



JUTTA LIMBACH

Social rights in the draft Treaty establishing a constitution
for Europe

Die sozialen Grundrechte im Entwurf der Verfassung
der Europäischen Union

Sociālās pamattiesības Eiropas Savienības konstitūcijas projektā

RGSL WORKING PAPERS NO. 16

RIGA 2004

Riga Graduate School of Law (RGSL) is a non-profit, limited liability company founded by the Governments of Sweden and Latvia, and the Soros Foundation Latvia. The activities of the School are currently regulated by the Agreement on the Foundation of the Riga Graduate School of Law entered into by the two governments and ratified on 20 November 1997 by the Latvian *Saeima* (Parliament). According to the Agreement, “*RGSL shall offer its students academic education based on the rule of law, respect for human rights and principles of political democracy. The academic program shall include international public law and international treaties, international private law, international trade law and international commercial transactions, European Union law and substantive trade law.*” (Section 1.5)

This series of papers aims at contributing to that program by documenting studies undertaken by academic staff, students and guest speakers.

Editorial Board:

Anders Fogelklou (Ph.D.)
Christopher Goddard (M.Ed.)
Norbert Reich (Dr.Dr.h.c.)
Ligita Vasermane (M.Sci.Soc.)

About the author:

Prof. Dr. Jutta Limbach, President of the Goethe-Institut, Former President of the German Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht). This paper was submitted in German at a joint session of the Goethe-Institute and Riga Graduate School of Law in Riga, 4 September 2003.

© Jutta Limbach, 2004
© Sandra Rimša (translation into Latvian), 2004
© Norbert Reich (introduction, translation into English), 2004

Contents

Introduction by Prof.Dr.Dr.h.c. Norbert Reich	5
Die sozialen Grundrechte im Entwurf der Verfassung der Europäischen Union	7
Social Rights in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe	13
Sociālās pamattiesības Eiropas Savienības konstitūcijas projektā	19

Introduction

The Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe was submitted by the European Convention under the chairmanship of the former French President Giscard d'Estaing to the European Council in July 2003. It is now being debated by the Governments and Parliaments both of the "old" Member States and by those from the accession countries, including Latvia. The Draft Treaty has found an overall positive echo, even though certain highly political questions are still being hotly debated. These include the quorum for majority voting, the European Council Chair (President), and the "Union Minister for Foreign Affairs". The more "legal" rearrangements have attracted less attention, which indicates a high level of acceptance of the *acquis communautaire*. In particular, integration of the Charter of Fundamental Rights of the Union as Part II of the Draft Constitution, which at the time of writing must be regarded only as a "soft law instrument" because it has not formally been adopted as part of EU law¹, passed without much controversy. Already today this document is not without legal importance, but this depends very much on the willingness of the EU judiciary to use it as an argument concerning respect for citizens' rights. The Court of Justice of the European Communities (ECJ) has been rather hesitant in referring to it, while its Advocates General as well the Court of First Instance (CFI) have used it as "persuasive authority" in their judgments, respectively opinions.²

Jutta Limbach, as former President of the German Constitutional Court, is highly qualified to take up the matter. She devoted her anniversary speech before the Riga Goethe-Institute on 4 September 2003 to a question which so far has attracted little attention from politicians or legal scholars, but which is certainly of the highest importance for the further development of Union law. She takes as a starting point the integration of the Charter into the (draft) Constitution, always suggesting that it has been duly ratified by the old and the new Member States according to their constitutional

¹ For a brief account, cf. N.Reich (in collaboration with Chr.Goddard and K.Vasiljeva), *Understanding EU Law*, Intersentia 2003 at 204-209.

² N.Colneric, *Protection of Fundamental Rights through the ECJ*, RGSL Working Papers No. 14, 2003.

requirements without substantial changes, at least insofar as Part II is concerned. This poses the question of the legal character of Title IV on “Solidarity”. This contains a wide grant of social rights, but leaves it open to interpretation whether they are only policy objectives, or truly subjective rights like those which we know from the European Convention of Human Rights (the “Strasbourg Convention”) which the EU in general and its Courts of law already have to *respect* according to Art. 6 (2) of the Union Treaty.³ She is sceptical with regard to the character of “social rights” as subjective rights, and the reader should carefully study her brief yet precise arguments to which I have nothing to add, with perhaps one exception:

That is, even if it is true that the “rights” contained in the title on “solidarity” are political objectives, rather than enforceable subjective rights,⁴ and that the role of courts would be overextended by giving them power to rule on a “right to a work or living place”, these “promises” (*Verheissungen*, as we say more dramatically in German) may still be used for interpretative purposes of existing Union/Community law. The Court has used this method several times, for example to draw the line between harmonisation and social policy objectives.⁵ This of course does not transform these promises into rights, but allows them to be used in arguments in balancing the conflicting interests involved in a concrete case. This is similar to the *verfassungskonforme Auslegung* (fundamental rights- or constitution-conforming interpretation) which the German Constitutional Court presided over by Jutta Limbach for many years has so convincingly developed. It is hoped that this method is used by all European courts, to which not only the ECJ and CFI, but all Member State courts belong when they apply EU Law.

Prof. Dr. Dr. h.c. Norbert Reich
Rector, Riga Graduate School of Law

³ Reich, fn. 1 at 200-204.

⁴ For a similar view cf. Reich at 206.

⁵ Case C-132/91 G.Katsikis/A.Konstantinides et al. [1992] ECR I-6577 para 32.

Die sozialen Grundrechte im Entwurf der Verfassung der Europäischen Union

Eine Zeitenwende

Wir sind gegenwärtig Zeugen eines Wendepunktes der europäischen Geschichte. Die Aufnahme der zehn Länder Mittel-, Ost- und Südeuropas in die Europäische Union ist ein Ereignis von wahrhaft historischer Tragweite. Für die Staaten aus dem ehemaligen kommunistischen Herrschaftsbereich bedeutet dieser Eintritt in die europäische Staaten- und Wertegemeinschaft eine Zeitenwende. Die so erweiterte Europäische Union wird politisch, ökonomisch und sozial verschiedenartiger sein als bisher. Was ohne Zweifel Chancen, aber auch Risiken in sich birgt. Die Europäische Union gewinnt nicht nur geographisch eine neue Gestalt und umfasst dann 400 Millionen Menschen. Sie wird auch rechtlich neu verfasst. Der dem Europäischen Rat im Juli 2003 unterbreitete Entwurf einer Verfassung für Europa bildet den Auftakt eines Prozesses, der zu einem neuen Ordnungsgefüge der Union führen wird.¹ Das ehrgeizige Ziel dieses europäischen Projekts ist es, die Europäische Union zu einem Stabilitätsfaktor und zu einem Vorbild in der neuen Weltordnung zu machen. In den über 40 Jahren ihres Bestehens hat sich die Europäische Gemeinschaft als ein Garant der Stabilität erwiesen und einen erheblichen Beitrag für die Freiheit, den Wohlstand und den sozialen Frieden erbracht. Vor allem hat die durch die europäische Integration bewirkte Verflechtung der Volkswirtschaften nationalistische kriegerische Auseinandersetzungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft unmöglich gemacht.²

Marktwirtschaft pur

Die europäische Integration verfolgt seit ihrem Beginn bis auf den heutigen Tag einen marktökonomischen Ansatz. Die Verträge konzipieren die Gemeinschaft weitgehend als einen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit dienenden Staatenverbund, dessen Leitziele der freie Binnenmarkt und der Abbau nationaler Handelshindernisse sind. Das verdeutlichen die im Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft garantierten vier Grundfreiheiten der Marktbürger, die einen freien Warenverkehr und Kapitalverkehr,

¹ Korrekt ist von einem Verfassungsvertrag zu sprechen, weil es die Mitgliedstaaten sind, die sich vertraglich auf eine Verfassung einigen.

² So treffend Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Welchen Weg geht Europa?* 1997, S. 22.

die Dienstleistungsfreiheit sowie die Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft gewährleisten. Den Mitgliedstaaten sind alle Maßnahmen untersagt, die geeignet sein könnten, diese Marktfreiheiten einzuschränken.

Sozialpolitik spielte in dem EWG-Vertrag dagegen keine Rolle. Auch der spätere Vertrag über die Europäische Union hat diesen Tatbestand nicht grundlegend geändert. Zwar finden wir in seiner Präambel einen Hinweis auf die Bedeutung, die die Mitgliedstaaten den Grundrechten der Europäischen Sozialcharta beimessen. Auch setzt sich die Europäische Union allgemein das Ziel, den sozialen Fortschritt und ein hohes Beschäftigungsniveau zu fördern. Doch wie das geschehen könnte, bleibt ungesagt. Von einer gemeinsamen Zuständigkeit auf dem Gebiete der Arbeitsmarkt, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik ist nicht die Rede. Hier waltet offenbar die Idee von der unsichtbaren Hand, dass nämlich „die Öffnung der Märkte von sich aus auch einen Fortschritt im Bereich des Sozialen“ herbeiführen werde.³ Und das obgleich der Glaube längst nicht mehr ungetrübt ist, dass der Eigennutz des *homo oeconomicus* das Gemeinwohl im Gefolge haben werde.

Spätestens mit der Schaffung der gemeinsamen europäischen Währung und der unabhängigen Europäischen Zentralbank wird die einseitige Ausrichtung der europäischen Integration auf den Abbau nationaler Handelshindernisse im Interesse eines freien Binnenmarkts fragwürdig. Diese vorzugsweise Eingriffe in die vier Marktfreiheiten abwehrende Integrationspolitik steht in keinem Verhältnis zu den überaus bescheidenen Ansätzen einer positiv gestaltenden Politik.⁴ Der Europäischen Union stehen auf dem Felde der Beschäftigungs- und Sozialpolitik keine Regelungskompetenzen zu.⁵ Zwar verfügen die Mitgliedstaaten über diese Zuständigkeiten. Aber die Weltläufigkeit des Kapitals und die liberalisierten Finanzmärkte untergraben ihre Fähigkeit, die sozio-ökonomischen Probleme souverän und allein zu lösen. Ja, sie schauen ohnmächtig zu, wie ihnen die volkswirtschaftlichen Ressourcen allmählich entschwinden. Denn die multinational organisierten Unternehmen können sich dem Steuerzugriff der nationalen Regierungen entziehen und sich leichtfüßig dahin begeben, wo sie die geringsten Steuern zahlen und die billigsten Arbeitskräfte finden.

³ Böckenförde, a.a.O. Fn. 1, S. 15.

⁴ Fritz W. Scharpf, Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 1996, S. 109.

⁵ Vgl. Böckenförde, a.a.O. Fn. 1, S. 23.

Dabei wissen wir, dass in der Geschichte noch nie eine Währung Bestand hatte, die nicht auf einem festen Staatsgebilde beruhte.⁶ Auch die Experten waren sich darin einig, dass mit der Vollendung des einheitlichen Binnenmarkts die wirtschaftlichen Integration ihren Höhepunkt und Abschluss findet und die einheitliche Währung ohne eine politische Union nicht denkbar sei.⁷ Darum wird seit der Einführung des Euro die Frage nach der Finalität der europäischen Integration gestellt. Bedarf es staatsbildender Institutionen oder der Vereinigten Staaten von Europa vergleichbar den USA, wenn die Europäische Union nicht missglucken soll?

Solidarität im Verfassungsentwurf

Der den Staats- und Regierungschefs im Juli 2003 von dem Europäischen Konvent überreichte Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union ist der Versuch einer Antwort. Dieser sieht allerdings nicht die Gründung der Vereinigten Staaten von Europa vor. Auch nach diesem Dokument bleiben die historisch gewachsenen Nationalstaaten das Fundament der Europäischen Union. Die in dem Verfassungsentwurf aufgenommene Charta der Grundrechte erhebt jedoch den Anspruch, der Europäischen Union neben der liberalen auch eine soziale Dimension zu verschaffen. Das Gleiche gilt für jene Artikel des Verfassungsentwurfs, laut denen die Union die Mitgliedstaaten bei ihrer Tätigkeit auf sozialstaatlichem Gebiet unterstützt und ergänzt.⁸

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die unter dem Titel „Solidarität“ aufgeführten sozialen Grundrechte und Staatsziele. So wird jeder Person sowohl ein Recht auf Unterrichtung und Anhörung im Unternehmen als auch auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen eingeräumt sowie ein Recht auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung. Die Charta erwähnt auch ein Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst. Auch anerkennt und achtet die Union das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit Schutz gewährleisten. Dieses Kapitel wird geschlossen mit den Staatszielen des Umwelt- und des Verbraucherschutzes. So heißt es im Schlussartikel: Die Politiken der Union stellen ein hohes Verbraucherschutzniveau sicher.

⁶ V. Wilmowsky, a.a.O. Fn. 3, S. 299.

⁷ Böckenförde, a.a.O. Fn. 1, S. 22 und 27, unter Hinweis auf Issing, Herzog und andere.

⁸ Artikel III-98 bis Artikel III-102.

Während der Wortlaut des zuletzt genannten Artikels deutlich macht, dass es sich um eine politische Direktive handelt, gibt die Wortgestalt anderer Artikel Rätsel auf; denn in einigen ist von „Rechten“ die Rede, wie z.B. von dem Recht jeder Arbeitnehmerin und jedes Arbeitnehmers auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen. Sind damit einklagbare Individualrechte oder - trotz der Wortwahl „Rechte“ - nur politische Ziele gemeint? Von einigen Europa-Abgeordneten wird in der Tat die Ansicht vertreten, dass die Charta der Europäischen Union nicht nur soziale Politikziele formulieren, sondern persönliche Rechte einräumen wolle. Im Verfassungskonvent war der Wunsch nach konkreteren sozialpolitischen Vorgaben im Kreise jener Konventsmitglieder wieder aufgelebt, die der sozialistischen Familie zuzurechnen sind. Diese wollten sich nicht damit zufrieden geben, in einem florierenden Binnenmarkt ohne soziale Verpflichtungen zu leben. Doch hat man sich auf soziale, wenn auch sehr offen formulierte Grundrechte nicht einigen können: Etwa darauf, dass jede Person das Recht auf grundsätzlichen Zugang zu Arbeit und Partizipation am Wohlstand der Gesellschaft haben solle.

In den Verfassungsentwurf ist schließlich ein vermittelnder Textvorschlag des Präsidiums aufgenommen worden, laut dem die Union ein Europa „der nachhaltigen Entwicklung auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ anstrebt, „die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt...“. Dieses hier nur gekürzt mitgeteilte Satzungenstück verrät den Formelkompromiss und macht deutlich, dass das Kapitel „Verheißungen“ aufgeschlagen ist.

Hier offenbart sich auch im Rahmen der Europäischen Union ein Dilemma moderner Verfassungen, die gleichermaßen die individuellen Freiheitsrechte wie die Gleichheit im Sinne sozialer Gerechtigkeit verbürgen. Die Grundrechtscharta garantiert noch vor den Artikeln zur Solidarität ausdrücklich die unternehmerische Freiheit. Das Verhältnis beider Verfassungsprinzipien zueinander ist nicht unproblematisch. Ob überhaupt und in welcher Wortgestalt konkrete soziale Politikziele in den Rang von Verfassungsrechten gehoben werden, ist nicht nur eine Frage der Systemgerechtigkeit, sondern auch eine der politischen Klugheit. Da der Staat nicht jedem und jeder einen Arbeitsplatz oder eine Wohnung garantieren kann, sind die Enttäuschung vorprogrammiert und die Glaubwürdigkeit der Verfassung tangiert.

Soziale Grundrechte oder soziale Staatsziele?

Ein Recht auf Arbeit lässt sich nur unter den Bedingungen einer zentralen Planwirtschaft und des sozialistischen Eigentums garantieren. Das bedeutet: zum Preise der unternehmerischen Freiheit. Ein Recht auf Arbeit oder ein Recht auf Wohnung können in einer freiheitlich-demokratischen Verfassung nicht als einklagbare subjektive Rechte verankert werden. Zwar geht es bei der Möglichkeit, durch Arbeit den Lebensunterhalt zu sichern und in einer Wohnung dauerhaft Obdach zu finden, um existentielle Grundbedürfnisse des Menschen. Gleichwohl empfiehlt es sich nicht, solche unter dem Vorbehalt des Möglichen stehende Rechte in den Rang von Verfassungsnormen zu heben. Denn der Wert eines Grundrechtskatalogs wird gemindert, wenn in seinem Text Verheißungen Aufnahme finden, die nicht halten, was sie versprechen. Die Dignität von Verfassungsnormen hängt letztlich von der Chance ihrer Realisierbarkeit ab.

Trotz ihrer Wortgestalt sind die im Solidaritäts-Kapitel erwähnten Rechte als politische Ziele zu verstehen, an denen sich das Handeln der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten orientieren soll. Man wird der Charta nicht unterstellen dürfen, dass sie Versprechungen machen will, die die Europäische Union mangels Kompetenzen und Ressourcen nicht selbst einlösen und deren Erfüllung seitens der Mitgliedstaaten sie nicht unmittelbar erzwingen kann.⁹ Der durch diese Normen angestrebte Schutz ist im Regelfall nur durch das Handeln der gesetzgebenden Körperschaften und nicht durch die Gerichte zu erreichen. Sozialpolitische Fragen müssen im politischen Prozess der Demokratie beantwortet werden. Man kann soziale Forderungen nicht wie die klassischen Grundrechte liberaler Observanz in das Gewand eines einklagbaren Verfassungsrechts kleiden. Gegen einen Eingriff des Staates in das Recht auf Meinungsfreiheit kann sich der betroffene Bürger mit Hilfe der Richter wehren. Ein Anspruch auf Arbeit ist weder gerichtlich konkretisierbar noch vollstreckbar.

Wir dürfen uns nicht der Illusion hingeben, dass die Europäische Union gegenwärtig als eine Art Wohlfahrtsstaat ausbaubar wäre. Nicht nur fehlt es ihr an finanziellen Mitteln, um eine im traditionellen Sinne umverteilende Sozialpolitik zu betreiben. Die nationalen Wohlfahrtssysteme und die Lebensstandards in den Mitgliedstaaten sind zu unterschiedlich, als dass von Brüssel aus in diese interveniert werden könnte. Zu Recht wird deshalb empfohlen, dass sich die Europäische Union auf

⁹ So richtig Norbert Bernsdorff, Soziale Grundrechte in der Charta der Grundrechte in der Europäischen Union, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1/2001, S. 1 ff., 18, 23.

die regulative Sozialpolitik beschränken sollte, wie etwa auf den Verbraucherschutz und auf die so wichtige Regulierung der Finanzmärkte.¹⁰ Vor allem sollten die Leitprinzipien der Europäischen Zentralbank überdacht werden. Auch nach dem Verfassungsentwurf ist es deren vorrangiges Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten. Unbeschadet dieses Ziels hat sie die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union zu unterstützen.¹¹ Leider hat man sich nicht die bundesrepublikanische Regelung zum Vorbild genommen, kraft der die Bundesbank beide Ziele - die Preisstabilität und Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik - gleichrangig zu bedenken hat.

Nüchtern ist zu resümieren, dass auch nach dem Konventsentwurf die Europäische Union vorzugsweise als eine liberale Wirtschaftsordnung verfasst ist. Die im Teil I genannten Ziele der Vollbeschäftigung und des sozialen Fortschritts sind weder konkretisierbar noch einlösbar.¹² Der üppige Gebrauch sozialpolitischer Postulate und eines der Sozialpolitik gewidmeten Abschnitts im Verfassungsentwurf deutet die Absicht einer Trendwende an. Allerdings dürfen Arbeitnehmer, Arbeitslose und sozial Schwache, so treffend Wolfgang Däubler, nicht allein auf die bessere Einsicht der verantwortlichen Organe vertrauen. Um handlungsfähig zu sein, müssen sie sich organisieren, Forderungen formulieren und diese mit demokratischen Verfahrensweisen durchzusetzen versuchen. „Auch ein solches Stück ‚Selbsthilfe‘ gehört zur sozialen Dimension.“¹³

Wir dürfen die sozialen Staatsziele trotz oder gerade wegen ihres appellhaften Charakters nicht gering schätzen. Sie könnten sich als eine politische Antriebskraft bei dem Versuch erweisen, den Kapitalismus zu zivilisieren. Nur eine Europäische Union, die ihre soziale Dimension mehr und mehr ausbaut, wird sozialen Frieden und gesellschaftlichen Zusammenhalt stiften.

¹⁰ Giandomenico Majone, Redistributive und sozialregulative Politik, in Jachtenfuchs/Kohler-Koch, a.a.O. Fn. 7, S. 225 ff., 228 f., 235, 237.

¹¹ Art. II-29 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs.

¹² So treffend Vernard Cassen unter Berufung auf Michel Rocard, in: Die fehlende Hälfte der EU-Verfassung, in: *Le Monde diplomatique* – die tageszeitung Juli 2003, S. 18.

¹³ Wolfgang Däubler, Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Europa-Handbuch*, 1999, S. 522-535, S. 533.

Social Rights in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe¹

A change of times

We are at present witnessing a turning point in European history. The admission of ten countries from Central, Eastern, and Southern Europe to the European Union (EU) is an event of historic dimension. For countries from the former communist bloc, entry into the European community of states and values implies a whole new era. The extended European Union will be different from its forerunner in politics, economy and social coherence. This allows opportunities, but also involves risks. The European Union will not only gain a new geographical structure, embracing some 400 million people, but legally it will have a new Constitution. The draft Treaty establishing a Constitution for Europe (in the following: draft Constitution) submitted to the European Council in July 2003 is the starting point of a process which will lead to a new structure of the Union.² It is the ambitious goal of this European project to make the European Union a factor of stability, a model in the new world order. During its more than 40 years of existence, the European Community has proven to be a factor in guaranteeing stability, contributing considerably to freedom, welfare and social peace. Most of all, European integration has resulted in a networking of national economies, thereby ruling out nationalistic and militant conflicts within the EU.

Pure market economy

So far, European integration has followed a strictly market economic model. The Treaties conceptualise the Communities mostly as a federation of states (Staatenverbund) serving economic cooperation, the basic objectives of which are a free internal market and the abolition of national restrictions on trade. This is made clear by the four fundamental freedoms written into the Treaty of the European Community (EC) which, in favour of economic citizens (Marktbürger), guarantee:

- the free movement of goods and capital,
- the freedom to provide services,
- freedom of establishment, and

¹ Translation from a speech in German made in Riga 04 September 2003. Citations to German authors omitted.

² OJ EC C 169 of 18.07.2003.

- free movement of workers.

Member States may not impose measures that are apt to restrict these market freedoms.

Social policy did not play a role in the EC Treaty. The later EU Treaty has not fundamentally changed this fact. It is true that we find in its preamble a reference to the importance that the Member States place on the fundamental social rights of the European Social Charter. The EU also has a general objective of promoting social progress and a high level of employment. But it says nothing as to how this is to be achieved. No joint competence exists in the area of labour market, growth (Konjunktur), and employment policy. Here we are facing the idea of the “invisible hand”. That is, the opening of markets as such will also bring progress in the area of social policy. And this despite doubts in the belief that the egoism of *homo oeconomicus* will automatically lead to an increase in the common good.

Most recently, the unilateral concentration of European integration on eliminating barriers to trade in the interest of a free internal market is becoming questionable, with the creation of a common European currency and the establishment of an independent European Central Bank. This policy of integration, being mostly concerned with combating restrictions on the four market freedoms, is out of balance with the very modest elements of a positive and pro-active policy. The EU enjoys no regulatory competence in the area of employment and social policy. It is true that the Member States still hold these competences. But the globalisation of capital and the liberalisation of financial markets undermine their capacity to solve socio-economic problems alone in a sovereign manner. Indeed, they look helplessly on as economic resources are gradually removed from them. Multinational companies can easily avoid taxation by national governments, jumping sure-footedly to jurisdictions where they have to pay the least in taxes, and can find the cheapest workforce.

However, history informs us that no currency could exist beyond a firm state structure. Experts were united in their view that economic integration has found its culmination point in completing the uniform internal market, that a common currency would be impossible without political union. It follows that since introduction of the Euro, the question of finalizing European integration appears once again on the political agenda. Do we need state structures of a “United States of Europe” similar to the USA if the EU is not to be doomed to failure?

Solidarity in the draft Constitution

The draft Constitution submitted in Rome on 18 July 2003 by the European Convention to the Presidency of the European Council is an attempt to answer these questions. However, this draft does not envisage creation of a “United States of Europe”. According to this document, the historically matured national states will remain the basis of the EU. The Charter of Fundamental Rights that was integrated into the draft Constitution aims to create a social dimension of the Union, parallel to its liberal one. The same is true for those articles of the draft Constitution where the Union supports member State activity in the area of social policy, namely Art. III-97 to Art. III-112.

Most important are those fundamental rights introduced by Title IV on “solidarity”, by:

- acknowledging workers’ right to information and consultation with the undertaking (Art. II-27);
- ensuring fair and just working conditions (Art. II-31);
- protecting against unjustified dismissal (Art. II-30);
- mentioning a right of access to placement services (Art. II-29);
- recognising and respecting access to services of general economic interest (Art. II-36);
- granting entitlement to social security and assistance (Art. II-34), and health care (Art. II-35).

The title closes by referring to the objectives of environmental and consumer protection. The last article II-38 reads: “Union politics shall ensure a high level of consumer protection.”

While the wording of the last two articles makes it very clear that it is meant only as a political program, the verbal structure of the other articles is open to question. Some articles speak of “rights”, such as the right of every worker to working conditions which respect his or her health, safety and dignity (Art. II-31). What is meant by that: individual rights that can be enforced by courts of law, or – despite the terminology of “rights” – only political objectives? Some members of the European Parliament indeed share the view that the Charter not only lays down social political objectives, but also aims to give citizens subjective rights. In the Constitutional Convention the wish for more concrete social rights came up again amongst those belonging to the socialist fraction. They were not satisfied to live in a flourishing internal market without social obligations. In the end there was no consensus even as to very openly formulated fundamental

social rights, such as: Every person has a basic right to work and to participate in the affluent society.

The draft Constitution has taken over a compromise formulation of the presidency in Art. 3 (3) that the “Union shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth, a highly competitive social market economy aiming at full employment and social progress, and with a high level of protection and improvement of the quality of the environment”. This monstrous phrase demonstrates the compromise formula, and ensures it belongs to the chapter of “promises” (Verheißungen), not of rights.

We are here facing a dilemma of modern constitutions even within the framework of the EU, which aims to provide simultaneous guarantees of both individual liberal rights, and equality in the sense of social justice. Even before the title on solidarity, the Charter of Fundamental Rights expressly guarantees the freedom to conduct a business (Art. II-16). The relationship of these two constitutional principles is not without problems. Whether and in what form concrete social objectives should be elevated to the rank of constitutional rights is not only a question of systemic justice, but also one of political prudence. Since the state cannot guarantee to everyone employment and a living place, frustrations are inherent which endanger the credibility of the constitution.

Social fundamental rights, or social objectives of government?

A right to employment can only be guaranteed under the conditions of a centralised planned economy and a socialist regime of property. This implies that the price to be paid is entrepreneurial freedom. In a liberal democratic constitution, the right to work or the right to an abode cannot be introduced as an actionable subjective right. It is true that the possibility to make a living through employment, or to find shelter in a dwelling are basic human needs for existence. However, needs of this kind are limited by what is economically possible, and should therefore not be raised to the rank of constitutional rights. The value of a catalogue of fundamental rights will be diminished if its wording includes promises (Verheißungen) that do not deliver. At the end of the day, the high status of constitutional norms implies a real possibility that they can be implemented and defended.

In spite of their wording the rights contained in the title on solidarity must therefore be understood as political objectives, towards which the activities of Community institutions and Member States should be oriented. It should not be

assumed that the Charter meant to make promises that the EU itself cannot fulfil due to lack of competences and resources, and the implementation of which it cannot directly enforce against or through Member States. The protection intended by these norms can normally only be achieved by action of legislative bodies, not by courts of law. Socio-political questions should be answered by the political process of democracy. It is impossible to put social demands into the form of actionable constitutional rights, as has been done with classic liberal rights. With the help of the courts, the citizen can always fight against unjustified state intervention into freedom of opinion and expression. A “right to work” can be neither concretised nor executed by courts of law.

We should not labour under the illusion that the EU could at present be developed into a welfare state of sorts. Not only does it lack the financial means for a redistributive social policy in the traditional sense. The national welfare systems and the living standards in the Member States are too different for Brussels to intervene into them. Therefore certain authors are right in recommending that the EU should be restricted to a “regulatory”, rather than a redistributive, social policy, as with consumer protection and the crucial regulation of financial markets. Above all, the objectives of the European Central Bank should be redefined. Under the draft Constitution, “without prejudice to the objective of price stability, (it) shall support the general economic policies in the Union with a view to contributing to the achievement of the Union’s objectives” (Art. 29 (2)). Unfortunately, the formulation in the German Constitution (Grundgesetz) has not been taken as a starting point whereby the Federal Bank (Bundesbank) has to consider both objectives, namely price stability and support of general economic policy, on a par with one another.

Realistically, one has to draw the conclusion that the European Union, even after the draft Constitution, has been conceptualised as a liberal economic order. The objectives of full employment and social progress, as listed in its part I, can neither be concretised nor implemented. The widespread use of social-political postulates, and the inclusion of a part on social policy in the draft Constitution, seem to imply a change of trends. On the other hand, workers, people out of work, and socially handicapped persons may not simply rely on a better understanding of their needs by the responsible institutions. In order to make action possible, they have to organise themselves, formulate their demands, and must try to realise these by using democratic procedures. Such a type of self-help is part of the “social dimension of the Union.”

We should not lightly dismiss the social state objectives, despite their rhetorical character. These could serve as a political driving force in trying to civilise capitalism. Only a European Union that increasingly extends its social dimension will create social peace and societal coherence.

Sociālās pamattiesības Eiropas Savienības konstitūcijas projektā

Jauni laiki

Šobrīd mēs esam liecinieki pagrieziena punktam Eiropas vēsturē. Desmit Viduseiropas, Austrumeiropas un Dienvideiropas valstu uzņemšana Eiropas Savienībā ir notikums ar patiesi svarīgu vēsturisku nozīmi. Kādreizējās komunistiskās nometnes valstīm iestāšanās Eiropas valstu un vērtību kopienā nozīmē jaunu laiku sākumu. Pēc šādas paplašināšanās Eiropas Savienība būs politiski, ekonomiski un sociāli neviendabīgāka nekā līdz šim. Tas bez šaubām rada iespējas, taču slēpj sevī arī riskus. Eiropas Savienība ne vien iegūst jaunu ģeogrāfisku apveidu un aptver nu jau 400 miljonus cilvēku, bet tā arī tiesiski tiek veidota no jauna. Eiropas Konstitūcijas projekts, kas Eiropas Padomē tika iesniegts 2003. gada jūlijā, ir aizsākums procesam, kura rezultātā tiks pārveidota Savienības organizatoriskā uzbūve¹. Šī eiropēiskā projekta ambiciozais mērķis ir padarīt Eiropas Savienību par stabilitātes faktoru un paraugu jaunajā pasaules kārtībā. Eiropas Kopiena vairāk nekā 40 gadus ilgajā pastāvēšanas vēsturē ir kļuvusi par stabilitātes garantu un devusi ievērojamu ieguldījumu brīvības, pārticības un sociālā miera radīšanā. Un pats svarīgākais - Eiropas integrācijas rezultātā radītā tautsaimniecību ciešā mijiedarbība ir padarījusi neiespējamus nacionālistiski-militārus konfliktus Eiropas Kopienas robežās².

Tīrā tirgus ekonomika

Eiropas integrācija kopš tās pirmsākumiem līdz pat šai dienai ir orientēta uz brīvā tirgus modeli. Līgumi padara kopienas par valstu savienību ilgstošai ekonomiskai sadarbībai, kuras mērķis ir brīvs iekšējais tirgus un nacionālo valstu tirdzniecības ierobežojumu jaukšana. To parāda līgumā par Eiropas Ekonomisko kopienas garantētās četras tirgus pilsoņu pamatbrīvības, kas kopienas robežās garantē brīvu preču un kapitāla kustību, pakalpojumu sniegšanas, uzņēmējdarbības, kā arī pārvietošanās brīvību. Dalībvalstīm tiek aizliegts veikt jebkādas pasākumus, kas varētu ierobežot iepriekš minētās tirgus brīvības.

¹ Pareizi būtu runāt par konstitūcijas līgumu, jo tās ir dalībvalstis, kas, noslēdzot līgumu, vienojas par konstitūciju.

² Tā trāpīgi - Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Welchen Weg geht Europa?* 1997, 22.lpp.

Eiropas Ekonomiskās kopienas dibināšanas līgumā sociālajai politikai nebija nekādas nozīmes. Šo situāciju radikāli neizmēģināja arī vēlākais līgums par Eiropas Savienību. Tā preambulā mēs gan atrodam norādi uz nozīmi, kādu dalībvalstis piešķir Eiropas Sociālās hartas pamattiesībām. Eiropas Savienība arī vispārīgi nostāda mērķi sekmēt sociālo attīstību un augstu nodarbinātības līmeni, tomēr paliek nepateikts, kā šis mērķis sasniedzams. Tas gan neattiecas uz kopīgo kompetenci darba tirgus, konjunktūras un nodarbinātības politikas jomā. Šeit acīmredzot valda ideja par neredzamo roku, kas līdz ar tirgus atvēršanu radītu progresu arī sociālajā jomā³. Kaut arī ticība tam, ka *homo oeconomicus* savtīguma rezultātā tiks radīts arī vispārējais labums, jau sen ir zudusi.

Līdz ar vienotas Eiropas valūtas ieviešanu un neatkarīgas Eiropas Centrālās bankas izveidi kļūst apšaubāma vienusējā Eiropas integrācijas virzība uz nacionālo tirdzniecības ierobežojumu novēršanu brīva iekšējā tirgus interesēs. Šai privilīģētajai iekļaušanās četras tirgus brīvības aizsargājošajā integrācijas politikā nav nekādā sakara ar pavisam necilajiem mēģinājumiem radīt pozitīvi veidotu politiku⁴. Eiropas Savienība nav kompetenta regulēt nodarbinātības un sociālo politiku, šīs jomas ir nodotas dalībvalstu ziņā⁵. Tomēr kapitāla globālā apgrozība un liberalizētie finansu tirgi grauj dalībvalstu spēju vienām suverēni risināt sociāli-ekonomiskās problēmas. Jā, jūs bezpalīdzīgi noskatāties, kā jums pakāpeniski izzūd tautsaimniecības resursi. Jo multinacionāli organizēti uzņēmumi var izvairīties no nodokļiem, ko uzliek nacionālā valdība, un viegli pārcelties uz turieni, kur jāmaksā viszemākie nodokļi un ir vislētākais darba spēks.

Turklāt mēs zinām, ka vēsturē vēl nekad nav pastāvējusi valūta, kas nebūtu balstīta uz valsti kā stingru pamatu⁶. Arī eksperti bija vienoti nostājā, ka līdz ar vienotā tirgus izveides pabeigšanu integrācija sasniegs savu augstāko attīstības pakāpi, kā arī noslēgumu, un ka vienota valūta neesot iedomājama bez politiskas savienības⁷. Tāpēc kopš eiro ieviešanas ir radies jautājums par Eiropas integrācijas noslēgumu. Vai būs nepieciešamas valstiski izveidotas institūcijas Eiropas Savienotajās Valstīs līdzīgi kā ASV, ja Eiropas Savienībai lemts turpināt veiksmīgi pastāvēt?

³ Böckenförde, turpat, 1. atsauce, 15.lpp.

⁴ Fritz W. Scharpf, Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, pēc: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (izd.), Europäische Integration, 1996, 109.lpp.

⁵ Salīdzināt, Böckenförde, turpat, 1. atsauce, 23.lpp.

⁶ V. Wilmowsky, turpat, 3. atsauce, 229.lpp.

⁷ Böckenförde, turpat, 1. atsauce, 22.lpp, 27.lpp., ar norādi uz Issing, Herzog u.c.

Solidaritāte Konstitūcijas projektā

Mēģinājums atbildēt uz šiem jautājumiem ir Eiropas Savienības konstitūcijas projekts, kuru 2003. gada jūlijā Eiropas konvents iesniedza valstu un valdību galvām. Projekts katrā ziņā neparedz Eiropas Savienoto Valstu dibināšanu. Arī saskaņā ar šo dokumentu Eiropas Savienības pamats ir vēsturiski izveidojušās nacionālās valstis. Konstitūcijas projektā ietvertā Pamattiesību harta prasa, lai Eiropas Savienībā paralēli liberālajai dimensijai būtu radīta arī sociālā dimensija. Tas pats attiecas arī uz katru Konstitūcijas projekta pantu, saskaņā ar kuru Eiropas Savienība atbalsta nacionālo valstu veikumu sociālās politikas jomā⁸.

Īpašu uzmanību pelna zem virsraksta „solidaritāte” apkopotās pamattiesības un valsts mērķi. Tā katrai personai ir dotas gan tiesības izveidot un piedalīties uzņēmumā, gan tiesības uz taisnīgiem un atbilstošiem darba apstākļiem, gan tiesības uz aizsardzību pret prettiesisku atļaišanu no darba. Hartā tiek pieminētas arī tiesības uz pieeju bezmaksas nodarbinātības dienestam. Eiropas Savienība atzīst un respektē tiesības uz sociālās palīdzības maksājumu saņemšanu, kā arī pieeju sociālajiem dienestiem, kas nodrošina aizsardzību mātes stāvokļa, slimības, vecuma un bezdarba gadījumos. Šīs nodaļas noslēgumā tiek noteikti valsts mērķi vides un patērētāju aizsardzības jomās. Tā noslēguma pantā: “Savienības politikai ir jānodrošina augstu patērētāju tiesību aizsardzības līmeni”.

Lai gan iepriekš minētā panta teksts skaidri pauž to, ka tā ir politiska direktīva, citu pantu formulējums rada neskaidrības, jo dažos no tiem ir runa par „tiesībām”, piemēram, katras darbinieces un darbinieka tiesības uz veselībai nekaitīgiem, drošiem un cienīgiem darba apstākļiem. Vai ar to ir domātas aizsargājamas indivīda tiesības vai, neskatoties uz vārda izvēli „tiesības” – tikai politiski mērķi? Daži Eiropas deputāti praksē pārstāv viedokli, ka Eiropas Savienības harta ne tikai formulējot sociālpolitiskus mērķus, bet arī ietverot personiskas tiesības. Konstitūcijas konventā tiem konventa locekļiem, kuri pieskaitāmi pie sociālistiskās saimes, atkal radās vēlme pēc noteiktu sociālo tiesību iekļaušanas konstitūcijā. Viņi negribēja samierināties ar dzīvi plaukstošā iekšējā tirgū bez sociāliem pienākumiem, taču nevarēja vienoties par kaut arī visai atvērti noformulētām, sociālajām pamattiesībām, piemēram, ka principā katrai personai ir tiesības uz darbu un dalību sabiedrības labklājībā.

⁸ III-98. pants līdz III-102. pants.

Visbeidzot konstitūcijas projektā tika ietverts prezidija piedāvātais samierinošais teksts, saskaņā ar ko Eiropas Savienībai jātiecas pēc „ilgstošas Eiropas izaugsmes, kuras pamatā ir līdzsvarota saimniecības izaugsme, kā arī pēc augsti konkurētspējīgas tirgus ekonomikas, kas orientēta uz pilnīgu nodarbinātību un sociālo progresu”. Šeit tikai īsumā izklāstītās nesakarības projekta tekstā atklāj formālu kompromisu, kas skaidri parāda, ka ir uzšķirta nodaļa „Solījumi”.

Tā arī Eiropas Savienības gadījumā parādās moderno konstitūciju, kurās vienādā mērā tiek garantētas gan individuālās brīvības, gan vienlīdzība sociālā taisnīguma ziņā, dilemma. Pamattiesību hartā jau pirms pantiem, kas garantē solidaritāti, strikti tiek garantēta uzņēmējdarbības brīvība. Attiecības starp abiem konstitucionālajiem principiem nav bez problēmām. Tas, vai un kā noformulēti konkrēti sociālpolitiskie mērķi tiek ierindoti konstitucionālo tiesību hierarhijā, ir ne tikai sistēmas taisnīguma, bet arī politiskās gudrības jautājums. Tā kā valsts nevar katram un katrai garantēt darba vietu vai dzīvokli, tad vilšanās konstitūcijā jau tiek iepriekš ieprogrammēta un ietekmē konstitūcijas ticamību.

Sociālās pamattiesības vai valsts sociālie mērķi?

Tiesības uz darbu ir iespējams garantēt vienīgi ar nosacījumu, ka pastāv centralizēta plānveida saimniecība un sociālistiskais īpašums. Tas nozīmē – par uzņēmējdarbības brīvības cenu. Tiesības uz darbu vai tiesības uz dzīvokli liberāli demokrātiskās konstitūcijās nevar tikt nostiprinātas kā aizsargājamas subjektīvās tiesības. Proti – ir runa par cilvēka pamatvajadzību nodrošināšanu – par iespēju ar darbu nodrošināt sev dzīvei iztiku un dzīvoklī rast pastāvīgu mājvietu. Tomēr šādas tiesības, kas ir noteiktas kā iespēju brīvība, nebūtu ieteicams ierindot konstitucionālo normu kategorijā tādēļ, ka pamattiesību kataloga vērtība mazinās, ja tā tekstā ir solījumi, kurus nav iespējams izpildīt. Visbeidzot cieņa pret konstitucionālo tiesību normām ir atkarīga no to realizācijas iespējām.

Pretēji pieminēto tiesību formulējumiem nodaļā „Solidaritāte”, tās saprotamas kā politiski mērķi, uz kuriem jāorientējas kopienas institūcijām un dalībvalstīm. Nedrīkst pieļaut, ka hartā tiek doti solījumi, kurus Eiropas Savienība kompetences un resursu trūkuma dēļ nespēj realizēt un nespēj arī panākt, ka dalībvalstis tos izpilda⁹. Aizsardzība, kas ir šo normu mērķis, parasti ir sasniedzama tikai ar likumdevēju

⁹ Tā pareizi - Norbert Bernsdorf, Soziale Grundrechte in der Charta der Grundrechte in der Europäischen Union, pēc: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1/2001, 1. un nāk.lpp., 18.lpp, 23.lpp.

institūciju darbību, bet ne tiesas ceļā. Atbildes uz sociālpolitiskiem jautājumiem ir rodamas demokrātiskā politiskajā procesā. Sociālās prasības nevar tāpat kā liberālās nostādnes klasiskās pamattiesības formulēt kā konstitucionālās tiesības, kuru realizāciju var panākt tiesas ceļā. Pilsonis, kura viedokļa paušanas brīvību ir aizskārusi valsts, pret to var vērsties tiesas ceļā. Prasība par darbu nav tiesas ceļā ne konkretizējama, ne izpildāma.

Mēs nedrīkstam noticēt ilūzijai, ka Eiropas Savienība pašreizējā momentā būtu veidojama kā labklājības valsts. Pastāv ne tikai līdzekļu trūkums, lai realizētu pārdalīšanas politiku tradicionālā izpratnē, bet arī pārāk atšķirīgas ir dalībvalstu labklājības sistēmas un dzīves līmeņi, lai tajos kā vidutājs varētu iejaukties Brisele. Tāpēc vērā ņemams ir ieteikums, ka Eiropas Savienībai vajadzētu aprobežoties ar regulējošu sociālo politiku, piemērām, ar patērētāju aizsardzību un ar tik svarīgo finanšu tirgu regulēšanu¹⁰. Ļoti svarīgi ir pārdomāt Eiropas Centrālās bankas darbības vadlīnijas. Eiropas Centrālās bankas primārais mērķis, arī saskaņā ar konstitūcijas projektu, ir un paliek cenu stabilitātes nodrošināšana. Nekavējot šī mērķa sasniegšanu, tai jāatbalsta Eiropas Savienības ekonomikas politika¹¹. Diemžēl par paraugu netika ņemts Vācijas Federatīvās Republikas regulējums, kurā pārdomāts kā Federālajai bankai nodrošināt abus mērķus – gan cenu stabilitāti, gan vispārējās ekonomiskās politikas atbalstu.

Ņemot vērā iepriekš teikto, ir rezumējams, ka Eiropas Savienībai arī saskaņā ar konventa izstrādāto projektu ir liberāla ekonomiskā iekārta. Konstitūcijas projekta pirmajā daļā nospraustie mērķi - tiekšanās uz pilnīgu nodarbinātību un sociālo progresu nav ne konkretizējami, ne realizējami¹². Konstitūcijas projektā iekļautais apjomīgs sociālpolitisko postulātu lietojums un sociālajai politikai veltītā nodaļa norāda uz nolūku uzsākt jaunu attīstības virzienu. Katrā ziņā darba ņēmēji, bezdarbnieki un sociāli vājās personas nedrīkst paļauties tikai uz atbildīgo institūciju labāku attieksmi – tā precīzi norāda Volfgangs Doiblers [Wolfgang Däubler]. Lai šīs personas būtu spējīgas rīkoties, tām ir nepieciešams organizēti apvienoties, noformulēt prasības un mēģināt tās realizēt

¹⁰ Giandomenico Majone, *Redistributive und sozialregulative Politik*, pēc: Jachtenfuchs/Kohler-Koch, turpat, 7. atsauce, 225. un nāk.lpp., 235.lpp., 237.lpp.

¹¹ Konstitūcijas projekts, II-29.panta 2.daļa.

¹² Tā precīzi Vernard Cassen atsaucoties uz Michel Rocard, pēc: *Die fehlende Hälfte der EU-Verfassung*, pēc: *Le Monde diplomatique* – dienas laikraksts, 2003. gada jūlijs, 18.lpp.

demokrātiska procesa ietvaros. Arī tāda lieta kā „pašpalīdzība” pieder sociālajai dimensijai¹³.

Neskatoties uz sociālās valsts mērķu strīdīgo raksturu un tieši tādēļ, mēs nedrīkstam tos novērtēt par zemu. Šie mērķi var izrādīties par politisku dzinējspēku mēģinājumā civilizēt kapitālismu. Tikai Eiropas Savienība, kas arvien lielākā mērā attīsta savu sociālo dimensiju, radīs sociālo mieru un sabiedrības saliedētību.

¹³ Wolfgang Däubler, Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, pēc Werner Weinfeld (izd.), Europa-Handbuch, 1999, 522.-535.lpp., 533.lpp.