

Goedkeuring van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid, met Bijlage, Addenda en Protocol

## MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

### I. Inleiding

De Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa heeft op 24 augustus 1950 een aanbeveling (nr. 28) aangenomen, waarin de wenselijkheid van de totstandkoming van een Europese Code inzake sociale zekerheid wordt uitgesproken. Deze code zou de vorm moeten aannemen van een multilateraal verdrag, te sluiten door de leden van de Raad van Europa. Voorts heeft de Raadgevende Vergadering te kennen gegeven, dat het niet in haar bedoeling ligt de sociale zekerheidswetgeving in de verschillende landen één te maken, doch dat het veeleer haar streven is de sociale zekerheid overal op een even hoog niveau te brengen, met gebruikmaking van eventueel onderling uiteenlopende werkwijzen.

De met het oog op de totstandkoming van een zodanig verdrag te verrichten voorbereidende werkzaamheden werden opgedragen aan het door het Comité van Ministers ingestelde Comité van deskundigen inzake sociale zekerheid, dat ter zake op nauwe wijze met het Internationaal Arbeidsbureau heeft samengewerkt.

In 1951 werden de werkzaamheden geschorst in afwachting van de vaststelling door de Internationale Arbeidsconferentie van een nieuw Arbeidsverdrag inzake sociale zekerheid, dat overeenkomstige doeleinden beoogde. Aanvankelijk werd te Genève gedacht aan het opstellen van tweeërlei normen, eensdeels minimumnormen, welke op een zodanig niveau liggen; dat alle landen, aangesloten bij de Internationale Arbeidsorganisatie, deze kunnen aanvaarden, en anderdeels hogere normen, welke door landen, die economisch en sociaal meer ontwikkeld zijn, kunnen worden bereikt. De Internationale Arbeidsconferentie zag ten slotte van een zodanig onderscheid af en volstond met het opstellen van één ontwerp betreffende minimumnormen, waarin voor minder ontwikkelde landen enige dispensatiemogelijkheden voorkwamen. Tijdens haar 35ste zitting in 1952 nam zij dit ontwerp aan als het verdrag (nr. 102) betreffende minimumnormen van sociale zekerheid (*Trb.* 1953, 69 en 1963, 37).

Toen eenmaal vast was komen te staan, hoe in mondiaal verband de minimumnormen voor de sociale zekerheid werden gezien, konden de werkzaamheden in Europees verband worden hervat.

Besloten werd de tekst van verdrag nr. 102 te volgen door de aan te leggen normen in twee instrumenten op te nemen. Het lag namelijk in de rede, dat enerzijds in Europese normen op dit gebied hoger moesten komen te liggen, terwijl anderzijds rekening behoorde te worden gehouden met de tussen de leden van de Raad van Europa onderling bestaande verschillen in de ontwikkeling der sociale zekerheidsstelsels.

Om dit te bereiken is de volgende opzet gekozen: een Code met één niveau van sociale zekerheid, dat hoewel hoger liggend dan dat van Verdrag nr. 102, toch door een zo groot mogelijk aantal leden zou kunnen worden aanvaard, en een protocol met een nog hoger niveau, dat zou kunnen worden aanvaard door leden, die daartoe in staat zijn, en dat het uiteindelijk door alle leden te bereiken doelwit zou moeten zijn.

Het ontwerp van een Europese Code inzake sociale zekerheid en het ontwerp-protocol bij deze code werden in 1957 ter be-

oordeling voorgelegd aan de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa. Nog in hetzelfde jaar bracht deze vergadering haar zienswijze ter kennis van het Comité van Ministers. Onder meer werd daarbij gesignaleerd, dat ten gevolge van het streven, dat een zo groot mogelijk aantal bekrachtigingen mogelijk moest worden gemaakt, de inhoud van de code geleden had. Voorts was de Raadgevende Vergadering van mening, dat de normen van de code niet voldoende waren. Hoewel het protocol de normen van de code aanzienlijk verhoogde, worden toch reserves geformuleerd ten aanzien van de opportuniteit van het gelijktijdig aanvaarden van een feitelijk niet toereikende code en een protocol, dat waarschijnlijk slechts door een zeer beperkt aantal lid-staten zal worden bekrachtigd. Niettemin achtte de Raadgevende Vergadering beide instrumenten een eerste stap op de weg naar de vaststelling van een Europese norm voor de sociale zekerheid.

Op 16 april 1964 werden de code en het protocol voor ondertekening door de lid-staten van de Raad van Europa opengesteld. Op 15 juli 1964 volgde te Straatsburg de ondertekening door het Koninkrijk der Nederlanden van beide stukken. Behalve door het Koninkrijk werd nog ondertekend door België, Luxemburg, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, Denemarken, Noorwegen, Zweden en Turkije.

De Regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen hebben te kennen gegeven in te stemmen met de ondertekening door het Koninkrijk van de code en het protocol, maar voorschijns af te zien van medegelding voor hun landen.

Het Arbeidsverdrag nr. 102, dat, zoals vermeld, lagere normen van sociale zekerheid dan de code en het protocol bevat, werd evenmin voor die landen bekrachtigd. Het ligt in de rede dat, wanneer de Regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen tot gelding van enige overeenkomst met betrekking tot het onderhavige onderwerp zouden besluiten, eerst zal worden nagegaan of het Arbeidsverdrag nr. 102 niet daarvoor in aanmerking komt. Op het ogenblik is de situatie in beide landen echter aldus, dat de interne sociale wetgeving wat betreft de onderscheidene, in de overeenkomsten geregelde takken van sociale zekerheid, nog niet aan de in die overeenkomsten vastgestelde maatstaven voldoet, terwijl ook de hoogte der wel toegekende uitkeringen nog niet in overeenstemming is met de normen, neergelegd in deel XI van het Arbeidsverdrag nr. 102, in deel XI van de code en in de desbetreffende tabel, opgenomen in het protocol.

### II. Europese Code inzake sociale zekerheid

Zoals hiervoren reeds is vermeld, is de inhoud van de code (*Trb.* 1965, 47)<sup>1)</sup> ontleend aan het verdrag (nr. 102) van de Internationale Arbeidsconferentie betreffende minimumnormen van sociale zekerheid (laatstelijk *Trb.* 1964, 36). Beide houden ten aanzien van negen takken van sociale zekerheid een aantal normen in, welke betrekking hebben onder meer op het aantal verzekerde personen en de omvang en de hoogte der verschillende prestaties. Aangezien het merendeel der normen in beide instrumenten gelijkluidend is, menen de ondergete-

1) Nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

kenden voor meer bijzonderheden omtrent de inhoud dezer normen en de toetsing van de Nederlandse wetgeving daaraan te mogen verwijzen naar de memorie van toelichting op het ontwerp van wet tot goedkeuring van het Verdrag betreffende de minimumnormen van sociale zekerheid 1952 (gedrukte stukken 57/58, 5048), welk verdrag op 2 oktober 1962 door Nederland werd bekrachtigd en waarvan alle verplichtingen thans zijn aanvaard. Te dezer plaatse moge worden volstaan met een vermelding van de verschilpunten tussen het Verdrag nr. 102 en de Europese Code inzake sociale zekerheid.

1. Voor de bekrachtiging van het Verdrag nr. 102 is het voldoende dat drie van de negen takken van sociale zekerheid aan de gestelde normen voldoen. Voor de bekrachtiging van de code daarentegen bedraagt het vereiste aantal zes, het dubbele derhalve. In aanmerking is tevens genomen, dat niet elke tak van sociale zekerheid, wat bijv. de omvang van de verzekerde prestaties betreft, even belangrijk is. Deze relatieve verschillen in belangrijkheid zijn tot uitdrukking gebracht door t.a.v. een tweetal takken van sociale zekerheid een correctiecoëfficiënt toe te passen. Deze is voor de geneeskundige verzorging het getal 2 en voor de ouderdom het getal 3. Hierdoor is het mogelijk te volstaan met de inbreng van drie takken van sociale zekerheid, indien daaronder begrepen zijn de geneeskundige verzorging en de ouderdom. Voorts biedt artikel 2, tweede lid, sub *b*, van de code onder bepaalde voorwaarden (bijv. hogere uitkeringen of ruimer toepassingsgebied) de mogelijkheid te volstaan met de inbreng van drie takken van sociale zekerheid, waaronder één van de takken betrekking hebbende op de voorzieningen bij werkloosheid, ouderdom, arbeidsongevallen en beroepsziekte, invaliditeit en overlijden. Uit het bovenstaande blijkt, dat de verplichtingen welke een contracterende partij bij de bekrachtiging op zich neemt, zwaarder zijn dan die bij de bekrachtiging van Verdrag nr. 102.

2. De in het Verdrag nr. 102 voorziene mogelijkheid, dat aan minder ontwikkelde landen ten aanzien van de bekrachtiging bepaalde faciliteiten worden toegestaan, is in de code uiteraard niet opgenomen.

3. Zowel het Verdrag nr. 102 als de code voorzien in een pensioenleeftijd van ten hoogste 65 jaar. Ingevolge artikel 26, tweede lid, van het Verdrag nr. 102 kan deze leeftijd hoger gesteld worden, indien rekening wordt gehouden met de geschiktheid tot werken van bejaarden in het desbetreffende land. Ook de code laat een hogere pensioenleeftijd toe, met dien verstande evenwel, dat het aantal inwoners boven deze leeftijd niet minder dan 10 percent van het totale aantal inwoners tussen 15 jaar en deze hogere leeftijd mag bedragen.

4. Ten aanzien van het recht op gezinsbijslagen stelt artikel 43 van de code aan de nationale wettelijke regelingen zwaardere eisen dan het Verdrag nr. 102. De wachttijd mag nl. niet langer zijn dan één maand van premiebetaling of van arbeid of een tijdvak van zes maanden ingezetenschap. Het Verdrag nr. 102 stelt deze perioden op onderscheidenlijk drie maanden en één jaar. Opgemerkt moge worden, dat deze bepalingen voor Nederland van geen betekenis zijn, aangezien de desbetreffende wettelijke regelingen geen wachttijden kennen.

Evenals het Verdrag nr. 102 spreekt de code zich niet uit over de hoogte van de kinderbijslag per kind. Wel wordt aangegeven welk bedrag in totaal aan gezinsbijslagen moet worden besteed. Artikel 44 van de code stelt dit op 1,5 pct. van het loon van een volwassen mannelijke ongeschoolde arbeider, vermenigvuldigd met het totale aantal kinderen. Het Verdrag nr. 102 bevat in artikel 44 nog een alternatief, dat echter niet in de code is opgenomen.

5. De code bevat geen rechtstreeks toepasselijke bepalingen ten aanzien van de gelijkheid van behandeling van inwoners, die niet de nationaliteit van het betrokken land bezitten. In het Verdrag nr. 102 is Deel XII geheel aan dit onderwerp gewijd. Wel verplicht artikel 75 van de code de contracterende partijen te streven naar een regeling bij een bijzondere overeenkomst van de vraagstukken, welke verband houden met de sociale

zekerheid van vreemdelingen en migrerende, in het bijzonder wat de gelijkheid van behandeling betreft. Gedoeld wordt hier op de multilaterale overeenkomst inzake de sociale zekerheid van migrerende en vreemdelingen, die door het Comité van deskundigen van de Raad van Europa op het terrein der sociale verzekering wordt voorbereid. Inderdaad is het voor enige twijfel vatbaar, of een regeling van de gelijkheid van behandeling in een Europese Code wel op haar plaats is. Het niveau van een bepaalde tak van verzekering wordt immers door dit punt geenszins beïnvloed. Niettemin stemt het tot tevredenheid, dat dit voor sommige leden van de Raad van Europa toch nog niet onbelangrijke punt te zijner tijd in een andere in het kader van de Raad van Europa te sluiten multilaterale overeenkomst zal worden geregeld.

6. De code sluit in tegenstelling tot het Verdrag nr. 102 de zeelieden en zeevissers niet van zijn toepassingsgebied uit.

7. Artikel 74 van de code legt de contracterende partijen de verplichting op jaarlijks aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa een verslag uit te brengen over de toepassing van de code. Daartoe gemachtigd door het Comité van Ministers zal de Secretaris-Generaal afschriften van deze verslagen zenden aan de Raadgevende Vergadering. Deze vergadering kan ingevolge artikel 75 van de code ook worden gehoord, indien het Comité van Ministers zich wil uitspreken over de vraag of een bepaalde contracterende partij de door haar aanvaarde verplichtingen wel is nagekomen.

8. Het Verdrag nr. 102 trad in werking, zodra twee bekrachtigingen door de Directeur-Generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie waren ingeschreven. De onderwerpelijke code zal ingevolge artikel 77 eerst van kracht worden, zodra de derde akte van bekrachtiging te Straatsburg is nedergelegd.

### III. Protocol bij de Europese Code inzake sociale zekerheid

Het protocol (*Trb.* 1965, 47) bevat een groot aantal bepalingen, welke voor de contracterende partijen, die zowel de code als het protocol zullen hebben bekrachtigd, in de plaats zullen treden van de desbetreffende bepalingen van de code. Zij bevatten de hogere normen, waaraan de onderscheiden wettelijke regelingen behoren te voldoen. In het onderstaande wordt een overzicht van deze hogere normen gegeven.

#### 1. Bekrachtiging van het protocol

Is voor de bekrachtiging van de code de inbreng op zes takken van sociale zekerheid gesteld, het protocol stelt dit aantal op 8, waarbij de geneeskundige verzorging voor twee en de ouderdom voor drie telt. Ook hier is het onder bepaalde voorwaarden (b.v. hogere uitkeringen of ruimer toepassingsgebied) mogelijk te volstaan met de inbreng van een kleiner aantal takken van sociale zekerheid. Bedraagt dit kleinere aantal in de code drie, het protocol voorziet, in een aantal van zes.

#### 2. Beschermde personen

Een van de normen geldt het minimumaantal personen, hetzij loontrekkenden, zelfstandigen of andere personen, die tot de kring der verzekerden dienen te behoren.

Voor alle takken van verzekering stelt het protocol te dezen aanzien hogere normen dan de code. Indien de betrokken nationale wetgeving op groepen van loontrekkenden van toepassing is, moeten in plaats van 50 ten minste 80 pct. van alle loontrekkenden onder deze regeling vallen. Is de wetgeving op bepaalde groepen van de actieve bevolking (daaronder te verstaan de personen tussen 15 en 65 jaar) van toepassing, dan moeten in plaats van 20 ten minste 30 pct. van alle ingezetenen onder deze regeling vallen. Deze strengere bepalingen inzake het toepassingsgebied gelden voor alle takken van verzekering, behalve voor de werkloosheidsverzekering. Ten aanzien van deze laatste tak van sociale zekerheid volstaat het protocol met een geringere uitbreiding, nl. van 50 tot 55 pct. van alle loontrekkenden (artikel 21).

### 3. *Het begrip „kind”*

Artikel 1, eerste lid, onder (h) van de code bevat een definitie van het begrip „kind”, zoals dit in de volgende artikelen van het ontwerp wordt gebezigd. Het protocol brengt de daarin genoemde algemene maximumleeftijd van 15 op 16 jaar, terwijl voor invalide of nog studerende kinderen deze leeftijd op 18 jaar gesteld wordt.

### 4. *Geneeskundige hulp*

Het protocol voorziet in een wat uitgebreider verstrekkingspakket dan artikel 10 van de code. Genoemd moge worden bijv. conserverende tandheelkundige hulp voor kinderen, ziekenhuisverpleging gedurende 52 weken per geval (de code voorziet in artikel 12 in een maximumduur van 26 weken) of 78 weken binnen een periode van drie opeenvolgende jaren (artikelen 10 en 12).

### 5. *Ziekengeld*

In plaats van een maximumuitkeringsduur van 26 weken voor het ziekengeld wordt in het protocol een duur van 52 weken per geval gesteld of van 73 weken binnen een periode van drie opeenvolgende jaren (artikel 18).

### 6. *Werkloosheidsuitkeringen*

De maximumuitkeringsduur voor de werkloosheidsuitkeringen mag ingevolge het protocol niet korter worden dan 21 weken per jaar. De code laat een maximumduur van 13 weken per jaar toe (artikel 24).

Het maximaantal wachtdagen wordt in het protocol op drie in plaats van op zeven dagen gesteld.

Voorts moeten geëigende maatregelen worden getroffen om de werkgelegenheid op een hoog en constant niveau te brengen; werkloze personen moeten op verschillende manieren geholpen worden bij het vinden van passende arbeid, bij het volgen van scholingscursussen, enz.

### 7. *Arbeidsongevallen en beroepsziekten*

Ingevolge artikel 52, onder d, van de code kan, voor het recht op een weduwenrente ter zake van het overlijden tengevolge van een arbeidsongeval of beroepsziekte de voorwaarde gesteld worden, dat de weduwe niet in staat is in haar onderhoud te voorzien. Het protocol laat deze voorwaarden vallen.

### 8. *Gezinsbijlagen*

Zoals hiervoor in de toelichting op de code reeds werd gesteld moet het bedrag, hetwelk in totaal aan gezinsbijlagen wordt besteed, bestaan uit 1,5 pct. van het loon van een volwassen, ongeschoolde mannelijke arbeider, vermenigvuldigd met het totaal aantal kinderen (artikel 44). Het protocol stelt dit percentage op 2.

### 9. *Moederschap*

Het protocol voorziet ook in de verstrekking van medicijnen, eventueel met bijbetaling (artikel 49).

### 10. *Invaliditeit*

De code laat het aan de nationale wetgeving over te bepalen in hoeverre de mate van geschiktheid tot het verrichten van arbeid moet zijn verloren gegaan. Het protocol eist, dat de nationale wetgeving de mate van verloren arbeidsgeschiktheid op niet meer dan twee-derde mag stellen (artikel 54). Voorts stelt het protocol verschillende maatregelen verplicht, welke moeten voorzien in de revalidatie van de betrokkenen, hulp aan gehandicapten bij het verkrijgen van passende arbeid, enz.

### 11. *Normen ten aanzien van de hoogte van de periodieke uitkeringen*

De vereiste hoogte van de periodieke uitkeringen aan een type-gerechtigde, als aangegeven in de tabel van deel XI van de code, te verlenen bij ziekten, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongevallen en beroepsziekten, moederschap, invaliditeit en overlijden, vermeerderd met het bedrag van de kinderbijslag, is uitgedrukt in een zeker percentage van het door betrokkene verdiende loon, vermeerderd met het bedrag van de kinderbijslag, of van het loon van een volwassen ongeschoolde mannelijke arbeider, eveneens vermeerderd met de kinderbijslag. In het protocol worden deze percentages met 5 verhoogd, echter met uitzondering van het percentage voor de uitkeringen bij invaliditeit, dat met 10 verhoogd wordt.

## IV. *Bekrachtiging*

De toetsing van de Nederlandse wetgeving inzake sociale zekerheid aan de bepalingen van het Verdrag nr. 102 heeft destijds ertoe geleid, dat de bekrachtiging van dit verdrag vergezeld kon gaan van de aanvaarding van alle verplichtingen, behalve die, betrekking hebbende op de invaliditeitsverzekering. Na de invoering van de Interimwet invaliditeitsrentetrekking, welke een belangrijke verbetering in het niveau der invaliditeitsuitkeringen bewerkstelligde, konden ook de op deze tak van verzekering betrekking hebbende verplichtingen worden aanvaard.

Ook de toetsing van de Nederlandse wetgeving aan de zwaardere eisen, gesteld in de code en in het protocol, leidt tot de conclusie, dat Nederland in staat is de verschillende verplichtingen te aanvaarden.

Het stemt de ondergetekenden dan ook tot verheugenis, te hebben kunnen vaststellen, dat de wettelijke regelingen op het terrein der sociale zekerheid hier te lande tot een zodanige ontwikkeling zijn gekomen, dat geen beletselen bestaan voor het toepassen van alle Delen van de Europese Code inzake sociale zekerheid, ook in hun ingevolge het protocol gewijzigde redactie.

*De Minister van Sociale Zaken  
en Volksgezondheid,*

G. M. J. VELDKAMP.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

J. LUNS.