

Factsheet Grondwet voor Europa

GRONDWET EN GELIJKHEID



April 2005
Platform Artikel 13

Factsheet Grondwet en Gelijkheid

Deze factsheet bevat informatie over de gevolgen van de invoering van de Grondwet voor Europa op het terrein van de gelijke behandeling.

De organisaties, verantwoordelijk voor deze factsheet, willen bereiken dat degenen die zich op 1 juni 2005 in het referendum uitspreken over de Grondwet voldoende geïnformeerd zijn.

Deze factsheet beschrijft de plek die gelijke behandeling en de bestrijding van discriminatie innemen in de verdragen die op dit moment de basis voor de Europese Unie vormen. Daarnaast beschrijft het de veranderingen die de Grondwet op het terrein van gelijke behandeling met zich meebrengt ten opzichte van nu.

De tekst beperkt zich tot de gronden geslacht, ras of etnische afstamming, handicap, leeftijd en seksuele voorkeur. Dit zijn de non-discriminatiegronden waarop de deelnemende organisaties actief zijn. Bovendien zijn het de gronden die genoemd staan in Artikel 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, het EG-verdrag.¹ Artikel 13 is belangrijk geweest bij het opstellen van beleid en wetten die bescherming geven aan slachtoffers van discriminatie in Europa.

De tekst is opgesteld door Dick Houtzager, juridisch beleidsadviseur LBR, onder verantwoordelijkheid van het Platform Artikel 13.

In het Platform Artikel 13 hebben zitting de Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad, E-Quality, het Kenniscentrum lesbisch en homo-emancipatiebeleid, het Expertisecentrum leeftijd en maatschappij en het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR).

¹ Artikel 13, eerste lid, EG-verdrag luidt: "Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag, kan de Raad, binnen de grenzen van de door dit verdrag aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden."

1. Gelijke behandeling in Europa

Eén van de belangrijke onderwerpen in Europa is het voorkomen en bestrijden van discriminatie, en het tot stand brengen van gelijke behandeling.

In de verdragen waarin de regels van de Europese Unie nu zijn vastgelegd, zijn een aantal dingen geregeld op het terrein van de gelijke behandeling. In deze factsheet worden de bestaande regelingen vergeleken met de voorgestelde tekst van de Grondwet voor Europa.

Alle landen die lid zijn van de Europese Unie vinden dat gelijke gevallen op een gelijke manier behandeld moeten worden. Ook de Nederlandse Grondwet heeft dat grondrecht van gelijke behandeling, ook wel het gelijkheidsbeginsel genoemd, vastgelegd in artikel 1. In dat artikel wordt gesteld dat mensen in gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en dat discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook niet is toegestaan. Deze regels uit de Nederlandse Grondwet zijn met name bedoeld om aan te geven hoe de overheid zich ten opzichte van de burger moet gedragen. Maar ook zijn de bepalingen van belang in het verkeer tussen burgers onderling.

Van economische noodzaak tot grondrecht

In de begintijd van de Europese samenwerking bestond al aandacht voor gelijke behandeling. De gelijke behandeling werd vooral gezien in economische termen, omdat de eenwording van Europa in de jaren zestig en zeventig vooral gericht was op economische aspecten. Zo werd een verbod op discriminatie tussen mannen en vrouwen ingevoerd, omdat men wilde voorkomen dat het ene land goedkoper zou kunnen produceren omdat vrouwen daar lager betaald werden dan het andere land, waar een verbod op ongelijke beloning van mannen en vrouwen was ingesteld. Verder werd het verboden om werknemers uit andere lidstaten van de Europese Gemeenschap te discrimineren. Dit verbod had als doel om een vrij verkeer van werknemers door de hele gemeenschap mogelijk te maken.

Later speelden naast de economische motieven ook andere, meer principiële redenen om gelijke behandeling een grotere rol te laten spelen. In veel lidstaten ontwikkelde zich het grondrecht op gelijke behandeling op een aantal gronden. Discriminatie op grond van sekse en ras of etnische afkomst werd in veel landen verboden, in een aantal landen werd ook een verbod op discriminatie op grond van seksuele voorkeur ingevoerd. Discussies over discriminatie op grond van leeftijd en handicap begonnen invloed te krijgen op de nationale politiek. Die aandacht werd overgenomen op het Europese vlak. Uitspraken van het hoogste rechterlijke orgaan van de Unie, het Europese Hof van Justitie, gaven aan dat de verdragen waarop de Europese Gemeenschap was gebaseerd, niet alleen rechten op het economische maar ook op het algemene en mensenrechtelijke vlak schiepen. Europese leiders besloten in 1992 in het Verdrag van Maastricht, dat de Europese Unie, die de Europese Gemeenschap opvolgde, ook gebaseerd moest zijn op principiële en fundamentele waarden.

Daarmee kwam een ontwikkeling op gang, waarin de EU op terreinen zoals het milieu, de consumentenbescherming, de cultuur en het sociale beleid verschillende regelingen vaststelde.

De EU nam in 1997 een belangrijke stap en voerde bij het Verdrag van Amsterdam Artikel 13 van het EG-verdrag in. Dat artikel gaf Europa de bevoegdheid om maatregelen te nemen die gelijke behandeling op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele voorkeur bevorderen.

Al snel nadat het Verdrag van Amsterdam in werking trad, kwam de Europese Commissie met voorstellen voor wetgeving. Deze wetten, richtlijnen genoemd, legden aan de landen die lid van de EU zijn, de plicht op om in hun eigen, nationale wetgeving een aantal maatregelen op te nemen die discriminatie bij de arbeid en bij het volgen van beroepsonderwijs verbieden. Voor de non-discriminatiegrond ras of etnische afkomst ging de EU in een aparte richtlijn verder dan voor de gronden geslacht, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of

seksuele voorkeur. Voor ras of etnische afkomst werd, naast de arbeidsmarkt, ook op het terrein van consumentenaangelegenheden een discriminatieverbod ingevoerd. Dat betekent dat iemand die diensten of goederen aanbiedt, inclusief het onderwijs en de woningmarkt, niet mag discrimineren wegens het ras of de afkomst van een ander.

Om te voldoen aan deze richtlijnen heeft de wetgever in Nederland de Algemene wet gelijke behandeling veranderd. De veranderde wet geldt sinds 2004.

In de Grondwet voor Europa zijn de nu bestaande regelingen over gelijke behandeling overgenomen en op sommige onderdelen uitgebreid.

Grondrechten verankerd

De ontwikkelingen in de EU leidden er toe dat fundamentele rechten een volwaardige plaats krijgen in de wetgeving van de Unie. Een belangrijke stap daartoe namen de regeringsleiders in 2000 door een plechtige verklaring over grondrechten aan te nemen. Deze verklaring, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is een opsomming van fundamentele rechten. De EU belooft die rechten te respecteren. In het Handvest staan artikelen die onder andere de menselijke waardigheid, de vrijheden, de gelijkheid en rechten in het kader van het burgerschap vastleggen. Het Handvest legt ook het recht op gelijke behandeling vast en de tekst bevat een verbod op discriminatie op een groot aantal gronden. Omdat het alleen een verklaring is, is het Handvest geen geldende wet. De hoogste Europese rechter, het Hof van Justitie, heeft het Handvest niet erkend als rechtsbron.

In de Grondwet wordt dat anders. Het Handvest is als een apart hoofdstuk opgenomen. EU-burgers die vinden dat de EU, of de lidstaten die EU-regels uitvoeren, hen discrimineren, kunnen in een juridische procedure nu nog geen beroep doen op het Handvest. Als de Grondwet wordt aangenomen, kan de rechter op grond van het Handvest een uitspraak doen, omdat deze instellingen er dan aan gebonden zijn.

2. Wat verandert de Grondwet op het terrein van gelijke behandeling?

Een belangrijk doel van de Grondwet is het vervangen van de verdragen die nu de basis voor de Europese Unie vormen. In deze verdragen, het EG-verdrag (verder: VEG) en het EU-verdrag (verder: VEU), staan een aantal bepalingen over gelijke behandeling. In het volgende stuk worden de regelingen over gelijke behandeling die in het VEG en het VEU staan vergeleken met de regeling zoals die in de Grondwet staan.

Waarden van de Unie

VEG en VEU: In de huidige verdragen is geen bepaling opgenomen over gelijke behandeling als waarde van de Unie. Wel wordt in de inleiding van het VEU gesteld dat de lidstaten de Unie oprichten onder de 'gehechtheid aan de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat'. Gelijke behandeling is onderdeel van de mensenrechten en fundamentele vrijheden.

Grondwet: In het tweede artikel van de Grondwet worden eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat genoemd als de waarden waarop de Unie berust. De lidstaten hebben deze waarden gemeen in samenlevingen die worden gekenmerkt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van mannen en vrouwen (artikel 1-2).

Doelstellingen van de Gemeenschap en de Unie

VEG: Volgens de tekst van dit verdrag heeft de Gemeenschap als doel het 'bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de Gemeenschap, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, de economische en sociale samenhang

en de solidariteit tussen de lidstaten' (artikel 2 VEG). Om dit doel te bereiken zal de Gemeenschap bij haar optreden streven naar het opheffen van de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen en het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen (artikel 3, tweede lid VEG). Hiermee wordt de zogenoemde *mainstreaming* van seksegelijkheid opgenomen. Dit houdt in dat de EU bij het opstellen van beleid en regels op alle terreinen, van landbouw tot asielbeleid, de gelijkheid tussen mannen en vrouwen moet bevorderen. De *mainstreaming* is in het VEG beperkt tot gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Andere non-discriminatiegronden noemt het verdrag niet.

VEU: De eerste artikelen van het verdrag omschrijven als doel van de Unie onder meer 'de bevordering van een evenwichtige en duurzame economische en sociale vooruitgang, met name door de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen, door de versterking van de economische en sociale samenhang' (artikel 2 VEU). Een expliciete verwijzing naar non-discriminatie of gelijke behandeling is niet opgenomen.

Grondwet: Tot de doelstellingen van de Unie hoort de bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie, en de bevordering van sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind.

De *mainstreaming* van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, die ook in het VEG voorkomt, is opgenomen in artikel III-116: 'Bij ieder in dit deel bedoeld optreden streeft de Unie naar opheffing van de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen en naar bevordering van de gelijkheid van vrouwen en mannen.' Daarnaast hebben de EU-leiders bij dit artikel een verklaring aangenomen, die de Unie oproept om huiselijk geweld te bestrijden.

De Grondwet kent een nieuw artikel over *mainstreaming* van algemeen non-discriminatiebeleid. In artikel III-118 staat: 'Bij de bepaling en de uitvoering van ieder beleid en optreden bedoeld in dit deel streeft de Unie naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.'

Grondrechten

VEG en VEU: De verdragen kennen geen opsomming van fundamentele rechten. Wel is in het Handvest voor de Grondrechten uit 2000 een hoofdstuk aan gelijkheid gewijd. Dit Handvest heeft echter nog geen bindende kracht.

Grondwet: Het Handvest voor de Grondrechten is in zijn geheel onderdeel van de Grondwet en is daarmee bindend voor de instellingen van de EU en voor de lidstaten, voor zover die de EU-regels toepassen. Hoofdstuk II van het Handvest is gewijd aan gelijkheid en bevat een bepaling die discriminatie op een reeks van non-discriminatiegronden verbiedt: geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbepalingen, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele voorkeur (artikel II-81). De gelijkheid van mannen en vrouwen wordt gewaarborgd, waarbij de mogelijkheid bestaat om positieve maatregelen te nemen die het 'ondervertegenwoordigde geslacht' specifieke voordelen toekennen (artikel II-83).

De rechten van ouderen worden met name genoemd (artikel II-85) en het document eerbiedigt het recht op maatregelen die de zelfstandigheid en integratie van mensen met een handicap bewerkstelligen (artikel II-86).

Beleid en maatregelen

VEG en VEU: Discriminatie op grond van nationaliteit is verboden. Deze maatregel (artikel 12 VEG) is in het verdrag opgenomen als uitvloeisel van de vrijheid van personenverkeer tussen de lidstaten van de EU.

Sinds het Verdrag van Amsterdam kan een de Unie 'passende maatregelen nemen om discriminatie wegens geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden' (artikel 13 VEG). Bij het ontwikkelen

van deze maatregelen heeft het Europees Parlement slechts adviesrecht. De EU heeft in 2000 twee richtlijnen aangenomen, die de lidstaten verplichten om wettelijke maatregelen te nemen tegen discriminatie. De lidstaten onderhandelen nog over een derde richtlijn, die gaat over gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij het aanbod van goederen en diensten. Ook is een bepaling opgenomen (artikel 13, tweede lid VEG) die het mogelijk maakt om stimuleringsmaatregelen te treffen. Hierbij moet gedacht worden aan projecten die met subsidies van de EU betaald worden.

Grondwet: Het bestaande artikel 13 is in gewijzigde vorm overgenomen in de Grondwet (artikel III-124). De belangrijkste wijziging betreft de rol van het Europees Parlement. In het voorgestelde artikel krijgt het EP instemmingsrecht in plaats van slechts adviesrecht. De democratische controle wordt daarmee versterkt.

Gelijke behandeling M/V

VEG en VEU: Een aparte bepaling in het VEG regelt het recht op gelijk loon en gelijke behandeling van mannen en vrouwen (artikel 141 VEG). Indien mannen en vrouwen gelijkwaardige arbeid verrichten, moet de beloning daarvoor gelijk zijn. Daarnaast moet de EU maatregelen nemen die gelijke behandeling en gelijke kansen van mannen en vrouwen bij de arbeid verzekeren. Om aan die plicht te voldoen heeft de Unie een aantal richtlijnen uitgevaardigd die gelijke beloning en de gelijke behandeling bij de arbeid en in de sociale zekerheid vastleggen. Daarnaast is het de lidstaten toegestaan om positieve actie ten behoeve van 'het ondervertegenwoordigde geslacht' te nemen.

Grondwet: het artikel 141 VEG is in iets gewijzigde vorm overgenomen in de Grondwet (artikel III-214). Inhoudelijk is er geen verandering, alleen het taalgebruik is gemoderniseerd.

Racisme en vreemdelingenhaat

VEG en VEU: De EU is verantwoordelijk voor het scheppen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Tot dat beleidsterrein hoort het optreden tegen racisme en vreemdelingenhaat. De EU heeft afgesproken dat politie en justitie van de lidstaten gezamenlijk zullen optreden om racisme en vreemdelingenhaat te voorkomen en te bestrijden (artikel 29 VEU). De Europese Commissie diende in 2000 een voorstel in om de wetgeving van de lidstaten meer op een lijn te brengen. Het aanzetten tot haat, het ontkennen van de Holocaust en andere racistische misdrijven zouden volgens het voorstel in alle landen strafbaar moeten zijn. De lidstaten konden het echter nog niet eens worden over de precieze tekst van het voorstel.

Grondwet: Het voorkomen en bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat is gehandhaafd in de bepaling die de Unie tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht verklaart. Daartoe dient de Unie maatregelen te nemen (artikel III-257). Dit legt een zwaardere verplichting op dan de oproep voor een gezamenlijk optreden, zoals dat in het VEU staat.

3. Conclusies

De voorgestelde Grondwet voor Europa biedt in vergelijking met de verdragen die nu gelden meer mogelijkheden om gelijke behandeling in de Europese Unie te bereiken.

Het principe van gelijkheid wordt nadrukkelijk genoemd als één van de kernwaarden waar Europa voor staat. Het bereiken van gelijke behandeling en het bestrijden van discriminatie worden als doel van de EU genoemd.

De uitwerking van deze principes in verschillende artikelen van de Grondwet legt op een aantal punten een zwaardere en minder vrijblijvende plicht op aan de EU en aan de lidstaten dan onder de bestaande verdragen.

Belangrijk is de plicht om er voor te zorgen dat discriminatie bestreden wordt in al het beleid van de EU.

Dat het Europees Parlement meer invloed krijgt bij het opstellen van maatregelen die specifiek gericht zijn op bestrijding van discriminatie is een stap voorwaarts.

Tot slot: papier is geduldig.

De Grondwet voor Europa is een dwingende leidraad voor de instellingen van de Europese Unie en voor de regeringen van de lidstaten die het EU-beleid uitvoeren. Net als nu moeten de fraaie woorden van de teksten worden omgezet in wetten en beleid die de Europese burgers direct raken. Personen en organisaties zullen hun regering en hun parlementariërs in het nationale en het Europees Parlement moeten aanspreken op de beloftes die in de Grondwet zijn opgenomen.

Meer informatie over bestrijding van discriminatie:

www.discriminatie.nl

Zie ook:

Chronisch Zieken- en Gehandicaptenraad: www.cg-raad.nl

E-Quality, kenniscentrum op het gebied van emancipatie in de multiculturele samenleving:

www.e-quality.nl

Kenniscentrum lesbisch en homo-emancipatiebeleid: www.homo-emancipatie.nl

Expertisecentrum leeftijd en maatschappij: www.leeftijd.nl

Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie: www.lbr.nl

Meer informatie over de Grondwet voor Europa en over het referendum van 1 juni 2005:

www.referendumwijzer.nl

www.grondweteuropa.nl

www.grondweteu.nl

http://europa.eu.int/constitution/index_nl.htm

www.grondwetnee.org

Meer informatie over deze factsheet of over het Platform Artikel 13 is te krijgen bij Dick Houtzager, info@lbr.nl of 010-2010201.