

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
F. G. JACOBS  
van 12 december 2002<sup>1</sup>

1. Besluit nr. 1/80<sup>2</sup> van de Associatieraad, die is ingesteld bij de Overeenkomst waar- bij een Associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije<sup>3</sup>, verbiedt elke discrimi- natie van Turkse werknemers uit hoofde van nationaliteit in de lidstaten wat betreft de lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Het Verfassungsgerichtshof (Oostenrijk) wenst te vernemen of deze bepaling zich verzet tegen een nationale regeling die Turkse werknemers uitsluit van verkies- baarheid voor de algemene vergadering van een Arbeiterkammer en, zo ja, of deze bepaling rechtstreekse werking heeft.

### Toepasselijke bepalingen

*De Associatieovereenkomst EEG-Turkije en besluit nr. 1/80*

2. De Associatieovereenkomst heeft in wezen tot doel de banden tussen Turkije

en de Gemeenschap te versterken, het onderlinge handelsverkeer uit te breiden, de Turkse economie te ontwikkelen en de werkgelegenheid en de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren, teneinde de latere toetreding van Turkije tot de Gemeenschap te vergemakkelijken. De Associatieovereenkomst voorziet in een voorbereidende fase, een overgangsfase — waarin wij ons thans bevinden — en een definitieve fase.<sup>4</sup>

3. Volgens artikel 9 erkennen de Overeen- komstsluitende Partijen dat binnen de wer- kings sfeer van de Associatieovereenkomst elke discriminatie uit hoofde van nationa- liteit moet worden verboden, overeenkom- stig het beginsel dat is neergelegd in wat thans, na wijziging, artikel 12 EG is.

4. De artikelen 12 tot en met 14 van de Associatieovereenkomst voorzien in de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van dien- sten. Volgens artikel 12 komen de Over- eenkomstsluitende Partijen overeen zich te laten leiden door wat thans, na wijziging,

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Besluit van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (niet officieel bekendgemaakt).

3 — Deze overeenkomst is op 12 september 1963 te Ankara ondertekend en goedgekeurd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „Associatieovereenkomst”).

4 — Zie preambule en artikel 2.

de artikelen 39 tot en met 51 EG zijn, teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.

5. In een Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst<sup>5</sup> zijn de voorwaarden, de wijze en het ritme van de verwezenlijking van de overgangsfase vastgelegd. De artikelen 36 tot en met 40 daarvan hebben betrekking op het vrije verkeer van werknemers. Artikel 36 bepaalt: „Het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije wordt geleidelijk tot stand gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen [...] De hiertoe nodige regels worden door de Associatieraad bepaald.”

6. Artikel 37 van het Protocol bepaalt: „Elke lidstaat past op de werknemers van Turkse nationaliteit die tewerkgesteld zijn in de Gemeenschap een stelsel toe dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van de nationaliteit ten opzichte van werknemers die onderdaan zijn van de andere lidstaten van de Gemeenschap, voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden.”

7. Bij artikel 6 van de Associatieovereenkomst is een Associatieraad ingesteld die tot taak heeft de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren. Krachtens artikel 22, lid 1, is de Associatieraad bevoegd tot het nemen van besluiten in de gevallen voorzien in de Associatieovereenkomst, en zijn de Overeenkomstsluitende Partijen verplicht de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten. Overeenkomstig artikel 23 is de Associatieraad samengesteld uit leden van de regeringen van de lidstaten, van de Raad, van de Commissie en van de Turkse regering.

8. Op 19 september 1980 stelde de Associatieraad besluit nr. 1/80 vast, waarvan artikel 10, lid 1 bepaalt: „De lidstaten van de Gemeenschap passen op de Turkse werknemers die tot hun legale arbeidsmarkt behoren een stelsel toe dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit ten opzichte van communautaire werknemers, voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden.”

*Verdragsbepalingen en verordening nr. 1612/68*

9. Zoals vermeld verwijst de Associatieovereenkomst EEG-Turkije naar een aantal verdragsbepalingen, in het licht waarvan zij moet worden uitgelegd.

5 — Op 23 november 1970 ondertekend te Brussel en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1). Overeenkomstig artikel 62 maakt dit Protocol deel uit van de Overeenkomst.

10. Artikel 12 EG bepaalt: „Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag [...] is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.” Artikel 39 EG verzekert het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, dat volgens lid 2 ervan „de afschaffing van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden” inhoudt.<sup>6</sup> Krachtens lid 4 zijn de bepalingen van dit artikel evenwel niet van toepassing op „de betrekkingen in overheidsdienst”. Krachtens artikel 40 EG moet de Raad bij wege van richtlijnen of verordeningen de maatregelen vaststellen die nodig zijn om tot een vrij verkeer van werknemers te komen zoals dit in artikel 39 EG is omschreven.

beroep of wedertewerkstelling”. Krachtens artikel 8, lid 1, van de verordening<sup>8</sup> geniet deze werknemer „gelijkheid van behandeling inzake de toetreding tot vakorganisaties en de uitoefening van de syndicale rechten met inbegrip van het stemrecht en toegang tot beleids- en bestuursfuncties van een vakorganisatie; hij kan worden uitgesloten van deelneming aan het bestuur van publiekrechtelijke lichamen, alsook van uitoefening van een publiekrechtelijke functie. Hij is bovendien verkiesbaar in de vertegenwoordigende organen van de werknemers in de onderneming [...].”

### *De ASTI arresten*

11. Een van die maatregelen is verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad.<sup>7</sup> Artikel 7, lid 1, daarvan bepaalt: „Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het

12. In 1991 deed het Hof uitspraak in de zaak ASTI.<sup>9</sup> Het geschil voor de nationale rechter had betrekking op de verplichting een bijdrage te betalen aan de *Chambre des Employés Privés*, een beroepskamer in Luxemburg, voor rekening van werknemers die wel gemeenschapsonderdaan maar geen Luxemburgse onderdaan waren en die naar Luxemburgs recht verplicht waren aangesloten bij die beroepskamer, maar uit hoofde van hun nationaliteit niet als kiezer mochten deelnemen aan de verkiezing van de leden daarvan.

6 — Artikel 28, lid 2, van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994 L 1, blz. 3; hierna: „EER-Overeenkomst”) bevat een gelijklopende bepaling met betrekking tot discriminatie tussen werknemers van de lidstaten van de EG en die van de overige EER-landen.

7 — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2).

8 — Zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 312/76 van de Raad van 9 februari 1976 tot wijziging van de bepalingen inzake de syndicale rechten van werknemers die voorkomen in verordening (EEG) nr. 1612/68 (PB L 39, blz. 2).

9 — Arrest van 4 juli 1991 (C-213/90, Jurispr. blz. I-3507).

13. Het Hof onderzocht het vraagstuk vooral in het licht van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1612/68. Het overwoog dat deze bepaling „het kader van vakbondsorganisaties in eigenlijke zin te buiten [gaat], en [...] met name de deelneming [omvat] van werknemers aan organen die, hoewel zij niet het rechtskarakter van vakorganisaties hebben, gelijkaardige functies uitoefenen als de behartiging en vertegenwoordiging van de belangen van de werknemers”<sup>10</sup> en „dat zij eraan in de weg staat dat de wetgever aan buitenlandse werknemers het stemrecht onthoudt voor de verkiezing van de leden van een beroepskamer waarbij zij verplicht zijn aangesloten en waaraan zij bijdragen moeten betalen, en die belast is met de behartiging van de belangen van de aangesloten werknemers en een adviserende functie heeft op wetgevingsgebied”.<sup>11</sup>

15. In de zaak Commissie/Luxemburg<sup>13</sup> heeft het Hof die uitspraak bevestigd en voor recht verklaard dat Luxemburg „door een wettelijke regeling te handhaven die aan in Luxemburg werkzame werknemers-onderdanen van andere lidstaten het actief en passief kiesrecht voor de verkiezingen van de Luxemburgse beroepskamers onthoudt”, de verplichtingen niet was nagekomen die op hem rustten krachtens het huidige artikel 39, lid 2, EG, en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1612/68.

#### *Toepasselijke Oostenrijkse wetgeving*

14. In zijn overwegingen verwierp het Hof het argument van de Luxemburgse regering dat een dergelijke beroepskamer onder de in artikel 8, lid 1, genoemde uitzondering valt, omdat zij een publiekrechtelijk lichaam is en door haar adviserende functie deelneemt aan de uitoefening van het openbaar gezag. Het onderstreepte dat de uitsluiting (die overeenkomt met de uitzondering van artikel 39, lid 4, EG) het enkel mogelijk maakt om werknemers van andere lidstaten in voorkomend geval uit te sluiten van bepaalde werkzaamheden die de deelneming aan openbaar gezag inhouden.<sup>12</sup>

16. In Oostenrijk worden de sociale, economische, professionele en culturele belangen van de werknemers in elke deelstaat behartigd en bevorderd door lichamen die Kammern für Arbeiter und Angestellte (hierna: „Arbeiterkammer”) worden genoemd en die tezamen de Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (hierna: „Bundesarbeitskammer”) vormen. Volgens het Arbeiterkammergesetz 1992 (hierna: „AKG”) zijn dit alle publiekrechtelijke lichamen.

10 — Punt 16 van voornoemd arrest.

11 — Punt 21 en dictum van voornoemd arrest.

12 — Punten 18 en 19 van voornoemd arrest en het daar aangehaalde arrest van 17 december 1980, Commissie/België (149/79, Jurispr. blz. 3881, punt 15).

13 — Arrest van 18 mei 1994 (C-118/92, Jurispr. blz. I-1891).

17. Volgens de verwijzingsbeschikking is hun voornaamste taak:
- de belangen te behartigen van werknemers, met inbegrip van werklozen en pensioengerechtigden, in het bijzonder door vertegenwoordigers af te vaardigen in verschillende lichamen en organisaties;
  - toezicht te houden op de arbeidsvoorwaarden;
  - samen te werken met de vrijwillige, als CAO-partij erkende vakverenigingen en met de representatieve organen van het bedrijfsleven;
  - leden te adviseren en in rechte te vertegenwoordigen in arbeids- en sociaalrechtelijke aangelegenheden.
18. Binnen het kader van hun bevoegdheden kunnen de Arbeiterkammern voorts
- met inachtneming van de instructies van overheidsorganen waaraan zij gebonden zijn, de bij wet aan hen gedelegeerde overheidstaken uitoefenen. Volgens de verwijzingsbeschikking zijn hun echter geen noemenswaardige bevoegdheden van deze aard toegekend.
19. Alle werknemers zijn in beginsel lid van een Arbeiterkammer en moeten daaraan bijdragen betalen.
20. Tot de organen van een Arbeiterkammer behoort onder meer de algemene vergadering („Vollversammlung”), waarvan de afgevaardigden voor vijf jaar worden gekozen door de stemgerechtigde werknemers. Alle op de dag van de verkiezingen bij de betrokken Arbeiterkammer aangesloten werknemers hebben stemrecht, ongeacht hun nationaliteit.
21. Om te worden verkozen stelt § 21 AKG evenwel bepaalde voorwaarden, waaronder het vereiste dat kandidaten (afgezien van de leeftijdseis) verkiesbaar moeten zijn voor het Oostenrijkse parlement. Hierdoor worden met name alle personen uitgesloten die niet de Oostenrijkse nationaliteit bezitten.

## Procesverloop

22. In 1999 werden verkiezingen gehouden voor de algemene vergadering van de Arbeiterkammer van de deelstaat Vorarlberg.

23. Een groep die aan de verkiezingen meedeed onder de naam „Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG” (hierna: „Gemeinsam”) diende een lijst in met 26 kandidaten, waaronder vijf Turkse onderdanen die alle rechten ingevolge de Associatieovereenkomst EEG-Turkije genoten. De kiescommissie schrapte de vijf Turkse onderdanen evenwel van de lijst omdat zij niet de Oostenrijkse nationaliteit bezaten.

24. Gemeinsam verwierf twee van de in totaal 70 zetels, met 1 535 van de 45 444 geldig uitgebrachte stemmen. Vervolgens vocht zij de geldigheid van de verkiezingen aan bij de bevoegde Bondsminister, die het bezwaar hoofdzakelijk afwees omdat het vereiste van de Oostenrijkse nationaliteit weliswaar onwettig was op grond van het rechtstreeks toepasselijke discriminatieverbod in artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80, doch de schrapping van de namen van de Turkse onderdanen de uitslag van de verkiezingen niet kon hebben beïnvloed, omdat op een lijst werd gestemd en niet op individuele kandidaten.

25. Gemeinsam en de vijf Turkse onderdanen die van de verkiezingen waren uitgesloten, stelden daarop beroep in bij het Verfassungsgerichtshof, waarbij zij voornamelijk het tweede deel van de motivering van de minister betwistten. Het Verfassungsgerichtshof lijkt het op dat punt met verzoekers eens te zijn, maar heeft vragen bij het eerste deel van de motivering, waarin de minister de onwettigheid van de betrokken regeling heeft aanvaard. Het betwijfelt of de verkiesbaarheid voor de algemene vergadering van een Arbeiterkammer onder de „verdere arbeidsvoorwaarden” in de zin van artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 valt.

26. Het Verfassungsgerichtshof verzoekt derhalve om een antwoord op de volgende prejudiciële vragen:

„Moet artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie aldus worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen een wet in een lidstaat die Turkse werknemers van verkiesbaarheid voor de algemene vergadering van een Arbeiterkammer uitsluit?

Zo ja, is artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie een rechtstreeks toepas-

selijke bepaling van gemeenschapsrecht?”

27. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Gemeinsam, de Arbeiterkammer van de deelstaat Vorarlberg, de Oostenrijkse regering en de Commissie, die allen, met uitzondering van de Oostenrijkse regering, mondelinge opmerkingen hebben gemaakt tijdens de terechtzitting van 24 oktober 2002.

28. Het is wellicht nuttig erop te wijzen dat de Commissie een soortgelijke niet-nakomingsprocedure heeft ingeleid tegen de Republiek Oostenrijk, die thans eveneens aanhangig is bij het Hof (zaak C-465/01).

29. Op 9 juli 1999 deed de Commissie de Oostenrijkse overheid overeenkomstig artikel 226 EG mee, dat zij de Oostenrijkse bepalingen betreffende de verkiesbaarheid voor zowel de Arbeiterkammern als de ondernemingsraden strijdig achtte met artikel 39 EG, artikel 28 van de EER-Overeenkomst en de discriminatieverboden in verschillende associatieovereenkomsten die door de Gemeenschap zijn gesloten. Op 4 december 2001 werd beroep bij het Hof ingesteld.

30. Het voorwerp van die procedure is ruimer dan dat van het onderhavige geding, omdat het ook betrekking heeft op onder-

nemingsraden en het zich uitstrekt tot onderdanen van zowel de Europese Unie als de overige EER-lidstaten. De beslissing in de onderhavige zaak kan evenwel een bijdrage leveren aan de beslechting van de geschilpunten in die procedure.

## Beoordeling

### *De eerste vraag*

31. Artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad verbiedt discriminatie uit hoofde van nationaliteit, voor wat betreft lonen en verdere arbeidsvoorwaarden, tussen communautaire werknemers en Turkse onderdanen die in de ontvangende lidstaat tot de legale arbeidsmarkt behoren. Vaststaat dat het in casu slechts om Turkse onderdanen gaat die tot de legale arbeidsmarkt behoren.

32. De vraag die rijst, is of het recht om in de algemene vergadering van een Arbeiterkammer in Oostenrijk te worden gekozen, onder dit discriminatieverbod valt.

33. In wezen zijn er twee redenen aangevoerd waarom dit niet het geval zou zijn.

Ten eerste valt dit recht niet onder het begrip „arbeidsvoorwaarden” in de zin van de betrokken bepaling, zoals de nationale rechter suggereert en de Oostenrijkse regering aanvoert. Ten tweede kan dit recht, voorzover het al onder die definitie zou vallen, niettemin buiten de toepassing van het discriminatieverbod vallen omdat de gekozen personen deelnemen aan de uitoefening van openbaar gezag, zoals de Arbeiderkamer van de deelstaat Vorarlberg betoogt.

a) Is de verkiesbaarheid voor de algemene vergadering van een Arbeiderkamer een „arbeidsvoorwaarde”?

34. Op het gebied van het vrij verkeer van werknemers heeft het Hof de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, het Aanvullend Protocol en de besluiten van de Associatieraad uitgelegd in het licht van de artikelen 39 EG tot en met 41 EG, hetgeen gelet op artikel 12 van de Associatieovereenkomst volkomen juist is.

35. Onlangs heeft het Hof bijvoorbeeld in Nazli<sup>14</sup> verklaard: „De bepalingen van hoofdstuk II, deel 1, van besluit nr. 1/80<sup>15</sup> [...] vormen daarmee een stap verder op

14 — Arrest van 10 februari 2000 (C-340/97, Jurispr. blz. I-957, punten 54-56).

15 — Dat wil zeggen, de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsmarkt en het vrij verkeer van werknemers, met inbegrip van artikel 10.

weg naar de verwezenlijking van het vrij verkeer van werknemers, naar het voorbeeld van de artikelen [39 EG tot en met 41 EG] [...]”<sup>16</sup>

Opmerking verdient in dit verband, dat in vaste rechtspraak uit de bewoordingen van voornoemde artikelen 12 van de associatieovereenkomst en 36 van het aanvullend protocol, alsmede uit de doelstelling van besluit nr. 1/80 is afgeleid, dat de in het kader van de artikelen [39 tot en met 41 EG] aanvaarde beginselen zoveel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten [...]”<sup>17</sup>

Hieruit volgt dat, ter bepaling van de draagwijdte van de in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/81 opgenomen uitzondering op het gebied van de openbare orde, moet worden uitgegaan van de uitlegging zoals die aan dezelfde uitzondering is gegeven op het gebied van het vrije verkeer van werknemers die gemeenschapsonderdanen zijn. Zulks is te meer gerechtvaardigd, daar voornoemde bepaling in bijna identieke bewoordingen is gesteld als artikel [39, lid 3, EG].”<sup>18</sup>

16 — Onder verwijzing naar de arresten van 6 juni 1995, Bozkurt (C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punten 14 en 19); 23 januari 1997, Tetik (C-171/95, Jurispr. blz. I-329, punt 20), en 19 november 1998, Akman (C-210/97, Jurispr. blz. I-7519, punt 20).

17 — Onder verwijzing naar de reeds aangehaalde arresten Bozkurt, punten 14, 19 en 20; en Tetik, punten 20 en 28; en de arresten van 30 september 1997, Günaydin (C-36/96, Jurispr. blz. I-5143, punt 21); 30 september 1997, Ertanir (C-98/96, Jurispr. blz. I-5179, punt 21), en 26 november 1998, Birden (C-1/97, Jurispr. blz. I-7747, punt 23).

18 — Volgens beide aangehaalde bepalingen worden de rechten toegekend „behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen”.



36. Gelet op de sterke overeenkomst tussen de relevante bewoordingen van artikel 39, lid 2, EG en van artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 lijkt deze laatste overweging in casu van belang.

37. Daarnaast neemt artikel 9 van de Associatieovereenkomst het algemeen discriminatieverbod van artikel 12 EG uitdrukkelijk over.

38. Binnen de werkingssfeer van het Verdrag, zo blijkt uit de reeds aangehaalde arresten ASTI en Commissie/Luxemburg, mag het Oostenrijkse recht gemeenschaps-onderdanen niet uitsluiten van verkiesbaarheid voor de algemene vergadering van een Arbeiterkammer.

39. Slechts één argument lijkt te pleiten tegen de toepassing van dat beginsel op Turkse werknemers die al tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behoren en die dus niet mogen worden gediscrimineerd met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden.

40. Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1612/68, waarop het Hof zich in het bijzonder in voornoemde zaken heeft gebaseerd, is duidelijker dan artikel 39, lid 2 EG. Het is ook duidelijker dan artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1612/68, waarvan de bewoordingen eerder vergelijkbaar zijn met die van artikel 10, lid 1, van besluit

nr. 1/80. Men zou dus kunnen menen dat artikel 8, lid 1, voorziet in een uitbreiding van de rechten die normaliter aan werknemers in het kader van het vrij verkeer worden toegekend, die verder reikt dan wat gewoonlijk onder „arbeidsvoorwaarden” wordt verstaan, een uitbreiding die echter specifiek beperkt is tot de gemeenschaps-onderdanen (en de overige EER-onderdanen) die onder verordening nr. 1612/68 vallen. Het feit dat deze uitdrukkelijke bepaling niet in de Associatieovereenkomst is overgenomen kan dan ook aldus worden uitgelegd dat het recht op verkiesbaarheid voor de vertegenwoordigende organen van de werknemers niet van toepassing is.

41. Ik aanvaard die opvatting echter niet.

42. Het lijkt mij duidelijk dat het recht om deel te nemen aan medezeggenschapsconstructies een typische „arbeidsvoorwaarde” is van de soort waarop het Verdrag, verordening nr. 1612/68, de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en het Aanvullend Protocol daarbij en besluit nr. 1/80 doelen.

43. Zoals de nationale rechter, de Oostenrijkse regering en de Commissie naar voren hebben gebracht, heeft het Hof een ruime omschrijving gegeven aan het begrip arbeidsvoorwaarden, dat in tal van gemeenschapshandelingen op het gebied van het discriminatieverbod voorkomt. Zo ook in

de zaak Meyers<sup>19</sup>, waarin het ging om discriminatie uit hoofde van geslacht met betrekking tot het recht op „family credit”. Het Hof weigerde daar het begrip te beperken tot de arbeidsvoorwaarden die waren opgenomen in het arbeidscontract of die door de werkgever werden toegepast, omdat dit zou betekenen dat situaties die rechtstreeks verband houden met de arbeidsverhouding aan de werkingssfeer van het betrokken discriminatieverbod worden onttrokken.<sup>20</sup>

44. Mijns inziens kan redelijkerwijs niet worden gesteld dat een werknemer aan wie het recht om zich aan te sluiten bij vakbonden of vergelijkbare organen die de belangen van werknemers behartigen wordt ontzegd, — welk recht wel toekomt aan de onderdanen van de ontvangende lidstaat — niet het slachtoffer is van discriminatie op het gebied van de arbeidsvoorwaarden. Bij een ruime omschrijving van dat begrip zoals het Hof die consequent heeft aanvaard, kan deelname aan de verschillende procedures waarin arbeidsvoorwaarden worden geregeld, niet los worden gezien van de arbeidsvoorwaarden zelf en kan deelname in de vorm van een actief stemrecht niet los worden gezien van deelname in de vorm van een passief kiesrecht.

19 — Arrest van 13 juli 1995 (C-116/94, Jurispr. blz. I-2131, punt 24).

20 — Waarmee het doelde op artikel 5, lid 1, van richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PB L 39, blz. 40).

45. Met andere woorden, indien alle werknemers onderworpen zijn aan dezelfde materiële arbeidsvoorwaarden en er een orgaan bestaat dat enige invloed op die voorwaarden kan uitoefenen, kan niet worden gezegd dat er geen sprake is van discriminatie op het gebied van de arbeidsvoorwaarden tussen de ene groep die zowel actief als passief stemrecht heeft en een andere groep die enkel actief stemrecht heeft.

46. Een werknemer een dergelijk recht ontzeggen lijkt immers onverenigbaar met het streven van de lidstaten om de fundamentele sociale grondrechten van werknemers in bijvoorbeeld de preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 136 EG te waarborgen. Het zou bovendien — de discriminatie van de betrokken personen buiten beschouwing gelaten — de invloed van dergelijke vertegenwoordigende organen nadelig kunnen beïnvloeden en de legitimiteit ervan in het gedrang brengen, indien in een bepaalde sector, gebied of onderneming een aanzienlijk deel van de werknemers door een regel als de onderhavige werd uitgesloten.

47. Ik ben dan ook van mening dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1612/68 de werkingssfeer van het in artikel 39, lid 2, EG neergelegde en in artikel 7, lid 1, van dezelfde verordening bevestigde discriminatieverbod verduidelijkt.

48. Het verduidelijkt echter ook de in artikel 39, lid 4, EG gestelde grenzen aan de werkingssfeer van dit verbod — volgens welke bepaling artikel 39 niet van toepassing is op de betrekkingen in overheidsdienst — door te bepalen dat niet-onderdanen van „deelneming aan het bestuur van publiekrechtelijke lichamen, alsook van uitoefening van een publiekrechtelijke functie” kunnen worden uitgesloten. Beide aspecten van deze verduidelijking moeten dan ook in aanmerking worden genomen bij het bepalen van de werkingssfeer van het overeenkomstige verbod in artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80.

b) Brengt de verkiezing in de algemene vergadering van een Arbeiterkammer de uitoefening van overheidsgezag met zich?

49. De Arbeiterkammer van de deelstaat Vorarlberg voert drie soorten argumenten aan, waarbij zij onderstreept dat het recht om deel te nemen aan de vertegenwoordiging van werknemers is onderworpen aan artikel 39, lid 4, EG, dat van toepassing is indien „de betrokken functies al dan niet typerend zijn voor de specifieke taak van de overheid, voorzover deze is belast met de uitoefening van het openbaar gezag en verantwoordelijkheid is voor de bescherming van de algemene belangen van de staat”.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> — Arrest van 3 juni 1986, Commissie/Frankrijk (307/84, Jurispr. blz. 1725, punt 12, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

50. Ten eerste meent zij dat de Arbeiterkammern autonome, niet-territoriale vertegenwoordigende publiekrechtelijke lichamen zijn, die aan de constitutionele vereisten van de democratie zijn onderworpen en die over quasi-wetgevende en beslissingsbevoegdheden beschikken die de uitoefening van het openbaar gezag met zich brengen. Deelneming aan het democratisch proces is afhankelijk van het bezit van de relevante nationaliteit, met als enige uitzondering het passief en actief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen, dat overeenkomstig artikel 19, lid 1, EG aan iedere burger van de Unie toekomt. Dit is evenwel een beperkte uitzondering die uitdrukkelijk is neergelegd in het Verdrag. De Oostenrijkse Arbeiterkammern zijn een ander niet-landelijk democratisch orgaan dat niet onder de uitzondering valt, zodat zelfs burgers van de Unie van het passief kiesrecht kunnen worden uitgesloten. Hetzelfde moet a fortiori gelden voor Turkse onderdanen.

51. Ten tweede heeft de Arbeiterkammer het Hof een uitputtende lijst verstrekt van overheidsinstanties waarvoor leden of afgevaardigden kunnen worden benoemd of aangewezen en die overheidsbevoegdheden kunnen uitoefenen.

52. Ten derde merkt de Arbeiterkammer op dat artikel 3, lid 2, van besluit nr. 3/80 van de Associatieraad, dat op dezelfde dag is vastgesteld als besluit nr. 1/80, Turkse werknemers uitdrukkelijk uitsluit van kiesbaarheid voor organen van sociale-zekerheidsinstellingen, maar hun wel toe-

staat deel te nemen aan verkiezingen.<sup>22</sup> Artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 moet volgens de Arbeiterkammer in dat licht worden uitgelegd.

53. Het is opmerkelijk dat de stellingen van de Arbeiterkammer van de deelstaat Vorarlberg het standpunt van het Verfassungsgerichtshof in het hoofdgeding lijken tegen te spreken. De nationale rechter stelt duidelijk<sup>23</sup> dat de kenmerken die het Hof in de zaken ASTI en Commissie/Luxemburg relevant achtte, van toepassing zijn op de Oostenrijkse Arbeiterkammern en dat de typische bevoegdheden van deze Arbeiterkammern om deel te nemen aan het sociaal-economisch bestuur of om leden af te vaardigen in bestuursorganen niet betekenen dat zij deelnemen aan de uitoefening van het openbaar gezag.

54. Ongetwijfeld is het Verfassungsgerichtshof beter dan het Hof in staat te bepalen wat de rol, de aard en de bevoegd-

heden van de Arbeiterkammern zijn. De mate waarin deze Arbeiterkammern openbaar gezag uitoefenen, zal dan ook in de eerste plaats dienen te worden beslist door het Verfassungsgerichtshof.

55. Hoe dan ook meen ik dat in het gemeenschapsrecht geen steun is te vinden voor het betoog van de Arbeiterkammer, ook niet in het licht van de zeer uitvoerige schriftelijke opmerkingen die door haar bij het Hof zijn ingediend.

56. In de eerste plaats gaat het in deze zaak om een beperking van een fundamenteel recht, die als zodanig restrictief moet worden uitgelegd.

57. Voorts volgt deze beperking uit artikel 39, lid 4, EG en moet zij zowel in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1612/68 als in artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 dienovereenkomstig worden uitgelegd. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat „onder [betrekkingen in overheidsdienst] een aantal betrekkingen moet worden verstaan, die, al dan niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag inhouden en die werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen, en die derhalve bij de functionaris een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat onder-

22 — De volledige tekst van artikel 3 is als volgt:

„Gelijkheid van behandeling

1. Personen die op het grondgebied van een der lidstaten wonen en op wie de bepalingen van dit besluit van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, behoudens bijzondere bepalingen van dit besluit.

2. Het voorgaande lid is van toepassing op het recht om leden van de organen der socialezekerheidsinstellingen te kiezen of deel te hebben in hun benoeming, doch doet geen afbreuk aan de bepalingen van de wetgeving van enige lidstaat betreffende de verkiesbaarheid en de wijze van benoeming van de betrokkenen in deze organen.”

23 — Punt 3.2.4 van de verwijzingsbeschikking.

stellen en een wederkerigheid van rechten en plichten die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding. Uitgesloten zijn dus enkel de betrekkingen die, wegens de ermee verbonden taken en verantwoordelijkheden, de kenmerken kunnen hebben van de specifieke taken van de administratie op de genoemde gebieden.”<sup>24</sup> Geen van de voorbeelden die door de Arbeiterkammer zijn aangevoerd, getuigen mijns inziens van het bestaan van een dergelijke bijzondere band van solidariteit en een wederkerigheid van rechten en plichten.

58. Het feit dat de Arbeiterkammern aan democratische en constitutionele beperkingen onderworpen zijn, lijkt op zichzelf niet belangrijk. Bij elke beoordeling van hun democratische legitimiteit moeten zeker ook de identiteit en de belangen van de door hen vertegenwoordigde personen in aanmerking worden genomen — in casu niet zozeer de onderdanen als wel degenen die in de lidstaat werken. Bovendien lijken de maatregelen die de Arbeiterkammern zelf mogen nemen, hoofdzakelijk ter zelfregulering te dienen; de Arbeiterkammer van de deelstaat Vorarlberg onderstreept zelf het autonome karakter van de Arbeiterkammern en het feit dat hun activiteiten zich hoofdzakelijk beperken tot de belangen van degenen die zij vertegenwoordigen.

59. Het is waar dat van de lijst overheidsinstanties waarin de Arbeiterkammern

leden mogen afvaardigen, een aantal daarvan openbaar gezag kan uitoefenen (hoewel veel instanties een zuiver adviserende rol hebben en de bevoegdheid van de Arbeiterkammern in de meeste gevallen beperkt is tot het voordragen van een aantal kandidaten van wie er vervolgens één of meer door een overheidsinstantie kunnen worden benoemd). Doch ook indien de uitzondering in artikel 39, lid 4, EG en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1612/68 van toepassing is op het lidmaatschap van dergelijke instanties, zodat Turkse onderdanen daarvan geen lid kunnen worden, betekent dit nog niet dat deze werknemers van deelname aan de algemene vergaderingen van de Arbeiterkammern zelf moeten worden uitgesloten. Zoals het Hof besliste in de zaak Commissie/België<sup>25</sup>, die wordt aangehaald in de zaak ASTI:

„[...] bedoelt [...] artikel 8 [van verordening nr. 1612/68] niet, werknemers van andere lidstaten uit te sluiten van bepaalde betrekkingen, doch staat [het] enkel toe deze werknemers eventueel uit te sluiten van zekere werkzaamheden die een deelneming aan het openbaar gezag inhouden, zoals — om enkel de door de Belgische regering geciteerde voorbeelden aan te halen — werkzaamheden in verband met ‚de syndicale vertegenwoordiging in de raden van beheer van talrijke bestuursrechtelijke lichamen met economische bevoegdheid’.”

60. Ook de voorgestelde vergelijking met de uitsluiting van Turkse werknemers van

24 — Zie inzonderheid het arrest van 27 november 1991, Blesis (C-4/91, Jurispr. blz. I-5627, punt 6, en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

25 — Aangehaald in voetnoot 12, punt 15.

verkiesbaarheid voor de organen van de socialezekerheidsinstellingen krachtens artikel 3, lid 2, van besluit nr. 3/80 lijkt mij de geponeerde stelling niet te onderbouwen. Voorzover het al iets bevestigt, lijkt het eerder een bevestiging van wat ik hierboven uiteen heb gezet, namelijk dat deze werknemers wel mogen deelnemen aan lichamen die leden afvaardigen naar organen die bekleed zijn met openbaar gezag, maar zelf geen lid van deze organen mogen worden.

61. Ik concludeer derhalve dat, gelet op de beoordeling van de rol en de bevoegdheden van de Oostenrijkse Arbeiterkammern door het Verfassungsgerichtshof en uitsluitend onder het voorbehoud van een wijziging van die beoordeling, artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad zich verzet tegen een nationale regeling die Turkse werknemers uitsluit van verkiesbaarheid voor de algemene vergadering van deze Arbeiterkammern.

### *De tweede vraag*

62. Het is duidelijk dat zowel de Associatieovereenkomst als de besluiten van de Associatieraad in beginsel rechtstreekse werking kunnen hebben. Het Hof heeft dit beginsel in een van zijn meest recente uitspraken op dit gebied als volgt verwoord: „een bepaling van een door de Gemeenschap met derde landen gesloten overeenkomst [moet] worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn, wanneer zij,

gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor welke uitvoering of werking geen verdere handeling vereist is”.<sup>26</sup>

63. In de zaak *Sevince*<sup>27</sup> had het Hof al voor recht verklaard dat de besluiten van de Associatieraad, door hun rechtstreekse samenhang met de Overeenkomst waaraan zij uitvoering geven, op dezelfde voet als de overeenkomst zelf vanaf hun inwerking-treding een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde vormen.

64. Wat artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 betreft, is het nuttig te verwijzen naar het arrest in de zaak *Sürül*<sup>28</sup>, waarin de vergelijkbare bepaling van artikel 3, lid 1, van besluit nr. 3/80 van de Associatieraad centraal stond.<sup>29</sup> Deze bepaling, zo oordeelde het Hof, verbood in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen om personen op wie het besluit van toepassing was te discrimineren op grond van hun nationaliteit. Het behelsde een nauwkeurig bepaalde resultaatsverplichting en kon aldus voor de nationale

26 — Arrest van 29 januari 2002, *Pokrzeptowicz-Meyer* (C-162/00, Jurispr. blz. I-1049, punt 19), waarin het Hof onder meer de arresten van 4 mei 1999, *Sürül* (C-262/96, Jurispr. blz. I-2685, punt 60); en van 27 september 2001, *Głoszczyk* (C-63/99, Jurispr. blz. I-6369, punt 30) aanhaalde. Deze zaak had betrekking op de Associatieovereenkomst tussen Polen en de Gemeenschap.

27 — Arrest van 20 september 1990 (C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punt 9).

28 — Aangehaald in voetnoot 26, punt 60 e.v.

29 — Aangehaald in voetnoot 22.

rechter door een justitiabele worden ingeroepen met het verzoek, de discriminerende bepalingen van een nationale wettelijke regeling die de toekenning van een recht afhankelijk stelt van een voorwaarde die niet geldt voor eigen onderdanen, buiten toepassing te laten, zonder dat daarvoor uitvoeringsmaatregelen vereist waren. Artikel 3, lid 1, was slechts de uitvoering en concretisering, op het bijzondere gebied van de sociale zekerheid, van het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit zoals neergelegd in artikel 9 van de Associatieovereenkomst, dat op zijn beurt weer verwijst naar artikel 12 EG.<sup>30</sup>

65. Het Hof was eerder al tot een zelfde conclusie gekomen<sup>31</sup> met betrekking tot artikel 40, lid 1, van de Samenwerkingsovereenkomst EEG-Marokko,<sup>32</sup> dat bepaalt: „Elke lidstaat past op de werknemers van Marokkaanse nationaliteit die werkzaam zijn op zijn grondgebied een regeling toe die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en zijn eigen onderdanen voor wat betreft de

arbeidsvoorwaarden en de lonen”. Ook de non-discriminatiebepalingen in de Samenwerkingsovereenkomst EEG-Polen hebben volgens het Hof rechtstreekse werking.<sup>33</sup>

66. Gelet op de vaste rechtspraak van het Hof, het doel en de aard van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije<sup>34</sup> en de bewoordingen van de bepaling zelf, is het duidelijk dat artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 evenals die andere bepalingen een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor welke uitvoering of werking geen verdere handeling vereist is. Het heeft bijgevolg rechtstreekse werking en kan door een justitiabele voor de nationale rechter worden ingeroepen. Ik zie evenmin een reden om die rechtstreekse werking, zoals de Arbeiderkamer van de deelstaat Vorarlberg voorstelt, afhankelijk te stellen van een uitlegging van artikel 10, lid 1, juncto artikel 3, lid 2 van besluit nr. 3/80. Dit besluit is een geheel op zichzelf staande maatregel en leidt hoe dan ook niet tot de door de Arbeiderkamer bepleite conclusie.

67. Dit betekent dat het antwoord op de tweede prejudiciële vraag, evenals het antwoord op de eerste vraag, onvermijdelijk voortvloeit uit de geldende rechtspraak van het Hof.

30 — Het Hof verwees naar het arrest van 31 januari 1991, Kziber (C-18/90, Jurispr. blz. I-199, punten 15-23), zoals bevestigd in het arrest van 20 april 1994, Yousfi (C-58/93, Jurispr. blz. I-1353, punten 16-19), en naar de arresten van 5 april 1995, Krid (C-103/94, Jurispr. blz. I-719, punten 21-24); 3 oktober 1996, Hallouzi-Choho (C-126/95, Jurispr. blz. I-4807, punten 19 en 20), en 15 januari 1998, Babaheni (C-113/97, Jurispr. blz. I-183, punten 17 en 18) betreffende het beginsel van gelijke behandeling in artikel 39, lid 1, van de Samenwerkingsovereenkomst EEG-Algerije [zie verordening (EEG) nr. 2210/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB L 263, blz. 1)], en in artikel 41, lid 1 van de Samenwerkingsovereenkomst EEG-Marokko [zie verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB L 264, blz. 1)].

31 — Arrest van 2 maart 1999, El-Yassini (C-416/96, Jurispr. blz. I-1209, punten 25-32).

32 — Aangehaald in voetnoot 30.

33 — Zie de in voetnoot 26 aangehaalde arresten Glosczuk, punten 29-38, en Pokrzepowicz-Meyer, punten 19-30.

34 — Zie punten 2 en 4 supra, en de in voetnoot 14 aangehaalde zaak Nazi.

## Conclusie

68. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vragen van het Verfassungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad, die is ingesteld bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die Turkse werknemers die in een lidstaat tot de legale arbeidsmarkt behoren, uitsluit van verkiesbaarheid voor de algemene vergadering van een lichaam zoals een Arbeiterkammer in Oostenrijk, mits deze algemene vergadering zelf niet deelneemt aan de uitoefening van openbaar gezag.
  
- 2) Artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 heeft rechtstreekse werking.”