

DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID: EEN MIJLPAAL VOOR DE EUROPESE SOCIALEZEKERHEIDSTELSELS?

DOOR | **BIANCA PRAET*** en **MARC MORSA****

*Master in de rechten, UGent

**Adviseur internationale strategieën, Senior Legal Officer, FOD Sociale Zekerheid; wetenschappelijk medewerker, Faculté de droit, Université catholique de Louvain

1. ALGEMENE INLEIDING

Hoewel de uitbreiding van de sociale bescherming in veel delen van de wereld aanzienlijk is verbeterd, is het recht van de mens op sociale zekerheid voor het merendeel van de wereldbevolking nog geen realiteit, zoals de COVID-19-pandemie onverwachts heeft aangetoond. Slechts 45% van de wereldbevolking ontvangt daadwerkelijk ten minste één socialezekerheidsuitkering, terwijl de overige 55% – bijna 4 miljard mensen – geen bescherming geniet.¹ De consensus over universele sociale bescherming en de dringende noodzaak van een effectieve dekking is nog nooit zo duidelijk geweest als in het afgelopen decennium, en is nog versterkt door de cruciale rol van sociale bescherming bij de aanpak van de gevolgen van de COVID-19-pandemie.²

Net als het normatief corpus dat door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) op grond van haar constitutionele mandaat is ontwikkeld, beoogt de Europese Code inzake sociale zekerheid de lidstaten van de Raad van Europa aan te moedigen om hun socialezekerheidsstelsels te ontwikkelen, maar op een wijze die een hoger niveau van bescherming garandeert dan de minimumnorm die door het Internationaal Arbeidsverdrag nr. 102 is vastgesteld. Het doel van deze reeks minimumnormen inzake sociale zekerheid is de ontwikkeling van de sociale zekerheid in alle lidstaten van de Raad van Europa te stimuleren, zodat zij geleidelijk het hoogst mogelijke niveau kunnen bereiken. Daartoe legt de Code een reeks normen vast waartoe de partijen zich verbinden om deze op te nemen in hun socialezekerheidsstelsel. De Code bepaalt normen en minimumbeschermingsdrempels die de partijen moeten garanderen op gebieden als geneeskundige verzorging, ziekte-uitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, ouderdomsuitkeringen, uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, gezinsbijslagen, moederschapsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen, uitkeringen van nabestaanden, enz.³

(1) BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*, 2017.

(2) OIT, *Bâtir l'avenir de la protection sociale pour un monde du travail centré sur l'humain*, CIT, 2021.

(3) De herziene Code is nog niet in werking getreden omdat tot dusver slechts één staat hem heeft bekrachtigd.

De Europese Code inzake sociale zekerheid geeft (net als het normenstelsel van de IAO) concreet gestalte aan het recht van het individu op sociale zekerheid uit hoofde van artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) wat betreft de formele dekking, de hoogte van de vergoeding bij het optreden van een sociaal risico en de duur van de vergoeding. Een ander kenmerk van de Code (dat ook een van zijn sterke punten vormt) is de buigzaamheid of flexibiliteit ervan. Net zoals het Sociaal Handvest een bekrachtiging à la carte biedt om een maximale bekrachtiging mogelijk te maken, bepaalt de Code – op soortgelijke wijze – dat elke Staat verplicht is de normen van ten minste zes van de eventualiteiten na te leven.⁴ De staten kunnen kiezen welke contingentie zij zullen bekrachtigen, maar één daarvan moet betrekking hebben op het risico van werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeval, invaliditeit of overleving. Bovendien telt ouderdom voor ‘drie’ en gezondheidszorg voor ‘twee’, waaruit blijkt dat de Raad van Europa meer belang hecht aan deze twee eventualiteiten dan aan de andere zeven. Bovendien gaat het om minimumnormen die de staten niet beletten een ruimere dekking van de sociale bescherming te bieden. Daarnaast maakt de formulering van de bepalingen van het wetboek toepassing mogelijk ongeacht het betrokken socialezekerheidsmodel, of het nu een Bismarckiaans, Beveridgiaans of Scandinavisch model is. Bovendien benadrukt de rechtsleer terecht dat het om een relatieve vorm van harmonisatie gaat nu er heel wat normen worden geformuleerd die verband houden met de nationale situatie: het niveau van de prestaties moet worden vergeleken met het niveau van de werknemers in het land.⁵ Ten slotte zijn de bepalingen van de Code vastgelegd in specifieke sociale minima waarmee de nationale systemen vergeleken kunnen worden; ook kunnen de hervormingsplannen getoetst worden op hun verenigbaarheid met de normen.⁶

Een van de zwakke punten die vaak aan de kaak worden gesteld met betrekking tot de Europese Code inzake sociale zekerheid is echter de zwakte van het toezichtmechanisme voor de naleving van de Code en van het protocol ervan⁷: “de sancties zijn in wezen mild en nodigen de overtredende staten uit om zich weer aan de normen aan te passen”⁸. Hetzelfde verwijt wordt overigens geformuleerd ten aanzien van het Europees

(4) De Code bevat negen delen die overeenstemmen met de negen risico's die werden gedekt door de meest ontwikkelde socialezekerheidsstelsels van destijds (jaren 1960).

(5) Schoukens, P., *Instruments of the Council of Europe and interpretation problems*, in Pennings, F. (eds.), *International Social Security Standards*, Intersentia, p. 80, 2008, verduidelijkt dat “de meeste bepalingen over beschermingsniveaus het (gemiddelde) inkomen uit arbeid in het land gebruiken (zie artikelen 65-67) als referentienorm. Zo moet volgens deze norm het ouderdomspensioen van de verzekerde minstens gelijk zijn aan een minimaal inkomensvervangingspercentage (40%) van wat een geschoolde of ongeschoolde in het land gemiddeld verdient. De absolute (minimum)inkomensnormen, die in alle ondertekenende staten gelden, worden dus niet toegepast” [vrije vertaling].

(6) Schoukens, P., *EU social security Law: the hidden 'social' model*, Universiteit van Tilburg, 19 februari 2016.

(7) Zie Alston, P. (betreffende het toezichtsmechanisme van het Europees Sociaal Handvest), *Assessing the strengths and weaknesses of the European Social Charter's Supervisory system*, in *Social Rights in Europe*, 45, de Búrca, G. en de Witte, B., eds., Oxford University Press, 2005.

(8) Schoukens, P., *EU social security Law: the hidden 'social' model*, Universiteit van Tilburg, 19 februari 2016.

Sociaal Handvest, waarvan het mechanisme door de rechtsleer wordt gekwalificeerd als “omslachtig, traag en complex”.⁹

Dit artikel streeft een weliswaar beperkte maar nuttige ambitie na, aangezien het er in hoofdzaak om gaat de lezers een overzicht te bieden van dit instrument van de Raad van Europa, de Europese Code inzake sociale zekerheid, waarvan de zichtbaarheid te vaak wordt overschaduwd door die van het sociaal handvest. De presentatie is klassiek, want na een korte uiteenzetting over de ontstaansgeschiedenis van dit instrument en de verbanden met andere instrumenten waarmee het nauw samenhangt, geven wij een kort overzicht van de bepalingen die in de Europese Code inzake sociale zekerheid zijn opgenomen door de interne logica ervan te volgen en de negen sociale risico's achtereenvolgens volgens hetzelfde analytische stramien uit te werken.¹⁰ Tenslotte kan de doeltreffendheid van de Code niet worden vermeden, hetgeen vragen doet rijzen over de doeltreffendheid van het toezichtmechanisme. In dit verband geeft Hatem Kotrane een duidelijke uiteenzetting van de kwestie van de *rechtvaardigheid* van de economische en sociale rechten in het kader van de mondialisering¹¹: “*kan het ideaal van de vrije mens, die burgerlijke en politieke vrijheden geniet en vrij is van angst en ellende, slechts worden verwezenlijkt indien de voorwaarden worden geschapen die eenieder in staat stellen zijn burgerlijke en politieke rechten te genieten, alsmede zijn economische, sociale en culturele rechten?*”. Er zijn zoveel vragen gerezen en zoveel oplossingen moeten worden uitgevonden of opnieuw uitgevonden, waarvan er één (naast andere) ongetwijfeld de versterking is van de internationale mechanismen die tot doel hebben de verdragsstaten doeltreffender te doen voldoen aan de internationale verplichtingen die zij zijn aangegaan na de bekrachtiging van de internationale mensenrechteninstrumenten. We zullen een beknopte analyse maken van het ingevoerde toezichtmechanisme en de wijzigingen die daarin zijn aangebracht; zo kunnen wij enkele moeilijkheden in verband met de toepassing van de Code zelf opsporen.

2. HISTORISCHE ACHTERGROND

Sinds haar oprichting in 1949 heeft de Raad van Europa een belangrijke rol gespeeld bij de bescherming van socialezekerheidsrechten in Europa. Dit werd reeds duidelijk bij de eerste zitting van de Raadgevende Vergadering, waar sociale zekerheid werd beklemtoond als één van de manieren om een voldoende levensstandaard te voorzien

(9) Zie in die zin Pettiti, C., La Charte sociale européenne révisée, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, nr. 29, p. 7, januari 1997; Akandji-Kombe, J.-F., L'application de la charte européenne : la mise en œuvre de la procédure des réclamations collectives, *Revue Droit social*, nr. 9/10, pp. 888-889, september-oktober 2000, die schrijft: “ondanks alles is het (het Sociaal Handvest) er niet in geslaagd het imago te krijgen van een instrument dat een hoofdzakelijk juridische toepassing kan krijgen. Dit is ongetwijfeld te wijten aan de structurele zwakte van het controlemechanisme (...) en aan het gebrek aan publiciteit rond de conclusies van het comité”. Zie ook Wasecha, L., *Le système de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne : sa genèse, sa mise en pratique, sa résultats et proposition d'amendement*, Librairie Droz S.A., Genève, 1980.

(10) Deze negen delen zijn allemaal volgens hetzelfde plan opgebouwd; hierin gedefinieerd zijn: de gedekte eventualiteit, het persoonlijke toepassingsgebied dat bepaalt welke personen beschermd zijn, het materiële toepassingsgebied dat het soort prestaties bepaalt, de voorwaarden voor het openen van het recht op prestaties, het niveau van de prestaties, de duur van de dienstverlening en, in voorkomend geval, de wachttijden.

(11) Kotrane, H., La question de la justiciabilité des droits, in Daugareilh, I. (red.), *Mondialisation, Travail et Droits Fondamentaux*, Bruylant, p. 263, 2005.

voor de inwoners van Europa.¹² Op 24 augustus 1950 heeft de Parlementaire Vergadering Aanbeveling 28 (1950) aangenomen waarbij men opriep tot het ontwerpen van een Europese Code inzake Sociale Zekerheid.¹³ Het Comité van Ministers heeft deze aanbeveling goedgekeurd op 5 november 1950, waarna aan het Comité van Experts inzake Sociale Zekerheid de opdracht werd gegeven een ontwerp te maken van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid.¹⁴

Zoals uit de preambule van de Europese Code blijkt, is het hoofddoel ervan de sociale vooruitgang in de lidstaten van de Raad van Europa te bevorderen en de socialezekerheidskosten te harmoniseren. Het aan de Code gehechte protocol strekt ertoe de prestaties van de sociale zekerheid op te trekken tot een nog hoger niveau dan dat waarin de Code zelf voorziet. Om deze twee doelstellingen te verwezenlijken is een internationaal instrument opgesteld dat de minimumnorm voor sociale zekerheid die in 1952 door de Algemene Conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie in Verdrag nr. 102 is vastgesteld, op een hoger niveau brengt en beter aangepast is aan de Europese realiteit.¹⁵ De Europese Code inzake sociale zekerheid is met zijn 83 artikelen, bijlagen en protocol wellicht het meest omvangrijke verdrag van de Raad van Europa.

De Code werd uiteindelijk op 11 maart 1964 aangenomen door het Comité van Ministers en trad in werking op 17 maart 1968. In deze code kan men een definitie terugvinden voor de negen klassieke takken van de sociale zekerheid en werd ook een minimumstandaard uitgewerkt. De bedoeling is om zo de ontwikkeling van de sociale zekerheid in de lidstaten aan te moedigen zodanig dat dit een zo hoog mogelijk niveau kan bereiken. Van meet af aan was de Parlementaire Vergadering van mening dat deze Code zou moeten worden voorbereid in de vorm van een Verdrag door de Raad van Europa in samenwerking met de IAO, waarvan de documentatie de basis moest verschaffen voor alle werkzaamheden van de Raad van Europa en dat het Verdrag moest worden aangenomen door een Europese Arbeidsconferentie, samengesteld volgens de regels die voor de IAO gelden op basis van een tripartiete vertegenwoordiging van regeringen, werkgevers en werknemers. De verbanden tussen de Europese Code inzake sociale zekerheid en de IAO-verdragen en in het bijzonder de minimumnorm van Verdrag nr. 102 waren aldus duidelijk vastgelegd.

Maar de symmetrie met de IAO houdt daar niet op! Net als de grondwet van de IAO (oprichtingsakte van de IAO opgenomen in het Verdrag van Versailles van 1919), benadrukt de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in haar aanbeveling aan het comité van ministers de fundamentele bijdrage van de sociale zekerheid tot de verwezenlijking van sociale rechtvaardigheid.¹⁶ Want, zo benadrukt de Parlementaire

(12) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 7, 2002.

(13) <https://pace.coe.int/en/files/14003/html> (tekst van aanbeveling nr. 28 aangenomen op 24 augustus 1950 door de Parlementaire Vergadering). Aangenomen op 24 augustus 1950 ter afsluiting van het debat over het verslag van de Commissie Sociale Zaken. Zie doc AS (2) 81 en zitting van 24 augustus 1950.

(14) https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e3a95.

(15) Zie Morsa, M., *L'Organisation internationale du travail : aspects institutionnels et matériels à l'aune des défis sociaux*, préface Lyon-Caen, A., Anthémis, 2021 (in voorbereiding).

(16) Supiot, A., *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010.

Vergadering, “in een beschaafde natie vormt het de bescherming van het volk tegen tegenspoed. Het is ook het meest doeltreffende middel om armoede en ellende te bestrijden. [...] De Vergadering is ervan overtuigd dat een van de beste middelen om de vrede in Europa te handhaven, is dat alle naties zich onvermoeibaar inspannen om te voorzien in de vitale behoeften van werknemers en mensen met lage inkomens”.¹⁷ Zij stelt vast dat de sociale zekerheid vandaag en gisteren één van de beste waarborgen van democratische instellingen tegen de gevaren van totalitaire dictaturen vormt. Net als de controleorganen van de IAO beschouwt de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa de sociale zekerheid als een internationaal mensenrecht en dus als een van de fundamentele vrijheden en rechten waarop elke mens aanspraak kan maken.¹⁸ De Parlementaire Vergadering is van mening dat eenieder recht heeft op een levensstandaard die voldoende is om zijn gezondheid, zijn welzijn en die van zijn gezin te waarborgen, met name voor voeding, kleding, huisvesting, medische zorg en de noodzakelijke sociale diensten. Daartoe heeft eenieder recht op zekerheid in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, ouderdom, weduwnaar- of weduwschap of een ander verlies van bestaansmiddelen ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

(17) Aanbeveling strekkende tot de invoering van een Europese Code inzake sociale zekerheid, bijlage-addendum bij Aanbeveling 28 van de Bundel van aanbevelingen en resoluties, deel 1, augustus 1950.

(18) Voor een grondig onderzoek van het mensenrechtenkader inzake sociale zekerheid, zie IAO, algemene studie van 2011. De universele erkenning van de sociale zekerheid als recht van eenieder die gebaseerd is op de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie werd bekrachtigd door de verwijzing naar het recht op sociale zekerheid in de Universele Verklaring van de rechten van de mens, 1948 (Universele Verklaring van de rechten van de mens, 1948, artikel 22 en 25), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ICESCR), 1966, artikel 9. In 2007 heeft het Comité van de Verenigde Naties voor economische, sociale en culturele rechten (CESCR), dat verantwoordelijk is voor de follow-up van de uitvoering van het ICESCR door de ondertekenende staten, de verplichting van de staten om het recht op sociale zekerheid na te leven, te beschermen en ten uitvoer te leggen, verduidelijkt in zijn Algemene Opmerking nr. 19 (Het recht op sociale zekerheid (artikel 9 van het Pact), 4 feb. 2008, document E./C.12/GC/19, par. 43-51). Bij het definiëren van deze verplichtingen heeft het CESCR als bron van internationaal recht de IAO-normen inzake sociale zekerheid gebruikt die de staten de algemene verantwoordelijkheid toekennen voor het opzetten en beheren van het socialezekerheidsstelsel, en in vele andere internationale en regionale verdragen die de verplichtingen van staten specificeren om het recht op sociale zekerheid te eerbiedigen, te beschermen, na te komen en te waarborgen (waaronder, op mondiaal niveau: het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, 1965, artikel 5(e)(iv); het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van 1979, artikel 11(1)(e), artikel 11(2)(b) en artikel 14(2)(c); het Verdrag inzake de rechten van het kind van 1989, artikel 26 en artikel 27(1); het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden van 1990, artikel 27 en artikel 54; en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 2006, artikel 28; en, op regionaal niveau: Amerikaanse Verklaring van de Rechten en Plichten van de Mens, 1948; Aanvullend Protocol bij het Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens op het gebied van Economische, Sociale en Culturele Rechten (“Protocol van San Salvador”), 1988; Afrikaans Handvest van de Rechten van de Mens en de Volkeren, 1981; Afrikaans Handvest inzake de Rechten en het Welzijn van het Kind, 1990; het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (Raad van Europa), 1950 en het Europees Sociaal Handvest, 1961, wat herzien is in 1996). Tegelijkertijd is het recht op sociale zekerheid gedefinieerd en geconcretiseerd in een samenhangend geheel van internationale en regionale wettelijke normen, waarbij de IAO een voortrekkersrol heeft gespeeld door haar verdragen en aanbevelingen inzake sociale zekerheid goed te keuren. Het normatieve corpus dat de Organisatie in de loop der jaren heeft ontwikkeld, heeft bijgedragen tot de totstandkoming van een internationaal socialezekerheidsrecht, dat een solide juridische grondslag geeft aan het mensenrecht op sociale zekerheid en de nationale socialezekerheidsstelsels aan de rechtsstaat heeft onderworpen (Overzichtsstudie van 2011, par. 15). De interacties tussen het internationaal socialezekerheidsrecht en het internationaal mensenrechtenrecht hebben gediend als motor voor de geleidelijke ontwikkeling van de sociale zekerheid in de wereld, door deze rechten te laten steunen op minimale beschermingsnormen (*Ibid.*, par. 158 en 159).

3. VERBAND MET ANDERE INTERNATIONALE INSTRUMENTEN

3.1. LINK MET VERDRAG 102 INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE

3.1.1. Het IAO-verdrag nr. 102 (minimumnorm) als model voor de uitwerking van de Europese Code inzake sociale zekerheid

Twee jaar nadat de opdracht werd gegeven voor het ontwerp van de Code, kwam binnen de Internationale Arbeidsorganisatie Verdrag nr. 102 tot stand. Dit verdrag bepaalt minimumstandaarden voor de negen klassieke takken van de sociale zekerheid.¹⁹ Wanneer we het verdrag vergelijken met de Code, zien we zeer veel gelijkenissen. Dit is niet meer dan normaal, gelet op de aanbeveling van de Parlementaire Vergadering waar men reeds duidelijk maakt dat een samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie nodig is en dat de documenten van de organisatie als basis voor de Code zouden dienen.²⁰ Het comité van Ministers besliste dan ook dat Verdrag nr. 102 als model moest dienen voor de Europese Code inzake Sociale Zekerheid.

Hoewel de Code en Verdrag nr. 102 veel gelijkenissen vertonen, zijn er ook belangrijke verschillen op te merken. De bedoeling van de Code was om een hoger niveau van sociale zekerheid als minimum op te leggen dan hetgeen Verdrag nr. 102 voorziet.²¹ Toch is er een duidelijke link tussen de Code en de Internationale Arbeidsorganisatie. Deze link komt duidelijk naar boven in de toezichtsprocedure²², waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het Comité van Deskundigen voor de Toepassing van Verdragen en Aanbevelingen van de IAO.

Verdrag nr. 102 blijft het enige internationale instrument dat een systemische benadering van de sociale zekerheid voorstelt: het geeft de staat de algemene verantwoordelijkheid om een systeem in te voeren en te handhaven dat de bescherming van zijn bevolking waarborgt in een reeks situaties die zich in de loop van een leven kunnen voordoen, ook wanneer deze voortvloeien uit systemische schokken, door te verwijzen naar fundamentele beginselen en kwalitatieve en kwantitatieve drempels en door middel van bijdragende en niet-bijdragende mechanismen. Deze situaties omvatten de behoeften aan gezondheidszorg en inkomenszekerheid in geval van ziekte, werkloosheid, ouderdom, arbeidsletsel, moederschap, invaliditeit en overlijden van de kostwinner, alsmede die van gezinnen met kinderen. Verdrag nr. 102, dat de belangrijkste beginselen vastlegt die van toepassing zijn op het bestuur en de financiering van de betrokken instellingen, wordt aangevuld met meer geavanceerde normen die

(19) Dit zijn dezelfde takken als deze in de Code.

(20) "The Assembly is of the opinion that this Code should be prepared as a Convention by the Council of Europe, in collaboration with the ILO, whose documentation must be used as the basis for all the work in this field of the Council of Europe."

(21) Dit wordt vermeld in de Preambule Europese Code inzake Sociale Zekerheid, maar werd onder andere ook reeds duidelijk toen de Code nog in ontwerp was (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e3691).

(22) Deze wordt later in detail uiteengezet.

hogere beschermingsniveaus voor al deze situaties vaststellen (met uitzondering van de gezinsbijslagen)²³ en met normen voor de situatie van migrerende werknemers²⁴.

3.1.2. Verdrag nr. 102 versus Europese Code inzake sociale zekerheid

Om het belang en de draagwijdte van de Europese Code inzake sociale zekerheid en het aanvullend protocol beter te kunnen duiden, is een vergelijking tussen deze instrumenten en Verdrag nr. 102 van de Internationale Arbeidsconferentie van essentieel belang.

Het toepassingsgebied *ratione materiae* van Verdrag nr. 102 en van de Europese Code is identiek: het omvat de negen erkende takken van de sociale zekerheid, namelijk geneeskundige verzorging, ziekte-uitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, ouderdomspensioenen, uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, gezinsbijslag, moederschapszorg, uitkeringen bij invaliditeit, uitkeringen aan nabestaanden.

Het toepassingsgebied *ratione personae* van de twee internationale instrumenten is uitgedrukt in statistische termen, waardoor rekening kan worden gehouden met het bestaan van uiteenlopende nationale stelsels. Sommige nationale wetgevingen bepalen immers dat een socialezekerheidsstelsel alleen van toepassing is op werknemers of op de gehele beroepsbevolking, terwijl andere landen stelsels hebben opgezet voor alle personen die op hun grondgebied wonen en slechts over bescheiden middelen beschikken.

In beide instrumenten wordt een percentage van de bevolking vastgesteld dat moet worden beschermd. Voor de meeste takken van de sociale zekerheid wordt dit percentage voor de drie bovenvermelde stelsels als volgt vastgesteld:

- ofwel 50% van alle werknemers;
- ofwel 20% van alle ingezetenen;
- ofwel alle inwoners van wie de bestaansmiddelen bepaalde grenzen niet overschrijden.

Wat de berekening van de sociale uitkeringen betreft, laten de twee instrumenten de landen de vrije keuze tussen de drie beginselen die doorgaans voor de berekening van de uitkeringen worden gehanteerd. Deze moeten minstens gelijk zijn:

- ofwel aan een percentage van het loon dat de betrokkene verdiende voordat de gebeurtenis plaatsvond;
- ofwel aan een percentage van het loon van de volwassen arbeidskracht;
- ofwel aan een bedrag dat voldoende is om de betrokkene en zijn gezin in behoorlijke omstandigheden te laten leven.

(23) Verdrag (nr. 121) betreffende de uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, 1964 [tabel I gewijzigd in 1980]; Verdrag (nr. 128) betreffende de uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom en nabestaanden, 1967; Verdrag (nr. 130) betreffende geneeskundige verzorging en ziekte-uitkeringen, 1969; Verdrag (nr. 168) betreffende de bevordering van de werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid, 1988; Verdrag (nr. 183) betreffende de bescherming van het moederschap, 2000; en aanverwante aanbevelingen.

(24) Verdrag (nr. 118) betreffende de gelijke behandeling (sociale zekerheid), 1962; Verdrag (nr. 157) betreffende de bescherming van de rechten inzake sociale zekerheid, 1982 en bijbehorende aanbeveling.

Beide instrumenten stellen het minimumbedrag van de uitkering vast voor een standaardbegunstigde, die in de meeste gevallen een man is met een echtgenote en twee kinderen ten laste. Ze geven bovendien nauwkeurige aanwijzingen over de keuze van deze standaardbegunstigde. De aldus vastgestelde percentages zijn dezelfde in Verdrag nr. 102 en in de Europese Code.

Wat is dan het wezenlijke verschil tussen Verdrag nr. 102 en de Europese Code en in hoeverre stelt het instrument van de Raad van Europa een hogere norm voor sociale zekerheid voor? Het wezenlijke verschil ligt in het feit – dat niet mag worden genegeerd – dat Verdrag nr. 102, dat zich richt tot alle leden van de Internationale Arbeidsorganisatie, een lage minimumnorm vastlegt die het niet mogelijk maakt zich een juist beeld te vormen van het socialezekerheidsstelsel in zijn geheel. Verdrag nr. 102 kan immers door een land worden bekrachtigd wanneer het in drie van de negen takken van de sociale zekerheid de minimumnorm bereikt. Voor het overige wordt aan elk van deze takken dezelfde waarde toegekend. In termen van punten betekent dit dat een land 3 van de 9 punten moet halen om Verdrag nr. 102 te kunnen aannemen.

De Europese Code wijkt op de volgende twee punten af van Verdrag nr. 102:

- aan de verschillende takken wordt niet dezelfde waarde toegekend: de tak “ouderdomsuitkeringen” telt voor drie punten, de tak “ziekte-uitkeringen” telt voor twee punten en de zeven andere takken voor één punt; deze takken samen vertegenwoordigen dus in totaal twaalf punten; deze punten worden toegekend naargelang de omvang van de financiële last die uit de toepassing van elke tak voortvloeit;
- bovendien moet elk land dat voornemens is de Code te bekrachtigen zes van de twaalf punten behalen, hoewel drie van de negen punten voldoende waren voor de bekrachtiging van Verdrag nr. 102.

De bekrachtiging van de Code door een land betekent dus niet alleen dat de sociale zekerheid in dat land een bepaald niveau heeft bereikt, maar geeft ook aanwijzingen betreffende de lasten die voortvloeien uit het bestaande socialezekerheidsstelsel.

3.2. LINK MET HET EUROPEES SOCIAAL HANDVEST

3.2.1. Het recht op sociale zekerheid volgens het sociaal handvest en de naleving van de minimumnormen van de Europese Code inzake sociale zekerheid

Voordat de Code tot stand kwam, werd het Europees Sociaal Handvest (ESH) aangenomen dat voorziet in socio-economische rechten.²⁵ Het ESH heeft tot doel de sociale doelstellingen vast te stellen die de leden zullen trachten te verwezenlijken, en richting te geven aan het optreden van de Raad op sociaal gebied. Dit handvest zou (volgens de oprichters ervan) op dit vlak “de tegenhanger van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden vormen”²⁶ en sommige auteurs zien er zelfs een sociale grondwet voor Europa in²⁷.

(25) Het Europees Sociaal Handvest werd namelijk aangenomen in 1961.

(26) Mededeling van het comité van ministers, doc. 238, 20 mei 1954.

(27) De Schutter, O. (red), *The European Social Charter: A social constitution for Europe – La Charte sociale européenne : une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, 192 p., 2010.

Artikel 12 van het ESH voorziet in een recht op sociale zekerheid. Wanneer lidstaten artikel 12 van het ESH accepteren, moeten ze bewijzen dat het niveau van de sociale zekerheid minstens de minimumstandaarden van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid bereikt.²⁸ Op deze manier zullen lidstaten bij het tekenen van het Europees Sociaal Handvest indirect ook de Code accepteren.²⁹

Aangezien beide instrumenten nauw met elkaar verbonden zijn, moet de draagwijdte van artikel 12 van het sociaal handvest worden verduidelijkt.

3.2.2. Het recht op sociale zekerheid: artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest

3.2.2.1. Definitie

Artikel 12§1 van het ESH garandeert het recht op sociale zekerheid aan werknemers, met inbegrip van zelfstandigen, en hun rechthebbenden.³⁰ Daartoe moeten de verdragsluitende staten een socialezekerheidsstelsel opzetten dat in de wet is vastgelegd en in de praktijk functioneert. Het onderscheid tussen socialezekerheidsuitkeringen en andere uitkeringen, waaronder sociale bijstandsuitkeringen, is ingewikkeld. Om te bepalen welke uitkeringen socialezekerheidsuitkeringen (artikel 12 WSG) en welke sociale bijstandsuitkeringen (artikel 13 WSG) zijn, houdt het comité rekening met het doel en de voorwaarden voor het recht op de betrokken uitkering. In het geval van socialezekerheidsuitkeringen gaat het om uitkeringen die worden toegekend wanneer zich een risico voordoet, maar die niet bedoeld zijn ter compensatie van een eventuele toestand van behoefte die uit het risico zelf zou kunnen voortvloeien.^{31 32} De sociale zekerheid – die zowel universele stelsels als op het beroep gebaseerde en algemene stelsels betreft – omvat in de zin van artikel 12 ESC op premie- of bijdragebetaling berustende, niet op premie- of bijdragebetaling berustende en gemengde uitkeringen, die gekoppeld zijn aan het optreden van bepaalde risico's, maar die niet bedoeld zijn ter compensatie van een toestand van behoefte die uit het risico zelf zou kunnen voortvloeien.³³

3.2.2.2. Materiële en persoonlijke werkingsfeer

Er is sprake van een socialezekerheidsstelsel in de zin van artikel 12§1, ESC wanneer het voldoet aan de volgende criteria:³⁴

- het aantal gedekte risico's: het socialezekerheidsstelsel moet de traditionele risico's dekken: geneeskundige verzorging, ziekte-uitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, ouderdomspensioenen, uitkeringen bij arbeidsongevallen, gezinsbijslagen en moederschapsuitkeringen;^{35 36}

(28) In het Europees Sociaal Handvest van 1961 wordt verwezen naar de standaarden van Verdrag nr. 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie, aangezien de Code in 1961 nog niet bestond. In het herziene Europees Sociaal Handvest wordt wel verwezen naar de Europese Code inzake Sociale Zekerheid.

(29) Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and interpretation problems, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards*, Antwerpen, Intersentia, p. 75, 2008.

(30) Conclusions XIV-1 (1998), Ierland.

(31) Interpretatieve opmerking over artikel 12 en 13, Conclusions XIII-4.

(32) Finnish Society of Social Rights c. Finland, Complaint No. 108/2014, §27, Decision on the merits of 4 December 2016, klacht nr. 108/2014, besluit ten gronde van 4 december 2016, §27.

(33) Conclusions XIII-4 (1996), Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(34) Conclusions XVI-1 (2002), Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(35) Conclusions 2006, Bulgarije.

(36) Conclusions 2013, Georgië.

- de persoonlijke werkings sfeer: een significant percentage van de bevolking moet gedekt zijn door het socialezekerheidsstelsel voor wat betreft de ziektekostenverzekering³⁷ en de gezinsbijslag. De dekking van de gezondheidszorg moet verder gaan dan de arbeidsbetrekkingen. Het stelsel moet een aanzienlijk percentage van de beroepsbevolking dekken voor wat betreft ziekte-, moederschaps- en werkloosheidsuitkeringen, pensioenen en uitkeringen bij arbeidsongevallen of beroepsziekten;
- financiering: het stelsel moet collectief gefinancierd worden, d.w.z. door werkgevers- en werknemersbijdragen en/of door de staatsbegroting. Wanneer het systeem wordt gefinancierd uit belastingen (of uit begrotingsmiddelen) moet de dekking ervan, in termen van beschermde personen, gebaseerd zijn op het non-discriminatiebeginsel, zonder vooruit te lopen op de voorwaarden voor het openen van rechten (middelen criterium, enz.). Het principe van de collectieve financiering is een fundamenteel kenmerk van een socialezekerheidsstelsel in het licht van artikel 12 van het Handvest, omdat het zorgt voor een billijke en economisch rechtvaardige verdeling van de risico's tussen de leden van de gemeenschap, ook tussen de werkgevers, en bijdraagt tot het vermijden van discriminatie ten aanzien van kwetsbare categorieën van werknemers.³⁸

3.2.2.3. Socialezekerheidsuitkeringen en passende aard van deze uitkeringen

Het socialezekerheidsstelsel moet ook een daadwerkelijk recht op sociale zekerheid garanderen voor alle uitkeringen waarin elke tak voorziet.³⁹ Volgens artikel 12§1 van het ESH moet, wanneer sociale uitkeringen worden betaald ter vervanging van een inkomen, het bedrag daarvan in een redelijke verhouding staan tot het eerder ontvangen loon en mag het niet lager zijn dan de armoededrempel, die is vastgesteld op 50% van het aangepaste mediane inkomen en is berekend op basis van de Eurostat-armoededrempel. Indien de uitkering in kwestie echter tussen 40% en 50% van het aangepaste mediane inkomen, zoals hierboven gedefinieerd, ligt, worden andere uitkeringen, waaronder sociale bijstand, in aanmerking genomen.⁴⁰ Wanneer het niveau van de uitkering lager is dan 40% van het aangepaste mediane inkomen, is het duidelijk ontoereikend en kan de cumulatie ervan met andere uitkeringen de situatie dus niet in overeenstemming brengen met artikel 12§1 van het ESH.^{41 42 43}

Werkloosheidsuitkeringen moeten ook voldoen aan specifieke voorwaarden om in overeenstemming te zijn met artikel 12§1 van het ESH: hun uitkeringsduur mag niet te kort zijn.⁴⁴ Er moet een redelijke aanloopperiode zijn waarin de werkloze een baan kan weigeren die niet overeenkomt met zijn vroegere beroep en kwalificaties zonder

(37) Conclusies 2013, Bulgarije.

(38) Conclusie 2006, Nederland.

(39) Conclusies XIII-4 (1996), Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(40) Conclusies 2013, Hongarije.

(41) Conclusies 2013, Oostenrijk.

(42) Conclusies 2013, Finland.

(43) Finnish Society of Social Rights t. Finland, klacht nr. 88/2012, besluit ten gronde van 9 september 2014, §59-63.

(44) Conclusies 2006, Malta.

het recht op een werkloosheidsuitkering te verliezen.⁴⁵ In sommige gevallen en onder bepaalde omstandigheden kan het verlies van een werkloosheidsuitkering als gevolg van de weigering van een jobaanbieding indirect een beperking van de vrijheid om te werken inhouden, zodat de situatie aan artikel 1§2 moet worden getoetst.⁴⁶ Artikel 1§2 heeft echter betrekking op de situatie die zich voordoet na de redelijke aanloopperiode en artikel 12§1 op de situatie die zich voordoet tijdens diezelfde periode.

De koppeling van de toekenning van uitkeringen bij ziekte aan de aard en de oorsprong van de aandoening is een strafmaatregel die niet kan worden gerechtvaardigd en een discriminatie in de zin van artikel E (gezondheidstoestand) vormt, wat niet in overeenstemming is met het Handvest.⁴⁷ Het bestaan van de takken moederschap en gezin wordt in aanmerking genomen in het licht van artikel 12§1 van het ESH, maar de werkingsfeer en het niveau van deze uitkeringen worden respectievelijk onderzocht in het kader van de artikelen 8 en 16 van het ESH.

3.2.2.4. Teneinde de daadwerkelijke uitoefening van het recht op sociale zekerheid te waarborgen, verbinden de partijen zich ertoe het socialezekerheidsstelsel op een bevredigend niveau te handhaven dat ten minste gelijk is aan het niveau dat nodig is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake sociale zekerheid

Paragraaf 2 van artikel 12 van het ESH verplicht de verdragsstaten een socialezekerheidsstelsel in te voeren en te handhaven dat ten minste gelijkwaardig is aan het minimumniveau dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake sociale zekerheid. Dit vereist de aanvaarding van een groter aantal onderdelen dan Verdrag nr. 102 van de IAO; zes van de negen risico's moeten worden aanvaard, maar sommige takken tellen voor meer dan één onderdeel: medische zorg telt voor twee onderdelen en ouderdom voor drie. Elke tak voorziet in minimumniveaus van persoonlijke dekking en uitkeringen. Voor de verdragsstaten die de Europese Code inzake sociale zekerheid hebben bekrachtigd, houdt de beoordeling van de overeenstemming met deze paragraaf rekening met de resoluties van het Comité van Ministers betreffende de Code (die op hun beurt berusten op de beoordeling van de Commissie van Deskundigen van de IAO en van het Regeringscomité van het Europees Sociaal Handvest en de Europese Code inzake sociale zekerheid). Niet-naleving van de Code leidt tot een conclusie van niet-naleving van artikel 12§2 van het ESC wanneer de staat niet voldoet aan de minimumonderdelen die nodig zijn voor bekrachtiging⁴⁸. Wanneer de betrokken staat de Code niet heeft bekrachtigd, wordt het socialezekerheidsstelsel geëvalueerd om te beslissen of de situatie in overeenstemming is met artikel 12§2 van het ESH.⁴⁹ Om te onderzoeken of het socialezekerheidsstelsel minstens gelijk is aan het niveau dat nodig is voor de bekrachtiging van de Code, moet nauwkeurige informatie worden verstrekt betreffende de gedekte takken, de persoonlijke werkingsfeer en het niveau van de verstrekte uitkeringen.

(45) Conclusies XVIII-1 (2006), Duitsland.

(46) Conclusies 2012, Interpretatieve opmerking over artikel 1§2.

(47) Republiek Slowakije 2013.

(48) Conclusies 2006, Italië.

(49) Conclusies XIV-1 (1998), Finland.

3.2.2.5. Teneinde de daadwerkelijke uitoefening van het recht op sociale zekerheid te waarborgen, verbinden de partijen zich ertoe te streven naar een geleidelijke verhoging van het niveau van de sociale zekerheid

Artikel 12§3 van het ESH verplicht de verdragsstaten hun socialezekerheidsstelsel te verbeteren. Een positieve ontwikkeling kan in overeenstemming blijken met artikel 12§3, zelfs indien het socialezekerheidsstelsel niet de vereiste niveaus heeft bereikt in het kader van de eerste twee paragrafen van artikel 12 of deze twee paragrafen niet worden aanvaard.⁵⁰ Voorbeelden van verbeteringen zijn de uitbreiding van de stelsels, de dekking van nieuwe risico's of de verhoging van de uitkeringen.^{51 52}

Een restrictieve evolutie van het socialezekerheidsstelsel is niet automatisch in strijd met artikel 12§3 van het ESH. Bij de beoordeling van de situatie wordt rekening gehouden met de volgende criteria⁵³:

- de inhoud van de wijzigingen (toepassingsgebied, toekenningsvoorwaarden van de uitkeringen, hoogte van de uitkering, duur van de uitkering, enz.);
- de redenen voor de wijzigingen en het kader van het sociaal en economisch beleid waarin ze kaderen;
- de omvang van de wijzigingen (de categorieën en het aantal getroffen personen, het bedrag van de uitkeringen voor en na de wijziging);
- de noodzaak van de hervorming en de geschiktheid ervan in het licht van de situatie die eraan ten grondslag ligt (nagestreefde doelstellingen);
- bijstandsmaatregelen voor degenen die als gevolg van de veranderingen in nood verkeren (deze informatie kan worden verstrekt op grond van artikel 13 van het ESH);
- de resultaten van de wijzigingen.

Zelfs wanneer specifieke restrictieve maatregelen als zodanig in overeenstemming zijn met het Handvest, kan het cumulatieve effect ervan een schending vormen van artikel 12§3 van het ESH.⁵⁴ Sanering van de overheidsfinanciën kan een noodzakelijk middel zijn om bij te dragen tot het behoud en de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel. Door de nauwe banden tussen economie en sociale rechten was het nastreven van economische doelstellingen niet onvereenigbaar met artikel 12 van het ESH.⁵⁵ Geen enkele evolutie mag echter afbreuk doen aan de daadwerkelijke sociale bescherming van alle leden van de samenleving tegen sociale en economische risico's en het socialezekerheidsstelsel tot een louter minimale bijstandsregeling

(50) Conclusies 2009, Interpretatieve opmerking over artikel 12§3.

(51) Conclusies 2013, Georgië.

(52) Finnish Society of Social Rights t. Finland, klacht nr. 88/2012, besluit ten gronde van 9 september 2014, §84.

(53) Conclusies XVI-1 (2002), Interpretatieve opmerking over artikel 12§3.

(54) Klacht nr. 76/2012 Federatie van gepensioneerden IKA-ETAM tegen Griekenland, besluit ten gronde van 7 december 2012 (§78-83).

(55) Federatie van gepensioneerde werknemers van Griekenland (IKA-ETAM) tegen Griekenland, klacht nr. 76/2012, besluit ten gronde van 7 december 2012, §71.

maken.^{56 57} Bijgevolg moet bij elke wijziging van het socialezekerheidsstelsel worden gezorgd voor het behoud van een voldoende uitgebreid verplicht basisstelsel.^{58 59}

3.2.2.6. Teneinde de daadwerkelijke uitoefening van het recht op sociale zekerheid te waarborgen, verbinden de partijen zich ertoe maatregelen te nemen door het sluiten van passende bilaterale of multilaterale overeenkomsten of met andere middelen

Krachtens artikel 12§4 van het ESH om de daadwerkelijke uitoefening van het recht op sociale zekerheid te verzekeren, verbinden de partijen zich ertoe om, door het sluiten van passende bilaterale of multilaterale overeenkomsten of andere middelen, en onder voorbehoud van de voorwaarden vastgelegd in deze overeenkomsten, maatregelen te nemen om de gelijke behandeling te verzekeren tussen de onderdanen van elk van de partijen en de onderdanen van de andere partijen met betrekking tot de rechten op sociale zekerheid, met inbegrip van het behoud van de voordelen toegekend door de socialezekerheidswetgevingen, ongeacht het eventuele verkeer van de beschermde personen tussen de grondgebieden van de partijen⁶⁰, en om de toekenning, het behoud en het herstel van de rechten op sociale zekerheid mogelijk te maken door middel van bijvoorbeeld het samentellen van de tijdvakken van verzekering of tewerkstelling, vervuld overeenkomstig de wetgeving van elk van de partijen.⁶¹

4. **PROTOCOL EN HERZIENE VERSIE CODE**

Wanneer de Code in 1964 werd aangenomen, werd op hetzelfde moment ook een Protocol bij deze Code aangenomen (deze is ook in werking getreden op 17 maart 1968). Het is mogelijk voor staten om enkel de Code te ratificeren en niet het Protocol, maar het is niet mogelijk om enkel het Protocol te ratificeren (zonder de Code). Voor de ratificatie van de Code is vereist dat de staten minstens acht risico's aannemen (waarbij de medische verzorging voor twee telt en het ouderdomsrisico voor drie). Als alternatieve ratificatie is het ook mogelijk dat men zes risico's aanneemt, waarbij elk risico even zwaar weegt.

Het Protocol verhoogt de minimumstandaarden die voorzien werden door de Code. Het Protocol overloopt in feite de volledige Code en stelt welke delen van de Code moeten veranderd worden en wat de nieuwe tekst is voor dit deel. Een belangrijke manier waarop het Protocol de minimumstandaarden van de Code verhoogt, is door het wijzigingen van definities waardoor meer personen onder de bescherming vallen. Daarnaast wordt ook het minimale beschermingsniveau verhoogd. Aangezien alle door het Protocol voorgeschreven percentages in de Belgische wettelijke

(56) Conclusies XIV-1, Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(57) Finnish Society of Social Rights v. Finland, klacht nr. 88/2012, besluit ten gronde van 9 september 2014, §85-86.

(58) Conclusies XIV-1, Interpretatieve opmerking over artikel 12.

(59) Conclusies 2013, Litouwen.

(60) De woorden "en onder voorbehoud van de voorwaarden vastgelegd in deze overeenkomsten" in de inleiding tot deze paragraaf worden geacht te betekenen dat, met betrekking tot de uitkeringen die bestaan onafhankelijk van een bijdrageregeling, een partij de vervulling van een voorgeschreven tijdvak van verblijf kan eisen alvorens deze uitkeringen toe te kennen aan onderdanen van andere partijen.

(61) Swiatkowski, A. M., *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, 416 p., 2007.

socializekerheidsstelsels werden overschreden, had België geen moeite om het Protocol aan te nemen.⁶²

Kort na de inwerkingtreding van de Code (en het Protocol) stelde het Comité van Experts inzake Sociale Zekerheid vast dat deze instrumenten in feite verouderd waren⁶³, gelet op de belangrijke veranderingen inzake levensstijl en nieuwe ontwikkelingen in de sociale wereld die nog niet in de Code waren opgenomen⁶⁴. In 1990 werd de Herzene Europese Code inzake Sociale Zekerheid goedgekeurd en geopend voor ondertekening. Voor de inwerkingtreding is de ratificatie van minstens twee staten vereist, maar op datum van dit schrijven heeft slechts één lidstaat de herziene Code geratificeerd.⁶⁵ Dit betekent dus het instrument vandaag nog niet inwerking is getreden.

5. DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID: EEN SYSTEEM VAN INWERKINGTREDING IN DELEN, DAT EEN GELEIDELIJKE EVOLUTIE VAN DE SOCIALEZEKERHEIDSSTELSELS MOGELIJK MAAKT

5.1. GELEIDELIJKE INWERKINGTREDING VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID

Om een geleidelijke aanpassing van de nationale socializekerheidsstelsels aan de door de Raad van Europa vastgestelde normen mogelijk te maken, voorziet de Europese Code in een gedifferentieerd en progressief uitvoeringsmechanisme, zoals dat voor het Europees Sociaal Handvest werd beproefd.

De verdragsluitende staten zijn niet verplicht alle bepalingen van het verdrag en van het protocol te aanvaarden. Zij kunnen kiezen welke verplichtingen zij zullen toepassen, mits het aantal aanvaarde verplichtingen gelijk is aan een minimum. Zo bepaalt artikel 2 – in de eerste paragraaf – de verbintenissen van de staten als volgt; elke verdragsluitende partij zal het volgende toepassen:

- deel I;
- ten minste zes van de delen II tot en met X, met dien verstande dat deel II (geneeskundige verzorging) voor twee telt en deel V (ouderdomsuitkeringen) voor drie delen;
- de overeenkomstige bepalingen van de delen XI en XII; en deel XIII.

De bekrachtiging van het protocol – hetgeen overeenkomt met een hoger verbintenisniveau – vereist de tenuitvoerlegging van niet zes, maar acht van de delen II tot en met X. Toch moet hier nog iets worden gezegd over het toezicht op de tenuitvoerlegging van het verdrag, dat noodzakelijk is voor deze internationale instrumenten die als doel hebben een minimumniveau van rechten vast te stellen dat

(62) Kamer van Volksvertegenwoordigers, Zitting 1966-1967, Doc. 337/1, Wetsontwerp houdende goedkeuring van de Europese Code inzake sociale zekerheid (bijlage en addenda) en van het protocol bij de Europese Code inzake sociale zekerheid en addendum.

(63) Nickless, J., *Short Guide*, 12.

(64) <https://pace.coe.int/en/files/13880/html>.

(65) Nederland heeft de Herzene Europese Code inzake Sociale Zekerheid op 22 december 2009 geratificeerd.

door de verdragsluitende staten moet worden gewaarborgd. Zonder te voorzien in een specifiek controleorgaan en een specifieke controleprocedure, zoals het geval is voor het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens of het Europees Sociaal Handvest, voorziet de Europese Code eenvoudigweg in controle door de bestaande organen van de Raad van Europa – op basis van periodieke verslagen van elke lidstaat – met de medewerking van de Internationale Arbeidsorganisatie.

5.2. HUIDIGE STAND VAN DE ONDERTEKENING EN BEKRACHTIGING VAN DE CODE EN HET PROTOCOL

Tot nu toe hebben 27 landen dit internationale verdrag ondertekend en 21 landen hebben het bekrachtigd.⁶⁶ Slechts zeven lidstaten hebben het protocol bekrachtigd. De bekrachtiging door België van de Europese Code inzake sociale zekerheid en van het protocol bij de Europese Code inzake sociale zekerheid moet aldus worden uitgelegd dat België alle uit de Code voortvloeiende verplichtingen aanvaardt, met name die van de delen II tot en met X, en dat het geen gebruik maakt van de bepalingen van artikel 2§2, zoals gewijzigd door het protocol.

6. ANALYSE VAN DE BEPALINGEN VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID

6.1. WERKINGSSFEER

De code bestaat in essentie uit vier grote delen, namelijk de algemene bepalingen⁶⁷, de minimumstandaarden voor de negen sociale risico's⁶⁸, technische regels omtrent de bepaling van de hoogte van de uitkeringen⁶⁹ en als laatste enkele gemeenschappelijke en concluderende bepalingen⁷⁰.

(66) <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/199/signatures?module=signatures-by-treaty&camp;reatynum=048>.

(67) Deel I.

(68) Deel II t.e.m. deel X.

(69) Deel XI.

(70) Deel XII t.e.m. deel XIII.

6.1.1. Algemene bepalingen

Artikel 1 van de Code bepaalt de definities voor de termen die gebruikt worden doorheen de code.⁷¹ Verder wordt in het eerste hoofdstuk de rectificatieprocedure verduidelijkt. De Code kan worden gezien als een soort keuzemenu, de partijen moeten niet de volledige code aanvaarden, maar moeten minstens bepaalde hoofdstukken aanvaarden. Artikel 2 stelt welke hoofdstukken een partij minimaal moet aanvaarden⁷², namelijk:

- de algemene bepalingen (Hoofdstuk I);
- minstens 6 sociale risico's (Hoofdstuk II t.e.m. Hoofdstuk X), waarbij Hoofdstuk II (geneeskundige verzorging) als twee delen telt en Hoofdstuk V (ouderdomsuitkering) als drie delen;
- de relevante bepalingen van de standaarden inzake periodieke betalingen (Hoofdstuk XI) en de gemeenschappelijke bepalingen (Hoofdstuk XII);
- Hoofdstuk XIII.

Naast de basisprocedure van artikel 2, paragraaf 1 is er ook nog een alternatief voorzien in de tweede paragraaf van dit artikel, waarbij enkel de minimumstandaarden van drie risico's moeten worden aangenomen, op voorwaarde dat minstens één van volgende risico's bij deze drie zit:

- werkloosheidsuitkering (Hoofdstuk IV);
- ouderdomsuitkering (Hoofdstuk V);

(71) Wat de belangrijkste definities betreft, dient derhalve het volgende te worden opgemerkt:

- de term "voorgescreven" verwijst volgens de interpretatie van de toezichthoudende instanties van de Europese Code inzake sociale zekerheid niet alleen naar het in wetten neergelegde recht, maar omvat ook andere rechtsbronnen, zoals het gewoonterecht en de rechtspraak;
- de term "ingezetene" verwijst naar het begrip "gewoonlijk ingezetene" zoals gebruikt in de (herziene) Code en wordt bepaald door de nationale wetgeving;
- de term "wachtijd". Deze definitie is opgenomen in de Europese Code inzake sociale zekerheid in artikel 1.i, met uitzondering van de verduidelijking aan het einde van de tekst: "voor de opening van het recht op uitkeringen". Onder wachtijd wordt derhalve verstaan een periode waarvan de voltooiing een voorwaarde is voor de opening van het recht op uitkeringen. Dit begrip van wachtijd heeft geen betrekking op de periodes die in aanmerking worden genomen voor de berekening van de uitkeringen;
- de term "langstlevende echtgenoot". De Europese Code inzake sociale zekerheid definieert de term "weduwe"; aangezien discriminatie op grond van geslacht zoveel mogelijk uit de (herziene) Code is verdwenen, verwijst de term "langstlevende echtgenoot" zowel naar de weduwnaar als naar de weduwe. Bovendien verstaat lid g onder "langstlevende echtgenoot" de echtgenoot die ten laste was van de overledene in de zin van lid f;
- de Code inzake sociale zekerheid bevat daarentegen geen definitie van de term "wetgeving", in tegenstelling tot de herziene Code. Dit is waarschijnlijk te verklaren door het feit dat de Code gebaseerd is op het model van verdrag 102 (IAO) en niet op de daaropvolgende verdragen. Een dergelijke definitie lijkt ons echter ook nuttig met het oog op de toepassing van de Code. De term "wetgeving" wordt gebruikt in de artikelen 1 a. van de IAO-verdragen 121, 128 en 130. De term "wetgeving" moet in zeer ruime zin worden opgevat en heeft betrekking op alle wetgeving, ongeacht de nationale kwalificatie, die bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Code;
- de term "ten laste" is niet opgenomen in de Europese Code inzake sociale zekerheid, maar is opgesteld op basis van de artikelen 1.e. van de verdragen nr. 128 en 130 en 1 d. van het IAO-verdrag nr. 121. De bedoelde afhankelijkheid is van financiële aard en behoeft niet te worden bewezen: zij wordt vermoed en dus de facto erkend. Het bepalen van de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder een afhankelijkheid kan worden vermoed, komt uitsluitend toe aan de nationale wetgevingen;
- de term "kind" verwijst naar een kind onder de leeftijd waarop de leerplicht eindigt of een kind jonger dan 15 jaar, afhankelijk van wat voorgeschreven is.

(72) Staten zijn uiteraard vrij om meer dan dit minimum te aanvaarden.

- uitkeringen bij arbeidsongevallen (Hoofdstuk VI);
- invaliditeitsuitkeringen (Hoofdstuk IX);
- overlevingspensioen (Hoofdstuk X).

Om van deze procedure gebruik te maken, moet de staat wel bewijzen dat zijn socialezekerheidswetgeving van hetzelfde niveau is als één van de combinaties van de normale procedure. Daarnaast moet de staat ook het bewijs leveren dat de drie gekozen risico's verder gaan dan de standaarden die de Code oplegt op vlak van het aantal personen dat gedekt is of de hoogte van de uitkering, én dat het niveau van bescherming voor deze risico's hoger is dan de standaarden van de Code doordat de staat bijkomende diensten aanbiedt die voorzien zijn in Addendum 2 van de Code. Wanneer een staat de alternatieve procedure wenst te gebruiken, zal zij hiervoor eerst toestemming moeten krijgen van de Raad van Europa.

6.1.2. De minimumstandaarden

Het tweede deel van de Code bevat de uiteenzetting van de minimumstandaarden voor de negen sociale risico's. Bij elk sociaal risico wordt eenzelfde structuur gebruikt. Eerst wordt een definitie gegeven van het risico waardoor het materieel toepassingsgebied duidelijk wordt. Daarna wordt bepaald wat het personeel toepassingsgebied is van het risico, waarbij wordt gesteld welk deel van de bevolking minimaal moet gedekt zijn voor het risico. Vervolgens wordt uiteengezet welk type voordeel de burger kan krijgen, welke voorwaarden er mogen gesteld worden voor het verkrijgen van dit voordeel en hoe lang de burger hier minimaal aanspraak op moet kunnen maken. Tot slot wordt ook de wachtperiode vastgelegd.

6.1.2.1. Medische verzorging

6.1.2.1.1. Materieel toepassingsgebied (art. 7-8)

Onder de medische verzorging valt de nood voor preventieve of curatieve medische diensten voor een ziekelijke toestand, met name een toestand die medische verzorging vereist. We zien aldus dat er een cirkelredenering is, waarbij in de definitie van medische verzorging wordt verwezen naar de ziekelijke toestand en in de definitie van ziekelijke toestand naar het begrip medische verzorging.⁷³ Dit toont duidelijk aan dat "medische verzorging" een ruim begrip is, waaronder ook zwangerschap en bevalling valt.

6.1.2.1.2. Personeel toepassingsgebied (art. 9)

Wat betreft het personeel toepassingsgebied moet een onderscheid worden gemaakt naargelang het nationaal systeem voorziet in afgeleide rechten, dan wel in individuele rechten.

Wanneer het nationaal systeem voorziet in afgeleide rechten, zullen personen die economisch actief zijn rechtstreeks recht hebben op medische verzorging. Daarnaast zullen de vrouw en kinderen van de actieve persoon een afgeleid recht hebben op medische verzorging.⁷⁴ Wanneer men dit systeem hanteert en het systeem gebaseerd is op tewerkstelling, moeten minstens 50% van alle werknemers (alsook de vrouwen

(73) Nickless, J., Short Guide, o.c., p. 30.

(74) Nickless, J., Short Guide, *ibidem*.

en kinderen van deze personen) gedekt zijn door de medische verzorging. Indien het systeem gebaseerd is op professionele activiteit, moet minstens 20% van de bewoners gedekt zijn (alsook hun vrouwen en kinderen).

Wanneer het nationaal systeem voorziet in individuele rechten, zal men recht hebben op medische verzorging wanneer men verblijft in de staat.⁷⁵ Elke persoon die verblijft in de staat zal aldus een individueel recht hebben op medische verzorging. Een staat die dit systeem hanteert moet ervoor zorgen dat minstens 50% van alle inwoners gedekt worden door het recht van medische verzorging.

6.1.2.1.3. De uitkering (art. 10-12)

De uitkeringen voor medische verzorging moeten, wanneer het een ziekelijke aandoening betreft, het volgende bevatten:

- verzorging door huisartsen, inclusief huisbezoeken;
- verzorging door specialisten, zowel in het ziekenhuis als buiten het ziekenhuis;
- noodzakelijke medicijnen indien deze voorgeschreven zijn door dokters of specialisten;
- ziekenhuisopname.

In het geval van zwangerschap en bevalling moeten de minimale uitkeringen ook het volgende bevatten:

- prenatale zorg, kraamzorg en postnatale zorg, hetzij door artsen, hetzij door gekwalificeerde verloskundigen;
- ziekenhuisopname.

Artikel 10, paragraaf 2 voorziet de mogelijkheid van de zogenaamde 'medebetaling'. Dit houdt in dat de begunstigde van de verzorging een deel van de kosten zelf moet dragen. We kennen dit systeem ook in België onder het remgeld. De Code laat dus toe dat de begunstigde ook een persoonlijk aandeel heeft in de kosten, maar dit is enkel mogelijk voor ziekelijke aandoeningen. Het is dus niet mogelijk voor zwangerschap of bevalling. Daarnaast bepaalt de Code geen specifieke limieten voor de hoogte van de persoonlijke bijdrage, maar het stelt wel dat de hoogte geen moeilijkheden mag veroorzaken voor degenen die gedekt worden (kortom, dit mag geen "te zware last" veroorzaken).

Bovendien moeten de toegekende uitkeringen gericht zijn op het behoud, het herstel of de verbetering van de gezondheid van de beschermde persoon, alsook van zijn vermogen om te werken en in zijn persoonlijke behoeften te voorzien.

Paragraaf 4 creëert een verplichting voor de staat om mensen aan te moedigen om gebruik te maken van de beschikbare gezondheidsdiensten. De staat moet mensen dus niet enkel informeren over de beschikbare curatieve behandelingen, maar ook over de preventieve behandelingen.

(75) Nickless, J., Short Guide, *Ibidem*.

Het is mogelijk voor de staat om een kwalificatieperiode in te stellen, waardoor men enkel de uitkeringen kan verkrijgen indien men een bepaalde periode van tewerkstelling, verblijf of een combinatie van beide heeft voltooid. Er is geen maximum voor deze periode, maar de periode mag niet meer bedragen dan hetgeen noodzakelijk is om misbruik te vermijden.⁷⁶ Anders dan bij de kwalificatieperiode, mag de staat geen wachtperiode instellen. Men heeft dus onmiddellijk recht op de uitkering, zonder dat men eerst een bepaalde periode reeds verzorging moet hebben gekregen.

De uitkering zal worden toegekend gedurende de gedekte gebeurtenis, maar in het geval van een ziekelijke aandoening kan de periode beperkt worden tot 26 weken. Er moeten wel voorzieningen worden getroffen waardoor het mogelijk is om de periode te verlengen in het geval van voorgeschreven ziekten die langdurige zorg met zich meebrengen. In elk geval is het zo dat zolang de ziekte-uitkering betaald wordt, de uitkering voor medische verzorging niet kan worden opgeschort.⁷⁷

6.1.2.1.4. Wijzigingen door het Protocol

Het Protocol brengt verschillende wijzigingen aan met betrekking tot de medische verzorging. Ten eerste is er een wijziging betreffende het personeel toepassingsgebied. Bij de systemen die gebaseerd zijn op tewerkstelling moeten minstens 80% van alle werknemers (alsook hun vrouwen en kinderen) gedekt zijn. Onder systemen gebaseerd op economische activiteit moeten minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn (alsook hun vrouwen en kinderen). Indien het systeem gebaseerd is op verblijf, moeten minstens 65% van de inwoners gedekt zijn.

Ook het type van uitkering is uitgebreid. Voor ziekelijke aandoeningen moeten volgende zaken gedekt worden:

- behandelingen en verzorging door huisartsen en specialisten;
- ziekenhuiszorg, inclusief onderhoud, zorg door huisarts of specialist, verpleging en alle benodigde ondersteunende diensten;
- alle noodzakelijke niet-merkgebonden farmaceutische benodigdheden en propriëtaire preparaten die als essentieel worden beschouwd;
- conservatieve tandheelkundige zorg voor de beschermde kinderen.

In het geval van zwangerschap, bevalling en de gevolgen hiervan, moeten volgende zaken gedekt worden:

- prenatale behandeling, bevalling en postnatale behandeling door artsen en gekwalificeerde verloskundigen;
- ziekenhuiszorg;
- farmaceutische benodigdheden.

Zoals hierboven gezegd voorziet de Code in de mogelijkheid van medebetaling, maar schrijft het geen duidelijke limieten voor. Het Protocol laat ook toe dat de patiënten een persoonlijk aandeel heeft in de kosten, maar voorziet een absoluut maximum voor het niveau van deze persoonlijke bijdrage. Voor zwangerschap, bevalling en postnatale

(76) Artikel 11 van de Code.

(77) Artikel 12 van de Code.

behandelingen is er nog steeds geen medebetaling mogelijk, maar dit is wel toegelaten voor de farmaceutische producten gebruikt tijdens deze periode.

Een laatste aanpassing die het Protocol voorziet, betreft de periode dat men recht heeft op de uitkering. In het geval van een behandeling in het ziekenhuis is de periode opgetrokken van 26 weken naar 52 weken, of 78 weken in een aaneensluitende periode van drie jaar (de partijen mogen kiezen tussen beide mogelijkheden).

6.1.2.2. Ziekte-uitkering

6.1.2.2.1. Materieel toepassingsgebied (art. 14)

De ziekte-uitkering betreft de arbeidsongeschiktheid als gevolg van een ziekelijke toestand en met opschorting van inkomsten. De IAO stelt dat “ziekelijke toestand” wijst op elke aandoening die medische zorg vereist, met uitzondering van zwangerschap en bevalling.⁷⁸ De ziekte-uitkering dekt dus niet de arbeidsongeschiktheid omwille van een zwangerschap of een geboorte (deze situatie zal wel gedekt worden door de moederschapsuitkering).

6.1.2.2.2. Personeel toepassingsgebied (art. 15)

De Code voorziet in drie mogelijke opties om te voldoen aan de minimale personele dekking. Als eerste kan men voldoen aan de vereisten wanneer minstens 50% van alle werknemers gedekt wordt. Dit is voor de systemen die het recht op uitkering baseren op tewerkstelling. Er zijn echter ook systemen die dit recht baseren op economische activiteit. Hiervoor geldt een minimum van 20% van alle inwoners. Als laatste zijn er systemen die enkel uitkeringen doen aan personen wiens middelen onder een bepaald niveau gelegen zijn. In deze systemen moeten alle inwoners wiens middelen bepaalde limieten⁷⁹ niet overschrijden, gedekt zijn.

6.1.2.2.3. De uitkering

De wijze en berekening van uitkering wordt bepaald door artikelen 65 t.e.m. 67 van de Code. De uitkering wordt gedurende de volledige arbeidsongeschiktheid toegekend, maar kan in elk geval van ziekte worden beperkt tot 26 weken en moet niet betaald worden gedurende de eerste drie dagen van opschorting van de inkomsten.⁸⁰

6.1.2.2.4. Wijzigingen door het Protocol

Het Protocol wijzigt het personeel toepassingsgebied als volgt:

- systemen waarbij het recht op uitkering gebaseerd is op tewerkstelling: 80% van alle werknemers moeten gedekt zijn;
- systemen waarbij het recht op uitkering gebaseerd is op economische activiteit: 30% van alle inwoners moeten gedekt zijn;
- systemen waarbij gebruik wordt gemaakt van de “middelentest”: geen wijziging.

Daarnaast kan de uitkering slechts beperkt worden tot 52 weken (of 78 weken in een periode van drie opeenvolgende jaren).

(78) Nickless, J., Short Guide, o.c., p. 35.

(79) Men verwijst naar de limieten die zijn vastgesteld door artikel 67 Code.

(80) Artikel 16 Code.

6.1.2.3. Werkloosheidsuitkering

6.1.2.3.1. Materieel toepassingsgebied (art. 20)

De werkloosheidsuitkering dekt de opschorting van inkomsten, zoals gedefinieerd in de nationale wet- of regelgeving, wegens het onvermogen om passend werk te vinden in de situatie van een beschermde persoon die in staat is om te werken en beschikbaar is voor werk. Men moet enkel personen beschermen die reeds een job hadden vooraleer ze werkloos werden (dit volgt uit de notie “opschorting van inkomsten”).⁸¹ De oorzaak van de opschorting van inkomsten wordt opengelaten en is vrij te bepalen door de lidstaten. Het kan dus gaan over een ontslag, staking, vrijwillige werkloosheid, enz. Echter, artikel 68, i) stelt wel dat zowel vrijwillige werkloosheid als staking gerechtvaardigde redenen zijn om de werkloosheidsuitkering te stoppen.

6.1.2.3.2. Personeel toepassingsgebied (art. 21-22)

Voor systemen waarbij het recht gebaseerd is op tewerkstelling is er een minimale personele dekking van 50% van alle werknemers. Daarnaast houdt men ook rekening met de systemen waarbij het recht afhangt van de “middelentest”. Hierbij moet men alle inwoners dekken die getroffen zijn door werkloosheid en wiens middelen onder een bepaald niveau duiken. Echter, bij dit laatste systeem moet men ook garanderen dat minstens 50% van alle werknemers gedekt zijn (zonder toepassing van de middelentest).

6.1.2.3.3. De uitkering

De wijze en berekening van uitkering wordt bepaald door artikelen 65 t.e.m. 67 van de Code (art. 23). De lidstaten kunnen een minimumtermijn van tewerkstelling, verblijf of een combinatie van beiden opleggen, maar enkel in zoverre dit noodzakelijk is om misbruik te vermijden.⁸² Inzake de periode waarin aanspraak kan worden gemaakt op de uitkering, wordt een onderscheid gemaakt naargelang de verschillende systemen⁸³:

- systemen gebaseerd op tewerkstelling: de uitkering moet worden verleend gedurende de gehele werkloosheid of gedurende ten minste 13 weken tijdens enige periode van 12 maanden. Men voldoet ook aan de minimumstandaard indien men de uitkering verleent gedurende de gehele werkloosheid of gedurende een periode van ten minste 13 weken in elk geval van opschorting van inkomsten;
- systemen gebaseerd op de middelentest: de uitkering moet worden verleend gedurende de gehele werkloosheid of gedurende ten minste 26 weken in een periode van 12 maanden. Zoals hierboven vermeld moeten deze systemen ook minstens 50% van alle werknemers dekken. Voor dit laatste gelden dan ook de minimum periodes voor de systemen gebaseerd op tewerkstelling;
- er zijn ook systemen die de duurtijd van de uitkering laten afhangen van de periode dat men bijdraagt aan het systeem of van de uitkering die men eerder in de periode heeft genoten. In dit geval moet de gemiddelde periode van uitkering gelijk zijn aan minstens 13 weken in een periode van 12 maanden.

De uitkering moet niet betaald worden gedurende de wachtperiode van de eerste zeven dagen van opschorting van inkomsten.

(81) Nickless, J., Short Guide, o.c., p. 37.

(82) Artikel 23 van de Code.

(83) Artikel 24 van de Code.

6.1.2.3.4. Wijzigingen door het Protocol

Ten eerste verhoogt het Protocol de minimale personele dekking, maar enkel voor de systemen gebaseerd op tewerkstelling. Voor deze systemen moet minimaal 55% van alle werknemers gedekt zijn. Daarnaast wordt ook de periode waarin men aanspraak kan maken op de uitkering uitgebreid:

- systemen gebaseerd op tewerkstelling: de uitkering moet worden verleend gedurende ten minste 21 weken tijdens enige periode van 12 maanden of ten minste 21 weken in elk geval van opschorting van inkomsten;
- systemen gebaseerd op de middelentest: de uitkering moet worden betaald gedurende de volledige werkloosheid;
- systemen waarbij de duurtijd afhangt van de periode dat men bijdraagt aan het systeem of van de uitkering die men eerder in de periode heeft genoten: de gemiddelde periode van uitkering moet gelijk zijn aan minstens 21 weken in een periode van 12 maanden.

De wachtpriode bedraagt drie dagen per opschorting of de eerste zes dagen in eender welke periode van 12 maanden.

Als laatste voorziet het Protocol in de verplichting om maatregelen te nemen zodanig dat het niveau van tewerkstelling in de staat hoog en stabiel blijft. Men moet ook passende faciliteiten voorzien zijn om werklozen te helpen een nieuwe, passende job te vinden.

6.1.2.4. Ouderdomsuitkering

6.1.2.4.1. Materieel toepassingsgebied (art. 26)

De gedekte gebeurtenis wordt omschreven als “overleving na een voorgeschreven leeftijd”. De voorgeschreven leeftijd mag niet hoger liggen dan 65 jaar.⁸⁴ Echter, deze leeftijd kan hoger liggen dan 65 jaar indien het aantal inwoners van die pensioengerechtigde leeftijd of ouder gelijk is aan minstens 10% van de totale bevolking tussen de 15 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd. Met andere woorden, ten minste 10% van de beroepsbevolking moet ouder zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd.⁸⁵ Deze uitzondering op de algemene regel van 65 jaar is toegevoegd om rekening te houden met de demografische verschillen tussen de lidstaten van de Raad van Europa. Het demografische criterium dat in het kader van de Europese Code inzake sociale zekerheid wordt gehanteerd, verwijst naar de virtuele levensduur van een bevolking. Als de levensverwachting van een bepaalde bevolking bijzonder lang blijkt te zijn, zou de leeftijd waarop men in aanmerking komt voor een ouderdomspensioen kunnen worden opgetrokken. Er zij op gewezen dat de herziene Code economische en sociale criteria toevoegt aan de demografische criteria.⁸⁶

(84) Deze definitie is identiek aan die in paragraaf 1 van artikel 15 van het IAO-verdrag nr. 128.

(85) Artikel 26(2) van de Code.

(86) Het begrip “economische en sociale criteria” komt niet voor in de Europese Code inzake sociale zekerheid, maar wel in paragraaf 2 van artikel 15 van het IAO-verdrag nr. 128. Deze criteria zijn daarom in de (herziene) Code opgenomen om rekening te houden met mogelijke veranderingen in de Europese wetgeving, die niet alleen worden gerechtvaardigd door demografische criteria, maar ook door een reeks economische en sociale criteria, die met name verband houden met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De economische en sociale situatie kan immers zodanig blijken te zijn dat het noodzakelijk is de bevolking langer aan het werk te houden; de tendens tot verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd, die zich in de lidstaten van de Raad van Europa heeft afgetekend, kan om economische en sociale redenen nog worden omgebogen.

De nationale wet- of regelgeving kan bepalen dat de uitkering geschorst wordt indien de persoon een voorgeschreven winstgevende activiteit verricht. De uitkering kan ook als volgt verminderd worden⁸⁷:

- indien de uitkering berust op bijdragen, kan de uitkering worden verminderd wanneer het inkomen van de ontvanger bepaalde niveaus overschrijdt;
- indien de uitkering niet berust op bijdragen, kan de uitkering worden verminderd indien de ontvanger inkomsten of andere middelen ontvangt boven een bepaald bedrag.

6.1.2.4.2. Personeel toepassingsgebied (art. 27)

De minimale personele dekking zal wederom afhangen van het systeem dat een staat hanteert. Als eerste zijn er de systemen waarbij het recht gebaseerd is op tewerkstelling, waar minimaal 50% van alle werknemers moet gedekt zijn. Daarnaast zijn er ook systemen die gebaseerd zijn op economische activiteit. Hierbij moet minstens 20% van alle inwoners gedekt zijn. Als laatste zijn er de systemen die gebaseerd zijn op de middelentest, waarbij alle inwoners wiens middelen onder een bepaald niveau liggen⁸⁸, gedekt moeten worden.

6.1.2.4.3. De uitkering (art. 29)

Ouderdomsuitkeringen moeten worden betaald in de vorm van periodieke uitkeringen en niet in de vorm van een forfaitair bedrag. De wijze en berekening van de uitkering wordt bepaald door de artikelen 65 t.e.m. 67 van de Code (art. 28) en houdt rekening met de verschillende methoden voor de organisatie van ouderdomsuitkeringen. De voor pensioenen vereiste bijdrage- of verblijfsduur kunnen worden gebaseerd op de bijdrageduur (gedurende welke door of namens de verzekerde socialezekerheidsbijdragen zijn betaald) of op de verblijfsduur. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen volledige pensioenen, die worden toegekend na het bereiken van het maximale bijdrage- of verblijfsduur, en gedeeltelijke (of verlaagde) pensioenen, die worden uitgekeerd na een kortere bijdrage- of verblijfsduur. Gedeeltelijke pensioenen worden berekend door toepassing van een lager percentage dan voor de volledige pensioenen. De Code biedt de verdragsluitende partijen de keuze tussen verschillende mogelijkheden voor de organisatie van gedeeltelijke pensioenen en volledige pensioenen. Het eerste criterium is of het recht op ouderdomspensioen op het grondgebied van de verdragsluitende partij gebaseerd is op arbeid in loondienst, op de uitoefening van een economische activiteit of op verblijf. In de Code is het minimale vervangingspercentage voor ouderdomspensioenen vastgesteld op 40%.

(87) Het begrip "inkomen uit arbeid" verwijst naar inkomen uit economische activiteit, terwijl het begrip "middelen" verwijst naar elke andere bron van inkomen, zoals huurinkomsten of alimentatiebetalingen van een voormalige echtgenoot.

(88) Dit niveau wordt bepaald door artikel 67 Code.

TABEL 1: BETALING VAN EEN VOLLEDIG PENSIOEN

	Pensioenstelsel op basis van het criterium van de uitoefening van een economische activiteit	
Betaling van bijdragen of tewerkstelling gedurende 30 jaar ⁸⁹	Vereiste bijdrage- of verblijfsduur en betaling van het voorgeschreven gemiddeld aantal jaarlijkse bijdragen. ⁹⁰ Zo moet men een vereiste bijdrage- of verblijfsduur van tien jaar invullen en een gemiddeld aantal van 45 wekelijkse bijdragen per jaar betaald hebben.	20 jaar verblijf ⁹¹
Betaling van bijdragen of tewerkstelling gedurende 10 jaar ⁹²		5 jaar verblijf ⁹³

De verdragsluitende partijen zijn vrij in de keuze van het stelsel volgens hetwelk hun volledige pensioenen worden berekend; het tweede alternatief voorziet in een veel kortere vereiste bijdrage- of verblijfsduur, maar voor een lagere uitkering. Het is aan de verdragsluitende partijen om te beslissen of de verlaging van de vervangingsratio met 10 procentpunten werkelijk wordt gecompenseerd door de overeenkomstige verlaging van de vereiste bijdrage- of verblijfsduur, die voor de eerstgenoemde met 20 jaar en voor de laatstgenoemde met 15 jaar wordt verlaagd.⁹⁴

TABEL 2: UITBETALING VAN EEN VERLAAGD PENSIOEN (OP BASIS VAN EEN VERVANGINGSRATIO VAN 40%)

	Pensioenstelsel op basis van het criterium van de uitoefening van een economische activiteit	
Betaling van bijdragen of tewerkstelling gedurende 15 jaar ⁹⁵	Vereiste bijdrage- of verblijfsduur en betaling van de helft van het voorgeschreven gemiddeld aantal jaarlijkse bijdragen ⁹⁶	

Bijzondere bepalingen zijn van toepassing op degenen die reeds een hoge leeftijd hadden bereikt toen de nationale bepalingen ter uitvoering van dit deel van de Code van kracht werden. Deze personen zouden recht hebben op een lager pensioen indien

(89) Artikel 29(1)(a) van de Code.

(90) Artikel 29(1)(b) van de Code.

(91) Artikel 29(1)(a) van de Code.

(92) Artikel 29(3) van de Code.

(93) Artikel 29(3) van de Code.

(94) Nickless, J., *Code européenne de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 66 e.v., 2002.

(95) Artikel 29(2)(a) van de Code.

(96) Artikel 29(2)(b) van de Code.

zij wegens hun hoge leeftijd niet kunnen voldoen aan de voorwaarden inzake de vereiste bijdrage- of verblijfsduur die door de nieuwe wetgeving worden opgelegd.⁹⁷

De uitkering moet betaald worden gedurende de hele gebeurtenis, hetgeen aldus betekent dat het betaald moet worden tot het overlijden van de gerechtigde.⁹⁸ Voor ouderdomsuitkeringen kan geen wachttijd worden toegepast omdat deze niet in de Code voorzien is.

6.1.2.4.4. Wijzigingen door het Protocol

Zoals hierboven vermeld voorziet de Code in de mogelijkheid om de maximumleeftijd van 65 jaar te verhogen in bepaalde omstandigheden. Het Protocol heft deze uitzondering op en stelt 65 jaar voorop als de absolute maximumleeftijd. Daarnaast schrapt het Protocol ook het recht van de staat om uitkeringen die niet op bijdragen berusten te verminderen als de ontvanger een inkomen boven een bepaald bedrag ontvangt.⁹⁹

De personele minimale dekking wordt ook verhoogd. Voor systemen waarbij het recht gebaseerd is op tewerkstelling moet minstens 80% van alle werknemers gedekt worden. Voor de systemen waarbij het recht gebaseerd is op economische activiteit moet minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn. Staten kunnen enkel kiezen voor een systeem dat gebaseerd is op de middelentest indien de staat niet-middelenaafhankelijke uitkeringen voorziet aan de voorgeschreven groepen werknemers en economisch actieven, die ten minste 80% van de werknemers of 30% van de inwoners omvatten.

6.1.2.5. Uitkering in geval van arbeidsongevallen en beroepsziekten

6.1.2.5.1. Materieel toepassingsgebied (art. 32)

De Code bevat strikt genomen geen definitie van het begrip arbeidsongeval noch van dat van beroepsziekten, in tegenstelling tot de herziene Code die zich voor arbeidsongevallen baseert op artikel 7, paragraaf 1, van IAO-verdrag nr. 121.¹⁰⁰ In het kader van de Code staat het de verdragsluitende partijen dus vrij belangrijke beslissingen te nemen, met name over de vraag of de trajecten tussen de woon- en werkplaats moeten worden gedekt, en zo ja, onder welke voorwaarden (zij kunnen bijvoorbeeld alleen worden gedekt als de werknemer gebruik maakt van een vervoermiddel dat door de werkgever ter beschikking wordt gesteld). Hier beperkt de Code zich tot de verduidelijking dat de arbeidsongevallenuitkering de ziekten en ongevallen dekt, op voorwaarde dat ze betrekking hebben op:

- een dodelijke aandoening;
- arbeidsongeschiktheid die het gevolg is van zo'n aandoening en waarbij loonopschorting betrokken is, zoals gedefinieerd in de nationale wet- en regelgeving;
- permanente volledige of gedeeltelijke verdien capaciteit boven een voorgeschreven graad;

(97) Artikel 29(5) van de Code.

(98) Artikel 30 van de Code.

(99) Nickless, J., *Short Guide*, o.c., p. 45.

(100) Zie artikelen 33 en 34 van de (herziene) Code.

- het verlies van levensonderhoud van de weduwe of het kind als gevolg van het overlijden van de kostwinner. De partijen mogen het recht op uitkering van de weduwe afhankelijk stellen van het feit dat de weduwe niet in staat is om in het eigen onderhoud te voorzien. Een kind wordt gedefinieerd als iemand onder de leeftijd van een schoolverlater of onder de leeftijd van 15 jaar.¹⁰¹

6.1.2.5.2. Personeel toepassingsgebied (art. 33)

Alleen werknemers en personen die een economische activiteit uitoefenen, zoals zelfstandigen, hebben recht op een uitkering bij een arbeidsongeval. De verdragsluitende partijen moeten ervoor zorgen dat ten minste 50% van de werknemers en hun gezinsleden gedekt is voor uitkeringen aan nabestaanden.¹⁰² De definitie van “kind”, die in artikel 1 van de Code is opgenomen, is bepalend voor de toekenning van uitkeringen aan nabestaanden. Een kind is iemand die de leerplichtige leeftijd nog niet heeft bereikt of jonger is dan 15 jaar.

6.1.2.5.3. De uitkering

In het geval van een dodelijke aandoening, zal de uitkering bestaan uit medische verzorging. Deze medische verzorging omvat (art. 34)¹⁰³:

- huisarts en specialistische intramurale zorg en ambulante zorg, inclusief huisbezoeken;
- tandheilkundige zorg;
- verpleging thuis of in een ziekenhuis of in andere medische instellingen;
- verzorging in ziekenhuizen, herstellingsoorden, sanatoria of andere medische instellingen;
- tandheilkundige, farmaceutische en andere medische of chirurgische behoeften, inclusief prothetische apparaten, die in reparatie worden gehouden, en brillen;
- de zorg verleend door beoefenaars van andere beroepen die te allen tijde wettelijk als verwant aan de medische professie kunnen worden erkend, onder toezicht van een geneeskundige of arts.

De andere drie soorten uitkeringen zijn deze die betrekking hebben op tijdelijke arbeidsongeschiktheid, blijvende arbeidsongeschiktheid en overlijden van de kostwinner. Alle drie hebben zij de vorm van periodieke uitkeringen in geld.¹⁰⁴ In het geval van tijdelijke arbeidsongeschiktheid, blijvende arbeidsongeschiktheid en overlijden van de kostwinner, zal de uitkering beantwoorden aan de vereisten van artikel 65 of 66 (art. 36). De tweede paragraaf van artikel 36 stelt dat wanneer de arbeidsongeschiktheid slechts gedeeltelijk is, de betaalde uitkering ook proportioneel kan worden verminderd. Wanneer de vermindering van de arbeidscapaciteit slechts klein is, of wanneer de autoriteiten ervan overtuigd zijn dat het geld correct zal worden gebruikt, kunnen de uitkeringen worden omgezet in een forfaitair bedrag (art. 36§3). De staten zijn ook verplicht om samen te werken met de beroepsrevalidatiediensten

(101) Artikel 1, 1, h van de Code.

(102) Artikel 33 van de Code.

(103) Het scala van behandelingen dat minimaal beschikbaar moet worden gesteld voor arbeidsongevallen en beroepsziekten is breder dan dat voor niet-arbeidsongevallen en niet-beroepsziekten.

(104) Artikel 36 van de Code.

om zo de re-integratie van de arbeidsongeschikten op de arbeidsmarkt mogelijk te maken (art. 35).

Het recht op uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten is niet onderworpen aan een vereiste minimale bijdrage- of verblijfsduur. De verdragsluitende partijen zijn alleen verplicht uitkeringen te betalen aan personen wier arbeidsongeval of beroepsziekte zich op hun grondgebied heeft voorgedaan en zijn derhalve niet verplicht deze uitkeringen te verstrekken aan personen die hun grondgebied zijn binnengekomen nadat zij reeds een arbeidsongeval hadden gehad of een ziekte hadden opgelopen. Er dient enkel een uitkering te worden betaald aan degenen wier arbeidsongeval of de oorzaak van de beroepsziekte zich op het grondgebied van de verdragsstaat heeft voorgedaan (art. 37). De uitkering zal gedurende de gehele gedekte gebeurtenis moeten worden betaald. Wanneer het echter gaat over tijdelijke arbeidsongeschiktheid moet de uitkering de eerste drie dagen niet worden betaald.

6.1.2.5.4. Wijzingen door het Protocol

Zoals hierboven gezegd, mogen de partijen het recht op uitkering van de weduwe afhankelijk stellen van het feit dat de weduwe niet meer in staat is om in haar eigen onderhoud te voorzien. Het Protocol schaft deze mogelijkheid echter af.

Daarnaast verhoogt het protocol ook de minimale personele dekking. Onder het Protocol moet minimaal 80% van alle werknemers gedekt zijn door de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het Protocol herdefinieert ook het begrip “kind”. Een kind is ofwel een persoon onder de leeftijd van 16 jaar, ofwel een persoon onder de leeftijd van een schoolverlater of onder 15 jaar, onder voorwaarde dat degenen die hun onderwijs voortzetten, degenen die werken als leerling of degenen die lijden onder een permanente arbeidsongeschiktheid beschermd zijn tot de leeftijd van 18 jaar.

6.1.2.6. Gezinsbijslagen

6.1.2.6.1. Materieel toepassingsgebied

Deze uitkering dekt de financiële verantwoordelijkheid voor het onderhoud van kinderen. Het concept “kind” wordt gedefinieerd als een persoon onder de leeftijd voor schoolverlaters of onder de leeftijd van 15 jaar.¹⁰⁵ Het risico is toegespitst op het concept van de afgeleide rechten van het kind waardoor de bijbehorende uitkeringen betaald worden aan de werknemer of de persoon die een activiteit uitoefent en die verantwoordelijk is voor het onderhoud van het kind. Het zijn niet de kinderen zelf die recht hebben op uitkeringen.¹⁰⁶

6.1.2.6.2. Personeel toepassingsgebied

Aan het personeel toepassingsgebied is als eerste voldaan wanneer minstens 50% van alle werknemers door de uitkering gedekt worden. Dit is het geval wanneer de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling. Daarnaast is er ook aan voldaan wanneer

(105) Artikel 40 van de Code.

(106) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 77, 2002.

minstens 20% van alle inwoners erdoor gedekt is, indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit.¹⁰⁷

6.1.2.6.3. De uitkeringen

De uitkeringen kunnen zowel bestaan in een periodieke betaling, als in een voordeel in natura. Het voordeel in natura bestaat uit voedselvoorziening, kleding, vakanties, huisvesting en huishoudelijke hulp voor gezinnen (art. 42).

Artikel 43 voorziet een wachttijd. Men moet ofwel één maand werknemer zijn, ofwel zes maand inwoner zijn van de staat. De uitkering wordt betaald gedurende de tijd dat het kind nog onder de definitie van artikel 1, h valt.

In tegenstelling tot de andere eventualiteiten die door de Code worden gedekt, wordt de gezinsbijslag berekend volgens een bijzondere regeling en niet volgens de bepalingen van deel XI van de Code (art. 65-67). Het minimumbedrag wordt bepaald in drie stappen:

- eerste stap: berekening van het gemiddelde maand-/weekloon van een mannelijke standaardarbeider; artikel 66 van de Code bevat richtlijnen voor de wijze waarop dit moet gebeuren;
- tweede stap: dit bedrag vermenigvuldigen met het aantal kinderen van alle inwoners van de verdragsluitende staat;
- derde stap: 1,5% van dit bedrag berekenen om het bedrag te bekomen dat de verdragsluitende partij moet besteden aan alle beschermde kinderen op haar grondgebied.¹⁰⁸

Er wordt geen minimumbedrag vastgesteld voor de uitkeringen die aan elke begunstigde worden geboden, maar wel een minimumbedrag voor de uitgaven die aan alle begunstigten op het grondgebied van de verdragsluitende partij worden toegekend. Deze laatste kan enkel uitkeringen in natura verstrekken of deze combineren met uitkeringen in geld.¹⁰⁹

De vereiste maximale bijdrage- of verblijfsduur is gelijk aan ofwel één maand tewerkstelling of bijdragen, ofwel zes maanden verblijf.¹¹⁰

De uitkering wordt verleend voor de volledige duur van de eventualiteit¹¹¹, dat wil zeggen, naar keuze van de verdragsluitende partij, hetzij tot de leeftijd van vijftien jaar, hetzij tot het einde van de schooltijd.

(107) Er zij op gewezen dat het "gezin" als een eventualiteit of een sociaal risico wordt beschouwd, wat betekent dat de 50% van de werknemers of 30% van de ingezetenen die onder de dekking vallen, geen kinderen hoeven te hebben om gedekt te zijn voor het geval zij er wel zouden hebben. Er is niets voorzien voor de systemen die het recht op uitkeringen koppelen aan het woonplaatscriterium.

(108) Artikel 44 van de Code.

(109) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 78, 2002.

(110) Artikel 43 van de Code.

(111) Artikel 45 van de Code.

6.1.2.6.4. Wijzigingen door het Protocol

Zoals hierboven reeds uiteengezet, herdefinieert het Protocol het begrip “kind”. Een kind is ofwel een persoon onder de leeftijd van 16 jaar, ofwel een persoon onder de leeftijd van een schoolverlater of onder 15 jaar, onder voorwaarde dat degenen die hun onderwijs voortzetten, degenen die werken als leerling of degenen die lijden onder een permanente arbeidsongeschiktheid beschermd zijn tot de leeftijd van 18 jaar.

Daarnaast wordt ook het personeel toepassingsgebied aangepast. Bij systemen waar de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moet minstens 80% van alle werknemers gedekt zijn door de uitkering. Bij systemen waar de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moeten minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn door de uitkering.

Wat de berekeningswijze van de uitkeringen betreft, is het minimumbedrag van de totale uitgaven voor gezinsbijslagen volgens de Code gelijk aan 1,5% van het loon van een gemiddelde mannelijke arbeider; het Protocol brengt dit percentage op 2%.

6.1.2.7. Moederschapsuitkering

6.1.2.7.1. Materieel toepassingsgebied (art. 47)

Het gaat om zwangerschap, bevalling en de gevolgen daarvan. De Code stelt minimumnormen vast voor medische diensten en periodieke uitkeringen bij moederschap ter compensatie van het tijdelijke verlies van inkomen ten gevolge van deze gebeurtenissen.

6.1.2.7.2. Personeel toepassingsgebied (art. 48)

Er zijn twee mogelijkheden om te voldoen aan het personeel toepassingsgebied. Als eerste is het mogelijk dat de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling. In dat geval moet minstens 50% van alle werknemers gedekt zijn door de uitkering, alsook de echtgenotes van de mannen in deze categorie voor wat betreft de medische moederschapsuitkering. Ten tweede kan de uitkering ook gebaseerd zijn op economische activiteit. De uitkering moet dan minstens 20% van alle inwoners dekken, alsook de echtgenotes van de mannen in deze categorie voor wat betreft de medische moederschapsuitkering. Aangezien het niet de bedoeling is dat de gedekte bevolking alleen op basis van de woonplaats wordt gedefinieerd, wordt moederschap beschouwd als een eventualiteit die uitsluitend afhangt van de vraag of men werknemer of actief is, dan wel, om een afgeleid recht op uitkeringen te hebben, van de vraag of men verbonden is aan een persoon die aan één van deze categorieën voldoet.¹¹²

(112) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 80, 2002.

6.1.2.7.3. De uitkering

Volgende medische voordelen of diensten¹¹³ moeten verstrekt worden (art. 49):

- prenatale zorg, kraamzorg en postnatale zorg, hetzij door artsen, hetzij door gekwalificeerde verloskundigen;
- ziekenhuisopname indien nodig.

Paragraaf 4 van artikel 49 voorziet ook in een verplichting voor de contracterende partijen om vrouwen aan te moedigen gebruik te maken van de beschikbare medische diensten. Dit kan onder meer inhouden dat campagnes worden gelanceerd om bevalling in het ziekenhuis aan te moedigen of een gekwalificeerde vroedvrouw in te schakelen.

De uitkering is een periodieke betaling om de schorsing van het inkomen te compenseren, berekend op zo'n manier dat het voldoet aan de voorwaarden van artikel 65 of deze van artikel 66 (art. 50).¹¹⁴

Het is voor de staten mogelijk om een termijn (d.w.z. de vereiste van een passende bijdrage-, verblijfs- of tewerkstellingsduur) in te voeren waaraan de vrouw moet voldoen vooraleer zij aanspraak kan maken op de uitkering. Deze termijn kan enkel in zoverre deze noodzakelijk is om misbruik te voorkomen (art. 51).¹¹⁵ Daarentegen kan voor de toekenning van uitkeringen geen wachttijd worden opgelegd.

De uitkering wordt verleend gedurende de gedekte gebeurtenis, maar kan in het geval van periodieke betalingen ook beperkt worden tot een maximale periode van 12 weken (art. 52).

(113) Voor de in het deel van de Code inzake moederschap bepaalde medische diensten mag geen eigen bijdrage worden gevraagd. Anderzijds kan voor niet in de Code gespecificeerde diensten een eigen bijdrage worden gevraagd. Dit was de situatie in Nederland tot 1995, in die tijd bracht het Nederlandse gezondheidsstelsel een eigen bijdrage van 39,40 gulden in rekening voor alle thuis of in het ziekenhuis ontvangen behandelingen. Deze eigen bijdrage was verschuldigd ongeacht of de behandeling het gevolg was van ziekte of zwangerschap (zie de resolutie van het Comité van Ministers over de toepassing van de Europese Code inzake sociale zekerheid door Nederland, 1988).

(114) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 81, 2002, verduidelijkt: "Het kan gebeuren dat het bedrag van de uitkering varieert tijdens de duur van de eventualiteit (bijvoorbeeld 100 EUR per week vóór de bevalling en 150 EUR daarna). Dit procedé is toegestaan door de Code onder voorbehoud dat de gemiddelde betaalde uitkering hoger is dan het door Deel XI bepaalde minimum. Geen enkele bepaling regelt het gebruik van inkomensvoorwaarden voor de aangeboden uitkeringen op grond van het verblijfs criterium" (vrije vert.).

(115) Nickless, J., *Vademecum*, p. 82 verduidelijkt: "De verdragsluitende partijen kunnen de misbruiken naar eigen goeddunken definiëren in een dergelijke situatie, maar het door het de Code ingevoerde controlemechanisme kan bepalen of de vereiste duur al dan niet buitensporig is. Zo kan het gebeuren dat een staat een fragiel financieel evenwicht wil bewaren tussen enerzijds de inkomsten van de sociale zekerheid uit de inkomstenbelasting of de sociale bijdragen en anderzijds de uitgaven. Dit kan enkel worden bereikt door ervoor te zorgen dat alle uitkeringsgerechtigden een minimumbijdrage leveren aan de sociale zekerheid alvorens uitkeringen aan te vragen. Het aanvaarden van het onmiddellijk openen van rechten op uitkeringen kan de weg vrijmaken voor manipulaties door middel van activiteiten zoals sociaal toerisme (waarbij een individu de ene staat verlaat voor een andere om betere socialezekerheidsuitkeringen te krijgen. De reden hiervoor is dat de staten bang zijn dure uitkeringen te moeten betalen aan mensen die niet via belastingen of sociale bijdragen hebben bijgedragen aan de financiering ervan)."

6.1.2.7.4. Wijzigingen door het Protocol

Als eerste verhoogt het Protocol de minimale personele dekking. Indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moet minstens 80% van alle werknemers gedekt zijn. Als de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moet minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn.

Het Protocol bevat ook een aanvulling op de medische voordelen of diensten die verstrekt moeten worden. Aan de lijst van artikel 49 Code worden farmaceutische producten toegevoegd, maar de begunstigde kan hierbij wel gevraagd worden een eigen bijdrage te leveren van maximaal 25%.

6.1.2.8. Invaliditeitsuitkering

6.1.2.8.1. Materieel toepassingsgebied (art. 54)

De invaliditeitsuitkering dekt de onmogelijkheid om een winstgevende activiteit uit te oefenen¹¹⁶, voor zover voorgeschreven, waarbij deze onmogelijkheid waarschijnlijk permanent is of aanhoudt na dat de ziekte-uitkering reeds is uitgeput. De arbeidsongeschiktheid wordt gemeten aan de hand van het vermogen van de eiser om “een betaalde activiteit” uit te oefenen en niet alleen het beroep dat hij uitoefende vóór het letsel of de ziekte die zijn arbeidsongeschiktheid veroorzaakte.

6.1.2.8.2. Personeel toepassingsgebied (art. 55)

Er is voldaan aan de minimale personele dekking indien:

- 50% van alle werknemers gedekt zijn, indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling;
- 20% van alle inwoners gedekt zijn, indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit;
- alle inwoners gedekt zijn wiens middelen tijdens de gedekte gebeurtenis een bepaalde limiet niet overschrijden.

6.1.2.8.3. De uitkering

De verstrekte uitkering moet een periodieke uitkering in geld zijn en niet een forfaitair bedrag. De uitkering bestaat uit een periodieke betaling, berekend op een zodanige wijze dat het voldoet aan de voorwaarden van artikel 65, 66 of 67 (art. 56).

Net als in het deel van de Code inzake ouderdomsuitkeringen is voorzien in de combinatie van volledige en gedeeltelijke ouderdomspensioenen:

- het volledige pensioen moet betaald worden na vijftien jaar bijdragen of na maximaal tien jaar verblijf in de tewerkstellingsstelsels.¹¹⁷ Het volledig verworven pensioen uit hoofde van de uitoefening van een economische activiteit moet uiterlijk na drie jaar bijdragen betaald worden, op voorwaarde dat de aanvrager op arbeidsleeftijd was toen hij het jaarlijks voorgeschreven gemiddelde aantal

(116) Het staat de verdragsluitende partijen vrij om naar eigen goeddunken de minimumgraad van ongeschiktheid te bepalen die vereist is om recht te hebben op uitkeringen.

(117) Artikel 57(1)(a) van de Code.

bijdragen betaalde¹¹⁸. Het minimumaantal bijdragen per jaar wordt overgelaten aan het oordeel van de verdragsluitende partij;¹¹⁹

- een gedeeltelijk pensioen, dat lager is dan het volledige pensioen, moet worden uitgekeerd na vijf jaar bijdragen of verblijf wanneer het socialezekerheidsstelsel gebaseerd is op tewerkstelling in loondienst en na drie jaar wanneer het gebaseerd is op een economische activiteit, op voorwaarde dat de aanvrager gedurende drie jaar bijdragen heeft betaald en ten minste de helft van het aantal bijdragen heeft betaald dat vereist is om in aanmerking te komen voor een volledig pensioen.

Wanneer het recht op pensioen afhankelijk is van tewerkstelling in loondienst of de uitoefening van een economische activiteit, kan het volledige of gedeeltelijke pensioen worden vervangen door een eenmalig pensioen waarvan het bedrag tien procentpunten lager is dan dat van deel XI van de Code, op voorwaarde dat dit pensioen wordt uitgekeerd na vijf jaar bijdragen, tewerkstelling of verblijf.¹²⁰

De uitkering moet betaald worden gedurende de gedekte gebeurtenis, of tot het ogenblik dat de persoon gerechtigd is op een ouderdomsuitkering (art. 58).

6.1.2.8.4. Wijzigingen door het Protocol

Wat betreft het materieel toepassingsgebied, geeft de Code de staten de mogelijkheid om de minimale mate van arbeidsongeschiktheid voor te schrijven vooraleer de uitkering wordt betaald. Het Protocol voorziet dat deze grens maximaal gelijk mag zijn aan 2/3.

Het Protocol voorziet, zoals bij de eerdere sociale risico's, in een verhoging van de minimale personele dekking:

- indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moet minstens 80% van alle werknemers gedekt zijn;
- indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moet minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn.

In de Code wordt ook nog een derde mogelijkheid voorzien, namelijk op basis van de middelentest. Onder het Protocol is deze derde optie geschrapt.

Als laatste voorziet het Protocol in een nieuwe verplichting voor de staten. Zij moeten namelijk helpen bij de rehabilitatie en herplaatsing van arbeidsongeschikte personen door middel van faciliteiten, inclusief plaatsingsdiensten, hulp bij het overstappen naar een ander district wanneer dit nodig zou zijn om passend werk te vinden, en andere gerelateerde diensten.

(118) Artikel 57(1)(b) van de Code.

(119) Zo kan de aanvrager verplicht worden om gedurende drie jaar bij te dragen, wat resulteert in een gemiddelde van minstens zesenvertig wekelijkse bijdragen over die periode.

(120) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 58, 2002.

6.1.2.9. Overlevingspensioen

6.1.2.9.1. Materieel toepassingsgebied (art. 60)

Het overlevingspensioen dekt het verlies van levensonderhoud dat de weduwe of het kind heeft geleden als gevolg van het overlijden van de kostwinner. In het geval van een weduwe kan het recht op een overlevingspensioen afhankelijk worden gesteld van het vermoeden dat zij, in overeenstemming met de nationale wet- of regelgeving, niet in staat is om in haar eigen onderhoud te voorzien.¹²¹ Daarnaast kan het recht van een kinderloze weduwe ook afhankelijk worden gesteld van een minimale huwelijksduur.¹²²

De nationale wet- of regelgeving kan ook voorzien dat de uitkering van een gerechtigde wordt geschorst indien deze persoon een winstgevende activiteit verricht. Indien de uitkering op een premiebetaling berust, kan de uitkering ook worden verminderd wanneer het inkomen van de begunstigde een bepaald bedrag overschrijdt. Indien het niet op premiebetaling berust, kan de uitkering worden verminderd indien het inkomen van de begunstigde, of zijn andere middelen, of beiden tezamen, een voorgeschreven bedrag overschrijdt.

6.1.2.9.2. Personeel toepassingsgebied (art. 61)

Er kan op drie manieren voldaan worden aan de minimale personele dekking:

- indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moeten de vrouwen en kinderen van minstens 50% van alle werknemers onder de uitkering vallen;
- indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moeten de vrouwen en kinderen van minstens 20% van alle inwoners onder de uitkering vallen;
- alle vrouwen en kinderen die inwoner zijn en wiens middelen tijdens de gedekte gebeurtenis een bepaalde limiet niet overschrijden.

6.1.2.9.3. De uitkering

De uitkering bestaat uit een periodieke betaling, berekend op een wijze zodanig dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 65, 66 of 67 (art 62).

Zoals bepaald in het deel van de Code inzake ouderdomsuitkeringen, kunnen nabestaanden aanspraak maken op een volledig of gedeeltelijk pensioen:

- in de stelsels die gebaseerd zijn op tewerkstelling in loondienst moet het volledige pensioen uitgekeerd worden zodra de overledene vijftien jaar bijdragen heeft betaald of gedurende ten hoogste tien jaar op het grondgebied van de verdragsluitende partij heeft gewoond.¹²³ Indien het recht op uitkeringen afhankelijk is van de uitoefening van een economische activiteit, moet het volledige pensioen worden uitgekeerd uiterlijk na drie jaar bijdragen, op voorwaarde dat de overledene het gemiddelde aantal jaarlijkse bijdragen heeft betaald dat vereist was terwijl hij op arbeidsleeftijd was.¹²⁴ Het gemiddelde aantal bijdragen per jaar wordt overgelaten aan het oordeel van de verdragsluitende partij. Zo kan de aanvrager verplicht

(121) Artikel 60(1) van de Code.

(122) Artikel 63, paragraaf 5 van de Code. Deze bepaling voorkomt dat de staat uitkeringen moet betalen in geval van een schijnhuwelijk.

(123) Artikel 63(1)(a) van de Code.

(124) Artikel 63(1)(b) van de Code.

worden om gedurende drie jaar bij te dragen, wat resulteert in een gemiddelde van minstens zesenvertig wekelijkse bijdragen tijdens deze periode;

- stelsels die gebaseerd zijn op tewerkstelling in loondienst moeten een gedeeltelijk pensioen uitkeren waarvan het bedrag lager is dan dat van een volledig pensioen zodra de overledene gedurende vijf jaar in loondienst is geweest of bijdragen heeft betaald¹²⁵; in stelsels die gebaseerd zijn op het criterium van de economische activiteit moet het pensioen na drie jaar worden betaald op voorwaarde dat de overledene gedurende drie jaar heeft bijgedragen en ten minste de helft heeft betaald van het aantal bijdragen dat vereist is om recht te hebben op een volledig pensioen.¹²⁶

Het mechanisme van de volledige of gedeeltelijke pensioenen kan in stelsels die gebaseerd zijn op tewerkstelling in loondienst of economische activiteit worden vervangen door een eenmalig pensioen dat tien procentpunten lager is dan het bedrag dat in deel XI van de Code wordt geëist. Dit pensioen is afhankelijk van de voorwaarde dat het wordt betaald na ten hoogste vijf jaar bijdragen, tewerkstelling of verblijf.¹²⁷

Het staat vrij het bedrag van de uitkering bepaald door deel XI van de Code te verminderen indien de vereiste bijdrage- of verblijfsduur meer dan vijf jaar bedraagt, maar minder dan vijftien jaar tewerkstelling of bijdragen.^{128 129}

De uitkering moet betaald worden gedurende de gedekte gebeurtenis (art. 64). In de situatie van een weduwe zal de uitkering dus beëindigd worden bij de dood van de weduwe, of op het ogenblik dat zij hertrouwt.

6.1.2.9.4. Wijzigingen door het Protocol

Zoals hierboven reeds uiteengezet, herdefinieert het Protocol het begrip “kind”. Een kind is ofwel een persoon onder de leeftijd van 16 jaar, ofwel een persoon onder de leeftijd van een schoolverlater of onder 15 jaar, onder voorwaarde dat degenen die hun onderwijs voortzetten, degenen die werken als leerling of degenen die lijden onder een permanente arbeidsongeschiktheid beschermd zijn tot de leeftijd van 18 jaar.

Daarnaast wordt de minimale personele dekking verhoogd. Indien de uitkering gebaseerd is op tewerkstelling, moet minstens 80% van alle werknemers gedekt zijn. Indien de uitkering gebaseerd is op economische activiteit, moet minstens 30% van alle inwoners gedekt zijn. De derde optie, waarbij de uitkering gebaseerd is op de middelentest, is niet meer mogelijk onder het Protocol.

(125) Artikel 63(2)(a) van de Code.

(126) Artikel 63(2)(b) van de Code.

(127) Artikel 63(3) van de Code.

(128) Artikel 63(4) van de Code.

(129) Voorbeeld aangehaald door Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 89, 2002. De uitkering wordt bijvoorbeeld verminderd met 1/15e per ontbrekend jaar om de vereiste bijdrage- of verblijfsduur te bereiken zodat de vereiste vijftien jaar voor een volledig pensioen bereikt worden. Na vijf jaar wordt het pensioen verlaagd tot 5/15e of 1/3e van het volledige pensioen en na tien jaar tot 10/15e of 2/3e van het volledige pensioen.

6.1.2.10. Bepaling van de hoogte van de uitkeringen¹³⁰

De Code beoogt gelijkwaardige normen in te voeren voor alle soorten socialezekerheidsstelsels, wat betekent dat hij uiteenlopende modellen moet beoordelen met behulp van gemeenschappelijke instrumenten. Deze zorg ligt ten grondslag aan de definitie van de standaardbegunstigde, die verschilt van eventualiteit tot eventualiteit, met als doel de standaardbegunstigde van een uitkering weer te geven. In het geval van ziekte-, werkloosheids- en invaliditeitsuitkeringen is de standaardbegunstigde een gehuwde man met twee kinderen ten laste. In het geval van ouderdomsuitkeringen gaat het om een gehuwde man van wie de echtgenote ook de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt; in het geval van moederschapsuitkeringen gaat het om een zwangere vrouw en in het geval van uitkeringen aan nabestaanden gaat het om een weduwe met twee kinderen.¹³¹ Deze typologie werd representatief geacht voor de begunstigten toen het IAO-Verdrag nr. 102 werd opgesteld. De gezinsstructuur is sindsdien echter veranderd en de (herziene) Code houdt daar rekening mee. Een van de redenen waarom rekening is gehouden met de situatie van de andere gezinsleden is dat in het begin van de jaren vijftig veel van de rechten van vrouwen en kinderen werden afgeleid van die van de kostwinner en in aanmerking werden genomen door middel van supplementen voor gezinslast waarop de andere uitkeringen vaak recht gaven. De Code bevat bepalingen die de verdragsluitende partijen verplichten om aan personen die geen standaardbegunstigten zijn, uitkeringen te verstrekken die in redelijke verhouding staan tot deze die aan de standaardbegunstigten worden verstrekt.

6.1.2.10.1. Bepaling van het bedrag van de uitkeringen: het minimumbedrag

Het minimumbedrag van de uitkeringen wordt vermeld in een bijlage bij deel XI. Het wordt uitgedrukt in een percentage en verschilt van eventualiteit tot eventualiteit. Er zijn drie evaluatiemodellen.

a. Eerste model: uitkeringen bepaald in functie van het inkomen (artikel 65)

De uitkeringen zijn gebaseerd op het inkomen van de begunstigde (of de overledene in het geval van uitkeringen aan nabestaanden) plus alle ontvangen gezinsbijslagen. Het kan echter voorkomen dat de verdragsluitende partij niet het volledige inkomen van de begunstigde wenst op te nemen in de berekening van de uitkeringen waarop hij aanspraak kan maken. Het in aanmerking nemen van het gehele inkomen zou immers ertoe kunnen leiden dat zeer hoge uitkeringen worden betaald aan zeer goed betaalde personen, ook al hebben zij waarschijnlijk meer spaargeld en activa dan de meerderheid van de bevolking met lagere inkomens. Daarom hebben veel landen inkomensplafonds waarmee rekening wordt gehouden bij de vaststelling van het niveau van de uitkeringen. De Code aanvaardt deze methode op voorwaarde dat het plafond niet lager ligt dan het normale loon van een gemiddelde geschoolde mannelijke handarbeider die op het grondgebied van de betrokken verdragsluitende partij woont.

Er wordt verwezen naar “een geschoolde mannelijke arbeider” (art. 65(6)) die (a) hetzij een monteur of draaier in de mechanische industrie, met uitzondering van de sector van de elektrische machines, moet zijn; (b) hetzij een geschoolde standaardarbeider

(130) Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 93 e.v., 2002. Dit deel van het artikel is sterk geïnspireerd op de commentaren van deze auteur.

(131) Zie de bijlage bij deel XI van de Code.

gedefinieerd overeenkomstig de bepalingen van paragraaf 7 van dit artikel; (c) hetzij een persoon wiens loon gelijk is aan 125% van het gemiddelde loon van alle beschermde personen. Artikel 65(6) somt drie mogelijke definities op voor de gemiddelde geschoolde mannelijke werknemer¹³²:

- de eerste is die van een monteur of draaier die andere machines dan elektrische apparatuur vervaardigt;
- de tweede verwijst naar de internationale standaardnomenclatuur van de industrie, opgesteld door de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties.¹³³ Dit document, dat is opgenomen in Addendum 1 bij de Code, verschaft een gestandaardiseerde classificatie van alle takken van de industrie; het wordt opgesplitst in afdelingen zoals “Mijnen en groeven” en onderverdeeld in grote rubrieken zoals “Steenkoolmijnen”. Om een geschoolde mannelijke handarbeider te identificeren, moet eerst en vooral de afdeling worden geïsoleerd met het grootste aantal mannen die een economische activiteit uitoefenen die in het betrokken land onder de sociale zekerheid vallen. Vervolgens wordt de rubriek geïdentificeerd die binnen deze afdeling het grootste aantal mannen met een economische activiteit bevat die onder de sociale zekerheid van dat land vallen. De leden van deze categorie worden dan beschouwd als representatief voor de gekwalificeerde handarbeider. Het loon van deze werknemer zal gelijk zijn aan het mediane loon van deze rubriek;
- de derde definitie verwijst naar een persoon wiens inkomen gelijk is aan 125% van het gemiddelde loon van alle beschermde personen op het grondgebied van de verdragsluitende partij.

b. Tweede model: forfaitaire uitkeringen (artikel 66)¹³⁴

In het geval van forfaitaire uitkeringen¹³⁵ (of van de overledene in het geval van uitkeringen aan nabestaanden) worden deze vastgesteld op basis van het inkomen van een volwassen mannelijke standaardarbeider. De verdragsluitende partijen hebben de keuze tussen twee definities van deze standaardarbeider:

- de eerste is een ongeschoolde arbeider die werkt in de vervaardiging van andere machines dan elektrische apparatuur;
- de tweede, zoals in het hierboven beschreven artikel 65, verwijst naar de internationale nomenclatuur van de industrie die alle economische activiteiten omvat. Om te bepalen wie een mannelijke standaardarbeider is, moet eerst de afdeling worden geïsoleerd met het grootste aantal mannen zonder scholing die een economische activiteit uitoefenen die in het betrokken land onder de sociale zekerheid vallen. Vervolgens wordt de rubriek geïdentificeerd die binnen deze afdeling het grootste aantal mannen met een economische activiteit bevat die onder de sociale zekerheid van dat land vallen. De leden van deze categorie worden dan beschouwd als representatief voor de gemiddelde mannelijke arbeider. Het

(132) Indien het niveau van de lonen van regio tot regio verschilt, kan de verdragsluitende partij het bedrag van de uitkeringen vaststellen op basis van deze verschillende bedragen.

(133) Addendum 1 bij de Europese Code inzake sociale zekerheid: <https://rm.coe.int/168006b6fc>.

(134) Net als bij het uitkeringsmodel dat wordt bepaald op basis van het inkomen, wordt bij dit model rekening gehouden met de verschillen tussen de regio's.

(135) Dat wil zeggen, wanneer ze onafhankelijk is van het inkomen van de begunstigde.

loon van deze werknemer zal gelijk zijn aan het mediane loonpercentage dat van toepassing is op de rubriek in kwestie.

Het opmerkelijke verschil tussen deze definities en de definities die hoger zijn gebruikt voor inkomensgerelateerde uitkeringen is dat deze gericht zijn op ongeschoolde werknemers en niet meer op geschoolde werknemers.

c. Derde model: uitkeringen onder inkomensvoorwaarden (artikel 67)

Dit model is van toepassing op de systemen die alle bewoners beschermen tegen een eventualiteit, maar die alleen een uitkering betalen als de middelen van de betrokken personen onder een bepaald plafond liggen. Hieruit volgt dat het stelsel van uitkeringen onder inkomensvoorwaarden op zodanige wijze in de nationale wetgeving moet worden verankerd dat alle in aanmerking komende uitkeringsgerechtigden een objectief recht op uitkeringen hebben. Het recht op uitkeringen en het bedrag ervan mogen niet discretionair zijn. Dit model maakt het mogelijk een gedifferentieerde uitkering te verstrekken, d.w.z. een uitkering die varieert naargelang van het inkomen van de begunstigde en die dus in wezen neerkomt op een minimuminkomensgarantie.¹³⁶

6.1.2.10.2. Minimumniveau van de uitkeringen: de bijlage bij deel XI

Het minimumniveau van de uitkeringen wordt uitgedrukt als percentage in een bijlage bij deel XI. Deze bijlage wordt als volgt gebruikt: het bedrag van de uitkeringen die aan de standaardbegunstigde worden aangeboden voor elke eventualiteit vermeerderd met het bedrag van de gezinsbijslag wordt vergeleken met een van de waarderingsgrondslagen die worden gebruikt door de drie bovenstaande modellen, plus alle gezinsbijslag waarop de begunstigde recht heeft. Het wordt uitgedrukt volgens de volgende formule:

$(\text{uitkering} + \text{gezinsbijslag} / \text{waarderingsgrondslag} + \text{gezinsbijslag}) \times 100$

Het resulterende percentage moet ten minste gelijk zijn aan het in de bijlage bepaalde percentage.

(136) Zie voorbeeld aangehaald door Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, p. 95, 2002. Indien dit minimuminkomen is vastgesteld op 50 EUR per week en de begunstigde beschikt over een wekelijks inkomen van 20 EUR, zal hij een uitkering van 30 EUR per week ontvangen. Artikel 67 bepaalt dat het totale inkomen van de gemiddelde begunstigde voldoende moet zijn om zichzelf en zijn gezin fatsoenlijk en gezond te laten leven. Het mag in ieder geval niet lager zijn dan de minimumuitkering die wordt voorgeschreven door de voor de bepaling ervan gebruikte indicator, die wordt beschreven in artikel 66.

TABEL 3: PERIODIEKE BETALINGEN AAN STANDAARDBEGUNSTIGDEN

Partij	Eventualiteit	Standaardbegunstigde	Percentage
III	Ziekte	Man met vrouw en twee kinderen	45
IV	Werkloosheid	Man met vrouw en twee kinderen	45
V	Ouderdom	Man met echtgenote op pensioenleeftijd	40
VI	Arbeidsongevallen en beroepsziekten: - arbeidsongeschiktheid - totaal verlies van verdien capaciteit - nabestaanden	Man met vrouw en twee kinderen	50
		Man met vrouw en twee kinderen	50
		Weduwe met twee kinderen	40
VIII	Moederschap	Vrouw	45
IX	Invaliditeit	Man met vrouw en twee kinderen	40
X	Nabestaanden	Weduwe met twee kinderen	40

6.1.3. Gemeenschappelijke bepalingen

Deel XII van de Code bevat enkele bepalingen die gelden voor alle gedekte risico's.

De Europese Code geeft, naast deze aanduidingen per branche, ook enkele algemene richtlijnen op bepaalde punten in verband met sociaal beleid: een rechtbank moet beschikbaar zijn voor de betrokkenen, wat het geval is in België¹³⁷; bestuursorganen moeten in principe worden toevertrouwd aan gekozen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers; de financiering van de sociale zekerheid kan worden gedaan door middel van premies op het loon, of door belasting, of gezamenlijk door beide stelsels.

7. SPECIFIEK CONTROLEMECHANISME

7.1. EEN TOEZICHTMECHANISME GEINSPIREERD OP DE IAO?

Net als in de controleprocedure van de IAO begint het toezicht met de verplichting voor de regeringen om verslagen in te dienen over de toepassing van de Code, met informatie over de relevante regelgeving, aangevuld met statistische gegevens, om aan te tonen dat de Code wordt nageleefd. De frequentie ligt echter veel hoger, aangezien de verslagen jaarlijks moeten worden opgesteld.¹³⁸ In 1980 werd besloten de verslagleggingsvereisten meer in overeenstemming te brengen met het IAO-systeem door om de vier jaar gedetailleerde verslagen te eisen – dit werd met ingang van 2003 veranderd in een cyclus van vijf jaar. In de tussentijd kunnen de verslagen zich beperken tot algemene

(137) Artikel 9 van de Europese Code inzake sociale zekerheid. Zie hieromtrent Michoud, A., The complaint and appeal mechanisms for social security claims in the contracting states of the European Code of Social Security: a comparative overview, in Bahar, R. en Kadner Graziano, T., *Le droit comparé et le droit Suisse*, Genève, Schulthess éditions romandes, pp. 65-85, 2018.

(138) Artikel 74 van de Europese Code. Artikel 76 eist halfjaarlijkse verslagen over de niet-aanvaarde onderdelen van de Code.

informatie over de ontwikkeling en wijzigingen van de socialezekerheidswetgeving en specifieke informatie die gevraagd wordt naar aanleiding van het vorige verslag. In de praktijk dienen landen die ook partij zijn bij het Verdrag nr. 102 gewoonlijk hetzelfde verslag in bij de IAO en de Raad van Europa. De regeringsverslagen worden niet gepubliceerd.¹³⁹ Sinds januari 2012 worden de conclusies van de IAO over de toepassing van de Europese Code inzake sociale zekerheid nu onderzocht door de Regeringscomité voor het Europees Sociaal Handvest en de Europese Code inzake sociale zekerheid die op zijn beurt verslag uitbrengt aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Het Comité van Ministers bepaalt of de verdragsluitende Partij haar verplichtingen is nagekomen. Indien dit niet het geval is, kan het Comité van Ministers resoluties formuleren waarin de betrokken verdragsluitende partij wordt verzocht de situatie recht te zetten en haar internationale verbintenissen na te komen. Deze verslagen worden door de betrokken regeringen ingediend overeenkomstig de afspraken tussen de IAO en de Raad van Europa krachtens artikel 74, paragraaf 4, van de Europese Code inzake sociale zekerheid.

De Commissie van Deskundigen van de IAO heeft er nadrukkelijk op gewezen dat het web van nauw verwante en soms identieke nalevings- en verslagleggingsverplichtingen bijzonder dicht is voor een groot aantal Europese landen die niet alleen gebonden zijn door de IAO-verdragen inzake sociale zekerheid en de mensenrechteninstrumenten van de VN, maar ook door verscheidene regionale verdragen inzake sociale rechten: Het Europees Sociaal Handvest, de Europese Code inzake sociale zekerheid, de verdragen van de Raad van Europa inzake sociale zekerheid, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, enz. Een eenvoudige compilatie van deze in Europa van kracht zijnde instrumenten zou meer dan 1.000 bladzijden tellen, hetgeen een coherente toepassing ervan bijzonder ingewikkeld maakt. Het is om deze redenen dat de Commissie van Deskundigen in haar conclusies van 2015 in het kader van de Europese Code inzake sociale zekerheid de regeringen heeft opgeroepen om hun nalevingsverplichtingen en verslagleggingsverplichtingen in het kader van de Code, het Verdrag nr. 102 en de relevante bepalingen van het Europees Sociaal Handvest op elkaar af te stemmen, teneinde de kwaliteit en consistentie van de in de verslagen verstrekte informatie te verbeteren.

Het is echter opmerkelijk dat de Europese Code niet van de regeringen verlangt dat zij hun verslagen aan de sociale partners meedelen. Het ontbreken van een nationaal toezichtmechanisme kan uiteraard van invloed zijn op de kwaliteit van de informatie die de controleorganen ontvangen. Deze tekortkoming werd verholpen met de herziening van de Code in 1990; wil de herziene Europese Code echter in werking treden, dan moet hij door twee landen worden aanvaard, en tot dusver heeft alleen Nederland hem bekrachtigd. Wel is het zo dat de controleorganen van de Raad van Europa beschikken over de opmerkingen van de sociale partners op het IAO-Verdrag nr. 102 en dat zij deze opmerkingen gebruiken bij de verslaglegging over de Code. Dit geldt natuurlijk alleen wanneer een land beide instrumenten heeft bekrachtigd. In het geval dat een land het Verdrag nr. 102 niet heeft bekrachtigd, maar wel zowel

(139) Dijkhoff, T., *Supervision of social security standards: Between law and politics*, in Pennings, F. en Vonk, G. (ed.), *Research Handbook on European Social Security Law*, p. 170 e.v., Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

de Code als artikel 12§2 van het Sociaal Handvest heeft aanvaard, hebben de sociale partners de mogelijkheid om hun opmerkingen in te dienen volgens de procedure van het Sociaal Handvest.¹⁴⁰

7.2. DE CONTROLEORGANEN

Zodra de secretaris-generaal van de Raad van Europa de regeringsverslagen heeft ontvangen, zendt hij ze voor onderzoek naar de Commissie van Deskundigen van de IAO. De coördinatie tussen deze twee internationale organisaties wordt onderstreept door de aanwezigheid van een ambtenaar van de Raad van Europa op de slotzitting van de Commissie van Deskundigen van de IAO. Sinds 2012 worden de verslagen en conclusies van de Commissie van Deskundigen van de IAO besproken door het “Regeringscomité voor het Europees Sociaal Handvest en de Europese Code inzake sociale zekerheid” van de Raad van Europa (Regeringscomité), op vergaderingen waarop regelmatig vertegenwoordigers van de IAO aanwezig zijn. Het Regeringscomité is samengesteld uit een hoge ambtenaar van de ministeries van sociale zaken of werk van elke lidstaat die deel uitmaakt van het Sociaal Handvest en/of de Europese Code; voor de uitvoering van de taken die verband houden met de Code nemen de vertegenwoordigers van de landen die enkel deel uitmaken van het Sociaal Handvest als waarnemers deel.¹⁴¹ Daarnaast kunnen ook de vertegenwoordigers van de Europese sociale partners als waarnemers deelnemen. De Commissie bespreekt met name de gevallen waarin de Commissie van Deskundigen van de IAO haar bezorgdheid heeft geuit. Tijdens de besprekingen hebben de vertegenwoordigers van de betrokken staten de gelegenheid om informatie toe te voegen en uit te leggen hoe en wanneer de tekortkomingen in de naleving zullen worden verholpen. Het Regeringscomité stelt voor elke lidstaat zijn eigen conclusies op en legt zijn verslag voor aan het Comité van Ministers. Het Comité van Ministers besluit of het van oordeel is dat de socialezekerheidsstelsels van elke lidstaat aan de normen van de Code voldoen. Deze besluiten nemen de vorm aan van resoluties, die gepubliceerd worden op de website van het Comité van Ministers.¹⁴² Indien beslist wordt dat een lidstaat niet voldoet aan zijn internationale verplichtingen, zal de regering door middel van de resolutie worden verzocht om haar wetgeving en praktijken in overeenstemming te brengen met de verplichtingen die voortvloeien uit de Code.

(140) Tot 2012 werd deze taak uitgevoerd door de Commissie van Deskundigen inzake sociale zekerheid (CS-SS) van de Raad van Europa.

(141) Zie het huishoudelijk reglement van het Regeringscomité voor het Europees Sociaal Handvest en de Europese Code inzake sociale zekerheid, goedgekeurd door het Comité op zijn 134^e vergadering, GC(2016)166.

(142) <https://www.coe.int/fr/web/cm>; de resoluties worden gecodeerd als M/ResCSS(YEAR)No.

Tot 2012 werden de verslagen van de Commissie van Deskundigen van de IAO over de toepassing van de Europese Code onderzocht door de Commissie van Deskundigen voor de sociale zekerheid (CS-SS) van de Raad van Europa. De CS-SS was samengesteld uit hoge nationale ambtenaren op het gebied van sociale zekerheid, dus hoewel de leden ervan deskundigen op het gebied van sociale zekerheid waren, was het geen onafhankelijk orgaan zoals de Commissie van Deskundigen van de IAO. In het kader van een structurele hervorming van de Raad van Europa, goedgekeurd in 2011, fuseerden de CS-SS en het Regeringscomité van het Europees Sociaal Handvest¹⁴³, al zou het beter zijn te zeggen dat de CS-SS in het Regeringscomité werd opgenomen. Deze fusie werd ingegeven door budgettaire redenen, maar ook door de wens om meer samenhang te brengen in het toezicht op de twee instrumenten.¹⁴⁴ Dit laatste argument zou echter eerder een fusie met het Europees Comité voor sociale rechten rechtvaardigen, omdat de Commissie van Deskundigen zou kunnen zorgen voor een coherente interpretatie van beide instrumenten. Het Regeringscomité is niet noodzakelijkerwijs samengesteld uit deskundigen op het gebied van sociale zekerheid en zijn belangrijkste taak is niet de resultaten van de Commissie van Deskundigen van de IAO te evalueren, maar alleen een consensus te bereiken over de follow-up van deze resultaten en de formulering van de conclusies. Het is niet duidelijk hoe de afschaffing van de commissie van deskundigen zou bijdragen tot de samenhang van het toezicht op de twee instrumenten. In het verkorte verslag van de laatste CS-SS-vergadering staat dat de fusie “aanleiding heeft gegeven tot veel discussie onder de delegaties” en dat de afgevaardigden “hun bezorgdheid hebben geuit over de wijze waarop het toezicht op de Code in de toekomst zal worden voortgezet en over de vooruitzichten voor activiteiten ter bevordering van de sociale zekerheid binnen de Raad van Europa”.¹⁴⁵ De volledige inhoud van de discussie is niet bekendgemaakt, maar de bezorgdheid van de leden van de commissie kan worden geïllustreerd door de verkorting van de vergadertijd; terwijl de CS-SS vroeger drie dagen per jaar vergaderde, zijn de vergaderingen van het Regeringscomité slechts met één dag verlengd, die voorbehouden is voor de Europese Code.¹⁴⁶ De fusie lijkt de Europese Code eerder in de schaduw van het Sociaal Handvest te stellen en zal waarschijnlijk nog meer afbreuk doen aan de zichtbaarheid en de bevordering van de Code.

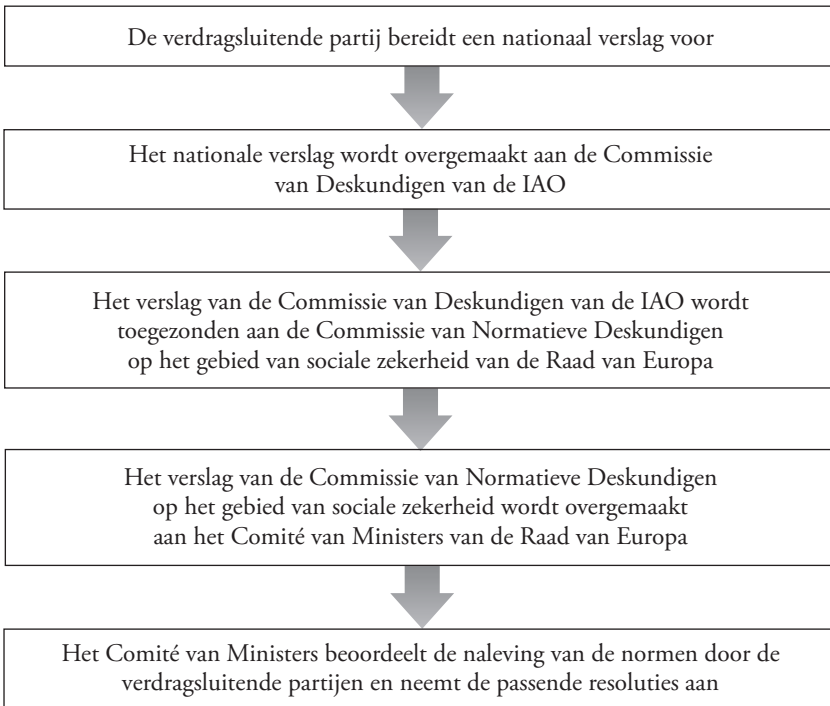
(143) Information Document SG/Inf(2011)9 FINAL 7.

(144) Council of Europe, *Explanatory note on the proposed merger*, SG/Inf(2011)9 Rev.

(145) CM(2011)86, 6 juni 2011.

(146) Council of Europe, *Explanatory note on the proposed merger*, SG/Inf(2011)9 Rev.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



7.3. DE HERZIENE EUROPESE CODE VOORZIET IN EEN ANDER MECHANISME

De herziene Europese Code voorziet in een andere procedure voor zover deze niet voorziet in het onderzoek van regeringsverslagen door de Commissie van Deskundigen van de IAO.¹⁴⁷ In plaats daarvan vereist de herziene Code de oprichting van een onafhankelijke Commissie bestaande uit maximaal vijf individuele deskundigen op het gebied van sociale zekerheid, benoemd door de secretaris-generaal van de Raad van Europa. De IAO zal worden uitgenodigd om een vertegenwoordiger te sturen die als raadgever aan de vergaderingen van de Commissie deelneemt. De verslagen met de conclusies van deze Commissie zullen worden onderzocht door een speciaal comité aangewezen door het Comité van Ministers om zijn eigen conclusies voor te bereiden voor het Comité van Ministers, naar analogie met het Regeringscomité. Deze conclusies moeten echter eerst voor advies aan de Parlementaire Vergadering worden overgemaakt alvorens het Comité van Ministers met een resolutie bevestigt of de verdragsluitende landen hun verplichtingen al dan niet nakomen. Deze afzonderlijke procedure garandeert niet langer een uniforme interpretatie van de minimumnormen. Om die reden, en waarschijnlijk ook om budgettaire redenen, is in het kader van de structurele hervorming van 2011 voorgesteld om deze procedure te wijzigen nog voor

(147) Europese Code inzake sociale zekerheid (herzien), artikel 79.

de inwerkingtreding ervan. Het idee is nu om bij bekrachtiging van de herziene Code door een tweede staat “synergieën met het Europees Comité voor sociale rechten van het Handvest” te creëren.¹⁴⁸

8. MOEILIKHEDEN BIJ DE TENUITVOERLEGGING VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID

Hoewel de Europese Code het belangrijkste socialezekerheidsinstrument van de Raad van Europa is, zijn de resultaten van de controleprocedure weinig zichtbaar. De conclusies van het Regeringscomité en de resoluties en aanbevelingen van het Comité van Ministers worden niet geregistreerd in een volledige database met zoekfuncties en worden zelfs niet gepubliceerd op de website van de Europese Code. Bovendien worden de verslagen van de Commissie van Deskundigen van de IAO en eventuele opmerkingen van de sociale partners helemaal niet gepubliceerd. Dit gebrek aan transparantie en zichtbaarheid ondermijnt de doeltreffendheid en geloofwaardigheid van de procedure als zodanig en van de resultaten ervan. Wat de bevordering van de sociale zekerheid betreft, is dit een gemiste kans, temeer daar de Code in feite het meest concrete en eenduidige instrument voor de sociale zekerheid is dat door de Raad van Europa is aangenomen. Een ander uniek kenmerk van de Code is de cyclus van het jaarverslag – in plaats van de cycli van vier en vijf jaar voor respectievelijk het Sociaal Handvest en het Verdrag nr. 102 – die snelle acties mogelijk maakt om de vastgestelde problemen aan te pakken.

Krachtens artikel 74§1b van de Europese Code inzake sociale zekerheid moeten de verslagen over de toepassing van de Code het bewijs bevatten dat de staat heeft voldaan aan de statistische vereisten inzake het aantal beschermde personen, de bedragen van de uitkeringen en het aandeel van de financiële middelen dat afkomstig is uit de verzekeringsbijdragen van de beschermde werknemers. Dit bewijs dient te worden geleverd op de wijze en in de volgorde als aanbevolen door het Comité van Ministers. De geconsolideerde verslagen hebben situaties aan het licht gebracht waarin de statistische gegevens over hetzelfde onderwerp, die in verschillende verslagen worden verstrekt, afkomstig waren van verschillende bronnen en databanken die worden gebruikt door de verschillende overheidsinstanties die betrokken zijn bij de opstelling van het verslag, en die niet verenigbaar zijn; het is mogelijk dat de informatiebron niet wordt vermeld en dat de exacte gegevens worden vervangen door schattingen ad hoc. De Commissie van Deskundigen van de IAO herinnert eraan dat een van de belangrijkste kenmerken van de Code en de IAO-verdragen inzake sociale zekerheid erin bestaat dat de naleving van hun bepalingen inzake de reikwijdte van de dekking en het niveau van de uitkeringen wordt vastgesteld aan de hand van nauwkeurige cijfers en percentages, waardoor de kwaliteit, de samenhang en de vergelijkbaarheid van statistische informatie een van de basisvoorwaarden is voor een doeltreffende werking van het controlemechanisme. De Commissie van Deskundigen wijst echter vaak op lacunes in de juridische en statistische informatie, waardoor zij niet in staat is een volledige en systematische analyse van het regelgevingskader en de parameters van de uitkeringen uit te voeren.

(148) Raad van Europa, toelichting bij het fusievoorstel, SG/inf(2011)9 Rev.

Andere moeilijkheden worden vaak aangehaald door de rechtsleer. Ten eerste is er het feit dat “de minimumnormen in de Europese Code inzake sociale zekerheid grotendeels dezelfde zijn gebleven sinds hun codificatie halverwege de vorige eeuw, terwijl de wereld waarin zij moeten worden toegepast aanzienlijk is veranderd. De mondialisering, de achteruitgang van de staat, de opkomst van het bestuur en de *soft law* op verschillende niveaus en de opkomst van de burgermaatschappij zijn allemaal onderling verbonden voorbeelden van ontwikkelingen die de samenleving hebben veranderd en die dat zullen blijven doen. Het is van essentieel belang dat het toezicht op de normen aan deze ontwikkelingen en nieuwe maatschappelijke realiteiten wordt aangepast, om relevant te blijven en “de normen levend te houden. [...] Dit is echter geen gemakkelijke taak, niet alleen omdat het conceptueel ingewikkeld is om te beslissen hoe het toezicht moet worden aangepast aan de maatschappelijke veranderingen, maar ook omdat de internationale organisaties van nature logge instellingen zijn. Met evenveel belanghebbenden die verschillende belangen vertegenwoordigen, zijn institutionele en procedurele hervormingen doorgaans moeizame oefeningen.”¹⁴⁹ Een ander verwijt dat vaak wordt gehoord (en dat niet eigen is aan de Code) – dat wordt omschreven als de “achilleshiel van het internationaal recht” – is de toepassing in geval van niet-naleving of de kloof tussen de doelstellingen van de normen en hun daadwerkelijke effect¹⁵⁰. Ten slotte heeft de laatste opgeworpen “grief” te maken met de juridische status van de conclusies van de controleorganen, die door de rechtsleer vaak als “diffuus” wordt omschreven.¹⁵¹ Hoewel het onmiskenbaar is dat “de Europese Code en de IAO-verdragen juridisch bindende verdragen zijn zodra ze zijn bekrachtigd, verleent dit de controleorganen van deze instrumenten niet automatisch een gerechtelijke of quasi-gerechtelijke status, noch maakt het een gerechtelijke procedure van het toezicht. Terwijl de scheiding der machten het noodzakelijke evenwicht garandeert tussen de rechterlijke macht, de uitvoerende macht en de wetgevende macht in een democratische nationale rechtsorde, is dat in de internationale arena bovendien anders, althans in het geval van de IAO en de Raad van Europa. De commissies van deskundigen van de Raad van Europa en de IAO maken deel uit van een breder controlemechanisme waaraan ook politieke organen deelnemen. Hoewel de commissies van deskundigen onafhankelijke organen zijn, kunnen hun bevindingen al dan niet worden goedgekeurd door de organen die beslissende macht hebben bij de follow-up van deze bevindingen; organen waarin politieke belangen op het spel staan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de resultaten van de toezichtprocedures soms sceptisch worden bekeken en niet altijd het gewenste effect hebben”¹⁵². Wij willen deze overwegingen, die vaak beperkt blijven tot een tegenstelling tussen *hard law* en *soft law*¹⁵³, echter nuanceren, omdat de notie van de juridische aard van al deze regels dan niet zozeer wordt uitgedrukt in termen van dwang, maar in termen van de mate van “overtuigingskracht”, van doeltreffendheid, die juist tot uitdrukking komt in het vermogen om de uitdrukking te zijn van de consensus van de belanghebbende categorieën.¹⁵⁴ Bovendien kan men

(149) *Research Handbook on European Social Security Law*, Dijkhoff, T., o.c., p. 170 e.v.

(150) *Research Handbook on European Social Security Law*, Dijkhoff, T., *ibidem*.

(151) *Research Handbook on European Social Security Law*, Dijkhoff, T., *ibidem*.

(152) *Research Handbook on European Social Security Law*, Dijkhoff, T., *ibidem*.

(153) Senigaglia, R., *Soft law et hard law dans le « réseau » des sources*, Ricerche giuridiche, vol. 3, nr. 1, juni, 2014.

(154) Senigaglia, R., *ibid.*

het belang niet ontkennen dat dit corpus van minimumnormen op het gebied van de sociale zekerheid op Europees niveau, dat is gebaseerd op de basisnormen van de IAO, heeft gespeeld bij de opzet en ontwikkeling van de stelsels van sociale bescherming.

9. CONCLUSIES

Hoewel de Code en het Protocol dateren van 1964, zijn zij van onschatbare waarde gebleken voor het vaststellen van gemeenschappelijke Europese socialezekerheidsnormen die als leidraad kunnen dienen voor hervormingen in vele landen, met name in Midden- en Oost-Europa. Deze instrumenten zijn gericht op de bevordering van een socialezekerheidsmodel dat gebaseerd is op sociale rechtvaardigheid. De staat wordt geacht verantwoordelijk te zijn voor de invoering en handhaving van een stabiel en financieel gezond socialezekerheidsstelsel. De samenleving moet een fatsoenlijke levensstandaard garanderen voor degenen die door ziekte, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeval of beroepsziekte, moederschap, invaliditeit of overlijden niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien en zij moet degenen helpen die voor kinderen zorgen. De (herziene) Code van 1990, die nog niet in werking is getreden, handhaaft weliswaar de beginselen en concepten van de Code, maar beoogt de ontwikkelingen sinds 1964 te actualiseren. De controleorganen spelen een belangrijke rol bij de interpretatie van bepalingen die zich onderscheiden door hun vaak complexe en technische karakter.

In zijn resolutie van 19 januari 2017 over een Europese pijler van sociale rechten heeft het Europees Parlement de noodzaak benadrukt van een adequate sociale bescherming en sociale investeringen gedurende het hele leven van de burgers om iedereen in staat te stellen ten volle deel te nemen aan de maatschappij en de economie en een behoorlijke levensstandaard te handhaven.¹⁵⁵ De Europese Commissie gaat ervan uit dat naarmate de arbeidswereld evolueert – met een toename van zelfstandige arbeid of arbeid zonder traditioneel contract, overgangen tussen arbeid in loondienst en zelfstandige arbeid en combinaties van beide – een groter deel van de beroepsbevolking onvoldoende toegang heeft tot sociale bescherming vanwege zijn status op de arbeidsmarkt of het soort arbeidsverhouding.¹⁵⁶ De cumulatieve effecten van de verschillen in toegang tot sociale bescherming zullen waarschijnlijk leiden tot nieuwe intergenerationale ongelijkheden tussen degenen die werk hebben of erin slagen werk te krijgen op basis van een contract met volledige sociale rechten en de anderen. Dit kan leiden tot indirecte discriminatie van jongeren, personen die in het buitenland geboren zijn en vrouwen, die meer kans hebben om aangeworven te worden met atypische contracten.¹⁵⁷ De belangrijkste toegevoegde waarde van de aanbeveling van 8 november 2019 zal er dus in bestaan een dynamiek te creëren die de nationale hervormingen en debatten ondersteunt en aanvult, de lidstaten bij hun inspanningen te begeleiden en een consensus tot stand te brengen over de beste hervormingsopties, hetgeen ook het standpunt van de EU en haar lidstaten in alle relevante internationale fora ten goede zou komen. Een

(155) Aanbeveling van de Raad van 8 november 2019 betreffende de toegang van werknemers en zelfstandigen tot sociale bescherming.

(156) Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de toegang van werknemers en zelfstandigen tot sociale bescherming, effectbeoordeling, COM(2018) 132 definitief van 13 maart 2018.

(157) Voorstel voor een aanbeveling van de Raad, *ibidem*.

aanbeveling van de Raad biedt de EU ook de mogelijkheid de lidstaten speelruimte te laten bij de verwezenlijking van de doelstellingen, afhankelijk van het uitgangspunt, de nationale geschiedenis en de nationale praktijken. De aanbeveling vormt een uitbreiding van en een aanvulling op Aanbeveling nr. 202 van de IAO over de nationale pijlers van sociale bescherming¹⁵⁸, die landen een leidraad biedt voor de uitbreiding van de reikwijdte van de sociale bescherming, waarbij voorrang wordt gegeven aan de totstandbrenging van nationale pijlers van sociale bescherming die toegankelijk zijn voor iedereen die ze nodig heeft.¹⁵⁹ De Europese aanbeveling van 8 november 2019 dekt het recht om deel te nemen aan een socialezekerheidsstelsel en de verwerving en het gebruik van rechten, in het bijzonder wordt aan de lidstaten aanbevolen om voor alle werknemers en zelfstandigen a) de formele dekking¹⁶⁰, b) de effectieve dekking¹⁶¹, c) de geschiktheid¹⁶² en d) de transparantie¹⁶³ te waarborgen. Zou de Europese Code inzake sociale zekerheid in dit verband niet als maatstaf kunnen dienen voor de lidstaten? Deze vraag valt buiten het bestek van onze bijdrage en zou het voorwerp kunnen zijn van een diepgaande studie.

(158) Aanbeveling nr. 202 (IAO° over de pijlers van sociale bescherming, 2012, https://www.ilo.org/dyn/normlex/nl/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).

(159) Voorstel voor een aanbeveling van de Raad, *ibidem*.

(160) Werknemers en zelfstandigen kunnen worden geacht formeel onder een bepaalde tak van sociale bescherming te vallen indien de bestaande wetgeving of een collectieve overeenkomst bepaalt dat zij het recht hebben deel te nemen aan een socialebeschermingsstelsel in die specifieke tak. De formele dekking kan worden gewaarborgd door verplichte of vrijwillige stelsels. Deze laatste bieden mensen de mogelijkheid om zich bij een stelsel aan te sluiten (deelnemingsclausules) of bestrijken standaard alle mensen in de doelgroep, waarbij zij de mogelijkheid hebben om desgewenst uit het stelsel te stappen (opt-out-clausules). Gebleken is dat vrijwillige stelsels met opt-outs hogere lidmaatschapspercentages hebben en daarom een betere dekking bieden dan vrijwillige stelsels met *opt-ins*.

(161) Werknemers en zelfstandigen kunnen worden geacht daadwerkelijk gedekt te zijn in een bepaalde tak van sociale bescherming indien zij de mogelijkheid hebben toereikende uitkeringen op te bouwen en, ingeval het overeenkomstige risico zich voordoet, toegang hebben tot een bepaald niveau van uitkering. Iemand kan formeel toegang krijgen zonder de facto uitkeringsrechten te kunnen opbouwen en aanvragen.

(162) Sociale bescherming wordt als adequaat beschouwd wanneer zij mensen in staat stelt een fatsoenlijke levensstandaard te handhaven, inkomensverlies op redelijke wijze te compenseren, een waardig leven te leiden en niet in armoede te vervallen, terwijl zij waar nodig bijdraagt tot activering en terugkeer naar het werk vergemakkelijkt. Bij de beoordeling van de toereikendheid van het socialebeschermingsstelsel van een lidstaat moet dit stelsel in zijn geheel in aanmerking worden genomen, dat rekening moet worden gehouden met alle socialezekerheidsuitkeringen in die lidstaat.

(163) Het verstrekken van beschikbare, toegankelijke, volledige en gemakkelijk te begrijpen informatie aan het grote publiek, aan potentiële deelnemers en aan deelnemers en begunstigen van de stelsels betreffende de regels van het stelsel en/of individuele verplichtingen en rechten.

10. BIBLIOGRAFIE

Akandji-Kombe, J.-F., L'application de la charte européenne : la mise en œuvre de la procédure des réclamations collectives, *Revue Droit social*, nr. 9/10, september-oktober 2000.

Alston, P., Assessing the strenghts and weaknesses of the European Social Charter's Supervisory system, in de Búrca, G. en de Witte, B. (ed.), *Social Rights in Europe*, 45, Oxford University Press, 2005.

Benelhocine, C., *La Charte sociale européenne*, Editions du Conseil de l'Europe, 150 p., 2011.

De Schutter, O. (red.), *The European Social Charter: A social constitution for Europe – La Charte sociale européenne : une constitution sociale pour l'Europe*, Bruylant, 192 p., 2010.

Dijkhoff, T., Supervision of social security standards: Between law and politics, in Pennings, F. en Vonk, G. (ed.), *Research Handbook on European Social Security Law*, p. 170 e.v., Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

Kotrane, H., La question de la justiciabilité des droits, in Daugareilh, I. (red.), *Mondialisation, Travail et Droits Fondamentaux*, Bruylant, 2005.

Michoud, A., The complaint and appeal mechanisms for social security claims in the contracting states of the European Code of Social Security: a comparative overview, in Bahar, R. en Kadner Graziano, T., *Le droit comparé et le droit Suisse*, Genève, Schulthess éditions romandes, pp. 65-85, 2018.

Morsa, M., L'Organisation internationale du travail : aspects institutionnels et matériels à l'aune des défis sociaux, Anthémis, 2021.

Nickless, J., *Code européen de sécurité sociale : vade-mecum*, Editions du Conseil de l'Europe, 2002.

Nivard, C., *La justiciabilité des droits sociaux – Etude de droit conventionnel européen*, Bruylant, 807 p., 2012.

Pennings, F. en Vonk, G. (ed.), *Research Handbook on European Social Security Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2015.

Pettiti, C., La Charte sociale européenne révisée, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, nr. 29, januari 1997.

Schoukens, P., Instruments of the Council of Europe and interpretation problems, in Pennings, F. (ed.), *International Social Security Standards*, Antwerpen, Intersentia, 2008.

Schoukens, P., *EU social security Law: the hidden 'social' model*, Universiteit van Tilburg, 19 februari 2016.

Senigaglia, R., *Soft law et hard law dans le « réseau » des sources*, Recherche juridique, vol. 3, nr. 1, juni, 2014.

Supiot, A., *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Parijs, Seuil, 2010.

Swiatkowski, A. M., *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, 416 p., 2007.

Vandamme, F., *L'application des droits sociaux : enjeux et controverses derrière le décor. Un témoignage*, *Lex Social. Revista juridica de los derechos sociales*, 11(1), pp. 694-732.

INHOUDSTAFEL

DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID: EEN MIJLPAAL VOOR DE EUROPESE SOCIALEZEKERHEIDSSYSTEMEN?

1.	ALGEMENE INLEIDING	601
2.	HISTORISCHE ACHTERGROND	603
3.	VERBAND MET ANDERE INTERNATIONALE INSTRUMENTEN	606
3.1.	LINK MET VERDRAG 102 INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE	606
3.2.	LINK MET HET EUROPEES SOCIAAL HANDVEST	608
4.	PROTOCOL EN HERZIENE VERSIE CODE	613
5.	DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID: EEN SYSTEEM VAN INWERKINGSTREDING IN DELEN, DAT EEN GELEIDELIJKE EVOLUTIE VAN DE SOCIALEZEKERHEIDSSYSTEMEN MOGELIJK MAAKT	614
5.1.	GELEIDELIJKE INWERKINGSTREDING VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID	614
5.2.	HUIDIGE STAND VAN DE ONDERTEKENING EN BEKRACHTIGING VAN DE CODE EN HET PROTOCOL	615
6.	ANALYSE VAN DE BEPALINGEN VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID	615
6.1.	WERKINGSSFEER	615
7.	SPECIFIEK CONTROLEMECHANISME	638
7.1.	EEN TOEZICHTMECHANISME GEINSPIREERD OP DE IAO?	638
7.2.	DE CONTROLEORGANEN	640
7.3.	DE HERZIENE EUROPESE CODE VOORZIET IN EEN ANDER MECHANISME	642
8.	MOEILIKHEDEN BIJ DE TENUITVOERLEGGING VAN DE EUROPESE CODE INZAKE SOCIALE ZEKERHEID	643
9.	CONCLUSIES	645
10.	BIBLIOGRAFIE	647