



Belgisch voorzitterschap van de Raad van Europa

**Conferentie over de toekomst
van de bescherming van sociale rechten in Europa**

BACKGROUND PAPER

Brussel, 12 en 13 februari 2015





Conferentie van de Voorzitter over de toekomst van de bescherming van sociale rechten in Europa

BACKGROUND PAPER¹

Brussel, 12 en 13 februari 2015

Ter gelegenheid van de **vijftigste verjaardag van de inwerkingtreding van het Europees Sociaal Handvest** wordt op 12 en 13 februari 2015 in Brussel een conferentie georganiseerd, als bijdrage van het Belgisch voorzitterschap aan het proces dat op de conferentie op hoog niveau over het Europees Sociaal Handvest in Turijn is ingeluid (Turijn, 17-18 oktober 2014)². Het proces van Turijn heeft tot doel een aantal belangrijke uitdagingen aan te pakken. Hiervoor moeten beslissingen worden genomen op politiek niveau door de lidstaten en de beleidsinstellingen van de Raad van Europa en, tot op zekere hoogte, de Europese Unie, teneinde te verzekeren dat alle burgers het potentieel van het Handvest ten volle kunnen benutten in hun dagelijks leven.

Sociale rechten zijn mensenrechten. Zij maken integraal deel uit van het Europese samenlevingsmodel. Deze rechten komen net als burgerrechten en politieke rechten toe aan alle mensen, meer nog zelfs: zonder deze rechten is het immers in verschillende opzichten onmogelijk om daadwerkelijk van burgerrechten en politieke rechten te genieten.

Bijzondere nadruk zal worden gelegd op de ondertekening en ratificatie van het "herzien Europees Sociaal Handvest", de aanvaarding door lidstaten van de Raad van Europa van het Protocol inzake collectieve klachten, alsook op de mogelijkheden en uitdagingen voor de toetreding tot deze instrumenten door de Europese Unie.

In deze nota worden de voornaamste doelstellingen van de conferentie weergegeven, gekaderd in het programma van de conferentie en de verwachte resultaten. Naast onderwerpen inzake algemeen beleid staan ook sociale zekerheid en sociale arbeidswetgeving op de dagorde. De conferentie heeft vier hoofddoelstellingen.

1. Evaluatie van de toekomst van de sociale rechten in Europa

In de eerste plaats zal de conferentie de toekomst van de sociale rechten in een snel evoluerende context proberen te beoordelen. De verzorgingsstaat heeft in alle rijke landen sinds het midden van de jaren negentig van de twintigste eeuw ingrijpende veranderingen ondergaan, hoewel deze niet overal even snel werden verwezenlijkt. Sociale bijstand is stapsgewijs samengevloeid met werkloosheidssteun, doordat de eerste steeds meer afhankelijk werd gesteld van het actief naar werk zoeken door de begunstigde en de omvang en duur van de werkloosheidsuitkering drastisch werden teruggebracht; de verhouding tussen werkzoekenden en openbare uitzendbureaus kreeg een contractueel karakter en richtte zich op een "gedeelde verantwoordelijkheid" van de partijen. Bovendien werd het verplicht gesteld om een "geschikte" baan te aanvaarden, waarbij deze term over het algemeen ruim werd opgevat op basis van het idee dat de werkzoekende zich "soepel" moet opstellen en aangemoedigd moet worden om zich aan te passen aan de eisen van de arbeidsmarkt. Een groot aantal sociale beschermingsystemen werd hervormd en gemoderniseerd teneinde ze duurzaam genoeg te maken om diverse uitdagingen te doorstaan, waaronder de demografische ontwikkeling. Dit heeft er in

¹ Deze nota schets het kader van de Conferentie en geeft niet noodzakelijk de standpunten weer van de Raad van Europa of van het Belgisch Voorzitterschap van het Comité van de ministers van de Raad van Europa.

² <http://www.coe.int/en/web/portal/high-level-conference-esc-2014>

sommige opzichten voor gezorgd dat hun doeltreffendheid is verminderd. Bovendien heeft de financiële en economische crisis sinds 2009 ertoe geleid dat het recht op gezondheid, het niveau van pensioenrechten, het recht op werk, het recht op huisvesting of het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting in het gedrang kwamen. Daarnaast zien we ook dat de status van sommige sociale rechten verandert van universele sociale zekerheidsuitkering in gerichte inkomensafhankelijke regelingen. **Tijdens de eerste zitting van de conferentie zal men trachten een balans op te maken van de actuele toestand van de fundamentele sociale rechten.** Welke rechten worden opnieuw gedefinieerd? Wat zijn de huidige bedreigingen voor de sociale rechten zoals gedefinieerd in instrumenten zoals het Europees Sociaal Handvest of het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten? In welke mate zijn de ontwikkelingen die de verzorgingsstaat en de arbeidswetgeving momenteel doormaken in Europa verenigbaar met het model van welzijn en bescherming van arbeidersrechten dat werd uitgebouwd in de jaren vijftig en zestig en zijn hoogtepunt bereikte halfweg de jaren zeventig?

2. Sociale rechten in de context van de financiële en economische crisis

De tweede doelstelling van de conferentie is het **evalueren van de reactie van mensenrechtenorganisaties op de economische en financiële crisis**, alsook op de beleidslijnen die in het leven zijn geroepen om het hoofd te bieden aan bedreigingen voor de levensvatbaarheid van sociale beschermingssystemen in de toekomst door de overheidsbegrotingstekorten terug te dringen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Europees Comité voor Sociale Rechten werd meerdere malen verzocht te onderzoeken of wijzigingen in de arbeidswetgeving, met inbegrip van beperkingen op collectieve onderhandelingen of op de rol van collectieve acties, of de verlaging van pensioenen of lonen, verenigbaar waren met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens of met het Europees Sociaal Handvest. De meest aangehaalde voorbeelden zijn de rechtszaken *Koufaki en ADEDY v. Griekenland* die zijn behandeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en een reeks klachten ingediend bij het Europees Comité voor Sociale Rechten, eveneens met betrekking tot Griekenland³ (waaronder meest recent klacht nr. 111/2014, *Griekse Algemene Confederatie van Werknemers v. Griekenland*).

In de tweede zitting zullen deze reacties worden besproken en zal worden nagegaan of zij toereikend zijn. Is de jurisprudentie van de mensenrechtenorganisaties geschikt om dergelijke kwesties te behandelen? Zijn deze organisaties afdoende uitgerust voor het behandelen van aangelegenheden die fundamenteel betrekking hebben op het solide karakter van macro-economische beleidslijnen die werden ingevoerd om de crisis het hoofd te bieden? Welke bijdrage kan een op mensenrechten gebaseerde benadering leveren tot een debat over de meest geschikte reactie? Welke specifieke uitvoeringsproblemen doen zich voor in de voornoemde gevallen? Is een betere internationale samenwerking vereist om te voldoen aan de behoeften inzake sociale rechten?

3. Sociale rechten buiten de bevoegdheid van de Raad van Europa

De derde doelstelling van de conferentie is het **in kaart brengen van ontwikkelingen in verband met sociale rechten die buiten de bevoegdheid van de Raad van Europa vallen**. De toezichthoudende instanties van de Raad van Europa werken niet in het luchtledige.

³ Griekse Federatie van Gepensioneerden in Loondienst (IKA-ETAM) v. Griekenland, klacht nr. 76/2012, beslissing ten gronde van 7 december 2012; Panhelleense Federatie van Gepensioneerde Ambtenaren v. Griekenland (POPS), klacht nr. 77/2012, beslissing ten gronde van 7 december 2012; Unie van Gepensioneerden van de Elektrische Spoorwegen tussen Athene en Piraeus (I.S.A.P.) v. Griekenland, klacht nr. 78/2012, beslissing ten gronde van 7 december 2012; Panhelleense Federatie van Gepensioneerden van de Openbare Elektriciteitsmaatschappij (POS-DEI.) v. Griekenland, klacht nr. 79/2012, beslissing ten gronde van 7 december 2012; Unie van Gepensioneerden van ATEbank v. Griekenland, klacht nr. 80/2012, beslissing ten gronde van 7 december 2012)

Binnen het toepassingsgebied van de EU-wetgeving streeft het Hof van Justitie van de Europese Unie ernaar om de sociale rechten te beschermen, ten minste voor zover deze rechten zijn opgenomen in het Handvest van de Grondrechten van de EU. De inspanningen van het Hof gaan echter verder dan dit instrument alleen, in de mate waarin fundamentele rechten deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen die het Hof doet naleven. Het is inderdaad gebruikelijk geworden dat het HvJ zich uitspreekt over zaken waarbij de gevoelige vraag wordt gesteld over de manier waarop fundamentele economische vrijheden -- waaronder met name de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten -- afgewogen moeten worden tegen de vereisten van de sociale rechten.

Met betrekking tot de fundamentele sociale rechten van arbeiders, maar ook tot bepaalde rechten in verband met sociale zekerheid, mogen bovendien de instrumenten van de **Internationale Arbeidsorganisatie** niet over het hoofd worden gezien. Meer in het bijzonder zijn heel wat bepalingen van het Europees Sociaal Grondvest geïnspireerd op instrumenten van de IAO, en artikel 26 van het Europees Sociaal Handvest (dat ook van toepassing is in het kader van het herzien Europees Sociaal Handvest) bepaalt dat een vertegenwoordiger van de IAO de beraadslagingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten moet bijwonen, wat een duidelijk verband uitdrukt tussen de bescherming van sociale rechten in Europa en de bescherming van sociale rechten op universeel niveau. Tenslotte zijn een reeks sociale rechten -- onder andere, maar niet uitsluitend, de rechten met betrekking tot werk -- opgesomd in het **Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)**: de jurisprudentie van het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten zal in de komende jaren aan belang winnen na de inwerkingtreding in 2013 van het facultatieve protocol bij het IVESCR dat het indienen van individuele kennisgevingen mogelijk maakt.

Tijdens de derde zitting zal een inventaris van deze ontwikkelingen worden opgemaakt en zullen fundamentele vragen worden gesteld betreffende dit grote aantal bronnen. Mensenrechten ontwikkelen zich steeds meer via een transnationale dialoog tussen de verschillende rechtsgebieden, waarbij de rechtbanken elkaars interpretatie beïnvloeden en waarbij een de facto taakverdeling ontstaat tussen de verschillende toezichthoudende instanties. Sociale rechten vormen hierop geen uitzondering. Maar wat betekent dit voor de evolutie van sociale rechten in de toekomst? Moet het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en dus het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens waar dit het gebied van economische en sociale rechten betreft, zich baseren op dergelijke normen die op internationaal niveau worden uitgewerkt? Moeten we verwachten dat de interpretatie van sociale rechten door de verschillende instanties zal samensmelten? Is een dergelijke samensmelting wenselijk?

4. De verhouding tussen de EU en de Raad van Europa op het gebied van sociale rechten

Tot slot wil de conferentie van Brussel **een discussie op gang brengen inzake de verhouding tussen de EU en de Raad van Europa op het gebied van sociale rechten**⁴. Dit wordt de focus van de vierde zitting van de conferentie. De laatste jaren zijn bepaalde uitspraken van het Hof van Justitie door sommige commentatoren beschouwd als situaties waarbij vereisten worden opgelegd aan de lidstaten van de EU die hen moeilijker maken sociale rechten op bepaalde niveaus te beschermen, meer bepaald inzake het recht van vakbonden om collectieve acties te ondernemen en het recht van collectieve onderhandelingen.⁵ Bovendien hebben de macro-economische hervormingen die zijn opgelegd door de trojka, opgericht in het kader van de crisis van de staatsschuld in de eurozone, geleid tot het invoeren van maatregelen die invloed hebben gehad op de arbeidswetgeving, the hoogte van lonen en pensioenen en de betaalbaarheid van openbare diensten.

Deze ontwikkelingen stellen ons voor de vraag of er meer gedaan zou moeten worden om te garanderen dat de EU-instellingen rekening houden met de door de Raad van Europa ingevoerde normen op het gebied van economische en sociale rechten. Zouden de impactstudies van de Europese Commissie die deze wetsvoorstellen begeleiden meer aandacht moeten schenken aan deze normen? In welke mate zou het Hof van Justitie van de Europese Unie zich moeten baseren op de interpretatie van de toezichhoudende instanties van de Raad van Europa wanneer het Hof sociale rechten verdedigt die zijn opgesomd in het Handvest van de Grondrechten van de EU of deel uitmaken van de algemene beginselen van de EU-wetgeving? Wat zijn, rekening houdend met advies 2/13 van het Hof van justitie van de Europese Unie verstrekt op 18 december 2014 met betrekking tot de mogelijke toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag van de rechten van de mens, de perspectieven van de toetreding van de EU tot het Europees Sociaal Handvest?

Een andere vraag die zich voordoet is of the EU-instellingen die werkzaam zijn in het kader van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), opvolger van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) sinds 1 januari 2013, rekening moeten houden met de sociale rechten die zouden kunnen worden beïnvloed door de dit mechanisme ingevoerde maatregelen. In de welbekende zaak *Pringle* (C-370/12), stelde het Hof van Justitie van de EU dat de lidstaten door de wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de EU voor het invoeren van het ESM, niet "EU-wetgeving ten uitvoer legden" en bijgevolg niet gebonden waren door het Handvest van de Grondrechten van de EU; evenmin worden de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank, die krachtens het ESM (waar mogelijk samen met het IMF) belast zijn met het onderhandelen van de voorwaarden waaronder een lidstaat van de EU financiële bijstand kan ontvangen, geacht door het Handvest gebonden te zijn. Creëert dit een aansprakelijkheidslacune? Zou het ESM rekening moeten houden met de verplichtingen van de betreffende lidstaat op het gebied van sociale rechten?

5. De rondetafelgesprekken van de conferentie

Naast de panels die op elk van deze zittingen de bovenstaande kwesties zullen bespreken, zullen ook twee rondetafelgesprekken worden georganiseerd.

⁴ Zie het werkdocument van de Raad van Europa van 15 juli betreffende de verhouding tussen de wetgeving van de Europese Unie en het Europees Sociaal Handvest:

<http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/TurinConference/Working%20document%20Relationship%20EU%20law%20-%20Charter%20Final.pdf>

⁵ Zie hierover: Europees Comité van de sociale rechten, *Algemene Arbeidsconfederatie van Zweden (LO) en Algemene Confederatie van de kaderleden, ambtenaren en bedienden (TCO) c. Zweden, klacht nr. 85/2012*, beslissing over de ontvankelijkheid en gegrondheid van 3 juli 2013.



Een eerste rondetafelgesprek na afloop van dag 1 zal worden bijgewoond door vertegenwoordigers van de Europese sociale partners, de Raad van Europa, de Europese Commissie en niet-gouvernementele organisaties, voor een bespreking van de rol van sociale rechten in de financiële en economische crisis. Dit eerste gesprek moet evalueren in hoeverre rekening werd gehouden met de sociale rechten bij het opstellen van de reacties op de crisis; welke vorm van wettelijke evolutie wij mogen verwachten en wat dit met zich zal meebrengen.

Het laatste rondetafelgesprek zal zich toeleggen op de verhouding tussen de EU en de Raad van Europa in het gebied van sociale rechten. Dit gesprek zal zich concentreren op de tenuitvoerlegging van sociale rechten in de wetgevings- en beleidsbeslissingen van de EU; de rol van het Handvest van de Grondrechten van de EU bij het promoten van "een grondrechtencultuur" in alle instellingen van de EU, en de manier waarop deze zich verhoudt tot de in het kader van de Raad van Europa ontwikkelde normen, evenals, op een meer algemeen vlak, de manier waarop de aanvullende verhouding tussen de EU en de Raad van Europa verder versterkt kan worden.

6. Resultaat van de conferentie

Na afloop van de conferentie zal een groep academici een document opstellen met een samenvatting van de resultaten. In dit document zullen met name gebieden van consensus in kaart worden gebracht. Dit document -- het "**document van Brussel inzake de toekomst van de sociale rechten in Europa**" -- zal een substantiële bijdrage leveren aan het proces van Turijn en instaan voor een duurzame impact van de conferentie op de debatten met betrekking tot de sociale rechten in Europa.



Meer informatie nodig?

Contacteer Manuel Paolillo

Coördinatie Belgisch voorzitterschap van de Raad van Europa - Sociale Zaken
Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid - DG Beleidsondersteuning
Domein "Multilaterale Relaties"

+32 (0)2 528 64 08
manuel.paolillo@minsoc.fed.be

Verantwoordelijke uitgever
Tom Auwers