

VAN TURIJN NAAR VILNIUS Over hervormingen van het Europees Sociaal Handvest

Lize Glas *

Samenvatting | In deze bijdrage vormt de Verklaring van Vilnius (4 juli 2024) aanleiding om het tienjarige hervormingsproces van het Europees Sociaal Handvest ('ESH')-systeem onder de loep te nemen. Tevens worden de ESH-verdragen, de toezichtsorganen en de bijbehorende procedures in een notendop besproken. Uit de bespreking van het hervormingsproces zal blijken dat het ESH-systeem er nu beter voorstaat en op meer aandacht van de Raad van Europa kan rekenen dan tien jaar geleden. Er is meer budget, het Comité van Ministers neemt zijn verantwoordelijkheid voor de *follow-up* van procedures serieuzer en met name de statenrapportageprocedure is hervormd. Ook hebben enkele staten het ESH (herzien) geratificeerd en extra verplichtingen op zich genomen. Tegelijkertijd blijft er ruimschoots ruimte bestaan voor verdere verbetering op het vlak van ratificatie en ten aanzien van de acceptatie van de collectieve klachtenprocedure, procedurele en inhoudelijke vernieuwingen en de relatie tot het EU-recht.

Trefwoorden | [Europees Sociaal Handvest], [Europees Comité voor Sociale Rechten], [sociale rechten], [Raad van Europa], [Verklaring van Vilnius]

DOI | 10.54195/NTM.19665

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Op 4 juli 2024 kwam een bonte stoet hoogwaardigheidsbekleders bijeen in de hoofdstad van Litouwen om op een top te spreken over de toekomst van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Dit waren onder meer leden van het bijbehorende Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), ministers en topambtenaren die zich bezighouden met sociale rechten, afgevaardigden van Raad van Europa-instellingen en vertegenwoordigers van de Europese Commissie. Nederland was op 'hoog ambtelijk niveau' vertegenwoordigd. De Nederlandse inzet was erop gericht 'het belang van sociale rechtvaardigheid te onderstrepen, een zo hoog mogelijke ratificatiegraad van het normatieve raamwerk van het ESH te bewerkstelligen [...] en praktijkervaringen over de implementatie van sociale rechten te delen'. Daarnaast maakte Nederland zich 'sterk voor samenwerking en dialoog tussen de lidstaten en de RvE-organen met het oog op het versterken van de bescherming en implementatie van sociale rechten'.¹ De twee belangrijkste uitkomsten van deze *high-level conference* zijn de aanvullende verplichtingen die de verdragsstaten op zich hebben genomen en een politieke verklaring over het ESH, de Verklaring van Vilnius.² De

■ Dr. L.R. Glas is universitair hoofddocent aan de Radboud Universiteit; lid van de redactie.

1 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 juni 2024 (www.rijksoverheid.nl).

2 Aangenomen op 4 juli 2024 en beschikbaar via coe.int.

verklaring kan niet los worden gezien van het zogeheten Turijn-proces, een hervormingsproces van het ESH-systeem dat al sinds 2014 gaande is en waarvoor het startsein werd gegeven op een conferentie in Turijn.

De top in Vilnius vormt aanleiding om in deze beschouwing het Turijn-proces, waaronder ik ook de top in Vilnius schaar, en zijn uitkomsten tot nu onder de loep te nemen. Daartoe staan in deze bijlage centraal: de uitdagingen waar het ESH-systeem voor staat, welke maatregelen zijn genomen om een uitkomst te bieden voor die uitdagingen en welke maatregelen wel zijn geopperd, maar een brug te ver zijn gebleken voor de lidstaten van de Raad van Europa. Om de hervormingsplannen te kunnen plaatsen, geeft paragraaf 2 een beknopte beschrijving van het ESH-systeem. Paragraaf 3 beschrijft hoe het hervormingsproces vorm heeft gekregen tot aan de top in Vilnius. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de inhoud van de Verklaring van Vilnius. Naast dat ik de inhoud beschrijf, analyseer ik welke kwesties onaangeroerd zijn gebleven en dus waar de opstellers van het document mogelijk kansen hebben laten liggen en geen stappen wilden zetten. De onaangeroerde kwesties worden met name besproken op basis van een rapport van het Comité van Ministers (CM) waarin een overzicht staat van 'longer term substantive and procedural issues' ter verbetering van het ESH-systeem.³ Dat rapport komt aan de orde in paragraaf 3.2.

2 De ESH-verdragen, -toezichtsorganen en -procedures in een notendop⁴

Deze paragraaf vat de ESH-verdragen, -toezichtsorganen en -procedures kort samen door de relevante verdragen en protocollen in chronologische volgorde langs te gaan. Het aantal ratificaties komt aan de orde in paragraaf 3.2.2.

2.1 Het ESH (1961)

Het eerste ESH werd aangenomen in 1961 en trad vier jaar later in werking. Deel I bevat doelstellingen die de verdragsstaten met alle passende middelen nastreven.⁵ De verdragsstaten zijn daarnaast verplicht om zich te verbinden aan minstens vijf van de zeven kernbepalingen in deel II.⁶ Deze bepalingen beschermen onder meer het recht op arbeid, sociale zekerheid en sociale bijstand.⁷ Ook moeten de staten zich verbinden aan minstens tien artikelen of 45 genummerde leden van deel II.⁸ Dit *à la carte*-systeem maakt het mogelijk dat staten zich eerst verbinden aan bepalingen die zij al naleven. Vervolgens moeten zij ervoor zorgen dat wetgeving en praktijk

3 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Deze *issues* worden omschreven in paragraaf 3.8.

4 Deze paragraaf is eerder in ongeveer dezelfde vorm in het Engels verschenen in L.R. Glas, 'The Reykjavik Declaration: How Does the European Social Charter Fit into the Community of Shared Values?', *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2024/39, revuedlf.com.

5 Art. 20 lid 1 onderdeel a ESH (1961).

6 Art. 20 lid 1 onderdeel b ESH (1961).

7 Art. 1, 12 en 13 ESH (1961).

8 Art. 20 lid 1 onderdeel c ESH (1961).

verder in overeenstemming worden gebracht met het ESH, wat idealiter leidt tot ‘acceptance of most – if not all – provisions [...], as opposed to an *à la carte* stagnancy’.⁹ Dit uitgangspunt is gebaseerd op artikel 20 lid 3 ESH (1961) dat het mogelijk maakt om aanvullende bepalingen als bindend te aanvaarden. Het uitgangspunt is tevens gestoeld op artikel 22 ESH (1961), dat erin voorziet dat het CM de verdragsstaten vraagt om te rapporteren over bepalingen in deel II die zij nog niet hebben aanvaard.¹⁰

Het ESH (1961) stelt een systeem in van periodieke rapportage door de aangesloten staten.¹¹ Deze procedure is hervormd. Op deze hervorming wordt hierna, in paragraaf 3.1.1 ingegaan. Op basis van de rapporten onderzoekt het ECSR, dat momenteel bestaat uit 15 onafhankelijke deskundigen,¹² vanuit juridisch oogpunt of wetten en praktijk in overeenstemming zijn met het ESH.¹³ Naast het ECSR speelt ook het *Governmental Committee of the ESC and the European Code of Social Security* (Regeringscomité) een rol in het ESH-systeem. Dat comité bestaat uit één vertegenwoordiger per ESH-staat en bereidt de werkzaamheden van het CM op het vlak van het ESH voor. Het CM is verantwoordelijk voor de *follow-up* van de bevindingen van het ECSR.¹⁴

2.2 Aanvullend Protocol bij het ESH (1988)

Het Turijn-proces is niet het eerste hervormingsproces van het ESH. Al in 1988 werd een Aanvullend Protocol bij het ESH aangenomen, dat in 1992 in werking trad. Dit protocol breidt de rechten uit het ESH (1961) uit met vier rechten, waaronder het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie op grond van geslacht.¹⁵ Net als het ESH (1961) bestaat het Aanvullend Protocol uit twee delen: een eerste met doelstellingen en een tweede met verplichtingen. Wederom is een *à la carte*-systeem van toepassing op deel II.¹⁶

2.3 Protocol tot wijziging van het ESH (1991)

In 1991 werd het Protocol tot wijziging van het ESH aangenomen om het statenrapportagesysteem te verbeteren.¹⁷ Dit systeem werd beschouwd als langdurig, te belastend vanwege het aantal

9 ECSR, *Activity Report 2022*, Straatsburg: 2023, p. 55. Zie ook High Level Group of Experts on Social Rights, ‘Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward’, 19 maart 2021, par. 29.

10 High Level Group of Experts on Social Rights, ‘Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward’, 19 maart 2021, par. 29; A. Nolan, ‘Introduction’, in: ECSR, *Activity Report 2022*, Straatsburg: 2023, p. 8.

11 Art. 21 ESH (1961).

12 ECSR, ‘European Committee of Social Rights’, coe.int.

13 Art. 2-3 Protocol tot wijziging van het ESH.

14 K. Lukas, ‘The European Social Charter’, in: C. Binder e.a. (red.), *Research Handbook on International Law and Social Rights*, Cheltenham: Edward Elgar 2020, p. 12-13.

15 Art. 1 Aanvullend Protocol bij het ESH (1988).

16 Art. 5 Aanvullend Protocol bij het ESH (1988).

17 Zie uitbreider A.W. Heringa, ‘Het Europees Sociaal Handvest. Recente ontwikkelingen’, *NJCM-Bulletin* 1992, p. 70-78.

vereiste rapporten en te politiek.¹⁸ Dit protocol is nog altijd niet in werking getreden omdat niet alle verdragsstaten bij het ESH (1961) dit verdrag hebben geratificeerd.¹⁹ Alle bepalingen op één na zijn echter van toepassing als gevolg van een besluit van het CM.²⁰ Die ene uitzondering is de bepaling dat de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE) de leden van het ECSR kiest;²¹ het CM kiest ze nog steeds.²²

2.4 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten (1995)

Het Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten werd aangenomen in 1995 en trad drie jaar later in werking.²³ Dit systeem beoogt de implementatie van het ESH te verbeteren.²⁴ Bij het ECSR kunnen klachten worden ingediend door internationale werkgeversorganisaties en vakbonden, bepaalde internationale ngo's,²⁵ en vertegenwoordigers van nationale werkgeversorganisaties en vakbonden tegen hun staat.²⁶ Daarnaast kan een staat verklaren dat hij het collectieve klachtrecht van nationale ngo's aanvaardt.²⁷ Indien het ECSR een schending vaststelt op basis van een klacht, stuurt het zijn beslissing aan de partijen en het CM.²⁸ Op de beslissing rust een embargo: hij wordt pas openbaar nadat het CM een resolutie heeft aangenomen of na vier maanden vanaf de datum van toezending aan het CM.²⁹ Zo een resolutie heeft in het verleden wel eens tot onduidelijkheid geleid. Het ECSR stelde in de beroemde *bed, bad en brood*-uitspraak een schending vast van het 'recht op sociale en geneeskundige bijstand' en het 'recht op huisvesting' omdat zowel de wetgeving als de praktijk omtrent de opvang van ongedocumenteerden en uitgeprocedeerde asielzoekers onvoldoende was.³⁰

18 Raad van Europa, *Explanatory Report to the Protocol Amending the European Social Charter*, Turijn: 21 oktober 1991, par. 4; S. Angeleri & R. Dunbar, 'The Reform of the European Social Charter', in: The Academic Network on the European Social Charter e.a. (red.), *The European Social Charter: A Commentary*, Leiden: Brill Nijhoff 2022, p. 42.

19 Zie paragraaf 3.2.2.

20 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019.

21 Art. 3 Protocol tot wijziging van het ESH.

22 Comité van Ministers, 'European Social Charter – European Committee of Social Rights (ECSR), Procedure for the Election of Six Members', CM/Del/Dec(2022)1437/4.3, 15 juni 2022.

23 Zie uitgebreider J. van der Velde, 'De collectieve klachtenprocedure onder het Europees Sociaal Handvest', *NJCM-Bulletin* 2006, p. 304-338.

24 Preambule bij Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten; Angeleri & Dunbar 2022 (*supra* noot 18), p. 47.

25 Art. 1 lid b Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten: 'which have consultative status with the Council of Europe and have been put on a list established for this purpose by the Governmental Committee'.

26 Art. 1 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten.

27 Art. 2 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten; ECSR, 'Signatures & ratifications. Situation at 1 May 2021, coe.int.

28 Art. 8 lid 1 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten.

29 Art. 8 lid 2 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten.

30 ECSR 1 juli 2014, nr. 90/2013 (*Conference of European Churches (CEC)/Nederland*), conclusie.

Daarop nam het CM een resolutie³¹ aan die door verschillende partijen verschillend werd geïnterpreteerd.³²

Het Aanvullend Protocol (1995) bepaalt dat het CM een aanbeveling aan de staat aanneemt wanneer het ECSR een schending heeft vastgesteld.³³ Tot juli 2020 had het CM echter maar één dergelijke aanbeveling aangenomen, terwijl het ECSR in de meeste zaken die het inhoudelijk beoordeelt een schending vaststelt.³⁴ In plaats daarvan nam het CM resoluties aan waarin het ‘merely took note [...] of the state’s intention to bring the situation into conformity with’ het ESH.³⁵ Zo nu en dan vroeg het CM de staten om verslag uit te brengen over de getroffen tenuitvoerleggingsmaatregelen en verwezen de ministers naar redenen van de staten om het niet eens te zijn met de beslissing van het ECSR. Dat laatste kan worden geïnterpreteerd als een signaal van de ministers dat zij het oneens zijn met de beslissing.³⁶ De betrokken staat moet verslag uitbrengen aan het ECSR over de maatregelen die hij heeft genomen om een schending aan te pakken.³⁷ Het verdere verloop van de *follow-up-procedure*, inclusief de bereidheid van het CM om aanbevelingen te doen, is veranderd tijdens het Turijn-proces en wordt besproken in paragraaf 3.1.2.

2.5 Het ESH (herzien)

Tot slot werd in 1996 het herziene ESH aangenomen, dat in 1999 in werking trad.³⁸ Alhoewel het idee achter het nieuwe verdrag was dat het oude verdrag zou worden vervangen, is dit nog niet gebeurd, aangezien niet alle partijen bij het oude verdrag het nieuwe verdrag hebben geratificeerd.³⁹ Het nieuwe verdrag bevat nieuwe en gewijzigde rechten,⁴⁰ biedt meer bescherming aan kwetsbare groepen zoals vrouwen en personen met een handicap en beschermt de vier rechten uit het Aanvullend Protocol (1999).⁴¹ Wederom is een *à la carte*-systeem van toepassing. Het ESH (herzien) vereist dat de staten meer verplichtingen aanvaardden dan het ESH (1961): zes van de negen kernbepalingen en nog eens zestien bepalingen of 63 genummerde

31 Resolutie CM/ResCHS(2015)5 van het Comité van Ministers (15 april 2015), *Conference of European Churches (CEC)/Nederland*.

32 Amnesty International, *Mensenrechten op straat. Bed, bad, brood en de menselijke waardigheid in Nederland*, 10 november 2015, p. 7, 12.

33 Art. 9 lid 1 Aanvullend Protocol bij het ESH betreffende een systeem voor collectieve klachten.

34 H. Cullen, ‘The Collective Complaints System of the European Social Charter; Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights’, *Human Rights Law Review* 2022, afl. 1, p. 61-93; G. Palmisano, *Collective Complaints as a Means for Protecting Social Rights in Europe*, London: Anthem Press 2022, p. 42. Zie Aanbeveling RecChS(2001)1 van het Comité van Ministers (31 januari 2011) *Collective complaint No. 6/1999 Syndicat national des Professions du tourisme against France*.

35 Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 42.

36 Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 42-43.

37 Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 45.

38 Zie uitgebreider C.J. Staal, ‘Het herziene Europees Sociaal Handvest’, *NJCM-Bulletin* 1997, p. 349-380.

39 High Level Group of Experts on Social Rights, ‘Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward’, 19 maart 2021, par. 2.

40 Raad van Europa, *Explanatory Report to the European Social Charter (Revised)*, Straatsburg: 3 mei 1996, par. 8.

41 Art. 20-23 ESH (herzien); Angeleri & Dunbar 2022 (*supra* noot 18), p. 57.

leden.⁴² De implementatie van de verplichtingen is onderworpen aan dezelfde twee toezichtprocedures als het ESH (1961) (statenrapportage en, indien aanvaard, collectieve klachten⁴³).⁴⁴

3 Het hervormingsproces tot aan Vilnius⁴⁵

Zoals al bleek uit de vorige paragraaf is het ESH-systeem voortdurend in beweging. In 2014 gaf de toenmalige secretaris-generaal van de Raad van Europa, Jagland, het startsein voor een nieuwe reeks hervormingen: het Turijn-proces.⁴⁶ Het doel van dit politieke proces is om het verdragssysteem een impuls te geven op vier hoofdpunten: ratificatie van het herziene ESH, acceptatie van de collectieve klachtenprocedure; een sterke band tussen de EU en het ESH om rivaliteit op juridisch vlak te voorkomen en versterkte samenwerkingsactiviteiten door bijvoorbeeld trainingen.⁴⁷ Als onderdeel van dit proces heeft onder meer de *Steering Committee for Human Rights* (CDDH) twee rapporten opgesteld over sociale rechten⁴⁸ en heeft de Mensenrechtencommissaris hervormingsvoorstellen gedaan.⁴⁹ Deze documenten worden hier niet afzonderlijk besproken omdat zij zijn uitgemond in een rapport over hoe het ESH-systeem verbeterd kan worden van een *ad hoc* werkgroep (GT-CHARTE).⁵⁰ Het CM heeft dat rapport overgenomen op 17 mei 2022. Enige tijd later, op 27 september 2022, namen de ministers een document aan waarin zij uiteenzetten welke operationele besluiten zij hebben genomen om de door de werkgroep voorgestelde hervormingen in te voeren.⁵¹

Deze paragraaf beschrijft hoe het hervormingsproces vorm heeft gekregen tot aan de top in Vilnius. Eerst komt het hervormingspakket van 27 september 2022 aan de orde (paragraaf 3.1). Daarna beschrijft paragraaf 3.2 de inhoud van een besluit van het CM en het onderliggende rapport waarin 'longer term substantive and procedural issues' worden opgesomd. Paragraaf 3.3 beschrijft kort de Verklaring van Reykjavík waarin de Raad van Europa-lidstaten onder meer het idee aanroerden van de organisatie van een top over het ESH. Tot slot wordt in paragraaf 3.4 het programma en budget van de Raad van Europa aangestipt waarin is besloten fors meer te investeren in het ESH-systeem dan voorheen.

42 Art. A ESH (herzien).

43 Indien een staat deze procedure heeft aanvaard.

44 Art. A, lid b-c ESH (herzien).

45 Paragrafen 3.1.1 en 3.1.2 zijn eerder in het Engels gepubliceerd in Glas 2024 (*supra* noot 4) en zijn voor deze bijdrage geüpdatet. Paragraaf 3.3 is gebaseerd op dezelfde publicatie en is een verkorte weergave van een deel daarvan.

46 Raad van Europa, *Analysis of the Legal Framework of the Council of Europe for the Protection of Social Rights in Europe (Volume I)*, Straatsburg: 2018, par. 229.

47 T. Jagland, 'Speech', in: M. Nicoletti (rapporteur), *High-Level Conference on the European Social Charter. General Report*, 2014, p. 99-100.

48 Zie Raad van Europa, *Analysis of the Legal Framework of the Council of Europe for the Protection of Social Rights in Europe (Volume I)*, Straatsburg: 2018, par. 229; Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019.

49 Secretaris-generaal, 'Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General's proposals', SG/Inf(2021)13, 22 april 2021.

50 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System – Consolidated Report', CM(2022)67 def., 17 mei 2022.

51 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022.

3.1 Hervormingspakket van 27 september 2022

De hervormingen in dit pakket zien op de statenrapportage- en de collectieve klachtenprocedure. Elke procedure wordt in een aparte paragraaf behandeld.

3.1.1 De statenrapportageprocedure

Het CM wil de efficiëntie en impact van de statenrapportageprocedure verbeteren en tegelijkertijd de rapportagelast verminderen.⁵² Om dit te bereiken wordt de rapportagefrequentie verminderd van jaarlijkse rapporten over één van vier groepen rechten tot rapporten om de twee jaar over één van twee groepen rechten.⁵³ Voor de staten die de collectieve klachtenprocedure hebben geaccepteerd, wordt de frequentie teruggebracht van tweejaarlijkse rapporten over alle rechten naar een kort rapport over één van twee groepen rechten elke vier jaar.⁵⁴ Het CM moedigt het ECSR aan om een ‘selective and targeted approach’ te hanteren en de staten een beperkt aantal gerichte vragen te stellen.⁵⁵ Deze aanpak kan worden gecontrasteerd met de eerdere meer uitgebreide aanpak waarbij informatie werd opgevraagd over ‘each accepted provision and responding to a growing number of questions posed and criteria developed by the ECSR’.⁵⁶

Daarnaast stimuleert het CM het ECSR om zijn aanpak van de *follow-up*-procedure aan te passen door geen vragen meer te stellen aan de betrokken staat bij de beoordeling van het rapport en door in zijn conclusies geen aanvullende vragen meer te stellen voor beantwoording in het volgende rapport.⁵⁷ Wanneer een staat geen actie onderneemt naar aanleiding van de bevindingen van het ECSR kan het CM een aanbeveling aannemen. In de periode 1993-2007 namen de ministers enkel 36 van zulke aanbevelingen aan.⁵⁸ In 2021 verklaarde het Regeringscomité zich bereid om aanbevelingen ter goedkeuring aan het CM voor te leggen, met name wanneer een staat ondanks de ernst en de duur van een situatie geen stappen zet.⁵⁹ In mei 2022 moedigde het CM het Regeringscomité aan om in overleg met de betrokken staat aanbevelingen te doen

52 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System – Consolidated Report’, CM(2022)67 def., 17 mei 2022.

53 K. Lukas, *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Cheltenham: Edward Elgar 2021, p. 10-11; Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 1.

54 Lukas 2021 (*supra* noot 53), p. 10-11; Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 5.

55 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System – Consolidated Report’, CM(2022)67 def., 17 mei 2022; Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 2. Het Regeringscomité en het ECSR stellen de vragen op en het Regeringscomité neemt de vragen aan.

56 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System – Consolidated Report’, CM(2022)67 def., 17 mei 2022.

57 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 3-4.

58 Op 7 juni 2024 zocht ik in de ‘Search. Committee of Ministers’ met de filters ‘recommendation’; ‘English’; ‘European Social Charter’, wat leidde tot 134 resultaten. 36 daarvan betroffen aanbevelingen aangenomen in het kader van de rapportageprocedure in de periode 1993-2007.

59 Regeringscomité, ‘Position Paper on the Follow-up to the Steering Committee for Human Rights (CDDH) Report Addressed to the Committee of Ministers of the Council of Europe’, GC (2021)9, 11 mei 2021, p. 2 en 4.

die verbeteringen stimuleren en om een constructieve en ‘non-judgemental’ aanpak te hanteren.⁶⁰ Al in april 2022 nam het CM een dergelijke aanbeveling aan⁶¹ en het heeft deze praktijk sindsdien voortgezet, wat heeft geleid tot in totaal 67 redelijk specifieke aanbevelingen.⁶² Het CM heeft bijvoorbeeld voorgesteld dat Nederland zich meer inzet om wetgeving aan te nemen die discriminatie op grond van leeftijd buiten de arbeidsmarkt verbiedt.⁶³ Zes aanbevelingen hebben betrekking op meerdere staten, of omdat zij met hetzelfde probleem kampen of omdat het CM hen aanspreekt op het niet-ervullen van hun rapportageverplichting.⁶⁴ Het CM sluit de supervisiecyclus af met resoluties die zeer breed zijn geformuleerd en die weinig toevoegen aan de bevindingen van het ECSR.⁶⁵

In toevoeging op de periodieke rapporten kan het ECSR nu staten vragen om een *ad hoc*-rapport over nieuwe kwesties ‘with a broad or transversal scope or a pan-European dimension’.⁶⁶ Op basis van dergelijke rapporten zal het ECSR een algemeen overzicht geven van de situatie in de staten en daar een algemene ESH-analyse van geven, zonder zich uit te spreken over naleving van het ESH als zodanig.⁶⁷ Het Regeringscomité is verantwoordelijk voor het vaststellen van de onderwerpen en de timing van de *ad hoc*-rapporten en doet dit in samenspraak met het ECSR.⁶⁸ In 2023 verzochten het ECSR en het Regeringscomité om het eerste *ad hoc*-rapport over de *cost-of-living crisis*.⁶⁹ De landenrapporten, waaronder die van Nederland,⁷⁰ zijn inmiddels ingeleverd en het ECSR heeft ngo’s de kans geboden om op die rapporten te reageren.⁷¹

60 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System – Consolidated Report’, CM(2022)67 def., 17 mei 2022; Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 7.

61 Aanbeveling CM/RecChS(2022)3 van het Comité van Ministers (20 april 2022), *to Member States on the Application of the European Social Charter by Albania*.

62 Van de 134 resultaten genoemd in noot 58 waren er 67 aangenomen in het kader van de rapportage procedure in de periode 2008-2024.

63 Aanbeveling CM/RecChS(2023)15 van het Comité van Ministers (13 december 2023), *On the application of the European Social Charter by the Netherlands with respect to Article 23*.

64 Zie ook paragraaf 3.2.1.

65 A. Nolan, ‘A Brief Overview of the European Social Charter System, Working Paper, maart 2020, p. 4, housingrights watch.org.

66 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 8.

67 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 9.

68 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 8.

69 ECSR, ‘Appendix. Request for an *ad hoc* report on the cost of living crisis’, coe.int.

70 Government of Curaçao (Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands), ‘Ad hoc report on the cost-of-living crisis’, RAP/Cha/CUW/2023, 11 december 2023; Government of the Netherlands, ‘Ad hoc report on the cost-of-living crisis’, RAP/RCha/NLD/2023, 21 december 2023.

71 ECSR, ‘Third party organisations invited to submit additional information to ECSR on *ad hoc* reports on the cost-of-living crisis by 30 June 2024’, 7 februari 2024, coe.int.

3.1.2 De collectieve klachtenprocedure

Het CM achtte het niet noodzakelijk om de collectieve klachtenprocedure ingrijpend te veranderen.⁷² Toch werd het ECSR uitgenodigd om de betrokken staat een tijdsschema te sturen zodat de staat weet welke procedurele stappen wanneer worden gezet.⁷³ Twee andere suggesties van het CM lijken overbodig omdat zij overeenkomen met de reeds gewijzigde praktijk van het ECSR: de ontvankelijkheidscriteria streng toepassen en het contradictoire karakter van de procedure ten volle respecteren.⁷⁴

Naar aanleiding van het Turijn-proces moeten staten enkel één *follow-up*-rapport indienen, twee jaar nadat het CM een aanbeveling heeft gedaan naar aanleiding van een zaak waarin het ECSR een schending heeft vastgesteld.⁷⁵ Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 had het CM tot juli 2020 maar één aanbeveling aangenomen als onderdeel van deze procedure.⁷⁶ Hierna heeft het zijn praktijk aangepast en nog eens dertig aanbevelingen aangenomen,⁷⁷ waarin het de bevindingen van het ECSR en de reactie daarop van de betrokken staat redelijk uitgebreid samenvat. Daarnaast beveelt het CM tenuitvoerleggingsmaatregelen aan en herinnert het staten aan de deadline van twee jaar voor het toesturen van het *follow-up*-rapport.⁷⁸ De aanbevolen maatregelen zijn vaak redelijk specifiek. Zo werd Nederland bijvoorbeeld gevraagd

[to] pursue and finalise the adoption of measures to improve pay transparency taking into account parameters for establishing the equal value of the work performed, such as the nature of the work, training and working conditions'.⁷⁹

Het CM voorzag dat dialoog een integraal onderdeel zou zijn van de *follow-up*-procedure van zowel de rapportage- als de collectieve klachtenprocedure.⁸⁰ Deze dialoog moet plaatsvinden tussen de toezichthoudende instanties van het ESH en de nationale autoriteiten, indien nodig in groepen van landen en mogelijk met betrokkenheid van sociale partners en maatschappelijke organisaties.⁸¹ De dialoog kan de vorm aannemen van verzoeken om informatie, brieven,

72 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System – Consolidated Report', CM(2022)67 def., 17 mei 2022.

73 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 12.

74 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 10-11; Comité van Ministers, 'Discussion Document on Proposals concerning the Collective Complaints Procedure', GT-CHARTE(2022)5, 3 februari 2022.

75 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 13; Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 45-46.

76 Palmisano 2022 (*supra* noot 34), p. 43 en voetnoot 10. Zie ook noot 34 voor de aanbeveling in kwestie.

77 Van de 134 hits genoemd in *supra* noot 58 waren er dertig aangenomen in het kader van de collectieve klachtenprocedure na 2001.

78 Zie ook Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 13 waar de deadline van twee jaar wordt genoemd.

79 Aanbeveling CM/RecChS(2021)11 van het Comité van Ministers (17 maart 2021), *University Women of Europe (UIWE) against the Netherlands Complaint No. 134/2016*.

80 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System – Consolidated Report', CM(2022)67 def., 17 mei 2022. Zie ook Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 16.

81 Comité van Ministers, 'Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System', CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 16-17.

bijeenkomsten en landenbezoeken.⁸² Inmiddels is het ECSR met Oekraïne en Finland in dialoog getreden en staat er meer dialoog op de planning.⁸³

3.2 Rapport en besluit van 15 maart 2023 over *longer term substantive and procedural issues*

Op 15 maart 2023 nam het CM een rapport aan getiteld *Improving the European Social Charter System: longer term substantive and procedural issues*.⁸⁴ Op dezelfde dag nam het een beslissing op een aantal punten die zien op het ESH-systeem.⁸⁵ Met name de punten uit het rapport worden hier redelijk uitgebreid besproken, ook op basis van andere bronnen, en met overname van de kopjes uit het rapport. Deze punten vormen namelijk de achtergrond waartegen de top in Vilnius plaatsvond en zij zetten waarschijnlijk ook de toon voor de onderhandelingen in aanloop naar de top. De eerder genoemde GT-CHARTE-werkgroep die het rapport heeft opgesteld⁸⁶ is namelijk toegankelijk voor alle CM-delegaties.⁸⁷ De bespreking van deze punten leidt er tot slot toe dat de lezer op de hoogte is van de meest pregnante ESH-hervormingsvraagstukken.

3.2.1 *Betere implementatie van sociale rechten*

Volgens het rapport is er ‘strong consensus’ over de noodzaak om de implementatie van het ESH te verbeteren. Verbetering op dat front betekent volgens de GT-CHARTE in de eerste plaats het in de praktijk brengen van de maatregelen die eerder zijn besproken in paragraaf 3.1, wat neerkomt op het hervormen van met name de rapportageprocedure en in mindere mate de collectieve klachtenprocedure. Deze hervormingen moeten volgens de werkgroep worden geïmplementeerd alvorens wordt nagedacht over verdragswijzigingen en andere grootscheepse hervormingen.⁸⁸

De GT-CHARTE lijkt eraan voorbij te gaan dat verbeterde implementatie weliswaar gebaat is bij goedlopende supervisieprocedures, maar dat implementatie uiteindelijk aan de verdragsstaten is; alleen zij kunnen maatregelen treffen op nationaal niveau om ervoor te zorgen dat de ESH-rechten worden nageleefd. En alhoewel de verdragsstaten zeker stappen hebben gezet om hun wetgeving, beleid en praktijk in overeenstemming te brengen met het ESH, blijven er ook incompatibiliteiten bestaan. Daarbij komt het regelmatig voor dat staten de beslissingen

82 Comité van Ministers, ‘Implementation of the Report on Improving the European Social Charter System’, CM(2022)114 def., 27 september 2022, par. 18.

83 ECSR, *Activity Report 2023*, Straatsburg: 2024, p. 87.

84 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

85 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023.

86 Zie onder het paragraafnummer 3.1.

87 Comité van Ministers, ‘Exchange of views on ways of enhancing the European Social Charter System’, CM/Del/Dec(2021)1413/4.5, 7 oktober 2021, par. 1.

88 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

die het ECSR neemt als onderdeel van de twee supervisieprocedures negeren.⁸⁹ Bovendien zijn de staten cruciaal voor het goed functioneren van de supervisiemechanismen en in het bijzonder van de rapportageprocedure: zonder hun input kan het ECSR vrij weinig. Ook op dit punt is er ruimte voor verbetering. De verdragsstaten houden zich vaak niet aan de deadline voor het toesturen van informatie als onderdeel van de rapportageprocedure, waardoor het ECSR in 2022 niet in staat was om de situatie in 111 zaken te beoordelen en dat op een totaal van 611 conclusies.⁹⁰ Het CM heeft dit probleem geadresseerd in twee aanbevelingen aan in totaal 23 staten, waaronder Nederland met betrekking tot Curaçao. In deze aanbevelingen vragen de ministers de staten om zich aan de rapportageverplichting te houden, te voldoen aan verzoeken om informatie en de benodigde mechanismen in te richten.⁹¹

In zijn beslissing besteedt het CM ook aandacht aan een ander punt dat cruciaal is voor de implementatie van het ESH: de zichtbaarheid van het bijbehorende systeem en de bekendheid van het systeem onder nationale stakeholders. Het instrueert het Regeringscomité om een aanbeveling op te stellen over:⁹²

- the promotion of education and training on the Council of Europe social rights framework;
- the role which the Council of Europe Programme on Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) might play in this connection; and
- ways to enhance communication and awareness raising about the Charter and European Committee of Social Rights decisions and conclusions at national level;

De zichtbaarheid en bekendheid van het ESH-systeem lijkt nog onvoldoende te zijn, zeker in vergelijking met die van het EVRM-systeem.⁹³ Om dit te verbeteren kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan het toevoegen van vertalingen van ECSR-beslissingen aan HUDOC-ESC en het uitwisselen van *good practices*, zoals het uitvoeren van *social impact assessments*, tussen

89 Lukas 2020 (*supra* noot 14), p. 141; G. Cavaggion, 'The Implementation of the European Social Charter by National Authorities', in: The Academic Network on the ESC e.a. (red.), *The European Social Charter: A Commentary*, Leiden: Brill Nijhoff 2022, p. 173.

90 Comité van Ministers, 'Exchange of Views with Ms Aoife Nolan, President of the European Committee of Social Rights (ECSR)', DD(2023)352, 18 oktober 2023, p. 2.

91 Aanbeveling CM/RecChS(2023)7 van het Comité van Ministers (13 december 2023), *On the application of the European Social Charter Albania, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Malta, Republic of Moldova, Slovak Republic and Türkiye*; Aanbeveling CM/RecChS(2024)4 van het Comité van Ministers (5 juni 2024), *On the application of the European Social Charter by Albania, Andorra, Armenia, Bosnia and Herzegovina, France, Georgia, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Lithuania, Luxembourg, Malta, Republic of Moldova, Montenegro, the Netherlands with respect to Curaçao, North Macedonia, Romania, Serbia, Slovak Republic, Spain and Türkiye*.

92 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 1.

93 L. Betten, 'Het Europees Sociaal Handvest: Europa's stiefkind', *NJCM-Bulletin* 1988, p. 438-450; G. Gori, 'Domestic Enforcement of the European Social Charter: The Way Forwards', in: G. de Búrca & B. de Witte (red.), *Social Rights in Europe*, Oxford: OUP 2005, p. 88; Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 7; J. Luther & L. Mola, 'Introduction: Europe's Social Rights under the "Turin Process"', in: J. Luther & L. Mola (red.), *Europe's Social Rights under the "Turin Process"*, Napels: Editoriale Scientifica 2016, p. 8; Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 180, 199; ECSR, *Activity Report 2022*, Straatsburg: 2023, p. 55. Zie ook High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 43.

verdragsstaten.⁹⁴ Ook van belang is dat het CM de PACE en het Congres van Lokale en Regionale Overheden aanmoedigt om de kennis en implementatie van het ESH te vergroten.⁹⁵

3.2.2 Meer ESH-verplichtingen

Er bestaat brede overeenstemming dat meer moet worden gedaan om het aanvaarden door de verdragsstaten van aanvullende ESH-bepalingen te promoten, zodat zij uiteindelijk alle bepalingen in deel II accepteren.⁹⁶ Enkel drie⁹⁷ van de 35 staten bij het ESH (herzien) hebben alle bepalingen in deel II geaccepteerd en geen van de staten bij het ESH (1961) heeft alle bepalingen geaccepteerd. Op dit vlak is dus nog alle ruimte voor verbetering. Nederland, dat partij is bij het ESH (herzien), heeft alle bepalingen met uitzondering van artikel 19 lid 12 ESH (herzien) over het onderwijs in de moedertaal van migrerende werknemers geratificeerd.⁹⁸ De recentelijk herziene procedure voor niet-geaccepteerde bepalingen kan mogelijk staten stimuleren om meer bepalingen te accepteren.⁹⁹ Deze procedure houdt in dat de verdragsstaten gevraagd kunnen worden om te rapporteren over de bepalingen die zij nog niet hebben geaccepteerd.¹⁰⁰

Daarnaast kunnen de zeven staten¹⁰¹ die enkel partij zijn bij het ESH (1961) worden aangeemoedigd om het ESH (herzien) te ratificeren.¹⁰² Daarbij zijn er vier staten die geen van beide ESH hebben geratificeerd.¹⁰³ Het heeft de voorkeur om het ESH (herzien) te ratificeren, omdat het aansluit bij 'the major social issues arising in present-day Europe (gender equality, reconciliation of work and family life, population ageing, poverty, and exclusion)'.¹⁰⁴ Bovendien zijn de verplichtingen onder het nieuwe verdrag uitgebreider dan onder het oude.¹⁰⁵ Ook moeten

94 Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 7; Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 180 en 214; High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 42-43.

95 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 3.

96 Comité van Ministers (GT-CHARTER), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

97 Frankrijk, Portugal en Spanje.

98 Raad van Europa, 'Acceptance of provisions of the Revised European Social Charter (1996)', coe.int (geraadpleegd op 9 februari 2024). In hetzelfde document (p. 6) staat ook informatie over het ESH (1961). Nederland heeft deze bepaling niet geaccepteerd omdat zij niet past binnen het integratiebeleid, zie *Kamerstukken II 2004/05, 29941*, nr. 3, p. 28.

99 Comité van Ministers (GT-CHARTER), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

100 K. Lukas, 'Intervention before the Committee of Ministers', in: ECSR, *Activity Report 2022*, Straatsburg: 2023, p. 95.

101 Kroatië, Tsjechië, Denemarken, IJsland, Luxemburg, Polen en het Verenigd Koninkrijk. In Vilnius werd dit aantal zes dankzij de ratificatie door IJsland van het ESH (herzien), zie: Raad van Europa, 'Treaty event at the High-Level Conference on the European Social Charter in Vilnius', www.coe.int.

102 Comité van Ministers (GT-CHARTER), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023; Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023.

103 Lichtenstein, Monaco, San Marino en Zwitserland, zie Raad van Europa, 'Signatures & ratifications. Situation at 1 May 2021', coe.int.

104 PACE, 'Monitoring of Commitments concerning Social Rights', Rapport (Rapporteur: Bernard Marquet), Doc. 12441, 29 november 2010, par. 11.

105 Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 6-7.

de vier staten¹⁰⁶ wiens ratificatie nodig is voor de inwerkingtreding van het Protocol tot wijziging van het ESH (1991) worden aangemoedigd om dit te doen zodat het ESH daadwerkelijk geamendeerd kan worden.¹⁰⁷ In 2010 gaven deze staten overigens aan dat zij niet van plan waren om dit in de nabije toekomst te doen.¹⁰⁸

Tot slot beschouwen ‘several delegations’ het accepteren van de collectieve klachtenprocedure, wat inmiddels door zestien staten (waaronder Nederland) is gedaan, als een belangrijke stap voor het versterken van het ESH-systeem.¹⁰⁹ Hier is dus geen brede overeenstemming over en daarmee lijkt het aanbevelen van het aanvaarden van de klachtprocedure een meer omstreden punt dan het sturen op het aanvaarden van additionele bepalingen.

Overigens heeft het Turijnproces, dat meer dan tien jaar geleden van start ging, ondanks oproepen van het CM en anderen,¹¹⁰ er tot aan Vilnius niet toe geleid dat de staten veel extra verplichtingen op zich hebben genomen.¹¹¹ Enkel drie¹¹² staten hebben extra bepalingen in deel II van het ESH geaccepteerd, nog eens drie¹¹³ extra staten hebben het ESH (herzien) geratificeerd en één¹¹⁴ staat heeft de collectieve klachtenprocedure omarmd.¹¹⁵

3.2.3 Inhoudelijke kwesties

De achtergrond van dit inhoudelijke punt is dat volgens sommigen er belangrijke aspecten van rechten missen. Zo ontbeert het recht op bescherming van de gezondheid momenteel het recht op seksuele en reproductieve gezondheid.¹¹⁶ Ook is geopperd dat geheel nieuwe rechten zouden kunnen worden toegevoegd in het licht van nieuwe technologische en sociale ontwikkelingen.¹¹⁷

106 Denemarken, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Zie de Treaty Office-website van de Raad van Europa.

107 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023; Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 2. Deze procedure berust op art. 22 ESH (1961).

108 PACE, ‘Monitoring of Commitments concerning Social Rights’, Rapport (Rapporteur: Bernard Marquet), Doc. 12441, 29 november 2010, par. 14.

109 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie ook Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 2.

110 Nicoletti 2014 (*supra* noot 47), p. 46; Comité van Ministers, ‘Decision’, CM/Del/Dec(2019)129/2a, 17 mei 2019, par. 3; ECSR, ‘Position paper on follow-up to the report and proposals of the Steering Committee for Human Rights’, 21 oktober 2020, p. 7; Secretaris-generaal, ‘Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General’s proposals’, SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 3; Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 2.

111 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 61.

112 België (2015), Oekraïne (2017) en Bulgarije (2022).

113 Griekenland (2016); Duitsland (2021); Spanje (2021).

114 Spanje (2022).

115 Zie de Treaty Office-website van de Raad van Europa.

116 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, 30 september 2022, GT-CHARTÉ(2022)14-rev2. Zie art. 11 ESH (herzien).

117 Lukas 2023 (*supra* noot 100), p. 97.

Daarbij kan worden gedacht aan het recht op water en het recht op voedsel.¹¹⁸ Verder heeft de PACE zich sterk gemaakt voor het toevoegen van nieuwe rechten ‘on enhanced protection of workers in non-standard forms of employment and tackling challenges arising from new forms of work such as platform work and work involving artificial intelligence’.¹¹⁹ Ook het recht op een schoon leefmilieu zou aan het ESH kunnen worden toegevoegd. Over dit recht merken de delegaties op dat zij willen wachten op de uitkomst van het werk van de CDDH voordat zij beslissen over ‘treaty-making activity’ binnen het kader van het ESH.¹²⁰ In 2022 is het CDDH namelijk begonnen met het samenstellen van een rapport over de noodzaak en haalbaarheid van een nieuw instrument (of nieuwe instrumenten) over mensenrechten en het milieu.¹²¹ Dit rapport zou in juni 2024 worden opgeleverd,¹²² maar heeft vertraging opgelopen: het CDDH heeft uitstel aangevraagd tot 31 december 2024.¹²³ In het laatste conceptrapport dat beschikbaar was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage, wordt redelijk uitgebreid ingegaan op de mogelijkheid om een Aanvullend Protocol bij het ESH aan te nemen dat het recht op een schoonleefmilieu zou beschermen en op de verschillende inhoudelijke opties voor zo’n protocol.¹²⁴

De GT-CHARTE-delegaties zijn het erover eens dat er veel ruimte is om bestaande ESH-bepalingen toe te passen op nieuwe en zich ontwikkelende situaties. Het CM nodigt het ECSR uit om deze ruimte te benutten.¹²⁵ Wanneer er desondanks leemtes blijven bestaan die niet kunnen worden opgevuld op basis van de huidige bepalingen, dan nodigt het CM het Regeringscomité uit ‘to consider ways of filling such gaps, through the possible elaboration of soft law instruments (Committee of Ministers’ guidelines, recommendations or declarations) or other means’.¹²⁶ Hieruit blijkt al dat de ministers er niet om staan te springen om nieuwe (aspecten van) rechten toe te voegen aan het ESH; liever zien zij nieuwe *soft law* instrumenten. De terughoudendheid van de staten op dit vlak blijkt nog duidelijker uit een ander GT-CHARTE-document. Hierin valt te lezen dat de delegaties er de voorkeur aangeven om tijd en middelen in te zetten om de recent aangenomen hervormingsmaatregelen te implementeren en om naleving van het

118 ECSR, ‘Position paper on follow-up to the report and proposals of the Steering Committee for Human Rights’, 21 oktober 2020, p. 8; Secretaris-generaal, ‘Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General’s proposals’, SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 6; High Level Group of Experts on Social Rights, ‘Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward’, 19 maart 2021, par. 58; Aanbeveling 2239 (2022) van de PACE (14 oktober 2022), *The Future of Work is Here: Revisiting Labour Rights*, par. 2.

119 Aanbeveling 2239 (2022) van de PACE (14 oktober 2022), *The Future of Work is Here: Revisiting Labour Rights*, par. 2.

120 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

121 Raad van Europa, ‘Environment and Human Rights (CDDH-ENV)’, coe.int.

122 Raad van Europa, ‘Environment and Human Rights (CDDH-ENV)’, coe.int.

123 Zie het ‘Abridged meeting report’ van de 100^{ste} meeting van het CDDH, beschikbaar op: Raad van Europa, ‘Plenary meetings of the CDDH’, coe.int.

124 CDDH, ‘[DRAFT] REVISED CDDH report on the need for and feasibility of a further instrument or instruments on human rights and the environment’, CDDH-ENV(2023)06REV4, 29 april 2024, par. 131-147.

125 Comité van Ministers (GT-CHARTE), ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM(2022)196 def., 15 maart 2023; Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 4.

126 Comité van Ministers, ‘Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)’, CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 4.

ESH te vergroten boven het toevoegen van nieuwe rechten of het anderszins uitbreiden van de reikwijdte van het ESH.¹²⁷ Enkele delegaties zijn van mening dat het ECSR de bevoegdheid heeft 'to examine such situations and explore the scope of existing Charter rights using the available monitoring tools, including the new procedure for ad hoc reports'.¹²⁸ Zij lijken dus een stapje verder te gaan en ruimte te zien voor het oprekken van de reikwijdte van het ESH. De delegaties spreken verder uit dat 'enhanced dialogue' een rol zal spelen bij het vaststellen van de reikwijdte van bestaande ESH-verplichtingen.¹²⁹ Anders geformuleerd: de verdragsstaten houden graag een vinger aan de pols om te voorkomen dat het ECSR al te creatief te werk gaat.

3.2.4 Toetreding van de EU tot het ESH

Minder bekend dan de toetredingssaga van de EU tot het EVRM is waarschijnlijk dat ook toetreding van de EU tot het ESH onderwerp van debat is.¹³⁰ Niet enkel de Raad van Europa, maar ook sommige EU-actoren staan hierachter.¹³¹ Toetreding kan een oplossing vormen voor nu conflicterende ESH- en EU-verplichtingen,¹³² de implementatie van de EU-sociale pijler bespoedigen¹³³ en de geloofwaardigheid van EU-optreden op dit beleidsterrein vergroten.¹³⁴

127 Comité van Ministers, 'Synopsis', GT-CHARTE(2022)CB9, 21 oktober 2022, par. 5.

128 Comité van Ministers (GT-CHARTE), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

129 Comité van Ministers (GT-CHARTE), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie over dialoog ook paragraaf 3.1.2.

130 P. van Dijk, 'Is het Europees Sociaal Handvest dan niet 'Europees'?', *NJB* 1989, afl. 39, p. 1412-1413; Aanbeveling 2029 (2015) van de PACE (27 januari 2015), *The Implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*, par. 7.3; Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 11; Secretaris-generaal, 'Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General's proposals', SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 6; High-Level Reflection Group of the Council of Europe, 'Report', oktober 2022, p. 20; Aanbeveling 2245 (2023) van de PACE (24 januari 2023), *The Reykjavik Summit of the Council of Europe – United around Values in the Face of Extraordinary Challenges*, par. 12.2; High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 55.

131 Resolutie P7_TA-PROV(2014)0173 van het Europees Parlement (27 februari 2014), *On the Situation of Fundamental Rights in the European Union*, par. 8(a); Resolutie P8_TA(2017)0010 van het Europees Parlement (19 januari 2017), *On a European Pillar of Social Rights*, par. 32; Fundamental Rights Agency, 'Chair's statement', Fundamental Rights Forum, Vienna, 25-27 september 2018, p. 10; Resolutie P9_TA(2023)0103 van het Europees Parlement (18 april 2023), *On the Institutional Relations between the EU and the Council of Europe*, par. 15; 'Opinion 2023/C 293/09 van het Europees Economisch en Sociaal Comité, *On the Social Progress Protocol* (18 augustus 2023), par. 1.10, 5.3.

132 Raad van Europa, 'Brussels' Document on the Future of the Protection of Social Rights in Europe, 2015, p. 10; Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 232-235, 240-241 en 246; Raad van Europa, 'High-Level Conference on the European Social Charter', coe.int; High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 51. Zie ook ECSR 23 juni 2010, nr. 55/2009 (*Confédération Générale du Travail (CGT)/Frankrijk*) waaruit blijkt dat het ECSR ESH-verplichtingen ook in stand houdt wanneer die verplichtingen conflicteren met EU-verplichtingen.

133 Fundamental Rights Agency, 'Chair's statement', Fundamental Rights Forum, Vienna, 25-27 september 2018, p.10; Resolutie P9_TA(2023)0103 van het Europees Parlement (1 december 2023), *On Institutional Relations between the EU and the Council of Europe*, par. 15.

134 U. Khaliq, 'The EU and the European Social Charter: Never the Twain Shall Meet', *Cambridge Yearbook on European Legal Studies* (2012-2013), p. 180; O. de Schutter, 'The European Social Charter as the Social Constitution of Europe', in: N. Bruun e.a. (red.), *The European Social Charter and the Employment Relation*, Londen: Bloomsbury Publishing 2017, p. 51.

Toch zijn de GT-CHARTE-delegaties niet heel enthousiast over toetreding. Zij zijn eerder terughoudend ('reticent') om stappen op dit vlak te zetten, ondanks dat zij in algemene termen onderschrijven dat versterkte samenwerking van de Raad van Europa met de EU op het gebied van sociale rechten wenselijk is.¹³⁵ Alhoewel zij geen fundamentele bezwaren¹³⁶ hebben tegen toetreding, verwijzen zij naar het complexe en langdurige proces van toetreding van de EU tot het EVRM en willen sommigen dat proces eerst afwachten. Desalniettemin achtten zij 'some early exploratory action' door bijvoorbeeld de secretaris-generaal van de Raad van Europa waarschijnlijk wenselijk aangezien verschillende instituten (meermaals) hebben opgeroepen tot toetreding.¹³⁷ Dat toetreding niet voor alle staten een prioriteit is, blijkt ook uit het feit dat in de Verklaring van Reykjavík niets stond over toetreding terwijl in een concept het idee werd genoemd om samen met de EU in kaart te brengen welke EU-verplichtingen er bestaan die betrekking hebben op het ESH teneinde toetreding te faciliteren.¹³⁸

3.2.5 Het persoonlijke toepassingsbereik van het ESH

Het toepassingsbereik van het ESH is op grond van een bijlage bij het verdrag beperkt tot 'nationals of other Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Party concerned'.¹³⁹ Het ECSR gaat echter in bepaalde zaken aan dit beperkte toepassingsbereik voorbij. Het creëert ruimte voor een uitzondering op grond van het internationale recht en het achterliggende doel van het ESH: 'to [...] give life and meaning in Europe to the fundamental social rights of all human beings'.¹⁴⁰ Zo maakt het ECSR het mogelijk dat ook migranten zonder verblijfsstatus aanspraak kunnen maken op basisrechten zoals het recht op leven of fysieke integriteit.¹⁴¹ Zoals het CM optekent, vinden velen dat de beperking uit de bijlage, die juist de meest kwetsbare personen uitsluit, niet in overeenstemming is met de aard van het ESH als mensenrechteninstrument.¹⁴² Deze mening wordt echter niet breed gedeeld door de staten.

135 De EU is het eens met het punt over samenwerking, zie de 'La Hulpe Declaration on the Future of the European Pillar of Social Rights', 16 april 2024, par. 42.

136 Zie bezwaren die elders zijn opgetekend in Glas 2024 (*supra* noot 4), par. 4.3.7.

137 Comité van Ministers (GT-CHARTE), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie voor die oproepen: Resolutie P7_TA-PROV(2014)0173 van het Europees Parlement European (27 februari 2014), *On the Situation of Fundamental Rights in the European Union*, par. 8(a); Resolutie P8_TA(2017)0010 van het Europees Parlement (19 januari 2017), *On a European Pillar of Social Rights*, par. 32; Fundamental Rights Agency, 'Chair's statement', Fundamental Rights Forum, Vienna, 25-27 september 2018, p. 10; Resolutie P9_TA(2023)0103 van het Europees Parlement (18 april 2023), *On the Institutional Relations between the EU and the Council of Europe*, par. 15; 'Opinion 2023/C 293/09 van het Europees Economisch en Sociaal Comité, *On the Social Progress Protocol* (18 augustus 2023), par. 1.10, 5.3.

138 Comité van Ministers, 'Draft Elements for Final Outcome Document', 30 maart 2023, GT-SOM4(2023)11, p. 4.

139 Appendix bij het ESH (herzien) (nadruk auteur).

140 ECSR 24 januari 2018, 114/2015 (*European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF)/Frankrijk*), par. 53.

141 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 64.

142 Comité van Ministers (GT-CHARTE), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie ook Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 93; ECSR, 'Position paper on follow-up to the report and proposals of the Steering Committee for Human Rights', 21 oktober 2020, p. 8; Secretaris-generaal, 'Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General's proposals', SG/Inf(2021)13, 22 april

Terwijl enkele delegaties ervoor openstaan om deze kwestie te bespreken, zijn anderen, waaronder Nederland,¹⁴³ hier categorisch op tegen en juist erg gehecht aan de beperking.¹⁴⁴ Een bespreking zou betrekking kunnen hebben op de mogelijkheid dat staten kunnen verklaren dat zij het toepassingsbereik in ieder geval oprekken naar onderdanen van niet-verdragsstaten die legaal werken of verblijven binnen hun landsgrenzen.¹⁴⁵

3.2.6 Overige kwesties

Tot slot bevat het rapport een aantal overige punten van overwegend procedurele aard die in twee categorieën zijn verdeeld. In de eerste categorie vallen twee kwesties die de delegaties steunen en die de verdragsstaten of ESH-organen onmiddellijk kunnen oppakken. Het eerste punt in die categorie is het verkorten of afschaffen van het embargo van maximaal vier maanden¹⁴⁶ op publicatie van ECSR-beslissingen in de collectieve klachtenprocedure: dit kunnen staten individueel doen door middel van een verklaring of het CM kan hiertoe een besluit nemen.¹⁴⁷ Ten tweede kan de zichtbaarheid van het eerder genoemde HELP-programma worden vergroot en kan het programma zelf worden versterkt.¹⁴⁸

In de tweede categorie valt een viertal punten die wat lastiger lijken te zijn: zij kunnen in de toekomst aan de orde worden gesteld 'as appropriate'. Het eerste punt is het opheffen van het huidige ECSR-ledental van vijftien.¹⁴⁹ Een verhoging van het aantal leden kan bijdragen aan een betere balans in het ECSR tussen de verschillende juridische tradities en 'social models'.¹⁵⁰ Daarnaast zou deze maatregel de toegenomen werkdruk¹⁵¹ wat kunnen verlagen. Het tweede punt heeft betrekking op het selecteren van de leden. Zoals uitgelegd in paragraaf 2.3 voorziet het (nog niet in werking getreden) Protocol tot wijziging van het ESH (1991) erin dat de PACE de leden kiest (in plaats van het CM). Het CM zou de PACE deze bevoegdheid

2021, p. 6; High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 36-38.

143 ECSR 1 juli 2014, nr. 90/2013 (*Conférence of European Churches (CEC)/Nederland*), par. 64-65.

144 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

145 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 7.

146 Zie paragraaf 2.4.

147 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 7; Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023. Zie ook Amnesty International, 'Contribution to the High-level Conference of the European Social Charter', maart 2024, TIGO IOR 10/2024.5350, p. 3.

148 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023; Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 5. Zie paragraaf 3.2.1.

149 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

150 CDDH, 'Report identifying good practices and making proposals with a view to improving the implementation of social rights in Europe', CDDH(2019)R91Addendum3, 21 juni 2019, par. 120.

151 Zie hierover paragraaf 3.5.

kunnen geven zonder de volledige ratificatie van dit protocol af te wachten.¹⁵² Hiermee worden nationale ratificatieprocedures omzeild en zou het protocol *de facto* in werking treden aangezien dan alle bepalingen van toepassing zouden zijn.¹⁵³ Betrokkenheid van de PACE kan de democratische legitimiteit van het ECSR versterken en (daarmee) de bereidheid van de staten om de bevindingen van het comité te accepteren.¹⁵⁴ Ten derde zouden meer staten een verklaring kunnen aannemen dat zij nationale ngo's toestaan om collectieve klachten te brengen.¹⁵⁵ Nu staat enkel Finland dit toe.¹⁵⁶ Wanneer meer staten Finlands voorbeeld zouden volgen, zou dit positief zijn voor het ESH-systeem. Ngo's kunnen namelijk bijdragen aan een meer divers pallet aan klachten aangezien zij de meest actieve klachtenbrengers zijn en vakbonden met name klachten brengen over arbeidsrechten.¹⁵⁷ Meer klachten zouden het ECSR bovendien in staat stellen om de ESH-rechten handen en voeten te geven in concrete situaties, wat kan bijdragen aan de zichtbaarheid van het ESH.¹⁵⁸ Het laatste punt is het stimuleren van interventies door *amicus curiae*.¹⁵⁹ Het ECSR kan bijvoorbeeld nationale mensenrechten instituten uitnodigen om te interveniëren¹⁶⁰ zodat deze instituten meer betrokken raken bij de implementatie van het ESH en het comité over betere informatie beschikt.¹⁶¹

3.3 De Verklaring van Reykjavík

Op 17 mei 2023 kwamen de Raad van Europa-lidstaten bijeen in Reykjavík en namen zij een verklaring aan met de titel *United around our values*.¹⁶² De directe aanleiding voor deze top

152 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

153 Zie ook paragraaf 2.4

154 PACE, 'The "Turin Process": Reinforcing Social Rights in Europe', rapport (Rapporteur: S.E. Bonet), Doc. 14343 of 12 juni 2017, par. 25.

155 Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

156 'Reservations and Declarations for Treaty No.158 – Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints (ETS No. 158)', coe.int.

157 Comité van Ministers, 'Reply to Recommendation 1975 (2007)', Doc. 11635, 21 mei 2008, 'Appendix 2 – Opinion of the of the European Committee of Social Rights (ECSR) on Parliamentary Assembly Recommendation 1795 (2007)'.

158 Raad van Europa, *Report Identifying Good Practices and Making Proposals with a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe (Volume II)*, Straatsburg: 2019, par. 94.

159 Regel 32A, lid 1 van de Regels van het ECSR bepaalt: 'Upon a proposal by the Rapporteur, the President may invite any organisation, institution or person to submit observations'.

160 Secretaris-generaal, 'Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General's proposals', SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, par. 28(iii); Resolutie 1972 van de PACE (28 januari 2011), *Monitoring of commitments concerning social rights*, par. 6.4; Comité van Ministers (GT-CHARTÉ), 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM(2022)196 def., 15 maart 2023.

161 High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 28(iii).

162 Zie ook L.R. Glas, 'De Verklaring van Reykjavík. United around our values (niets minder, maar ook niet veel meer)', *NTM/NJCM-Bull.* 2023, p. 237-240.

was de Russische inval in Oekraïne en een groot deel van de verklaring heeft daar dan ook betrekking op. Toch was er ook ruimte om iets over sociale rechten te verklaren.¹⁶³

‘Social justice is crucial for democratic stability and security and in this regard we reaffirm our full commitment to the protection and implementation of social rights as guaranteed by the European Social Charter System. We will consider the organisation of a high-level conference on the European Social Charter, as a step to take further commitments under the Charter where possible’.

Deze alinea kan worden opgeknipt in drie delen. Allereerst herbevestigen de staten hun inzet voor de bescherming en implementatie van de ESH-rechten. Alhoewel deze zin van weinig praktische betekenis is, is hij wel van grote symbolische betekenis.¹⁶⁴ Sociale rechten worden vaak als het ondergeschoven kindje van de Raad van Europa gezien, waar de meeste aandacht uitgaat naar de overwegend burger- en politieke rechten in het EVRM.¹⁶⁵ Ten tweede valt op dat de verklaring sociale rechtvaardigheid verbindt aan democratische stabiliteit en veiligheid. Zoals de PACE heeft uitgelegd, kan meer aandacht voor sociale rechten een van de problemen achter democratische *backsliding* adresseren, aangezien sociale ongelijkheid een voedingsbodem vormt voor onder meer wantrouwen tegen de politieke elite, wat op zijn beurt leidt tot bijvoorbeeld populisme.¹⁶⁶ Door deze verbinding te leggen, laten de staten zien hoe vergaand het belang is van sociale rechten en dus ook hoe belangrijk deze rechten zijn, juist nu democratieën onder druk staan. De laatste zin in de hierboven weergegeven alinea is ingehaald door de tijd, want wij weten inmiddels dat het overwegen van een top heeft geleid tot het daadwerkelijk organiseren daarvan.

3.4 Het Raad van Europa programma en budget 2024-2027

De Raad van Europa heeft in budgettaire opzicht zware tijden achter de rug.¹⁶⁷ Ook voor het ESH-systeem is volgens velen lange tijd te weinig budget gereserveerd,¹⁶⁸ terwijl de werklast juist is toegenomen als gevolg van onder meer extra ratificaties,¹⁶⁹ het instellen van de collectie-

163 Verklaring van Reykjavík, 19 mei 2023, p. 6.

164 Secretaris-generaal, ‘Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General’s proposals’, SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 3 vroeg al eerder om zo’n herbevestiging.

165 P. Alston, ‘Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter’s Supervisory System’, in: G. de Búrca & B. de Witte (red.), *Social Rights in Europe*, Oxford: OUP 2005, p. 47.

166 Aanbeveling 2245 (2023) van de PACE (24 januari 2023), *The Reykjavík Summit of the Council of Europe – United around Values in the Face of Extraordinary Challenges*, par. 18. Zie ook Resolutie 2024 van de PACE (18 november 2014), *Social Exclusion: A Danger for Europe’s Democracies*; Aanbeveling 2180 van de PACE (30 juni 2017), ‘*Turin Process*’: *Reinforcing Social Rights in Europe*, par. 2.

167 Zie ook L.R. Glas, ‘De gezondheid van de Raad van Europa op zeventigjarige leeftijd’, *NTM/NJCM-Bull.* 2020, p. 25-44 en 32-34.

168 ECSR, ‘Position paper on follow-up to the report and proposals of the Steering Committee for Human Rights’, 21 oktober 2020, p. 4 en 7; Regeringscomité, ‘Position Paper on the Follow-up to the Steering Committee for Human Rights (CDDH) Report Addressed to the Committee of Ministers of the Council of Europe’, GC (2021)9, 11 mei 2021, p. 5; Secretaris-generaal, ‘Improving the implementation of social rights – reinforcing the European Social Charter System: Secretary General’s proposals’, SG/Inf(2021)13, 22 april 2021, p. 3; High Level Group of Experts on Social Rights, ‘Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward’, 19 maart 2021, par. 57.

169 Van 1400 in 1998 naar 3220 in 2021.

ve klachtenprocedure¹⁷⁰ en vervolgens een toenemend aantal klachten en *amicus curiae*.¹⁷¹ Ook het hervormingspakket uit 2022 zal naar verwachting de werkdruk verder opvoeren.¹⁷² Vanwege de scheve verhouding tussen werklust en budget beschreef het ECSR zo'n drie jaar geleden zijn budget als 'not sustainable and not compatible with a strengthening of the Council of Europe's social rights framework in general nor with a credible re-vamping of the reporting procedure in particular'.¹⁷³ Met andere woorden: het Turijnproces kan tot nog zo veel mooie ideeën leiden, maar als er geen extra budget bijkomt, sorteren zij geen effect. En zonder extra budget zou de beslistermijn van veertig weken voordat een collectieve klacht inhoudelijk wordt behandeld verder toenemen.¹⁷⁴

Tegen het einde van 2023 kwam er voor het ECSR op budgettair vlak mooi nieuws: het CM verhoogde het budget van de Raad van Europa op een 'not insignificant' manier en het ECSR profiteerde daarvan mee.¹⁷⁵ In zijn programma en budget voor 2024-2027 reserveert het CM voor de effectieve implementatie van het ESH € 8.477.000 voor 2024 en € 8.818.600 voor 2025.¹⁷⁶ Ter vergelijking: in 2023 reserveerde het in totaal € 4.808.700 voor sociale rechten.¹⁷⁷ Het programma en budget betekende voor de gehele Raad van Europa een breuk met het verleden, want voor het eerst in ongeveer dertig jaar steeg de begroting in reële termen en dus meer dan de inflatie. Deze trendbreuk vindt zijn oorsprong in de Verklaring van Reykjavík en laat zien dat de Raad van Europa-lidstaten zich meer dan eerst politiek betrokken voelen bij de organisatie.¹⁷⁸

170 Comité van Ministers, 'Reform of the Reporting Procedure: Objectives and Criteria. Reflection Paper Prepared by the European Committee of Social Rights (ECSR)', GT-CHARTÉ(2021)9, 17 december 2021.

171 Comité van Ministers, 'Reform of the Reporting Procedure: Objectives and Criteria. Reflection Paper Prepared by the European Committee of Social Rights (ECSR)', GT-CHARTÉ(2021)9, 17 december 2021.

172 Zie hierover paragraaf 3.1. Het is te verwachten dat meer dialogen en de ad hoc-rapporten tot een hogere werklust leiden.

173 Comité van Ministers, 'Reform of the Reporting Procedure: Objectives and Criteria. Reflection Paper Prepared by the European Committee of Social Rights (ECSR)', GT-CHARTÉ(2021)9, 17 december 2021. Zie ook High Level Group of Experts on Social Rights, 'Social Rights Monitoring in the Council of Europe: Ways Forward', 19 maart 2021, par. 28(i); Nolan 2023 (*supra* noot 10), p. 7.

174 Comité van Ministers, 'Reform of the Reporting Procedure: Objectives and Criteria. Reflection Paper Prepared by the European Committee of Social Rights (ECSR)', GT-CHARTÉ(2021)9, 17 december 2021; Nolan 2023 (*supra* noot 10), p. 7. Zie ook Amnesty International, 'Contribution to the High-level Conference of the European Social Charter', maart 2024, TIGO IOR 10/2024.5350, p. 5.

175 S. Schmahl, 'What Financial Resources Does the Council of Europe Have or Need?', *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2024/24, par. 4, revuedlf.com.

176 Raad van Europa, 'Programme and Budget 2024-2027', CM(2024)1, 19 december 2023, p. 73.

177 Raad van Europa, 'Council of Europe Programme and Budget 2022-2025 (2023 adjusted)', CM(2023)1, 15 december 2022, p. 67. Ondanks de verschillende labels neem ik aan dat de deelprogramma's ('effectieve implementatie van het ESH' en 'sociale rechten') een vergelijkbare inhoud hebben aangezien het beoogde doel van de deelprogramma's hetzelfde is, zie Raad van Europa, 'Programme and Budget 2024-2027', CM(2024)1, 19 december 2023, p. 71 en Raad van Europa, 'Council of Europe Programme and Budget 2022-2025 (2023 adjusted)', CM(2023)1, 15 december 2022, p. 68.

178 Verklaring van Reykjavík, 19 mei 2023, p. 8; M. Ailincăi, 'Combien valent les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit? A propos du budget du Conseil de l'Europe pour le biennium 2024-2025', *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2024/49, revuedlf.com.

4 De Verklaring van Vilnius¹⁷⁹

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat er in de ongeveer tien jaar die het ESH-systeem heeft afgelegd van Turijn naar Vilnius veel is gebeurd. Het CM heeft met name de statenrapportage-procedure hervormd en heeft het mogelijk gemaakt om *ad hoc*-rapporten op te vragen van de verdragsstaten. Daarnaast zijn de ministers hun verantwoordelijkheid voor de follow-up van statenrapporten en collectieve klachten serieuzer gaan nemen door meer aanbevelingen aan te nemen. Daarnaast hebben zij het budget voor het systeem significant verhoogd. Bovendien is de Verklaring van Reykjavík van groot symbolisch belang voor het ESH-systeem en heeft zij geleid tot de organisatie van de top in Vilnius. Het is duidelijk dat het ESH-systeem een prominenter plek binnen de Raad van Europa heeft verworven, wat zich uit in zowel belangrijke symbolische statements als in meer praktische hervormingen. Al met al verkeerde het systeem in een betere uitgangspositie voorafgaand aan de verklaring van Vilnius dan aan die van Turijn.¹⁸⁰ Tegelijkertijd zijn de doelen van het Turijnproces, zoals Jagland die in 2014 formuleerde,¹⁸¹ zeker nog niet behaald, zoals hieronder zal blijken.

De vraag is nu of de Verklaring van Vilnius een stap is in de richting van het behalen van die doelen. Ter beantwoording van die vraag zal ik de inhoud van het document beschrijven en analyseren welke kwesties onaangeroerd zijn gebleven en dus waar de opstellers van het document mogelijk kansen hebben laten liggen. De mogelijk onaangeroerde kwesties zijn de 'longer term substantive and procedural issues' zoals omschreven in paragraaf 3.2. Deze paragraaf hanteert dan ook dezelfde kopjes als die van 3.2.

Een aantal meer algemene punten past niet binnen die structuur en benoem ik nu kort. De Verklaring van Vilnius vangt aan met een drietal verwijzingen naar eerdere documenten. Eerst verwijst men naar de alinea in de Verklaring van Reykjavík over sociale rechten.¹⁸² Ten tweede wordt een recente beslissing van het CM aangehaald waarin de ministers het belang van het ESH en zijn toezichtsprocedures voor de bescherming van sociale en economische rechten voor de burgers in heel Europa onderstrepen.¹⁸³ Volgens de president van het ECSR is dit 'a far stronger statement of support than has emerged from other ministerial sessions'.¹⁸⁴ Tot slot refereert de Verklaring van Vilnius aan de veel oudere Verklaring van Wenen (1993) waarin het uitgangspunt is geformuleerd dat alle mensenrechten 'universal, indivisible, interdependent and interrelated' zijn.¹⁸⁵ Vervolgens worden de gevolgen van de Russische oorlog tegen Oekraïne voor de bescherming van onder meer sociale rechten benoemd en wordt, net als in de Verklaring van Reykjavík, het belang van sociale rechten voor democratische stabiliteit benadrukt.¹⁸⁶ Alhoewel in minder sterke bewoording dan in de recente CM-beslissing, benadrukt

179 Hierover publiceerde ik eerder en beknopter een blog, zie L.R. Glas, 'The Tide is Turning for the European Social Charter: The Vilnius Declaration and the Warm-up Thereto', *strasbourgobservers.com*, 19 juli 2024. Deze paragraaf en de conclusie bouwen deels voort op deze publicatie.

180 Zie ook A. Nolan, 'European Social Charter: more relevant than ever', *socialeurope.eu*, 20 juni 2024.

181 Zie de inleiding bij paragraaf 3.

182 Verklaring van Vilnius, par. 1. Zie paragraaf 3.3.

183 Verklaring van Vilnius, par. 2. Comité van Ministers, '2. United around our values. b. Implementation of the Reykjavík Declaration', CM/Del/Dec(2024)133/2b, 17 mei 2024.

184 Aldus ook A. Nolan, 'European Social Charter: more relevant than ever', *socialeurope.eu*, 20 juni 2024.

185 Verklaring van Vilnius, par. 3.

186 Verklaring van Vilnius, par. 4-5.

de Verklaring van Vilnius ook het belang van het ESH systeem. Het system 'provides effective governance inputs [...] in the pursuit of social justice and the protection of social rights' en onderstreept 'the importance of having a robust and responsive social rights framework across Europe'.¹⁸⁷

4.1 Betere implementatie van sociale rechten

Paragraaf 3.2.1 stipte een drietal punten aan die van belang zijn voor een betere implementatie van het ESH. Ten eerste is dat het in de praktijk brengen van de door het CM ingezette hervormingen.¹⁸⁸ De Verklaring van Vilnius verwelkomt de beslissingen van het CM hieromtrent,¹⁸⁹ overigens zonder nieuwe concrete hervormingsplannen op tafel te leggen.

Ten tweede betekent betere implementatie met name het treffen van maatregelen op nationaal niveau, het naleven van ECSR-beslissingen en het zich houden aan deadlines voor het toesturen van statenrapportages. In Vilnius verklaren de regeringsvertegenwoordigers dat zij blijvende aandacht zullen schenken aan 'the challenges and opportunities to implement the Charter's requirements'. Om dit te bereiken, stimuleren zij de verdragsstaten 'to make full use of all available possibilities for enhanced dialogue between the organs of the Charter, States Parties and social partners'.¹⁹⁰ Ook verwelkomt de verklaring 'the effective action taken by the States Parties to the European Social Charter to address the findings and conclusions of the [ECSR] when necessary'.¹⁹¹ De verdragsstaten worden vooral aangemoedigd om op de reeds ingeslagen weg voort te gaan. De verklaring reflecteert niet kritisch op waar de staten tekortschieten en stimuleert hun niet om extra stappen te zetten op het vlak van implementatie, terwijl er wel degelijk ruimte voor verbetering is.¹⁹² Wel wordt het CM opgeroepen om meer prioriteit te geven aan samenwerkingsactiviteiten op het gebied van sociale rechten om de implementatie van het ESH in het licht van ECSR-beslissingen en CM-aanbevelingen te bespoedigen.¹⁹³ Wellicht geven de staten zo toch impliciet toe dat er ruimte is voor verbetering.

Tot slot is voor implementatie de zichtbaarheid en bekendheid van het ESH-systeem van belang. De Verklaring van Vilnius gaat op dit aspect niet als zodanig in, alhoewel bijvoorbeeld de samenwerkingsactiviteiten die in paragraaf 3.6 aan bod komen hieraan kunnen bijdragen.

4.2 Meer ESH-verplichtingen

Er is brede overeenstemming dat meer moet worden gedaan om het aanvaarden door de verdragsstaten van aanvullende ESH-bepalingen te stimuleren.¹⁹⁴ Toch is de formulering van de Verklaring van Vilnius hier redelijk voorzichtig: de regeringsvertegenwoordigers

187 Verklaring van Vilnius, par. 6, 7.a.

188 Zie paragraaf 3.1.

189 Verklaring van Vilnius, par. 7.f.

190 Verklaring van Vilnius, par. 8.a.

191 Verklaring van Vilnius, par. 7.d.

192 Zie paragraaf 3.2.1.

193 Verklaring van Vilnius, par 8.d.ii.

194 Zie paragraaf 3.2.2.

'acknowledge the possibility offered by the Charter for States Parties to increase progressively their commitments [...], a process that can and should be further strengthened through constructive and enhanced dialogue between the competent national authorities and the organs of the Charter, together with social partners'.¹⁹⁵

Vooral het belang van dialoog wordt benadrukt, zonder erop te wijzen dat het accepteren van aanvullende ESH-bepalingen als uitgangspunt moet worden genomen¹⁹⁶ en dus niet enkel een 'possibility' is. Tijdens een *treaty event* in Vilnius hebben Andorra, IJsland en Ierland aanvullende verplichtingen op zich genomen. Armenië en Moldavië hebben uitgesproken dat zij bereid zijn om dit ook te doen of om de collectieve klachtenprocedure te accepteren.¹⁹⁷ Ook België wil een extra verplichting op zich nemen.¹⁹⁸ Ondanks de voorzichtige bewoording in de verklaring lijken enkele staten het uitgangspunt niet geheel uit het oog te zijn verloren.

In wat duidelijkere bewoording worden de lidstaten aangemoedigd om te overwegen het ESH (herzien) te ratificeren.¹⁹⁹ IJsland gaf hier in Vilnius gehoor aan.²⁰⁰ Tegelijkertijd hebben nog steeds tien lidstaten dit verdrag niet geratificeerd.²⁰¹ Daarbij stelt de Verklaring van Vilnius, in wederom heel voorzichtige bewoording, voor 'to keep under review the possibilities for acceptance of additional commitments under the Charter, including the collective complaints procedure'.²⁰² Dertig lidstaten hebben de collectieve klachtenprocedure niet geaccepteerd en de top heeft hierin geen verandering gebracht,²⁰³ maar wellicht dat Armenië of Moldavië binnenkort over stag gaat. De Verklaring van Vilnius rept niet over de staten die het Protocol tot wijziging van het ESH (1991) nog niet hebben geratificeerd.

Bovenaan de verklaring wordt de top omschreven als 'a step by member States to take further commitments under the Charter'. Het Verenigd Koninkrijk bestempelde dit doel²⁰⁴ en de organisatie van een *treaty event* hiertoe voorafgaand aan de top als 'overly ambitious'.²⁰⁵ Met drie staten die extra verplichtingen op zich hebben genomen en één staat die het ESH (herzien) heeft geratificeerd, is de oogst van het *treaty event* niet heel rijk. De Verklaring van Vilnius is dus op dit vlak een babystapje. Tegelijkertijd is er van de ambities wel degelijk iets terecht gekomen, zit er nog het nodige in de pijplijn en is er in relatief korte tijd veel bereikt in vergelijking met de ratificatie-oogst van het Turijnproces²⁰⁶ gedurende de tien jaar voorafgaand aan Vilnius.

195 Verklaring van Vilnius, par. 7.c.

196 Zie paragraaf 2.1.

197 Raad van Europa, 'Treaty event at the High-Level Conference on the European Social Charter in Vilnius', www.coe.int.

198 I. Schömann, 'European Social Charter—political will needed', *socialeurope.eu*, 27 juni 2024.

199 Verklaring van Vilnius, par. 8.c.

200 Raad van Europa, 'Treaty event at the High-Level Conference on the European Social Charter in Vilnius', coe.int.

201 Zie de Treaty Office-website van de Raad van Europa.

202 Verklaring van Vilnius, par. 8.c.

203 Zie de Treaty Office-website van de Raad van Europa.

204 Zie ook Raad van Europa, 'Call for contributions on the High-Level Conference on the European Social Charter', 15 februari 2024, coe.int.

205 Verenigd Koninkrijk, 'UK Submission on the High-Level Conference on Social Rights Programme', coe.int.

206 Zie paragraaf 3.2.2.

4.3 Inhoudelijke kwesties

Volgens sommigen ontbreken er belangrijke (aspecten van) rechten in het ESH. Tegelijkertijd heeft het CM het ECSR uitgenodigd om de ruimte te benutten die er is om bestaande ESH-bepalingen toe te passen op nieuwe situaties.²⁰⁷ De Verklaring van Vilnius haalt deze uitnodiging aan,²⁰⁸ zonder een proces in gang te zetten dat ertoe zou kunnen leiden dat het ESH inhoudelijk wordt geamendeerd.

4.4 Toetreding van de EU tot het ESH

De Verklaring van Vilnius gaat niet in op de mogelijke toetreding van de EU tot het ESH. Dit bevestigt dat toetreding niet voor alle staten een prioriteit is.²⁰⁹ Toch wordt de EU wel genoemd in de verklaring: er wordt geopperd om mogelijkheden te onderzoeken om samenwerking te intensiveren met de EU. Dit is nauwelijks een stap in de richting van het behalen van een van de doelen die Jagland al in 2014 formuleerde: een sterke band tussen de EU en het ESH om rivaliteit op juridisch vlak te voorkomen.²¹⁰ Onverenigbaarheden tussen het EU-recht en het ESH zullen dus blijven bestaan.

4.5 Het persoonlijke toepassingsbereik van het ESH

Zoals eerder uitgelegd zijn bepaalde staten, waaronder Nederland, erg gehecht aan het beperkte persoonlijke toepassingsbereik van het ESH.²¹¹ Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de Verklaring van Vilnius niet rept over deze kwestie.

4.6 Overige kwesties

Geen van de overige kwesties die paragraaf 3.2.6 besprak komt aan de orde in de Verklaring van Vilnius, ook niet de twee punten waarvoor grote steun leek te bestaan: het afschaffen van het embargo op de publicatie van beslissingen op collectieve klachten en het vergroten van de zichtbaarheid van het HELP-programma. Er wordt dus ook geen beslissing genomen over het ophogen van het aantal ECSR-leden, hun verkiezing of het stimuleren van *amicus curiae*. Noch worden de staten gestimuleerd om nationale ngo's toe te staan collectieve klachten te brengen. Iets dat zijdelings aan de orde kwam in het rapport van 15 maart 2023, de mogelijkheid om samenwerkingsactiviteiten uit te breiden,²¹² komt wel aan bod in de verklaring. Het CM wordt uitgenodigd om dergelijke activiteiten op het vlak van sociale rechten te prioriteren teneinde

207 Zie paragraaf 3.2.3.

208 Verklaring van Vilnius, par. 7.f.

209 Zie paragraaf 3.2.4.

210 Zie de inleiding bij paragraaf 3.

211 Zie paragraaf 3.2.5.

212 Comité van Ministers, 'Improving the European Social Charter System: Longer Term Substantive and Procedural Issues – Report (Decisions)', CM/Del/Dec(2023)1460/4.1, 15 maart 2023, par. 5.

de implementatie van het ESH te bevorderen.²¹³ Ook wordt het CM uitgenodigd om met nationale, lokale en regionale autoriteiten en sociale partners besprekingen in gang te zetten om een *rights-based approach* en het delen van kennis te bevorderen op onder meer het vlak van het recht op een schoon leefmilieu en nieuwe uitdagingen op het gebied van werk.²¹⁴ Blijkbaar was het niet haalbaar om in Vilnius knopen over procedurele kwesties door te hakken, maar was het wel mogelijk om overeenstemming te bereiken over punten die als wat minder concreet kunnen worden gezien en die het huidige systeem onveranderd laten: samenwerking en kennisdeling.

5 Slot

Zoals in de inleiding bij de vorige paragraaf al werd geconcludeerd, verkeerde het ESH-systeem in een betere uitgangspositie voorafgaand aan de Verklaring van Vilnius dan aan die van Turijn. In de tussentijd zijn er namelijk verschillende dingen ten goede veranderd. Tegelijkertijd is er ook veel hetzelfde gebleven, alhoewel het *treaty event* in Vilnius wel enig effect heeft gesorteerd. Zo hebben niet alle Raad van Europa-lidstaten het ESH (herzien) geratificeerd en heeft enkel een minderheid van hen de collectieve klachtenprocedure omarmd. Daarbij blijven incompatibiliteiten tussen het ESH en EU-recht staan, laat staan dat er stappen worden gezet richting toetreding van de EU. Noch heeft de verklaring het startschot gegeven voor concrete hervormingen van procedurele of inhoudelijke aard. Zo blijft het ledenaantal van het ECSR hetzelfde en blijft het CM de leden kiezen. Ook blijft de beperkte persoonlijk reikwijdte behouden en worden er geen nieuwe (aspecten van) rechten aan het ESH toegevoegd. Tot slot waren de staten in de Verklaring van Vilnius weinig kritisch op wat zij beter kunnen doen en stimuleerden zij hun *peers* niet in heel heldere taal om meer verplichtingen op zich te nemen.

Wanneer wij ons echter minder richten op de precieze inhoud en gevolgen van de tekst, dan kunnen wij de verklaring positiever bezien.²¹⁵ Het enkele feit *dat* een top werd georganiseerd en *dat* een politieke verklaring werd aangenomen waarin het belang van sociale rechten wordt onderstreept is een welkome ontwikkeling voor een systeem dat veelal opereert in de schaduw van het *Palais des droits de l'homme* waarin het EHRM is gehuisvest. En wanneer de Verklaring van Vilnius wordt gezien in samenhang met wat er sinds de start van het Turijnproces is gebeurd, wordt duidelijk dat er het laatste decennium vooruitgang is geboekt dankzij hervormingen, grotere betrokkenheid van het CM bij de *follow-up* en meer budget voor het ESH-systeem. Bovendien verklaarden de regeringsvertegenwoordigers in Vilnius dat zij openstaan voor mogelijke maatregelen die het ESH-systeem verder kunnen optimaliseren.²¹⁶ Alhoewel dit een wat vage toezegging is, wordt er enige ruimte gelaten voor meer hervormingen in de toekomst, wellicht in de vorm van de overige kwesties die in paragraaf 3.2.6 zijn besproken.

213 Verklaring van Vilnius, par. 8.d.ii.

214 Verklaring van Vilnius, par. 8.d.i.

215 Zie ook R. Wilson, 'Social rights – securing Europe's future', *social europe.eu*, 5 juli 2024. Hij merkt zelfs op: 'it felt like a paradigm shift was taking place'.

216 Verklaring van Vilnius, par. 8.d.iv.

De Verklaring van Vilnius sluit af met de belofte dat de regeringsvertegenwoordigers regelmatig zullen nagaan of het nodig is om een vergelijkbare conferentie te organiseren.²¹⁷ Zoals blijkt uit het interview met Miriam Kullmann, lid van het ECSR, in deze aflevering heeft Moldavië alvast beloofd om de organisatie van de volgende conferentie op zich te nemen. Het ESH zal dus in de belangstelling van de Raad van Europa blijven staan in de nabije toekomst.

²¹⁷ Verklaring van Vilnius, par. 8.d.v.