitvallen, voegde de Commissie er passages over bestrijding van terrorisme en het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens aan toe, waardoor mensenrechten en democratie een nog meer ondergeschikte plaats in het geheel hebben gekregen. Dit verschil in aanpak ten opzichte van enerzijds Oost-Europa en anderzijds de buurlanden aan de Middellandse-Zee inzake de “gedeelde waarden” is vooral daarom opvallend omdat in beide regio’s de ambitie van het ENB dezelfde is. In beide gevallen wil de EU méér dan samenwerking. Zij biedt weliswaar geen perspectief op het lidmaatschap, maar geeft wel alle landen uitzicht op deelname aan de interne markt van de EU, alsmede op “integratie en liberalisering ter bevordering van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal”¹², wat inhoudt dat een groot deel van het communautaire acquis zal moeten worden overgenomen. Dat hierbij ook de normen en waarden van de Unie horen spreekt vanzelf.

Hulpprogramma’s en beginselen

Tot de effectiefste instrumenten voor het uitdragen van de EU-waarden behoren de verschillende financiële en technische hulpprogramma’s die de Unie met tal van landen binnen en vooral ook buiten Europa is overeengekomen. De overeenkomsten die hierop betrekking hebben, bevatten sinds het begin van de jaren ’90 stevast een passage waarin het respect voor mensenrechten en democratie in verband wordt gebracht met de uitvoering van de overeenkomst. Uitgangspunt is onder meer een passage in het Verdrag van Maastricht (1992) geweest, waarin staat dat het ontwikkelingsbeleid van de Unie bijdraagt “tot de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en van de rechtsstaat, alsmede tot de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden” (titel XVII artikel 130 U). Op basis hiervan aanvaardde de Commissie in 1995 een Mededeling over het opnemen van eerbiediging van democratische beginselen en mensenrechten in overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen.¹³ Hierin werd het belang onderstreept van de intussen gegroeide praktijk om in overeenkomsten met derde landen een clause op te nemen die mensenrechten omschrijft als een “essentieel element” in de contractuele relatie tussen de Unie en het betrokken land. Deze clause is sedertdien in alle overeenkomsten van de EU met derde landen opgenomen.

Tot de bekendste voorbeelden behoren de technische TACIS bijstandsprogramma’s met de landen van de voormalige Sovjet-Unie. Artikel 16 van de betrokken Verordening luidt: “Als een essentieel element voor de voortzetting van samenwerking door hulp ontbreekt, in het bijzonder in gevallen van schending van democratische beginselen en mensenrechten, kan de Raad, op voorstel van de Commissie, handelend bij gekwalificeerde meerderheid, besluiten over passende maatregelen

¹¹ Commissie van de Europese Gemeenschappen: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden. Brussel, 11 maart 2003, COM (2003) 104, p. 18.

¹² Ibidem p. 11 en 12.

¹³ COM(95)216.

betreffende bijstand aan een partnerstaat (...).¹⁴ Dit gebeurde onder meer in het geval van Belarus. In 1997 werd het grootste deel van het TACIS-programma opgeschort, met uitzondering van humanitaire projecten. Ook het CARDS hulpprogramma voor de Balkan, dat in 2000 van start ging, stelt eisen: “Een voorwaarde voor het ontvangen van bijstand is dat de ontvangers de democratische beginselen, de rechtsstaat, mensenrechten en rechten van minderheden, fundamentele vrijheden en de beginselen van internationaal recht eerbiedigen.”¹⁵ Artikel 5 noemt deze eerbiediging eveneens een “essentieel element”. Al eerder, in 1997, had de EU als voorwaarde voor bijstand gesteld dat de ontvangers bereid moesten zijn democratische, economische en institutionele hervormingen uit te voeren. De Verordening die CARDS in het leven riep verwees naar dit besluit. De voorwaarden die voor het verstrekken van hulp gesteld werden, waren in het geval van de Westelijke Balkan dus zwaarder dan die waar bijvoorbeeld de voormalige Sovjet-republieken mee te maken kregen.

De uitdrukking “essentieel element” treft men ook aan in de Overeenkomst van Cotonou, die de EU in juni 2000 afsloot met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan.¹⁶ Bij deze samenwerking – een voortzetting van de Lomé akkoorden – ligt sterker dan voorheen de nadruk op de politieke dimensie. Behalve mensenrechten en democratische beginselen geldt ook transparant en verantwoordelijk bestuur als essentieel. De Overeenkomst heeft een procedure ontwikkeld om schending van deze elementen af te handelen; de nadruk ligt hierbij op de verantwoordelijkheid van de betrokken staat. Achtergrond van deze aanpak is de overtuiging dat het terugschroeven van de armoede – het hoofddoel van het ontwikkelingsbeleid van de EU – slechts op duurzame wijze bereikt kan worden als er functionerende democratieën en verantwoordelijke regeringen bestaan. Er bestaat een grote kans dat corruptie en autocratische regeringen misbruik van de ontwikkelingsbijstand maken, hetzij om de onderdrukking te handhaven, hetzij om zichzelf te verrijken ten koste van de bevolking. Het bestaan van dergelijke regeringen is bovendien gevaarlijk voor de stabiliteit in de regio en kan conflicten veroorzaken. Dit alles brengt hoge kosten met zich mee en kan leiden tot nieuwe vluchtelingen- en migratiestromen.¹⁷

Uiteraard heeft de EU het niet bij het stellen van eisen gelaten. Wat opvalt in de buitenlandse steunprogramma's is dat ze voorzien in tal van activiteiten die democratie en rechtstaat rechtstreeks of langs indirecte weg beogen te hervormen. Tot deze activiteiten behoren monitoring van mensenrechten, het zenden van waarnemers naar verkiezingen, het versterken van de onafhankelijkheid van de rechtelijke macht, steun aan constitutionele en wetgevende hervorming, het bevorderen van afschaffing van de doodstraf en het bevorderen van persvrijheid.

Gaat het in al deze gevallen om programma's die tezamen met regeringen worden opgezet, daarnaast kent de EU nog het Europees initiatief voor Democratie en Mensenrechten (EIDHR), dat in 1994 op aandring van het Europees Parlement werd opgezet. Het bijzondere ervan is dat de projecten worden uitgevoerd met uiteenlopende partners, vooral NGO's en internationale organisaties. Het is bovendien mogelijk ze uit te voeren zonder instemming van het ontvangende land of wanneer de belangrijkste communautaire programma's om andere redenen, zoals opschorting, niet beschikbaar zijn. De hoofdthema's van EIDHR zijn: consolidatie van democratie/goed bestuur/rechtsstaat, afschaffen van de doodstraf, bestrijding van martelingen/oprichting van straftribunalen alsmede bestrijding van racisme.

Interne en universele waarden

¹⁴ Verordening nr 99/2000 van de Raad van 29 december 1999 betreffende bijstand aan de partnerstaten in Oost-Europa en Centraal-Azië. Publicatieblad L 12 van 18 januari 2000.

¹⁵ Verordening nr 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000. Publicatieblad L 306 van 7 december 2000.

¹⁶ Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000. Publicatieblad L 317 van 15 december 2000.

¹⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen. Brussel, 8 mei 2001, COM (2001) 252, p. 4.

Alles overziende kan de conclusie luiden dat de EU inmiddels over uitgebreide mogelijkheden beschikt om haar waarden ook buiten haar grenzen ingang te doen vinden. Eén belangrijk probleem mag hierbij echter niet over het hoofd worden gezien. We zagen al hoe lastig het voor de EU is geweest toetredende landen tot een consequent mensenrechtenbeleid te stimuleren, zeker als het gaat om minderheden. In deze situatie bevond de EU zich in een sterke positie: de waarden waar het om ging waren de interne waarden van de Unie, die dus ook voor de lidstaten zelf golden. Bovendien waren de kandidaten zich ervan bewust dat het niet-nakomen van de EU-verlangens ernstige gevolgen voor hun kansen op lidmaatschap zouden hebben.

De invloed ten opzichte van andere derde landen, zeker die buiten Europa, is uiteraard geheel anders. Niet alleen is het er met de naleving van mensenrechten vaak slechter gesteld dan in landen als Polen of Bulgarije, ook de waarden waar de EU zich op wil beroepen zijn niet dezelfde. Omdat de Unie moeilijk haar eigen waarden als universeel kan presenteren (dit zou ook vragen oproepen over de eigen Europese identiteit) moet zij verwijzen naar internationaal overeengekomen teksten. Zo wordt in overeenkomsten met landen buiten Europa vaak de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens genoemd. Vaak wordt hiernaast gewezen op het belang van goed bestuur, waar geen internationaal aanvaarde definitie van bestaat. Dat ook de overeenkomsten met Europese landen problemen en vraagtekens kunnen oproepen blijkt bij voorbeeld uit de Stabilisatie- en Associatie Overeenkomst met Kroatië, die onder meer verwijst naar de democratische beginselen en mensenrechten zoals gedefinieerd in de Slotakte van Helsinki. Dit document dateert uit 1975 en vormt de basis voor de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).¹⁸ Wie de moeite neemt het stuk af te stoffen en in te zien, zal moeten concluderen dat het nergens een nadere omschrijving van genoemde beginselen en rechten bevat.

Er is dus nog alle aanleiding om het waardenbeleid van de EU te verfijnen en effectiever te maken. Bij de totstandkoming van de Europese grondwet werd dit al opgemerkt. Nu de grondwet gestrand lijkt te zijn en er wellicht naar alternatieven gaat worden gezocht, zou zich tevens een gelegenheid kunnen voordoen om de discussie over dit onderwerp nieuw leven in te blazen.

Drs. J.W. van der Meulen is sedert 1972 als onderzoeker en Europa deskundige werkzaam geweest bij het Instituut Clingendael en haar voorlopers. In maart 2006 is de heer Van der Meulen na een kortstondige ziekte overleden. De werkgroep Kernvraag dankt zijn echtgenote, mevrouw P.A. van der Meulen-Loeff, voor haar toestemming om dit essay te publiceren.

¹⁸ Commission of the European Communities, Proposal for a Council Decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and Its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community, Brussel, 9 juli 2001, COM (2001) 371.