Anna van der Vleuten

Vrouwen en de Europese 'sandwich-staat'

*De totstandkoming en implementatie van het gelijke-rechtenbeleid van de EU**

Het EU-beleid voor gelijke rechten van vrouwen en mannen wordt wel aangeduid als 'een van de grote succesverhalen van de EU' (Munro o.c. in Neilson, 1998, p. 64),[1] omdat Europese wetgeving op dit gebied vooruit liep op de nationale wetgeving en het nationale beleid sterk heeft beïnvloed. Dit is opmerkelijk, omdat niet te verwachten is dat een staat akkoord gaat met een internationale overeenkomst die duur is of een ingrijpende aanpassing van zijn nationale regels en praktijken vraagt, laat staan dat hij een dergelijke overeenkomst zou uitvoeren. Toch is dit precies wat er gebeurde met het gelijke-rechtenbeleid.[2] Ik stel hier drie vragen aan de orde: hoe is te verklaren dat gelijke rechten op de Europese agenda kwamen, dat de EEG-lidstaten Europese wetgeving (richtlijnen) goedkeurden die dure aanpassing van hun nationale wetgeving vereiste, en dat zij deze aanpassingen nog uitvoerden ook? Deze vragen beantwoord ik door een analyse van de totstandkoming van de EEG-richtlijn voor gelijke behandeling uit 1976 (Richtlijn 76/207/EEG) en de implementatie ervan in de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland.[3] Ik laat zien dat onwillige regeringen instemmen met duur internationaal beleid en het zelfs uitvoeren als ze 'gesandwiched' worden door subnationale en supranationale actoren.

De supranationale agenda opgeschud

Het Verdrag van Rome uit 1957 bevatte een gelijk-loonbepaling (artikel 141/ex-artikel 119),[4] maar deze bleef een dode letter. De doorbraak van Europees gelijke-rechtenbeleid kwam pas in de jaren zeventig, toen in vier jaar tijd drie vergaande richtlijnen tot stand kwamen.[5] In deze paragraaf laat ik zien dat gelijke-rechtenbeleid op de agenda kwam dankzij gelijktijdige veranderingen en pressie op internationaal, nationaal en subnationaal niveau.

Eind jaren zestig kampten staten in West-Europa met grote maatschappelijke onvrede. Het electoraat koos voor politieke verandering. Als gevolg hiervan kwamen regeringen aan de macht, die gevoeliger waren voor pressie voor sociale hervormingen dan hun meer conservatieve voorgangsters. Tezelfdertijd was verdieping van de West-Europese samenwerking dringend noodzakelijk om de verzwakte positie van de EEG tegenover de Verenigde Staten te versterken. In oktober 1972 kwamen de staats- en regeringsleiders van de lidstaten op een top in Parijs overeen een economische en monetaire unie tot stand te brengen. Opdat deze economische en monetaire unie voldoende aantrekkelijk zou zijn voor de bevolking gaven zij de Europese Commissie (hierna: Commissie) de opdracht een pakket voorstellen op sociaal gebied te formuleren. De Commissie stelde een Sociaal Actieprogramma (SAP) op dat negen prioriteiten bevatte. Een ervan was 'gelijkheid van mannen en vrouwen', al hadden de regeringsleiders dáár niet om gevraagd. De Commissie had dit thema op eigen initiatief in het SAP geïntroduceerd. Ze had al in 1967, toen een tekort aan arbeidskrachten dreigde, de lidsta-

ten gewaarschuwd dat zij hun belastingstelsels en sociale zekerheid moesten herzien omdat ze betaald werk door gehuwde vrouwen ontmoedigden (PB 1551-3/67, 25.4.67). De Raad van Ministers was hier niet op ingegaan. De Commissie had vervolgens de Franse sociologe Evelyne Sullerot de opdracht gegeven om nader onderzoek te doen naar de wettelijke obstakels voor de arbeid van vrouwen. Enkele voorstellen uit Sullerots onderzoek werden door de Commissie in het SAP overgenomen.

De Commissie kende aan gelijke-rechtenbeleid een dusdanig belangrijke plaats toe, omdat er in de jaren zestig een transnationaal netwerk was ontstaan rond gelijke rechten. Ambtenaren in Directoraat-Generaal V (DG V, Sociale Zaken en Werkgelegenheid) die sinds 1958 vergeefs probeerden lidstaten over te halen gelijke beloning in te voeren, hadden al die jaren weinig resultaat geboekt, maar ze hadden wel expertise opgebouwd en contacten gelegd met experts als Sullerot en juriste Eliane Vogel-Polsky en vrouwen in de vakbeweging als Maria Weber (DGB) en Nel Tegelaar (NVV) (Reinalda, 1997, p. 213). Toen eind jaren zestig in de lidstaten de vrouwenbeweging opkwam, zag de Commissie hierin een uitgelezen kans om haar positie ten opzichte van de Raad van Ministers te versterken door de politieke steun te verwerven van een grote maatschappelijke groep die op nationaal niveau nog onvoldoende respons had gekregen. Een wisseling van de wacht in 'Brussel' gaf de doorslag. In januari 1973 ging een nieuwe Commissie van start waarin de portefeuilles anders ingedeeld waren als gevolg van de uitbreiding van de EEG met Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken. Enkele behoudende topambtenaren in DG V maakten plaats voor geëngageerde nieuwkomers en 'sociale zaken' werd, de top van Parijs indachtig, gepromoveerd tot een aparte portefeuille. De Ier Patrick Hillery werd commissaris van sociale zaken. Hij pleitte voor een ambitieus Europees sociaal beleid, inclusief gelijke-rechtenbeleid (Hoskyns, 1985, p. 79).



De regeringen accepteerden gelijke-rechtenbeleid als onderdeel van het SAP omdat zij dubbel onder druk stonden, subnationaal en internationaal. De maatschappelijke onvrede, eind jaren zestig, had immers ook een seksespecifieke dimensie. De vrouwenbeweging zette 'vrouwen' op de nationale politieke agenda. Verschuivingen in de politieke voorkeur van vrouwen verzwakten de positie van conservatieve en confessionele partijen. In Duitsland en Nederland leidde de 'verlinksing' van vrouwen ertoe dat sociaal-democraten konden gaan regeren, in Frankrijk moesten de conservatieve Gaullisten na zestien jaar plaat-

smaken voor de liberaal Valéry Giscard d'Estaing, die dankzij de stemmen van de Franse vrouwen in 1974 de presidentsverkiezingen won. Deze regeringen waren dus gemotiveerd nationaal gelijke-rechtenbeleid te ontwikkelen om het electoraat aan zich te binden. Zij stelden adviescommissies in die de agenda konden sturen zonder veel weerstand te ondervinden, omdat er een consensus was dát er iets gedaan moest worden, zonder dat de regering een duidelijk idee had van wát er gedaan moest worden (Outshoorn, 1997, p. 114). In Groot-Brittannië was tijdens de onrustige jaren zestig niet de Conservatieve Partij aan de macht, maar Labour. Dankzij een sterk verbond tussen vrouwen in de Labour-partij, de vakbeweging, de burgerrechtenbeweging, de 'oude' vrouwenbeweging en de 'nieuwe' radicale Women's Lib leverde dit de Britten enkele jaren voorsprong op wat betreft gelijke-rechtenwetgeving en de institutionalisering van het vrouwenvraagstuk.

Dat West-Europese regeringen vrijwel tezelfdertijd beleid voor vrouwen planden, betekent op zich niet dat ze ook Europees beleid voor vrouwen wilden ontwikkelen. Ze stemden om twee redenen in met de gelijke-rechtenparagraaf in het SAP. Allereerst waren de geschatte economische kosten van gelijke rechten aanzienlijk. Uit concurrentieoverwegingen wilde iedere staat derhalve dat de andere staten gebonden zouden zijn aan dezelfde nieuwe norm als hijzelf. In de tweede plaats hadden de Verenigde Naties 1975 uitgeroepen tot Internationaal Jaar van de Vrouw. Commissaris van Sociale Zaken Hillery wees op het belang van een gezamenlijke presentatie van de EEG-lidstaten op de bijbehorende Wereldconferentie van 17 juni tot 2 juli in Mexico. West-Europa mocht in Mexico immers niet achterblijven, noch bij de staten uit het communistische blok, die zich lieten voorstaan op de gelijkwaardige positie van vrouwen in hun landen, noch bij de ontwikkelingslanden, die de ondergeschikte positie van de vrouw toeschreven aan het kapitalisme (Stienstra, 1994, p.125). De lidstaten worstelden ieder op nationaal niveau al met de vraag, wat een passende actie zou zijn voor het Internationaal Jaar, dus voorstellen van 'externe deskundigen' waren welkom. De Commissie was hierdoor in een sterke positie om de agenda te sturen. Ze benutte de kans om in het SAP een ontwerprichtlijn voor gelijke beloning aan te kondigen, die de lidstaten vóór 'Mexico' moesten goedkeuren.

Van supranationale agenda naar onderhandelingstafel

Zo promoveerde gelijke-rechtenbeleid in 1973 ineens van dode letter naar één van de negen prioriteiten van Europees sociaal beleid. In februari 1975 keurden de EEG-lidstaten de gelijk-loonrichtlijn goed. Waarom stemden zij vervolgens in met een tweede gelijke-rechtenrichtlijn, namelijk op het gebied van arbeidsvoorwaarden en toegang tot de arbeidsmarkt?

De gelijke-rechtenparagrafen in het SAP waren van de hand van Sullerot en Jacqueline Nonon – een Franse ambtenaar bij DG V – die in 1973, bij de herschikkingen in de Commissie, de verantwoordelijkheid kregen voor gelijke-rechtenbeleid. Tegen de zin van de vakbonden, 'die zich tamelijk ongeloofwaardig opwierpen als de beste woordvoerders voor vrouwen' (Shanks, 1977, p. 86), kreeg Nonon de taak om een ad-hocgroep samen te stellen die voorstellen moest formuleren voor acties op het gebied van toegang tot de arbeidsmarkt, beroepsopleiding en kinderopvang. De groep werkte onder tijdsdruk, aangezien Hillery wilde dat de EEG een bijdrage leverde aan het Internationale Jaar van de Vrouw die meer omvatte dan de gelijk-loonrichtlijn. Nonon bracht feministische experts bijeen, die een richtlijn ontwierpen waarin ze gelijke behandeling (non-discriminatie) en speciale behandeling (positieve actie) combineerden. Mede dankzij Hillery's inzet keurde de Commissie de ontwerprichtlijn goed. In februari 1975 werd de ontwerprichtlijn voorgelegd aan de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten (het Coreper). Vanaf dat moment waren vrouwelijke deskundigen nauwelijks nog bij de richtlijn betrokken. De

Commissie liet zich vertegenwoordigen door een mannelijke hogere ambtenaar, die telkens door Nonon geïnformeerd moest worden (Hoskyns, 1985, p. 82).

In Duitsland en Nederland was gelijke behandeling een nieuw onderwerp. In Duitsland voelde niemand ervoor gelijke-behandelingswetgeving op de agenda te zetten: de vrouwenbeweging had andere prioriteiten, de vakbond vreesde een inbreuk op haar autonomie bij CAO-onderhandelingen en de regering steunde de opvatting van de vakbond dat seksegelijkheid door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten moest worden gerealiseerd. De sociaal-democratische bondskanselier Helmut Schmidt liet weten dat hij in het kader van het Internationaal Jaar wel iets voor vrouwen overhad, maar dat er geen ruimte was voor wettelijke hervormingen (EMMA 1991, p. 88).

Ook in Nederland was de centrum-linkse regering nog niet zover. Bij de behandeling van de gelijk-loonwet in december 1974 vroegen linkse parlementsleden de regering de wet uit te breiden met een breed verbod op discriminatie zoals in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. De SER had ook al gewezen op de beperkte waarde van een gelijk-loonwet zonder bredere maatregelen tegen discriminatie (Sociaal-Economische Raad, 1973, p. 8). PvdA-minister Jaap Boersma zei echter te willen afwachten of de praktijk daartoe aanleiding zou geven (*Handelingen* 1974, 13031, nr. 3, p. 10). Die opmerking lokte een storm van kritiek uit. Boersma was naar eigen zeggen 'van harte bereid mee te werken aan de totstandkoming van een EEG-richtlijn', maar hij vond de ontwerprichtlijn te breed en hij was er niet van overtuigd dat een wet de beste oplossing was (*Handelingen* 1974-5, 13031, p. 401).

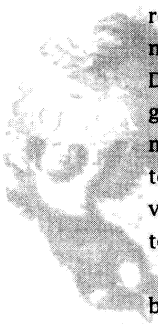
In Frankrijk en Groot-Brittannië was gelijke behandeling al wel wettelijk geregeld. In april 1975 had het Franse parlement een wet aangenomen voor gelijke toegang tot toelatingsexamens voor overheidsfuncties en een wet die seksediscriminatie verbood. Seksediscriminatie op het gebied van werving en arbeid werd voortaan gelijkgesteld met discriminatie op grond van ras en kon bestraft worden met boetes en hechtenis. Een amendement van rechts had de wet echter aanzienlijk verzwakt: indien een werkgever een 'wettig motief' had om een vrouwelijke sollicitant of werknemer anders te behandelen dan een mannelijke, werd hij vrijgesproken van discriminatie.

Groot-Brittannië had de meest vergaande wetgeving, de Sex Discrimination Act (SDA). Minister van Binnenlandse Zaken Roy Jenkins (Labour) had onder brede maatschappelijke druk een wet ontworpen die discriminatie op grond van geslacht en huwelijkse staat op het gebied van arbeid en onderwijs verbood. Op drie punten was zijn wetsontwerp baanbrekend. Ten eerste kwam Jenkins met een verbod op *indirecte* discriminatie, 'als een substantieel aantal van het ene geslacht niet in staat is aan een ogenschijnlijk neutrale regel te voldoen die op beide geslachten van toepassing is'. Tijdens een reis naar de Verenigde Staten in december 1974 hadden Amerikaanse ambtenaren hem ervan overtuigd dat anti-discriminatiebeleid alleen doeltreffend was als het zich niet richtte op de motieven van werkgevers, maar op de effecten van hun gedrag. Om die reden was een verbod op indirecte discriminatie van cruciaal belang (Meehan, 1985, p. 76). Een tweede vernieuwing onder Amerikaanse invloed was de instelling van een sterke Equal Opportunities Commission (EOC) voor handhaving van de wet. De derde vernieuwing, op instigatie van de vrouwenbeweging, betrof de invoering van positieve-actiemaatregelen.

Er was de Britten veel aan gelegen dat de andere lidstaten eveneens gebonden werden aan een wettelijk verbod op seksediscriminatie. Frankrijk koesterde zijn progressieve imago op sociaal gebied en kon zich daarin vinden, maar Duitsland en Nederland voelden weinig voor nationale wetgeving tegen seksediscriminatie. De aandacht voor de positie van vrouwen op nationaal en internationaal niveau bemoeilijkten echter een volledige afwijzing van de ontwerprichtlijn.

'Zo'n pretentieus stuk EEG-wetgeving'

De ontwerprichtlijn bevatte twee gevoelige punten. Ten eerste beoogde ze alle seksespecifieke beschermende wetgeving en alle uitzonderingen op gelijke toegang tot opleidingen en beroepen af te schaffen. Onder druk van het Coreper nam de Commissie alsnog een bepaling op die uitzonderingen voorlopig toestond (Artikel 2.2), maar de lidstaten verplichtte om regelmatig te controleren of de uitzonderingen nog steeds gerechtvaardigd waren (Artikel 9.2). De lidstaten moesten beschermende bepalingen in wetgeving en CAO's die in strijd waren met het beginsel van gelijke behandeling, 'op termijn' herzien (Artikel 5.2). Ze zouden het verbod op nachtarbeid voor vrouwen dus moeten opheffen of uitbreiden naar mannen.



Het tweede gevoelige punt was gelijke behandeling in de sociale zekerheid. Hier speelde Groot-Brittannië een hoofdrol. Het was oorspronkelijk de bedoeling de richtlijn goed te keuren tijdens de Raad van de Ministers van Sociale Zaken in juni 1975, in aanwezigheid van Hillery, die vervolgens naar de VN-Conferentie in Mexico zou vertrekken. In een fel betoog overtuigde de Britse minister Barbara Castle (Labour) de aanwezigen er echter van dat de richtlijn slecht doordacht was: gelijke behandeling in sociale zekerheid zou voor vrouwen juist nadelig zijn, omdat deze hen beroofde van voordelen zoals vervroegde pensionering. Castle wilde sociale zekerheid schrappen om te voorkomen dat de richtlijn de pensioenwet doorkruiste, waar ze binnen de Britse regering al maanden hard voor vocht en die volgens haar collega-ministers toch al 'te vrouwvriendelijk' was. Het gelijktrekken van de pensioenleeftijd zou Groot-Brittannië £1.400 miljoen kosten, 'die mijn land momenteel niet heeft' (Castle, 1980, p. 435). Castles onvrede met de richtlijn was niet alleen ingegeven door bezorgdheid om haar pensioenwet. Hillery, Nonon en andere voorstanders van de richtlijn hadden de pech dat Castle fel 'anti-Europa' was en een week eerder haar verlies had moeten incasseren bij het Britse referendum.[6] Haar optreden in de Raad werd vooral ingegeven door frustratie over het verloren referendum. Ze wilde 'die daar in Brussel' eens een lesje leren. De ontwerprichtlijn vond ze zwak, 'zo'n pretentieus stuk EEG-wetgeving dat zo grandioos kan zijn als je wilt, omdat iedereen het negeert als dat beter uitkomt' (Castle, 1980, p. 419). De Raad stuurde de ontwerprichtlijn terug naar het Coreper en Hillery vertrok zonder gelijke-behandelingsrichtlijn naar Mexico (Europe 19.6.75).

Nederland en Duitsland voelden zich door Castles kritiek gesterkt in hun argwaan jegens de richtlijn. De Commissie weigerde echter sociale zekerheid te schrappen en kreeg steun van Italië, voorzitter van de Raad in de tweede helft van 1975. Omwille van het 'politieke en psychologische effect' vond Italië het van belang een concrete maatregel voor vrouwen te nemen, omdat vrouwen hard getroffen werden door de economische recessie, terwijl er veel aandacht was voor vrouwen als gevolg van de manifestaties voor het VN-Jaar voor de Vrouw (Europe 5.12.75; 18.12.75). De Commissie en Italië kregen steun van de actiegroep Vrouwen voor Europa, die op de dag dat de Raad over de richtlijn stemde voor het gebouw een demonstratie organiseerde waaraan ruim veertig vrouwenorganisaties en vakbonden deelnamen. De Commissie wist er op de Raadsvergadering uiteindelijk de toezegging uit te slepen dat ze gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid in een volgende richtlijn mocht regelen (Artikel 1.2).

Tot op het laatst was er in de Raad nog onenigheid over de reikwijdte van het begrip 'non-discriminatie'. Op dit punt werd de richtlijn uiteindelijk sterker dan de ontwerprichtlijn, omdat de lidstaten toegaven aan de Britse eis om een verbod op indirecte discriminatie op te nemen. Groot-Brittannië kon aannemelijk maken dat beperking tot directe discriminatie slechts tot uitstel leidde, aangezien de Amerikaanse ervaring geleerd had dat de rechter indirecte discriminatie toch zou bestraffen.

De Raad keurde de richtlijn goed op 18 december 1975. Duitsland stemde in met de richtlijn in de veronderstelling dat het zijn wetgeving niet hoefde aan te passen, omdat artikel 3.3 in de Grondwet ongelijke behandeling verbood. Die veronderstelling leek meer gebaseerd op de ervaring in de jaren zestig dat de Commissie een staat toch niet tot naleving kon dwingen, dan op een grondige lezing van de richtlijn. Grondwetsartikel 3 gold immers alleen voor bestaande arbeidsverhoudingen, terwijl de EEG-richtlijn ook een verbod op discriminatie bij werving en sollicitaties bevatte (Pfarr & Bertelsmann, 1985, p. 20). Nederland keurde de richtlijn goed omdat de 'progressieve' regering-Den Uyl te gevoelig was voor de druk op nationaal niveau om zich een veto tegen gelijke behandeling van vrouwen te kunnen permitteren, en Nederland te zwak was om een voorstel tegen te houden dat door twee van de drie grote lidstaten (Frankrijk en Groot-Brittannië) gesteund werd. Ondanks de afzwakking van het oorspronkelijke voorstel stemden de lidstaten dus in met supranationale afspraken over zaken als directe en indirecte seksediscriminatie, positieve-actiemaatregelen en afschaffing van beschermende wetgeving, waarvoor ze op nationaal niveau nog niet of nauwelijks regels hadden. Bovendien had de Commissie gebruikgemaakt van de korte tijdshorizon van de regeringen om twee zaken vast te leggen: ze mocht controleren of de lidstaten 'op termijn' inderdaad beschermende bepalingen en seksespecifieke uitzonderingen afschaften, en ze mocht een richtlijn ontwerpen voor gelijke behandeling in de sociale zekerheid. Aangezien de Raad deze toezeggingen vastlegde in een (bindende) richtlijn, moesten ze worden nagekomen, tenzij men een veroordeling door het Europees Hof van Justitie (hierna: Hof) wilde riskeren. De instemming van de lidstaten met een vergaande gelijke-behandelingsrichtlijn was dus te danken aan het optreden van 'voorhoedestaat' Groot-Brittannië, de Commissie (Nonon en Hillery), pressie van vrouwen op subnationaal en supranationaal niveau en misrekeningen van lidstaten als gevolg van hun eerdere ervaringen met gelijke-rechtenbeleid.

Regeringen in de tang

De lidstaten hadden tot 12 augustus 1978 de tijd om nieuwe wetgeving in te voeren en discriminerende en beschermende bepalingen in bestaande wetgeving en collectieve arbeidsovereenkomsten te schrappen. In de vier onderzochte lidstaten kwamen tussen 1979 en 1982 regeringen aan de macht die een andere politieke kleur hadden dan de regeringen die de richtlijn hadden goedgekeurd. Ze konden zich echter niet meer zo gemakkelijk aan implementatie onttrekken als in de jaren zestig, omdat ze dubbel onder druk werden gezet. Op subnationaal niveau drongen vrouwenorganisaties en vrouwen in de vakbeweging, politieke partijen en parlement bij hun regering erop aan om de richtlijn te implementeren. Steeds meer vrouwen dienden klachten in bij nationale rechters waarin ze verwezen naar de Europese richtlijn. In Nederland en Groot-Brittannië waren gelijkerechtencommissies ingesteld, die slachtoffers van discriminatie steunden om een klacht in te dienen en een rechtszaak te starten. Nationale rechters kregen hierdoor de kans om het Europees Hof om uitleg te vragen met betrekking tot de richtlijn gelijke behandeling (prejudiciële beslissing, EG-verdrag artikel 234/ex-artikel 177). Het Hof interpreteerde de richtlijn in enkele gevallen ruimer dan de lidstaten hadden bedoeld.

Commissaris Hillery had in 1976 het Bureau voor Werkgelegenheid en Gelijkheid van de Vrouw ingesteld, een 'supranationale gelijkerechtencommissie' die moest toezien op de uitvoering van de richtlijn. Nonon kreeg de leiding over het Bureau. Zij stelde een lijvig rapport samen waarin ze vaststelde dat 'op alle niveaus een opmerkelijke vooruitgang' was geboekt, maar dat in feite geen enkele regering de richtlijn correct had toegepast. Verder had het Bureau kritiek op de nationale lijsten

met beroepen waarvoor geslacht een bepalende factor zou zijn. De lidstaten hadden namelijk in totaal 26 beroepen voor vrouwen verboden, maar geen enkel 'beroepsverbod' gold in alle lidstaten, hetgeen duidelijk maakte hoe subjectief de nationale criteria waren voor 'vrouwenberoepen' en 'mannenberoepen' (Europe 19.12.80). De Commissie startte inbreukprocedures tegen alle lidstaten.

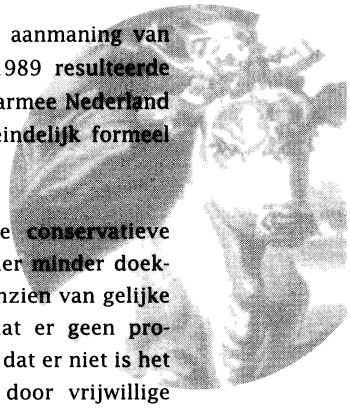
De postzegelvergoeding, de lappendeken en de dienstmeisjes

Toen de deadline voor implementatie van de richtlijn naderde, stond in Duitsland gelijke behandeling op de nationale agenda, maar de kwestie was zo omstreden dat er nog geen wetsvoorstel lag. Na een eerste aanmaning stuurde de Commissie in februari 1980 een 'met redenen omkleed advies', de tweede stap in de procedure voor het Hof. Jarenlang had de Duitse regering volgehouden dat Grondwetsartikel 3.3 voldeed. De kritiek van de Commissie maakte een veroordeling door het Hof echter aannemelijk. Het Hof had in een eerdere zaak gesteld dat 'het verbod van discriminatie uit hoofde van geslacht' als grondrecht moest worden beschouwd (Zaak Defrenne-II in Jur. 1976, 491). Voor Duitsland zou een veroordeling wegens een gebrek aan respect voor de grondrechten van zijn burgers bijzonder pijnlijk zijn, aangezien het steeds beweerd had dat deze in Duitsland beter beschermd waren dan door de EEG.

Behalve de dreigende veroordeling door het Hof zette de vrouwenbeweging de regerende sociaal-democratische partij (SPD) onder druk op een moment dat deze er gevoelig voor was, enkele maanden voor de verkiezingen (Doormann, 1983, p. 260). De regering legde het parlement in allerijl een wetsontwerp voor om veroordeling door het Hof te vermijden en vrouwen in de SPD, vakbeweging en vrouwenorganisaties de wind uit de zeilen te nemen (Europe 23.2.80). De wet verbood directe en indirecte discriminatie bij toegang tot het arbeidsproces, opleiding, promotie, ontslag en arbeidsvoorwaarden. De wet was zeer omstreden. Onder druk van de werkgevers en met parlementaire steun van de christen-democratische oppositie zwakte de liberale coalitiepartner FDP het wetsontwerp af. Eind juni 1980 keurde het parlement de wet goed, al vreesden vrouwen in de SPD dat het een 'tandenloze tijger' zou zijn. Het *Arbeitsrechtliche EG-Anpassungsgesetz* was, zoals de naam aangaf, uitsluitend bedoeld om aan de Europese verplichtingen te voldoen. Ondanks alle scepsis verbeterde de wet toch de rechtspositie van Duitse vrouwen.

Dankzij een prejudiciële beslissing van het Hof in 1984 (Zaak 14/83, Von Colson en Kamann) nam de praktische betekenis van de wet bovendien toe. Een Duitse werkgever die bij een sollicitatieprocedure discrimineerde, hoefde tot dan toe bij veroordeling alleen de door de sollicitant gemaakte kosten te vergoeden, hetgeen gewoonlijk neerkwam op 2,31 DM voor de postzegel en het fotokopiëren van de sollicitatiebrief. Von Colson en Kamann waren beiden geweigerd voor een baan, omdat de directeur de voorkeur gaf aan een man. Het *Arbeitsgericht* in Hamm kon de werkgever geen andere sanctie opleggen dan de 'postzegelvergoeding'. De rechter vroeg het Hof, of de gelijke-behandelingsrichtlijn bepaalde sancties vereiste. Het Hof antwoordde dat een schadevergoeding een 'afschrikwekkend effect' diende te hebben. Von Colson en Kamann kregen ieder 21.000 DM in plaats van 2,31 DM, en voortaan zouden Duitse arbeidsrechtbanken schadevergoedingen toekennen van vijf à zes maanden loon.

Nederland implementeerde de richtlijn met grote vertraging, geduwd door de Tweede Kamer, de Emancipatiecommissie, de nationale rechter en de Europese Commissie. Toen de Raad in 1976 de richtlijn goedkeurde, had staatssecretaris Mertens gewaarschuwd dat hij de dertig maanden implementatietijd zeker nodig zou hebben om de vereiste wetgeving op te stellen (Europa van Morgen, 1975, p. 627).



Zijn inschatting bleek nog te optimistisch. Pas vier maanden na het verstrijken van de deadline stuurde hij een wetsontwerp naar het parlement. De Emancipatiecommissie waarschuwde hem dat de richtlijn al van kracht was en dat slachtoffers van discriminatie dus via de Nederlandse rechter op basis van Europees recht hun gelijk konden halen (Emancipatiecommissie, 1979, p. 8). In mei 1979 startte de Commissie een inbreukprocedure tegen Nederland. In maart 1980 keurde het parlement de Wet Gelijke Behandeling (WGB) goed die discriminatie op het gebied van arbeid verbood. De regering beschouwde ook het kostwinnerscriterium als een bron van indirecte discriminatie, omdat 'de stelling dat een echtpaar onderling kan uitmaken wie de rol van kostwinner op zich neemt' in de bestaande maatschappelijke verhoudingen niet opging (*Handelingen*, 15400, Memorie van Antwoord, 6). Desondanks kon in CAO's het kostwinnerschap ongestraft verder hoogtij vieren, aangezien de regering in de wet geen instrument had opgenomen om CAO's op die grond nietig te verklaren. Een ambtenaar die bij de totstandkoming betrokken was, noemt de wet 'een verplicht nummer, noodzakelijk op grond van de desbetreffende richtlijn' (Dijkstra & Swiebel, 1982, p. 50). Zelfs aan de richtlijn voldeed de WGB niet, want ze regelde niets voor overheidspersoneel.

Prompt stuurde de Commissie Nederland een nieuwe aanmaning. Dubbele druk noodzaakte de regering haast te maken met uitbreiding van gelijke behandeling naar de overheidssector, want de Tweede Kamer stelde het kostwinnerscriterium in benoemings- en ontslagprocedures bij de overheid aan de orde en het ambtenarengerecht van Rotterdam had in een arrest de directe werking van de EEG-richtlijn geaccepteerd. De *Wet gelijke behandeling voor mannen en vrouwen in de burgerlijke openbare dienst* werd op 2 juli 1980 van kracht. De broksgewijze aanpassing van de wetgeving deed 'een lappendeken met gaten' ontstaan (Emancipatiecommissie, 1981). Dit leverde Nederland een derde aanmaning van de Commissie op. In april 1989 resulteerde deze in een Reparatiewet, waarmee Nederland de richtlijn na dertien jaar eindelijk formeel correct implementeerde.

In Groot-Brittannië wond de conservatieve regering van Margaret Thatcher minder doekjes om haar standpunt ten aanzien van gelijke rechten: 'De regering zegt dat er geen probleem is, en dat het probleem dat er niet is het beste opgelost kan worden door vrijwillige arbeidsovereenkomsten' (Vallance & Davies, 1986, p. 116). Toen de Commissie de regering in 1980 een aanmaning stuurde omdat huispersoneel en bedrijven met vijf of minder werknemers niet onder de *Sex Discrimination Act* vielen, voerde Groot-Brittannië aan dat uitsluiting van huispersoneel gerechtvaardigd was omdat 'de hier bedoelde werkzaamheden vaak zeer directe persoonlijke contacten tussen werkgever en werknemer meebrengen, (...) bijvoorbeeld wanneer het gaat om inwonende gezelschapsdames of dienstmeisjes' (Jur. 1983, 3439). Kleine bedrijven waren uitgezonderd, omdat daar 'vaak persoonlijke en directe contacten bestaan. Zo zijn het bijvoorbeeld de vaak wat oudere vrouwen die een kleine winkel bezitten of beheren en die liever met bedienden van het eigen geslacht werken', hetgeen de Commissie het commentaar ontlokte dat dit eerder deed denken 'aan het Engeland van Dickens dan aan de Gemeenschap van 1980' (Jur. 1983, 3439). Het Hof stelde de Commissie in het gelijk (Zaak 165/82).

De Britse regering reageerde niet op het arrest, totdat een Britse rechter het Hof om uitleg vroeg in de zaak-Marshall (Zaak 152/84). Mevrouw Marshall was ontslagen met als enige reden dat zij de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen had bereikt. Het Hof bevestigde dat dit een geval van discriminatie was op grond van de richtlijn. Van groot belang was dat het Hof tevens bepaalde dat deze richtlijn directe werking had en dat burgers zich op de richtlijn konden beroepen tegenover de staat

als overheid én als werkgever (Prechal & Burrows, 1990, p. 30). Uit angst voor verdere rechtszaken paste de Britse regering de SDA alsnog aan, overeenkomstig het eerdere arrest van het Hof (McCrudden, 1994, p. 11).

De dubbele pressie die de Duitse, Nederlandse en Britse regeringen 'sandwichte', ontbrak in Frankrijk. Frankrijk meende royaal aan de vereisten van de richtlijn te voldoen. De socialistische minister van Vrouwenrechten Yvette Roudy was erin geslaagd een nieuwe wet voor gelijke kansen goedgekeurd te krijgen. Al was de wet zwakker dan bedoeld, ze vormde de meest vergaande wetgeving op dit gebied in de EEG. Toch klaagde de Commissie Frankrijk aan. Volgens de wet-Roudy moesten de sociale partners beschermende bepalingen in CAO's geleidelijk in overeenstemming brengen met het beginsel van gelijke behandeling. Tussen 1984 en 1987 waren de bepalingen in zestien CAO's herzien, hetgeen een 'zeer bescheiden' aantal was in het licht van de 3.450 CAO's die alleen al in 1983 waren afgesloten. Frankrijk verdedigde zich met de argumenten dat de vakbonden om deze bepalingen gevraagd hadden in het belang van vrouwen, om hen in staat te stellen werk en gezin te combineren, en dat de bepalingen bijdroegen aan een verhoging van het geboortecijfer (Prechal & Burrows, 1990, p. 153). Het Hof wees beide argumenten af (Zaak 312/86).

Frankrijk ondernam geen actie naar aanleiding van het arrest. Er was op subnationaal niveau geen pressie vóór implementatie, maar werkgevers en vakbeweging verzetten zich gezamenlijk tégen implementatie. Bovendien kreeg de nationale rechter geen klachten voorgelegd als gevolg van de hoge drempels in het rechtssysteem en, als gevolg van verzet van de vakbeweging, het ontbreken van een onafhankelijke gelijke-rechtencommissie. De regering hoefde dus geen dure rechtszaken of prejudiciële beslissingen van het Hof te vrezen (zie Tesoka, 1999). De 'tang' van gelijktijdige nationale en supranationale pressie kon niet werken en implementatie bleef uit.

De sandwich: gelijke behandeling als uitkomst van dubbele druk

In alle fasen van het Europese besluitvormingsproces blijkt de dynamiek tussen 'internationaal' en 'subnationaal' te kunnen bewerkstelligen dat regeringen akkoord gaan met vergaand of duur Europees beleid en het nog uitvoeren ook.

Allereerst zullen staten belang hechten aan een 'sociaal gezicht' voor de EU als zij onder druk van instabiele *internationale* verhoudingen besluiten om hun economische samenwerking te intensiveren, terwijl zij verzwakking van hun binnenlandse positie als gevolg van *subnationaal* verzet tegen nieuwe initiatieven willen voorkomen. Vervolgens kunnen er als gevolg van misrekeningen voorstellen op de agenda komen die vernieuwender zijn dan een regering voor ogen had. De kans dat regeringen zich misrekenen neemt toe, naarmate ze sterker verandering wensen zonder zelf een duidelijk idee te hebben van de gewenste verandering. Op een dergelijk moment, zoals begin jaren zeventig, kan de Commissie de agenda sturen: ze benutte haar 'sociale mandaat', de subnationale en internationale pressie en de deskundigheid en contacten die ze had opgebouwd, om vergaande voorstellen te doen op het gebied van gelijke rechten.

Bij de besluitvorming neemt de kans toe dat een vergaand besluit tot stand komt, als de Commissie gesteund wordt door een 'voorhoedestaat' die concurrentievervalsing wil vermijden. De kans op goedkeuring van een dergelijk besluit neemt verder toe onder tijdsdruk, vooral als de Commissie in dat geval de korte tijdshorizon van regeringen (vier jaar) benut om een overeenkomst mogelijk te maken door de problematische onderdelen te vervangen door een bindende toezegging om die zaken in de toekomst te regelen. Zo bleef ook na het VN-Jaar voor de Vrouw gelijkerechtenbeleid op de agenda staan, omdat de Commissie pas akkoord ging met de verlangde wijzigingen aan haar ontwerprichtlijn

nadat ze de toezegging had gekregen dat ze later de geschrapte onderdelen alsnog mocht regelen.

In de implementatiefase speelt opnieuw dubbele druk een cruciale rol. Staten zijn bezorgd om hun geloofwaardigheid. Deze bezorgdheid leidt ertoe dat ze zich inspannen om hun geloofwaardigheid te 'immuniseren': ze zullen niet snel expliciet weigeren een vergaande of te dure overeenkomst uit te voeren, maar zullen betogen dat hun wetgeving al voldoet aan de internationale bepalingen, of de Commissie een foutieve interpretatie verwijten (Van der Vleuten, 2001, p. 275). Zolang alleen supranationale actoren bij toezicht op naleving betrokken zijn, leidt de bezorgdheid om geloofwaardigheid er nog niet toe, dat een onwillige staat een vergaande of dure internationale overeenkomst implementeert. Zeker als de staat in zijn onwil steun krijgt van binnenlandse groepen, zoals in het geval van Frankrijk, is een supranationale veroordeling ineffectief. Een onwillige regering implementeert echter wel als gelijktijdig supranationale en nationale pressie wordt uitgeoefend. Dat is het geval als een supranationale inbreukprocedure parallel loopt met politieke pressie door belangengroepen of politieke partijen en met juridische pressie via rechtszaken. De directe werking van Europese richtlijnen en het systeem van prejudiciële beslissingen geven burgers bovendien rechten, ongeacht de implementatie door hun regering. Als gevolg hiervan worden de kosten van niet-naleving (geen aanpassing van de wetgeving, maar wel door de nationale rechter afgedwongen naleving in individuele gevallen) voor de regering hoger dan van naleving (aanpassing van wetgeving). De effectiviteit van deze 'tang' is dus sterk afhankelijk van de mogelijkheden voor burgers om klachten in te dienen en de mate waarin de nationale rechter zich beroept op Europese wetgeving en prejudiciële beslissingen vraagt. Die mogelijkheden variëren sterk tussen de lidstaten, met Groot-Brittannië (veel klachten en prejudiciële beslissingen) en Frankrijk (zeer weinig klachten, tot 1991 geen enkele prejudiciële beslissing) als twee uitersten op het gebied van gelijke-rechtenwetgeving.

Uit het voorgaande valt af te leiden onder welke voorwaarden vooruitgang op het gebied van gelijke-rechtenbeleid in de EU mogelijk is. In onzekere tijden die nieuw beleid vragen, zijn een sub- en supranationale informatievoorsprong op de regering en de steun van een voorhoedestaat waardevol bezit. Bij de besluitvorming kunnen de Europese Commissie en, sinds de verdragswijzigingen in 1992, het Europees Parlement invloed uitoefenen, mits zij gesteund worden door pressie op regeringen door subnationale actoren als politieke partijen en vrouwen- en vakbeweging, en grensoverschrijdende samenwerking tussen deze actoren. Ten slotte zijn voor de uitvoering van beleid gelijktijdige politieke en juridische druk op de regering noodzakelijk, waarbij vrouwen met steun van gelijke-rechtencommissies individuele zaken voor de nationale rechter brengen en de Commissie procedures start voor het Hof, die met steun van subnationale actoren succesvol kunnen zijn.

Tot slot zijn twee voorbehouden hier op hun plaats. In de eerste plaats blijkt het succes van de 'tang' een boemerang-effect te veroorzaken: succesvolle implementatie van een vergaande of dure internationale overeenkomst kan ertoe leiden dat de regering bij internationale onderhandelingen over nieuwe voorstellen op dat beleidsterrein zeer terughoudend zal zijn, uit angst voor nieuwe misrekeningen. In de tweede plaats leidt *formele* gelijkheid niet noodzakelijk tot *feitelijke* gelijkheid of verbetering van de positie van vrouwen, aangezien gelijke kansen niet via wetgeving alleen te verwezenlijken zijn.[7]

Noten

* Met dank aan de referenten en de deelnemers en deelneemsters aan het Onderzoeksseminar van het Nijmeegse Centrum voor Vrouwenstudies voor hun behulpzaam commentaar.

1. De organisatie heet sinds 1992 de Europese Unie (EU). Ik gebruik in de empirische analyse de historisch passende benaming EEG en in verwijzingen naar de organisatie de benaming EU.
2. Gelijke-rechtenbeleid is beleid dat beoogt discriminatie op grond van geslacht te bestrijden door gelijke gevallen gelijk te behandelen (gelijke rechten) en ongelijkheid te repareren door achtergestelde groepen 'ongelijk' te behandelen (positieve actie).
3. Omwille van de haalbaarheid is het onderzoek beperkt tot vier landen. De keuze is gemaakt op grond van de positie van deze landen in de EU (Frankrijk en Duitsland als de cruciale 'motor' van Europese samenwerking, Groot-Brittannië en Nederland als niet-cruciale deelnemers) en hun uiteenlopende voorkeuren op het gebied van gelijke rechten.
4. Dat was te danken aan Frankrijk, waar vrouwen al een wettelijk recht op gelijk loon hadden. De regering vreesde dat het Franse parlement een EEG-verdrag *zonder* gelijk-loonbepaling nooit zou goedkeuren, omdat de Franse concurrentiepositie zou verslechteren in een gemeenschappelijke markt met Duitsland en Nederland, waar vrouwen voor hetzelfde werk hooguit 60% van het mannenloon verdienden.
5. Richtlijn 75/117 betreffende (...) het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers; Richtlijn 76/207 betreffende (...) het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding, de promotiekansen en de arbeidsvoorwaarden; Richtlijn 79/7 betreffende (...) het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid.
6. Op 5 juni 1975 stemden 68,3% van de Britse kiezers voor continuering van het EEG-lidmaatschap van Groot-Brittannië.
7. Voor onderzoek naar de gevolgen van het EU-beleid voor vrouwen, zie bijvoorbeeld Rossilli (2000).

Literatuur

Castle, B. (1980). *The Castle diaries 1974-76.* London: Weidenfeld and Nicolson.

Dijkstra, T. & J. Swiebel (1982). De overheid en het vrouwenvraagstuk: emancipatiebeleid als mode en taboe. *Socialisties-Feministiese Teksten* 7, p. 42-64.

Doormann, L. (1983). Die neue Frauenbewegung: Zur Entwicklung seit 1968. In F. Hervé (Ed.). *Geschichte der deutschen Frauenbewegung* (pp. 243-264). Köln: Pahl-Rugenstein.

Emancipatiekommissie (1979). *Commentaar op het wetsontwerp gelijke behandeling van mannen en vrouwen* 15 400, Rijswijk: Emancipatiekommissie.

Emancipatiekommissie (1991). *Bouwstenen voor een verdere discussie over emancipatiebeleid*, Rijswijk: Emancipatiekommissie.

EMMA (1991). *Sonderband: Schwesternlust und Schwesternfrust.* Köln: Emma Frauenverlag.

Europa van Morgen. Den Haag: Europese Voorlichtingsdienst.

Europe (*Agence Europe*). Brussel.

Gardiner, F. (Ed.) (1997). *Sex equality policy in Western Europe.* London: Routledge.

Handelingen Tweede Kamer. Nederland.

Hoskyns, C. (1985). Women's equality and the European Community. *Feminist Review*, 20, pp. 70-88.

Jur. Jurisprudentie Europees Hof van Justitie. Brussel: Europese Gemeenschappen.

McCrudden, C. (1994). *Equality in law between men and women in the European Community. The United Kingdom.* Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Meehan, E. M. (1985). *Women's rights at work. Campaigns and policy in Britain and the United States.* Houndmills, Basingstoke: MacMillan.

Neilson, J. (1998). Equal opportunities for women in the European Union: Succes or failure? *Journal of European Social Policy*, 8 (1), pp. 64-79.

Outshoorn, J. (1997). Incorporating feminism: the Women's Policy Network in the Netherlands. In: F. Gardiner (Ed.) (1997). *Sex equality policy in Western Europe* (pp. 109-126). London: Routledge.

PB: Publicatieblad Europese Gemeenschappen.

Pfarr, H.M. & K. Bertelsmann (1985). *Gleichbehandlungsgesetz. Zum Verbot der unmittelbaren und der mittelbaren Diskriminierung von Frauen im Erwerbsleben.* Wiesbaden: Hessendienst.

Prechal, S. & N. Burrows (1990). *Gender discrimination law of the European Community.* Aldershot: Dartmouth.

Reinalda, B. (1997). Dea ex Machina or the interplay between national and international policymaking. In: F. Gardiner (Ed.) (1997). *Sex equality policy in Western Europe* (pp. 197-215). London: Routledge.

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. *Publicatieblad* nr. L 039, 14/02/1976, pp. 0040 - 0042.

Rossilli, M. (Ed.) (2000). *Gender policies in the European Union.* New York: Peter Lang.

Sociaal-Economische Raad (1973). No. 13, *Advies inzake gelijke beloning voor mannen en vrouwen.* 's-Gravenhage: SER.

Shanks, M. (1977). *European social policy, today and tomorrow.* Oxford: Pergamon Press.

Stienstra, D. (1994). *Women's movements and international organizations.* Houndmills, Basingstoke: MacMillan.

Tesoka, S. (1999). *The differential impact of judicial politics in the field of gender equality.* Florence: EUI Working paper RSC No. 99/18.

Vallance, E. & E. Davies (1986). *Women of Europe. Women MEPs and equality policy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Vleuten, A. van der (2001). *Dure vrouwen, dwarse staten. Een institutioneel-realistische visie op de totstandkoming en implementatie van Europees beleid.* Nijmegen: Nijmegen University Press.

Beeldmateriaal

Beeldresearch CKD, Katholieke Universiteit Nijmegen. Jan de Visscher, *Roof van Europa,* ets naar een schilderij van Nicolaes van Berchem, tweede helft zeventiende eeuw.

ADVERTENTIE

krisis TIJDSCHRIFT VOOR EMPIRISCHE FILOSOFIE

jaargang 3
nummer 2
2002

Thema: Onderwijs
- Gezin, school en overheid
  Verschuivingen in pedagogische verantwoordelijkheid bij mankerend pedagogisch inzicht – *Wilna Meijer*
- De zin van beroepsonderwijs – *Jeroen Onstenk*
- Impressie: Filosofie op de basisschool
  Een smeulend vuurtje dat moet worden aangewakkerd – *Eva-Anne Le Coultre*
- Leren filosoferen – *Redactie Krisis*
- De opvoedende waarde van kunst – *Ido de Haan*
  Review van: Roel Pots (2000) *Cultuur, koningen en democraten* en Jozef Vos (1999) *Democratisering van de schoonheid*
- Van limonade vergeet je niks – *Marjoleine de Vos*
  Recensie van: Thecla Rondhuis (2001) *Jong en wijs*
- Marktwerking in het onderwijs, een Babylonische spraakverwarring – *Kor Grit*
  Recensie van: Sietske Waslander (1999) *Koopmanschap en burgerschap*

Artikelen
- Eigendomsrechten op software:
  copyright annex patent of open source? – *Paul de Laat*
- Leibniz en het netwerk
  Fragmentatie, eenheid en politieke ideologie – *Frank R. Ankersmit*

Recensie
- Ingebouwde normen. En dan? – *Maartje Schermer*
  Recensie van: Marc Berg en Annemarie Mol (2001) *Ingebouwde normen*

Los nummer € 14,25; Abonnement € 57,–/€ 37,75 (studenten, aio's)
Uitgeverij Boom, Postbus 400, 7940 AK Meppel, tel. 0522-23 75 55