Contributed by Herman Michiel
dinsdag, 22 januari 2013 - Last Updated dinsdag, 22 januari 2013



Hoe is het zover kunnen komen? Hoe kon de Europese Unie (EU) het zo ver schoppen om lonen, pensioenen, gezondheidszorg aan haar neoliberale imperatief te onderwerpen? Volgens de verdragen is de sociale politiek een ‘gedeelde bevoegdheid’ van de EU; er is geen sprake van harmonisatie, hoogstens wat stimulering of coördinatie met het oog op de mobiliteit van de arbeidskrachten (1). De lidstaten en zij alleen zijn verantwoordelijk voor het sociaal beleid. Lonen zijn expliciet uitgesloten uit de ‘gedeelde bevoegdheid’, en toch worden die nu het mikpunt van de scherprechters van de Europese Commissie (EC). Over pensioensystemen heeft de EU geen enkele bevoegdheid, maar in zowat heel de Unie wordt de pensioenleeftijd onder druk van ‘Brussel’ verhoogd. Inzake gezondheidszorg wordt verdragrechterlijk expliciet gesteld dat de lidstaten hun beleid kunnen voeren zoals ze dat wensen, inclusief ‘de allocatie van de daaraan toegewezen middelen’ (2) ; nochtans is één van de vele eisen die de EU aan Portugal oplegde dat de openbare uitgaven voor geneesmiddelen tegen eind 2012 niet méér dan 1,25% van het BBP bedragen. Griekenland moet zijn publieke gezondheidszorg tot 6% van het BBP beperken.

Voor Portugal, Griekenland en Ierland zullen sommigen aanvoeren dat die landen nu eenmaal de pech hadden om via hun wankelende staatsfinanciën in de greep van de Europese autoriteiten te belanden. Hoe aanvechtbaar dit argument ook moge zijn – nergens in de Europese verdragen wordt gewag gemaakt van opschorting van soevereine rechten in het geval van grote schulden of overheidstekorten – de greep van de EU op terreinen waarin ze geen bevoegdheden heeft is niet beperkt tot die landen. Zo ligt het systeem van automatische koppeling van de lonen aan een index van de verbruikersprijzen, zoals onder andere België het kent, sinds twee jaar onder Europees vuur. Meer algemeen is er in heel de Unie sinds de opmars naar de eenheidsmunt, sinds de jaren 90 dus, een traag maar gestaag offensief aan de gang, sterk versneld sinds de eurocrisis en vooral gedurende de drie laatste jaren, waarbij de ‘officiële’ bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten vervaagt, en steeds meer beleidsdomeinen in de ‘tang’ genomen worden, ook al is de EU er in de verste verten niet voor bevoegd

Hoe deze omsingeling in zijn werk ging, en nog steeds verder gaat, is het onderwerp van dit artikel.

De juridische grabbelton van de Europese Unie

Een belangrijk inzicht is dat de Europese leiders over een heel arsenaal juridische en politieke middelen beschikken om hun doel te bereiken. Het kan ‘volgens het boekje’ verlopen, volgens de zgn. communautaire methode. De Europese Commissie doet een wetsvoorstel, dat dan door de Raad van ministers en het Europees parlement (of soms alleen door de Raad van ministers) moet goedgekeurd worden. Dat levert na een jaar of zo een verordening op die onmiddellijk van kracht wordt in de hele Unie, of een richtlijn die eerst nog in nationaal recht moet omgezet worden. Linkse critici hekelen het twijfelachtige democratisch gehalte van deze methode, en terecht: het initiatief voor nieuwe wetgeving (het ‘initiatiefrecht’) kan enkel uitgaan van een onverkozen Commissie terwijl de leden van het Europees parlement geen initiatiefrecht hebben, de Raad is geen verkozen orgaan, enz.

Regeringen kunnen ook een nieuw Europees verdrag sluiten, met nieuwe bevoegdheden en nieuwe instrumenten. Maar met 27 lidstaten die het hierover moeten eens worden, met de Britten als traditionele stoorzender en de mogelijkheid dat er referenda georganiseerd (moeten) worden in sommige lidstaten is dit steeds minder een optie bij de Europese leiders. In het verleden werd er soms nog een mouw aan gepast door ‘uitzonderingen’ toe te laten. Een staat, mits voldoende zwaarwegend, kon dan een ‘opt-out’ bedingen, zoals Groot-Brittannië en Denemarken deden bij het Verdrag van Maastricht (1992) waardoor ze niet tot de euro moesten toetreden (3). Met het Verdrag

van Lissabon beschikken onze Europese loodgieters nu ook over een andere manier om verdragen te wijzigen, zonder referenda en andere vervelende democratische inmenging. De truc heet ‘vereenvoudigde aanpassingsprocedure’; hij zal niet altijd werken, maar om het ‘Europees IMF’ op te richten, officieel het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ging dat net wel.

Nog een andere weg werd bewandeld met het Begrotingsverdrag dat sinds 1 januari 2013 van kracht is in 12 van de 17 landen van de eurozone, en in 5 andere EU-lidstaten (4). Rara, wat is dat, ik dacht dat een Europees verdrag voor alle lidstaten … ? Aha, innovatie hé! Dit is geen Europees verdrag, dit is een gewoon internationaal verdrag! Staten kunnen internationale verdragen aangaan over alles en nog wat, de bescherming van de walvis, de erkenning van grenzen enz. Waarom zouden een aantal Europese staten die toevallig tot de EU behoren geen verdrag kunnen sluiten waarbij ze er zich toe verplichten de budgettaire bezuinigingspolitiek in hun recht op te nemen? Een coalition of the willing, zou je kunnen zeggen. Toch voelen de verdragsluitende partijen er zich niet volledig lekker bij, want ” binnen vijf jaar nadat het verdrag in werking is getreden zal worden gekeken hoe het verdrag onderdeel kan worden gemaakt van de Europese verdragen”. Tegen 1 januari 2018 zullen ze er wel iets op gevonden hebben…

Dit alles betreft juridische middelen van uiteenlopende aard. Naar welk middel gegrepen wordt, is een politieke aangelegenheid. Maar ook en vooral of er naar een middel gegrepen wordt. Zo werd altijd beweerd dat harmonisatie van de vennootschapsbelasting helaas praktisch onmogelijk is, want geen Europese bevoegdheid. Als men ziet wat nu zoal mogelijk gebleken is zonder dat de EU ervoor bevoegd is…

New governance, open coördinatie, soft law

Hoe veelzijdig het bovengenoemd juridisch arsenaal ook is, het heeft voor de gehaaste Europese hervormers een hoop nadelen. Verordeningen, richtlijnen, verdragswijzigingen, internationale verdragen: het vraagt heel wat tijd, moet in een juridisch kader kunnen ingepast worden en de uitslag van stemmingen ligt toch nooit helemaal vooraf vast.

Er is een andere aanpak, die fel opgang maakt sinds de eurocrisis en vooral ingezet wordt op het gebied van sociaal-economisch beleid. De EU heeft hier volgens de verdragen weinig of geen bevoegdheid, en het is dan ook onmogelijk er echte, ‘harde’ Europese wetgeving rond te maken. Maar wat niet op de harde manier kan, gaat mogelijks wel op de zachte, en men spreekt dan inderdaad van soft law. Neem bv. het ontslagrecht. De wetgeving verschilt in ieder land, de EU heeft er geen bevoegdheid over, maar de hele Europese bedrijfswereld wil af van de ‘strenge’ wetgeving, daarin gesteund door de Europese Commissie en door de meeste politieke partijen. Hervormers ‘ontdekken’ het Deens flexicurity-model: men zou in Denemarken gemakkelijk ontslagen worden, maar daardoor hebben de werkgevers er veel minder schrik om aan te werven, zodat de werknemer als tegenprestatie voor zijn flexibiliteit er een grote mate van zekerheid (security) op een nieuwe job heeft: flexicurity! Dit is een mooi verhaaltje om er de geesten mee te veroveren, een ‘best practice’ om na te volgen, en de Europese staats- en regeringsleiders spreken op een top af om elk in eigen land de flexicurity te promoten. Ze spreken eventueel concrete doelstellingen af (‘richtsnoeren’), de Europese Commissie zorgt voor rapportering en bij een volgende top worden de vorderingen voorgesteld, ervaringen uitgewisseld, zwakke prestaties gehekeld in een peer review (5) en nieuwe afspraken gemaakt. Deze aanpak is bekend als de open coördinatiemethode en is op tal van terreinen van toepassing: hervorming van de pensioenen, van het onderwijs, de gezondheidszorg… Over het ontstaan ervan, zie het kaderstukje (6).

De open coördinatiemethode is een techniek die meer verwant is met people management zoals men het kent in de grote bedrijven, dan met de traditionele vormen van burgerlijke democratie. Er wordt gemanaged eerder dan geregeerd, en de term governance is niet toevallig al langer bekend uit het bedrijfsmanagement. Wie eraan twijfelt dat er van deze soft law een grote dwang kan uitgaan, moet maar bedenken hoe de pensioenhervorming of het werklozenactiveringsbeleid verlopen is. Het spreekt ook vanzelf dat de democratische controle op dit soort beleid zo goed als

onmogelijk is. Wat er op de topontmoetingen afgesproken wordt, en wat eraan voorafgaat van contacten tussen ministeriële kabinetten, de Europese Commissie, welke druk wordt uitgeoefend door de grote lidstaten, daar heeft men het raden naar, maar de resultaten liegen er niet om: de Europese Unie die geen bevoegdheid heeft over pensioenen, lonen of gezondheidszorg heeft op dat vlak al heel veel 'gepresteerd'. De nieuwe staatsmanskunst bestaat erin af te tasten hoe ver men kan te ver gaan!

Never waste a good crisis!

Met de open coördinatiemethode kunnen de Europese leiders vrij snel hervormingen lanceren, maar er is nog geen garantie dat alle lidstaten die snel doorvoeren. Er bestaan echter buitenkansjes. Die doen zich voor als een lidstaat onder vuur ligt van de geldschieters. In Griekenland of Portugal was er geen nood aan soft law om de arbeidsmarkt te hervormen, het was gewoon een leningvoorwaarde opgenomen in de memoranda opgesteld door de trojka. Maar zelfs voor lidstaten die nog niet zo diep in het limbo zijn verdwaald, kunnen speciale methodes gebruikt worden om ze tot de nodige inschikkelijkheid te bewegen. Op 5 augustus 2011, één dag nadat de rente op Italiaans schuldpapier opgeveerd was, kwam een brief toe bij de Italiaanse eerste minister (7), uitgaande van de Raad van Bestuur van de Europese Centrale Bank, ondertekend door de oude en nieuwe ECB-voorzitters Trichet en Draghi. Zonder omhaal zegde het duo welke hervormingen van Italië verwacht werden. Het ging onder andere over:

- 'volledige liberalisering van de locale openbare diensten' door 'privatiseringen op grote schaal';

- 'verdere hervorming van het collectief loonoverleg';

- 'een grondige herziening van de regels bij aanwerving en ontslag van werknemers';

- 'een systeem van werkloosheidsvergoeding en een actieve arbeidsmarktpolitiek die het gemakkelijker maakt om de arbeidskracht naar de meer concurrentiële bedrijven en sectoren te realloceren'

- 'strengere voorwaarden voor ouderdomspensioenen'

- verlaging van de kostprijs van openbare ambtenaren, 'indien nodig door de lonen te verlagen'

Er werd ook nog een timing opgelegd en een werkwijze: er moest per decreet gewerkt worden, gevolgd door parlementaire ratificatie en alles moest rond zijn tegen eind september 2011 (dus op minder dan twee maanden). Men kan dit natuurlijk geen soft law meer noemen, maar pure chantage vanuit een onverkozen Europese instelling. De ECB kon immers de druk van de financiële markten op Italië verlichten door obligaties op te kopen, of de druk verhogen door dat net niet te doen. Deze geheime dreigbrief (in het Engels) werd door de Corriere della Sera gepubliceerd op 29 september 2011. Sterk aanbevolen lectuur voor wie nog niet weet in welk Europa we wonen!

Noten:

1)Wil men dat arbeidskrachten, zoals in de Verenigde Staten, van de ene staat naar de andere trekken, al naar gelang van de economische conjunctuur, dan moeten ze bv. hun sociale zekerheidsrechten kunnen overdragen. Dat is de bekommernis achter de 'coördinerende' rol van de EU.

2) Artikel 168 punt 7 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3) Aan de nieuwe lidstaten (Polen, Hongarije,…) werd deze mogelijkheid niet geboden. Tot de EU

toetreden betekende de euro en alles wat ermee samenhangt aanvaarden. De eigenlijke invoering van de euro in die landen is alleen nog een kwestie van tijd.

4) Groot-Brittannië en Tsjechië zullen niet deelnemen, de 25 andere regeringen keurden het verdrag goed. Maar de parlementen ratificeerden nog niet alle (toestand 17 januari 2013): van de eurolanden zal dit nog gebeuren in België, Nederland, Luxemburg , Malta en Slovakije, in de niet-eurolanden in Bulgarije, Hongarije, Polen en Zweden.

5) De Engelse uitdrukking ‘peer review’ kan men misschien vertalen als ‘wederzijds toezicht onder collega’s’.

6) B. Vanhercke, Y. Vanderborght en G. Verschraegen, Sociaal Europa in België: werkgelegenheid en sociale insluiting vanuit een europeaniseringsperspectief, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 4e trimester 2011.

7) Dat het hier Berlusconi betreft doet niet terzake.