

Document van Brussel over de toekomst van de bescherming van de sociale rechten in Europa

Belgisch voorzitterschap van de Raad van Europa



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



Federale Overheidsdienst
Sociale Zekerheid



In samenwerking met

Federale Overheidsdienst
**Werkgelegenheid,
Arbeid en Sociaal Overleg**

Op 12 en 13 februari 2015 heeft het Belgische voorzitterschap van de Raad van Europa, in samenwerking met de Raad van Europa, in Brussel de Europese Conferentie 'over de toekomst van de bescherming van de sociale rechten in Europa' georganiseerd.

De Conferentie heeft politieke overheden en deskundigen van hoog niveau samengebracht. De aanwezigheid en de toezeggingen van de secretaris-generaal van de Raad van Europa, van een lid van de Europese Commissie en van de Vicevoorzitter van de Parlementaire Vergadering moeten worden benadrukt.

De conferentie, waar bijna 300 deelnemers aanwezig waren, afkomstig uit de academische wereld, naast vertegenwoordigers van de lidstaten van de Raad van Europa, internationale instellingen (Raad van Europa, de Europese Unie, de Internationale Arbeidsorganisatie, de Verenigde Naties), sociale partners en NGO's, paste in de continuïteit van het proces van Turijn. Dit proces, dat in de stad met dezelfde naam door het Italiaanse voorzitterschap van de Europese Unie en door de Raad van Europa werd gelanceerd, wil de politieke belangstelling voor de sociale rechten in Europa hernieuwen in de huidige context, met de steun van het Europees Sociaal Handvest.

Zoals aangekondigd tijdens de Conferentie hebben academische deskundigen het 'Document van Brussel' voorbereid.

Het betreft een synthesesdocument waarin de belangrijkste voorstellen worden samengevat die tijdens de Conferentie zijn gedaan, bedoeld om de bescherming van de sociale rechten als mensenrechten te verbeteren. De werkgroep werd voorgezeten door Prof. J.-Fr. Akandji-Kombé, professor in Parijs I-Panthéon-Sorbonne en coördinator van het Academisch netwerk van het Europees Sociaal Handvest.

Deze deskundigen hebben volledig onafhankelijk gewerkt en hebben daarbij rekening gehouden met de conclusies waartoe de uitwisselingen van de Conferentie hebben geleid.

Het 'Document van Brussel over de toekomst van de bescherming van de sociale rechten in Europa' werd op 13 maart 2015 overhandigd aan het Belgische voorzitterschap. U vindt het als bijlage.

Voortaan zal het de taak zijn van de lidstaten van de Raad van Europa, inclusief het Belgische voorzitterschap -- maar ook de komende voorzitterschappen --, om aan dit geheel van voorstellen de gevolgen te geven die er volgens hen aan moeten worden gegeven.

Een speciaal dankwoord gaat uit naar de Werkgroep van deskundigen, die het Document van Brussel heeft uitgewerkt, en naar het Secretariaat van de Raad van Europa, en meer bepaald naar de Dienst van het Europees Sociaal Handvest, voor zijn actieve deelname en zijn continue steun aan de organisatie van de Conferentie.

Het document is beschikbaar in het Frans, Nederlands, Duits en Engels.

De website van de Raad van Europa die gewijd is aan het proces van Turijn en waarop de documenten van de Conferentie van Brussel terug te vinden zijn:
<http://www.coe.int/fr/web/portal/high-level-conference-esc-2014>

Proces van Turijn

DOCUMENT VAN BRUSSEL

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

12-13 februari 2015

Dit document, dat werd opgesteld door een groep van onafhankelijke deskundigen, heeft tot doel de belangrijkste conclusies te trekken van de Conferentie van Brussel over de toekomst van de sociale rechten in Europa, die op 12 en 13 februari 2015 werd samengeroepen op initiatief van het Belgische voorzitterschap van het Ministercomité van de Raad van Europa. De Conferentie van Brussel past in het kader van het proces van Turijn, dat van start ging met de Conferentie op hoog niveau over het Europees Sociaal Handvest van 17-18 oktober 2014. Dit document ligt in het verlengde van het algemeen verslag van de Conferentie van Turijn.

Het document van Brussel bevat een geheel van doelstellingen en voorstellen met het oog op de verbetering van de bescherming van de sociale rechten in Europa.

De Conferentie van Brussel heeft bevestigd dat er een brede consensus bestaat over de noodzaak om meer rekening te houden met de eisen van de sociale rechten in het in Europa gevoerde beleid, met name als antwoord op de economische crisis, de financiële crisis en de crisis van de overheidsschuld; en om hiertoe de mogelijkheid tot juridisch verhaal tegen aanslagen op de sociale rechten te versterken.

Er ontstaat ook een consensus over de noodzaak om in dit verband het herziene Europees Sociaal Handvest volledig van kracht te laten worden, en de coördinatie tussen de verschillende Europese instrumenten ter bescherming van de sociale rechten te verbeteren, of ze nu afkomstig zijn van de Raad van Europa of van de Europese Unie.

1. De sociale rechten garanderen in crisistijd

De economische en financiële crisissen hebben een zeer negatieve impact gehad op het genot van de sociale rechten in Europa. Na 2008 vormden de toegenomen werkloosheid, het aantal daklozen, de honger, de ongelijkheid en de kinderarmoede een zware bedreiging voor de rechten die in het Europees Sociaal Handvest, en meer in het algemeen ook het Europese sociale model aan bod komen. In Europa hebben besparingen in de gezondheidsuitgaven het recht op de best haalbare gezondheidstoestand aangetast, zo heeft de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa vastgesteld. De onzekerheid omtrent huisvesting en werk hebben het aandeel mensen die risico lopen op geestelijke aandoeningen, doen toenemen. De economische crisis heeft geleid tot meer daklozen in Griekenland, Ierland en Italië, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk tussen 2007 en 2012. Het aantal werklozen is sinds 2007 gestegen, net als het

aandeel deeltijds werkenden of mensen met een tijdelijk contract. In twee derde van de 30 Europese lidstaten die door UNICEF zijn onderzocht is tussen 2008 en 2012 het aantal kinderen in materiële armoede, toegenomen. De fiscale consolidatie na 2007 heeft een onevenredige impact gehad op vrouwen: in sommige lidstaten van de EU, in de landen van de EER-EVA en in de kandidaat-lidstaten van de EU hebben de achteruitgang op het gebied van werkgelegenheid, sociale transfers en sociale diensten de recente vooruitgang op het stuk van gelijke behandeling van mannen en vrouwen teniet gedaan. Deze evoluties brengen een potentiële regressie met zich mee in de mate van verwezenlijking van een geheel van rechten die worden beschermd door de instrumenten van de Raad van Europa, inclusief onder artikelen 1, 4, 7, 11 en 12 van het Europees Sociaal Handvest, en onder artikelen 2, 3, 6, 8 en 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het genot van de rechten op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting, evenals op huisvesting, genoemd in artikelen 30 en 31 van het herziene Europees Sociaal Handvest, werd eveneens getroffen.

Sommige van deze invloeden op de sociale rechten konden worden toegeschreven aan de specifieke resultaten die te maken hebben met de crisissen, zoals de woelige markten en de kansen op werk. Andere zijn het gevolg van het nationale en supranationale beleid dat als antwoord op de crisissen wordt gevoerd, met name de soberheidsmaatregelen.

De Internationale Arbeidsorganisatie heeft trouwens de effecten ervan gedetailleerd weergegeven op basis van het rapport van de laatste trends inzake sociale bescherming, dat tijdens de conferentie werd voorgesteld. Ze benadrukte dat er budgettaire ruimte bestaat om de bescherming van de sociale rechten te versterken (Social protection global policy trends 2010-2015: from fiscal consolidation to expanding social protection: key to crisis recovery, inclusive development and social justice (International Labour Office, Geneva: ILO, 2014)). Het Europees Comité voor sociale rechten heeft op zijn beurt toegegeven dat het in tijden van economische crisis misschien nodig is maatregelen voor de sanering van de overheidsfinanciën in te voeren, om het behoud van de leefbaarheid van het bestaande socialezekerheidssysteem te verzekeren. Toch heeft hij benadrukt dat dergelijke maatregelen geen schade mogen berokkenen aan het essentiële kader van het nationale socialezekerheidsstelsel en mensen de kans niet mogen ontnemen de bescherming te genieten die dit stelsel biedt tegen ernstige sociale en economische risico's (C.E.D.S., GENOP-DEI en ADEDY v. Griekenland, klacht nr. 66/2011 § 47). Bovendien, hoewel het redelijk zou zijn dat de crisis veranderingen teweegbrengt in de huidige wetgevingen en praktijken op het gebied van recht op gezondheid, sociale bescherming en werk teneinde bepaalde elementen van overheidsuitgaven te beperken of de bedrijven te ontheffen van verplichtingen, 'mogen dergelijke veranderingen de situatie van de mensen die rechten genieten die hen door het Handvest zijn toegekend, toch niet op overdreven manier destabiliseren' (C.E.D.S., GENOP-DEI en ADEDY v. Griekenland, klacht nr. 65/2011, § 17). Gezien de politieke en economische context in Europa is het betekenisvol dat de beperkingen van de rechten te wijten zijn aan de internationale verplichtingen van de regeringen in het kader van leningen die zijn aangegaan bij de instellingen van de de EU en bij het Internationaal Muntfonds, is het Comité derhalve van mening dat zij zich niet mogen onttrekken aan de werkingsfeer van het Handvest (C.E.D.S., IKA-ETAM v. Griekenland, klacht nr. 76/2012, § 50).

De context van de crisis heeft ook een bres geslagen in de bescherming van de sociale rechten in de Europese Unie. Daardoor zijn de Europese rechtsstaat en de Europese sociale grondwet in gevaar gebracht. Bovendien hebben de programma's voor fiscale consolidatie geleid tot vrees betreffende de impact ervan op korte en lange termijn op de procedures van democratische

besluitvorming (Resolutie 1884 (2012) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa). De crisissen hebben het sociale burgerschap uitgehold en op die manier de geest van solidariteit binnen Europa bedreigd doordat ze de loyaliteit van de bevolking aan het Europese project op de proef hebben gesteld.

De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa heeft onderstreept dat de invloed op de mensenrechten van de programma's van begrotingsconsolidatie nog nooit zo groot is geweest op het gebied van de sociale rechten. Het Comité heeft in het kader hiervan duidelijk bevestigd dat de economische crisis niet mocht leiden tot een afzwakking van de bescherming van de door het Handvest erkende rechten: 'De regeringen moeten dus alle maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat deze rechten daadwerkelijk worden gewaarborgd op het ogenblik dat de behoefte aan bescherming het meest voelbaar is' (C.E.D.S., Conclusies XIX-2 (2009), Algemene inleiding §15). De crisis vormt dus niet alleen een bedreiging voor de sociale rechten in Europa – ze roept ook op tot handelen. Het Handvest kan dienen als kader voor een economisch herstel dat de sociale rechten respecteert. Deze eis zou in de toekomst vervat moeten zitten in het model van de 'zeer concurrentiële sociale markteconomie' dat vermeld wordt in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

2. De samenhang van de bescherming van de sociale grondrechten in Europa verzekeren

De garantie van de sociale grondrechten is gestoeld op diverse bronnen afkomstig van afzonderlijke juridische sferen – nationale (grondwetten), Europese (Raad van Europa, Europese Unie) en internationale (Organisatie van de Verenigde Naties, Internationale Arbeidsorganisatie). Ofschoon ze gestoeld zijn op een gemeenschappelijke normatieve basis, zijn deze verschillende bronnen niet vooraf geharmoniseerd. Er bestaan geen onderlinge hiërarchische banden tussen hen.

Het is cruciaal dat de staten, hun wetgevers en hun rechters, wanneer ze geconfronteerd worden met deze veelheid aan bronnen van bescherming van de sociale grondrechten, het zogenaamde beginsel van 'meest gunstige clause', dat de eventuele afwijkingen ervan opsomt, in acht neemt. Dit beginsel wordt uitgedrukt door artikel 53 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel H van het herziene Europees Sociaal Handvest en ook door artikel 53 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze bepalingen houden in dat de minste bescherming die wordt toegekend door een of ander instrument ter bescherming van de mensenrechten aan een bepaald sociaal recht op zichzelf nooit een geldig motief kan zijn om de meest veeleisende bescherming die aan hetzelfde recht wordt toegekend door een ander instrument tussen haakjes te plaatsen (zie bijvoorbeeld in dit verband de vrijheid van organisatie van de leden van strijdkrachten, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest *Matelly v. Frankrijk* van 2 oktober 2014, § 74). De tegenstrijdige verplichtingen die bij de lidstaten ontstaan moeten op hun beurt aan arbitrage worden blijven onderworpen, door deze staten en door de toezichthoudende organen waaraan ze onderworpen zijn, in het licht van het beginsel van de relativiteit van de verdragen. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevestigt 'zijn de verdragsluitende partijen uit hoofde van artikel 1 van de Conventie verantwoordelijk voor alle handelingen en weglatingen van hun organen, ongeacht of zij

voortvloeien uit het binnenlands recht of uit de noodzaak om de internationale juridische verplichtingen na te leven' (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest *Al-Saadoon en Mufdhi v. Verenigd Koninkrijk* van 2 maart 2010, § 128). Datzelfde Hof is ook van mening dat het strijdig zou zijn met het doel dat een verdragsluitende staat zou worden vrijgesteld van elke verantwoordelijkheid ten aanzien van de Conventie op een bepaald activiteitengebied met als reden dat het aan hem is om de verplichtingen na te leven die voortvloeien uit zijn lidmaatschap van een internationale organisatie waaraan het een gedeelte van zijn soevereiniteit heeft afgestaan (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest *Bosphorus Hava Yollari Turzim Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ierland* van 30 juni 2005, § 124). Het Europees Comité voor sociale rechten bevestigt dat wat hem betreft dat 'de omstandigheid dat de nationale bepalingen geïnspireerd zijn door een richtlijn van de Europese Unie hen niet onttrekt aan de werking van het Handvest', en dat hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van de nationale bepalingen die gebaseerd zijn op de prejudiciële beslissingen die door het Hof van Justitie zijn genomen op basis van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (C.E.D.S., *Algemene Arbeidersconfederatie van Zweden (LO) en Algemene Confederatie van kaderleden, ambtenaren en bedienden (TCO) v. Zweden*, klacht nr.85/2012, beslissing van 3 juli 2013).

De staten moeten de normatieve autonomie van elk van de juridische sferen waaraan ze onderworpen zijn, blijven respecteren: de sterkste engagementen inzake sociaal recht mogen niet worden vergeten ten voordele van latere, minder gulle engagementen en mogen a fortiori niet volledig tussen haakjes worden gezet om te voldoen aan andere – internationale of Europese - verplichtingen die er strijdig zouden mee zijn. Toch mag deze autonomie geenszins wordt verward met een totaal isolement en een volledige doofheid voor wat buiten elk van deze sferen wordt gezegd en beslist. De instrumenten ter bescherming van de sociale rechten kunnen niet 'in een vacuüm' worden toegepast door de rechters – nationale, Europese en internationale – die ze moeten bewaken. Integendeel, ze winnen erbij dat hun interpretatie wordt verrijkt door de indicaties afkomstig van andere instrumenten die dezelfde doelstellingen of bekommernissen hebben, en van de interpretatie van hun respectieve toezichthoudende organen. Om concreet vorm te geven aan de waarborging van het stakingsrecht die voortvloeit uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ook rekening met de inbreng afkomstig van het Europees Sociaal Handvest en met de conclusies van het Europees Comité voor sociale rechten (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. Verenigd Koninkrijk* van 8 april 2014). Datzelfde Europees Sociaal Handvest moet eveneens dienen als baken voor de interpretatie van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de algemene rechtsbeginselen die, binnen de Unie, de grondrechten beschermen. Er is geen enkele reden waarom de ruimere interpretatie die aldus wordt toegepast beperkt zou moeten blijven tot de grenzen van de Raad van Europa, en het is niet meer ongewoon dat de instrumenten van de IAO of de verdragen van de Verenigde Naties, die volledig of gedeeltelijk gewijd zijn aan de waarborging van de sociale rechten, ten behoeve van interpretatie van de Europese instrumenten worden ingeroepen door hun rechters die de zaak behandelen. Op die manier interpreteert het Europees Comité voor sociale rechten het Europees Sociaal Handvest 'in harmonie met de andere regels van internationaal recht waarvan het deel uitmaakt'. Daarin zit bijvoorbeeld de Conventie van de Verenigde Naties betreffende de rechten van het kind, in de interpretatie die het Comité voor de rechten van het kind eraan geeft (C.E.D.S., *Défense des Enfants International (DEI) v. België*, klacht nr.69/2011, beslissing van 23 oktober 2012). Op voorwaarde dat de methodologie ervan transparant is en niet leidt tot een nivellering naar

beneden, kan een dergelijke interpretatieve stap worden goedgekeurd zodra hij past in de geest van artikel 31 § 3 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. Dit herinnert er immers aan dat er bij de interpretatie van de verdragen met name rekening zal worden gehouden met elke praktijk die nadien wordt gevolgd bij de toepassing van het verdrag waarmee het akkoord tussen de partijen is gesloten ten aanzien van de interpretatie van het verdrag, en met elke relevante regel van het internationaal die van toepassing is bij de betrekkingen tussen de partijen.

De veelheid aan juridische instrumenten ter bescherming van de sociale rechten mag niet leiden tot de nivellering naar beneden van de bescherming die zij toekennen, maar integendeel tot een verhoging ervan: in de praktijk van de staten, de wetgevers en hun rechters moeten de verschillende waarborgingen elkaar aanvullen, elkaar wederzijds versterken, en in een geïntegreerde benadering wordt de interpretatie van elke waarborging verrijkt met het feit dat er rekening wordt gehouden met de andere interpretaties en met de reeds bestaande of toekomstige consensus die zij tot stand brengen.

3. De doeltreffendheid van het Europees Sociaal Handvest verbeteren

De doeltreffendheid van het Sociaal Handvest verbeteren houdt in de eerste plaats in dat er moet worden gewerkt aan een zo uniform mogelijke toepassing van dit instrument in elke regionale ruimte van de Raad van Europa.

Daarvoor moeten eerst alle lidstaten van de Raad van Europa gebonden zijn door dezelfde tekst van waarborging van de sociale rechten. Het herziene Europees Sociaal Handvest vormt de meest geactualiseerde uitdrukking van de Europese opvattingen inzake sociale rechten. De bekrachtiging ervan door alle lidstaten is dus prioritair. Een plechtige oproep en een aansporing tot bekrachtiging, komende van de organen van zowel de Raad van Europa als van de Europese Unie, zou hiervoor zeer nuttig zijn. Bovendien zouden de staten die het geheel van de bepalingen van dit instrument niet hebben aanvaard, ertoe moeten worden aangezet de resterende bepalingen te aanvaarden, te beginnen bij degene die de harde kern van het Handvest vormen, namelijk de artikelen betreffende het recht op arbeid (art. 1), het Recht op vrijheid van organisatie (art. 5), het recht op collectief onderhandelen (art. 6), het recht van kinderen en jeugdige personen op bescherming (art. 7), het recht op sociale zekerheid (art. 12), het recht op sociale en geneeskundige bijstand (art. 13), het recht van het gezin op bescherming (art. 16), het recht van migrerende werknemers en hun gezinnen op bescherming en bijstand (art. 19) en het Recht op gelijke kansen en gelijkebehandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie naar geslacht (art. 20).

Voor een uniforme toepassing van het Europees Sociaal Handvest moeten ook alle lidstaten van de Raad van Europa de mechanismen van waarborging van de beschermde rechten aanvaarden, zowel op Europees vlak als op nationaal vlak. De verwezenlijking van deze doelstelling veronderstelt de algemene bekrachtiging van het Protocol van 1995 tot instelling van een procedure van collectieve klachten. Opdat deze bekrachtiging de beste kansen zou bieden voor een 'doeltreffende tenuitvoerlegging van de sociale rechten' (Inleiding van het Protocol van 1995) en de deelname van de burger aan dit proces zou bevorderen, moeten de staten worden

uitgenodigd om ze systematisch te koppelen aan een verklaring waarin het klachtrecht van de nationale NGO's (art. 2, § 1 van het Protocol van 1995). Gezien het collectieve karakter van bovengenoemde klachten en gezien het feit dat ze vroegtijdig kunnen worden ingediend, zou dit het aantal aanhangigmakingen aanzienlijk doen dalen, zowel bij de nationale rechtbanken als bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Een zo ruim mogelijke toepassing van het Sociaal Handvest verzekeren veronderstelt trouwens dat de zeer belangrijke rol van de nationale instellingen ter zake wordt bevorderd, met name op rechterlijk gebied, door een betere opleiding/voorlichting van de wetgevers, de bestuursorganen en de rechters, dankzij een meer gestructureerde uitwisseling van goede werkwijzen, evenals door middel van een systematische vertaling van de beslissingen van het Europees Comité voor sociale rechten in de landsta(a)l(en) van de desbetreffende staat, teneinde ze toegankelijker te maken. Dit zou stroken met het subsidiariteitsbeginsel dat voorrang geeft aan het zoeken naar oplossingen op nationaal gebied en zou moeten worden ontwikkeld overeenkomstig de aanbevelingen van het Ministercomité van de Raad van Europa voor wat de tenuitvoerlegging van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens betreft.

De goedkeuring van bepaalde praktische maatregelen ter stabilisatie en versterking van de Europese beschermingsvoorziening zou het mogelijk maken de effectieve tenuitvoerlegging van het Europees Sociaal Handvest nog verder te verbeteren.

Sommige bepalingen van het Protocol van Turijn van 1991 worden tot op vandaag niet toegepast, omdat dit protocol niet is bekrachtigd door alle staten die het Europees Sociaal Handvest van 1961 hebben ondertekend. Dat geldt met name voor de bepaling die voorziet in de verkiezing van de leden van het Europees Comité voor sociale rechten door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, in navolging van de rechters van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Wat de bepaling betreft die de rol van het Europees Comité voor sociale rechten vastlegt, die heeft bij de toepassing ervan nog te lijden onder steeds terugkerende betwistingen van bepaalde staten. Het systeem als geheel zou aan leesbaarheid en aan rechtszekerheid winnen als de rollen van elk van de verschillende organen van het Handvest duidelijk zouden worden herbevestigd: in het Europees Comité voor sociale rechten, de juridische beoordeling van de nationale situaties; in het Ministercomité van de Raad van Europa, de follow-up van de toepassing van de beslissingen van het Europees Comité voor sociale rechten; en in het Regeringscomité, de voorbereiding van de werken van het Ministercomité.

Een formele verklaring van het Ministercomité, maar ook de ontwikkeling van een praktijk die bestaat uit het onmiddellijk openbaar bekend maken van de beslissingen van het Europees Comité voor sociale rechten over collectieve klachten, zouden bovendien bijdragen tot een dergelijke verduidelijking.

De Europese beschermingsvoorziening versterken, betekent ook ze de materiële middelen geven om optimaal te functioneren: door het aantal leden van het Europees Comité voor sociale rechten op te trekken, door de verhoging van het aantal juristen die het Comité bij zijn werkzaamheden bijstaan en door de bijbehorende verhoging van het budget dat wordt uitgetrokken voor de bevordering en bescherming van de sociale rechten.

Ten slotte zou het stroken met de ondeelbaarheid van het geheel van de burgerlijke, culturele, economische, politieke en sociale rechten om de gelijke behandeling tussen het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest te versterken. De tenuitvoerlegging van

een vernieuwd beleid van externe communicatie van de Raad van Europa, inclusief de initiatieven gericht op onderricht in mensenrechten, tegelijk met de goedkeuring van gepaste interne reorganisatiemaatregelen, zou daartoe kunnen bijdragen. Wat er ook zou kunnen toe bijdragen is een beleid van uitvoering van de beslissingen van het Europees Comité voor sociale rechten dat op een lijn staat met het beleid dat is goedgekeurd ten aanzien van de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

4. Het potentieel van de synergieën tussen de Raad van Europa en de Europese Unie inzake sociale rechten maximaliseren

De bescherming van de sociale grondrechten binnen het recht van de Europese Unie is aanzienlijk vooruit gegaan sinds de inwerkingtreding van de Europese Akte op 1 juli 1987, die voor het eerst een verwijzing naar de Europese verdragen in het Europees Sociaal Handvest heeft geïntroduceerd (zie momenteel artikel 151 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie). De goedkeuring van het Gemeenschapshandvest van sociale grondrechten van de werkenden tijdens de Europese Raad van Straatsburg van 11 en 12 december 1989, evenals de goedkeuring van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in 2000 uitgevaardigd alvorens te worden opgenomen in de verdragen door het Verdrag van Lissabon, hebben nogmaals tegelijk de rol van het Hof van Justitie bij de bescherming van de sociale rechten en de rol van het afgeleid recht van de Europese Unie versterkt.

Toch blijven er moeilijkheden. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie blijft selectief in zijn opname van de sociale grondrechten. Zo maakt het geen melding van het recht op arbeid, het recht op een billijk loon, het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting of het recht op huisvesting, dat door het herziene Europees Sociaal Handvest wordt erkend. Bovendien, hoewel verscheidene bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie rechtstreeks geïnspireerd zijn door het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa, mogen deze bepalingen niet worden gelezen in functie van de interpretatie die het Europees Comité van de sociale rechten ervan geeft: het contrast met de status die de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens krijgt is frappant (art. 52 § 3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

De engagementen van de lidstaten van de Europese Unie in het stelsel van het Europees Sociaal Handvest blijven bovendien uiteenlopend: niet alle lidstaten hebben het herziene Europees Sociaal Handvest bekrachtigd, en ze hebben niet dezelfde bepalingen van het Europees Sociaal Handvest aanvaard. Geconfronteerd met deze situatie aarzelt het Hof van Justitie van de Europese Unie om het Europees Sociaal Handvest te erkennen als inspiratiebron voor de ontwikkeling van de grondrechten bij de algemene rechtsbeginselen waarvan het de naleving verzekert overeenkomstig het mandaat van artikel 6 § 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Het resultaat van deze situatie is een vicieuze cirkel: omdat het Europees Sociaal Handvest niet het voorwerp is van een materiële ontvangst in het recht van de Europese Unie, naar het voorbeeld van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, is het Europees Comité van de sociale rechten van mening dat het voorbarig is te veronderstellen dat de eisen van het

Europees Sociaal Handvest verenigbaar zijn met de maatregelen die zijn genomen door de lidstaten van de EU teneinde zich te schikken naar de verplichtingen die voortvloeien uit het recht van de EU, onder controle van het Hof van Justitie (Europees Comité van de sociale rechten, Confédération générale du travail (CGT) v. Frankrijk, klacht nr. 55/2009, beslissing over de gegrondheid van 23 juni 2010, para. 33-42). Dit brengt een risico op conflict teweeg tussen de twee gehelen van normen (Europees Comité van de sociale rechten, Algemene Arbeidersconfederatie van Zweden (LO) en Algemene Confederatie van kaderleden, ambtenaren en bedienden (TCO) v. Zweden, klacht nr. 85/2012, beslissing over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van 3 juli 2013). Daarom heeft de secretaris-generaal van de Raad van Europa, in zijn rapport over de Situatie van de democratie, de mensenrechten en de rechtstaat in Europa, dat zal worden voorgesteld op de 124ste vergadering van het Ministercomité van de Raad van Europa, die op 5 en 6 mei 2014 plaatsvindt in Wenen, de mening geuit dat het er dringend pragmatische manieren dienen te worden gevonden om de tegenspraken tussen het Europees Sociaal Handvest en de normen van de Europese Unie op te lossen.

Aan deze oproep moet gehoor worden gegeven. Om uit de huidige situatie te geraken zouden er verscheidene maatregelen kunnen worden genomen:

(i) De Europese Commissie zou alle lidstaten van de EU kunnen aanbevelen het herziene Europees Sociaal Handvest te bekrachtigen en een geheel van bepalingen van dit instrument te aanvaarden, in functie van hun relevantie voor de bevoegdheidsgebieden van de Europese Unie. Hierdoor zou de uniformiteit van toepassing van het recht van de Europese Unie worden bevorderd.

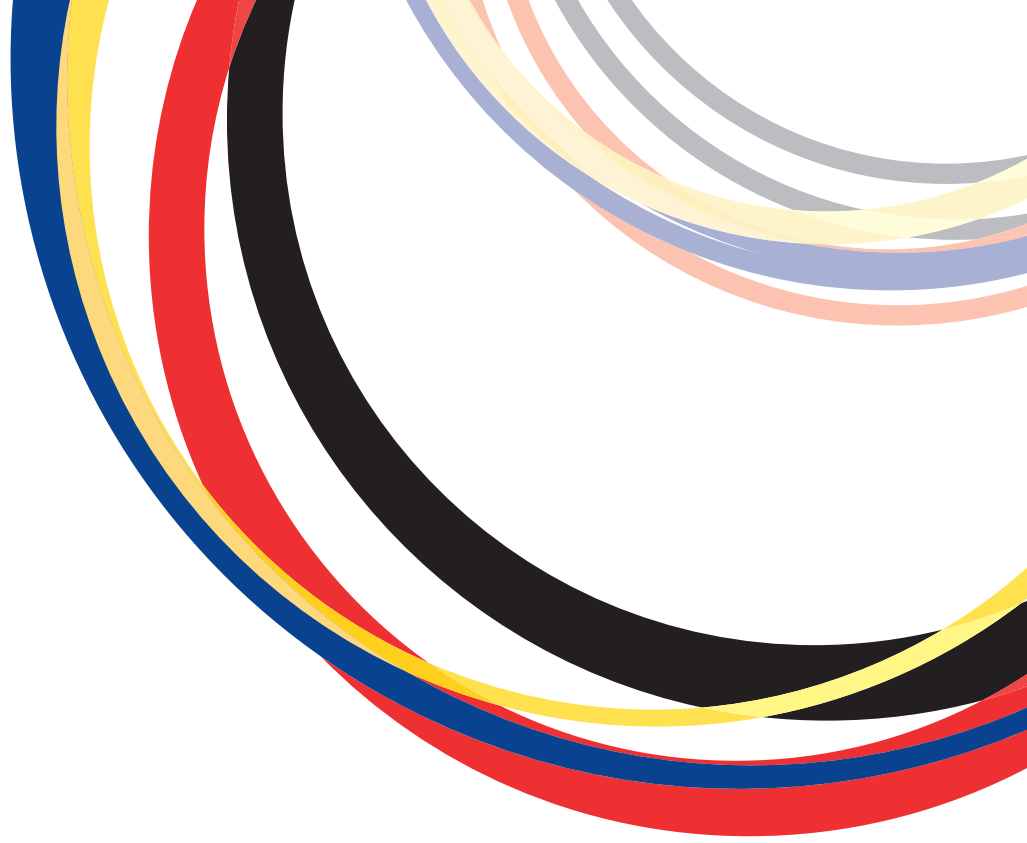
(ii) Op dezelfde manier zou de Commissie, conform het Memorandum van overeenstemming tussen de Raad van Europa en de Europese Unie, er kunnen op toezien dat er systematisch rekening wordt gehouden met het Europees Sociaal Handvest bij de uitwerking van de teksten van afgeleid recht van de Europese Unie die betrekking hebben op de domeinen die onder het Handvest vallen (zie met name paragrafen 17 en 19 van het Memorandum van overeenstemming tussen de Raad van Europa en de Europese Unie). Dit engagement zou kunnen worden uitgebreid tot de voorbereiding van de protocols van overeenstemming met de lidstaten die genieten van het Europees stabiliteitsmechanisme, teneinde te verzekeren dat de hervormingen die zijn doorgevoerd om de macro-economische evenwichten te verzekeren, in geen geval zullen leiden tot het aanbrengen van beperkingen aan de rechten van het Europees Sociaal Handvest: dergelijke beperkingen zouden immers niet gerechtvaardigd zijn ten aanzien van het Handvest (Europees Comité voor sociale rechten, algemene inleiding tot Conclusies XIX-2 van 2009 over de gevolgen van de economische crisis op de sociale rechten). De opname van een verwijzing naar het Sociaal Handvest in de impactstudies die zijn voorbereid onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie zouden tegelijkertijd een toepassing vormen van de 'horizontale sociale clausule' van artikel 9 van het Verdrag over de werking van Europese Unie, dat bepaalt dat de Unie rekening houdt met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid'.

(iii) Ten slotte zouden de Raad van Europa en de Europese Unie, ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van de inwerkingtreding van het Europees Sociaal Handvest, een gezamenlijke werkgroep tot stand kunnen brengen die een antwoord biedt op de juridische en technische

vragen die rijzen door de toetreding van de Europese Unie tot het herziene Europees Sociaal Handvest. Zowel het Europees Parlement als de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa hebben verklaard voorstander te zijn van een dergelijke toetreding (Resolutie van het Europees Parlement van 27 februari 2014 betreffende de situatie van de grondrechten in de Europese Unie (2012) (2013/2078(INI)), para. op. 8; Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, Resolutie van 8 december 2014 betreffende de tenuitvoerlegging van het Memorandum van overeenstemming tussen de Raad van Europa en de Europese Unie (rapp. K. Lundgren), para. 7), en het is met name de afwezigheid van elk initiatief in deze richting die het Europees Comité voor sociale rechten heeft gebracht tot zijn mening dat er geen enkel vermoeden van conformiteit met de eisen van het Europees Sociaal Handvest kan worden gehecht aan de verplichtingen die voortvloeien uit het recht van de Europese Unie (C.E.D.S., Confédération générale du travail (CGT) v. Frankrijk, klacht nr. 55/2009, beslissing over de grondigheid van 23 juni 2010, para. 36).

Coord.: J.-F., AKANDJI-KOMBÉ (Paris)

B. ACIMUZ (Istanbul), N. BOCCADORO (Paris), N. BERNARD (Bruxelles), O. DE SCHUTTER (Louvain), C. DELIYANNI-DIMITRAKOU (Thessaloniki), C.-S. DIMITROULIAS (Strasbourg), K. DOGAN YENISEY (Istanbul), P. DORSSEMONT (Louvain), M. ENGIN (Istanbul), G. GUIGLIA (Verona), P. KENNA (Galway), J. KENNER (Nottingham), C. KOLLONAY-LEHOCZKY (Budapest), A.-M. KONSTA (Thessaloniki), S. LAULOM (Lyon), M. LE FRIANT (Avignon), K. LÖRCHER (Bruxelles), C. LOUGARRE (Southampton), J.-B. MARIE (Strasbourg), A. NOLAN (Nottingham), F. PROIETTI (Roma), A.T. RIBEIRO (Porto), N. RODEAN (Verona), A. RURKA (Paris), J. SARMENTO BARRA (Paris), D. SINOUE (la Rochelle/Paris), S. VAN DROOGHENBROECK (Bruxelles), I. VAN HIEL (Ghent), P. VIELLE (Louvain), Ö. YÜCEL DERICILER (Istanbul).



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
Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid

D/2015/10.770.18