

Europees arbeidsrecht
en het Handvest van de Grondrechten van de EU
— samenvatting —

Redactie: Brian Bercusson

Europees arbeidsrecht en het Handvest van de Grondrechten van de EU

— samenvatting —

Redactie:
Brian Bercusson

Met bijdragen van

Brian Bercusson
Thomas Blanke
Niklas Bruun
Stefan Clauwaert
Antoine Jacobs
Yota Kravaritou
Isabelle Schömann
Bruno Veneziani
Christophe Vigneau

European Trade Union Institute (ETUI)

Deze samenvattende versie is gebaseerd op een uitgebreide bespreking van de artikelen van het Handvest van de grondrechten van de EU die van belang zijn voor de nationale en Europese arbeidswetgeving. De volledige versie van deze bespreking is enkel in het Engels verkrijgbaar en kan worden besteld bij het EVI.

Vertaling uit het Engels door Peter Vansina

Brussel, 2003

© Uitgever: EVI, Brussel

Alle rechten voorbehouden

D-2003-3163-11

ISBN: 2-930352-19-1

Het EVI wordt financieel gesteund door de Europese Commissie

Inhoud

Voorwoord	7
1. Inleiding. Interpretatie van het EU-Handvest binnen de context van de sociale dimensie van de Europese integratie	9
2. Wettelijke vooruitzichten en wettelijke gevolgen van het EU- Handvest	13
3. Het EU-Handvest en de rechten van vakverenigingen	19
4. Bescherming van persoonsgegevens (Artikel 8)	23
5. Vrijheid van vergadering en vereniging (Artikel 12)	25
6. Vrijheid van beroep en recht om te werken (Artikel 15)	29
7. Non-discriminatie (Artikel 21)	33
8. Gelijkheid van mannen en vrouwen (Artikel 23)	39
9. Recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming (Artikel 27)	45
10. Recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie (Artikel 28)	53
11. Bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag (Artikel 30)	63

12. Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (Artikel 31)	69
13. Verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk (Artikel 32)	73
14. “Horizontale” bepalingen. Hoofdstuk VII, Algemene Bepalingen (Artikelen 51-54)	79
15. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en nationale wetten en praktijken	87
16. Besluit	91
Over de medewerkers	101

Voorwoord

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, bekendgemaakt op de top in Nice op 7 december 2000, kreeg veel aandacht. Indien het wordt opgenomen in de Verdragen, zal het niet enkel een impact hebben op de Instellingen van de EU, maar misschien zelfs nog meer op de lidstaten die ook door het Handvest gebonden zijn via de doctrine van de suprematie van het Europese Recht.

Het EU-Handvest omvat bepalingen over de kern van de arbeidswetgeving en industriële relaties in Europa : vrijheid van vereniging (Artikel 12), recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie (Artikel 28), recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming (Artikel 27), vrijheid van beroep en recht om te werken (Artikel 15), verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk (Artikel 32), rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (Artikel 31), bescherming van persoonsgegevens (Artikel 8), non-discriminatie (Artikel 21), gelijkheid van mannen en vrouwen (Artikel 23), bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag (Artikel 30).

De Researchgroep voor Transnationale rechten van Vakverenigingen van het EVI, bestaande uit academici gespecialiseerd in arbeidswetgeving uit negen EU-lidstaten: Brian Bercusson (UK) (coördinator), Thomas Blanke (Duitsland), Niklas Bruun (Finland), Patrick Humblet (België), Antoine Jacobs (Nederland), Yota Kravaritou (Griekenland), Antonio Ojeda Aviles (Spanje), Bruno Veneziani (Italië) en Christophe Vigneau (Frankrijk), analyseerde de inhoud en het wettelijk potentieel van het EU-Handvest voor het arbeidsrecht en industriële relaties.

De analyse van de onderzoeksgroep biedt inzicht in het potentieel van het EU-Handvest met betrekking tot de arbeidswetgeving en de industriële relaties in de lidstaten en op het niveau van de EU. De analyse zal echter zeker ook bijdragen tot de reflectie van de Leden van de

Conventie over de Toekomst van Europa, en van anderen die begaan zijn met de toekomst van de arbeidswetgeving en industriële relaties in Europa.

De Europeanisering van industriële relaties is een belangrijke noodzakelijke voorwaarde voor het versterken en verder ontwikkelen van de sociale dimensie van het Europese integratieproces. De juridisch bindende opname van het EU-Handvest in een toekomstige EU-grondwet is één van de kerneisen van het EVV aan de Conventie en de intergouvernementele conferentie die is voorzien voor 2004. De kritische bespreking van de artikelen van het EU-Handvest die van belang zijn voor de verdere Europeanisering van industriële relaties is bedoeld om deze eis van het EVV te ondersteunen. Een bindend juridisch kader is nodig op nationaal, maar ook op Europees niveau.

Ik wens van deze gelegenheid gebruik te maken om de medewerkers aan deze publicatie te danken voor hun inspanning. De samenvatting van hun werk die hier voorligt, is een belangrijke bijdrage tot de openbare discussie over de Toekomst van Europa.

Emilio Gabaglio
Algemeen Secretaris van het EVV

Brussel, oktober 2002

Hoofdstuk 1

Inleiding

Interpretatie van het EU-Handvest binnen de context van de sociale dimensie van de Europese integratie

Brian Bercusson

1. Inleiding: de historische context

Er moeten twee belangrijke lessen worden getrokken uit de sociale bepalingen en de voorschriften inzake arbeid in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie dat in december 2000 werd aangenomen in Nice. In de eerste plaats worden de fundamentele arbeids- en sociale normen bepaald door de economische en politieke context. De inhoud ervan wisselt naargelang de economische en politieke omstandigheden. Ten tweede ontwikkelen sociale en arbeidsrechten zich, gekoppeld aan een beleid dat de Europese integratie bevordert, als ze een plaats krijgen op de agenda.

Deze twee lessen leiden naar twee specifieke vragen inzake het EU-Handvest. Ten eerste, in welke mate reflecteren de sociale en arbeidsrechten in het EU-Handvest de huidige sociale, politieke en economische context? Ten tweede, hoe geraakte het EU-Handvest in het algemeen en de sociale en arbeidsrechten in het bijzonder op de agenda van de Europese integratie?

2. Politieke context

De EU-lidstaten waren in december 2000 een Intergouvernementele Conferentie (IGC) aan het voorbereiden met het oog op de uitbreiding en op institutionele hervormingen. Een sociale agenda viel op door afwezigheid. Er werd echter betoogd dat de mislukking om het sociaal beleid in de agenda van de IGC 2000 te integreren, de uitbreiding van de EU in gevaar zou brengen en de institutionele hervormingen zou ondermijnen.

3. Het debat over (en de betekenis van) EU “sociaal” burgerschap

Een Conventie over de Toekomst van Europa overweegt een Europese grondwet met inbegrip van het concept EU-burgerschap. Artikel 17 van het EG-Verdrag betreffende de Europese Unie creëert een nieuwe status van “EU-burgerschap”. Maar de rechten van de EU-burger zijn magertjes. Het Handvest van de Europese Unie geeft het EU “burgerschap” rechten die verder gaan dan de traditionele burgerlijke en politieke rechten en omvat een bredere reeks “sociale” rechten. De EU geeft die rechten aan individuen, ongeacht hun nationaliteit van een lidstaat; zo worden werknemers beschermd, ongeacht hun nationaliteit. Door sociale en economische rechten in verband met werk in het Handvest van de Europese Unie op te nemen, wordt bevestigd dat die moeten worden beschouwd als fundamenteel voor het sociale model van de EU en voor wat het betekent om een burger te zijn van de EU.

4. Economische context

In maart 2000, op de top in Lissabon, lag de nadruk op het werkgelegenheidsbeleid. Twee grote aangelegenheden inzake de arbeidsmarkt domineren het Europees werkgelegenheidsbeleid: de veranderende demografie (een ouder wordende beroepsbevolking en een dalend geboortecijfer) en de werkloosheid (een lage gemiddelde tewerkstellingsgraad van 60%, vergeleken met 70% in de USA en Japan). Veel van de bepalingen in het EU-Handvest over sociale en arbeidsrechten focussen op werkgelegenheid. Bijvoorbeeld, kwesties als gelijke kansen (vergemakkelijken van deelname van de vrouwelijke beroepsbevolking) en sociale bescherming (sociale uitsluiting en de gevolgen voor de werkgelegenheid bestrijden), reguleren van arbeidstijd, van nieuwe (“atypische”) werkvormen, van werkorganisatie, van vakopleidingen. Het EU-Handvest bevordert ook de institutionele betrokkenheid van de sociale partners door collectieve arbeidsrechten, informatie en consultatie en collectieve onderhandelingen.

5. Institutionele context

Op EU-niveau omvat de institutionele architectuur een Sociaal Hoofdstuk (Artikelen 136-139 van het EG-Verdrag) en een nieuwe Titel “Werkgelegenheid” (Artikelen 125-130). In tegenstelling met de centrale rol van “sociaal overleg” in de legislatieve procedure van het Sociale Hoofdstuk, worden de sociale partners in de “open methode van coördinatie” van de Titel “Werkgelegenheid” enkel marginaal gesitueerd. Het sociaal overleg in de EU (intersectoraal of sectoraal) zou echter een belangrijke bijdrage kunnen leveren tot de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS); in ruil zou de EWS het sociaal overleg in de EU kunnen versterken door de betrokkenheid van de sociale partners in de open methode van coördinatie te institutionaliseren.

De grondrechten, met inbegrip van die van de sociale partners, gegarandeerd door het EU-Handvest, zouden de betrokken instellingen en medespelers op het niveau van de EU en de nationale staten de richting kunnen doen inslaan van wederzijdse versterking van de instellingen voor sociaal overleg en de coördinatie van het tewerkstellingsbeleid.

6. Wettelijke context

De “harde wet” *communautaire acquis* van de EG-arbeidswetgeving legt een kader vast van essentiële voorwaarden die de manier waarop jobs kunnen worden gecreëerd in Europa reguleert of beperkt. De Titel “Werkgelegenheid” daarentegen wordt gewoonlijk gekenmerkt als een typisch zachte wetgevende coördinatiemaatregel. De innoverende rol van de sociale partners inzake de ontwikkeling van kaderovereenkomsten en bindende richtlijnen door het sociaal overleg van de EU is van groot potentieel belang om de harde en zachte wetgeving in de EU een plaats te geven, zoals duidelijk blijkt uit de recente “vrijwillige” overeenkomst inzake telewerk.

Gelijkaardige overwegingen over harde en zachte wetgeving zoals die naar voor kwamen in discussies over zowel sociale als economische rechten, als contrasterend met burgerlijke en politieke rechten, moeten in het EU-Handvest worden geïntegreerd. Er zal opnieuw worden gesuggereerd dat de sociale partners een innoverende rol kunnen spelen in de ontwikkeling en het ten uitvoer brengen van fundamentele sociale en arbeidsrechten.

7. Het resultaat van Nice, december 2000

Aan de ene kant, slaat het handvest een nieuwe weg in door niet enkel de traditionele burgerlijke en politieke rechten in een lijst op te nemen, maar ook een lange lijst van sociale en economische rechten op te stellen. Anderzijds is het zo dat, hoewel het EU-Handvest werd goedgekeurd door de Europese Raad, het beperkt was tot een politieke verklaring. Het kreeg geen formele legale status. Een tweede “Conventie over de Toekomst van Europa” bekijkt momenteel of en indien ja hoe het Handvest in de Verdragen moet worden geïntegreerd.

Er zijn twee grote vragen. Ten eerste, wat zijn op korte termijn de legale vooruitzichten van de politieke verklaring van de Europese Raad van een Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie? Ten tweede wat zijn op langere termijn de wettelijke gevolgen van een Handvest van de Europese Unie dat is geïntegreerd in de Verdragen?

Deze verhandeling poogt een antwoord te vinden op deze en andere vragen over de betekenis en de interpretatie van het Handvest door de artikelen in het Handvest van de Europese Unie te analyseren die de grondrechten voor vakverenigingen, sociale en arbeidsrechten bevatten.

Hoofdstuk 2

Wettelijke vooruitzichten en wettelijke gevolgen van het EU- Handvest

Brian Bercusson, Stefan Clauwaert, Isabelle Schömann

1. Wettelijke vooruitzichten van de politieke verklaring van het EU- Handvest

Als politieke verklaring behoort het EU-Handvest niet tot de “harde” wetgeving van de Gemeenschap. Het Gemeenschapshandvest van 1989 had ook enkel een declaratoire status. Het zorgde echter wel voor drie gevolgen, wat ook het geval zou kunnen zijn voor het EU-Handvest.

In de eerste plaats bevestigt de Preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) de “gehechtheid aan de sociale grondrechten” van de lidstaten “zoals omschreven in het Gemeenschapshandvest van 1989” en opnieuw in Artikel 136 van het EG-Verdrag. Het zou abnormaal zijn als het nieuwe EU-Handvest niet dezelfde status krijgt.

Ten tweede leverde de Commissie, volgens de verklaring van het Gemeenschapshandvest in 1989, een Sociaal Actieprogramma met legislatieve voorstellen, gebaseerd op het Handvest. De Commissie kan onder gelijkaardige druk komen om voorstellen te doen inzake de implementering van de sociale rechten, gewaarborgd door het nieuwe EU-Handvest.

Tot slot kan het EU-Handvest door het Europees Hof van Justitie worden gebruikt als een interpretatieve richtlijn in rechtszaken met betrekking tot sociale rechten.

2. Wettelijke gevolgen van het EU-Handvest indien het wordt geïntegreerd in het EG-Verdrag

Het EU-Handvest zou wettelijk bindend worden als het in het EG-Verdrag wordt geïntegreerd. De wettelijke gevolgen van een dergelijke integratie zouden veelbetekenend kunnen zijn.

Ten eerste, net als in het geval van gelijk loon voor mannen en vrouwen (Artikel 141, ex 119 EG), zou het Hof directe bindende gevolgen kunnen verlenen aan de bepalingen van het Handvest die worden beschouwd als voldoende duidelijk, precies en onvoorwaardelijk.

Ten tweede, zou de doctrine van “indirecte gevolgen”, waardoor nationale rechtbanken vereist zijn de nationale wetten consistent te interpreteren in lijn met de EG-wetgeving, met grote kracht van toepassing zijn op de rechten die zijn gewaarborgd in een Handvest dat is geïntegreerd in het EG-Verdrag.

Ten derde, de schending door de EU of een lidstaat van een grondrecht gewaarborgd door het Handvest in het Verdrag, zou waarschijnlijk een inbreuk vormen op de EU-wetgeving die aanleiding zou kunnen geven tot aansprakelijkheid onder het Francovich-beginsel.

Ten vierde, ondanks Artikel 51(2) van het Handvest, vormen de bevoegdheden van de Gemeenschap en de Unie vaak het onderwerp van rechtszaken tussen diegenen die het willen uitbreiden en diegenen die het willen inperken. Waarschijnlijk wil het EHJ in dergelijke gevallen de voorkeur geven aan een uitgebreide interpretatie van de macht en de taken van de Gemeenschap en de Unie waar nodig, om de rechten van het EU-Handvest te vrijwaren.

Tot slot zouden sociale rechten gewaarborgd door het EG-Verdrag de Commissie onder druk zetten om voorstellen te doen betreffende de implementatie ervan.

3. Het EU-Handvest en minimumnormen

De formulering van het Europees Hof van Justitie van de grondrechten zoekt niet noodzakelijk naar de kleinste gemene deler of een minimum-norm. Zoals blijkt uit de Zaak C-84/94, heeft het Hof redenen om de grondrechten inzake vakverenigingen in het EU-Handvest te beschouwen als rechten die niet “de laagste graad van bescherming die door de verschillende Lid-Staten” reflecteren.

4. De jurisprudentie van het Hof inzake grondrechten

Zoals bepaald in de Zaak 11/70: "...de eerbiediging der grondrechten maakt een bestanddeel uit van de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging door het Europees hof van justitie wordt verzekerd ... en voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele traditie der lidstaten ...". Toekomstige interpretaties van de grondrechten van vakverenigingen in het EU-Handvest zullen betrekking hebben op legale en constitutionele praktijken die deze rechten beschermen in de wetgeving van de lidstaten.

5. De potentiële impact van het EU-Handvest in de jurisprudentie van de Europese rechtbanken

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie is onmiskenbaar een inspiratiebron voor het Europees Hof van Justitie om de inhoud te verduidelijken van de grondrechten, die moeten worden nageleefd als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht. Inderdaad, het EU-Handvest kan verplichtend worden door de interpretatie van het Hof ervan als onderdeel van de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

6. De reële impact van het Handvest in de jurisprudentie van het EHJ

In een periode van iets meer dan 20 maanden van 7 december 2000 tot 20 augustus 2002, heeft elk van de acht advocaten-generaal van het Hof ernaar verwezen in één of meer Conclusies en het Gerecht van eerste aanleg deed dat in vijf vonnissen.

Zo verwijst de Conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de Zaak 173/99 van 8 februari 2001 rechtstreeks naar het EU-Handvest (paragraaf 28): "...we kunnen niet negeren dat de duidelijke doelstelling ervan wordt gezien, waar de bepalingen ervan dat mogelijk maken, als een wezenlijk

referentiepunt voor alle betrokkenen...'. Hij beschrijft het EU-Handvest als “*de meest betrouwbare en definitieve bevestiging van het feit dat het recht op betaald jaarlijks verlof een grondrecht is*”. Anderzijds verwijst het Gerecht van eerste aanleg in zijn arrest van 30 januari 2002 in de Zaak T-54/99 twee keer naar bepalingen van het EU-Handvest.

De advocaten-generaal maken duidelijk dat zij het bestaan van een recht niet baseren op het Handvest. Ze gebruiken het Handvest als bevestiging van de status van een grondrecht door te verwijzen naar de inhoud van het Handvest, niet naar de formele status. De advocaten-generaal sturen unaniem een duidelijke boodschap naar de rechters van het Europese Hof van Justitie om zich te engageren in een proces van gerechtelijke erkenning van het EU-Handvest. Het Gerecht van eerste aanleg volgde die denkwijze reeds.

7. Verklaring voor de respons, of het gebrek eraan, van het Europees Hof van Justitie op het EU-Handvest

De bemoedigende verwijzingen naar het Handvest in de Conclusies van alle acht de advocaten-generaal, werden tot nu toe genegeerd door het Hof. Als verklaring kunnen minstens vier argumenten worden gegeven.

Ten eerste, en dit is meteen het belangrijkste argument, is er de onzekere legale status van het Handvest, in het bijzonder de niet-integratie van het EU-Handvest in de Verdragen. Een tweede, meer controversieel argument is dat de vele bepalingen van het Handvest niet op zichzelf kunnen worden gebruikt als basis voor judiciële toetsing. Een derde argument is dat als het Hof grondrechten afdwingt, gebaseerd op het EU-Handvest, dat Hof een grondwetgevende rol zou spelen. Dit is controversieel. Tot slot is er een meer prozaïsche reden waarom het Hof nog niet heeft verwezen naar het Handvest, namelijk de beslissingsprocedures, waarvoor unanimititeit vereist is. De acht advocaten-generaal zijn vrij om hun eigen individuele opvattingen te geven. De rechters van het Hof moeten één vonnis vellen. Eén of meer rechters in het Hof kunnen terughoudend

staan ten opzichte van een verwijzing naar het Handvest omwille van de hoger vermelde argumenten. De vraag is of en hoe lang dit kan duren.

8. Potentiële toekomstige ontwikkelingen in de jurisprudentie van het EHJ

De dynamiek die het Hof de laatste 30 jaar aan de dag legde met betrekking tot de erkenning van de grondrechten als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht, laat hopen dat dezelfde rechtelijke dynamiek eventueel wordt toegepast om de grondrechten in het EU-Handvest te promoten.

9. Lessen uit de ervaring van het EU-Handvest voor het EHJ

Er zijn beperkingen en nadelen verbonden aan het vertrouwen op de gerechtelijke erkenning van de grondrechten om het Handvest een legaal gevolg te geven. De jurisprudentie van het EHJ ontstaat langzaam en hangt af van toevallige claims die worden ingediend. Het dilemma van het Hof kan worden opgelost door andere EU-instellingen en sociale medespelers die de taak op zich nemen om de sociale grondrechten af te dwingen.

10. Algemeen besluit: slotbalans

Alles in aanmerking genomen, wordt gesuggereerd dat het EU-Handvest om verschillende redenen een positieve bijdrage vormt tot de bevordering van de vakverenigingsrechten in de EU.

Het EU-Handvest is een *onafhankelijke rechtsbron* en is niet beperkt tot de nationale praktijk in de individuele lidstaten. Nationale bepalingen die de rechten in het Handvest reflecteren, kunnen een *hogere legale rangorde* bekleden in het nationale systeem; misschien zelfs een constitutionele status. Het EU-Handvest zal een reflectie vormen van de internationale bronnen van de vakverenigingsrechten en kan die *overstijgen*. In het EU-Handvest wordt erkend dat *sociale en economische rechten* dezelfde status hebben als bur-

gerlijke en politieke rechten. Het Handvest oefent *druk uit op de instellingen van de EU* om een Europees sociaal model te bevorderen.

Deze positieve vaststelling mag echter niet voorbijgaan aan de potentiële gevaren. Het EU-Handvest kan door werkgevers en anderen worden gebruikt om tal van fundamentele beginselen die in nationale systemen zijn ingeburgerd, opnieuw te bekijken.

De implementatie van het Handvest wil een brug bouwen tussen *programmatisch* (sociale en economische rechten) en *justitiabel* (burgerlijke en politieke rechten). Justitiabele rechten zijn gelijk aan doeltreffende en afdwingbare rechten. De uitdaging is om duidelijk justitiabele *vakverenigingsrechten op te stellen*: bijv. vrijheid van vereniging, informatie en raadpleging, collectieve onderhandelingen en collectieve acties voor vakverenigingen en verder de implementatie *ontwikkelen* van de *programmatische* sociale en economische rechten: bijv. gezondheid, opleiding, enz.

De opdracht van een implementatiestrategie is drievoudig. Ten eerste efficiënte implementatie ontwikkelen met betrekking tot *justitiabele* rechten, daarbij zorgend voor effectieve sancties, regressie verhinderen, kwalificaties, drempels, uitsluitingen, wijzigingen elimineren. Ten tweede, *meer sociale en economische rechten justitiabel maken*; ze formuleren als positieve en afdwingbare rechten; met inbegrip van effectieve sancties. Ten derde, wat betreft *programmatische* rechten, de implementatie door effectieve controle van het regeringsbeleid en de regeringsacties, met mogelijke rechtelijke toetsing van de beginselvastheid en de mogelijkheden tot nietigverklaring.

Het EU-Handvest opent een nieuw hoofdstuk in de legale uitvoering van vakverenigingsrechten op transnationaal en nationaal niveau. Alle nodige inspanningen moeten worden geleverd om deze rechten veilig te stellen en te bekrachtigen nu de Conventie over de Toekomst van Europa zich voorbereidt op de Intergouvernementele Conferentie in 2004.

Hoofdstuk 3

Het EU-Handvest en de rechten van vakverenigingen

Brian Bercusson

Grondrechten van vakverenigingen staan op minstens drie legale agenda's van de Europese Unie: de constitutionele agenda, de legislatieve agenda en de agenda van het Europees Hof van Justitie.

1. De legislatieve agenda

De wetgeving op EU-niveau schuift op naar gebieden van de grondrechten van vakverenigingen.

2. Het Europees Hof van Justitie

Het Europees Hof van Justitie velt beslissingen met grote gevolgen voor de grondrechten van vakverenigingen.

3. Het EU-Handvest en constitutionele rechten van vakverenigingen

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie omvat ten minste drie artikels inzake grondrechten van vakverenigingen: Artikel 12: Vrijheid van vergadering en vereniging, Artikel 27: Recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming en Artikel 28: Recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie.

Omdat ze in het Handvest zijn opgenomen, kunnen ze een constitutionele status verkrijgen binnen de nationale legale orde.

4. Interpreteren van het EU-Handvest in het licht van de ervaring van de lidstaat: rechten van vakverenigingen

Het EHJ is misschien bereid om de grondrechten van vakverenigingen te erkennen als zijnde beschermd door het EU-Handvest waarvoor alle, of de meeste, of zelfs een kritisch aantal van de lidstaten aandringen dat ze zouden beschermd worden.

5. Interpreteren van het EU-Handvest in het licht van de internationale arbeidsrechtelijke normen

Het Hof kan het als een noodzaak zien om tekortkomingen in de artikelen van het EU-Handvest betreffende de grondrechten van vakverenigingen te verhelpen door ze consequent te interpreteren met behulp van andere internationale arbeidsrechtelijke normen.

6. Illustraties van hoe het EU-Handvest de rechten van vakverenigingen kan bevorderen

Collectieve acties van vakverenigingen zijn vaak beperkt, zagezegd om openbare en/of essentiële diensten te verzekeren. Het Comité voor de Vakbondsvrijheid van de IAO heeft internationale normen vastgelegd betreffende collectieve acties in openbare/essentiële diensten. Steunend op Artikel 28 van het EU-Handvest (recht op collectieve actie), kunnen vakverenigingen meer restrictieve nationale wetten bestrijden.

Artikel 12(1) van het Handvest inzake de vrijheid van vereniging kan worden geïnterpreteerd als het garanderen van rechten die verder gaan dan wat is voorzien in nationale wetgevingen, bijvoorbeeld inzake de inmenging in interne zaken van vakverenigingen, de rechten van erkenning door een werkgever, toegang voor leden van vakverenigingen op de arbeidsplaats, of om deel te nemen aan activiteiten van vakverenigingen.

7. Besluit

In zijn interpretatie van het EU-Handvest zal het EHJ gevoel tonen voor de mate waarin nationale wetten de vakverenigingsrechten hebben beschermd. Zorgvuldig uitgekozen zaken kunnen vakverenigingen in staat stellen om het Europees Hof van Justitie aan te moedigen om een meer expansieve interpretatie aan te nemen inzake de vakverenigingsrechten gegarandeerd door het EU-Handvest.

Hoofdstuk 4

Bescherming van persoonsgegevens (Artikel 8)

Christophe Vigneau

Artikel 8: 1. Eenieder heeft het recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet toe op de naleving van deze regels.

1. Inleiding

Artikel 8, “Bescherming van persoonsgegevens” voert niet met zoveel woorden een recht op privacy in het Handvest in.

2. Historische interpretatie

Tijdens de opstelling ervan voegde men bij Artikel 8 voortdurend inhoud, reikwijdte en meer details toe.

3. Inspiratiebronnen

Internationale normen verwijzen hoofdzakelijk naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen, zoals in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM - Artikel 8(1)). De meest EU-lidstaten hebben een wetgeving betreffende gegevensbescherming, voornamelijk om te voldoen aan de Europese Richtlijn 95/46. Het EU-Handvest brengt dit recht op constitutioneel niveau.

4. Betekenis en inhoud

Er is een toenemende bezorgdheid over de individuele privacy binnen het kader van de nieuwe technologieën, in het bijzonder wat betreft de arbeidsrelaties, met daarbij de kwestie van recht op privacy op het werk.

4.1. Een grondrecht om persoonlijke gegevens te beschermen

De bescherming is van toepassing op “eenieder”, niet enkel op de EU-burgers, maar op elke persoon. Artikel 7, dat het recht op eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven omvat, is beperkt tot enkel het privé-leven, niet tot privacy in alle omstandigheden en overal. Het recht op bescherming van persoonsgegevens in Artikel 8 heeft een sterkere betekenis en een grotere omvang en impliceert een actieve legale interventie. De beschermde gegevens zijn veelomvattend: persoonlijke gegevens, niet privé-gegevens.

4.2. De voorwaarden om persoonsgegevens te verwerken

Er is geen aanwijzing dat enkel de verwerking door computers wordt gedekt. Eerlijkheid is de eerste verplichte vereiste, en in de praktijk is ook de fase van het verzamelen gedekt.

De eerlijke verwerking omvat een specifiek doel en de toestemming van de persoon: beide moeten duidelijk en accuraat genoeg zijn. Maar zelfs duidelijk gespecificeerde redenen kunnen als oneerlijk worden beschouwd. Als het doel niet meer bestaat, stopt de verwerking en worden de data vernietigd. Het recht van toegang tot de verzamelde gegevens is in het Handvest opgenomen.

4.3. De controle van de bescherming

Artikel 8(3) voert een constitutionele vereiste van een onafhankelijke autoriteit in om de naleving van de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens te controleren.

Hoofdstuk 5

Vrijheid van vergadering en vereniging (Artikel 12)

Brian Bercusson

Artikel 12: 1. Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, hetgeen het recht van eenieder omvat om met anderen vakverenigingen op te richten en zich erbij aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. Politieke partijen op het niveau van de Unie dragen bij tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.

1. Inleiding

Artikel 12 bevat twee verwijzingen naar vakverenigingen, de enige verwijzingen naar vakverenigingen in het Handvest.

2. Evolutie van Artikel 12

De verwijzingen naar vakverenigingen waren oorspronkelijk vervat in de collectieve sociale rechten inzake arbeid. In een later stadium werden ze echter verplaatst naar een ander Artikel en Hoofdstuk van het Handvest, afgezonderd van de andere sociale rechten inzake arbeid.

3. Inspiratiebronnen

De ratificatie door alle lidstaten van de Conventie nr. 87 van 1948 betreffende de vrijheid van vakvereniging en van Conventie nr. 98 van 1949 betreffende het collectief overleg van de IAO zorgde voor een gemeenschappelijke basis inzake vakverenigingsrechten voor alle EU-lidstaten.

De vrijheid van vereniging in het vakverenigingsrecht heeft in sommige lidstaten een constitutionele status. Het toegestane recht op vereniging kan specifiek zijn voor vakverenigingen.

4. De essentie van het recht op vrijheid van vereniging

Er zijn elementen van vakverenigingsrechten waarover alle of toch de meeste lidstaten het eens zijn, die zijn beschermd. Die elementen, waarover een consensus bestaat, kunnen worden gegroepeerd in het beginsel van “vrijheid van vereniging” op EU-niveau, een *gemeenschappelijke* kern van elementen van een recht op “vrijheid van vereniging” die door alle, of door de meerderheid van de lidstaten wordt aanvaard.

Tussen alle EU-lidstaten is er een unanieme consensus ten gunste van vijf vakverenigingsrechten: van vereniging/toetreden tot vakverenigingen, niet toetreden tot vakverenigingen, van autonome organisatie, van vakverenigingsactiviteiten (met inbegrip in ondernemingsraden) en van een legale status voor collectieve overeenkomsten. Naast die gemeenschappelijke kern, is er een *substantiële meerderheid* (10-11 lidstaten) ten gunste van vakverenigingsrechten met betrekking tot legale bepalingen (11), informatie en consultatie (met inbegrip van ondernemingsraden) (10) en de uitbreiding van overeenkomsten (11). Er is ook een *substantiële meerderheid* (11 lidstaten) ten gunste van vakverenigingsrechten met betrekking tot financiële autonomie (11) en autonomie inzake verkiezingen/besluitvorming (11). Er is een *substantiële meerderheid* (11 lidstaten) tegen de zogenaamde “closed shop”. Tot slot is er een duidelijke meerderheid (9 lidstaten) ten gunste van vakverenigingsrechten met betrekking tot het recht om te staken en op rechtspersoonlijkheid.

De vrijheid van vereniging van vakverenigingen omvat de hoger vermelde rechten die worden erkend door alle (of de meeste) lidstaten.

5. Vrijheid van vereniging in de wetgeving van de EG

De vrijheid van vereniging wordt uitdrukkelijk gewaarborgd in Artikel 12. Maar Artikel 137(6) van het EG-Verdrag sluit uitdrukkelijk het recht op vereniging uit. Zonder EG/EU-bevoegdheid, zou de EU dit recht niet kunnen beschermen. Om in overeenstemming te zijn met het Handvest moet Artikel 137(6) erg strikt worden geïnterpreteerd, of geschrapt.

6. Problemen en tweeslachtigheden in Artikel 12 van het EU-Handvest

Het aannemen van een formule gebaseerd op het EVRM dreigt in conflict te komen met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat een minimalistische interpretatie van het recht van vereniging heeft aangenomen, in tegenstelling tot de constitutionele rechtbanken van sommige lidstaten, en het Comité voor Vakbondsvrijheid van de IAO, die bredere interpretaties van het recht hebben aangenomen.

Het deel dat begint met “met name” biedt een aantoonbaar specifieke en betere bescherming aan het recht om vakverenigingen op te richten en er bij aan te sluiten. Er is geen “negatief” recht van vereniging. De formulering “recht op... vrijheid van vereniging... vakverenigings-... materies” impliceert ook het recht om deel te nemen aan de activiteiten van de beschermde verenigingen. De verwijzing naar het recht “*op alle niveaus*” specificeert nochtans niet het EU- of transnationale niveau.

7. Potentiële wederzijdse impact van Artikel 12 en de wetgeving van de lidstaten

Artikel 12 kan rechten omvatten die verder gaan dan de voorzieningen in de nationale wetgevingen. Op dezelfde wijze kunnen nationale wetgevingen rechten omvatten die verder gaan dan de voorzieningen in Artikel 12.

8. Besluit

De bescherming van de arbeidsidentiteit van de burgers berust in hoge mate, in vele gevallen exclusief, bij vakverenigingen. De formulering, implementatie en versterking van de rechten van werknemers-burgers vereist de collectieve organisatie van de sociale partners, zowel op het nationale niveau als op het EU-niveau. Het representatief zijn en de efficiëntie van vakverenigingen op nationale en EU-niveaus, vereist dat ze in staat zijn om leden te werven en te behouden. In die mate dat de vakverenigingsrechten in de lidstaten er niet in geslaagd zijn om dergelijke niveaus van lidmaatschap te verzekeren, of in hun inspanningen verslagen werden door de arbeidsmarkt of door andere omstandigheden, moeten hun rechten worden beschermd en verbeterd. Het doel van Artikel 12 van het EU-Handvest is om de aanwezigheid en de efficiëntie van de sociale partners op alle niveaus te verzekeren.

Hoofdstuk 6

Vrijheid van beroep en recht om te werken (Artikel 15)

Christophe Vigneau

Artikel 15: 1. Eenieder heeft het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen.

2. Iedere burger van de Unie is vrij om werkt te zoeken, te werken, zich te vestigen of diensten te verrichten in iedere lidstaat.

3. Onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de lidstaten mogen werken, hebben recht op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke de burgers van de Unie genieten.

1. Artikel 15(1)

Artikel 15(1) is van toepassing op “eenieder”, werknemers en zelfstandigen, ongeacht de aard van hun arbeidsrelatie. Het is een grondrecht.

1.1. Historische interpretatie

Wijzigingen in de eerste versies reflecteerden ideologische conflicten met de Conventie zoals tussen “de vrijheid om te werken” en het bredere “recht op werk”. De formulering “het recht om te werken” lijkt een compromis te zijn.

Een aantal internationale instrumenten reflecteren deze bepaling, maar er is geen uitdrukkelijke verwijzing naar in de Conventies van de IAO. In vele EU-lidstaten is dit recht constitutioneel erkend, hoewel het verschillend is uitgedrukt. De erkenning van het recht op werk is ideologisch en politiek, niet normatief, als een subjectief recht van individuen tegen de staat. Vele advocaten beschouwen het recht op werk als irrelevant. Dit is misleidend. Als een constitutioneel recht creëert het recht op werk wettelijke verplichtingen voor de staat die een actief werkgelegenheidsbeleid

moet voeren om de vrijheid om te werken te garanderen en die een functionele vrije arbeidsmarkt moet organiseren. Bijvoorbeeld het constitutionele of niet-constitutionele karakter van de wetgeving inzake tewerkstelling, of het steunen van de wetgeving door de toegang tot banen voor gehandicapten te bevorderen, of door andere maatregelen van positieve discriminatie met betrekking tot werk, opleiding en training.

1.2. Betekenis en inhoud

De filosofische oorsprong koppelt het recht op werk nauw aan het recht om te leven. Werken is een mensenrecht. Iemand een dergelijk recht ontnemen staat gelijk met het ontkennen van het recht op leven van die persoon. Het belang dat aan werk wordt gegeven, resulteerde in twee verschillende interpretaties wat betreft de betekenis en de omvang: de liberale individuele vrijheid om te werken en het socialistische recht voor individuen om het recht op werk te claimen van de staat. Het recht op werk vormt de hoeksteen van het moderne concept van zowel de liberale als de welvaartsstaat.

Als compromis lijkt de omschrijving in het EU-Handvest “het recht te werken”, hoewel niet duidelijk, meer liberaal te zijn gericht. Een nauwe kijk beperkt het tot het aanbieden van een toegang tot de arbeidsmarkt. Een veel bredere kijk op het recht strekt zich uit tot het politieke engagement van de staat om de integratie in tewerkstelling en stabiliteit op het werk te bevorderen. Men zou het bijvoorbeeld kunnen inroepen tegen een nationaal beleid dat sommige categorieën werknemers van de arbeidsmarkt uitsluit. Het zou kunnen fungeren als een constitutioneel anker voor het engagement van de EU inzake het tewerkstellingsbeleid.

Het recht “een vrijelijk gekozen beroep uit te oefenen” zou een recht kunnen inhouden om een beroep te kiezen gedurende de arbeidsrelatie, niet enkel het recht om te werken; ten tweede, het recht om ontslag te nemen; ten derde, een bescherming tegen unilaterale wijzigingen van de arbeidsovereenkomst en, tenslotte, verhinderen dat een werkgever continu nieu-

we overeenkomsten eist. Als het concept “beroep” meer inhoud dan de term “werk”, dan stelt Artikel 15(1) niet enkel de vrijheid om te werken of niet te werken in, maar ook de vrijheid om een beroep te kiezen. Werknemers moeten de mogelijkheid krijgen om ervoor te kiezen hun beroepsmatige activiteiten na te streven.

2. Artikel 15(2)

2.1. Historische interpretatie

Artikel 15(2) reflecteert de vrijheid van verkeer ingesteld in het EG-Verdrag voor EU-burgers.

2.2. Betekenis en inhoud

Artikel 15(2) geeft de EU-burgers afdwingbare rechten voor elke nationale rechtbank. Dit kan gevolgen hebben voor de justitiabiliteit van Artikel 15 in zijn geheel, met inbegrip van Artikel 15(1), ondanks de meer ideologische en politieke dimensie.

Artikel 15(2) is van toepassing op EU-burgers en niet enkel op werknemers, en gaat dus verder dan Artikel 39 van het EG-Verdrag. Het kan een wettelijke basis bieden voor het Hof om de overgebleven grenzen aan de vrijheid van beweging aan te vechten.

3. Artikel 15(3)

3.1. Historische interpretatie

Artikel 15(3) stelt het beginsel in van gelijke behandeling van niet-EU-burgers en EU-burgers wat betreft arbeidsvoorwaarden, een beginsel dat niet duidelijk is in de Verdragen. Artikel 15(3) is de invoering op Europees niveau van het beginsel van niet-discriminatie op het werk op basis van nationaliteit.

3.2. Betekenis en inhoud

Het recht betreft “gelijkwaardige” arbeidsvoorwaarden; dit verschilt van “identieke” of “gelijke” arbeidsvoorwaarden. Artikel 15(3) verplicht de Raad, handelend onder Artikel 137(3) van het EG-Verdrag, tot naleven van het beginsel van gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden in alle richtlijnen. Het sluit de import uit van goedkope arbeid die de nationale arbeidsnormen ondergraaft.

Hoofdstuk 7

Non-discriminatie (Artikel 21)

Bruno Veneziani

Artikel 21: 1. Elke discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, is verboden.

2. Binnen de werkingssfeer van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie en onverminderd de bijzondere bepalingen van die Verdragen, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.

1. Artikel 21(1)

1.1. De strategische positie van Artikel 21 in het Handvest

Hoofdstuk III, met als titel “Gelijkheid”, geeft aan dat het beginsel van gelijkheid voor de wet in het algemeen (Artikel 20) niet volstaat om de doelstelling te bereiken zonder de toevoeging van de beginselen van non-discriminatie (Artikel 21) en gelijkheid van mannen en vrouwen (Artikel 23).

1.2. Inspiratiebronnen

Verschillende benaderingen om discriminatie aan te pakken, zoals het recht van elke persoon op vrijheid zonder discriminatie, en/of een wettelijke verplichting van overheden om dergelijke vrijheid effectief te garanderen, zijn vanzelfsprekend in andere internationale instrumenten. Artikel

13 van het EG-Verdrag voorziet dat enkel de Gemeenschap bevoegd is om actie te ondernemen. Desondanks is het verbod op discriminatie een fundamenteel beginsel in de grondwetten van alle EU-lidstaten. De wettelijke formules die worden gebruikt, drukken de verschillende standpunten uit. De “negatieve formule” heeft het gewoon over het bannen van illegaal discriminatoir gedrag. Een “positieve formule” gebruikt termen in verband met de toekenning van specifieke rechten. Een “proactieve formule” koppelt het bannen van discriminatie direct aan de doelstellingen die men met de ban wilt bereiken.

1.3. Het concept van discriminatie

Artikel 21 definieert discriminatie niet. In sommige grondwetten verwijst het concept naar individuele rechten. In andere gevallen lijkt het concept een positieve taak voor de staat te omvatten, om onwettig onderscheid in de maatschappij en concrete obstakels om gelijkheid te bereiken, te elimineren. Een gelijkaardige benadering blijkt duidelijk in de EG-Richtlijnen 2000/43 en 2000/78 betreffende discriminatie. Beide Richtlijnen uit 2000 hebben betrekking op directe én indirecte discriminatie.

1.4. Discriminatie en het EHRM

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaalde aspecten van discriminatie verduidelijkt. “Discriminatie” is een onderscheid zonder “objectieve en billijke rechtvaardiging”, dat niet gericht is op het bereiken van een legale doelstelling en waarbij het aan evenredigheid ontbreekt. De verschillende behandeling van mensen in dezelfde situatie is verboden, net als dezelfde behandeling van mensen in substantieel verschillende omstandigheden. Tot slot moet de rechtvaardiging voor onderscheid gebaseerd op geslacht of geboorte gebaseerd zijn op “imperatieve en erg sterke redenen”.

1.5. Discriminatie en de wetgeving van de EG

Voor de twee Richtlijnen van 2000 was de EG-wetgeving inzake discriminatie gericht op het beginsel van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, en, in de twee Richtlijnen 97/81 op deeltijdse werknemers en 1999/70 op werknemers met een tijdelijk contract, de bescherming van atypische werknemers tegen discriminatie. Richtlijn 97/80 betreffende de bewijslast definieerde uitdrukkelijk het concept van indirecte discriminatie.

1.6. De draagwijdte van het beginsel van non-discriminatie

De draagwijdte van Artikel 21 van het EU-Handvest is verreweg de meest omvattende. Het verbiedt genoemde redenen van discriminatie, die slechts voorbeelden zijn van het verbod op discriminatie “op grond van” wat dan ook. “Elke discriminatie is verboden”, met inbegrip van handelingen of weglatingen, direct en indirect, manifest en in het geheim, zowel individuele als collectieve discriminatie. In de arbeidscontext dekt dit de werknemer als individu of als lid van een collectiviteit.

Het non-discriminatie beginsel van Artikel 21 heeft een groot potentieel in de werksfeer, waar de verschillende behandeling van de werknemers de norm is. Onderscheid tussen werknemers leidt onvermijdelijk tot discriminatoire effecten. Elke beperking op de draagwijdte van het verbod op discriminatie moet blijven binnen de grenzen van Artikel 52(1) van het Handvest. Enkel bepaalde uitzonderingen op het discriminatieverbod zijn toegestaan in internationale bronnen: beroepskwalificaties, staatsveiligheid en de bescherming van de werknemer.

1.7. Gronden van discriminatie

De lijst met gronden voor discriminatie in Artikel 21 is langer dan Artikel 13 van het EG-Verdrag of Conventie nr. 111 van de IAO en is breder opgezet dan de nationale grondwetten. Eenmaal wettelijk bindend, zal het Handvest de lidstaten verplichten het tot wet te verheffen, met inbe-

grip van alle gronden van discriminatie beoogd in dit grondrecht. Bovendien sluit de lijst niet uit dat nationale wetgevers andere mogelijke gronden van discriminatie toevoegen. Meer bepaald kan een ban op de discriminatie van vakverenigingen worden ondergebracht bij in het verbod op discriminatie op gronden van “politieke of andere denkbeelden”.

1.8. Implementering en afdwingbaarheid van het verbod op discriminatie

Geïsoleerd kan het verbod in Artikel 21 worden gelezen als enkel een “negatieve” bescherming, zonder dat een proactief beleid of een positieve tussenkomst van de overheid is vereist. Een systematische interpretatie die Artikel 21 koppelt aan andere artikelen in Hoofdstuk III, “Gelijkheid”, rechtvaardigt echter de lezing in de context van het bevorderen van een efficiënt beleid inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Artikel 23), de bescherming en zorg voor het welzijn van kinderen (Artikel 24), de waardigheid, zelfstandigheid en deelname van ouderen (Artikel 25), en de zelfstandigheid, integratie en deelname van personen met een handicap (Artikel 26).

1.9. Kritisch onderzoek van de bestaande nationale bepalingen

Nationale wetten die verschillen aanbrengen in wettelijke rechten kunnen discrimineren op basis van één van de gronden verboden door het Handvest; bijvoorbeeld, de wetgeving inzake minimumlonen die verschillende lonen voorziet voor oudere en jongere werknemers.

2. Artikel 21(2)

2.1. Eerste ontwerpen

Artikel 21(2) reproduceert bijna letterlijk de eerste zin van Artikel 12 van het EG-Verdrag.

2.2. EG-richtlijnen

Het verbod op discriminatie in de twee Richtlijnen 2000/43 en 2000/78 “betreft niet de verschillen in behandeling op grond van nationaliteit”.

2.3. Internationale inspiratiebronnen

Discriminatie op grond van nationaliteit is verboden in verschillende formuleringen in internationale instrumenten.

2.4. Nationale systemen

Vele nationale grondwetten die discriminatie verbieden, verwijzen niet specifiek naar nationaliteit.

2.5. Betekenis van Artikel 21(2)

Het Europees Hof van Justitie heeft discriminatie op grond van nationaliteit een uitgebreide interpretatie gegeven, daarbij in detail andere criteria onderzoekend die burgers van de EG kunnen uitsluiten van rechten voorzien voor inwoners van lidstaten. Deze uitgebreide benadering van Artikel 21(2) kan ook werknemers van niet EU-lidstaten ten goede komen.

Hoofdstuk 8

Gelijkheid van mannen en vrouwen (Artikel 23)

Yota Kravaritou

Artikel 23: 1. De gelijkheid van mannen en vrouwen moet worden gewaarborgd op alle gebieden, met inbegrip van werkgelegenheid, beroep en beloning.

2. Het beginsel van gelijkheid belet niet dat maatregelen gebandhaafd of genomen worden waarbij specifieke voordelen worden ingesteld ten voordele van het ondervertegenwoordigde geslacht.

1. Inleiding

Hoewel de EG-wetgeving inzake de gelijkheid van mannen en vrouwen waarschijnlijk de meest vooruitstrevende is in de wereld, is de ongelijkheid tussen de seksen niet drastisch verminderd en doken er zelfs nieuwe vormen van ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op. Dit vergt bijkomende maatregelen om een wezenlijke gelijkheid te verkrijgen en de cultuur en mentaliteit te wijzigen die te maken hebben met relaties tussen de geslachten.

Artikel 23 legt de nadruk op arbeidsrechten met een uitdrukkelijke verwijzing naar werkgelegenheid, beroep en beloning, maar dat zijn slechts voorbeelden: gelijkheid moet “op alle gebieden” worden verzekerd. Het concept van het ondervertegenwoordigde geslacht geeft het artikel niet enkel een individuele, maar ook een collectieve dimensie.

Artikel 21 verbiedt discriminatie op grond van geslacht. Als contrast poneert Artikel 23 in *bevestigende woorden*: “De gelijkheid... moet worden gewaarborgd op alle gebieden”, een *proactief project* dat een verplichting impliceert om actie te ondernemen ten gunste van gelijkheid,

de instrumenten van *positieve actie* te versterken en ten gunste van de *gelijkberechtiging van mannen en vrouwen*, op dit ogenblik vastgelegd in het primaire Gemeenschapsrecht.

Het Handvest is taalkundig neutraal wat betreft het geslacht. Hoewel verschil wordt erkend, is er geen veronderstelling van *voorrang* tussen de geslachten. Dat die gelijkheid “moet worden gewaarborgd op *alle gebieden*” betekent zowel dat mannen zich moeten “assimileren” tot de sociale rollen van vrouwen en vice versa. De nadruk op de globale dimensie van gelijkheid in Artikel 23 - in de openbare, werk- en private sfeer - duidt op het bewustzijn van de omvang van de problematiek van de relaties tussen geslachten in de Europese maatschappij.

2. Inspiratiebronnen

Artikels 2, 3(2) en 141 van het EG-Verdrag vormen een fundering voor Artikel 23.

3. De geschiedenis van Artikel 23

Eerdere versies beperkten de gelijkheid der geslachten in het Handvest tot het arbeidsrecht en de relaties op de arbeidsmarkt. Pas later kwam meer nadruk op: gelijkheid “moet worden gewaarborgd op alle gebieden”, een onvergelijkbaar breder potentieel dat niet enkel de *openbare sfeer* omvat, gekoppeld aan burgerschap en democratie, maar ook de private sfeer in de zin van *familiale en persoonlijke relaties* die in wisselwerking staan met tewerkstelling.

Hoewel de reikwijdte ruimer is, is de tekst minder precies en gedetailleerd wat betreft de beschrijving van de effectieve middelen en procedures om de doelstellingen te bereiken. De ervaring die de EG opdeed inzake de toepassing van gelijkheidsconcepten voor betaalde arbeid kan worden gebruikt in andere sferen: herdefiniëren van de gelijkheid der geslachten in relatie tot het onbetaald huishoudelijk werk, de verzoening

van werk en privé-leven wat beide geslachten aanbelangt, de vertegenwoordiging van vrouwen in werknemers- en werkgeversorganisaties en hun deelname aan het proces van collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden.

4. Gemeenschapsrecht

Het Verdrag van Amsterdam maakte van de bevordering van gelijkheid één van de doelstellingen van alle activiteiten van de Gemeenschap, zoals de vertegenwoordiging van vrouwen en de deelname in besluitvormingsprocessen, en bleef niet beperkt tot de arbeidsmarkt. Verwante dimensies van gelijkheid omvatten geweld tegen vrouwen, seksuele uitbuiting, de fysische en geestelijke gezondheid van vrouwen en ongewenste intimiteiten.

5. Nationaal recht en praktijk

In de grondwet van vele lidstaten wordt de gelijkheid van mannen en vrouwen uitdrukkelijk erkend, hoewel de formulering verschilt: één artikel en abstracte bepalingen of meerdere artikelen met concretere formuleringen.

6. Interpretatie van Artikel 23

Het *algemene gelijkheidsbeginsel* van mannen en vrouwen werd voor de eerste keer erkend in Artikel 2 en vooral Artikel 3(2) van het EG-Verdrag vormde de wettelijke basis voor de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen ('gender mainstreaming') die al de specifieke activiteiten van de Gemeenschap, met inbegrip van de lidstaten omvat. Artikel 23 van het EU-Handvest lijkt zelfs nog een stap verder te gaan naar de erkenning van de gelijkheid van mannen en vrouwen op alle gebieden als een mensenrecht.

Het Europees Hof heeft reeds lange tijd bepaalt dat de gelijkheid van mannen en vrouwen op het vlak van tewerkstelling een individueel grondrecht is dat recht geeft op legitieme actie en claims voor rechtbanken. Artikel 23, paragraaf 1, gaat verder dan tewerkstelling en werpt de vraag op van justitiabiliteit op andere gebieden. De tweede paragraaf van Artikel 23, dat “het beginsel van gelijkheid” definieert, kan impliceren dat de inhoud en de wettelijke gevolgen van positieve actie niet dezelfde zijn voor elk verschillend gebied: werk en economische activiteit, de persoonlijke en familiale sfeer en het openbare en politieke domein.

Artikel 23 omvat werkgelegenheid en arbeidsrelaties, maar is er niet toe beperkt. Het omvat *beroep*, een breder concept dat meer is gekoppeld aan activiteiten van vrouwen. Artikel 23 vereist een programmatische benadering met maatregelen voor groepen die voorzien in collectieve en individuele legale acties, afhankelijk van het specifieke gebied waar die maatregelen moeten werken. De gelijkheid van mannen en vrouwen is ook van toepassing in de openbare en politieke sfeer, met inbegrip van de *politieke vertegenwoordiging*. Gelijkheid in familiale en persoonlijke relaties wordt gestructureerd en beïnvloed door het recht; bijvoorbeeld, op sociale voorzieningen door de staat, in het bijzonder, *persoonlijke diensten*. De gelijkheid van mannen en vrouwen is ook aanwezig in het openbare en private domein en in de werksfeer; mensenrechten in deze drie gebieden zijn zowel *ondeelbaar* als aanvullend.

7. Het gelijkheidsbeginsel en “specifieke voordelen ten voordele van het ondervertegenwoordigde geslacht”

De tweede paragraaf van Artikel 23 begint met “*Het beginsel van gelijkheid*”, terwijl Artikel 141(4) de term “*het beginsel van gelijke behandeling*” gebruikt. De eerste uitdrukking heeft een veel ruimere reikwijdte, wat een bredere formulering van positieve actiemaatregelen mogelijk maakt.

De maatregelen genomen in Artikel 141(4) zijn erop gericht specifieke voordelen te bieden met betrekking tot het beroepsleven. Net als de eer-

ste paragraaf, wordt in de tweede paragraaf van Artikel 23 van het Handvest, “op alle gebieden” gebruikt. Het is niet mogelijk om het beroepsleven los te koppelen van de andere gebieden, in het bijzonder omdat dit de gelijkheid tussen mannen en vrouwen aantast. Vandaar de behoefte voor maatregelen betreffende de verzoening van werk en gezin, de relatie tussen betaald en onbetaald werk, en vrouwen in organisaties in economisch gebied, meer bepaald vakverenigingen en werkgeversorganisaties.

Positieve actie heeft niet de individuele daad van discriminatie tot doel. Het is eerder een maatregel die actie vereist om een substantiële gelijkheid te realiseren in het geval van een groepsdiscriminatie, in dit geval, tegen vrouwen. Positieve actiemaatregelen in Artikel 23 *vormen geen uitzondering* op het recht op gelijkheid, laat staan een overtreding van het gelijkheidsbeginsel. Ze vormen eerder de noodzakelijke stappen naar het verzekeren van gelijkheid in overeenstemming met de eerste paragraaf van Artikel 23. De term *ondervertegenwoordigd geslacht* erkent uitdrukkelijk de collectieve dimensie van de gelijkheid der geslachten. Van één van de geslachten, het vrouwelijk, is bekend dat het ondervertegenwoordigd is in bepaalde machtstructuren - segmenten van de betaalde arbeidskrachten en politieke structuren. In deze structuren is er slechts weinig vooruitgang inzake gelijkheid, ondanks de legislatieve interventies. Het beginsel van gelijkberechtiging van mannen en vrouwen in Artikel 3(2) van het EG-Verdrag vergt een relevant beleid om af te wegen of het al dan niet bijdraagt tot de gelijkheid van mannen en vrouwen. Dit gaat verder dan de gangbare anti-discriminatiestrategieën en bevorderende bepalingen. Positieve actie, die een waaier aan wettelijke maatregelen impliceren, is het belangrijkste dynamische instrument voor de implementering van het beginsel van gelijkberechtiging van mannen en vrouwen.

De voorwaarden waaronder positieve actie wordt genomen, zijn niet dezelfde in de verschillende gebieden. Wat is bijvoorbeeld de betekenis van “specifieke voordelen ten voordele van het ondervertegenwoordig-

de geslacht” in de privé, gezins- en huishoudelijke sfeer? In dit geval zijn mannen het ondervertegenwoordigde geslacht. In het arbeidsrecht is het goed bekend dat gelijkheid verzekeren met betrekking tot de verantwoordelijkheden voor het nageslacht gelijk staat met het verzoenen van werk en gezinsleven voor beide geslachten. Positieve actie kan bijkomend engagement vereisen van de overheid door beleid en infrastructuur te bevorderen om de gelijkheid van mannen en vrouwen in dit gebied te verzekeren. Het vergt een grotere kennis van de relatie tussen werk en de vragen van de privé-sfeer.

8. Besluit

Artikel 23, dat werk, werkgelegenheid en beloning koppelt met de private en openbare sferen, onderstreept de specifieke kwaliteit van het Europees burgerschap voor vrouwen.

Hoofdstuk 9

Recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming (Artikel 27)

Thomas Blanke

Artikel 27: De werknemers of hun vertegenwoordigers moeten zekerheid krijgen dat zij op de passende niveaus tijdig worden voorgelicht en geraadpleegd, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken voorzien.

1. Inleiding

Eigen structuren voor vertegenwoordiging, raadpleging en informatie op het niveau van het werk en de onderneming vormen een steunpilaar van de moderne vormen van arbeidsorganisatie. Toch erkennen nog niet alle EU-lidstaten dit recht als een algemeen recht voor alle werknemers en hun vertegenwoordigers, en slechts in een paar gevallen is dit recht in de grondwet opgenomen. Hoewel Artikel 27 geen gemeenschappelijk *acquis* op het niveau van de lidstaten weergeeft, geeft Artikel 137(1) van het EG-Verdrag de Gemeenschap regelgevende bevoegdheid inzake “de informatie en de raadpleging van de werknemers”.

2. Inspiratiebronnen van Artikel 27

Bestaande bronnen in het Gemeenschapsrecht waren de Richtlijnen 98/59/EG (collectief ontslag), 77/187/EG (overgang van ondernemingen) en 94/45/EG (Europese ondernemingsraden).

3. Eerdere versies van Artikel 27 van het EU-Handvest en de interpretatie van de geschiedenis van de formulering

De formulering “*tijdig* worden voorgelicht en geraadpleegd” die later werd toegevoegd, impliceert dat de informatie moet worden gegeven en dat de consultatieprocedure moet plaatsvinden *vóór de eindbeslissing* van het management.

Vroegere formuleringen die de reikwijdte van informatie en raadpleging beperkten tot “*zaken die hen aanbelangen in de onderneming*” haalden de uiteindelijke tekst niet, wat de reikwijdte van informatie en raadpleging potentieel uitbreidt tot *zaken die verder gaan dan de onderneming*.

De verwijzing naar “werknemers of hun vertegenwoordigers” is een grote achteruitgang ten opzichte van de eerdere formulering “werknemers en hun vertegenwoordigers” en is in tegenspraak met *acquis* van de Gemeenschap in andere richtlijnen. Het Europees Hof van Justitie benadrukte in de zaken 382-383/92 dat het Gemeenschapsrecht de informatie en raadpleging van de vertegenwoordigers van de werknemers vergt. Informatie en raadpleging van werknemers alleen volstond niet.

Vroegere verwijzingen naar “alle niveaus” werden vervangen door de vereiste dat ze van toepassing moeten zijn “op de *passende* niveaus”. Informatie en raadpleging reiken verder dan de onderneming en omvatten potentieel de nationale en Gemeenschapsniveaus.

4. Gemeenschapsrecht: een 25-jarige vooruitgang tot Artikel 27

De eerste stap in het gemeenschapsrecht om structuren te vorderen ter vertegenwoordiging van de werknemers in ondernemingen om de werknemers te informeren en te raadplegen, werd gezet met Richtlijn 75/129/EEG van 17.2.1975 inzake *collectief ontslag* (nu Richtlijn 98/59/EG).

Later volgde Richtlijn 77/187/EEG van 14.2.1977 inzake *behoud van rechten* (nu: Richtlijn 2001/23/EG van 12.3.2001) en de kaderrichtlijn

89/391/EEG van 12.6.1989 inzake *gezondheid en veiligheid* van werknemers op het werk. Deze richtlijnen vergden nationale wetgeving betreffende informatie en raadpleging van de vertegenwoordigers van de werknemers in deze specifieke domeinen.

De eerste systematische stap naar een algemeen recht op informatie en raadpleging van de werknemers in de onderneming werd gezet door Richtlijn 94/45/EG van 22.9.1994 betreffende de oprichting van de *Europese Ondernemingsraden* (uitgebreid tot het VK door Richtlijn 97/74/EG van 15.12.1997). Het algemene systeem werd versterkt en aangevuld door Richtlijn 2001/86/EG van 8.10.2001 betreffende de betrokkenheid van de werknemers in Europese ondernemingen (*Societas Europea* - SE) en de algemene Kaderrichtlijn 2002/14/EG van 11.3.2002 betreffende de informatie en raadpleging op nationaal niveau.

Deze richtlijnen belichamen het Europese model van arbeidsverhoudingen die Artikel 27 van het EU-Handvest onderbouwen: de erkenning van het recht van de werknemer op informatie en raadpleging als een sociaal grondrecht.

5. Nationale wetten en praktijken

Het recht van de werknemers op vertegenwoordiging en participatie binnen de onderneming neemt verschillende vormen aan binnen de EU. Soms wordt het exclusief uitgeoefend via vertegenwoordigers van vakverenigingen en/of door vertegenwoordigers van werknemers. Voor het ondernemingsniveau werden nationale systemen van werknemersvertegenwoordiging opgezet door middel van wetgeving en/of collectieve arbeidsovereenkomsten. De enige lidstaten met een expliciete constitutionele waarborg van de rechten van werknemers inzake informatie en raadpleging zijn België en Nederland.

De aard en de intensiteit van de werknemersrechten om op verschillende ondernemingsniveaus te worden betrokken bij beslissingen van het management gaan van een minimaal recht op informatie alleen, tot

bepalingen die voorzien in raadplegingsprocedures, en in structuren voor participatie en medebeslikkingsrecht. Artikel 27 van het EU-Handvest zal in verschillende mate en op verscheidene manieren van invloed zijn op de nationale wetten.

6. Artikel 27 van het EU-Handvest interpreteren

Het recht van werknemers op informatie en raadpleging staat in het eerste artikel in Hoofdstuk IV: Solidariteit. Dit hoofdstuk impliceert dat de EU niet enkel is gebaseerd op traditionele individuele en liberale rechten, maar ook op sociale rechten die netwerken van solidariteit creëren tussen de burgers van de EU.

Het Europese Gemeenschapsrecht heeft de kwestie van het informeren en raadplegen van werknemers aangepakt aan de hand van een reeks bepalingen die sterk verschillen wat betreft de gedetailleerdheid van de informatie en de vorm waarin ze moest worden gegeven, wat de consultatieprocedures moesten inhouden en welke zaken worden gedekt door raadpleging.

Wat betreft de definitie en de reikwijdte van “informatie” en “raadpleging”, is er in principe een continue trend naar meer abstracte omschrijving van tijd, vorm en inhoud van deze rechten om ze efficiënter te maken en hun doelstellingen beter kunnen bereiken.

Het doel van *informatie* is om de werknemersvertegenwoordigers een goed zicht te bieden op het probleem aan de oorsprong van de feiten en om een wezenlijke verklaring voor te bereiden. Deze verklaring is een essentieel deel van de raadpleging met de bevoegde ondernemingsorganen.

Het doel van de *consultatie*procedure is een uitwisseling van de verschillende standpunten van het management en de werknemersvertegenwoordigers en om een homogene dialoog aan te gaan tussen beide partijen om, waar mogelijk, te komen tot een gemeenschappelijk standpunt en een

overeenkomst betreffende beslissingen binnen het bereik van de bevoegdheid van de werkgevers.

De werkgever moet de werknemers of hun vertegenwoordigers inlichten en raadplegen over alle zaken, ook over die welke op hen betrekking hebben buiten de onderneming. De informatie en raadpleging moeten gebeuren op de “passende niveaus”, met inbegrip van het niveau van vestigingen, ondernemingen, bedrijven, ondernemingen die meer dan één bedrijf omvatten (bijvoorbeeld met franchisesystemen) en zo verder, ongeacht of ze op nationale of internationale markten werken. Artikel 27 van het EU-Handvest biedt werknemers zo een waarborg op informatie en raadpleging op zowel *nationaal als transnationaal* niveau.

De werkgever heeft de verplichting om de werknemers rechtstreeks of via hun vertegenwoordigers te informeren of te raadplegen. Directe informatie en raadpleging van individuele werknemers kan enkel in *heel kleine* bedrijven of vestigingen een “gepast niveau zijn”. Het recht van de werknemers of hun vertegenwoordigers beperken tot een recht *enkel voor individuele werknemers*, zou in tegenspraak zijn met de waarborg van vrijheid van vereniging in Artikel 12 van het EU-Handvest, omdat de werkgevers dan wordt toegestaan te kiezen om de werknemersvertegenwoordigers, vakverenigingen inbegrepen, te negeren en te ondermijnen.

Het standpunt dat de waarborg van informatie en raadpleging voor “werknemersvertegenwoordigers” enkel van toepassing is op ondernemingsraden en niet op vertegenwoordigers van vakverenigingen wordt betwist. Niet alle lidstaten van de EU werken met een “systeem met twee kanalen” waarbij de werknemersvertegenwoordigers worden opgesplitst in enerzijds zij die gekozen zijn door de werknemers van een vestiging, en anderzijds de vertegenwoordigers van de vakverenigingen. Vakverenigingen zijn onlosmakelijk gekoppeld aan de organisatie van het werk. De interpretatie van “vertegenwoordigers” als omvattende vakverenigingen stemt overeen met de uitbreiding van de zaken voor informatie en raadpleging tot buiten het bereik van de onderneming. Werknemersvertegenwoordigers kunnen

zowel vertegenwoordigers van vakverenigingen zijn, of samen met ondernemingsraden aangesteld door de werknemers als geheel binnen het bedrijf.

7. Besluiten

Artikel 27 van het EU-Handvest *vormt* alle nationale wetten en praktijken om tot de uitdrukking van een meer *algemeen Europees sociaal grondrecht*, waarop ze voortaan zijn gebaseerd, en in het licht waarvan ze van nu af aan moeten worden geïnterpreteerd.

De verwijzing van Artikel 27 naar de nationale wetten en praktijken impliceert dat de lidstaten wordt voorgeschreven om *ten minste* de verplichtende normen van informatie en raadpleging, voorzien in de wet of in collectieve overeenkomsten, te behouden.

Het Duitse arbeidsrecht levert een bijzonder waardevol inzicht in de aard van dit recht op informatie en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming. Het lijkt vreemd dat Duitsland, de lidstaat met waarschijnlijk de oudste en sterkste traditie van werknemersparticipatie via ondernemingsraden op niveau van vestigingen, dit recht niet erkent als een sociaal grondrecht, terwijl de Gemeenschap, gedomineerd door landen met een systeem van vertegenwoordiging door vakverenigingen, dit recht een sociaal grondrecht noemt.

Twee potentieel belangrijke besluiten volgen. Ten eerste, het recht op informatie en raadpleging is *een nieuw sociaal grondrecht*. Ten tweede is dit recht *geen zwakke versie* van het traditionele Duitse medebeschikkingsrecht.

Het traditionele Duitse medebeschikkingsrecht reflecteert een vroeg socialistische ideologie van democratisch management. Artikel 27 is niet gebaseerd op deze traditie van medebeschikkingsrecht. In die zin is het zinloos het te bekritisieren als een zwakke vorm van medebeschikkingsrecht. Artikel 27 beoogt inderdaad de bescherming van de belangen van

de individuele werknemer tegen de dominerende positie van de werkgever in situaties waarin deze belangen substantieel kunnen worden aangetast. Als sociaal grondrecht heeft dit verschillende bronnen.

Oorspronkelijk is het afgeleid van de behoefte om werknemers in *buitengewone omstandigheden* te beschermen, zoals in het geval van collectieve ontslagen en overgang van ondernemingen. Verder is het ontstaan uit het doel om de *gezondheid en veiligheid* van de werknemers efficiënt te beschermen. Het is ook een reactie op de nieuwe problemen ten gevolge van de *globalisering van de economie*, met de opkomst van transnationale bedrijven en fusies van ondernemingen die werknemers afhankelijk maken van beslissingen die worden genomen in andere lidstaten en die als resultaat kunnen hebben dat de nationale traditie van de betrokkenheid van de werknemers in het besluitvormingsproces wordt afgezwakt.

Afgezien van deze bronnen heeft Artikel 27 zeker zo veel of nog meer te maken met de *bescherming van de menselijke waardigheid* (Artikel 1 van het EU-Handvest) dan met de traditionele nationale sociale rechten en de doelstelling van de democratisering van de economie. In die zin houdt het de belofte in om de reikwijdte van zowel de traditionele sociale rechten als van de democratiserende praktijken uit te breiden, en behelst het aldus ook de bedreiging van de waardigheid van de werknemers in de vele nieuwe vormen die deze bedreiging aanneemt in een geglobaliseerde economie, maatschappij en leefmilieu.

Hoofdstuk 10

Recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie (Artikel 28)

Bruno Veneziani

Artikel 28: De werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties hebben, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken, het recht om op de passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten en om, in geval van belangenconflicten, collectieve acties te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking.

1. De strategische positie van Artikel 28 in het Handvest

De rechten van collectieve onderhandelingen en actie creëren samen met Artikel 27 (recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming) en Artikel 12 (vrijheid van vergadering en vereniging), een netwerk van collectieve arbeidsrechten die de waardigheid van werknemers beschermen.

2. Internationale bronnen

Andere internationale instrumenten voor dit recht worden in het bijzonder geboden door de Conventies van de IAO.

3. Nationale grondwetten

Uitdrukkelijke rechten op collectieve arbeidsonderhandelingen staan vermeld in de grondwetten van sommige lidstaten; anderzijds wordt gesteld dat rechten inzake collectieve onderhandelingen zijn afgeleid van het

brede recht op vereniging. Het EU-Handvest kan een belangrijke invloed hebben op de nationale rechtssystemen waar dergelijke rechten niet bestaan op constitutioneel niveau.

4. De inhoud van het recht op collectieve onderhandelingen

Artikel 28 heeft tot doel de in de meeste Europese landen wijdverspreide praktijk van collectieve onderhandelingen te versterken door een grondrecht. Het heeft betrekking op het proces van collectieve onderhandelingen, op het resultaat in de vorm van de collectieve arbeidsovereenkomst; op de betrokken medespelers (werknemers, werkgevers, hun organisaties), en de niveaus: “passende” niveaus.

De tekst van Artikel 28 gebruikt de uitdrukking “recht op collectieve onderhandelingen”, waarbij een volledig proces in twee fasen wordt bedoeld: “collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten”. Deze bewoordingen impliceren alle stappen die noodzakelijk zijn, van het initiatief nemen voor onderhandelingen, tot de werkelijke onderhandelingen en het sluiten van de collectieve arbeidsovereenkomst toe. De werkelijke inhoud van deze formulering kan ruimer zijn dan in sommige nationale grondwetten of wetgevingen.

“Collectieve arbeidsovereenkomsten” is de uitdrukking die wordt gebruikt in Artikel 28 om de laatste stap aan te duiden van het proces van collectieve onderhandelingen. Er wordt echter niets gezegd over de definitie ervan, de wettelijke bindende aard van de overeenkomst, de interne structuur ervan (normatieve, verplichtende clausules), het potentiële bereik van de gedekte werknemers en werkgevers (het *erga omnes* effect), de kwesties waarover onderhandeld wordt, beschermingsmaatregelen inzake vakverenigingen, de verhouding van de overeenkomsten met de verschillende niveaus van collectieve onderhandelingen, de relatie ervan op de individuele arbeidsovereenkomst, de positie ervan binnen de algemene hiërarchie van normen van het arbeidsrecht en, tot slot, over de verhouding met de wet in het alge-

meen. Dit lijkt enige ruimte te bieden voor een interventie door nationale wetgevingen en praktijken, die kunnen worden getoetst door het Europees Hof van Justitie.

De formulering “overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken” lijkt de nationale wetgevende orde toe te staan om verschillende wettelijke definities te geven voor het recht op collectieve onderhandelingen. Toch weerspiegelt Artikel 28 een algemeen principe van nationale rechtssystemen die de volledige autonomie erkennen van collectieve partijen en hun contractsvrijheid. Regels die collectieve onderhandelingen en de collectieve arbeidsovereenkomst bepalen moeten in principe de vrijheid van de collectieve partijen weergeven. Nationale beperkingen inzake contractuele autonomie zijn voor herziening vatbaar.

Collectieve onderhandelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten zijn belangrijk geworden in het arbeidsrecht van de Europese Gemeenschap in het licht van de talloze functies die ze hebben.

Ten eerste, de quasi-legislatieve functie van de sociale partners betrokken bij collectieve onderhandelingen op EU-niveau, in de vorm van het sociaal overleg. Dit heeft geleid tot collectieve arbeidsovereenkomsten die een legaal effect kregen in de vorm van richtlijnen. In het meest recente geval, de overeenkomst over telewerken, is het resultaat niet in een richtlijn gegoten. Dit zal de kernvraag van het precieze legale effect belichten, een zaak waarvoor Artikel 28 kan worden ingeschakeld.

Ten tweede, een algemeen model dat opkomt is dat de collectieve arbeidsovereenkomst een belangrijke functie kan hebben om de implementatie en toepassing van het arbeidsrecht van de Europese Gemeenschap te vergemakkelijken. Dit neemt twee vormen aan. Collectieve onderhandelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten krijgen een rol in de omzetting van het Gemeenschapsrecht in de nationale wetten van de lidstaten. Collectieve onderhandelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten krijgen ook een rol in de flexibilisering

van het Gemeenschapsrecht, omdat het kan worden aangepast aan de specifieke nationale context van arbeidsverhoudingen en tewerkstellingspraktijken in elke lidstaat.

Ten derde wordt erkend dat collectieve onderhandelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten fundamentele sociale doelstellingen en waarden weergeven, die moeten worden beschermd tegen concurrerende doelstellingen en waarden in het Gemeenschapsrecht, in het bijzonder die van de concurrentiewetgeving. Het Europese Hof van Justitie kan meer gewicht geven aan het recht op collectieve onderhandelingen erkend in Artikel 28 bij ontstentenis van de erkenning van concurrerende waarden (bijv. van concurrentie) in het EU-Handvest.

Artikel 28 kan worden gebruikt om de obstakels te betwisten die de EU-instellingen of lidstaten opwerpen voor de sociale partners als zij betrokken zijn bij het proces van collectieve onderhandelingen of als zij de naleving van de collectieve arbeidsovereenkomsten “overeenkomstig het Gemeenschapsrecht” willen verzekeren.

Nationale grondwetten leggen meestal de nadruk op het recht op collectieve onderhandelingen, om onderhandelingen te starten en te voeren. Er bestaat ook nationale wetgeving die de verplichting invoert om over bepaalde zaken te onderhandelen op bepaalde tussentijden. De verplichting tot onderhandelen kan wederzijds zijn, in evenwicht gehouden door een verplichting van beide kanten om tot de onderhandelingen toe te treden. Anderzijds verwerpen sommige lidstaten de idee van wettelijke regeling van het recht op deelname aan collectieve onderhandelingen, die enkel kan worden verkregen door de macht van de sociale partners. Gezien dit spectrum van bepalingen, kan de uitdrukkelijke verklaring in Artikel 28 van het recht op collectieve onderhandelingen een instrument worden om wat wordt gezien als de zwakte in nationale wetgevingen inzake het proces van collectieve onderhandelingen, te overwinnen.

Het recht om collectieve arbeidsovereenkomsten af te sluiten zou een voorbode kunnen zijn van de verplichting om dergelijke overeenkomsten af te sluiten, wat zou kunnen conflicteren met het grondrecht van vrijheid van vakvereniging in nationale wetgevingen. Het beleid om geen recht of verplichting te impliceren om een overeenkomst af te sluiten, wordt bevestigd in internationale bronnen. Het recht op vrije collectieve onderhandelingen impliceert de vrijheid onderhandelingen te starten of niet te starten, en om een overeenkomst te sluiten of niet te sluiten. Collectieve arbeidsovereenkomsten moeten worden gesloten zonder tussenkomst van derden (bijv. verplichte arbitrage of verzoening). Anderzijds kan Artikel 28 zo worden geïnterpreteerd dat het recht om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten wordt versterkt. Artikel 28 verplicht beide contracterende partijen tot wederzijdse samenwerking en tot het handelen in goed vertrouwen tot het bereiken van een overeenkomst. Het recht om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, betekent dat beide zijden, “werknemers en werkgevers, of hun respectieve organisaties”, zodra de onderhandelingen zijn begonnen, moeten afzien van schadelijk gedrag, zoals vertragsingsmanoeuvres of algemene en herhaalde verwerping van standpunten, die het effectieve gebruik van het recht beperken. Tot slot verleent het recht om collectieve arbeidsovereenkomsten af te sluiten aan werknemers, werkgevers of hun organisaties, zelfs als ze niet zijn aangesloten bij de ondertekenende organisaties, het recht om toegang te krijgen tot collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten door andere partijen.

Het recht op collectieve onderhandelingen is een collectief grondrecht. Desondanks wordt het recht vaak ook beschouwd als een collectief genoten individueel recht. Het Handvest lijkt alle mogelijke medespelers in collectieve onderhandelingen te dekken, ongeacht of ze zijn georganiseerd. In Artikel 28 is daarentegen een alternatief geformuleerd: “Werknemers en werkgevers, *of* hun respectieve organisaties”. Het woord “of” betekent dat daar waar werknemers of werkgevers niet formeel zijn georganiseerd, misschien omdat ze niet de bevoegdheid

daarvoor hebben, ze toch het recht hebben om collectief te onderhandelen, zelfs zonder een specifieke organisatievorm. Jammer genoeg is het EU-Handvest niet consistent inzake de aanduiding van het persoonlijk bereik van de collectieve rechten: vakverenigingen (Artikel 12), vertegenwoordigers van werknemers (Artikel 27) en organisaties van werknemers (Artikel 28).

Het principe van de collectieve autonomie van de sociale partners betekent dat de verwijzing naar “passende niveaus” het overlaat aan de ongebonden discretie van de partijen in het onderhandelingsproces om te beslissen wat het meest geschikte niveau is om collectieve onderhandelingen te starten. Dit kan Europees zijn, nationaal, territoriaal, interconfederaal, sectoraal, op het niveau van een nationale of internationale groep van ondernemingen of van een bedrijf. Anderzijds kan “op de passende niveaus” ook worden geïnterpreteerd als implicierend dat de nationale wetgevingen en praktijken inzake collectieve onderhandelingen bepalen wat het “passende” niveau is. De autonomie van de partijen die het niveau van collectieve onderhandelingen moeten bepalen, is ietwat afgezwakt.

Vrijheid van keuze wordt aangegeven door verschillende modellen van werknemersvertegenwoordiging op de werkvloer. Vakverenigingen in een enkelvoudig systeem van werknemersvertegenwoordiging hebben zowel rechten inzake onderhandeling als inzake informatie/raadpleging. Binnen deze context zal het “passende” niveau de werkvloer zijn. Duale systemen van werknemersvertegenwoordiging worden gekenmerkt door de coëxistentie van vertegenwoordigers van vakverenigingen naast eenheidsstructuren, gekozen door zowel georganiseerde als niet-georganiseerde werknemers, meestal ondernemingsraden genoemd. Het probleem is echter niet of, maar wanneer Artikel 28 ondernemingsraden dekt die betrokken worden bij een onderhandelingsprocedure. De verwijzing in Artikel 28 naar “passende niveaus” dreigt de gevestigde rol van de verschillende werknemersorganisaties te ondermijnen, met als resultaat overlappingsen, verwarring en mogelijke conflicten.

Een tweede probleem is het vooruitzicht dat de verwijzing in Artikel 28 naar “passende niveaus” het recht om collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten” lukraak kan openbreken, wat een potentiële bedreiging van de gevestigde werknemersorganisaties kan betekenen. Er bestaat een duidelijk gevaar dat Artikel 28 zo wordt geïnterpreteerd dat de deur wordt opengezet voor collectieve onderhandelingen voor elke werknemersorganisatie. De vraag blijft open of ondernemingsraden in duale systemen van werknemersvertegenwoordiging in staat zullen blijken om Artikel 28 in te roepen om een onderhandelingsproces te starten en een collectieve arbeidsovereenkomst te sluiten.

Tot slot is er nog een onopgeloste vraag op EU-niveau, waar er kennelijk een gebrek is aan duidelijkheid, zowel wat betreft de aard van het proces (sociaal overleg, collectieve onderhandelingen) als wat betreft de organisaties (werkgeversorganisaties en vakverenigingen op intersectoraal, sectoraal, regionaal, multinationaal niveau) die zouden willen gebruikmaken van de rechten in Artikel 28. Eén zaak is zeer duidelijk: het moet aangewezen zijn om sommige zaken op Europees niveau te onderhandelen. De vraag is echter of de rechten voorzien in Artikel 28 de organisaties van vakverenigingen en werknemers in staat zullen stellen om onderhandelingen te starten op Europees niveau.

5. Het recht op collectieve actie

De uiteindelijke tekst “het recht... collectieve acties te ondernemen..., met inbegrip van staking” kan worden gelezen als erkenning van het stakingsrecht. Als collectieve actie een staking impliceert en het eerste is aangeduid als een recht, dan moet het tweede ook een recht zijn.

De IAO neemt het recht om te staken niet expliciet in de tekst van haar Beginselverklaring en in talloze Conventies. Het is echter wel bevestigd in de jurisprudentie, ontwikkeld door het Comité voor de Vakbondsvrijheid van de IAO dat Conventie Nr. 87 interpreteert.

De grondwetten van sommige lidstaten hebben het stakingsrecht expliciet erkend. In andere is het niet expliciet, maar wel geïmpliceerd. In nog andere is het niet mogelijk om te spreken van een recht, maar wel van de vrijheid om te staken. Artikel 28 kan leiden tot een fundamentele verandering van die nationale rechtsorde waar het recht geen constitutionele waarde heeft of niet is uitgedrukt op een grondwettelijk niveau.

6. De inhoud van “het recht... in geval van belangenconflicten, collectieve acties te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking”

Door het ontbreken van specifieke beperkingen lijkt Artikel 28 betrekking te hebben op conflicten over allerlei belangen, met inbegrip van, in principe, economische en politieke belangen. Dit komt overeen met de meeste nationale wetgevingen en met de internationale instrumenten.

De algemene uitdrukking “recht... collectieve acties te ondernemen” lijkt te slaan op alle actietypes, die bedoeld zijn als zelfhulp, en die ontstaan in gevallen van belangenconflicten. Het zou daarom ook “solidariteitsactie” impliceren, wat momenteel onwettig is verklaard in sommige lidstaten. Collectieve acties kunnen allerlei vormen van bedrijfsbezettingen omvatten die in de meeste lidstaten als onwettig worden beschouwd en wat kan conflicteren met sommige burgerrechten. Blokkades, stakingspiketten en andere collectieve acties die openbare en/of essentiële diensten treffen, vallen binnen de grenzen van de algemene vermelding van het recht tot staken op constitutioneel niveau. Grenzen kunnen worden aangebracht door nationale grondwetten die andere waarden impliceren waar stakers rekening mee dienen te houden: algemeen belang, openbare orde, openbare veiligheid, enz. Zulke beperkingen kunnen worden betwist bij de beoordeling van de reikwijdte van het recht op collectieve acties in het EU-Handvest.

Alle werknemers, ongeacht de aard van de werkgever, openbaar of privé, hebben het recht om collectieve actie te ondernemen bedoeld in

Artikel 28. De kwestie is niet of het recht bestaat, maar hoe het wordt uitgeoefend en of er grenzen zijn aan de *modaliteit* om deel te nemen aan het belangenconflict. Een totaal stakingsverbod in de hele openbare sector, zou wel eens in strijd kunnen zijn met het recht vervat in Artikel 28. Het recht in het EU-Handvest om collectieve actie te ondernemen kan daarom een belangrijke impact hebben op die landen waar staken voor bepaalde categorieën ambtenaren wettelijk verboden is.

Artikel 52 van het EU-Handvest staat beperkingen toe, maar die “moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud eerbiedigen” van het recht op collectieve actie. Voorts zijn ze onderworpen aan het “evenredigheidsbeginsel” en moeten ze “noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden”. In sommige grondwetten eisen specifieke bepalingen over collectieve actie dat essentiële diensten verzekerd blijven.

Deze kwestie kan potentiële conflicten veroorzaken tussen het recht op collectieve actie en andere rechten van het Gemeenschapsrecht, zoals het vestigingsrecht of het vrije goederenverkeer. Als een gedeeltelijk antwoord op die conflicten tussen het Gemeenschapsrecht inzake het vrije goederenverkeer en collectieve industriële actie, voorziet Verordening nr. 2679/98 van de Raad reeds bescherming voor de grondrechten in het nationale recht op collectieve actie “met inbegrip het recht of de vrijheid om te staken”.

Het recht op collectieve onderhandelingen is toegekend “op de passende niveaus”, maar deze zin is niet geschikt voor het recht op collectieve actie. Daarom bepaalt Artikel 28 geen beperking wat betreft de niveaus waarop het recht op collectieve actie mag worden uitgeoefend. Dit laat ruimte voor ten minste twee interpretaties. Ten eerste kan de gekwalificeerde beperking, “overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken” beperkingen mogelijk maken volgens Artikel 52 van het Handvest. Anders kan de implicatie zijn dat collectieve actie toegestaan is op “alle niveaus”, met inbegrip van het EU-niveau.

7. De persoonlijke reikwijdte van het recht op collectieve actie

Diegenen die gemachtigd zijn om collectief actie te ondernemen, omvatten de werknemers of hun organisaties en de werkgevers of hun organisaties. Het woord “of” lijkt te wijzen op een alternatief, niet op een uitsluiting. Overeenkomstig sommige nationale grondwetten en jurisprudentie is het recht om te staken een individueel subjectief recht dat enkel collectief kan worden uitgeoefend door een vereniging, een groep of een organisatie. Het is niet duidelijk welke impact deze formulering zal hebben op de nationale context waar enkel vakverenigingen gemachtigd zijn het recht op collectieve industriële actie uit te oefenen. Het gevolg zou zijn dat werknemers en werkgevers die geen lid zijn van deze organisaties of die lid zijn van organisaties die niet als vakverenigingen zijn erkend door de jurisdictie, geen wettelijk recht hebben om collectieve actie te ondernemen.

8. Het recht op lock-out

De legaliteit van de lock-out vormt een specifiek probleem voor Artikel 28. De meeste nationale grondwetten verwijzen niet naar lock-outs; zij sluiten die impliciet uit van de rechten van werkgevers, of verwijzen ernaar als een loutere vrijheid. Het EU-Handvest poneert een uitdaging: impliceert het volledige legale gelijkheid tussen stakingen en lock-outs als grondrechten?

Hoofdstuk 11

Bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag (Artikel 30)

Niklas Bruun

Artikel 30: Iedere werknemer heeft recht op bescherming tegen kennelijk onredelijk ontslag overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken.

1. Inleiding

Het recht op bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag wordt zelden teruggevonden in nationale grondwetten. Er zijn echter internationale bronnen die bescherming bieden tegen onredelijk ontslag en bijna alle EU-lidstaten hebben nationale bepalingen. De erkenning van de bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag als een grondrecht geeft aan dat de werkzekerheid van de werknemer belangrijk is en een aanzienlijk gewicht krijgt, bijvoorbeeld in wetgeving gericht op flexibiliteit voor ondernemingen.

2. International inspiratiebronnen voor Artikel 30

De IAO heeft in 1982 de Aanbeveling nr. 166 en Conventie nr. 158 inzake de Beëindiging van Tewerkstelling aangenomen waarin de basisbeginselen zijn opgenomen voor de bescherming tegen beëindiging van de tewerkstelling.

3. Vroegere versies van Artikel 30

Vroegere versies verwezen naar “Recht op bescherming in gevallen van beëindiging van tewerkstelling”, wat later werd veranderd in “bescher-

ming tegen kennelijk onredelijk ontslag”. De keuze van de bredere term “kennelijk onredelijk ontslag” lijkt alle aspecten te dekken van “kennelijk onredelijk ontslag”, met inbegrip van het nalaten van het geven van een redelijke ontslagaanzegging.

4. Gemeenschapsrecht

Het Gemeenschapsrecht regelt collectieve ontslagen (Richtlijn 98/59/EG), ontslagen door overgang van ondernemingen (Richtlijn 2001/23/EG) en insolventie (Richtlijn 80/987/EEG). Artikel 4(1) van de herziene Richtlijn 2001/23/EG, staat de lidstaten toe om “bepaalde welomschreven categorieën werknemers waarop de wettelijke voorschriften of het gebruik van de lidstaten inzake bescherming tegen ontslag geen betrekking hebben” uit te sluiten van bescherming tegen ontslag. Er bestaat een spanningsveld tussen de Richtlijn en het EU-Handvest dat “iedere werknemer” beschermt die dat grondrecht heeft.

Artikel 30 beschermt ook de economische belangen van de werknemer in ontslagsituaties die het gevolg zijn van niet te verantwoorden incompetentie, of erger nog, van de werkgever. Het blijft onduidelijk hoe ver de economische bescherming die deze interpretatie biedt, kan worden uitgebreid.

Het Gemeenschapsrecht beschermt specifiek werknemers die gebruik maken van hun recht op ouderschapsverlof tegen kennelijk onredelijk ontslag en biedt een gelijkaardige bescherming tegen ontslag voor redenen die verband houden met moederschap, of andere vormen van discriminatie.

Het Gemeenschapsrecht waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in Artikel 30 sluit bepaalde gronden uit als rechtvaardige redenen voor de beëindiging van de tewerkstelling. Er zijn ook twee procedurele vereisten: de gerechtvaardigde beëindiging van de tewerkstelling kan niet gebeuren tenzij er een procedure van informatie en raadpleging aan is voorafgegaan.

5. Nationale wetten en praktijken

De enige EU-lidstaten die op dit ogenblik een grondwettelijke bescherming bieden van het recht op bescherming tegen onwettig of oneerlijk ontslag zijn Finland en Portugal. De Finse Grondwet werd zo geïnterpreteerd dat alle redenen voor ontslag moeten worden geput uit die welke zijn opgenomen in de wetgeving, op straffe van nietigheid. Verder moeten de redenen voor ontslag specifiek zijn gedefinieerd; een wetgeving die voorziet dat een persoon kan worden ontslagen indien de werkgever daarvoor een algemene reden heeft, kan dus niet worden ingevoerd. Deze bepaling werd ook gebruikt in geval van ontslagen om economische redenen.

Alle lidstaten beschikken over uitgebreide wettelijke bepalingen die werknemers beschermen tegen kennelijk onredelijk ontslag. Het is echter de vraag of het concept “ontslag” in het EU-Handvest enkel een nauw concept (bijv. ontslagaanzegging) dekt, en niet alle andere manieren van beëindiging (bijv. herroeping, mogelijkheid tot beëindiging zonder opzeggingstermijnen).

De wetgeving van sommige lidstaten voorziet uitzonderingen voor bepaalde groepen werknemers. Artikel 30 is daarentegen van toepassing op “iedere werknemer”.

In nationale rechtssystemen wordt ontslag op economische of collectieve gronden anders aangepakt dan individuele ontslagen die te wijten zijn aan het gedrag of de situatie van de individuele werknemer. Het Handvest dekt overduidelijk beide: ontslagen op economische gronden en voor individuele redenen moeten gerechtvaardigd zijn en alle ontslagen kunnen worden betwist als kennelijk onredelijk.

De wetgeving van bepaalde lidstaten voorziet drempelperioden vooraleer de werknemer recht heeft op bescherming. Artikel 30 doet de vraag rijzen of die allemaal, gedeeltelijk of helemaal niet gerechtvaardigd zijn.

Hoewel de sancties sterk variëren, lijkt financiële compensatie het meest voorkomend. Door van de bescherming tegen kennelijk onredelijk ontslag een grondrecht te maken, kan het Handvest leiden tot de herziening van de geschiktheid van financiële sancties in sommige of de meeste gevallen.

6. Besluiten

Artikel 30 van het EU-Handvest beschermt *iedere werknemer* tegen kennelijk onredelijk ontslag als een grondrecht. De reikwijdte van de bescherming kan variëren in de verschillende lidstaten, maar er is een minimum dat moet worden gerespecteerd.

Het recht op waardigheid van de werknemer (Artikels 1 en 31) geeft enkele procedurele vereisten aan in het proces dat leidt tot ontslag. Het recht gehoord en geraadpleegd te worden op individueel niveau en/of het recht op informatie en raadpleging op collectief niveau maken deel uit van de procedures die noodzakelijk zijn om een adequate bescherming te verzekeren.

Het recht op bescherming bevat niet enkel het recht voor iedere werknemer op *compensatoire maatregelen*, maar ook op *preventieve maatregelen* vooraleer het ontslag plaatsvindt. Ze maken deel uit van de beschermende maatregelen die de werkgever moet verzekeren voor de werknemer opdat een ontslag eventueel gerechtvaardigd is.

Sancties moeten efficiënt zijn, proportioneel en adequaat. Economische compensatie kan een inadequate sanctie zijn, niet in het minst in gevallen dat de werknemer meteen een nieuwe job vindt. Indien de werkgever geen adequate preventieve maatregelen biedt, moet daarmee rekening worden gehouden bij het nemen van gepaste sancties.

De bescherming wordt toegestaan in gevallen van *kennelijk onredelijk* ontslag, niet “onwettig”, noch “oneerlijk” ontslag. Het volstaat niet om te stellen dat een nationale wetgeving een bepaling bevat die stelt dat ont-

slag mag doorgaan als er een “eerlijke” reden is voor de beëindiging van de tewerkstelling. Het ontslag moet specifieke wezenlijke vereisten voor een beëindiging bevatten en er kunnen bovendien procedurele vereisten zijn.

Er wordt bescherming geboden tegen kennelijk onredelijk *ontslag*. Een breder toepassingsbereik zou echter situaties dekken die duidelijk kunnen leiden tot ontslag, zoals langdurige schorsingen van de arbeidsovereenkomst om bijvoorbeeld economische redenen. Ook die moeten gerechtvaardigd worden.

7. Slotaspecten

De bescherming tegen kennelijk onredelijk ontslag stelt een minimumstandaard voor de Europese Unie, wat relevant is voor zowel de uitbreiding van de EU, als elke potentiële toekomstige trend naar deregulering. De harmonisering van de Europese wetgeving inzake ontslagen zou een einde kunnen maken aan de regelmatige debatten over sociale dumping, of dat het goedkoper is voor multinationale ondernemingen om ermee op te houden en de werkzaamheden in verschillende lidstaten te beëindigen.

Hoofdstuk 12

Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (Artikel 31)

Thomas Blanke

Artikel 31: 1. Iedere werknemer heeft recht op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden.

2. Iedere werknemer heeft recht op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, alsmede op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon.

1. Inleiding

Het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden in Artikel 31 van het EU-Handvest ligt aan de basis van alle andere individuele en collectieve sociale grondrechten van werknemers en verleent dit subjectieve recht de status van een sociaal grondrecht.

De algemene plicht in Artikel 31(1) betreffende het respecteren van de waardigheid van de werknemer, legt enerzijds de nadruk op het feit dat de onschendbaarheid van de menselijke waardigheid in arbeidsrelaties niet automatisch verzekerd is, en anderzijds op een toenemend bewustzijn van de behoefte aan bescherming van de hele persoon van de werknemer binnen de context van ongelijke macht bij het bepalen van de tewerkstellingsomstandigheden.

2. Inspiratiebronnen van Art. 27 in het internationale en het Gemeenschapsrecht

Er is een lange traditie van wettelijke regelingen in internationaal arbeidsrecht met betrekking tot het beperken van het aantal werkuren en met betrekking tot gezondheid en veiligheid.

3. Vroegere versies van Artikel 31 van het EU-Handvest

De elementen van Artikel 31 waren aanwezig in vroegere versies en werden allemaal in het Hoofdstuk “Solidariteit” van het Handvest ondergebracht.

4. Bepalingen inzake rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden in het Gemeenschapsrecht

Er is een breed spectrum van EU-bepalingen betreffende de veiligheid en de gezondheid van werknemers. Toch moet de omschrijving in Artikel 31 “recht op ... *waardige* arbeidsomstandigheden” worden beschouwd als een nieuw sociaal recht voor de individuele werknemer, en wel één met een grotere relevantie.

Gelijke behandeling wordt beschouwd als cruciaal voor de betekenis van de menselijke waardigheid. Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 van de Europese Raad, die het principe implementeert van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, vermeldt in Artikel 2(3) een definitie van het begrip “intimidatie” met betrekking tot zowel discriminatie als menselijke waardigheid. De bescherming van de “waardigheid” reikt daarom veel verder. Het heeft ook betrekking op de bescherming van persoonsgegevens, de aard van werk, de hoogte van de verloning en andere aangelegenheden van het traditionele arbeidsrecht.

5. Het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden in de wetgeving van de lidstaten

De grondwetten van de lidstaten bieden niet dezelfde waarborg als Artikel 31 van het EU-Handvest, hoewel sommige elementen met betrekking tot rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden zijn voorzien in sommige grondwetten. Een voorbeeld daarvan is Artikel 36, paragraaf 1 van de Italiaanse Grondwet dat stelt: “De werknemer heeft recht op een vergoeding die in verhouding staat met de hoeveelheid en de kwaliteit

van zijn werk en in elk geval voldoende om hem en zijn gezin in staat te stellen een vrij en waardig leven te leiden...”. De rechtbanken hebben deze norm geïnterpreteerd als direct de werknemer het recht gevend op een minimumloon dat normaal gelijk is aan de gangbare loonschaal in collectieve arbeidsovereenkomsten. De Duitse rechtsleer daarentegen is gebaseerd op de constitutionele grondrechten van menselijke waardigheid en biedt geen subjectieve rechten die de individuele persoon in staat stellen om speciale beschermende maatregelen of bepalingen te eisen, maar verplicht de staat om een minimum van nationale bepalingen te voorzien voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid.

Een constitutioneel recht op waardigheid heeft werkgevers afgeremd op het vlak van beoordeling en supervisie van de werknemers. Kernaspecten van de arbeidsovereenkomst, zoals lonen, werkintensiteit en werktijden worden steeds meer gezien als cruciaal voor het concept van menselijke waardigheid. Zo heeft de Duitse wetgeving een steeds strengere controle ontwikkeld op de gelijkheid van arbeidsomstandigheden, met inbegrip van de hoogte van de lonen. De wetgeving van de lidstaten inzake veiligheid en gezondheid, met inbegrip van de restricties inzake de werktijd, kan afwijkingen toestaan. Die kunnen problematisch worden in het licht van Artikel 31(2) van het Handvest. De Conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de Zaak C-173/99, *BECTU*, illustreerde reeds hoe de erkenning in het EU-Handvest van een “jaarlijkse vakantie met behoud van loon” als een grondrecht, de poging in de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk kan overheersen om dit recht te beperken, bijvoorbeeld, door een kwalificatieperiode op te leggen.

6. Besluit: Artikel 31 van het EU-Handvest dekt het volledige spectrum van de arbeidsomstandigheden met betrekking tot de menselijke waardigheid

Het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden die de waardigheid respecteren wordt versterkt door Artikel 1 van het EU-

Handvest met het beginsel “De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd”.

De waarborg in Artikel 31 voor rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden dekt alle arbeidsomstandigheden in zoverre die de menselijke waardigheid kunnen beïnvloeden. Dit impliceert bijv. de arbeidstijd, maar ook de beloning en alle andere arbeidsomstandigheden, ook al zijn die niet uitdrukkelijk vermeld in het Handvest, zoals ongewenste intimiteiten, offensieve acties tegen werknemers en de schending van de werknemer in de oudere en meer moderne dimensie (bijv. persoonsgegevens). Bijgevolg omvat het bereik van rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden ook informatie- en raadplegingsprocedures als een essentieel element ter bescherming van de gezondheid, veiligheid en waardigheid van de werknemers.

De EU-lidstaten worden door Artikel 31 verplicht om efficiënte bepalingen te bieden binnen hun nationale rechtssystemen om de menselijke waardigheid van werknemers in het volledige bereik van de arbeidsomstandigheden, te beschermen.

Hoofdstuk 13

Verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk (Artikel 32)

Antoine Jacobs

Artikel 32: Kinderarbeid is verboden. De minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces mag niet lager zijn dan de leeftijd waarop de leerplicht ophoudt, onverminderd voor jongeren gunstiger regels en behoudens beperkte afwijkingen.

Werkende jongeren moeten arbeidsvoorwaarden krijgen die aangepast zijn aan hun leeftijd en moeten worden beschermd tegen economische uitbuiting en tegen elke arbeid die hun veiligheid, gezondheid, lichamelijke, geestelijke, morele of maatschappelijke ontwikkeling kan schaden of hun opvoeding in gevaar kan brengen.

1. Inleiding

Normen inzake kinderarbeid worden zelden erkend in nationale grondwetten. Ze verheffen tot de status van een grondrecht van de EU kan een meer substantiële Europese bijdrage stimuleren in de strijd tegen kinderarbeid en de uitbuiting van jonge werknemers.

2. De geschiedenis van Artikel 32

Het recht op bescherming van kinderen en jongeren op het werk werd reeds vermeld in de eerste versies van het EU-Handvest. De amendementen in de opeenvolgende versies zwakten de geboden bescherming aanzienlijk af.

3. Inspiratiebronnen

De Conventie nr. 138 van 1973 van de IAO inzake Minimumleeftijd werd door alle EU-lidstaten geratificeerd, met uitzondering van Oostenrijk. Kinderarbeid behoort tot de vier grondrechten op het werk waarnaar de IAO-lidstaten zich zouden moeten schikken, zelfs als ze de relevante Conventies niet hebben geratificeerd. Richtlijn 94/33/EG betreffende de bescherming van jongeren op het werk werd aangenomen in 1994 en had moeten worden geïmplementeerd tegen 22 juni 1996. Slechts twee lidstaten vermelden kinderarbeid in hun grondwet: Italië en Portugal.

4. Het verbod op kinderarbeid

Geen enkele lidstaat heeft de minimumleeftijd voor tewerkstelling bepaald op minder dan 15 jaar. De nakende toetreding van de landen van Centraal en Oost Europa betekent dat Richtlijn 94/33EG, als deel van het “*communautaire acquis*”, deze staten zal verplichten om de toegang tot hun arbeidsmarkten te verbieden voor jongeren van minder dan 15 jaar, zelfs als de leeftijd waarop de leerplicht ophoudt, lager is.

Artikel 32 vermeldt uitdrukkelijk een uitzondering op de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces: “onverminderd voor jongeren gunstiger regels en behoudens beperkte afwijkingen”. De reikwijdte van “gunstiger” uitzonderingen is open. Toch kan de reikwijdte worden geïnterpreteerd als betrekking hebbende op Richtlijn 94/33/EG, Artikel 4(2)(b), dat verwijst naar “een alternerende opleiding of stage in een onderneming ... voor zover deze arbeid wordt verricht overeenkomstig de voorschriften van de bevoegde autoriteit”.

Het EU-Handvest aanvaardt afwijkingen met betrekking tot de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces en het verbod op kinderarbeid, op voorwaarde dat ze “beperkt” zijn. Hierdoor is de aanvaardbare leeftijd voor kinderarbeid onzeker. Afgezien van stelsels van werkervaring, worden er drie types van afwijkingen gevonden in nationale wetten: huishoudelijk werk (bijv. in private gezinnen) of familiewerk

(vaak in de landbouw), culturele of gelijkaardige activiteiten (artistiek, sport, film, vaak onderworpen aan voorafgaande toestemming van een bevoegde dienst) en “licht werk” (zoals voorzien in Richtlijn 94/33). De afwijkingsclausule in Artikel 32 is veel vager en onnauwkeuriger, een gevoelige kwestie als kinderen een tijdelijke job uitoefenen om wat zakgeld te verdienen, daarbij soms aangemoedigd door hun ouders en uitgebuit door de ondernemers.

Specifieke bepalingen voor de werkomstandigheden van kinderen jonger dan 16 lijken te ontbreken in de tekst van Artikel 32, hoewel het kan worden gedekt door de woorden waarmee Artikel 32(2) begint zodanig te interpreteren dat ze ook betrekking hebben op de werkomstandigheden van kinderen jonger dan 16. De nationale wetgeving in de lidstaten heeft werk voor kinderen jonger dan 16 onderworpen aan talloze voorwaarden (bijv. beperkingen inzake nachtwerk, werktijd, verplichte rustperiodes en werkonderbrekingen), maar niet inzake beloning, met inbegrip van een minimumloon, voor kinderarbeid.

5. De regeling van het werk van minderjarigen/adolescenten/jonge werknemers

Jonge werknemers (minderjarigen/adolescenten) tussen de minimumleeftijd voor toegang tot het arbeidsproces en 18 jaar worden ook beschermd door specifieke arbeidsnormen. IAO Conventie nr. 138 legt een minimumleeftijd op van 18 jaar (uitzonderlijk 16 jaar) voor toegang tot elk type tewerkstelling of werk dat de gezondheid, veiligheid en moraliteit van jongeren in gevaar kan brengen.

Volgens Artikel 32 van het EU-Handvest moeten jongeren die toegang krijgen tot werk “arbeidsomstandigheden krijgen die aangepast zijn aan hun leeftijd”, wat een vage formulering is. Richtlijn 94/33/EG verplicht de lidstaten bepalingen uit te vaardigen inzake arbeidstijd, nachtarbeid, pauzes, rustperiodes en jaarlijkse rustperiodes voor jonge werknemers en de

tewerkstelling van jongeren in schadelijke beroepen zoals bepaald in de Richtlijn

Artikel 32 vereist dat jonge werknemers “moeten worden beschermd tegen economische uitbuiting”, zoals in Richtlijn 94/33/EG (Artikel 1(3)). Dit zal tal van vragen doen rijzen over tewerkstelling en arbeidsnormen in de wetgevingen van de lidstaten van het werk van jonge werknemers. Vergt dit bijvoorbeeld ook een gelijke beloning? De Italiaanse grondwet garandeert jonge werknemers uitdrukkelijk een gelijke beloning voor gelijk werk (Artikel 37).

6. Afdwingbaarheid

Nationale wetgeving over kinderarbeid en jongeren aan het werk wordt meestal afgedwongen door een Arbeidsinspectie en de beschikbaarheid van strafrechtelijke sancties. De bepalingen van het Handvest inzake kinderarbeid vergen gelijkaardige inspecties en werkelijke sancties. Het is echter twijfelachtig of de Arbeidsinspectie in alle EU-lidstaten sterk genoeg is en het Openbaar Ministerie actief genoeg om deze wetten af te dwingen.

7. De dimensie van de globalisering

In vele Derdewereldlanden is kinderarbeid wijdverspreid en tal van Europese ondernemingen hebben vestigingen in die landen, of doen zaken met werkgevers in die landen die gebruik maken van erg slecht betaalde kinderarbeid. Staten kunnen deze zaak aanpakken door handelsbeperkingen op te leggen voor goederen en diensten die zijn geproduceerd met behulp van kinderarbeid. Het beleidsinstrument is de inlassing van “sociale clausules” in handelsovereenkomsten tussen staten. De EU zou haar diverse rechtelijke en sociale bevoegdheden kunnen gebruiken om de strijd tegen de “ergste vormen van kinderarbeid” te steunen. Sinds 1996 zorgt het nieuwe Gemeenschapsstelsel inzake algemene tariefpreferenties voor de tijdelijke intrekking van die voordelen voor landen

die de meest schaamteloze vormen van kinderarbeid gebruiken. Men kan aan andere maatregelen denken. Zo zou er bijvoorbeeld een verplichting kunnen komen voor Europese bedrijven om regelmatig verslag uit te brengen van de werking van hun dochterondernemingen buiten de EU met betrekking tot kinderarbeid. Ondernemingen waarvan wordt vastgesteld dat ze gebruik maken van kinderarbeid zouden kunnen worden uitgesloten van toegang tot overheidsopdrachten, subsidies of andere zaken met de EU. Artikel 32 van het EU-Handvest zou een verplichting moeten opleggen aan de EU-overheden om elke zakelijke activiteit binnen de EU die is gebaseerd op de uitbuiting van de ergste vormen van kinderarbeid buiten de EU, buiten de wet te stellen.

8. Besluit

Artikel 32 van het EU-Handvest vestigt de aandacht op minstens vier praktische problemen inzake kinderarbeid: (i) hoe de uitzonderingen op het verbod van kinderarbeid beperken; (ii) hoe jonge werknemers efficiënt beschermen; (iii) hoe deze regels correct afdwingen; en (iv) hoe verhinderen dat Europese ondernemingen kinderen en jongeren buiten de EU gaan uitbuiten.

Hoofdstuk 14

“Horizontale” bepalingen

Hoofdstuk VII. Algemene Bepalingen (Artikelen 51-54)

Brian Bercusson

1. Inleiding

Hoofdstuk VII (“Algemene Bepalingen”) heeft betrekking op de beperkingen van het Handvest door de EU- en EG-Verdragen, algemene criteria, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, andere bronnen en het Handvest zelf. Het voorstel dat deze andere rechtsbronnen beperkingen aanbrengen op de rechten vervat in het EU-Handvest raakt aan de kernkwestie van de suprematie van het Gemeenschapsrecht.

Artikel 51: Werkingssfeer

- 1. De bepalingen van dit handvest zijn gericht tot de instellingen en organen van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en tot de lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan, overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden.*
- 2. Dit handvest schept geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Gemeenschap en voor de Unie en wijzigt de in de verdragen neergelegde bevoegdheden en taken niet.*

2. Algemeen: geadresseerden en werkingssfeer

Het Artikel bepaalt tot wie het Handvest is gericht en hun bevoegdheden/taken. Paragraaf 1 kan conflicteren met paragraaf 2 in zoverre dat paragraaf 1 een verplichting specificeert om de toepassing van de rechten en

beginselen van het Handvest te *bevorderen*. Dit kan per definitie geen vooraf bestaande bevoegdheid of taak zijn geweest, vermits het Handvest niet bestond.

Paragraaf 2 stelt dat het Handvest wordt beperkt door de Verdragen (“in de Verdragen neergelegde bevoegdheden en taken”). Dit heeft geen zin als het Handvest in de Verdragen wordt opgenomen; het kan zichzelf niet beperken.

3. Impact op de lidstaten: enkel indien zij “het recht van de Unie ten uitvoer brengen”?

De term “ten uitvoer brengen” zou kunnen worden geïnterpreteerd als de impact van het Handvest beperken tot specifieke ten uitvoer bringende maatregelen van nationale wetgeving. Het Europees Hof van Justitie bekijkt het breder, namelijk dat het Gemeenschapsrecht van toepassing is op alle nationale wetgevingen die binnen het bereik vallen van de bevoegdheid van de EU, ongeacht of ze specifieke ten uitvoer bringende maatregelen betreffen.

4. De onzekerheid van subsidiariteit

In het geval van *gedeelde* bevoegdheden, is het Handvest van toepassing “met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel”. De betekenis van subsidiariteit wordt vaak betwist. Dit Artikel verklaart de superioriteit van dit onzeker beginsel met betrekking tot grondrechten, een bijkomende bron van onzekerheid voor het Handvest.

5. Subsidiariteit als een dynamisch beginsel ter bescherming van de grondrechten

Subsidiariteit heeft enkel te maken met de toekenning van bevoegdheden en taken tussen de EU en de lidstaten in gevallen van *gezamenlijke* bevoegdheid. Paragraaf 2 sluit nieuwe bevoegdheden of taken in het geval van *gedeelde* bevoegdheden uit. Toch kunnen nalatigheden van lidstaten de instellingen en organen van de Unie aanzetten tot handelen. Dit wordt

bekrachtigd door de tweede zin van paragraaf 1, die een verplichting oplegt, “*bevorderen* zij de toepassing” van de rechten in het Handvest, een verplichting die van toepassing is op zowel de Unie als de lidstaten.

6. Bevoegdheden en taken voor de Gemeenschap of de Unie

Het Handvest biedt het Hof ruimte om de bevoegdheden en taken van de Gemeenschap te interpreteren als deze onduidelijk zijn en dit in het licht van het doel van bescherming van de rechten beschreven in het Handvest.

7. De gevolgen van onbeperkte toepassing op lidstaten: expansie van het bereik van het recht van de Unie?

De lidstaten zijn gebonden “uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen”. De situatie kan worden verwacht als één van de grondrechten van de EU geformuleerd in het Handvest flagrant wordt overtreden door een lidstaat, die verklaart dat zijn handelen niets te maken heeft met het ten uitvoer brengen van het recht van de Unie. Dergelijke situatie kan twijfel veroorzaken bij de lidstaat die beweert dat het het recht van de Unie niet ten uitvoer brengt. Als een dergelijke twijfel tot het Europees Hof van Justitie zou worden gebracht, kan het Hof, ondanks paragraaf 2, een expansieve interpretatie verkiezen van het bereik van het recht van de Unie om een overtreding van het Handvest te vergoelijken.

Artikel 52: Reikwijdte van de gewaarborgde rechten

1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.

2. *De door dit handvest erkende rechten waaraan de communautaire verdragen of het Verdrag betreffende de Europese Unie ten grondslag liggen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij die verdragen zijn gesteld.*
3. *Voorzover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.*

8. Algemeen: beperkingen inzake de reikwijdte

Paragraaf 1 beperkt de reikwijdte van alle beperkingen op het Handvest. In deze zin kan het in tegenspraak lijken met paragraaf 2. Paragraaf 2 zegt nogmaals dat het Handvest wordt beperkt door de verdragen (“onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij die verdragen zijn gesteld”). Dit heeft geen zin als het Handvest zelf deel wordt van de verdragen.

Paragraaf 3 koppelt het Handvest aan het EVRM als een minimumstandaard. Dat verhindert niet dat “het recht van de Unie” “een ruimere bescherming” biedt. Als het Handvest in het verdrag wordt opgenomen, wordt het “recht van de Unie” en kan daardoor “een ruimere bescherming” bieden dan het EVRM.

9. Het EVRM en het Handvest: “een ruimere bescherming”

Artikel 52(3) bepaalt dat rechten in het Handvest die corresponderen met rechten in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens *dezelfde* inhoud en reikwijdte moeten hebben als in het EVRM. Toch mag “het recht van de Unie” “een ruimere bescherming” bieden. Kan het Handvest, als het “recht van de Unie” wordt omdat het wordt opgenomen in het verdrag, zowel dezelfde als een ruimere bescherming bieden?

Artikel 53 bepaalt dat het EU-Handvest niet mag worden geïnterpreteerd als een beperking vormend of afbreuk doend aan het EVRM, zodat het

de minimumnorm wordt van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Nogmaals, hoe kan dat worden verzoend met Artikel 52(3) dat bepaalt dat het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte heeft?

Een mogelijke manier om deze bepalingen te verzoenen is dat het Handvest een identieke inhoud en reikwijdte heeft als het *huidige* EVRM, dat een minimumstandaard biedt, maar *in de toekomst* kan worden geïnterpreteerd als een ruimere bescherming biedend.

10. Beperkingen enkel inzake de “uitoefening” van rechten

Beperkingen zijn van toepassing op de “*uitoefening*” van de rechten en vrijheden; ze kunnen de reikwijdte ervan niet beïnvloeden.

11. Beperkingen door wetgeving of bij wet?

De beperkingen moeten “bij wet” worden gesteld, wat betekent dat ze niet enkel uit wetgeving mogen blijken, maar dat ook andere bronnen in aanmerking worden genomen, zoals rechtbanken.

12. De criteria voor beperkingen

De criteria om beperkingen op de in het Handvest vermelde rechten toe te staan verschillen in vele gevallen van die welke zijn toegestaan voor de grondrechten in het EVRM, het Gemeenschapshandvest van 1989 en de Europese Sociale Handvesten. Omdat het EU-Handvest de bepalingen in deze handvesten herhaalt, zonder gelijkaardige beperkingen toe te staan, kan de reikwijdte van de rechten onder het EU-Handvest ruimer of enger zijn.

13. Rechten in het Handvest mogen niet worden gebaseerd op de verdragen

Paragraaf 2 verwijst naar “de door dit handvest erkende rechten waaraan de communautaire verdragen of het Verdrag betreffende de Europese

Unie ten grondslag liggen”, wat impliceert dat sommige rechten *niet* daaraan ten grondslag liggen. De eerste zijn onderworpen aan de beperkingen in de verdragen. De laatste waarschijnlijk niet.

Artikel 53: Beschermingsniveau

Geen der bepalingen van dit handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve werkingssferen worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie, de Gemeenschap of alle lidstaten partij zijn, met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede door de grondwetten van de lidstaten.

14. Algemeen: minimum internationale normen

Dit artikel bepaalt minimumnormen in andere internationale bronnen, met inbegrip van het EVRM. Nogmaals, de verwijzing naar minimumnormen in “het recht van de unie” zal geen zin hebben als het Handvest zelf deel wordt van “het recht van de unie”.

15. “Internationale overeenkomsten waarbij... alle lidstaten partij zijn”

Bepaalde Conventies van de IAO (Nrs. 87 en 98) werden door alle lidstaten geratificeerd. Alle lidstaten hangen het Gemeenschapshandvest van 1989 aan. Het Europese Sociale Handvest van de Raad van Europa werd op gelijke wijze geratificeerd, hoewel lidstaten verschillende bepalingen uitkozen. Het handvest mag geen beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten en vrijheden die in dergelijke overeenkomsten worden erkend. De interpretatie van het EU-Handvest kan een grotere of ruimere bescherming toestaan.

16. Het Handvest en “recht van de Unie”

Als het Handvest zelf deel wordt van het recht van de Unie, is er een moeilijkheid betreffende de rangorde in de hiërarchie van de EU-normen.

17. Nationaal recht als minimumnorm

De verwijzing naar “grondwetten van de lidstaten” wordt in Artikel 53 geformuleerd als een *minimumnorm* die door het EU-Handvest niet “mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”. Het verhindert echter niet een interpretatie van het EU-Handvest die de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden in die grondwetten “*uitbreidt of positief beïnvloedt*”.

18. Het Handvest en de suprematie van het recht van de Unie

Hier is een potentiële tegenstelling. Het Europees Hof van Justitie zou jurisprudentie kunnen ontwikkelen op grond van de suprematie van het recht van de Unie in het algemeen boven de nationale grondwetten. Nationale rechtbanken zouden echter kunnen steunen op het recht om het recht van de Unie te herzien door gebruik te maken van de verwijzing in Artikel 53 naar de grondwetten van de lidstaten.

19. Conflicterende rechten

Artikel 53 van het EU-Handvest is van toepassing als het recht van het Handvest zogezegd zwakker is dan het *zelfde* recht elders. Het Handvest moet “geen beperking vormen van of afbreuk doen aan” een dergelijk recht dat elders wordt gevonden. Het kan ook van toepassing zijn als het recht van het EU-Handvest in conflict lijkt te zijn met de rechten van *iemand anders* onder een ander instrument van de rechten van de mens. In dat geval is het de vraag welk recht voorrang heeft. Eén oplossing bestaat erin om Artikel 53 zo te interpreteren dat het stelt dat de rechten

van het Handvest geen afbreuk kan doen aan *eender welk* ander recht. Een engere interpretatie zou echter zijn dat de rechten van het EU-Handvest niet enkel *hetzelfde* recht dat elders worden gewaarborgd kan beperken. Met betrekking tot *andere* rechten gaat het echter om de vraag welke de hogere bron is: enerzijds het EU-Handvest; anderzijds het EVRM, de internationale rechtsregels, nationale grondwetten, enz. Hier speelt de suprematie van het recht van de Unie.

Artikel 54: Verbod van misbruik van recht

Geen der bepalingen van dit handvest mag worden uitgelegd als zou zij het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit handvest zijn erkend, teniet te doen of de rechten en vrijheden verdergaand te beperken dan door dit handvest is toegestaan.

20. Algemeen

Dit artikel heeft betrekking op de onderlinge relatie tussen de rechten van het Handvest en de beperkingen opgelegd door het Handvest op zichzelf.

21. Besluit

De horizontale clausules van het Handvest hebben betrekking op de conflicten tussen individuen die opkomen voor verschillende rechten in het Handvest (conflict van rechten: Artikel 54); en waar er conflicten bestaan tussen rechten in het Handvest *en in andere instrumenten* (conflict van instrumenten: Artikel 53). De problemen waar interne conflicten rijzen tussen de bepalingen van het Handvest zijn ernstig, maar potentieel ernstiger zijn de geschillen tussen de rechten in het Handvest en in andere instrumenten voor mensenrechten - waar de kwestie van suprematie rijst.

Hoofdstuk 15

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en nationale wetten en praktijken

Brian Bercusson

1. Inleiding

In diverse artikelen van het Handvest staat dat rechten kunnen worden beperkt door verwijzing naar nationale wetten (en praktijken).

2. Formuleringen van de verwijzingen naar nationale wetten en praktijken in het Handvest

De verwijzingen in het Handvest naar nationale wetten en praktijken betreffen de rechten van vakverenigingen en arbeidsrechten in Artikels 27 (Recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming), 28 (Recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie) en 30 (Bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag). Daar staat tegenover dat er geen beperkingen van die aard staan in andere artikelen van het Handvest, met inbegrip van Artikel 12 (Vrijheid van vergadering en vereniging), Artikel 15 (Vrijheid van beroep en recht om te werken); Artikel 21 (Non-discriminatie), Artikel 23 (Gelijkheid van mannen en vrouwen), en Artikel 31 (Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden).

3. Problemen en Voorstellen

3.1. Suprematie van het recht van de Unie

Het grondbeginsel van de suprematie van het Gemeenschapsrecht zou worden ondermijnd als de rechten van het Handvest beperkt zouden

worden door nationale wetten en praktijken. Dit zou zeker het geval zijn indien het Handvest in het Verdrag zou worden opgenomen. De rechtbanken van de lidstaten die moeten oordelen over een geschil inzake de overtreding van één van de rechten van het Handvest, zouden het Handvest kunnen negeren als het in tegenspraak is met de nationale wetten en praktijken. Het Europees Hof van Justitie (EHJ) zou ook voorrang moeten geven aan de nationale wetten en praktijken. Het EHJ is het daar waarschijnlijk niet mee eens.

Als nationale wetten en praktijken de gewaarborgde rechten beperken, vereist de suprematie van het Gemeenschapsrecht dat de *doelstellingen* van de Gemeenschap inzake het toestaan van deze rechten een interpretatie die de beperkingen in nationale wetten en praktijken *tenietdoet*.

3.2. Nationale wetten en praktijken en internationale normen

Deze “nationale” normen lijken minder nationale dan wel internationale normen te zijn. Artikel 52(3) bepaalt dat de overeenkomstige rechten van het Handvest, met inbegrip van diegene die verwijzen naar nationale wetten en praktijken, dezelfde moeten zijn als die in het EVRM. Nationale wetten en praktijken mogen en kunnen niet conflicteren met het EVRM, vermits alle lidstaten het EVRM hebben geratificeerd. Artikel 53 koppelt het Handvest op gelijke wijze aan een beschermingsniveau dat niet minder gunstig is dan verscheidene internationale normen. Opnieuw moeten nationale wetten en praktijken zich schikken naar deze internationale normen. De verwijzing in het EU-Handvest naar nationale wetten betekent niets meer dan naleving van deze internationale normen.

Nationale wetten en praktijken mogen geen normen voorschrijven die minder gunstig zijn dan de internationale normen.

3.3. Nationale wetten en praktijken: de maximumnorm?

Als de rechten in het Handvest beperkt zijn tot nationale wetten en praktijken, wordt de nationale norm niet de minimum-, maar de maximumnorm. Dit schakelt de toegevoegde waarde van het Handvest uit.

De toegevoegde waarde van het Handvest zal enkel bestaan als de verwijzingen naar nationale normen in het Handvest zo worden beschouwd dat ze de minimumnormen bepalen die door de rechten van het Handvest worden verbeterd.

3.4. Diversiteit van normen tussen lidstaten

De belangrijkste rechtvaardiging van het Handvest is dat het een gemeenschappelijke reeks van grondrechten opstelt die zijn gewaarborgd voor alle burgers van de EU. Dit gaat verloren als de grondrechten onderworpen zijn aan nationale wetten en praktijken.

Het gevaar dat nationale wetten voorzien in verschillende minimale grondrechten zal enkel worden vermeden als het Handvest zodanig wordt geïnterpreteerd dat het een gemeenschappelijke reeks van grondrechten bepaalt die verder gaan dan nationale wetten en praktijken.

3.5. Diversiteit van verwijzingen naar nationale wetten en praktijken

Er zijn verwijzingen naar nationale wetten en praktijken in een twaalfstal verschillende artikels van het Handvest en ze omvatten een zestal verschillende formuleringen

Deze diversiteit zou zoveel mogelijk moeten worden genegeerd ten gunste van een gemeenschappelijke interpretatie.

3.6. Interpreten van de verschillende formuleringen van beperkingen in nationale wetten en praktijken

Zonder het gebod om de precieze mening van de verschillende verwijzingen naar nationale wetten en praktijken na te sporen, is de interpretatie van het Handvest complex genoeg. Omwille van redenen van suprematie, uniformiteit, EG-doelstellingen en maximale normen voor de rechten van de mens, zouden de verschillen in de formuleringen moeten worden geïnterpreteerd in die zin dat ze een *minimum* aan (a) diversiteit produceren tussen, en (b) nationale normen eerbiedigen.

3.7. Verschillende formuleringen voor verschillende rechten

De verwijzingen naar nationale wetten en praktijken zijn geconcentreerd in het Hoofdstuk over “Solidariteit”. Formuleringen die rechten toekennen in het *algemeen* “overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken” verwijzen naar bepaalde collectieve (collectieve onderhandelingen/actie) en individuele (ontslag) rechten in het hoofdstuk Solidariteit. Maar Artikel 12 (Vrijheid van vereniging, met inbegrip van vakvereniging) is niet zo eng. Formuleringen die rechten beperken tot specifieke gevallen en voorwaarden komen slechts voor in één recht in het Hoofdstuk over *Solidariteit* (informatie/raadpleging).

Beperkingen op rechten door verwijzing in het algemeen naar nationale wetten en praktijken zijn geconcentreerd in de rechten in het Hoofdstuk over Solidariteit. Dit is in tegenspraak met het ethos van het Handvest, dat solidariteit wilt creëren door een gemeenschappelijke basis van grondrechten te verzekeren voor de hele EU. De verwijzingen naar nationale wetten en praktijken moeten eng worden geïnterpreteerd, zodat ze de doelstelling van solidariteit niet tegenspreken.

Hoofdstuk 16

Besluit

Brian Bercusson

1. Politieke dynamiek van het EU-Handvest

Door grondrechten voor vakverenigingen en sociale en arbeidsnormen op te nemen, heeft het EU-Handvest deze rechten en normen op de politieke agenda geplaatst van de EU. De politieke bekendheid van het Handvest levert een specifieke politieke dynamiek. Als men er niet in slaagt om deze grondrechten effectief te maken, zal dat resulteren in een bittere ontgoocheling, vooral bij diegenen aan wie specifieke rechten waren beloofd voor vakverenigingen, naast sociale en arbeidrechten. Die ontgoocheling zal hun loyaliteit aan het Europese integratieproces ondermijnen. Dit zorgt voor druk om het Handvest rechtsgeldig, bindend en effectief te maken.

Door het Handvest in het leven te roepen, hebben de lidstaten unaniem een akkoord bereikt inzake de beginselen met betrekking tot vakverenigingsrechten, het sociale en het tewerkstellingsbeleid. Op basis van deze unanieme goedkeuring kunnen EU-instellingen nu een beleid voorstellen voor de effectieve toepassing en implementering van deze beginselen. De lidstaten kunnen zich nu niet meer onttrekken aan hun toewijding aan de beginselen in het EU-Handvest. Indien het Handvest een rechtsgeldige status of zelfs een grondwettelijke status krijgt, wordt het politiek noodzakelijk voor de EU-instellingen, met inbegrip van het Europees Hof van Justitie, om de effectieve tenuitvoerbrenging ervan te verzekeren.

Potentieel reikt het EU-Handvest verder dan een enge kijk op de bevoegdheden van de EU, als het al niet verder gaat. Dit creëert op ten minste vier manieren spanningen in de inter-institutionele relatie in de

EU-instellingen.

Ten eerste is er de spanning tussen de lidstaten en de EU-instellingen. Als de EU-instellingen acties ondernemen om de vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten in het Handvest te bevorderen, kunnen sommige lidstaten aanvoeren dat dergelijke actie buiten de bevoegdheden van de EU valt.

Ten tweede is er een spanning tussen de verschillende lidstaten. De vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten in het Handvest zijn consistent met de constitutionele tradities en praktijken van veel, maar niet alle lidstaten.

Ten derde zijn er spanningen tussen de EU-instellingen onderling. Het EU-Handvest biedt de mogelijkheid voor initiatieven van de Commissie, in tegenstelling tot de opvatting van de Raad die overeenkomt met de aandacht van de lidstaten voor de nationale soevereiniteit. Het Europees Hof van Justitie bewaart het delicate evenwicht door de Europese integratie te bevorderen.

Tot slot zijn er spanningen die ontstaan door de druk van sub-nationale en supranationale medespelers op de lidstaten en de EU-instellingen. Vele sterke medespelers en belangengroepen in de lidstaten en op supranationaal niveau zullen proberen om de verbintenissen in het EU-Handvest te doen nakomen.

Het valt te verwachten dat deze spanningen zullen leiden tot een combinatie van druk: van lidstaten op de vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten beloofd in het Handvest, van EU-instellingen die in de vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten een belangrijke manier zien om steun te verwerven voor het Europese integratieproject, en van sociale en politieke medespelers die het EU-Handvest zien als beloften voor het bereiken van hun doelstellingen. Er zal zeker ook tegendruk ontstaan, maar de resulterende spanningen zullen waarschijnlijk leiden tot enige uitbreiding van de EU-bevoegdheden en mogelijk tot een graad van convergentie van de lidstaten met betrekking tot vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten.

2. Juridische dynamiek van het EU-Handvest

Deze politieke dynamiek kan tot uiting komen in tal van juridische kanalen: wetgeving, procesvoering, sociaal overleg, de “open methode van coördinatie” van de Europese Tewerkstellingsstrategie, enzovoort. Elk biedt verschillende opties voor de juridische implementering van de rechten beloofd in het EU-Handvest. Indien het wordt opgenomen in het EG-Verdrag zou het Handvest een deel worden van de Europese Grondwet met potentieel krachtige juridische effecten (directe effecten en suprematie). Alle acties op EU en nationaal niveau zouden in overeenstemming moeten zijn met de grondrechten van het EG-Verdrag, bewaakt door het Europees Hof van Justitie.

2.1. De rol van het Europees Hof van Justitie (EHJ)

Het EHJ zal een centrale rol vervullen in de tenuitvoerbrenging en handhaving van het EU-Handvest. Het EHJ zal vonnissen over geschillen met lidstaten die beschuldigd worden van het niet implementeren of zelfs overtreden van de rechten in het EU-Handvest. Het Hof heeft deze rol in het verleden gespeeld, steunend op andere fundamentele vrijheden (van verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeid) die in het EG-Verdrag worden verzekerd. Het EU-Handvest biedt een andere juridische basis waarop het EHJ kan steunen om de uitdagingen van de Europese integratie te overwinnen op het vlak van vakverenigingen, sociaal beleid en arbeid.

Deze potentiële rol van het EHJ kan worden geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden. Ten eerste kan een beslissing van de Raad of de actie van een lidstaat strijdig lijken te zijn met de grondrechten verzekerd in het EU-Handvest. Nationale en/of supranationale medespelers kunnen de tegenstand mobiliseren. Onder deze druk, of onafhankelijk ervan, kan de Commissie onderhandelen voor een oplossing voor dit ogenschijnlijk conflict. Het niet slagen daarin of andere politieke druk kan leiden tot geschillen voor het EHJ. Juridische actie op basis van het overtreden van

het EU-Handvest is het verglijden van een politiek conflict naar een juridisch forum. Het vooruitzicht van een geschil is een politieke hefboom omdat diegenen die juridische actie willen voorkomen hun houding kunnen wijzigen.

Een tweede voorbeeld is er wanneer een EU-initiatief in strijd lijkt te zijn met de grondrechten gewaarborgd in het EU-Handvest. Ook dan kunnen nationale en/of supranationale medespelers de tegenstand mobiliseren. De regering van één of meer lidstaten kan de EU-maatregel testen in een zaak voor het EHJ. Nogmaals, de ervaring toont dat door de dreiging van een juridisch geschil de lidstaten invloed kunnen uitoefenen op de Commissie, die initiatieven voorbereid, en onderhandelingsmacht krijgen inzake de aanvaarding van een maatregel in de Raad.

Geschillen gebaseerd op het EU-Handvest kunnen een belangrijke manier zijn om de vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten te vrijwaren. Directe toegang tot het EHJ om klacht in te dienen tegen overtredingen van het EU-Handvest zou de politieke agenda's kunnen beïnvloeden van zowel de EU-instellingen als van de lidstaten. Bijvoorbeeld door het Europees Vakbondsverbond (EVV) het recht te geven om een klacht in te dienen bij het EHJ zou bijzonder belangrijk zijn om vakverenigingen in staat te stellen om de maatregelen die betrekking hebben op fundamentele vakverenigingsrechten aan te vechten, of gebruik te maken van de dreiging met een geschil om onderhandelingen over EU-initiatieven of acties van lidstaten te beïnvloeden. De huidige beperkte toegang tot het EHJ via directe klachten onder Artikel 230 (ex 173) van het EG-Verdrag wordt momenteel herzien. De in het Verdrag van Nice voorgestelde veranderingen aan de juridische structuur bieden een gelegenheid.

Het Handvest heeft de mogelijkheid om politieke conflicten om te buigen in wettelijke kanalen. Sommigen zullen dat liever niet zien gebeuren. Anderzijds kunnen EHJ-beslissingen die het Handvest ondersteunen een openbare legitimatie betekenen van de EU-grondrechten in een EU waar

legitimiteit een waardevol, want schaars product is. Via het EHJ heeft het Handvest een stevig potentieel om structuren, beleid en acties met het oog op de Europese integratie, te wettigen.

2.2. Wettigen van beleidsstructuren in sociaal en tewerkstellingsbeleid

De uitoefening van de EU-bevoegdheden inzake sociaal en tewerkstellingsbeleid vereist legitieme beleidsstructuren. Het Handvest kan een hoofdrol spelen in de opbouw van de legitimiteit van deze beleidsstructuren. De grondrechten in het Handvest kennen legitimiteit toe aan collectieve onderhandelingen en collectieve actie, en informatie en raadpleging over een brede waaier van zaken op het niveau van de onderneming. Door de rechten om te werken, op beroepsonderwijs, gelijke kansen en andere sociale en arbeidsnormen te bevestigen, wordt steun gegeven aan de regelingen voor de Europese Tewerkstellingsstrategie.

Het Handvest kan worden gebruikt om de medespelers, processen en resultaten van een EU-systeem voor arbeidsverhoudingen te legitimeren. Een belangrijke functie van het EU-Handvest kan de steun zijn voor de noodzakelijke legitimiteit van de beleidsstructuren van een EU-systeem voor arbeidsverhoudingen.

2.3. Juridische status van het EU-Handvest

De Commissie verwacht dat het Handvest bindend zal worden door de interpretatie van het EHJ, als onderdeel van de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht. Toch zal dit niet van toepassing zijn op de delen van het Handvest die verder reiken dan de jurisprudentie betreffende “algemene beginselen” van het EHJ, zoals dat het geval is met sommige sociale rechten in de hoofdstukken “Solidariteit” en “Gelijkheid” van het Handvest. Het is zelfs nog moeilijker om zich in te beelden wanneer sociale rechten positieve actie vergen. Vertrouwend op de algemene beginselen van het Hof om de vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten van het Handvest te steunen is zeker en vast gevaarlijk. Een wettelijk bindend

Handvest is waarschijnlijk noodzakelijk om de sociale rechten in het Handvest veilig te stellen.

Er lijkt een toenemende consensus dat het Handvest zal worden geïntegreerd in het basisverdrag. Dit doet de vraag ontstaan van de status van het Handvest in relatie met de rest van het Verdrag. Deze kwestie wordt belicht in Artikel 52(2) van het Handvest, waarin staat dat de rechten erkend in het Handvest gebaseerd op de Verdragen “worden uitgeoefend... binnen de grenzen welke bij die verdragen zijn gesteld”. Dit staat er om het Handvest ondergeschikt te maken aan het Verdrag. De kwestie is of het niet andersom zou moeten zijn: dat het Verdrag ondergeschikt zou moeten zijn aan de waarden van het Handvest.

3. Een kernprobleem: EU-bevoegdheden en grondrechten

Het kernprobleem wordt in Artikel 51(2) van het EU-Handvest zelf gesteld: “Dit handvest schept geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Gemeenschap en voor de Unie en wijzigt de in de Verdragen neergelegde bevoegdheden en taken niet”. Het probleem is dat er geen EG/EU-machten zijn om veel van de rechten van het Handvest te bevorderen. In die mate dat EG/EU en verwante activiteiten van lidstaten buiten de reikwijdte vallen van het Handvest. Eén voorbeeld illustreert dit op spectaculaire wijze: Artikel 137(6) van het EG-Verdrag (post- Nice, Artikel 137(5)) sluit uitdrukkelijk het recht op vereniging en het recht om te staken uit. De vrijheid van vereniging en het recht op collectieve actie zijn uitdrukkelijk gegarandeerd in Artikels 12 en 28 van het Handvest.

De paradox is duidelijk: fundamentele/universele rechten worden geconfronteerd met de beperkte bevoegdheden van de EG/EU. Het kernprobleem is de botsing van de beperkte EU-bevoegdheden en de fundamentele mensenrechten in het EU-Handvest. Indien fundamentele mensenrechten afhangen van bevoegdheden, wordt het concept van fundamentele mensenrechten ondergraven. Waarden die door de EU worden opgetild tot de status van fundamentele mensenrechten worden enkel beschermd door de beperking van de bevoegdheden van de EU. De EU

moet de fundamentele mensenrechten negeren als ze opkomen tegen de beperkingen van haar eigen bevoegdheden.

Een aantal oplossingen, alleenstaand of gecombineerd, zouden kunnen bijdragen tot het oplossen van dit probleem.

3.1. Het EHJ bepaalt de bevoegdheden in het licht van het Handvest

De bevoegdheid en de taken van de Gemeenschap en de Unie omschreven in de Verdragen kunnen door het EHJ worden uitgebreid waar dat nodig is voor het beveiligen van de rechten in het Handvest. Zo kan een maatregel van de Gemeenschap of de Unie om de rechten van het Handvest ten uitvoer te brengen worden gesteund als het kan worden gekoppeld aan een bepaling in het Handvest.

3.2. Bevoegdheden v. doelstellingen

Bevoegdheden kunnen worden uitgebreid om de *doelstellingen* van de Gemeenschap te bereiken. Artikel 2 van het Verdrag van de Unie en Artikels 2, 3, 4, 6 van het EG-Verdrag zouden kunnen worden geamendeerd om de bevordering van de rechten in het Handvest, als deel van de doelstellingen van de EU, te omvatten. Er zou een nieuw artikel kunnen worden gemodelleerd op Artikel 308 (ex 235) van het Verdrag: “Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om [de rechten bepaald in het EU-Handvest te verzekeren] zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, [nemen de EU-instellingen] de passende maatregelen”.

3.3. Dynamische subsidiariteit

Subsidiariteit is geen absolute en exclusieve toekenning van bevoegdheid. Als een niveau niet in staat is om een maatregel te aanvaarden, moet de bevoegdheid op een ander niveau worden uitgeoefend. Dynamische subsidiariteit vereist een interventie op het niveau van ofwel de lidstaat ofwel de EU. Het Handvest biedt een katalysator voor de toepassing van het beginsel van de dynamische subsidiariteit. Het onver-

mogen om de bevoegdheid op één niveau uit te oefenen (EU of lidstaat) vergt actie op andere niveaus. Het Handvest legt actie op aan de Gemeenschap of de lidstaten als één van beide er niet in slaagt om de grondrechten verzekerd door het Handvest te implementeren.

3.4. Horizontale subsidiariteit

Nogmaals, subsidiariteit betekent niet een exclusieve toekenning van bevoegdheid aan de EU of de lidstaten. Bijvoorbeeld, liever dan dat de EG of de lidstaten maatregelen aanvaarden inzake vakverenigingsrechten of arbeidsnormen, zou deze bevoegdheid kunnen worden overgedragen aan de sociale partners. Als die sociale partners echter niet in staat zijn maatregelen te aanvaarden als gevolg van de onbuigzaamheid van één kant, zou de bevoegdheid op een ander niveau kunnen worden uitgeoefend.

Het beginsel van de horizontale subsidiariteit is bijzonder relevant voor Hoofdstuk IV van het Handvest, met als titel “Solidariteit”. In Artikel 1 van het EU-Verdrag, wordt in de eerste paragraaf het beginsel van de subsidiariteit weergegeven. De tweede paragraaf van Artikel 1 van het EU-Verdrag verwijst expliciet naar het beginsel van de solidariteit. De concepten van subsidiariteit en solidariteit zijn in Artikel 1 van het EU-Verdrag aan elkaar gekoppeld. Dit wijst op een horizontale subsidiariteit om de rechten in verband met solidariteit in het Handvest te implementeren.

Het sociaal overleg verleent de sociale partners een rol in het sociale beleid dat een open einde heeft en zelfs onbeperkt is door de bevoegdheden vermeld in Artikel 137 met het oog op het behalen van de doelstellingen van Artikel 136. Het Verdrag geeft de sociale partners uitgebreide bevoegdheden indien wordt gehandeld via het sociaal overleg.

Subsidiariteit kan zo worden geïnterpreteerd dat het de tenuitvoerbrenging van het Handvest door de EU-instellingen of de lidstaten bevordert (verticale subsidiariteit), of, waar gepast, zoals in Hoofdstuk IV van het

Handvest, door de sociale partners (horizontale subsidiariteit). De Verklaring van Nice maakte de wens duidelijk voor een preciezere afbakening van de bevoegdheden in overeenstemming met subsidiariteit. Dit zou kunnen gebeuren aan de hand van een duidelijke definitie van de rol van de horizontale subsidiariteit bij de implementering van het Handvest.

4. Democratie, legitimiteit en horizontale subsidiariteit

Het opnemen van het Handvest in de Verdragen is onvermijdelijk gekoppeld aan de kwestie van de EU-bevoegdheden. Het Verdrag moet de waarden van het Handvest reflecteren en zou moeten worden geamendeerd om aangepast te zijn aan het Handvest. Het opnemen van het Handvest is gekoppeld aan de reorganisatie en herziening van de Verdragen en dit betekent een uitbreiding van de bevoegdheden van de EU om aangepast te zijn aan de rechten in het Handvest.

Toch bestaat er een spanning tussen de potentieel ruime uitbreiding van de bevoegdheden van de EU om aangepast te zijn aan alle rechten in het EU-Handvest, en het beweerde democratische deficit van de EU. Sommige, zo niet alle lidstaten zullen de instellingen van de EG deze nieuwe bevoegdheden en taken waarschijnlijk niet willen geven. Hoe kan een uitbreiding van de bevoegdheid van de EU in overeenstemming zijn met de institutionele wijzigingen die zijn ontworpen om de democratische legitimiteit van de mechanismen voor de toepassing van deze nieuwe bevoegdheden te verbeteren?

Er is een voorstel om deze spanning te verminderen door de horizontale subsidiariteit te versterken, de uitoefening van nieuwe machten en bevoegdheden van de Unie door de actie van de sociale partners. Het Europese sociaal overleg is reeds belast met bevoegdheden waaronder veel van de vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten in het EU-Handvest. De Europese Werkgelegenheidsstrategie omvat andere

gelijkaardige rechten en steunt zwaar op de sociale partners. De legitimiteit van de nieuwe bevoegdheden die in de rechten van het Handvest op EU-niveau moeten worden geïmplementeerd, wordt versterkt door horizontale subsidiariteit via de sociale partners.

Dit koppelt het EU-Handvest aan de bredere kwestie van de EU-grondwet, wat de idee impliceert van een uitvoerige herziening van de Verdragen. De Verklaring van Laken bevatte kwesties die veel verder gingen dan het Handvest. Het Handvest wordt een onderdeel van een alles omvattende institutionele architectuur die wordt ontwikkeld in de Conventie over de Toekomst van Europa.

De gezamenlijke verklaring van de sociale partners van de EU vóór de Top van Laken impliceert een breder debat dat ook de terugkeer naar de Verdragen omvat en niet enkel de status van het Handvest. Reorganisatie en herziening van de Verdragen betekent het herdenken van de institutionele architectuur van het EU-systeem van industriële relaties, met inbegrip van het sociaal overleg in de EU, de Europese Werkgelegenheidsstrategie, de transnationale coördinatie van collectieve onderhandelingen en het macro-economisch overleg.

Een EU-systeem van industriële relaties zou de druk op de EU-instellingen verlichten. Het zou de legitimiteit verstevigen van nieuwe EU-bevoegdheden nodig om het Handvest op EU-niveau te implementeren. Het Handvest en een EU-systeem van arbeidsverhoudingen kunnen elkaar wederzijds versterken.

5. Besluit: Onderhandelen over de EU-grondwet

Er is een potentiële kloof tussen de grondrechten verzekerd in het EU-Handvest en de beperkte bevoegdheden van de EU. De Intergouvernementele Conferentie kan het Verdrag amenderen. De huidige Conventie zou de herziening van de Verdragen moeten aanbevelen om ze in overeenstemming te brengen met het Handvest.

Het Handvest is een element in de onderhandelingen in de huidige Conventie over de toekomstige grondwet van de EU. De vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten in het Handvest lagen aan de oorsprong van de meeste discussies en bezwaren van sommige lidstaten in de vorige Conventie. Deze bezwaren zullen ook in de onderhandelingen over de EU-grondwet in de huidige Conventie terugkomen.

Het Handvest zou een deel kunnen worden van een alomvattende overeenkomst bij de volgende onderhandelingen in de Conventie. Bijvoorbeeld zou een benadering eruit kunnen bestaan om te onderhandelen over de scheiding van sommige rechten in het Handvest, waartegen sommige lidstaten weerstand boden, op voorwaarde dat deze rechten geïmplementeerd moeten worden en rechtsgeldig moeten worden via een EU-systeem van arbeidsverhoudingen, met inbegrip van de sociale dialoog, en een aangepaste Europese Werkgelegenheidsstrategie. Het model zou dat kunnen zijn van de Overeenkomst van 31 oktober 1991 tussen het EVV, UNICE en CEEP. Die breidde de EU-bevoegdheden uit, maar schoof de verantwoordelijkheid voor de implementering ervan door naar de sociale partners via sociaal overleg (horizontale subsidiariteit).

Het opnemen van het Handvest in het Verdrag maakt deel uit van een constitutioneel onderhandelingspakket met inbegrip van de hervorming van het sociaal overleg in de EU, de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de open methode van coördinatie, transnationale coördinatie van de collectieve onderhandelingen en het macro-economisch overleg. Dit zal nieuwe instellingen vergen waar de sociale partners bij betrokken zijn, nieuwe processen vereist zijn waarbij wordt geleerd uit vroegere ervaringen en, hopelijk, met betere resultaten. Het opnemen van het EU-Handvest in het Verdrag maakt deel uit van een constitutionele architectuur die rekening houdt met de specifieke aard van de vakverenigings-, sociale en arbeidsrechten in het Handvest.

Over de medewerkers

Brian Bercusson

is professor Europees sociaal en arbeidsrecht aan het King's College, University of London, en gastprofessor aan het Swedish National Institute for Working Life in Stockholm. Hij is de auteur van *European Labour Law* (Butterworths, London, 1996). Hij is Directeur van de European Law Unit van Thompsons Advocaten te London, en coördineert de onderzoeksgroep voor “Transnationale rechten van Vakverenigingen” voor het Europees Vakbondsinstituut (EVI) in Brussel.

Thomas Blanke

Geboren in 1944. Professor in de rechten. Sinds 1972 lid van de redactie van *Kritischen Justiz*. Sinds 1975 Professor arbeidsrecht aan de Carl von Ossietzky Universiteit in Oldenburg (Duitsland) en sinds 1981 werkzaam in de departementen menswetenschappen, economische en arbeidswetenschappen. Sinds 1991/1992 ook Vice-president van de Universiteit. Lid van de adviesraad van het *Hanse-Wissenschaftskollegs*, een stichting van de *Länder* van Neder-Saksen en Bremen. President van het samenwerkingscomité van de vakverenigingsschool van de Universiteit van Oldenburg.

Niklas Bruun

Geboren in Helsinki 1950 en afgestudeerd in de rechten in 1972. Doctor in de Rechten (dissertatie arbeidsrecht, Universiteit van Helsinki –1979). Sinds 1985 professor in de Hanken School of Economics in Helsinki. In de periode 1993-1996 gastprofessor aan het *Arbetslivsinstitutet* (Nationaal Instituut voor de Arbeid - Stockholm) en blijvende contacten met dit Instituut. Publiceerde verscheidene boeken over arbeidsrecht en intellec-

tuele eigendomsrechten. In de loop van de jaren '90 actieve deelnemer aan arbeidsrechtprojecten van de EU. Lid van het Comité voor de Vakbondsvrijheid (IAO) 1997-1999. Dr. Honoris causa aan de Universiteit van Stockholm.

Stefan Clauwaert

Geboren in 1970 in België, afgestudeerd in het sociaal recht aan de Universiteit van Gent (België); onderzoeker aan het EVI sinds oktober 1995 voor de gebieden EU- en vergelijkend arbeidsrecht en Europese sociale dialoog; sinds 1996 coördinator van het Trade Union Legal Experts Network NETLEX van het EVV; Juridisch raadsman voor het EVV in de Europese sociale dialoog inzake tijdelijke arbeidscontracten, uitzendarbeid en telewerk; Raadsman van het EVV voor het Gouvernementeel Comité Sociaal Handvest Raad van Europa; (raads)lid van verscheidene internationale en Europese netwerken van juristen arbeidsrecht.

Antoine Jacobs

Geboren in 1946; sinds 1987 professor arbeidsrecht en sociaal beleid aan de Brabantse Katholieke Universiteit van Tilburg, voorzitter van het College van Beroep en het Centrum voor Geloof en Wetenschap van deze universiteit. Gastprofessor in Montpellier (1993), Bari (1995), Nantes (1996), Leuven (1998), Montreal en Berlijn. Raadsman van de Vakvereniging voor Wegtransport in Nederland over de sociale gevolgen van de realisatie van de Europese Eengemaakte markt. Consulente van de Europese Commissie over Europees arbeidsrecht. Lid van het Onderzoeksnetwerk in verband met Transnationale vakverenigingsrechten gesteund door het Europees Vakbondsinstituut.

Yota Kravaritou

Geboren in 1944; Professor Europees Recht, Europees Universiteitsinstituut, Firenze en van de rechtsfaculteit van de Universiteit van Thessaloniki. Onderzoeksinteresses: arbeidsrecht en sociaal beleid, Europese wetgeving en de gelijkheid tussen man en vrouw (onderzoek naar de seksen).

Isabelle Schömann

Afgestudeerd aan de Universiteit Paris I Panthéon-Sorbonne (Frankrijk) in arbeids- en sociaal recht. Mede-onderzoeker bij het onderzoekscentrum voor sociale wetenschappen in Berlijn (WZB - Duitsland) en sinds mei 2002 vorser bij het EVI (België). Onderzoeksinteresses: vergelijkend en Europees arbeidsrecht, collectief arbeidsrecht, levenslang leren, sociale zekerheidssystemen.

Bruno Veneziani

Geboren in 1941, professor arbeidsrecht en vergelijkend vakverenigingsrecht aan de Universiteit van Bari (Italië). Onderzoeksinteresses: vergelijkend en Europees arbeidsrecht en sociaal beleid, tewerkstellingscontracten en collectief arbeidsrecht.

Christophe Vigneau

PhD van het European University Institute (Firenze), is docent aan de Universiteit van Parijs I, Panthéon-Sorbonne (Frankrijk). Hij specialiseert zich in arbeidsrecht, Europees Gemeenschapsrecht en overeenkomstenrecht.

ETUI REPORTS on legal issues



Publications 2000

Survey of legislation on temporary agency work (Report 65)

by Stefan Clauwaert

Analysis of the implementation of the parental leave directive in the EU member states (Report 66)

by Stefan Clauwaert & Sabine Harger

Publication 2002

Survey of the implementation of the part-time work agreement/directive (Report 73)

by Stefan Clauwaert

Forthcoming publications

April 2003

The Community social *acquis* in labour law in the CEECs and beyond: fighting deregulation (Report 75)

edited by Stefan Clauwaert, Wiebke Düvel & Isabelle Schömann

This report will also be available in French.

Legal survey on the implementation of the Fixed-term work Agreement/directive (Report 76)

by Isabelle Schömann, Stefan Clauwaert & Wiebke Düvel

Summer 2003

Fundamental social rights in the EU - comparative tables

by Stefan Clauwaert, Isabelle Schömann, Wiebke Düvel & Caroline Wörgötter

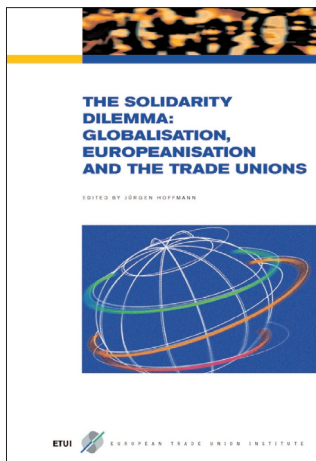


If you wish to purchase a copy of these reports or to receive any other information on our publications, please contact us:

European Trade Union Institute • Bd du Roi Albert II, 5/4 • B-1210 Brussels • tél +32 (0) 2 224 04 70 • fax 32 (0) 2 224 05 02 • e-mail: etui@etuc.org • website: www.etuc.org/etui

The solidarity dilemma: Globalisation, Europeanisation and the trade unions

Edited by Jürgen Hoffmann



This volume sets out to analyse the relationship between globalisation, europeanisation and trade unions.

One main focus of analysis is the attempt to establish links between, on the one hand, processes of internationalisation of the economy ("globalisation") and, on the other hand, the local level and the development of a European macro-region, and to ask what opportunities emerge from such links for a regulation - and thereby "re-embedding" - of "disembedded" capital flows. Another major focus is the whole problematic arising from the fact that trade unions are organised on a national level: how can the unions effectively transmute the shift in the balance of power in industrial relations

arising from the fact that capital has, given the growing freedom of international capital movements, increasing "exit options" and is thus able to operate over the heads of nationally regulated labour markets or can, at least, threaten to do so? In other words, is the much hailed "international solidarity" a realistic option for the trade union movement, one with which it - at least in the European orbit - can pit itself against the real internationalisation of capital? But - and this was a further focus of the analyses - how real is the internationalisation of capital, which, thanks to the currency of the media buzz word "globalisation", is often taken at face value, without any attempt at further enquiry?

ETUI, Brussels 2002 • ISBN: 2-930352-08-6 • Price: 20 Euros • Available in English



If you wish to purchase a copy of this book or to receive any other information on our publications please contact us:

European Trade Union Institute • Bd du Roi Albert II, 5/4 • B-1210 Brussels • tél +32 (0) 2 224 04 70 • fax 32 (0) 2 224 05 02 • e-mail: etui@etuc.org • website: www.etuc.org/etui

TRANSFER

European review of labour and research

Quarterly journal published by the European Trade Union Institute (ETUI)
single issue: 16 EURO annual subscription: 46 EURO

Themes for 2003

Spring issue:

The Unity of Europe: challenges for industrial relations and the social dimension

coordinated by Mira Celin & Grigor Gradev

Summer issue:

Towards a European system of industrial relations

coordinated by Reiner Hoffmann & Judith Kirton-Darling

Autumn issue:

Issue on migration

coordinated by Carlota Solé & Antonio Martin Artiles

Winter issue:

EMU five years on

coordinated by Andrew Watt & Emmanuel Mermet



For subscription to *TRANSFER*, purchase of an issue or any other ETUI publications please contact us:

European Trade Union Institute • Bd du Roi Albert II, 5/4 • B-1210 Brussels • tél +32 (0) 2 224 04 70 • fax 32 (0) 2 224 05 02 • e-mail: etui@etuc.org • website: www.etuc.org/etui

