



Parlement en Wetenschap

FACTSHEET EU EN DE EUROPESE WAARDEN

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, de KNAW, NWO, UNL en de Jonge Akademie.

Auteur: Dr. Trineke Palm, dr. Jorrit Steehouder, prof. dr. Beatrice de Graaf, prof. dr. Peter Ben Smit en Clemens van den Berg MSc, allen Universiteit Utrecht. Carolien Stolte, Universiteit Leiden

16 februari 2022

Inleiding

Met regelmaat wordt in het publieke en politieke discours verwezen naar ‘Europese waarden’. Andere begrippen die vaak worden gebruikt ten aanzien van de Europese Unie zijn: Europese waardenunie, Europese identiteit, en Europees burgerschap. Deze factsheet geeft een aanzet deze begrippen, en potentiële relaties ertussen, te verhelderen.

Centrale vraagstelling

1. Verduidelijking van begrippen

Een aantal begrippen wordt met enige regelmaat gebruikt ten aanzien van de Europese Unie: een Europese waardenunie, een Europese identiteit, en Europees burgerschap. Het eerste vragencluster is erop gericht deze begrippen, en potentiële relaties ertussen, te verhelderen.

- Hoe kan de waardenunie waar in het kader van de EU over wordt gesproken gedefinieerd worden? Welke waarden spelen daarin een centrale rol?
- In hoeverre wordt een Europese waardenunie als verbonden aan een gedeelde Europese identiteit beschouwd?
- Wat is Europees burgerschap en hoe staat een Europese waardenunie in relatie tot ontwikkeling van Europees burgerschap?

2. Empirische ontwikkelingen

Hier komen empirische ontwikkelingen aan de orde, ten aanzien van de hierboven onderscheiden begrippen en hun mogelijke onderlinge samenhang.

- In hoeverre delen burgers in de Europese Unie dezelfde waarden: ten aanzien van welke waarden zien we overeenstemming en waar juist verschillen? Is er sprake van convergentie of divergentie door de tijd heen? Is er sprake van clusters en/of scheidlijnen waarop mogelijke variatie is gebaseerd (bijvoorbeeld religie, staatshistorie, nationaliteit, geografie)?
- Hoe verhoudt de mate waarin EU burgers dezelfde waarden delen zich tot de mate waarin binnen andere geografische regio's, bijvoorbeeld tussen de deelstaten van de Verenigde Staten of binnen andere regionale organisaties, onderling dezelfde waarden worden gedeeld?¹
- In hoeverre speelt de variabele of Europese burgers zich wel of niet verbonden voelen met Europese instituties een rol bij hun houding ten opzichte van Europese waarden, Europees burgerschap en Europese identiteit?

¹ Aangezien beantwoording van deze vraag uitvoering van substantieel aanvullend onderzoek zou vereisen, kon de vraag niet in het kader van deze wetenschappelijke factsheet worden geadresseerd.

Europese waarden(unie)

- De EU heeft een eigen normatieve basis, die is vastgelegd in de Verdragen. EU-waarden, zoals vermeld in het Verdrag van Lissabon (2009), worden vaak bekend geacht bij EU-burgers en politici/-ae, maar dat is niet zonder meer het geval (ze zijn pro memorie opgenomen in de bijlage).
- Ian Manners (2002) stelt dat de EU zich als waardengemeenschap kenmerkt door vijf sleutelnormen (vrede, vrijheid, democratie, de rechtsstaat en mensenrechten) en vier secundaire normen (sociale solidariteit, anti-discriminatie, duurzame ontwikkeling en goed bestuur).
- Deze EU-waarden hebben een interne en een externe functie (Wennerström 2020): ze verplichten ingezetenen en hun vertegenwoordigers en worden naar externe partners uitgedragen.
- Intern werden Europese waarden de afgelopen decennia lange tijd als vanzelfsprekend verondersteld, en vooral juridisch benaderd. Sinds 2017 zijn ze weer volop object van politieke strijd, zoals de artikel 7 procedures tegen Hongarije en Polen laten zien (zie Spieker 2019). Deze strijd heeft ook te maken met de culturele en levensbeschouwelijke (ook religieuze) verankering van deze waarden.
- Dat deze conflicten ontstaan, is niet verbazingwekkend omdat het discours rond Europese waarden een weinig concrete invulling kent. Een 'waardengemeenschap' appelleert immers aan een gedeeld moreel vocabulaire, terwijl de waarden die die gemeenschap wil hooghouden vooral individuele morele vrijheden benadrukken. Foret en Caligaro (2018) leggen uit hoe dit paradoxaal genoeg leidt tot de sterkte én de zwakte van 'Europese waarden' als koepelterm. Ze zijn zwak geformuleerd en daardoor potentieel conflictueus, bovendien zijn ze niet afdwingbaar door een politieke autoriteit; de keerzijde daarvan is dat ze flexibel genoeg inzetbaar zijn om meerdere identiteiten, ideeën en levensbeschouwingen in Europa te accommoderen.
- Bij de toetreding van nieuwe lidstaten spelen Europese waarden een belangrijke rol. Het eerste toetredingscriterium is dat een land "stabiele instellingen [heeft] die de **democratie**, de **rechtsstaat**, de eerbiediging van de mensenrechten en respect voor minderheden waarborgen". Het onderschrijven van deze EU-waarden werd niet alleen verwacht van de kandidaat-lidstaten (zie Wennerström 2020), maar hun commitment aan deze waarden speelde ook een belangrijke rol in het overtuigen van terughoudende lidstaten. Schimmelfennig (2001) laat in zijn onderzoek zien dat het besluit tot uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa niet zozeer gebaseerd was op materieel eigenbelang, maar voortkwam uit een beroep op de EU als een waardengemeenschap – de EU kwam 'vast te zitten' in haar eigen waarden-retoriek.
- Europese waarden worden het meest expliciet gebruikt in het externe beleid van de EU. Ze zijn centraal onderdeel van de internationale identiteit van de EU - hoe de EU zichzelf als internationale actor definieert, of in elk geval graag ziet. Ian Manners (2002) stelde, in het inmiddels meest geciteerde artikel binnen EU-studies, dat de EU door haar historische context, bijzondere institutionele vormgeving en juridische basis een onderscheidende waardengemeenschap zou moeten zijn en ook is, gericht op de wereldwijde verspreiding van haar centrale waarden – een normatieve macht. Over hoe de EU in de praktijk als normatieve macht functioneert is evenwel volop discussie, zie o.a. Palm (2017).
- In toenemende mate worden Europese waarden namelijk geframed als belangen. Zie bijvoorbeeld de EU Global Strategy (2016): 'Onze belangen en waarden gaan hand in hand. In ons eigen belang moeten wij onze waarden in de wereld uitdragen. Tegelijkertijd zijn onze fundamentele waarden verankerd in onze belangen. Vrede en veiligheid, welvaart, democratie en een op regels gebaseerde wereldorde zijn de vitale belangen waarop ons externe optreden gebaseerd is.'

Europese identiteit en EU-waarden

- Het vraagstuk van Europese identiteit is ingewikkeld, omdat die identiteit voortdurend aan verandering onderhevig en onderwerp van een proces van onderhandeling is. In hoeverre delen burgers in de Europese Unie dezelfde waarden, en is er convergentie of divergentie door de tijd heen? Hoe worden waarden geïnterpreteerd en gerecipieerd? Volgens Thomas Risse (2001) wordt het idee van Europa als 'de ander' gebruikt wanneer natiestaten zich willen afzetten tegen iets, zoals de Britten zich tegen de EU verzetten. Daarentegen hebben de Fransen en de Duitsers welbewust de Europese identiteit verweven met hun nationale identiteit, en de meeste burgers delen dat beeld. Die 'resonantiehypothese' (de Europese identiteit resoneert met opvattingen over nationaal burgerschap) kan opnieuw door politici en opiniemakers welbewust worden ingezet, ten goede en ten kwade.
- Pepijn van Houwelingen met Plamen Akaliyski, Paul Dekker en Jurjen Iedema (2021) concluderen op basis van een data-analyse van de European Values Study 1990-2017 dat er convergentie is tussen EU-landen ten aanzien van economische *solidariteit* en afnemende steun voor EU-uitbreiding (als indicator voor *kosmopolitisme*). Wat betreft *individuele autonomie* (gemeten in steun voor homoseksualiteit, abortus, echtscheiding, euthanasie en zelfmoord) is er een significant verschil tussen Oost- en West-Europese landen – in beide clusters neemt de steun toe, maar in Oost-Europese landen gaat dit proces minder snel. In een vergelijkbaar artikel, van Akaliyski e.a. (2021), blijkt dat er toenemende steun en invulling van een Europese identiteit is langs de lijnen van de genoemde waarden. Die steun varieert sterk langs *religieuze lijnen* (protestants, katholiek, orthodox, en voormalig communisme), stelt dit artikel vast – waarbij die lijnen uiteraard ook geografisch zijn gedefinieerd; levensbeschouwelijke en culturele identiteiten zijn nauw verweven en bepalen de steun voor de EU-waardengemeenschap mede.
- Europese identiteit hangt nauw samen met vertrouwen: in andere Europese burgers (maatschappelijk vertrouwen) en in de Europese politieke instellingen (institutioneel vertrouwen). Verhaegen e.a. (2017) stellen op basis van survey-onderzoek in 16 EU-lidstaten dat het versterken van maatschappelijk vertrouwen niet volstaat en dat institutioneel vertrouwen van groter belang is voor burgers om zich als Europees te identificeren.
- Verhaegen (2018) geeft aan dat in tijden van crisis het vraagstuk van identiteit relevant wordt in relatie tot solidariteit. Crises zijn bij uitstek situaties waarin de concrete betekenis van waarden zichtbaar wordt. Kan Europese identiteit een verklaring vormen voor steun aan Europese waarden, en aan het omzetten van die immateriële in materiële steun (Noord aan Zuid bijvoorbeeld)? Ofwel: onder welke omstandigheden zijn EU-burgers bereid een prijs te betalen voor hun burgerschap? Uit dit onderzoek blijkt dat een gevoelde en gedeelde EU-identiteit inderdaad een significant sterkere verklaring is om steun voor EU-solidariteit te verklaren dan eigenbelang en economische ideologie.

Europees burgerschap

- EU-burgerschap is vastgelegd in het Verdrag van Lissabon (art. 20) als een aanvullend burgerschap en beperkt zich tot enkele politieke rechten, consulaire bescherming en vrij verkeer binnen de EU.
- Wat in de literatuur van belang wordt geacht, is de vraag in hoeverre burgers zich verbonden voelen met de 'Europese waarden' en de 'Europese Unie'. Over het 'gat' tussen de EU en haar burgers is inmiddels het nodige geschreven, o.a. wat betreft het Europese burgerinitiatief: Greenwood (2019) legt overtuigend uit dat er wel steeds meer een Europese publieke sfeer aan het ontstaan is, waarin

burgers veel meer betrokken raken bij wat 'Brussel' doet. Tegelijkertijd hoeft die betrokkenheid zich niet in steun te vertalen, het kan juist ook tot meer debat leiden.

- De notie van Europees burgerschap kan voorts worden versterkt door meer interactie met en in Europa te bevorderen (Van Mol 2018). Zo wordt aangenomen dat sociale, economische en fysieke mobiliteit betekenen dat men zich over het algemeen meer als Europese burger identificeert, alhoewel dat effect niet moet worden overschat. Dit geldt niet alleen voor vrij verkeer van goederen en diensten, maar ook voor het effect van economische verdragen en samenwerkingsovereenkomsten. Instituties kunnen hierbij op verschillende niveaus een mediërende en katalyserende rol spelen; Europawijde levensbeschouwelijke en religieuze verbanden kunnen zowel verbinden als ook het besef van een waardengemeenschap versterken.

Bronnen

Plamen Akaliyski, Christian Welzel en Josef Hien, 'A community of shared values? Dimensions and dynamics of cultural integration in the European Union', *Journal of European Integration*, 2021, DOI: [10.1080/07036337.2021.1956915](https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1956915).

EU Global Strategie (2016) Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa. Een algemene strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid.

François Foret & Oriane Calligaro, 'Analysing European Values: An Introduction', in: François Foret & Oriane Calligaro (red.), *European values. Challenges and opportunities for EU governance*, London, Routledge, 2018, 1-20.

J. Greenwood, 'The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens?', *Comp Eur Polit* 17 (2019) 940–956. <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0138-x>.

Pepijn van Houwelingen, Plamen Akaliyski, Paul Dekker en Jurjen Iedema, 'Convergence or divergence? A multilevel analysis of political values in 18 EU countries 1990-2017', *Comparative European Politics*, 9, 452–470 (2021). <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00241-w>

Ronald Janse, 'Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement', *International Journal of Constitutional Law*, 17 (2019) 1: 43–65, <https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1093/icon/moz009>.

Ian Manners, 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, (2002) 40: 235-258. <https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1111/1468-5965.00353>.

Christof Van Mol, 'Becoming Europeans: the relationship between student exchanges in higher education, European citizenship and a sense of European identity', *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 31 (2018) 4: 449-463, DOI: 10.1080/13511610.2018.1495064.

Trineke Palm *Normative Power and Military Means: The evolving character of the EU's international power*. (Amsterdam: Vrije Universiteit (proefschrift), 2017) <https://research.vu.nl/en/publications/normative-power-and-military-means-the-evolving-character-of-the->

Thomas Risse, 'A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities', in: Maria Green Cowles, James Caporaso, en Thomas Risse (red.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001), 198-216, 214.

Ross Malcolm, 'Transnational solidarity: a transformative narrative for the EU and its citizens?', *Acta Politica* 56 (2021) 220–241. <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00170-8>

F. Schimmelfennig, 'The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union', *International Organization*, 55 (2001) 1: 47-80. doi:10.1162/002081801551414.

L. Spieker, 'Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis', *German Law Journal*, 20 (2019) 8: 1182-1213. doi:10.1017/glj.2019.84.

Verdrag van Lissabon (2009)

Soetkin Verhaegen, 'What to expect from European identity? Explaining support for solidarity in times of crisis', *Comparative European Politics* 16 (2018): 871-904.

S. Verhaegen, M. Hooghe en E. Quintelier, 'The effect of political trust and trust in European citizens on European identity', *European Political Science Review*, 9(2017)2: 161-181.
doi:10.1017/S1755773915000314

Erik O. Wennerström, 'Can the EU Protect Its Fundamental Values?', in: Bakardjieva Engelbrekt A., Bremberg N., Michalski A., Oxelheim L. (red.) *The European Union in a Changing World Order* (Londen: Palgrave Macmillan, 2020). https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1007/978-3-030-18001-0_10

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geïntermediëerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



Universiteiten
van Nederland

