

De Europese Unie en vrouwenrechten

Van het recht op gelijk loon tot grondrecht?

Anna van der Vleuten

De Europese Unie heeft grote invloed gehad op de rechten van vrouwen in haar lidstaten.¹ In tegenstelling tot de meeste internationale rechtsbepalingen kan Europees recht immers rechtstreeks doorwerken in nationaal recht en rechtspraak. Beleidsmakers hebben impliciete of expliciete opvattingen over mensenrechten van vrouwen, die zij vertalen in doelstellingen voor beleid dat op zijn beurt bepaalde opvattingen over vrouwenrechten codificeert. Daarom is het interessant te onderzoeken welke opvattingen aan Europees beleid voor vrouwenrechten ten grondslag liggen en hoe zij vanuit genderperspectief moeten worden beoordeeld. Deze vraag is des te relevanter omdat Europees beleid in de afgelopen twintig jaar grote veranderingen lijkt te hebben ondergaan.

In dit artikel presenteer ik een conceptueel kader waarin ik verschillende doelstellingen ten aanzien van rechten van vrouwen onderscheid. Vervolgens breng ik het Europese beleid in kaart. De veranderingen die sinds de jaren negentig hebben plaatsgevonden, blijken te hebben geleid tot verbreding van de in de Europese Unie dominante doelstelling ten aanzien van vrouwenrechten als de wettelijke gelijkheid van werkende vrouwen aan de mannelijke norm. Ze hebben echter niet geleid tot een

feministische transformatie van de visie op vrouwenrechten in het Europese beleid.

Mensenrechten van vrouwen – een driedeling

Het begrip mensenrechten van vrouwen maakt duidelijk dat de mensenrechten-catalogus minder universeel, inclusief en neutraal is dan ze lijkt. Juriste Jenny Goldschmidt betoogt dat mensenrechten pas universele gelding hebben als eerst het genderde karakter van ogenschijnlijk neutrale rechten wordt blootgelegd en rekening gehouden wordt met ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen (1995, p. 87). Vervolgens dient de staat bij te dragen aan de handhaving van deze genderde mensenrechten en het opheffen van de genoemde verschillen. Een dergelijke catalogus van vrouwenrechten vinden we in het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen uit 1979 (Groenman, Van Vleuten, Holtmaat, Van Dijk en De Wildt, 1997, bijlage 1). De Commissie Groenman, ingesteld door de Nederlandse regering om haar van advies te dienen inzake dit verdrag, heeft er een driedeling uit afgeleid wat betreft de verplichtingen van de staat om deze rechten te verwezenlijken, te weten: gelijkheid,



De Europese lidstaten

positieverbetering en bestrijding van de dominante genderideologie (Groenman et al., 1997, pp. 21-27). Zij heeft oog voor de verwevenheid van de juridische en politieke dimensies van vrouwenrechten als ze stelt dat de rechten van vrouwen niet werkelijk gewaarborgd kunnen worden zolang niet alle drie de doelstellingen verwezenlijkt zijn. Daarom vormt deze driedeling een nuttig kader om Europees beleid door te lichten op de opvattingen van vrouwenrechten die eraan ten grondslag liggen.

Gelijkheid, de eerste verplichting, houdt in dat discriminatie dient te worden uitgebannen. Deze verplichting verwijst naar het klassieke grondrecht dat geen onderscheid gemaakt mag worden naar geslacht of onverbreekbaar met geslacht verbonden kenmerken. Ook indirecte discriminatie, waarbij seksneutrale regelingen als gevolg van bestaande maatschappelijke verschillen een onevenredig nadelig effect hebben voor vrouwen, is ongeoorloofd. Gelijkheid tendert echter naar *sameness* als een bepaalde norm wordt vastgelegd waaraan gelijkheid wordt afgemeten en waarnaar vrouwen (en mannen) zich moeten voegen. Als dan de middelen om aan die norm te voldoen structureel verschillen, houdt gelijkheid ongelijke kansen in stand. Strikte doorvoering van het formele gelijkheidsbeginsel zal dan ook tot verslechtering van de positie van vrouwen leiden als bijzondere

maatregelen ter bescherming van vrouwen worden afgeschaft en beleidsmakers uit bezuinigingsoverwegingen kiezen voor 'levelling down' van voorzieningen ('even slecht is ook gelijk').

Daarom is de tweede verplichting, positieverbetering, van belang. Deze verplichting verwijst naar de taak van de staat om de sociale, burgerlijke, economische, culturele en politieke mensenrechten van vrouwen te realiseren. Daarbij gaat het om het uitbannen van vormen van discriminatie die voortvloeien uit de structureel zwakkere positie van vrouwen, lichamelijke kwetsbaarheid en in patriarchale culturen gewortelde vooroordelen. Er valt ook bescherming tegen geweld en seksuele intimidatie onder, evenals de strijd tegen vervrouwelijking van de armoede en voor toegang tot krediet en bezit. Positieverbetering vraagt behalve om bescherming tegen discriminatie ook om optreden van de overheid om verandering te bewerkstelligen, zoals positieve actie of een voorkeursbeleid. Dergelijk beleid botst met het formele gelijkheidsbeginsel, maar draagt ertoe bij materiële gelijkheid te realiseren. Toch reduceert ook positieve actie gelijkheid tot *sameness*, al behelst ze een erkenning van het structurele verschil in mogelijkheden om die *sameness* te realiseren.

De derde doelstelling richt zich op transformatie van vooroordelen, sekserollen en stereotypering die gebaseerd zijn op het idee van superioriteit van een van beide seksen. Gendergelijkheid wordt in deze visie het transformeren van bestaande normen en van wat mannelijk/vrouwelijk is respectievelijk zou moeten zijn. Niet langer is *sameness* de basis, maar de erkenning van gelijkheid in verscheidenheid. Vrouwen en mannen worden niet als twee homogene groepen gezien en er wordt niet langer uitgegaan van één (mannelijke) norm die door

vrouwen moet worden nagevolgd en waarvoor ze gecompenseerd moeten worden als ze deze niet kunnen halen. Deze transformatie richt zich ook op de erkenning van de samenhang tussen discriminatie op basis van sekse, ras, klasse, leeftijd en seksuele voorkeur.

Op basis van deze driedeling zijn er interessante verschuivingen te constateren in het Europese beleid ten aanzien van vrouwenrechten.

Het klassieke beleid voor gelijke rechten

De Europese Unie heeft naam gemaakt met haar beleid voor gelijke rechten, te beginnen met de bepaling in 1957 dat vrouwen voor hetzelfde werk hetzelfde loon moesten krijgen als mannen (Verdrag van Rome, art. 119). Door juristen en politicologen is veel geschreven over de ontwikkeling (Prechal & Burrows, 1990; Hoskyns, 1996; Van der Vleuten, 2007) van het Europese genderbeleid. Dat bestond uit wettelijke bepalingen (richtlijnen) die, meestal na moeizame onderhandelingen, door regeringsvertegenwoordigers werden goedgekeurd. De drie belangrijkste richtlijnen legden het recht op gelijke beloning, recht op gelijke toegang tot de arbeidsmarkt en tot sociale zekerheid vast.² Enerzijds versterkten de richtlijnen de rechtspositie van werkende vrouwen. In Nederland verwierpen vrouwen dankzij 'Brussel' ondermeer het wettelijk recht op gelijk loon, betere pensioenrechten, betere rechten rond zwangerschap en voor parttimers. Anderzijds leidden ze soms tot een verslechtering van de positie van vrouwen als gevolg van drie beperkingen: de invalshoek (gendergelijkheid), het instrument (een wettelijke bepaling) en het domein (economische rechten).

Gendergelijkheid is in deze Europese richtlijnen gebaseerd op *sameness*. Gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden, met voorbijgaan aan onderliggende structurele ongelijkheden. De richtlijn Gelijke Beloning verbiedt vrouwen slechter te betalen dan mannen die hetzelfde werk doen, maar ze kan niet verbieden dat, gegeven de arbeidsmarktsegregatie, 'vrouwenwerk' systematisch lager ingeschaald wordt dan werkzaamheden die vooral door mannen worden verricht. Een ongelijke verdeling van zorgtaken leidt ertoe dat vrouwen vaker dan mannen hun beroepsleven tijdelijk onderbreken en minder pensioen opbouwen. De richtlijn Gelijke Behandeling heft deze ongelijkheid niet op, maar heeft er wel toe geleid dat de pensioensleeftijd voor vrouwen en mannen gelijkgetrokken werd, waardoor vrouwen zich genoodzaakt zagen langer door te werken – een voorbeeld van *levelling down*. De richtlijn betekende ook dat seksespecifieke beschermende maatregelen, zoals het verbod op nacht arbeid voor vrouwen, moesten worden afgeschaft dan wel uitgebreid naar beide seksen. Tenslotte wringt *sameness* keer op keer met het gegeven dat alleen vrouwen zwanger kunnen worden en borstvoeding kunnen geven. Het Europese Hof oordeelde dat discriminatie op grond van zwangerschap altijd directe discriminatie is omdat ze gebaseerd is op biologische kenmerken die uniek zijn voor vrouwen.³

De beperking van Europese regelgeving tot de arbeidsmarkt leidde ertoe dat geweld tegen vrouwen buiten beeld bleef. Seksuele intimidatie mocht alleen geproblematiseerd worden voorzover ze de productiviteit van werkneemsters schaadde. Gelijke behandeling in sociale zekerheid gold alleen arbeidgerelateerde uitkeringen. Gezinsbeleid werd van de Europese agenda geweerd tenzij het rechtstreeks de arbeids-



Margaret Thatcher

marktpositie van vrouwen betrof, of de zorg om vergrijzing en andere demografische ontwikkelingen die gevolgen zouden hebben voor de Europese concurrentiepositie.

De beperking tot wettelijke instrumenten betekent dat het wel mogelijk is om bijvoorbeeld directe en indirecte discriminatie bij sollicitaties te verbieden, maar niet om seksesegregatie op de arbeidsmarkt te doorbreken en de *genderbias* in functie-eisen bij te stellen. Het beginsel van positieve actie in de Gelijke Behandelingsrichtlijn verhield zich bovendien slecht tot het gelijkheidsbeginsel. Klachten van mannen die zich bij sollicitaties gepasseerd voelden, leidden in de jaren negentig tot geruchtmakende rechtszaken waarin het Hof praktijken als 'bij gelijke geschiktheid geven we de voorkeur aan een vrouw' afkeurde.⁴

Het Europese beleid was dus gericht op de doelstellingen 'gelijkheid' en 'positieverbetering', waarbij gelijkheid prioriteit had. De pogingen van feministische experts, soms gesteund door leden van de Europese Commissie, om ook sekserollen en genderideologie ter discussie te stellen, werden door de regeringsvertegenwoordigers steevast geblokkeerd met het argument dat dit buiten de taakstelling van de Europese Unie viel.

Het nieuwe beleid voor gendergelijkheid⁵

In de afgelopen twintig jaar zijn de Europese verdragen verschillende keren veranderd om de positie van (West-)Europa in een veranderende wereld veilig te stellen en een zich uitbreidende Europese Unie bestuurbaar te houden. Goedkeuring van het Verdrag van Maastricht (1992) doorbrak de stagnatie die op sociaal gebied was ontstaan door veto's van de Britse regering onder Margaret Thatcher, die niet via de Europese achterdeur sociale wetgeving wilde binnenhalen die ze juist op nationaal niveau had afgeschaft. Het belang van Europees sociaal beleid nam in de loop van de jaren negentig toe, omdat Europese burgers kritisch stonden tegenover het Verdrag van Maastricht en de Europese Monetaire Unie die daarin was overeengekomen. In referenda kreeg hun verzet tegen een 'Europa van het grootkapitaal' een stem. Ook dwong oplopende werkloosheid regeringen tot maatregelen. Verschillende regeringen waren dan ook voorstander van een sociaal gezicht voor de Europese Unie. Versterking van gelijkerechtenbeleid werd gezien als wenselijk onderdeel daarvan, omdat de Europese Commissie, het Europees Parlement en nationale en Europese vrouwenorganisaties daar sterk op aandrongen. Ook

was gebleken in referenda en opiniepeilingen dat vrouwen nog negatiever over Europese integratie dachten dan mannen.

Nieuwe spelers

In 'Maastricht' kregen de Europese vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers het recht om gezamenlijk bindende afspraken te maken over sociaal beleid, die vervolgens door de Raad van Ministers in de vorm van een richtlijn werden goedgekeurd. De procedure leidde in 1995 tot de goedkeuring van de Richtlijn inzake ouder-schapsverlof die al sinds 1981 op de agenda stond (Commissie, 2008a). Al leek dit een doorbraak, in werkelijkheid was de winst beperkt. Alle netelige aspecten, zoals recht op doorbetaling van loon en sociale zekerheid, werden namelijk overgelaten aan de nationale wetgever en in slechts drie lidstaten leverde de richtlijn verbetering op ten opzichte van bestaande regelingen. In 1996 bereikten werkgevers en werknemers ook een akkoord over parttime werk. De Commissie, sommige vakbondsvertegenwoordigers en vrouwenorganisaties benadrukten de mogelijkheden die deeltijdwerk bood voor herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. Werkgevers stelden dat zorg een strikt private verantwoordelijkheid is (Bleijenbergh, 2004) en zagen deeltijdwerk vooral als middel voor flexibilisering van arbeid. Sociale zekerheid werd geschrapt, hoewel het Hof van Justitie in verschillende arresten ongelijke behandeling van deeltijders wat betreft sociale zekerheid al een bron van indirecte discriminatie had genoemd.⁶ Een derde richtlijn uit 1999 betrof een verbod op de discriminatie van tijdelijke arbeidskrachten. De richtlijn memoreert zelf dat vooral vrouwen tijdelijke contracten hebben, waardoor ze een bijdrage levert aan het realiseren van gelijke kansen tussen mannen en vrouwen. Helaas

werd uitzendwerk uit de richtlijn gehaald en is de invoering van maatregelen op basis van de richtlijn afhankelijk van de instemming van werkgevers en vakbonden, die er vaak de voorkeur aan geven om zaken te regelen in collectieve arbeidsovereenkomsten in plaats van via een wet. Werkgevers zijn bovendien tegenstander van elke afspraak die de arbeidskosten zou kunnen verhogen, terwijl vakbonden angst hebben onderhandelingsmacht uit handen te geven en vaak andere prioriteiten hebben dan in preciaire omstandigheden werkende vrouwen.

Deze corporatistische procedure heeft verder geen overeenkomsten over gendergelijkheid opgeleverd. De werkgevers weigerden het voorstel van de Europese Commissie over seksuele intimidatie in overweging te nemen omdat ze van mening waren dat 'the issue was not the domain of agreements involving them' (Van der Vleuten, 2007, p. 154). Een voorstel voor omkering van de bewijslast wilden ze niet in behandeling nemen omdat het hen met kosten en verantwoordelijkheden zou opzadelen. Als het gaat om Europese afspraken over gendergelijkheid is de rol van werkgevers en werknemers dus van beperkte waarde. Het tegenovergestelde geldt voor het Europees Parlement.

In het Verdrag van Maastricht werd voor een aantal beleidsterreinen de co-decisieprocedure ingevoerd, waardoor het Europees Parlement niet langer slechts een adviserende rol had, maar voortaan op gelijke voet met de Raad van Ministers richtlijnen goed- of afkeurde. Deze co-decisieprocedure geldt niet voor onderwerpen die nationaal 'gevoelig' liggen, zoals sociale zekerheid of bestrijding van discriminatie op grond van seksuele geaardheid, maar wel voor gelijke behandeling en arbeidsvoorwaarden. Het Europees Parlement is erin geslaagd zijn stempel te drukken op de

Richtlijn voor de Omkering van Bewijslast (97/80/EG) en de herziene Richtlijn Gelijke Behandeling (2002/73/EG) (Commissie, 2008a). Bij deze laatste resulteerden de amendementen van het Europees Parlement in een heldere definitie van verschillende soorten discriminatie, inclusief voor de eerste keer een expliciete erkenning van intimidatie en seksuele intimidatie als vorm van seksediscriminatie (Gregory, 2000). Het Europees Parlement slaagde er ook in de bescherming van vrouwen in geval van zwangerschap en moederschap te versterken (Van der Vleuten, 2007, p. 161).

De versterkte wetgevende positie van het Europees Parlement heeft indirect de invloed op de besluitvorming vergroot van niet-gouvernementele organisaties zoals de European Women's Lobby en de International Lesbian and Gay Association. Traditioneel vonden zij financiële steun en gehoor bij de Europese Commissie, die hun expertise graag benutte in de beleidsvoorbereiding, maar pas nu kunnen zij door lobbyen bij het Europees Parlement ook de uitkomst beïnvloeden.

Nieuwe onderwerpen

Het domein van Europees beleid voor gendergelijkheid is in verschillende richtingen uitgebreid. Een eerste uitbreiding betreft discriminatie buiten het werk. De drijfveer hiervoor was de naderende uitbreiding van de Europese Unie met landen die nog weinig stabiele democratieën hadden en de golf van racisme en vreemdelingenhaat in de 'oude' lidstaten. Daarom namen de regeringsleiders in 1997 in het Verdrag van Amsterdam een artikel op dat een wettelijke basis bood om discriminatie op grond van geslacht, ras, etnische afkomst, geloof, overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele voorkeur te bestrijden (VEG art. 13).⁷ De eerste artikel 13-richtlijn verbood dis-

criminatie op grond van ras en afkomst (2000/43/EG). Seksediscriminatie ontbrak, omdat deze door de bestaande richtlijnen zou zijn afgedekt. In verschillende opzichten ging de richtlijn verder dan de bestaande gelijkerechtenrichtlijnen, omdat ook discriminatie in het onderwijs, in toegang tot goederen en sociale bescherming verboden werd. Uit vrees dat dit zou leiden tot een 'gelijkheidshiërarchie' waarin blanke vrouwen slechter beschermd zouden zijn dan zwarte vrouwen, ijverde het Europees Parlement er met succes voor dat ook bepalingen in de nieuwe Gelijke Behandelingsrichtlijn (zie vorige paragraaf) werden aangescherpt.

Ook de richtlijn voor gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en levering van goederen en diensten betrof discriminatie buiten de werkplek (Richtlijn 2004/113/EG). Hierbij ging het onder meer om seksediscriminatie bij het verstrekken van hypotheek, afsluiten van verzekeringen en pensioenen, afbeelden in advertenties en de media. Het voorstel stuitte op fel verzet. Het Duitse boulevardblad *Bild* verweet Europese feministen dat zij de 'sexy cover girls' wilden verbieden die 'ons treurige kantoorbestaan opvrolijken' (Ceiber Weber, 2003). Discriminatie in advertenties en media werd uit de uiteindelijke versie geschrapt, maar verder leverde de richtlijn vooruitgang op, omdat vrouwen in geval van discriminatie voortaan niet alleen als werknemster maar ook als burger bij de Europese rechter hun gelijk konden halen.

Een tweede uitbreiding is het verbod op andere bronnen van discriminatie. Een richtlijn die eveneens gebaseerd is op artikel 13 verbiedt discriminatie op grond van religie, overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele voorkeur, maar deze richtlijn be-



Europees Parlement, Brussel

Bron: IIAV, oorsp. NVR

perkt zich wel weer tot arbeid (2000/78/EG).

Een derde uitbreiding betreft 'body politics'. In 1990 had de Europese Commissie alleen een niet-bindende resolutie goedgekeurd gekregen die seksuele intimidatie op de werkplek tot voorwerp van Europees beleid maakte op grond van het argument dat seksuele intimidatie een obstakel was voor de integratie van vrouwen in de arbeidsmarkt (Resolutie 90/C 157/02). In 2002 werd seksuele intimidatie op het werk en bij sollicitaties onderdeel van de nieuwe Gelijke Behandelingsrichtlijn. Seksegerelateerd geweld in bredere zin kwam op de agenda dankzij druk van nationale en Europese vrouwenorganisaties en het Europees Parlement. De EU-lidstaten zagen niet de noodzaak van Europees beleid. Dat veranderde toen de grenscontroles tussen

EU-lidstaten werden opgeheven, waardoor afspraken moesten worden gemaakt over de toelating van asielzoekers, vluchtelingen en immigranten en over bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit zoals mensenhandel. De uitbreiding met Oost-Europese landen in 2004 vergrootte de urgentie van de kwestie, omdat de vrees bestond dat criminele netwerken gebruik zouden maken van de slecht gecontroleerde oostgrenzen en Oost-Europese vrouwen slachtoffer zouden worden van seksuele uitbuiting. Er was echter geen verdragsbasis voor de bestrijding van seksueel geweld. Daarom rekte de Europese Commissie het begrip volksgezondheid op tot 'lichamelijk, geestelijk en sociaal welbevinden', waardoor ze de gevolgen van seksueel geweld kon presenteren als een volksgezondheidsprobleem waarvoor Europees optre-

den vereist was op grond van artikel 152 EG (Verdrag van Amsterdam). Veel druk van het Europees Parlement leidde tot de goedkeuring van Daphne, een programma voor de bestrijding van seksueel geweld jegens kinderen, jongeren en vrouwen. Het programma ondersteunt projecten op het gebied van preventie, onderzoek, daderbehandeling en slachtofferhulp. De beperking van artikel 152 als verdragsbasis is dat de Commissie alleen dergelijke projectsteun kan bieden, en geen bindende Europese regelgeving mag voorstellen met betrekking tot onderwerpen als genitale verminking, gedwongen uithuwelijken van meisjes en huiselijk geweld. Op het gebied van strafrechtelijke samenwerking voor de bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen lijkt wel vooruitgang in zicht. Het Verdrag van Lissabon opent de mogelijkheid dat Raad en Europees Parlement op dit gebied maatregelen overeenkomen volgens de co-decisieprocedure (art. 83 VWEU).⁸

Met deze uitbreidingen is nog geen 'catalogus van grondrechten' ontstaan. Die komt er met het Handvest van de Grondrechten dat aan het Verdrag van Lissabon is gehecht. In dit handvest zijn de politieke, economische en sociale rechten van burgers vastgelegd, maar het bevat geen vrouwenrechten die nog niet gewaarborgd waren in andere internationale verdragen en nationale grondwetten. Het Handvest is een toetssteen voor het Hof, maar vormt nadrukkelijk geen basis voor uitbreiding van bevoegdheden van de EU of nieuw Europees beleid. In het Handvest worden bijvoorbeeld het recht om te huwen en het recht een gezin te stichten genoemd, met de toevoeging dat deze rechten gewaarborgd worden volgens de nationale wetten. Slecht nieuws dus voor lesbische paren in alle lidstaten waar zij deze rechten ontberen.

Nieuwe methoden

De strategie van gendermainstreaming en de Europese Werkgelegenheidsstrategie zijn nieuwe beleidsmethoden met betrekking tot gendergelijkheid. Ze zijn beide gebaseerd op artikel 3(2) in het Verdrag van Amsterdam, dat stelt dat de Europese Unie de taak heeft in al haar activiteiten en beleid ongelijkheden tussen man en vrouw te elimineren en gelijkheid te bevorderen. Deze – potentieel – enorme sprong vooruit was te danken aan de bewustwording naar aanleiding van de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Beijing (1995), de beloften die lidstaten daar deden en de pressie van nationale vrouwenorganisaties, de Europese Vrouwenlobby en het Europees Parlement om die beloften na te komen. Gendermainstreaming betekende op papier een zeer verstrekkende uitbreiding van het domein van gendergelijkheid, omdat gender in alle beleid geïntegreerd moest worden. De facto betekende het dat beleidsmakers specifieke expertise moesten ontwikkelen en overtuigd moesten worden om bij al hun beleidsvoorstellen rekening te houden met gevolgen voor genderverhoudingen. De interventie van Europees Commissaris Neelie Kroes getuigt van deze visie, toen zij protesteerde tegen het opnemen van enkele West-Afrikaanse landen op de lijst van 'veilige landen' waar asielzoekers naar konden worden teruggestuurd, terwijl genitale verminking en seksueel geweld deze landen voor vrouwen juist bijzonder onveilig maken (Kubosova & Kuchler, 2006). Gendermainstreaming krijgt vooral vorm door 'zachte methoden' zoals *pilot projects*, streefcijfers, scoreborden en uitwisseling van goede praktijken. Tussen 1999 en 2004 ontwikkelde de lidstaat die het halfjaarlijks voorzitterschap van de Europese Unie bekleedde telkens op een specifiek terrein indicatoren: vrouwen

in politieke besluitvorming (Finland), gelijk loon (België), combinatie van werk en zorg (Frankrijk), geweld tegen vrouwen (Denemarken), vrouwen in economische besluitvorming (Italië) en seksuele intimidatie op het werk (Nederland). De mate waarin beleidsterreinen 'gegendermainstreamd' zijn, verschilt sterk. Zo is gender een toetssteen voor al het Europees ontwikkelingsbeleid, maar slechts zelden in Europees handelsbeleid, terwijl dat vaak negatieve gevolgen heeft voor de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden (Novitz, 2008). De Structuurfondsen houden bij projecten uit het Europees Sociaal Fonds wel rekening met gender, maar gendermainstreaming verloopt zeer moeizaam bij projecten op gebieden zoals transport, milieu en rurale ontwikkeling (Luxembourg Presidency, 2005). Er zijn talloze arbeidsgerelateerde indicatoren, maar nog geen op het gebied van seksegerelateerde misdaad of seksestereotypering in de media (Commissie, 2006).

De Europese Werkgelegenheidsstrategie werd ontwikkeld om de hoge werkloosheid aan te pakken zonder bevoegdheden over te hevelen naar 'Brussel'. Gelijke kansen is een van de vier thema's waarover de Europese regeringsleiders richtsnoeren goedkeuren en streefcijfers formuleren. De richtsnoeren moeten door middel van de Open Coördinatie Methode⁹ worden uitgevoerd, zodat elke lidstaat zijn doelstellingen kan realiseren op een wijze die aansluit bij de nationale context. Het meest zichtbare resultaat is een constante productie van ranglijsten op werkgerelateerde onderwerpen zoals arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, werkloosheid, kinderopvang en verkleining van het loonverschil tussen mannen en vrouwen. Dat is meteen een belangrijke beperking: de strategie richt zich

op doelstellingen die zich in meetbare indicatoren laten opknippen en vertalen.

Kunnen deze nieuwe spelers, nieuwe thema's en nieuwe instrumenten nu een Europees beleid voor de rechten van vrouwen vormgeven, dat andere doelstellingen kan realiseren dan het oude beleid?

Langs de meetlat van drie doelstellingen

We zagen dat gelijkheid, de eerste doelstelling, in het 'oude' beleid van Europese richtlijnen een centrale plaats innam, maar beperkt was als gevolg van het instrument (wetgeving, formele gelijkheid) en de reikwijdte (arbeidsmarkt). Rechten van vrouwen zijn sindsdien slechts selectief uitgebreid buiten de wereld van betaald werk. Zolang gelijkheid gebaseerd blijft op *same-ness*, blijft de materiële positieverbetering van veel vrouwen beperkt.

Positieve verbetering, de tweede doelstelling, vergt behalve bescherming tegen discriminatie ook maatregelen om vrouwen kansen te geven om hun rechten te benutten. Positieve actie is hiervoor een instrument. De al genoemde arresten van het Europees Hof leidden ertoe dat in het Verdrag van Amsterdam de bepaling werd opgenomen dat het beginsel van gelijke behandeling niet belet dat een lidstaat maatregelen neemt om 'de uitoefening van een beroepsactiviteit door het ondervertegenwoordigde geslacht te vergemakkelijken of om nadelen in de beroepsloopbaan te voorkomen of te compenseren' (artikel 141.4 VEG). Ook in de geamendeerde Gelijke Behandelingsrichtlijn (2002/73/EC) werd het beginsel opgenomen. Toch is het geen sterk instrument, omdat de toepasbaarheid beperkt is tot de arbeidsmarkt en een wettelijke verplichting of heldere criteria voor de toepassing ervan ontbreken. Daarmee

is positieve actie geen verplichting met de hardheid van het discriminatieverbod.

De nieuwe strategieën werden onder meer ontwikkeld om de beperkingen van wettelijke instrumenten en de inperking tot betaalde arbeid te overstijgen. Toch lijken ze hun beloften nog niet te hebben waargemaakt. Ze missen een 'stok achter de deur' in de vorm van een Hof dat naleving kan afdwingen. In haar jaarlijkse rapportage hanteert de Europese Commissie geen specifieke set criteria om gendermainstreaming te meten. Ze beperkt zich tot een evaluatie van de positie van vrouwen en de activiteiten die door lidstaten zijn ondernomen. De druk die van deze rapportage uitgaat, is beperkt. Ranglijsten leiden er niet toe dat achterblijvers weten hoe hun positie te verbeteren, terwijl koplopers zich ten onrechte gelegitimeerd voelen op hun lauweren te rusten. Betere scores hoeven geen verbetering te betekenen; de verkleining van het verschil in arbeidsmarktparticipatie tussen mannen en vrouwen in Griekenland werd toegejuicht – terwijl deze het gevolg was van een lagere arbeidsmarktparticipatie van mannen (Verloo & Van der Vleuten, 2009). In geval van conflicterende doelstellingen – bescherming van de privésfeer versus kinderopvang – mag het Europees Hof geen uitspraak doen. De Open Coördinatie Methode beoogt het verspreiden van nieuwe ideeën en succesvolle praktijken over Europa en is gebaseerd op het idee dat regeringen graag van elkaar willen leren. De bereidheid tot leren is echter vaak beperkt tot marginale kwesties, omdat ingrijpende verandering van het eigen beleidsparadigma politiek en ideologisch gezien duur is. Vaak schieten bij beleidsmakers de expertise en het *commitment* op het gebied van gendermainstreaming tekort. Bovendien hebben *best practices* alleen waarde in hun context. Een oplossing die voor het ene

land ideaal is, werkt voor een land met een andere sociaal-economische, politieke en culturele achtergrond misschien averechts. Zo bleek de Nederlandse Emancipatie-Effectrapportage niet goed exporteerbaar, omdat de methodologie op maat gemaakt was voor de Nederlandse invulling van gendergelijkheid (Verloo & Van der Vleuten, 2009).

De nieuwe thema's hebben tot verbetering geleid omdat ze ook de rechten van vrouwen als burger tot Europees werkteerein maken. De vroegere Europese Gemeenschap had geen burgers, maar alleen werkenden en studenten. Hierin is verandering opgetreden. Specifieke rechten van vrouwen als burger vinden we terug in de bestrijding van mensenhandel en maatregelen in het kader van het al genoemde Daphne-programma voor bestrijding van seksueel geweld. Daarbij werd al aangetekend dat een solide wettelijke basis ontbreekt. De sociaal-economische rechten van vrouwen blijven beperkt tot betaalde arbeid en gebaseerd op gelijkheid als *samenness*. De vervrouwelijking van armoede kan hiermee niet worden bestreden omdat ze er mede door in stand wordt gehouden. Andere sociaaleconomische rechten, inclusief sociale zekerheid, worden door de lidstaten afgeschermd van Europese bemoeienis. Om die reden is op het gebied van gezondheidszorg slechts 'aanvullende' actie mogelijk, op het gebied van huisvesting geen. Politieke rechten van vrouwen vallen eveneens buiten de Europese bevoegdheid, maar vormen wel het voorwerp van bemoeienis door 'zachte methoden' zoals resoluties van het Europees Parlement en verklaringen van regeringsleiders betreffende de bevordering van het aantal vrouwen in de besluitvorming. Harde maatregelen als quota kunnen alleen door lidstaten genomen worden. De positie van

sommige groepen vrouwen is dus op sommige punten verbeterd, maar de Commissie stelt vast dat verticale en horizontale seksesegregatie op de arbeidsmarkt, ongelijke beloning en ongelijke verdeling van betaald werk en zorg voortduren (Commissie, 2008). Gegevens voor niet-arbeidgerelateerde aspecten ontbreken.

De derde doelstelling betreft de transformatie van genderideologie. De pogingen van de Europese Commissie en het Europees Parlement op dit gebied zijn weinig succesvol geweest. Zo definieerde het Europees Parlement geweld tegen vrouwen als 'geweld uitgeoefend door mannelijke daders tegen vrouwelijke slachtoffers, dat ongelijke gendermachtsverhoudingen in de samenleving weerspiegelt en een obstakel vormt voor pogingen om ongelijkheid tussen vrouwen en mannen uit de weg te ruimen' (Lombardo & Meier, 2007). In het Daphne-programma is geweld tegen vrouwen echter gedefinieerd als gezondheidsprobleem en uitgebreid met geweld tegen kinderen en jongeren, waardoor een gegerende analyse van de oorzaken van geweld en ongelijke machtsverhoudingen wegvalt. Ook maatregelen om sekserollen te transformeren door herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid zijn te beperkt en daarom weinig succesvol geweest. Ouderschapsverlof zonder verplichting tot doorbetaling van loon en sociale zekerheid is qua status en beloning geen gelijkwaardig alternatief voor betaald werk. Het Handvest bij het Verdrag van Lissabon legt wel het recht op betaald moederschapsverlof vast, maar niet op betaald ouderschapsverlof. Een verbod op stereotypering in de media bleek niet haalbaar. Onderwijs valt grotendeels buiten de bevoegdheid van de Europese Unie, al probeert de Europese Commissie de ontwikkeling van niet-stereotiepe genderrollen in onderwijspro-

gramma's en lesmateriaal te bevorderen via financiële steun voor *pilot projects* en *best practices*. Wel heeft artikel 13 de mogelijkheid gecreëerd om meervoudige discriminatie aan te pakken. Hiermee wordt de enkelvoudige definitie van gelijkheid, die mannen en vrouwen als homogene groepen ziet, uitgebreid naar een pluralistische definitie die toelaat de diversiteit van vrouwen (en mannen) te erkennen en gelijkheid in verscheidenheid te waarborgen.

Op Europees niveau is de transformatie van genderideologie dus nog problematischer dan op nationaal niveau. De Europese Unie is in de eerste plaats nog steeds een markt die zal bijdragen aan transformatie van genderrollen, respectievelijk reproductie van genderstereotypen als dat winst oplevert, niet met het oog op het bevorderen van vrouwenrechten. Waar 'de markt' als arena voor een dergelijke transformatie dus per definitie ontoereikend is, zou de staat moeten optreden. De Europese instellingen zijn echter beperkt in hun bevoegdheden door de Verdragen en staten zijn niet bereid nationale controle af te staan op ideologisch gevoelige terreinen. Dat zien we in de expliciete verdeling van bevoegdheden tussen het nationale en het Europese niveau, zoals vastgelegd in het Verdrag van Lissabon. Voor 'gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen op de arbeidsmarkt en behandeling op het werk betreft' (Artikel 153i VWEU) is vastgelegd dat de Europese Unie alleen 'ondersteunend en aanvullend' optreedt door middel van de Open Coördinatie Methode, *best practices* en proefprojecten. Dit betekent dat respect voor soevereiniteit zwaarder weegt dan verbetering van de positie van bijvoorbeeld lesbische vrouwen in landen met conservatieve rolopvattingen. We zien het respect voor soevereiniteit ook terug in het Handvest, dat niet werd opgenomen in



Vlaggen van de Europese lidstaten

het Verdrag van Lissabon zelf omdat het van sommige lidstaten nadrukkelijk geen supranationale grondrechtencatalogus mag zijn die de grondrechten van hun eigen burgers uitbreidt, terwijl een Europese grondrechtencatalogus als 'laagste gemene deler' van 27 grondwetten riskant of op zijn best betekenisloos is. Als het gaat om transformatie van genderrollen hebben niet-dwingende instrumenten als gendermainstreaming en *best practices*, die de nationale soevereiniteit niet in gevaar brengen, dan ook relatief de meeste potentie, al kunnen zij juist door het vrijblijvende karakter geen structurele transformatie bewerkstelligen.

Conclusie: van recht op gelijke beloning tot grondrecht?

In dit artikel hebben we gezien dat het beleid van de Europese Unie voor gendergelijkheid zich heeft ontwikkeld van wetten met een smalle focus op gelijke rechten op de arbeidsmarkt naar een arsenaal harde en zachte instrumenten met deels een breder domein dan betaald werk en deels een focus op positieverbetering en transformatie. In Tabel 1 zijn de effecten op de realisatie van de verschillende doelstellingen van rechten van vrouwen samengevat.

In de tabel zien we dat de veranderingen in Europees genderbeleid op uiteenlopende wijze en in verschillende mate bijdragen tot rechten van vrouwen. Daarbij is de nieuwe corporatistische procedure weinig aantrekkelijk, omdat ze eerder obstakels lijkt op te werpen voor transformatie dan eraan bij te dragen. Ook de Europese Werkgelegenheidsstrategie scoort niet goed als gevolg van de beperkingen in thema en beleidsinstrument. Die laatste zwakte geldt ook voor gendermainstreaming. Deze strategie heeft groot potentieel voor verandering, maar bij gebrek aan instrumenten voor handhaving wordt dit potentieel alleen gerealiseerd voor zover toegewijde experts, ambtenaren en besluitvormers zich ervoor inzetten. Daarmee ontstaat incidentele in plaats van structurele verandering van genderideologie. Meer perspectief bieden

de versterking van de rol van het Europees Parlement, zolang een meerderheid van de parlementsleden een positieve houding heeft ten aanzien van vrouwenrechten en toegankelijk blijft voor de argumenten van NGO's die vrouwenrechten behartigen, en de uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Unie naar nieuwe thema's. Het Handvest van de Grondrechten biedt echter geen nieuwe rechten en vormt nadrukkelijk geen basis voor nieuw beleid.

Uitgaande van de stelling dat waarborging van vrouwenrechten vereist dat alle drie de doelstellingen gerealiseerd worden, moeten we vaststellen dat de Europese Unie vooruitgang heeft geboekt. Toch blijft er een fundamentele spanning tussen de marktgerichte agenda van de Europese Unie en de bron van de ongelijke machtspositie van vrouwen die deels daarbuiten

Tabel 1. Effecten van veranderingen 1957-2007

	1. Gelijkheid	2. Positieverbetering	3. Verandering genderideologie
Klassieke richtlijnen	Ja – maar alleen voor werkenden	Ja: antidiscriminatie-wetgeving, positieve actie Nee: 'levelling down', beperkt tot arbeidsmarkt	Ja: kostwinnerschap in sociale zekerheid Nee: alleen betaalde arbeid telt; gelijkheid als <i>sameness</i>
'Wetgevende' rol werkgevers en werknemers	Ja – maar alleen voor werkenden	Ja: deeltijdwerk, ouderschapsverlof	Nee: tegenhouden van transformatief potentieel
Versterking wetgevende rol Europees Parlement	Ja: sterkere instrumenten	Ja: instrumenten voor positieve actie	Ja – maar alleen in 'zachte' instrumenten succesvol
Nieuwe thema's in richtlijnen	Ja: meervoudige discriminatie	Ja: geweld tegen vrouwen, vrouwenhandel	Ja: uitbreiding voorbij markt; erkenning van <i>diversity</i> Nee: seksegerelateerd geweld 'gedegenderd'
Handvest van de Grondrechten	Geen nieuwe rechten	Geen verbetering ten aanzien van bestaande rechten	Nee: afhankelijk van nationale rechten; geen recht op betaald ouderschapsverlof
Gendermainstreaming	Ja – maar beperkt tot kwantitatieve gelijkheid	Ja: projecten – maar beperkt als gevolg van 'zachte' methoden	Ja: incidenteel
Europese Werkgelegenheidsstrategie	Ja – maar beperkt tot kwantitatieve gelijkheid	Ja: projecten Nee: beperkt tot arbeidsmarkt	Nee: beperkt tot arbeidsmarkt

ligt en deels erdoor wordt versterkt. Het is echter de vraag of het wenselijk is om die agenda te verbreden naar een echte Europese vrouwenrechtencatalogus. Allereerst is er geen overeenstemming over de gewenste rol voor de Europese 'staat'. Zo hechten veel Oost-Europese vrouwen op grond van hun ervaringen met totalitaire regimes meer belang aan afscherming van de privésfeer dan aan het toestaan van overheidsingrijpen in herverdeling van zorgtaken of andere 'huiselijke' kwesties. Bovendien kampt de Europese Unie met een legitimiteitsprobleem, in de zin dat het draagvlak ontbreekt om 'genderideologische kwesties' over te hevelen naar het Europese niveau dat verder van 'de burgers' weg ligt dan het nationale niveau en dat niet gedragen wordt door een Europese samenleving waarin een zekere consensus bestaat ten aanzien van vrouwenrechten die verder gaan dan gelijkheid. Tenslotte zullen nationale regeringen vrouwenrechten slechts dan op Europees niveau willen vastleggen als dat geen verlies aan invloed betekent. Daarmee riskeert een catalogus te blijven steken op het niveau van de laagste gemene deler. In dat licht biedt de bestaande waaier aan instrumenten en strategieën op het gebied van gendergelijkheid betere aanknopingspunten voor een verdere ontwikkeling van Europese grondrechten van vrouwen.

Noten

- Ik dank de redactie van dit nummer en twee anonieme reviewers voor hun nuttige commentaar.
- Voor de teksten van de richtlijnen, zie de website (Commissie, 2008a).
- Onder meer Boyle, Zaak C-411/96; Dekker, Zaak C-177/88; Webb, Zaak C-32/93. Voor de tekst van de uitspraken, zie de website (Hof van Justitie).
- Zaak C-450/93 *Kalanke* (Hof van Justitie).
- Aanvankelijk viel het beleid onder de noemer 'gelijke kansen en gelijke behandeling', tegenwoordig onder 'gendergelijkheid'.
- Onder meer Zaak 170/84, *Bilka Kaufhaus*; Zaak 171/88, *Rinner-Kühn* (Hof van Justitie).
- Voor maatregelen op basis van dit artikel geldt de raadplegingsprocedure, waarbij het Europees Parlement alleen niet-bindend advies mag uitbrengen.
- Op 17 december 2007 afgesloten; treedt in werking als het door alle lidstaten is geratificeerd.
- Elke regering stelt een Nationaal Actie Plan op met haar strategieën om de streefcijfers te halen. Vooruitgang wordt bijgehouden door *peer review*. De Commissie en de Raad stellen vervolgens een *Joint Employment Report* op met nieuwe *best practices* en streefcijfers, waarmee een nieuwe cyclus start.

Literatuur

- Bleijenbergh, I. (2004). *Citizens who care: European social citizenship in EU debates on childcare and part-time work*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Ceiber Weiber (2003). *Sexismus in den Medien*, <http://ceiberweiber.at/euphorum/parlament/euinfo/aktuell/aktuell24.html>
- Commissie (2006). *A roadmap for equality between women and men*. SEC(2006)275.
- Commissie (2008a). *Legal acts on equal treatment*. http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/legalacts_en.html
- Commissie (2008b). *Gelijkheid tussen mannen en vrouwen*. COM(2008)10. Brussel.
- Daphne. <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l33062.htm>
- Goldschmitt, J.E. (1995). Een andere kijk op het recht. In: J.E. Goldschmidt, S.S. Gustafson, H. Maassen van den Brink, J. Outshoorn. *Feminisme en wetenschap*. Utrecht: Prometheus.
- Gregory, J. (2000). Sexual harassment: the impact of EU law in the member states. In: M. Rossili (red.). *Gender policies in the European Union*. New York: Peter Lang.
- Groenman, L., C. van Vleuten, R. Holtmaat, T. van Dijk & J. de Wildt (1997). *Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997*. Den Haag: VUGA.

- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>.
- Hof van Justitie. *Rechtspraak op zaaknummer*. http://curia.europa.eu/nl/content/juris/index_tab.htm
- Hoskyns, C. (1996). *Integrating gender. Women, law and politics in the European Union*. London/ New York: Verso.
- Kubosova, L. & T. Küchler (2006). Commissioners divided over EU list of 'safe' countries. *euobserver*, <http://euobserver.com/?aid=21687>.
- Lombardo, E. & P. Meier (2007). European Union gender policy since Beijing: shifting concepts and agendas. In: M. Verloo (red.). *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe*. Budapest: Central European University Press.
- Luxembourg Presidency (2005). *Beijing + 10. Progress made within the European Union*. Luxembourg: Ministère de l'Égalité des Chances.
- Novitz, T. (2008). Legal power and normative sources in the field of social policy: normative power Europe at work? In: J. Orbie (Ed.). *Europe's global role. External policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Prechal, S. & N. Burrows (1990). *Gender discrimination law of the European Community*. Aldershot: Ashgate.
- Van der Vleuten, A. (2007). *The price of gender equality. Member states and governance in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Verdrag van Amsterdam (1997). <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>.
- Verdrag van Lissabon (2007). <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>.
- Verdrag van Maastricht (1992). <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>.
- Verdrag van Rome (1957). *Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap*. <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>.
- Verloo, M. & A. van der Vleuten (2009). The discursive logic of ranking and benchmarking: Understanding gender equality measures in the European Union. In: E. Lombardo, P. Meier & M. Verloo (red.). *The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policy-making*. London: Routledge.