

Horizontale werking van het EU-Handvest voor grondrechten

HvJ EU 15 januari 2014, C-176/12 (*Laboubi*)

Guus Heerma van Voss ■

Het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) heeft in 2009 via het Verdrag van Lissabon een status gekregen die gelijk is aan die van het primaire EU-recht (art. 6 VEU). Dit betekent dat in de toekomst in procedures over EU-recht ook direct de grondrechten kunnen worden betrokken, zoals die in het Handvest worden erkend. Dit zal waarschijnlijk meebrengen dat het Hof van Justitie van de EU (hierna: het Hof) meer dan voorheen een rol zal krijgen als grondrechtenbewaker. Dit valt te beschouwen als een belangrijke ontwikkeling op het gebied van de bescherming van de mensenrechten in Europa.

Interessant aan het Handvest is dat dit zowel klassieke als sociale grondrechten bevat en dat deze door elkaar heen zijn opgenomen. Daarmee is niet het onderscheid tussen deze twee typen grondrechten aangehouden, dat is gehanteerd in de voor beide typen grondrechten afzonderlijk overeengekomen mensenrechtenverdragen van de Raad van Europa (het EVRM naast het ESH) en de Verenigde Naties (het IVBPR naast het IVESCR). Dit heeft tot gevolg dat er ook geen onderscheid geldt voor de wijze van handhaving van de beide typen rechten. Het brengt ook mee dat over de toepassing van de (in het handvest erkende) sociale grondrechten thans voor het eerst een bindende uitspraak kan worden gedaan door een onafhankelijk internationaal hof. Ook dit valt te beschouwen als een belangrijke ontwikkeling op het gebied van de bescherming van de mensenrechten in Europa.

Een vraag die zich binnen het arbeidsrecht daarbij al snel voordoet, is in hoeverre aan de bepalingen van het Handvest ook rechtstreeks-horizontale werking kan toekomen. Kunnen werknemers ook een beroep doen op deze grondrechten in procedures tegen hun werkgever? Over dit laatste gaat het arrest *Laboubi*.¹ Dit arrest geeft nog geen definitief antwoord in deze kwestie, maar het brengt de discussie wel een stapje verder. De conclusie van Advocaat-Generaal Cruz Villalón biedt hierbij interessante gezichtspunten.

■ Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss is hoogleraar sociaal recht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden en staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

¹ HvJ EU 15 januari 2014, C-176/12, NJ 2014/246, nt. M.R. Mok, JAR 2014/55, nt. I. Zaal, RAR 2014/49, JIN 2014/27, nt. S.S.M. Peters, EHRC 2014/70, nt. M. de Mol. Zie ook H.H. Voogseerd in TRA 2014/38 (*Laboubi*).

De kwestie is ook daarom van groot belang omdat het arbeidsrecht van de EU voor een groot deel is vastgelegd in richtlijnen, welke op zichzelf geen rechtstreeks-horizontale werking hebben.

1 DE CASUS IN DE ZAAK *LABOUBI*

De *Association de médiation sociale* (AMS) is een vereniging die is betrokken bij het opzetten van voorzieningen voor sociale bemiddeling en het voorkomen van criminaliteit in de stad Marseille (Frankrijk). De vakbond CGT heeft in 2010 werknemer *Laboubi* aangewezen als vertegenwoordiger van de vakbondsafdeling binnen AMS. AMS verzet zich hiertegen. Volgens haar heeft zij minder dan 50 werknemers in dienst en behoeft zij daarom niet te voorzien in maatregelen inzake de vertegenwoordiging van werknemers, zoals de verkiezing van een personeelsvertegenwoordiger. Volgens het Franse arbeidswetboek behoeven immers voor de berekening van het aantal werknemers voor de toepassing van deze regeling bepaalde gesubsidieerde werknemers² niet te worden meegeteld (art. L. 1111-3 *Code du Travail*).

Voor het *Tribunal d'instance Marseille* hebben *Laboubi* en CGT zich op het standpunt gesteld dat art. L. 111-3 van de *Code du Travail* buiten toepassing dient te worden gelaten wegens strijdigheid met Richtlijn 2002/14/EG, waarin het algemeen kader is vastgesteld betreffende de informatie en raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap. Het *tribunal* heeft deze argumentatie gevolgd en art. L. 111-3 van de *Code du Travail* buiten toepassing gelaten wegens strijdigheid met het recht van de Unie. De aanwijzing van *Laboubi* als vertegenwoordiger van de vakbondsafdeling werd vervolgens bekrachtigd, na de vaststelling dat zonder toepassing van de uitsluitingen van het gewraakte artikel het personeelsbestand van de betrokken vereniging ruimschoots boven het minimumaantal van 50 werknemers lag. In het daartegen gerichte cassatieberoep heeft de *Cour de cassation* een prejudiciële beslissing gevraagd van het hof over de vraag of het grondrecht op informatie en raadpleging van de werknemers, neergelegd in artikel 27 van het Handvest en zoals gepreciseerd in de bepalingen van Richtlijn 2002/14, in een geding tussen particulieren kan worden aangevoerd om een nationale maatregel ter uitvoering van deze richtlijn te toetsen aan het Unierecht.

2 Het gaat hierbij om leerjongens en -meisjes, werknemers met een overeenkomst ter ondersteuning bij de terugkeer op de arbeidsmarkt, met een werkbegeleidingsovereenkomst of met een overeenkomst die de verwerving van een beroepsbekwaamheid kan vergemakkelijken.

2 HET OORDEEL VAN HET HOF IN DE ZAAK *LABOUBI*

Het hof verklaarde voor recht dat artikel 27 van het Handvest, alleen of gelezen in samenhang met de bepalingen van Richtlijn 2002/14/EG, aldus moet worden uitgelegd dat dit artikel van het Handvest, wanneer een nationale bepaling ter uitvoering van deze richtlijn, zoals artikel L. 1111-3 van de Franse *Code du Travail*, onverenigbaar is met het recht van de Unie, niet kan worden ingeroepen in een geding tussen particulieren teneinde die nationale bepaling buiten toepassing te laten.

Het antwoord lijkt op het eerste gezicht te betekenen dat art. 27 van het Handvest geen horizontale werking kan hebben, maar bij nadere bestudering ligt dit veel genuanceerder.

Het Hof merkt eerst op dat uit het eerdere arrest in de zaak *Confédération générale du travail* e.a. (hierna: CGT)³ al valt af te leiden dat artikel 3 lid 1 van Richtlijn 2002/14 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling als artikel L.1111-3 van de *Code du Travail*, die gesubsidieerde werknemers van de berekening van het personeelsbestand uitsluit.

Deze bepaling voldoet aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking. Een richtlijn kan echter niet worden toegepast in gedingen tussen uitsluitend particulieren, hetgeen in casu aan de orde is (de horizontale werking). Het Franse wetsartikel leent zich in casu evenmin voor een richtlijnconforme uitleg. Daarom bespreekt het Hof vervolgens de vraag of de situatie vergelijkbaar is met die in de zaak *Küçükdeveci*, zodat art. 27 van het Handvest, alleen of gelezen in samenhang met de bepalingen van richtlijn 2002/14, kan worden ingeroepen in een geding tussen particulieren om in voorkomend geval de niet met deze richtlijn overeenstemmende nationale bepaling buiten toepassing te laten.

Het Hof roept in verband daarmee in herinnering dat uit vaste rechtspraak volgt dat de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het recht van de Unie worden beheerst.⁴ Aangezien het gaat om de uitvoering van richtlijn 2002/14, kan artikel 27 Handvest dus worden toegepast.

Tevens moet worden vastgesteld dat artikel 27 van het Handvest, met als opschrift 'Het recht op informatie en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming', bepaalt dat de werknemers, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken voorzien, de zekerheid moeten hebben dat zij op verschillende niveaus worden geïnformeerd en geraadpleegd. Uit de bewoordingen van artikel 27 van het Handvest blijkt volgens het Hof dus duidelijk dat dit artikel pas zijn volle werking verkrijgt nadat het nader is bepaald in Unierechtelijke

³ HvJ EU 18 januari 2007, C-385/05, *Jur.* 2007, p. I-611 (CGT).

⁴ HvJ EU 5 oktober 2004, C-397/01–C-403/01, *Jur.* 2004, p. I-8835, (*Pfeiffer*), punt 103 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

en nationaalrechtelijke voorschriften. Het tot de lidstaten gerichte verbod in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/14 om bij de berekening van het personeelsbestand van de onderneming een bepaalde categorie van personen die oorspronkelijk voor deze berekening in aanmerking kwam, daarvan uit te sluiten, kan echter, als rechtstreeks toepasselijk rechtsvoorschrift, noch uit de bewoordingen van artikel 27 van het Handvest, noch uit de toelichtingen bij dit artikel worden afgeleid.

Waarin verschilt dan deze van de zaak *Küçükdeveci*? In dat arrest heeft het Hof immers ten aanzien van leeftijdsdiscriminatie in een nationale wettelijke regeling overwogen dat richtlijn 2000/78 het beginsel van gelijke behandeling in arbeid en beroep slechts concretiseert, zonder dat dit beginsel in de richtlijn verankerd is, en bovendien dat het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd een algemeen beginsel van recht van de Unie is voor zover het een bijzondere toepassing is van het algemene beginsel van gelijke behandeling. In deze omstandigheden moet de nationale rechter aan wie een geschil is voorgelegd waarbij het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, zoals geconcretiseerd in richtlijn 2000/78, aan de orde is, in het kader van zijn bevoegdheden de voor de justitiabelen uit het recht van de Unie voortvloeiende rechtsbescherming verzekeren en de volle werking daarvan waarborgen, waarbij hij indien nodig elke met dit beginsel strijdige nationale regeling buiten beschouwing moet laten.⁵

In die zaak ging het om een 'algemeen beginsel van de Unie', waarvan de richtlijn slechts een concretisering vormde. De vraag rijst dus of de bepalingen van het Handvest niet ook algemene beginselen van de Unie betreffen en richtlijnen die deze bepalingen uitvoeren slechts concretisering daarvan zijn.

In dit verband overweegt het Hof in de zaak *Laboubi* dat de omstandigheden in deze laatste zaak verschillen van die welke aanleiding hebben gegeven tot het arrest *Küçükdeveci*. Hiervoor voert het Hof als argument aan dat het in laatstgenoemd arrest aan de orde zijnde beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, neergelegd in artikel 21, lid 1, van het Handvest, op zichzelf volstaat om aan particulieren een subjectief recht te verlenen waarop als zodanig een beroep kan worden gedaan. Bijgevolg kan in een geding als het onderhavige artikel 27 van het Handvest niet als zodanig worden ingeroepen om tot de slotsom te komen dat de niet met richtlijn 2002/14 overeenstemmende nationale bepaling buiten toepassing moet worden gelaten.

Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan indien artikel 27 van het Handvest wordt gelezen in samenhang met de bepalingen van richtlijn 2002/14. Aangezien dit artikel op zichzelf immers niet volstaat om aan particulieren

5 HvJ EU 19 januari 2010, C-555/07, *Jur.* 2010, p. I-8531, *NJ* 2010/256, *AB* 2010, 89, *JAR* 2010/53, *RAR* 2010/50, *EHRC* 2010/42 (*Küçükdeveci/Swedex*), met verwijzing naar het arrest HvJ EG 22 november 2005, C-144/04, *Jur.* 2005, p. I-9981, *NJ* 2006/229, *AB* 2006, 325, *JAR* 2005/289, *RAR* 2006/85 (*Mangold*).

een recht te verlenen dat zij als zodanig kunnen invoeren, geldt dit tevens voor een dergelijke lezing in samenhang.

Tot troost merkt het Hof dan nog op dat de partij die is benadeeld doordat het nationale recht niet met het recht van de Unie strookt in voorkomend geval vergoeding van de geleden schade kan verkrijgen in een procedure tegen de nationale staat.⁶

3 DE CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL CRUZ VILLALÓN

De conclusie van Advocaat-Generaal Cruz Villalón bij het arrest Laboubi is om verschillende redenen van belang voor het vraagstuk van de horizontale werking van de grondrechten uit het Handvest. Hij behandelt diverse belangwekkende aspecten hiervan.

In de eerste plaats betoogt hij dat het een misverstand is dat het Handvest een bepaling zou bevatten die de werking van de grondrechten in de betrekkingen tussen particulieren zou uitsluiten. Het gaat hierbij om artikel 51, lid 1 dat luidt:

‘[d]e bepalingen van dit Handvest zijn gericht aan de instellingen [...] van de Unie [...] alsmede [...] aan de lidstaten’.

Tegenstanders van de horizontale werking van het Handvest leggen deze bewoordingen *a contrario* uit, in de zin dat de bepalingen van het Handvest *niet* aan particulieren zijn gericht, aangezien zij zijn gericht aan de instellingen en de lidstaten. De A-G acht die gevolgtrekking duidelijk voorbarig. Hij wijst er op dat (grondwet)teksten die rechtenverklaringen bevatten, traditioneel niet uitdrukkelijk vermeldden wie de adressanten of de passieve subjecten van die rechten waren en dat spontaan werd aangenomen dat zij aan de overheid waren gericht. Verder blijven de gevallen waarin particulieren uitdrukkelijk als mogelijke adressanten worden vermeld, ver in de minderheid. Dat betekent dat de vraag naar de rol van de grondrechten in privaatrechtelijke betrekkingen meestal door middel van uitleg, zonder dat op een uitdrukkelijke grondwettelijke bepaling kon worden gesteund, en doorgaans per geval moest worden beantwoord. Het is zijns inziens vrij duidelijk dat artikel 51, lid 1, van het Handvest in wezen ziet op de vraag in hoeverre enerzijds de instellingen van de Unie en anderzijds de lidstaten gebonden zijn aan de daarin neergelegde grondrechten. Volgens hem wijst niets in de formulering van die bepaling en evenmin in de voorbereidende werkzaamheden of in de toelichtingen bij het Handvest erop dat de auteurs van het Handvest met de formulering van die bepaling de bijzonder complexe kwestie van de werking van de grondrechten in de betrekkingen tussen particulieren hebben willen aansnijden.

⁶ HvJ EU 19 november 1991, C-6/90 en C-9/90, *Jur.* p. I-5357 (*Francovich*).

De A-G wijst er vervolgens op dat het idee dat de horizontale werking geen onbekend begrip in het Unierecht is. Het idee dat de fundamentele vrijheden van verkeer of bepaalde beginselen zoals het verbod van discriminatie op grond van geslacht een rol spelen in de rechtsbetrekkingen tussen particulieren is reeds lange tijd en in het algemeen aanvaard. Het zou paradoxaal zijn indien de opname van het Handvest in het primaire recht die stand van zaken ongunstig zou kunnen beïnvloeden. Het probleem is volgens de A-G niet zozeer het idee van horizontale werking zelf, maar het juiste begrip van de concrete werking ervan, een probleem dat groter wordt aangezien die werking zeer uiteenlopende vormen aanneemt. Bepaalde rechten zijn, wegens de structuur ervan, niet bedoeld voor particulieren, terwijl omgekeerd van andere rechten onmogelijk kan worden ontkend dat zij een rol spelen in de rechtsbetrekkingen tussen particulieren.

Wat betreft de vraag of art. 27 Handvest zou kunnen behoren tot de bepalingen die zich lenen voor horizontale werking, leidt de A-G uit het opschrift van het artikel 'Het recht op informatie en raadpleging van de werknemers *binnen de onderneming*' af dat ten gevolge van deze laatste precisering wel móét worden erkend dat 'de onderneming' op een of andere manier betrokken is bij de werking van dat recht. Uiteraard dienen in de eerste plaats de overheden (de Unie en de staten) de werknemers de 'zekerheid' te bieden dat zij dat recht hebben, door de passende bepalingen vast te stellen en uit te voeren. Maar ook de ondernemingen zelf – ongeacht of het om publieke dan wel particuliere ondernemingen gaat – dienen bij de nakoming van de door de overheid uitgevaardigde bepalingen de werknemers van dag tot dag te garanderen dat zij op passende niveaus worden geïnformeerd en geraadpleegd. Dit brengt hem tot de voorlopige conclusie dat artikel 27 in een geding tussen particulieren kan worden aangevoerd.

Vervolgens gaat de A-G in op het in artikel 51, lid 1 Handvest gemaakte onderscheid tussen 'rechten' en 'beginselen'.⁷ Artikel 52, lid 5 van het Handvest bevat zeer specifieke bepalingen over de beperkte mogelijkheden om zich in rechte op een 'beginsel' te beroepen. Hij onderzoekt daarom of het bij artikel 27 van het Handvest om een 'beginsel' gaat. Wat het Handvest echter uitdrukkelijk níét doet, is de grondrechten indelen bij de ene of de andere van die twee groepen. In de toelichtingen wordt een aantal voorbeelden gegeven met

7 De A-G wijst er op dat Guy Braibant, een prominent lid van de eerste Conventie, in zijn boek *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Parijs: Seuil: 2001, p. 44-46, uitlegt wat het belang van het onderscheid was tussen 'rechten' en 'beginselen' voor het bereiken van een ruime consensus die zou leiden tot de opname van het sociale hoofdstuk in het Handvest.

betrekking tot enkele grondrechten, maar niet voor het recht dat in deze zaak aan de orde was.⁸

De A-G wijst er op dat het zowel in het Handvest zelf als in de constitutionele tradities van de lidstaten vaak voorkomt dat aangelegenheden van sociaal beleid die niet kunnen leiden tot rechtstreeks afdwingbare subjectieve rechts-situaties, en dus enkel effect hebben na optreden of concretisering door de overheid, worden aangemerkt als 'rechten', of 'sociale rechten'. Het gaat daarbij om (sociale) 'rechten' naar de inhoud, of ook naar de aard ervan, maar om 'beginselen' wegens de werking ervan.

De A-G geeft in zijn conclusie vervolgens een uitvoerige beschouwing over het onderscheid tussen rechten en beginselen en hun rechtsgevolgen. In essentie komt het betoog in mijn ogen er op neer, dat art. 27 Handvest een beginsel bevat, maar dat de uitwerking in de richtlijn een concretisering is die wel een afdwingbaar recht vormt. In lijn met de rechtspraak in de zaken *Mangold* en *Kücükdeveci* zouden dan ook deze rechten door burgers onderling in private verhoudingen moeten kunnen worden afgedwongen. Op deze wijze acht hij het mogelijk enerzijds de vaste rechtspraak te respecteren dat richtlijnen geen horizontale werking hebben, doch construeert hij anderzijds via het in het Handvest opgenomen beginsel die horizontale werking alsnog.

4 INTERPRETATIE VAN HET ARREST VAN HET HOF

Het Hof gaat in zijn arrest niet in op het door de A-G zo benadrukte onderscheid tussen rechten en beginselen. Evenmin volgt het de A-G in zijn poging om de uitvoeringsbepalingen in de richtlijn horizontale werking te verlenen op basis van het in het Handvest opgenomen daaraan ten grondslag liggende beginsel.

Het Hof volgt de veel eenvoudiger gedachtegang dat de bepaling uit het Handvest geen horizontale werking heeft omdat deze geen rechtstreeks afdwingbare aanspraak oplevert. Doch het wil niet de link leggen met de richtlijn omdat de bepaling uit de richtlijn waar het om gaat niet rechtstreeks voortvloeit uit het Handvest.

Het voordeel van deze benadering van het Hof lijkt mij dat het onderscheid tussen rechten en beginselen, zoals dat is uitgewerkt in de benadering van de A-G een minder zware rol hoeft te spelen. Het gaat hier om een nogal theoretisch concept dat moeilijk grijpbaar is voor de praktijk. Bovendien kan de term 'beginsel' in deze discussie misverstanden wekken omdat deze op twee verschillende manieren kan worden begrepen. Het kan gaan om begin-

⁸ In de toelichtingen heet het: 'Ter illustratie: voorbeelden van beginselen die in het Handvest worden erkend, zijn onder meer de artikelen 25, 26 en 37. In sommige gevallen kan een artikel van het Handvest elementen van zowel een recht als een beginsel bevatten, zie bijvoorbeeld de artikelen 23, 33 en 34.'

selen die minder sterk zijn dan rechten omdat zij, zoals sociale grondrechten, meer programmatische opdrachten bevatten dan afdwingbare rechten. In sommige lidstaten wordt het onderscheid aldus uitgelegd. Het kan echter ook juist gaan om grondbeginselen van de EU waaraan een zwaardere betekenis toekomt dan aan concretere rechten, zoals dit bijvoorbeeld wel van het beginsel van gelijke behandeling wordt aangenomen.

De uitspraak zou verder bij oppervlakkige lezing zo kunnen worden verstaan als of het Hof oordeelt dat aan de bepalingen uit het Handvest (of althans die over sociale grondrechten) zonder meer geen horizontale werking toekomt. Dat zou echter een onjuiste interpretatie zijn. In wezen wordt de volgens mij belangrijkste gedachte van de conclusie van de A-G wél gevolgd. Deze luidt, dat horizontale werking van sociale grondrechten niet a priori is uitgesloten, maar afhangt van de aard van de bepaling.

Dit kan in mijn uitleg bijvoorbeeld betekenen dat andere bepalingen uit het Handvest wel horizontale werking kunnen hebben, zoals die met betrekking tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer of gelijke behandeling. En dit kan zich ook uitstrekken tot sociale grondrechten, zij het dat die vaker dan andere grondrechten nog nadere uitwerking zullen behoeven en dus naar hun aard onvoldoende concreet zullen zijn om rechtstreekse aanspraken tegenover particulieren te geven. Zelfs het in dit arrest aan de orde zijnde artikel 27 Handvest over informatie en raadpleging van werknemers binnen de onderneming zou zich onder omstandigheden binnen de uitleg van het Hof voor horizontale werking kunnen lenen. Had de zaak niet gehandeld over de uitsluiting van bepaalde groepen werknemers van dit recht (een kwestie die niet in het Handvest, maar alleen in de richtlijn is geregeld) dan was horizontale werking wellicht wel mogelijk geweest. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien in een onderneming de werknemers op geen enkele wijze worden geïnformeerd en geraadpleegd. Dan zou het recht om te worden geraadpleegd wel als een voldoende concreet recht kunnen worden gezien.

Dit een en ander betekent dat de discussie over de eventuele horizontale werking van bepalingen in het Handvest onder meer in het arbeidsrecht de komende jaren nog nader zal moeten uitkristalliseren. Destijds heb ik naar aanleiding van het arrest *Küçükdeveci* al met *Van Slooten* betoogd dat dit arrest tot deze gedachtengang aanleiding geeft.⁹ *Vas Nunes* stelde in een reactie dat een dergelijk betoog zou afstuiten op art. 51 van het Handvest, omdat dit bepaalt dat het Handvest zich tot EU en de lidstaten richt.¹⁰ Het arrest maakt duidelijk dat deze discussie niet zo eenvoudig kan worden beslist. Het *Laboudi*-arrest toont aan dat horizontale werking van Handvest-bepalingen heel wel mogelijk is. De toekomst zal leren hoe veel dat in concrete gevallen kan opleveren, ook in het arbeidsrecht.

9 G.J.J. Heerma van Voss en J.M. van Slooten, 'Kroniek van het sociaal recht', *NJB* 2010, p. 951.

10 P.C. Vas Nunes, 'Küçükdeveci: een wake-up call', *TAP* 2010-4.

Hoewel ik meen dat het Hof in het arrest nog wel erg terughoudend is, kies ik toch voor een *concurring opinion* bij een aldus uitgelegd arrest van het Hof.