



DAC

**XII Legislatura
4ª Sessão Legislativa**

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

**Resolução da Assembleia da
República n.º 87/2014**

16/12/2014



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

XII LEGISLATURA

Resolução da Assembleia da República n.º 87/2014

“Aprofundar a proteção das crianças, das famílias e promover a natalidade”

Nota Prévia

Resolução da Assembleia da República n.º 87/2014

PARTE I – Audições CAE

- 1) Cronograma de audições agendadas/por agendar

PARTE II – Iniciativas, relatórios e estudos

- 1) Comissão Europeia
- 2) Parlamento Europeu
- 3) Outras instituições Europeias

PARTE III – Audições Comissões Permanentes

- 1) Cronograma de audições agendadas/por agendar



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

NOTA PRÉVIA

- I. O presente Dossier foi elaborado na sequência de deliberação da Comissão de Assuntos Europeus (CAE), em reunião de 09 de dezembro de 2014, para suporte aos trabalhos a desenvolver em cumprimento do disposto na Resolução da Assembleia da República n.º 87/2014, de 16.10, publicada em Diário da República, 1ª Série – n.º 209 – de 29 de outubro *“Aprofundar a Proteção das Crianças, das Famílias e Promover a Natalidade”*.

- II. Tendo em conta a abundância de documentação existente sobre estes assuntos, bem como a exiguidade de tempo para uma pesquisa em moldes aprofundados conforme exige a matéria em apreço, optou-se, neste momento, por uma relação de documentos de acordo com os seguintes critérios:
 - 1) Relevância – cingindo a seleção de documentos em função das competências da CAE e pertinência do assunto a partir dos resultados de uma pesquisa alargada realizada com base nos termos de referência “família”, “natalidade”, “crianças”, “conciliação vida profissional e vida familiar”;
 - 2) Atualidade – preferindo sempre os documentos mais recentes sobre a matéria, num período desejavelmente não superior aos últimos 10 anos, isto é, entre 2005 e 2014 (inclusive);
 - 3) Abrangência – procurando espelhar as iniciativas e trabalhos desenvolvidos por diferentes instituições europeias, tanto a nível da União Europeia, como também outras organizações de relevo a nível da Europa.



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- III. Por outro lado, haverá audições previstas realizar pela CAE e pelas demais Comissões Permanentes da Assembleia da República que estão ainda sujeitas a confirmação pelas entidades convidadas.

- IV. Nestes termos, trata-se, naturalmente, de um documento de trabalho dinâmico e que encerra um carácter potencialmente evolutivo, podendo a todo o tempo ser completado e melhorado.

- V. Uma nota final para assinalar a possibilidade de ser disponibilizada por via eletrónica toda a documentação referenciada no presente Dossier, mas de que não foi junto cópia impressa, dado o seu volume.

A Equipa da CAE

Palácio de São Bento

16/12/2014

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Decreto do Presidente da República n.º 91/2014

de 29 de outubro

O Presidente da República decreta, nos termos do artigo 135.º, alínea *a*), da Constituição, o seguinte:

É nomeado, sob proposta do Governo, o embaixador Francisco Pimentel de Mello Ribeiro de Menezes para o cargo de Embaixador de Portugal em Madrid.

Assinado em 22 de outubro de 2014.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendado em 24 de outubro de 2014.

O Primeiro-Ministro, *Pedro Passos Coelho*. — O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, *Rui Manuel Parente Chancerelle de Machete*.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Resolução da Assembleia da República n.º 87/2014

Aprofundar a proteção das crianças, das famílias e promover a natalidade

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, recomendar que as comissões parlamentares permanentes, no prazo de 90 dias, apresentem relatórios que integrem orientações estratégicas, bem como uma definição de medidas setoriais concretas, promovendo, se possível, um quadro de compromisso que envolva as forças políticas representadas no Parlamento, com vista à adoção de políticas públicas para a promoção da natalidade, a proteção das crianças e o apoio às famílias.

Aprovada em 16 de outubro de 2014.

A Presidente da Assembleia da República, *Maria da Assunção A. Esteves*.

Resolução da Assembleia da República n.º 88/2014

Dia Nacional das Linhas de Torres

A Assembleia da República resolve, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, instituir o dia 20 de outubro como o Dia Nacional das Linhas de Torres.

Aprovada em 17 de outubro de 2014.

A Presidente da Assembleia da República, *Maria da Assunção A. Esteves*.

Declaração de Retificação n.º 46/2014

Para os devidos efeitos, observado o disposto no n.º 2 do artigo 115.º do Regimento da Assembleia da República, declara-se que a Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro, que «Procede à segunda alteração à Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, que estabelece a Lei dos Baldios, à alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo

Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, e à nona alteração ao Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro», foi publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 168, de 2 de setembro de 2014, com as seguintes incorreções, que assim se retificam:

No artigo 1.º:

onde se lê «...Lei n.º 89/97, de 30 de junho...» deve ler-se «...Lei n.º 89/97, de 30 de julho...»

No n.º 2 do artigo 31.º da Lei n.º 63/93, de 4 de setembro, na redação constante do artigo 2.º e da republicação anexa:

onde se lê «As parcelas sobre que incidam os direitos a alienar não podem ter área superior à estritamente necessária ao fim a que se destinam e, quando afetados a objetivos de expansão urbana, não podem exceder 1500 m por cada nova habitação a construir.»

deve ler-se «As parcelas sobre que incidam os direitos a alienar não podem ter área superior à estritamente necessária ao fim que se destinam e, quando afetadas a objetivos de expansão urbana, não podem exceder 1500 m² por cada nova habitação a construir.»

No artigo 3.º:

onde se lê «...Lei n.º 89/97, de 30 de junho...» deve ler-se «...Lei n.º 89/97, de 30 de julho...»

No n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 63/93, de 4 de setembro, na redação constante da republicação anexa:

Onde se lê «São partes todos os cidadãos eleitores, inscritos e residentes nas comunidades locais onde se situam os respetivos terrenos baldios ou que aí desenvolvam uma atividade agroflorestal ou silvopastoril.»

Deve ler-se «São partes todos os cidadãos eleitores, inscritos e residentes nas comunidades locais onde se situam os respetivos terrenos baldios ou que aí desenvolvem uma atividade agroflorestal ou silvopastoril.»

No artigo 41.º da Lei n.º 63/93, de 4 de setembro, na redação constante da republicação anexa:

Onde se lê «Sem prejuízo da entrada em vigor das normas da presente lei que possam ser diretamente aplicáveis, o Conselho de Ministros procederá à regulamentação necessária à sua boa execução, no prazo de 90 dias a contar da entrada em vigor da presente lei.»

Deve ler-se «A regulamentação necessária à boa execução da presente lei reveste a forma de decreto-lei.»

Assembleia da República, 24 de outubro de 2014. — O Secretário-Geral, *Albino de Azevedo Soares*.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Decreto-Lei n.º 160/2014

de 29 de outubro

O Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas, aprovado em abril de 2014, prevê a combinação entre a gestora das redes ferroviárias e da rede rodoviária, traduzida na criação de uma única empresa de gestão de infraestruturas de transportes em Portugal, denominada Infraestruturas de Portugal, que promoverá uma nova abordagem, privilegiando uma visão integrada das infraestruturas rodoviárias e ferroviárias.



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I – Audições CAE

1. Cronograma de audições agendadas / por agendar.

**AUDIÇÕES NO ÂMBITO DA
RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 87/2014, DE 29 DE OUTUBRO**

CONFIRMADOS

Nome	Data	Hora
Nuno Melo (CDS)	08-01-2015	09h00
Liliana Rodrigues (PS)	08-01-2015	09h45
Inácio Faria (MPT)	08-01-2015	10h30

POR CONFIRMAR

Nome	Data	Hora
Marinho e Pinto (Independente)	08-01-2015	Após Sessão Plenária?
Marisa Matias (BE)	Data Alternativa?	



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE II – Comissão Europeia

1. Pacote de Investimento Social em Prol do Crescimento e da Coesão

- a. Resumo para o cidadão
- b. Key facts and figures

Mais informação sobre o Pacote de Investimento Social (Social Investment Package) disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>

2. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Semestre Europeu de 2014: Recomendações específicas por país: Gerar Crescimento – COM(2014)400final

- a. *Overview of 2014 country specific recommendations (CSRs) related to the Investing in Children Recommendation*

3. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Relatório 2013 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – COM(2014)224final

4. Recomendação da Comissão Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade – C(2013)778final

5. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020 – COM(2013)83final

- *Relatório sobre a aplicação da Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais da UE 2013 (168 páginas, versão em língua francesa, a disponibilizar por via eletrónica)*
- *Relatório Demográfico 2010 “Older, more numerous and diverse Europeans” (184 páginas, versão em língua inglesa, a disponibilizar por via eletrónica)*

Resumo para o cidadão

Pacote de investimento social em prol do crescimento e da coesão

A Comissão insta os países da UE a atribuírem mais importância ao investimento social. Para além de reforçar as competências dos cidadãos, de incentivar a sua participação na sociedade e no mercado de trabalho e de contribuir para a sua prosperidade, o investimento social dinamiza a economia, ajudando assim a UE a sair mais forte, mais coesa e mais competitiva da crise atual.

O QUE ESTÁ EM CAUSA?

- **Crise económica:** o desemprego, a pobreza e a exclusão social atingiram níveis recorde, afastando pessoas do mercado de trabalho e da sociedade e mantendo os orçamentos públicos sob pressão, o que compromete a realização do objetivo da UE de, até 2020, retirar, no mínimo, 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e de exclusão social.
- **Alterações demográficas:** a população em idade ativa está a diminuir na Europa, enquanto a proporção de idosos está a aumentar; os governos da UE estão a tentar encontrar soluções para garantir sistemas de proteção social adequados e sustentáveis.

O QUE PROPÕE O PACOTE DE INVESTIMENTO SOCIAL?

- *Gastar os recursos de forma mais eficaz e eficiente para garantir uma proteção social adequada e sustentável.* Este objetivo pode ser alcançado simplificando a gestão das prestações e serviços, orientando-os melhor e tornando a sua atribuição dependente do cumprimento de determinadas condições (por exemplo, participação em formações).
- *Reforçar as competências e as capacidades dos cidadãos* para melhorarem as suas oportunidades de integração na sociedade e do mercado de trabalho, por exemplo, investindo no ensino, nos serviços de acolhimento de crianças, nos cuidados de saúde, na formação, no apoio à procura de emprego e na reabilitação.
- *Garantir que os sistemas de proteção social dão resposta às necessidades dos cidadãos em momentos críticos da sua vida.* Isto implica agir antecipadamente para prevenir dificuldades futuras e preparar os cidadãos para fazerem face aos riscos em vez de ter uma ação paliativa. É, por conseguinte, importante investir nas crianças e nos jovens.

QUEM SERÁ BENEFICIADO E COMO?

O reforço do investimento social beneficiará:

- **as crianças e os jovens** – intervenção numa fase precoce e outras medidas para quebrar ciclos intergeracionais de situações de desvantagem social
- **os candidatos a emprego atuais e futuros** – um apoio integrado e mais acessível na procura de emprego
- **as mulheres** – uma maior igualdade de oportunidades e menos obstáculos no acesso ao mercado de trabalho
- **os mais idosos** – oportunidades para participarem na sociedade e na economia durante mais tempo
- as pessoas com deficiência – maior autonomia de vida e locais de trabalho adaptados
- **os sem-abrigo** – melhores oportunidades de reinserção na sociedade e no mercado de trabalho
- **os empregadores** – uma mão-de-obra mais vasta, mais qualificada e com menos problemas de saúde
- **a sociedade em geral** – um reforço da produtividade, do emprego, da saúde e da inclusão social estimulará o crescimento e aliviará a pressão sobre os orçamentos de proteção social

PORQUÊ UMA AÇÃO A NÍVEL DA UE?

- As políticas sociais e de saúde são principalmente da responsabilidade dos governos nacionais, mas a crise demonstrou que as economias dos países da UE são altamente interdependentes.
- A UE apoiará financeiramente os países da UE para os ajudar a realizar as reformas necessárias, nomeadamente através do [Fundo Social Europeu](#).

O QUE IRÁ MUDAR CONCRETAMENTE?

- Maior ênfase em políticas que reforcem as capacidades e as competências dos cidadãos e eliminem os obstáculos à participação no mercado de trabalho.
- Uma utilização mais eficaz e eficiente dos recursos, contribuindo para garantir uma proteção social adequada e sustentável.
- Melhores resultados, assegurando um aumento da produtividade, mais empregabilidade e melhor saúde e ajudando os cidadãos a saírem de situações de pobreza e de exclusão social e a usufruírem de um nível de vida adequado.

QUAL A DATA PREVISTA PARA A ENTRADA EM VIGOR DO PACOTE DE MEDIDAS?

Os governos dos países da UE são convidados a pôr em prática as orientações previstas neste pacote tão rapidamente quanto possível.



Social Investment Package

Key facts and figures

Table of Contents

Table of Contents	2
At risk of poverty and social exclusion	3
Unemployment.....	3
In-work poverty	4
The gender dimension	5
The situation of migrants	6
Housing deprivation and homelessness	7
Demographic Statistics.....	8
Demographic changes	8
Differences in life expectancy	9
Investing in Children.....	10
Child poverty statistics	10
Intergenerational transmission of disadvantage	10
Early childhood education and care	11
Investing in youth	12
Early school leaving	12
Youth unemployment	13
Young people not in employment, education or training (NEETS)	14
Investing in education	14
Pursuing Activating and enabling policies	16
Activation.....	16
Lifelong learning.....	16
Adequate livelihoods	17
Childcare and female employment.....	18
Investing in health.....	19
Health inequalities	19
Long-term care	20
Ensuring the adequacy and sustainability of budgets	22
Expenditure on Social Protection	22
Room for efficiency gains.....	23

General Social and Employment Statistics

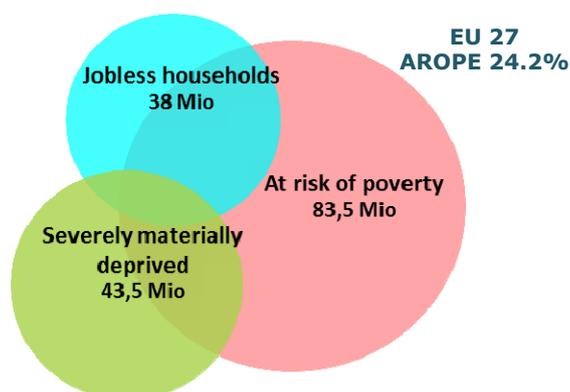
At risk of poverty and social exclusion

In 2011, 24.2% of the population in the EU27, almost 119.6 million people, were at risk of poverty or social exclusion. The figure has crept up almost 1 percentage point in the past year.

This means that 1 person out of 4 in the EU experience at least in one of the following three conditions:

- They have an income below the risk-of-poverty threshold (below 60% of the median income)
- They are severely materially deprived (and cannot for example keep home adequately warm, face unexpected expenses, or eat meat every second day)
- They live in jobless households (households where adults do not work or where they work less than 20% of their total work potential, students excluded).

Population at risk of poverty and social exclusion in the EU and in selected Member States



Source: Eurostat, EU-SILC 2011, 2010 data for Ireland.

These figures are at odds with the Europe 2020 strategy, which aims to reduce the number of people at risk of poverty or social exclusion by at least 20 million by 2020.

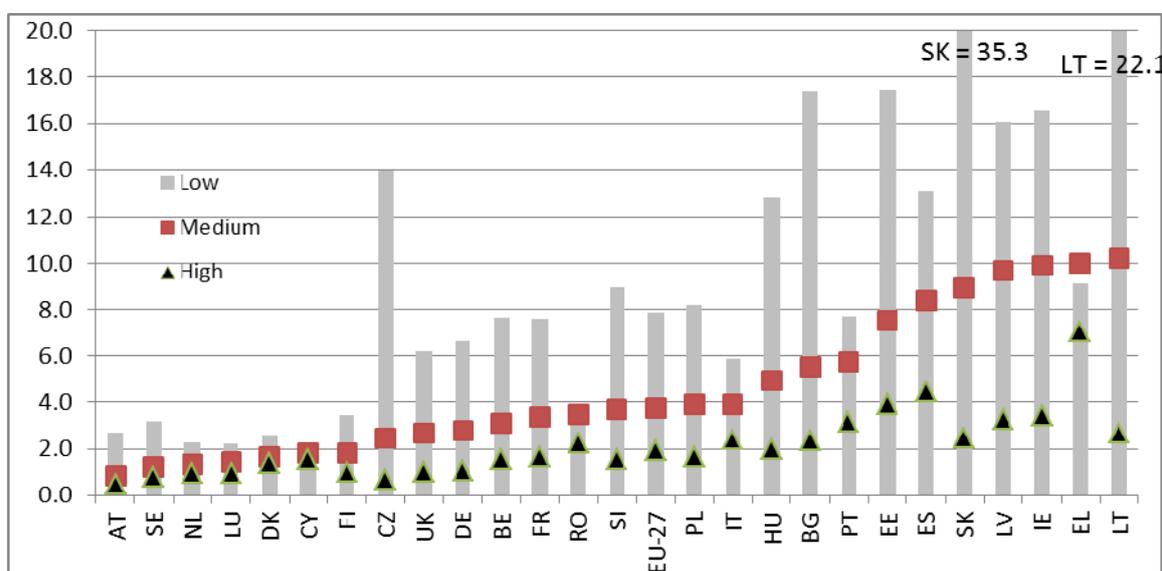
In 2011, the highest shares of people at risk of poverty or social exclusion were recorded in Bulgaria (49%), Romania and Latvia (both 40%), Lithuania (33%), Greece and Hungary (both 31%), and the lowest in the Czech Republic (15%), the Netherlands and Sweden (both 16%), Luxembourg and Austria (both 17%).

Unemployment

Unemployment has reached a new high of more than 26 million people or 10.7 % of the active population. Education and skills level is a major factor influencing a person's risk of unemployment.

In 2011, the long-term unemployment rate was 4.6 % in the 3rd quarter of 2012. It was more than four times higher for those with lower education levels (7.9 %) than it was for the highly educated (1.9 %) and more than twice as high as it was for those with a medium education level (3.7 %).

Long-term unemployment rate by educational level, as a percentage of the active population, 2011



Source: DG EMPL calculations based on Eurostat, EU-LFS

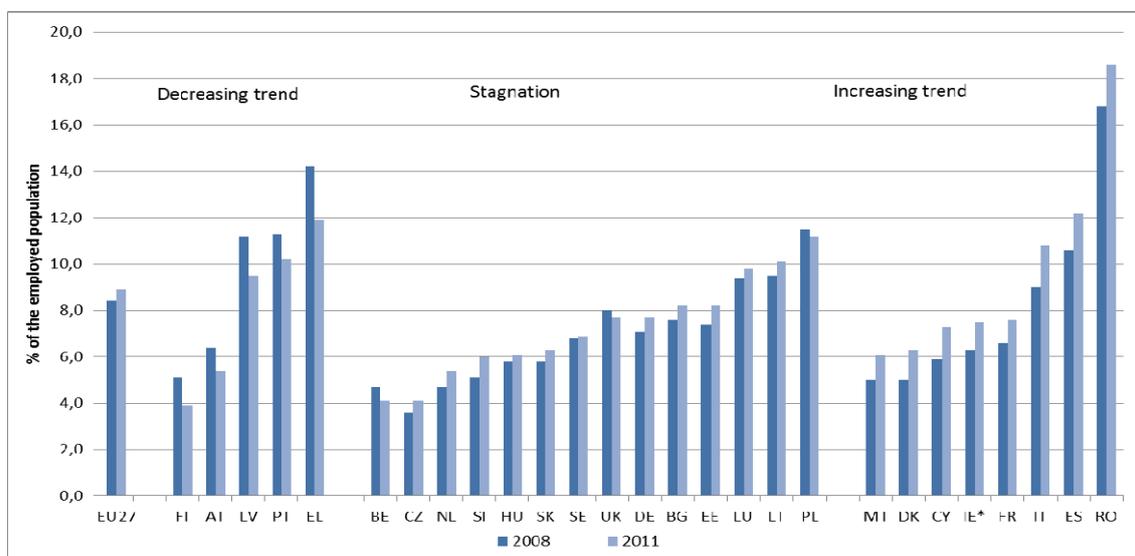
In-work poverty

The working poor account for a third of adults of working age at risk of poverty. In 2010, 8 % of those in employment were living under the poverty threshold.

In-work poverty is linked to aspects of poor-quality jobs, such as low pay, low skills, precarious employment and under-employment.

In-work poverty is also related to low work intensity in the household, i.e. situations where there are too few adults working in the household, or not working enough to earn a living (working too few hours or for only part of the year). Among these, single-parent households where the parent is not working full-time, and single-earner families face the highest risks of poverty.

In-work poverty: at-risk-of-poverty rate of persons employed, change since 2008



Source: Eurostat – EU-SILC

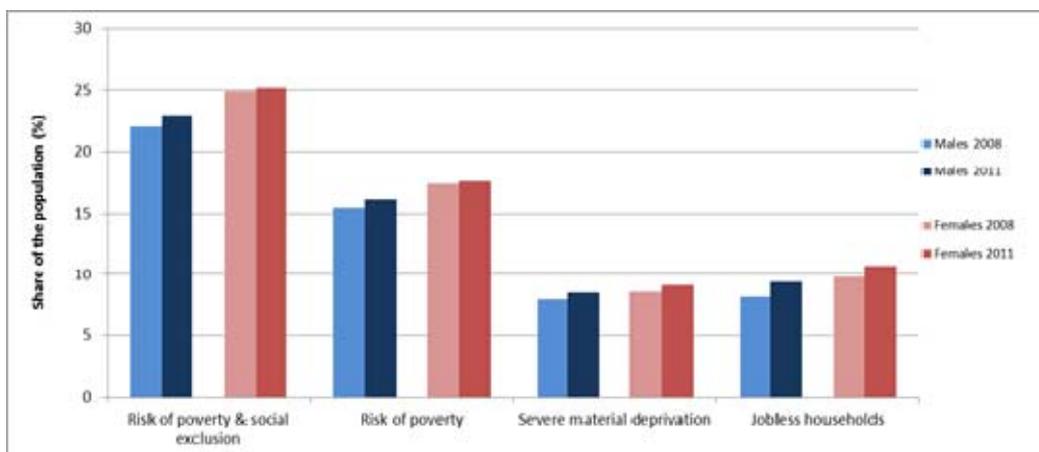
The gender dimension

Women are not significantly more likely to face unemployment (9.8% compared to 9.7% for men) but they face a higher risk of poverty and exclusion (25.2) than men (23 %). Lone mothers, inactive women of working age and elderly women over 75 are particularly at risk.

The greater exposure of women to the risk of poverty and exclusion partly results from 42% lower overall earnings, through the combination of three gender gaps.

- Women's activity rate is still 12.7 percentage points below that of men (64.9 % against 77.6 % for the 15-64 age bracket in 2011), reflecting persistent gender divisions in household and care responsibilities.
- A higher proportion of women works part-time, which means that on average women work 17.0 % less hours than men (33.7 hours per week against 40.6 in 2011).
- There is a gender pay gap of 17 % (in average hourly gross wage) is partly due to women earning lower pay for work of equal value, and partly due to women being concentrated in jobs that pay less.

Male and female at-risk-of-poverty-and-social exclusion rates, and the underlying three components, 2008 and 2011

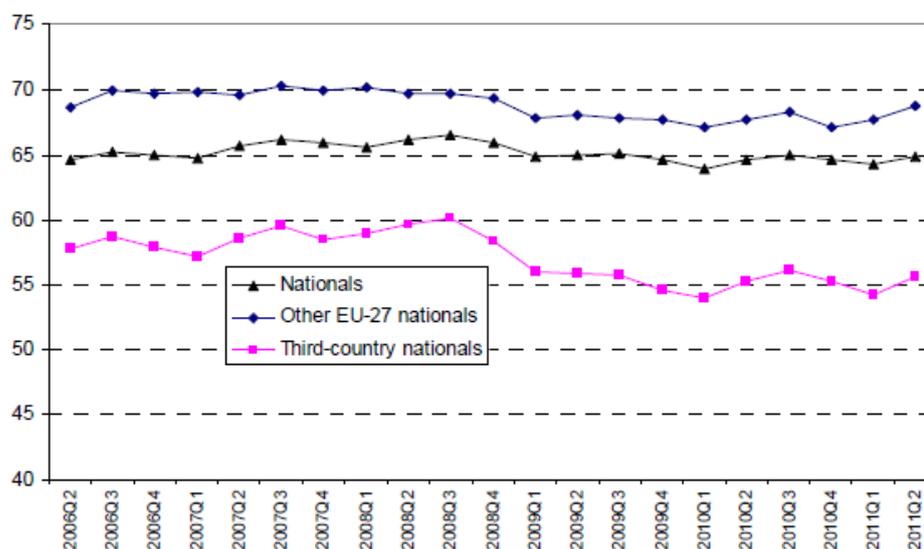


Source: Eurostat, EU-SILC

The situation of migrants

During the last quarter available (2011q2) the employment rate of third-country nationals was 55.6%, much below the level recorded for nationals (64.8%) and other EU nationals (68.7%).

Employment rates by groups of citizenship in the EU (%)



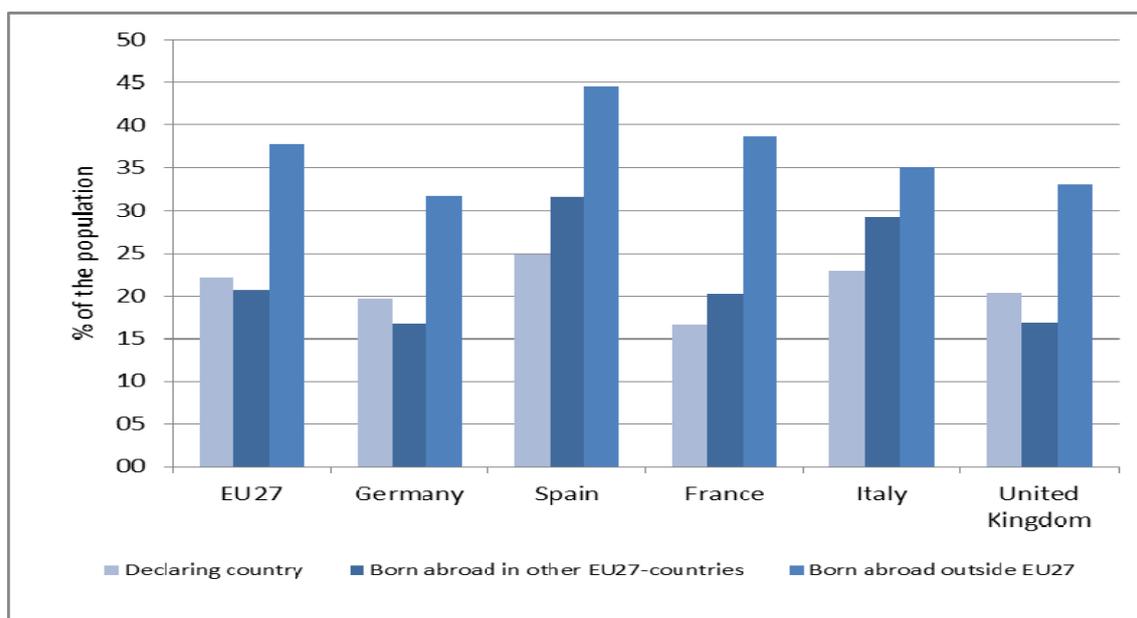
Source: ESSQR December 2011; EU LFS

Difference in employment rates can be explained by the combination of:

- The lower labour market participation rate of third country migrant women;
- Greater labour market integration difficulties for third-country migrants (e.g., language barriers, discrimination, etc.)

The risk of poverty or exclusion among the migrant population remains much higher than the overall EU population. The risk of poverty or exclusion for people 18+ born outside the EU-27 stood at 37.8% in 2011, compared to 20.8% for those born in the country and 22.2% for those born in another EU country.

At-risk of poverty and social exclusion of people aged 18+ by country of birth, 2011



Source: Eurostat – EU SILC 2011¹

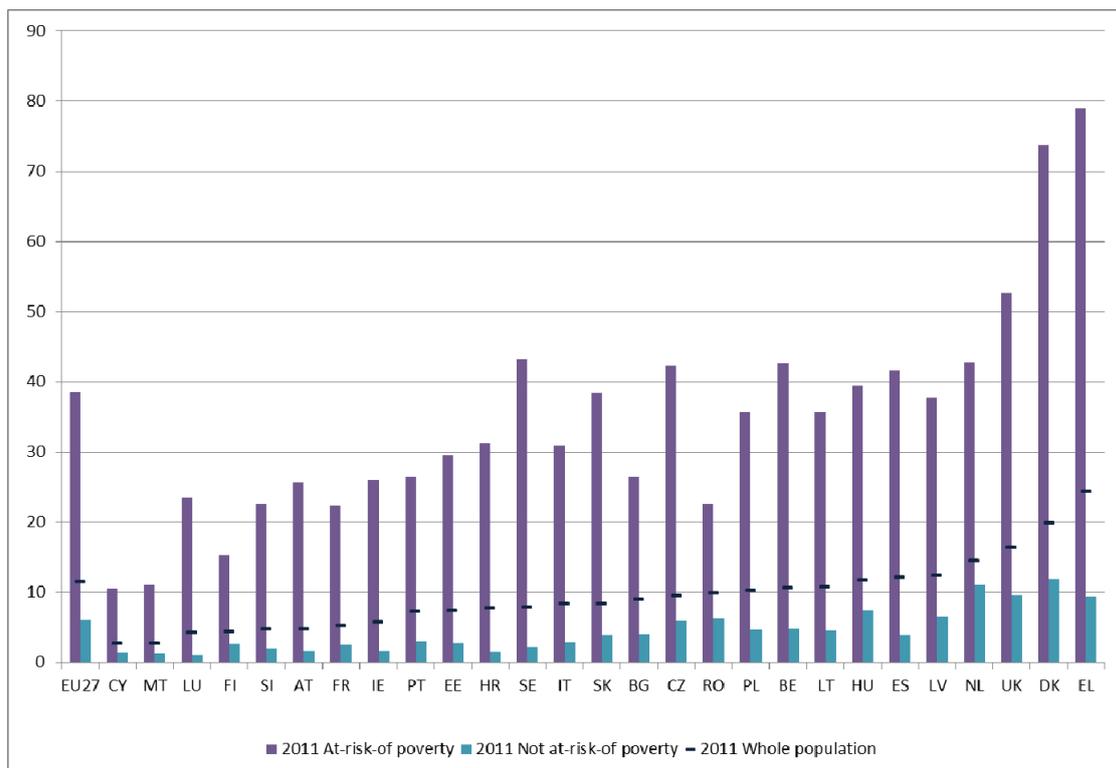
Young people with a migration background are also at greater risk of dropping out from school (with the exception of the UK and Portugal). In 2011 the early school leaving (ESL) rate of young people born abroad was on average double the ESL rate of natives (24.9% compared to 12.4%).

Housing deprivation and homelessness

In 2011, on average 12% of the EU-27 population was **overburdened by housing costs**, but for those at risk of poverty the figure was 39%. For the non-poor it stood at less than 6%.

¹ 2010 data for IT and UK

Share of population overburdened by housing costs² in 2011



Source: EUROSTAT; EU-SILC 2011

The percentage of Europeans who say they are very and/or quite likely to have to leave their accommodation within the next six months has increased from 4% in 2007 to almost 6% in 2011.

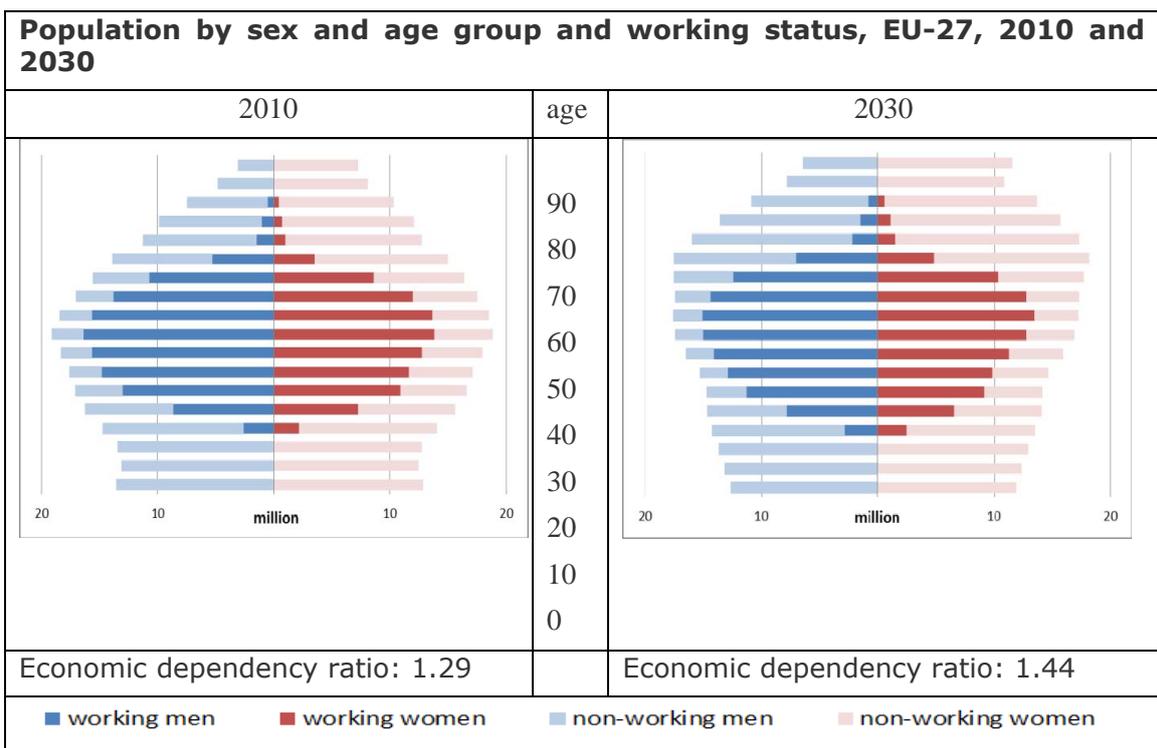
In most Member States for which recent data are available, homelessness seems to be on the rise. According to national experts, homelessness increased over the past five years up to mid-2011 in fifteen Member States (AT, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IE, IT, LT, PL, PT, SI, SW, UK), it decreased in two (FI, NL) and it remained stable in one (DK).

Demographic Statistics

Demographic changes

By 2030, the number of older people will increase by 46% and the number of people 80+ will increase by 68%. Simultaneously, the working age population is expected to decline by 15%.

² Refers to the share of the population living in a household where housing costs (net of housing allowances) represent more than 40% of the total household income). Data on DE omitted because key components of the housing cost variable were missing. Data for IE refer to 2010.

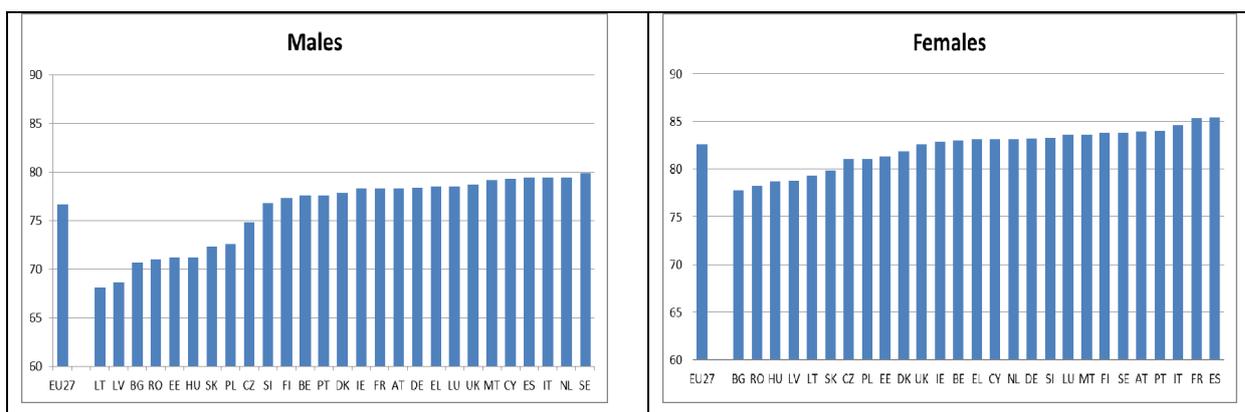


Source: Eurostat, LFS and projections, computations

Differences in life expectancy

Though as a whole, the EU is ageing, there are still large differences in healthy life years and life expectancies at 65 between Member States. The gap in life expectancy at birth between the highest and lowest values for EU27 Member States was 11.6 years for males in 2010 and 7.9 years for females. This is partially attributed to differences in the accessibility and quality of health care.

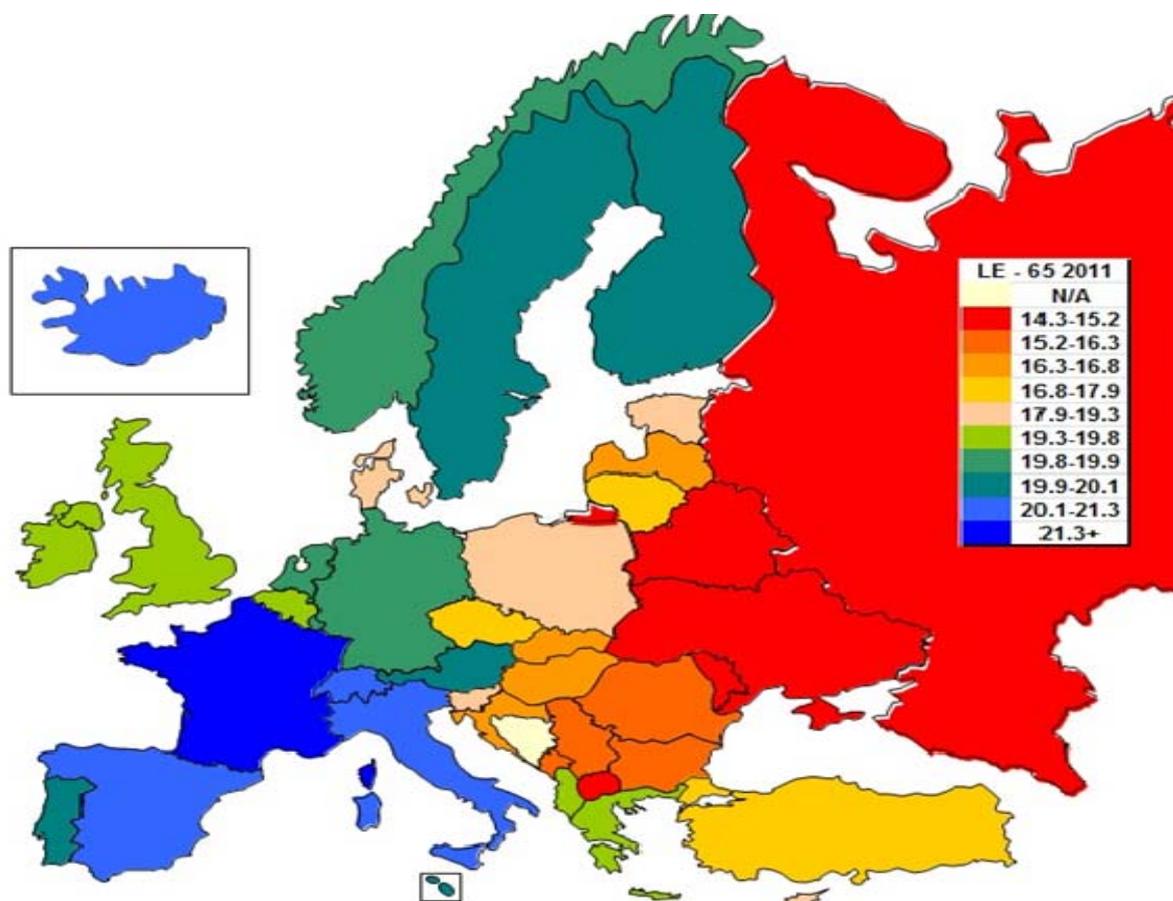
Life expectancy at birth for males and females in 2011³



³ Or latest year available. 2010 data used for BE, FR, UK and MT. 2009 data used for IT. EU27 average is from 2010.

As you can see below, remaining life expectancy across 65 also varies greatly across Member States.

Remaining life expectancy at 65 across Europe, 2010



Source: Eurostat (data code demo_mlexpec)

Investing in Children

Child poverty statistics

Children are generally more at risk of poverty or social exclusion than the overall population, with a rate of 27.1% as against 24.2% for the population as a whole in the EU in 2011.

Those worst-off are in households in which nobody works.

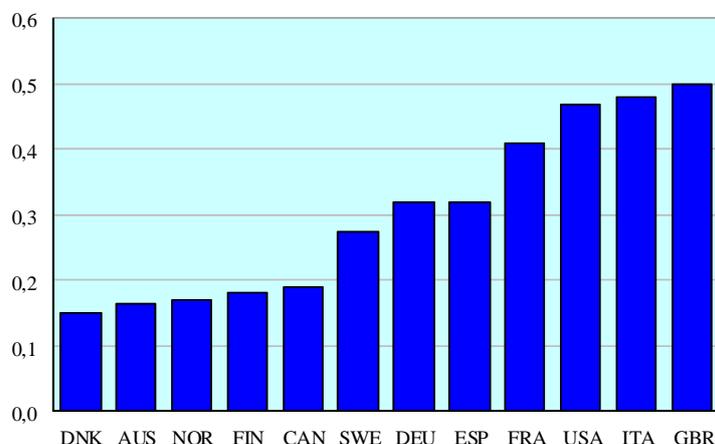
- In 2010 in the EU-27, 9.9% of children and adults of working age were living in jobless households (i.e., in households with zero or very low work intensity), against 9% in 2008. The crisis has already started to increase the number of families having to rely entirely on social benefits.

Intergenerational transmission of disadvantage

Children growing up in poverty and social exclusion are less likely than their better-off peers to do well at school, to enjoy good health or to realise their full socio-economic potential later in life.

The link between individual and parental earnings varies across various countries

Intergenerational earnings elasticity for selected countries⁴

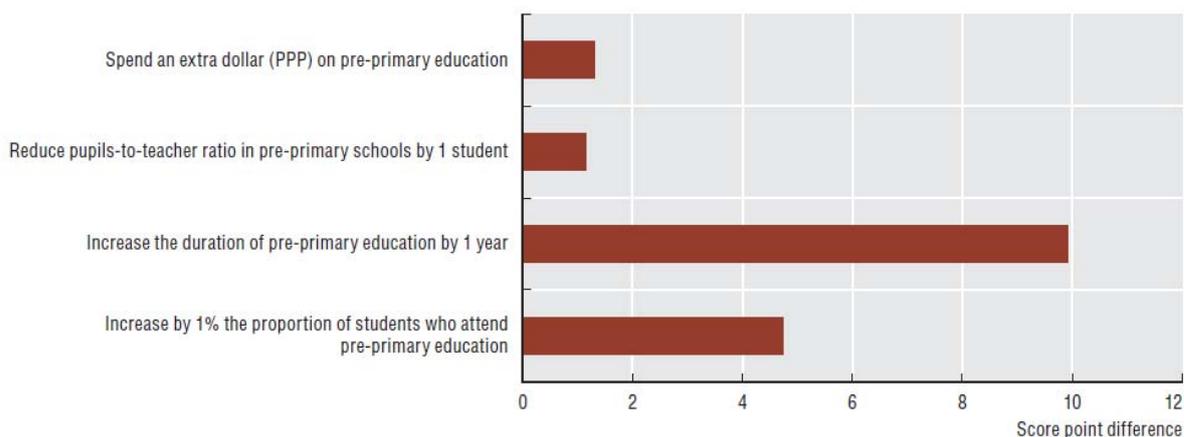


Source: d'Addio (2007)

Early childhood education and care

Results from the OECD's PISA assessment of students at age 15 show that, for most countries, **students who have attended pre-primary education do better than those who have not**. This strongly suggests that early education can improve education outcomes and overall skill levels later on in life. **This has profound consequences in terms of human capital stock and overall labour force competitiveness.**

Influence of pre-primary education policies on PISA results, 2009



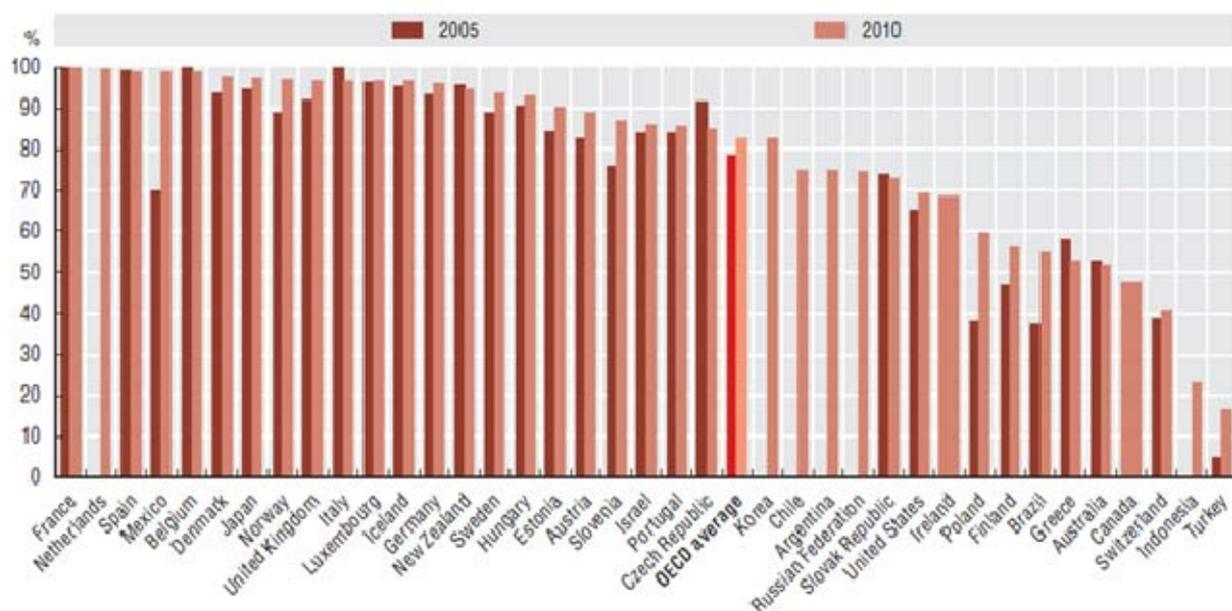
Source: OECD (2012)

There is a large divergence between some EU countries in terms of investment and participation in pre-primary education. For instance, enrolment in education at the age of four is 100 % in France, while only slightly over 50 % in Greece. While there has

⁴ This reflects the extent to which sons' earnings levels reflect those of their fathers.

been a trend among Member States and OECD countries in general to increase enrolment in early education between 2005 and 2010 (such as FI, DK, DE, SI, EE, AT, and PL) there has been a worrying decline in some Member States (EL, CZ, IT).

Enrolment rates at the age of four in education (2005 and 2010)



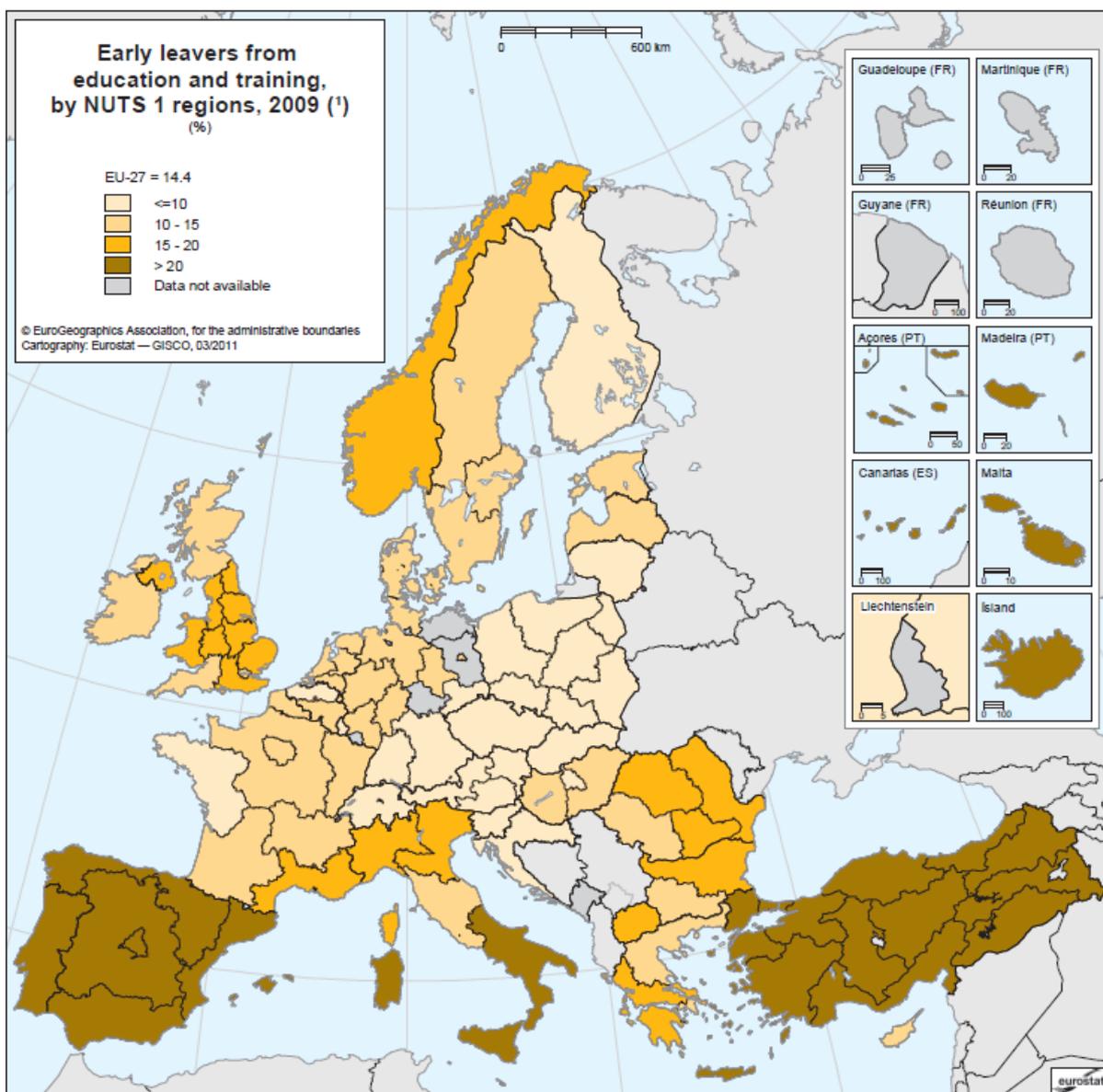
Source: OECD (2012)

Investing in youth

Early school leaving

In 2011, **nearly six million young people between 18 and 24 years old had not finished upper secondary education and were not in education and training.** The proportion of people who leave school early, however, varies across the EU. On average, **54.8% of these early-school leavers are unemployed** - twice that of the overall youth unemployment rate in Europe.⁵

⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/21_early_school_leaving.pdf



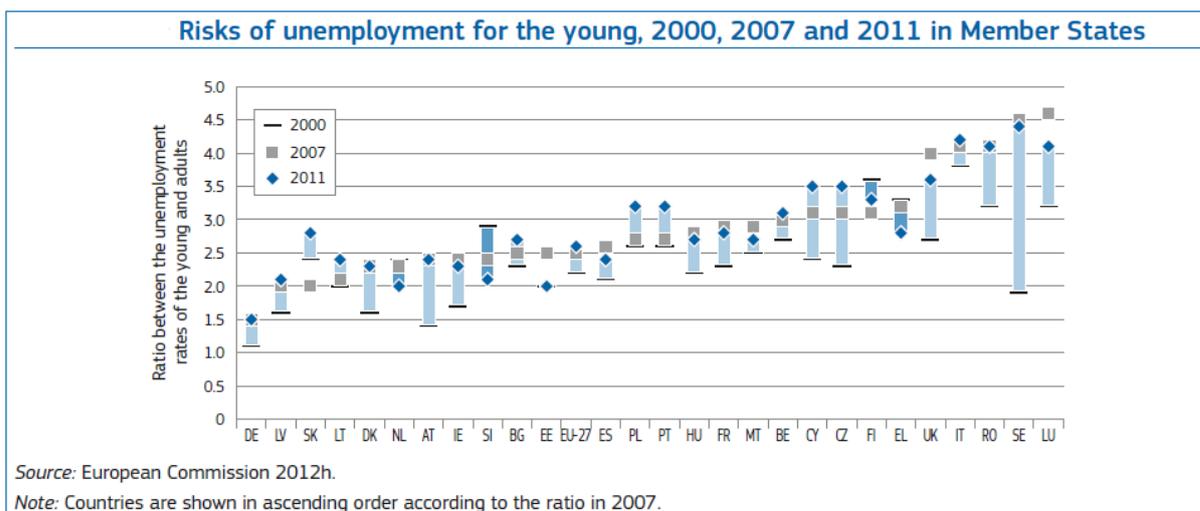
(*) Slovenia and Croatia, data lack reliability due to small sample size; Luxembourg, Malta and Sweden, provisional data.

Source: Eurostat (online data code: edat_lfse_10)

Despite progress in recent years, there are 3 Member States with ESL rates **above 20%**, **Spain** (26.5%), **Portugal** (23.2%) and **Malta** (33,5%). Malta displays the highest ESL rate among all MS (33.5%), but it showed progress between 2010 and 2011 (36.9 to 33.5%). The ESL rate for Spain in 2011 improved furthermore – from 28.4 to 26.5%. Portugal has achieved steady improvements since 2002 and has now reduced its ESL rate to 23.2%.

Youth unemployment

The youth unemployment rate (15-24 years old) in the EU stood at 23.7% in December 2012. This has dramatically increased over the last four years.

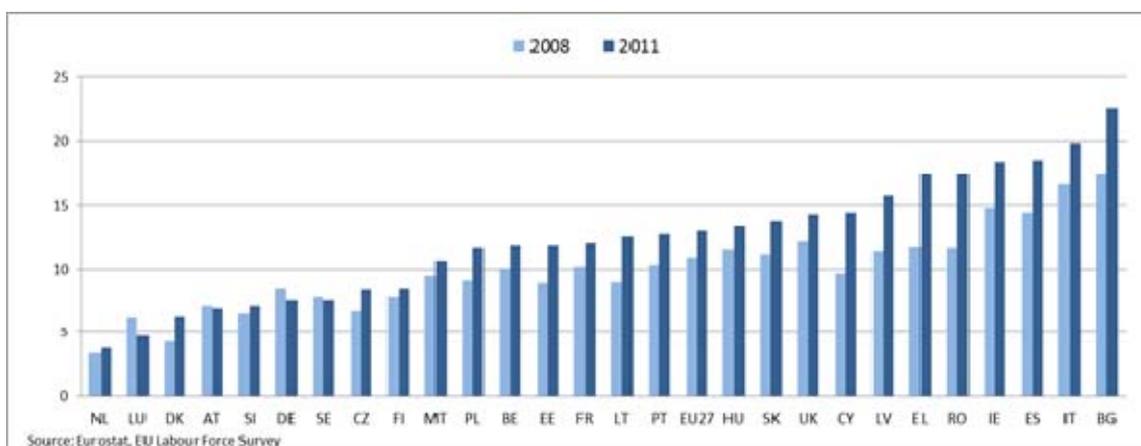


Young people not in employment, education or training (NEETS)

The percentage of young people under 25 who are neither in employment nor in education or training (so-called NEETs) is rising. NEET status is more linked to low educational attainment and early school leaving.

In 2011, 7.5 million young Europeans (12.9%) between 15 and 24 were not employed, not in education and not in training. This is 2 percentage points more than four years earlier.

NEET rates across EU Member States (2008-2011)



A December 2011 Eurofound study estimates the economic cost of the group of NEETS in 21 EU countries. The yearly total cost for these countries amounts to approximately €100 billion, which corresponds to 1% of their aggregated GDP. It can be split into €94 billion in foregone earnings and €7 billion in excess transfers.

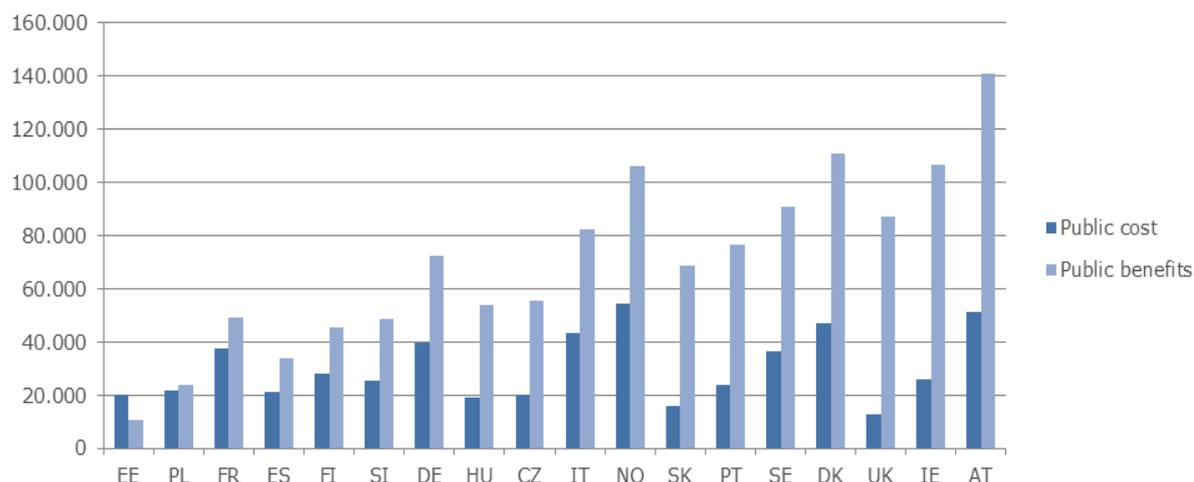
The cost for some countries, such as Bulgaria, Cyprus, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia and Poland, is estimated to be 2% or more of their GDP.

Investing in education

When comparing the public monetary costs (direct costs and foregone taxes on earnings) to the public monetary benefits of education reaped over an individual's working life (income taxes, increased social insurance payments and lower social

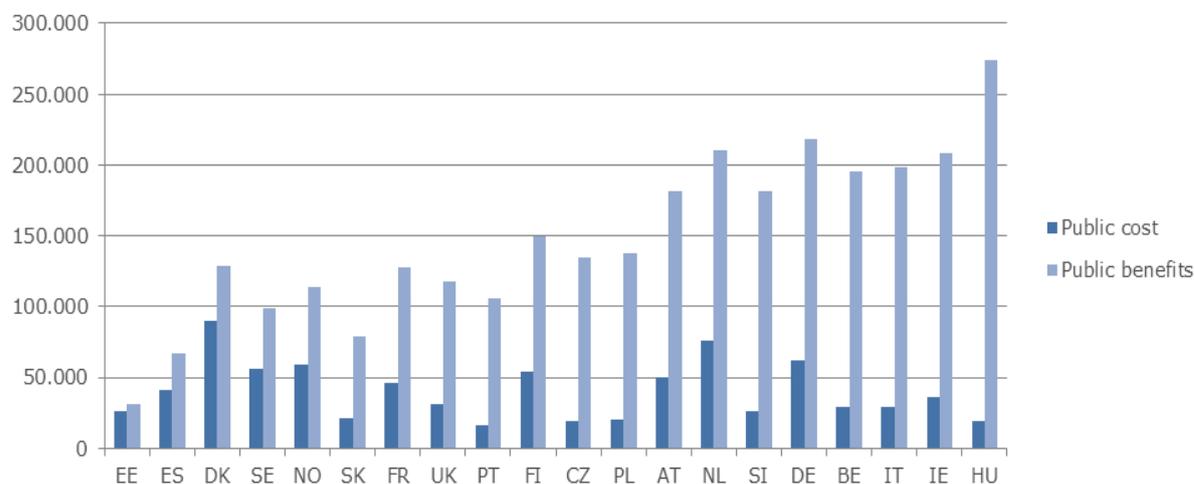
transfers), investing in education is shown to lead to large efficiency gains in most Member States.

Public cost and benefits (USD) for a man obtaining ISCED 3/4 (upper-secondary or post-secondary, non-tertiary education), 2008



Source: OECD Education at a Glance. Note: countries are ranked in ascending order of the net present value. Deviating source years for Portugal (2006) and Slovenia (2007).

Public cost and benefits (USD) for a man obtaining ISCED 5/6 (tertiary level education), 2008



Source: OECD (2012) Education at a Glance. Note: countries are ranked in ascending order of the net present value. Deviating source years for Portugal (2006) and Slovenia (2007).

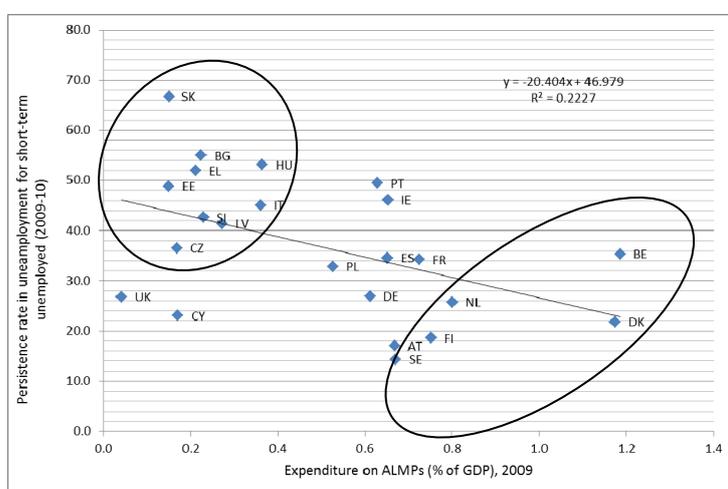
Pursuing Activating and enabling policies

Activation

There is broad evidence that spending on or participating in active labour market policies (ALMPs)⁶ decreases the duration of unemployment after taking into account the economic cycle.

For instance, the Nordic and continental countries tended in 2009 and 2010 to have the highest levels of expenditure on ALMPs, coupled with the lowest persistence rates in unemployment, while central and eastern Member States, and some southern European countries such as Italy and Greece, spend little on ALMPs and generally have a high persistent rate of unemployment.

Persistence of unemployment and ALMPs expenditures



Source: For persistence rate, DG EMPL calculations based on Eurostat, EU-LFS; for expenditures on ALMPs, Eurostat LMP database.

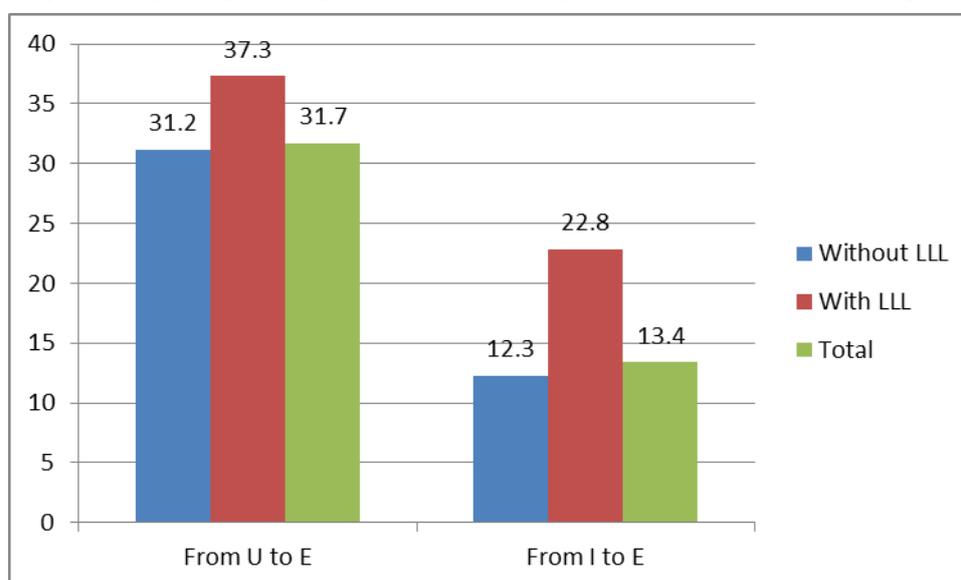
Lifelong learning

Participation in lifelong learning can increase the frequency of positive transitions (from unemployment or inactivity to employment) and reduce the frequency of negative transitions (staying in unemployment or in inactivity).

The transition rate out of unemployment to employment is 6 points higher for those having had some lifelong learning opportunities (37 % vs. 31 %).

⁶ ALMPs have been defined here as categories 2-7 in the LMP database: (2) training; (3) job rotation and job sharing, (4) employment services, (5) supported employment and rehabilitation, (6) direct job creation, and (7) start-up incentives

Transition rate to employment for unemployed and inactive persons, depending on participation in lifelong learning, 2010-2011 (EU-13)



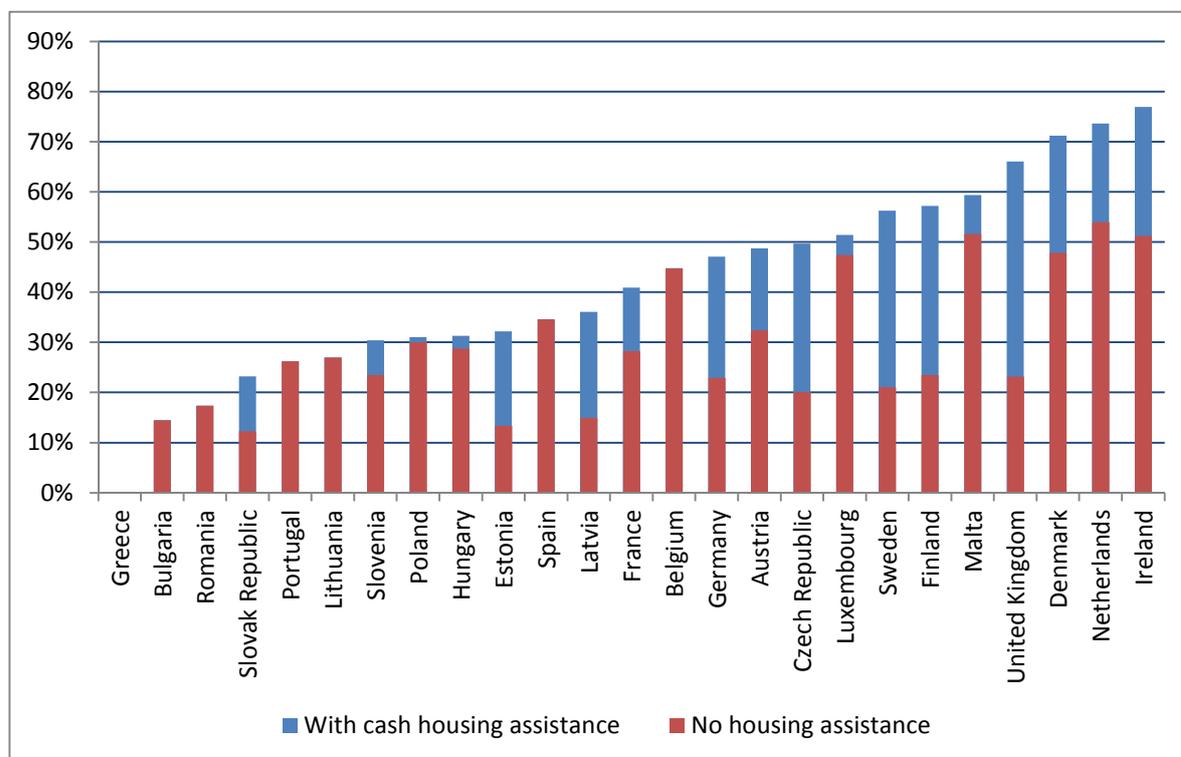
Source: Eurostat, EU-LFS, ad-hoc transitions calculations

Adequate livelihoods

Most Member States have some sort of minimum income scheme. Notable exception is Greece that does not have a minimum income. Italy and Bulgaria have arrangements that are left to the discretion of the local level.

Adequacy and coverage of minimum income can often be improved. Few Member States have an adequacy rate above 60% of median income.

The level of minimum income as a percentage of median household equivalised income in EU-27, Single household, 2010



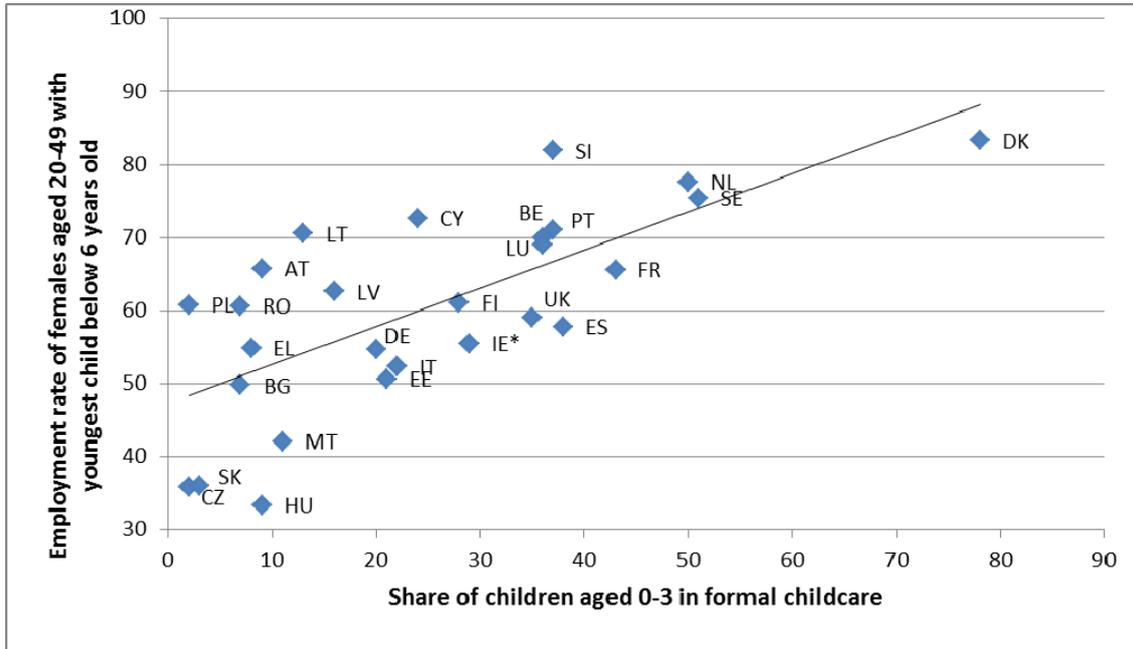
Coverage rates are not structurally measured, but Hernanz et al. (2004) report estimates of take-up for social assistance and housing benefits ranging **between 40% and 80%**. A more recently completed EUROMOD project (AIM-AP) has provided additional evidence for some EU countries and different types of benefit. It reports ranges between 33% and 88%.

The reasons for this vary widely. Information costs, administrative costs, disincentives (due to low benefit levels and short duration), social and psychological costs, errors in evaluation procedures and discretionary assessment may be among the explanations.

Childcare and female employment

Childcare provision is a key factor in enabling female employment and fostering labour market participation. There is a strong correlation between the employment rates of women with young children and the proportion who have access to formal childcare, especially in the first three years of a child's life.

Employment rates of women 20-49 with youngest child below six years old and share of children in formal childcare (2010)



Source: EU-SILC and Labour Force Survey, DG EMPL calculations. Note : For a child to be considered as being in formal childcare, at least one hour per week of formal childcare is required.

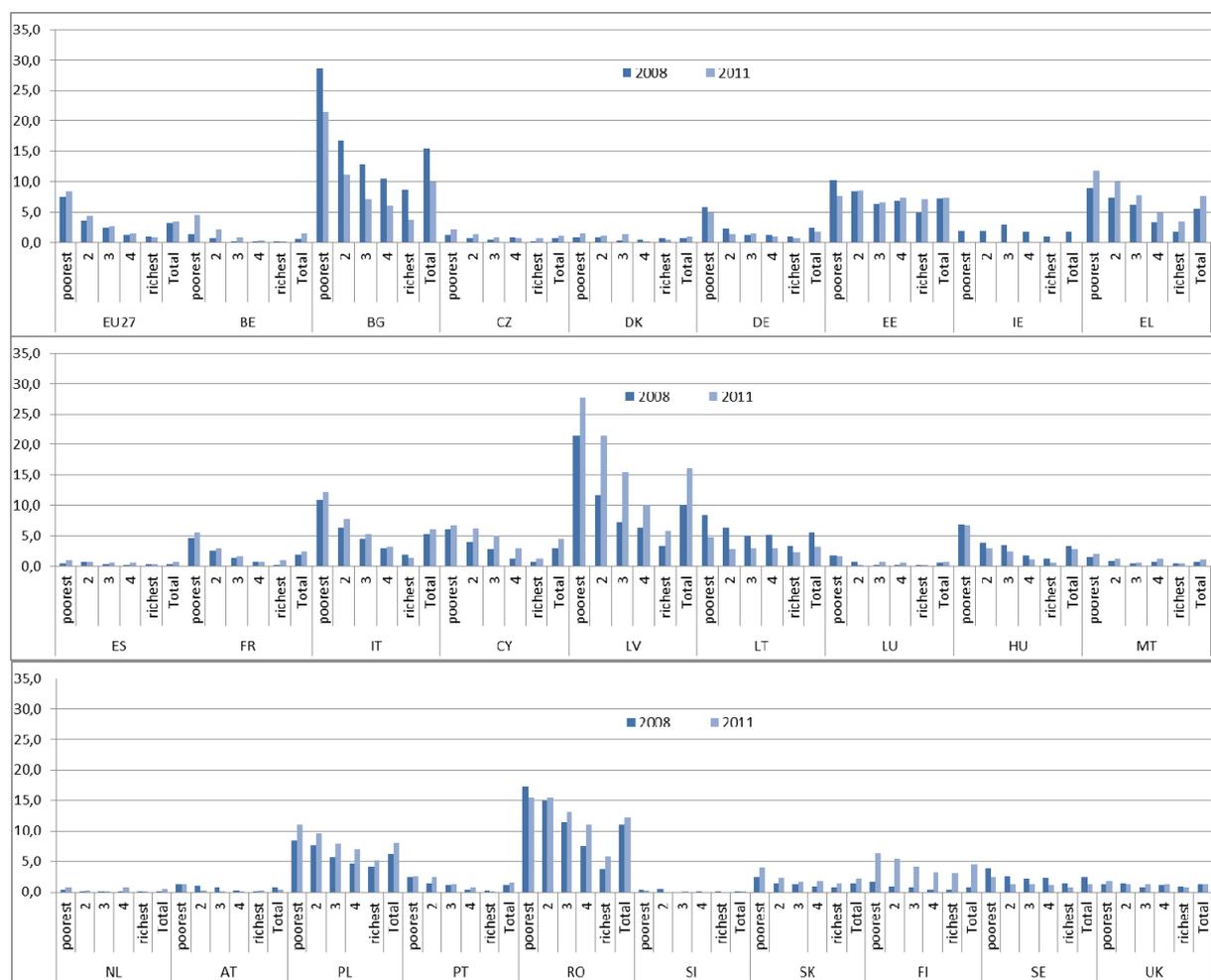
Investing in health

Health inequalities

Health status is also strongly linked to poverty. Direction of causality may be uncertain, but health and poverty cause a vicious downward cycle. Ill health may sometimes be a cause of poverty (health problems might prevent people from fully participating in the labour market or may be a cause of discrimination), evidence suggests that poverty is also often a causal factor of poor health.

In the figure below, you can see great differences in the 'unmet need for medical care' between the poorest and richest sectors of the populations.

Self-reported unmet need for medical care⁷, by income quintiles in selected Member States, 2008-2010



Source EU SILC 2008 2010

Long-term care

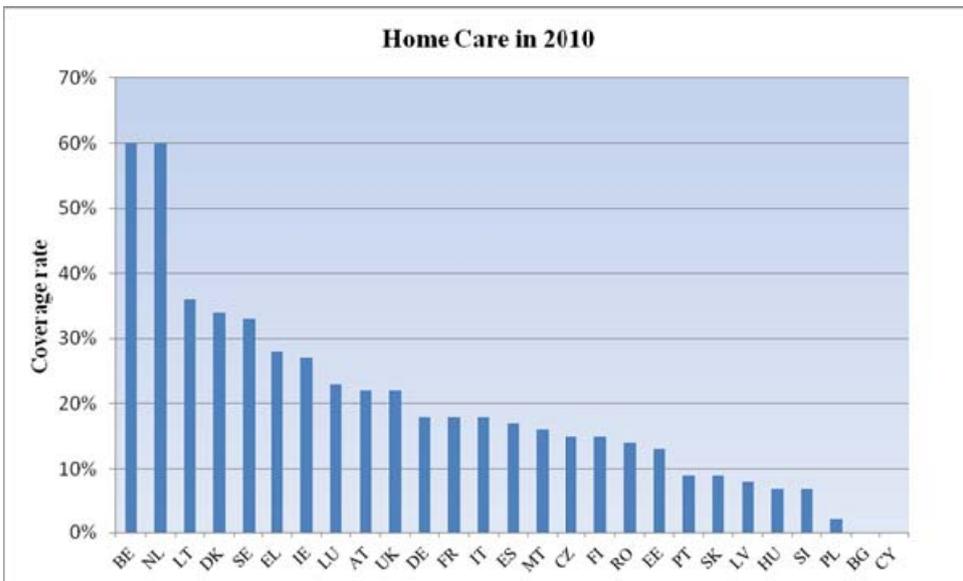
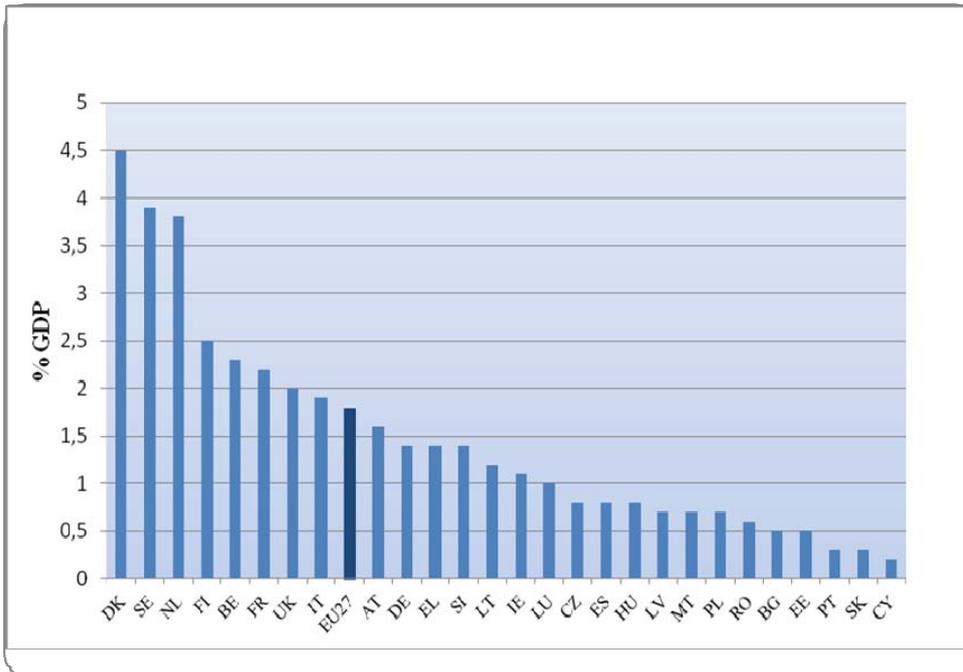
The Ageing Report 2012 expects that a substantial increase in the need and demand for LTC will lead to an expansion of formal LTC provisions and a growth in public spending. Assuming no change in existing legislation, public spending on LTC for the EU27 would double i.e. rise from 1.8% to 3.6% of GDP.

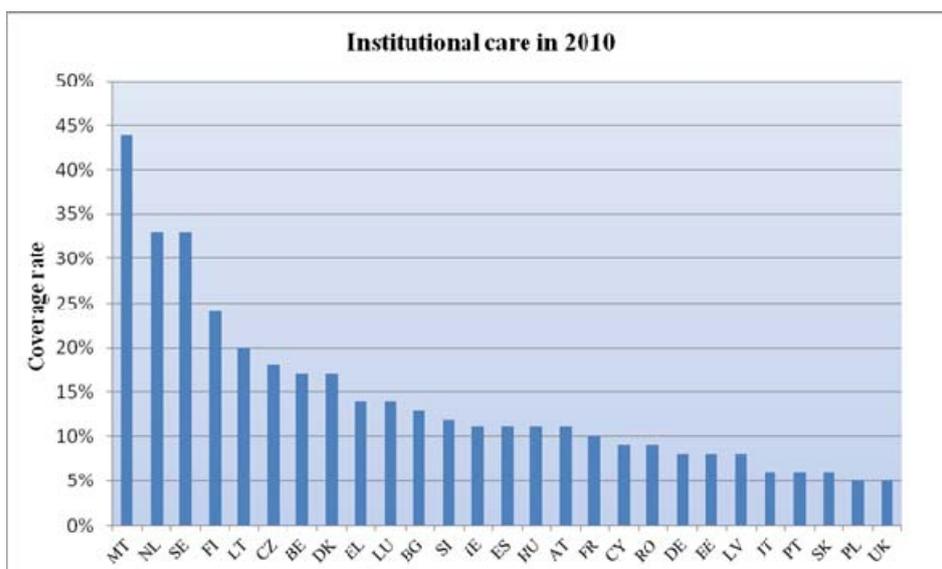
Long term care however varies across Member States both in terms of size and type of expenditure.

Public spending ranges from 4.5% of GDP in DK to 0.2% in CY or by more than a factor 20. The average for the EU27 is 1.8% of GDP. SE, NL and DK are high-spending countries, with more than twice the EU average of their GDP devoted to long-term care. Five Member States spend between 2% and 2.5%, seven countries are in the 1-1.5% range, nine in the 0.5-0.8% span, and the remaining three spend 0.3% or less.

⁷ This indicator refers to people who declare that they did not seek health care even if they needed it because it was too expensive, the waiting list was too long or because it was too far to travel (reasons linked to the organisation of the health care system).

Public expenditure on long-term care as percentage of GDP in 2010, all ages





Ensuring the adequacy and sustainability of budgets

Expenditure on Social Protection

Social Protection as % of GDP (EU 27) in 2010

Sickness/health: 8.3%

Disability: 2.2 %

Old age and survivors: 12.7 %

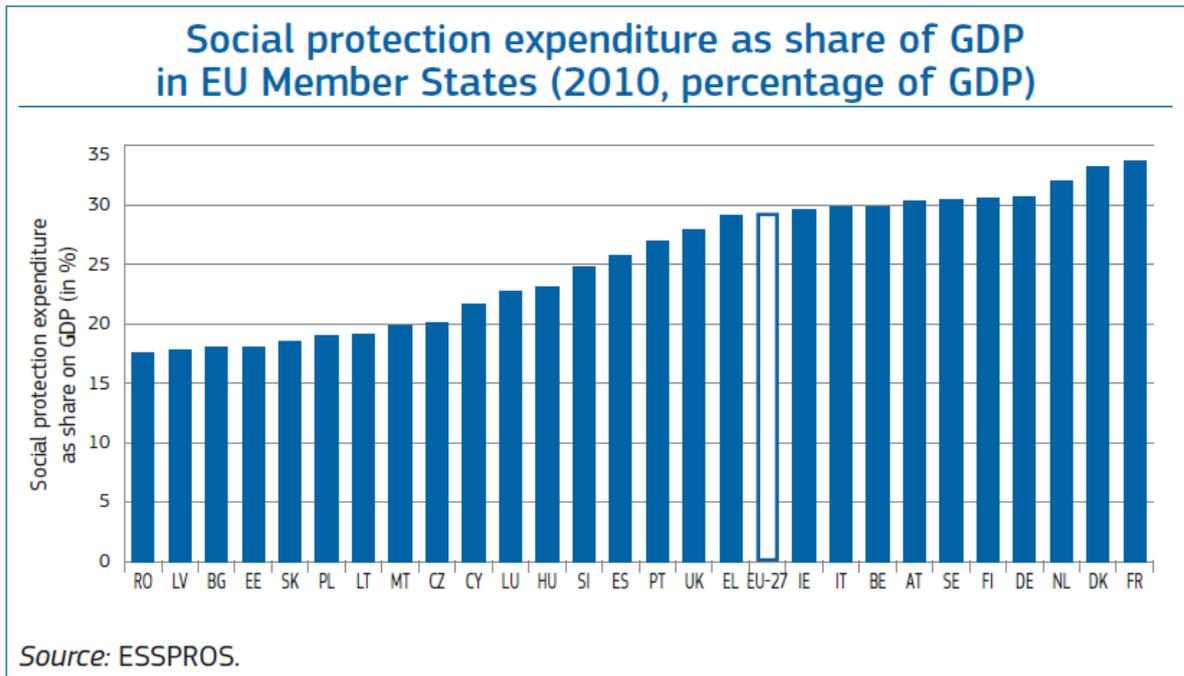
Family/Children: 2.3%

Unemployment: 1.7 %

Housing and social exclusion: 1.0 %

Total: 29.4 %

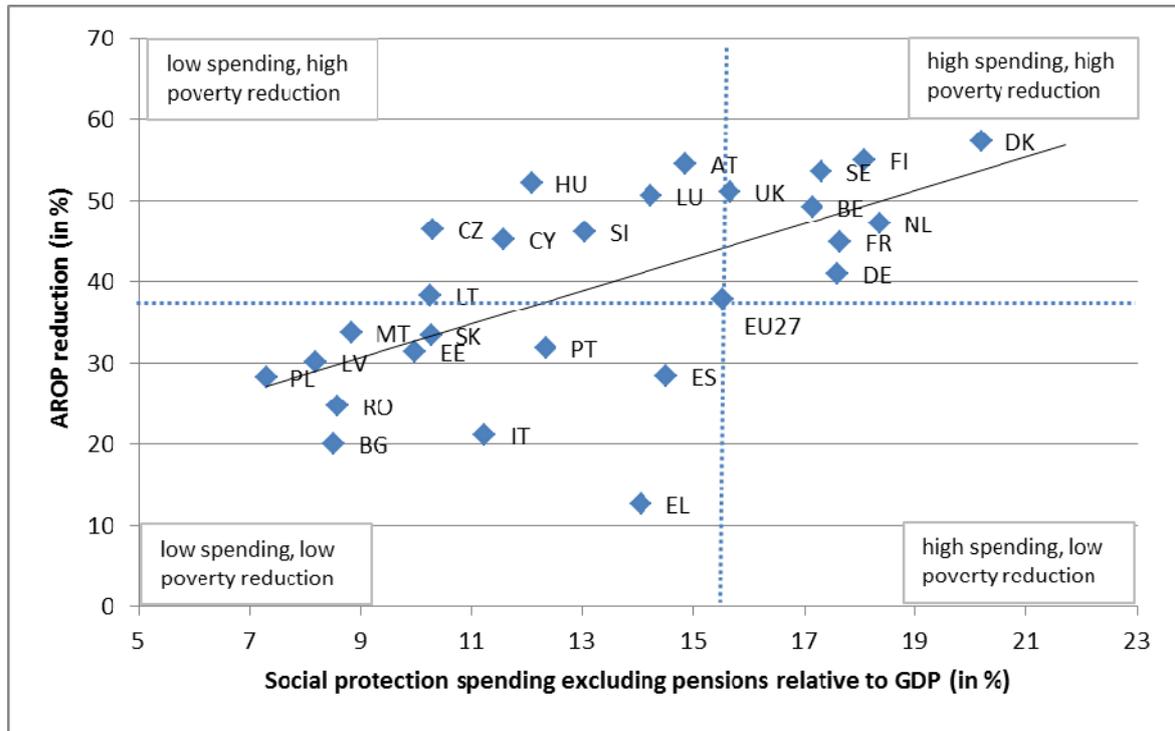
Source: ESDE 2012



Room for efficiency gains

As shown in the chart below, similar levels of spending on social protection can lead to different results:

Relationship between social protection spending (excluding pensions, relative to GDP) and relative reduction in the share of population (aged 0-64) at risk of poverty (as a percentage) (2010)



Source: ESSPROS and EU-SILC.

Efficiency and effectiveness of social policy expenditure is highly dependent on the 1) the design of benefit administration (one stop shops vs. decentralised support centres), the types of policies (e.g., a great focus on cash unemployment benefits but little focus on activation measures), and policy design (thresholds, benefit size, etc.).



Bruxelas, 2.6.2014
COM(2014) 400 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Semestre Europeu de 2014: Recomendações específicas por país

Gerar Crescimento

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Semestre Europeu de 2014: Recomendações específicas por país

Gerar Crescimento

1. INTRODUÇÃO

A recuperação económica está a ganhar terreno na Europa¹. Teve início em meados de 2013 e prevê-se que se intensifique e se alargue a todos os Estados-Membros até 2015. A estabilidade financeira está a regressar, o aumento da dívida pública está a ser controlado e a competitividade externa está a melhorar, nomeadamente nos países mais vulneráveis. Esta retoma permite ter esperanças de que a UE esteja a sair da mais grave crise financeira e económica da sua história e se encontre na via para uma crescimento mais sustentável que gerará emprego e melhorará o nível de vida. Demonstra também que uma maior governação e supervisão económicas a nível da UE, decididas num momento de crise profunda, foram fatores fundamentais para melhorar as condições propícias a um crescimento mais equilibrado.

No entanto, não há margem para complacências e estes ganhos, tão difíceis de conquistar, devem ser preservados a fim de consolidar a nossa capacidade de crescimento. A recuperação ainda é frágil e heterogénea. Em muitas regiões da Europa, a situação social agravou-se e o desemprego atingiu níveis sem precedentes, especialmente entre os jovens. A margem de manobra dos atores políticos e económicos está fortemente condicionada devido aos elevados níveis da dívida pública e privada. Simultaneamente, os desafios a longo prazo com que a UE se vê confrontada — desde o envelhecimento da população até à produtividade, competitividade ou utilização sustentável dos recursos naturais — não se evaporaram e mudanças a nível mundial implicam uma adaptação constante por parte da UE.

Nos últimos quatro anos, as recomendações anuais específicas por país propostas pela Comissão têm sido utilizadas como uma bússola para orientar a saída da crise e a regeneração do crescimento. No presente documento de síntese, a Comissão resume a sua análise dos progressos realizados no último ano, conforme explicitada nas suas recomendações. Expõe, além disso, os seus pontos de vista sobre o modo como o processo tem evoluído ao longo do tempo e a sua relevância para o futuro.

Qual é o significado para a UE do seu novo sistema de governação económica?

A governação económica reforçada da UE personifica o reconhecimento político da interdependência das economias dos nossos Estados-Membros. A fim de tirar benefícios desta interdependência e de evitar no futuro efeitos negativos em dominó, os Estados-Membros devem não só seguir as regras acordadas nos seus próprios processos decisórios, mas também ter a garantia de que todos os outros Estados-Membros farão o mesmo. Este maior reconhecimento da profundidade da interligação das nossas economias já está a mudar - para melhor - a forma como são elaboradas as políticas a nível nacional e europeu.

¹ Ver as últimas previsões económicas da Comissão Europeia em:
http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2014_spring_forecast_en.htm

No centro do novo sistema de governação está uma parceria mais estreita entre os Estados-Membros e a Comissão. Contactos mais frequentes e abertos conduziram a uma melhor compreensão das situações nacionais e do seu significado a nível europeu.

Uma maior transparência e previsibilidade dos compromissos significa que os pontos de vista nacionais e da UE são agora mais amplamente publicitados e debatidos fora dos círculos governamentais, por cidadãos e pelos operadores de mercado. Dados-chave (como as contas nacionais) são agora certificados por organismos nacionais independentes.

Verifica-se em consequência uma maior profundidade e qualidade no processo decisório a nível da UE. Está disponível uma análise mais pormenorizada sobre temas e países. São produzidas regularmente previsões económicas e estatísticas fiáveis. As orientações emitidas são amplamente consideradas relevantes e oportunas, podendo ser seguidas de um ano para o outro. Isso significa, por exemplo, que os sinais de alarme são reconhecidos muito mais cedo — por exemplo, insuficiências no sistema financeiro, ressurgimento de desestabilização nas bolhas imobiliárias, perdas da competitividade externa ou deterioração da situação social e de emprego — pelo que podem ser objeto de medidas corretivas antes de se verificarem repercussões negativas noutros Estados-Membros.

O novo sistema de coordenação e supervisão é globalmente adequado à finalidade, mas o principal desafio continua a ser político. Resultados duradouros só poderão ser obtidos se houver disponibilidade e vontade política para atuar com firmeza. Embora seja paradoxal, verificou-se ser mais fácil em momentos de crise, quando as alternativas são escassas, mas a falta de decisão proativa em conjunturas melhores é frequentemente a causa de dificuldades futuras. É por este motivo que a maior antecipação e capacidade preventiva do novo sistema de governação da UE é tão relevante em conjunturas melhores como o foi durante a crise.

Um desafio atual é também o de assegurar que os instrumentos desenvolvidos a nível europeu sejam partilhados e apropriados de forma mais ampla por um leque mais vasto de partes interessadas, incluindo o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais. Muitas decisões e procedimentos foram acordados em tempo recorde durante a crise e o sistema de governação da UE só agora está a atingir a maturidade. À medida que o processo evolui para um novo período económico, esperemos que mais favorável, será importante refletir sobre formas de o otimizar a fim de evitar que as rotinas burocráticas dominem o que deveria continuar a ser um processo decisório politicamente relevante e inclusivo.

Pacote de recomendações específicas por país de 2014

O pacote hoje apresentado reflete as amplas prioridades da Análise Anual do Crescimento da Comissão, conforme aprovada pelo Parlamento Europeu e o Conselho Europeu². Toma também em plena consideração a diversidade da Europa: a crise deixou a Europa dividida de um ponto de vista económico e social, pelo que as prioridades são significativamente diferentes consoante o Estado-Membro. As orientações apresentadas salientam a interdependência entre as economias e procuram orientar a convergência necessária para permitir uma maior aproximação dos Estados-Membros entre si e dos países com melhor desempenho a nível mundial - que se encontram frequentemente fora da Europa.

² COM(2013) 800 de 13.11.2013, Relatório do Parlamento Europeu P7_TA (2014)0128 e P7_TA (2014)0129, Conselho Europeu de 19/20 de dezembro de 2013 (EUCO 217/13) e 20/21 de março de 2014 (EUCO 7/1/14).

Este pacote de recomendações sublinha a importância da execução ao longo do tempo³. Estão em curso grandes esforços de reforma em muitos Estados-Membros, pelo que é necessário proceder ao seu acompanhamento e determinar a sua eficácia. A coerência política e a sequência das reformas são elementos cruciais para o seu sucesso: embora a maioria dos Estados-Membros apresente claramente os seus planos para os próximos doze meses, verifica-se por vezes uma falta de especificação quanto aos 2-3 anos seguintes.

Este pacote de recomendações chama a atenção para a necessidade de uma maior apropriação coletiva dos desafios, nomeadamente na área do euro. Muito se pode ganhar com o acompanhamento das reformas que vários Estados-Membros realizam no mesmo horizonte temporal: questões como a sustentabilidade dos regimes de pensões, a eficácia da I&D ou o reforço da capacidade de resistência do mercado de trabalho constituem desafios comuns. A partilha de experiências e de competências pode ajudar os Estados-Membros, tanto do ponto de vista político como técnico. Uma ação conjunta permitirá também aos Estados-Membros otimizar os benefícios das repercussões transfronteiras⁴. É também por essa razão que é importante que a área do euro, no seu conjunto, evolua agora para além das recomendações dirigidas aos seus membros individualmente e centre a sua atenção cada vez mais nos elementos transversais identificados coletivamente.

Por último, este pacote de recomendações demonstra a importância da aproximação de diferentes políticas e instrumentos, nomeadamente a nível da UE. O ano de 2014 é um período em que a UE procede ao balanço e à consulta sobre a sua estratégia de crescimento a mais longo prazo — a Estratégia Europa 2020⁵. As recomendações específicas por país decididas desde 2011 constituem uma estratégia de reforma com objetivos específicos. Fazem parte integrante do contexto mais vasto da Estratégia Europa 2020 e devem ser plenamente integradas a fim de incorporarem a estratégia de crescimento da UE e permitir-lhe desenvolver o seu modelo empresarial e social único. Os ensinamentos e boas práticas devem contribuir para a adaptação da estratégia para os próximos cinco anos.

O ano de 2014 é também o momento em que os Estados-Membros completam os seus programas e começam a utilizar os novos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Muitos investimentos a mais longo prazo foram – por necessidade imperiosa — suspensos durante a crise. Embora pequena em termos absolutos, a injeção de fundos da UE desempenha um papel catalisador em muitos Estados-Membros. É por essa razão que deve ser bem orientada a fim de apoiar os investimentos mais favoráveis ao crescimento. É igualmente necessária a sua utilização em combinação com técnicas de engenharia financeira, promovendo o recurso a empréstimos em lugar de subvenções e com regimes que facilitem o financiamento das pequenas e médias empresas, a fim de promover o seu impacto na economia da UE.

³ O sítio Web «Europa 2020» apresenta um resumo de uma página por Estado-Membro sobre os progressos verificados nas principais áreas no que diz respeito à aplicação das recomendações específicas por país desde 2011 e as restantes alterações identificadas no pacote de recomendações de 2014. Ver: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁴ No âmbito do Comité de Política Económica, foi realizado um projeto-piloto *ex ante* de coordenação de grandes planos de reformas económicas e no âmbito do Comité de Proteção Social foi efetuado um ensaio de viabilidade sobre a coordenação *ex ante* das principais reformas de política social.

⁵ Ver a consulta pública em: http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_en.htm

2. CONTEXTO GERAL

A crise expôs as fragilidades estruturais da economia e do sistema financeiro da Europa, que se veio juntar aos desafios mais profundos colocados pelo envelhecimento da população e as baixas taxas de crescimento verificadas antes da crise. Submeteu também as estruturas e a governação da área do euro a um teste sem precedentes. Embora se tenham observado sinais de uma recuperação gradual em 2010, o ano de 2012 foi marcado por uma recessão na maioria dos países da União, com uma retoma a partir do segundo trimestre de 2013.

O impacto no emprego e na situação social foi grave e de longo alcance em muitos países da UE. Com um nível inferior a 9 % em 2000, a taxa de desemprego na UE chegou a atingir os 10,8 % em 2013 (ou seja, um aumento de 9 milhões de desempregados). Este cenário é significativamente diferente consoante os países da UE: em 2013, as taxas de desemprego oscilaram entre 4,9 % na Áustria e 5,3 % na Alemanha até 27,3 % na Grécia e 26,1 % em Espanha. A situação é particularmente preocupante em determinadas categorias, como os desempregados jovens e de longa duração. Uma vez que a evolução do mercado de trabalho é normalmente mais lenta a reagir que o PIB em cerca de meio ano ou mais, as perspetivas apontam para um modesto aumento do emprego a partir do corrente ano e para uma diminuição da taxa de desemprego da UE para um nível de 10,1 % até 2015. Prevê-se também que se mantenham grandes diferenças entre países num futuro previsível. Estas tendências têm também um impacto profundo nas sociedades. Na globalidade, desde 2008, verificou-se um aumento de mais de 6 milhões no número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social, tendo chegado a atingir 124 milhões em 2012. Verificou-se um aumento de cerca de 7 milhões no número de pessoas em situação de privação material grave. Uma fonte de grande preocupação para a coesão social são também as grandes desigualdades crescentes e persistentes em termos de rendimento.

Os esforços de reforma despoletados pela crise foram sem precedentes, e não apenas nos países apoiados por programas de ajustamento. A Irlanda concluiu o seu programa de assistência financeira em dezembro de 2013, a Espanha completou o seu programa relativo ao setor financeiro no início de 2014 e Portugal terminou o seu programa de assistência financeira em maio de 2014. A Letónia qualificou-se para a adoção do euro e aderiu em 2014. Na Grécia e em Chipre, a situação estabilizou-se e são visíveis alguns sinais de melhorias⁶. Tal como indicado no pacote de recomendações hoje apresentado, foram também iniciadas ou estão em curso reformas de grande envergadura noutros países. A nível da UE e, em especial da área do euro, foram reforçados de forma decisiva os mecanismos de governação económica e de supervisão financeira.

Prevê-se novamente um crescimento do PIB real da UE. Embora no primeiro trimestre de 2014 os valores tenham sido menos positivos do que o previsto, espera-se que a atual recuperação continue a propagar-se entre os países, intensificando-se gradualmente e tornando-se mais equilibrada. O crescimento do PIB real deverá aumentar 1,6 % este ano e poderá atingir 2,0 % em 2015. Mais importante ainda, a atividade económica começou a reforçar-se também nos países mais afetados pela crise e esta tendência deverá manter-se. No presente ano, apenas Chipre e a Croácia deverão ainda registar uma taxa de crescimento anual do PIB negativa. Prevê-se que, até 2015, todas as economias da UE se encontrem novamente em fase de crescimento. De um modo geral, a UE deverá atingir o nível de produção

⁶ Uma vez que a Grécia e Chipre se encontram ainda abrangidos por programas de assistência financeira, não são objeto de recomendações específicas por país e, por conseguinte, não estão abrangidos pelo presente pacote.

económica que tinha antes da crise, permitindo assim compensar gradualmente os anos perdidos.

Prossegue o reequilíbrio das economias da UE. Este facto foi já patente no último Relatório sobre o Mecanismo de Alerta⁷. Foi confirmado pelas análises aprofundadas publicadas pela Comissão relativamente a 17 Estados-Membros no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos⁸, que revelaram que alguns desequilíbrios externos e internos estavam a ser corrigidos. Em especial, as atuais posições da balança corrente melhoraram nalguns países, frequentemente devido ao contributo de um aumento da competitividade dos custos. Pela primeira vez desde o estabelecimento do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, a Comissão concluiu que, em três países (Dinamarca, Malta e Luxemburgo), os desafios identificados não constituem desequilíbrios. Além disso, a Espanha já não se encontra numa situação de desequilíbrio excessivo. No entanto, a correção dos desequilíbrios deve manter-se como uma prioridade em muitos países, nomeadamente no que se refere aos seus níveis de dívida pública e privada. Além disso, nos Estados-Membros em que excedentes persistentes na balança corrente são resultantes de grandes lacunas internas a nível do investimento, as perspetivas económicas a médio e a longo prazo são negativamente afetadas.

Conjugadas com a ação do BCE e o regresso ao crescimento, as importantes medidas de consolidação orçamental adotadas no período de 2011-2013 contribuíram para enfrentar a crise da dívida soberana, mas a solidez das finanças públicas continua a ser uma importante prioridade tendo em conta os elevados níveis da dívida pública. De um modo geral, os défices das administrações públicas diminuíram desde 2011, passando em 2014 para 2,6 % do PIB e 2,5 % do PIB na UE e na área do euro, respetivamente. A composição do ajustamento nos últimos anos tem visado sobretudo o lado das despesas do orçamento na Irlanda, Grécia, Lituânia e Portugal, enquanto outros países como a França, Países Baixos, Itália e Finlândia têm recorrido sobretudo a aumentos dos impostos. A melhoria da situação orçamental geral contribuiu para a redução do prémio de juros pago sobre a dívida. As previsões indicam que a dívida pública deverá atingir um pico este ano, a nível da UE e da área do euro, mas que permanecerá a um nível superior a 100 % do PIB na Bélgica, Irlanda, Grécia, Espanha, Itália, Chipre e Portugal, pelo que é de importância crucial que seja colocada numa trajetória descendente duradoura. O mesmo se passa com outros Estados-Membros tendo em conta a situação demográfica da Europa.

A estabilização dos mercados financeiros esconde divergências entre Estados-Membros e as condições financeiras continuam a ser muito variadas para as empresas e os agregados familiares em toda a UE. A perda de confiança gerada pela crise, juntamente com o impacto da subsequente reforma sem precedentes do setor financeiro, conduziu a uma contração da oferta de crédito às pequenas e médias empresas desde o segundo trimestre de 2007. As condições estão a melhorar gradualmente e já se registaram uns primeiros sinais de abrandamento no primeiro trimestre de 2014. No entanto, as condições de financiamento continuam a ser difíceis em vários países, como a Itália, Grécia, Espanha, Lituânia, Eslovénia, Croácia e Chipre, em particular para as pequenas e médias empresas. As medidas tomadas a nível da UE para a realização da União Bancária, bem como para a correção de grandes desequilíbrios, contribuirão para melhorar a conjuntura financeira geral.

A natureza dos desafios com que se defronta a UE está a mudar. Como é típico após uma profunda crise financeira, a recuperação é inicialmente frágil e a natureza dos desafios muda

⁷ COM(2013) 790 de 13.11.2013.

⁸ COM(2014) 150 de 5.3.2014.

rapidamente. Até há poucos anos, no auge da crise, a prioridade vital era restabelecer a credibilidade orçamental num contexto de rápido aumento dos défices públicos e da dívida soberana, a fim de travar a espiral negativa entre uma deterioração da situação orçamental e o risco de instabilidade do setor bancário, e corrigir tendências insustentáveis na economia real como as preocupantes perdas de competitividade, o agravamento das dívidas privadas ou os elevados preços da habitação. Atualmente, o principal desafio reside no reforço da economia real – crescimento e emprego – ao longo do tempo. As prioridades variam em função do país e incluem a gestão da desalavancagem dos elevados níveis de dívida pública e privada acumulados durante a crise; uma maior estabilização do setor financeiro a fim de facilitar a retoma dos fluxos de crédito para a economia real; a prossecução de medidas políticas com vista a reforçar as fontes de crescimento e emprego; o reforço das condições para a promoção do investimento privado e da procura; a melhoria das competências e o apoio ao regresso dos desempregados ao mercado do trabalho, bem como a promoção da coesão social.

O legado da crise constitui ainda uma limitação à nossa capacidade de recuperação. É importante colocar a dívida pública e privada numa trajetória sustentável a fim de permitir às economias europeias recuperar alguma flexibilidade e capacidade de resistência a choques, mas não deve comprometer o crescimento e pode revelar-se difícil num contexto de baixa inflação. Os problemas já existentes de fraca evolução da produtividade desde meados da década de 1990 não desapareceram e serão agravados pelos efeitos no crescimento decorrentes do envelhecimento da população. A estabilização do setor bancário e os progressos verificados com formas alternativas de financiamento continuam a constituir prioridades para o restabelecimento de melhores condições de crédito para a economia real. Os elevados níveis de desemprego e de mal-estar social estão a minar o capital humano e social da Europa e exigem uma ação determinada ao longo do tempo.

As considerações em matéria de equidade passaram para primeiro plano. Os efeitos da crise e das medidas políticas na situação económica e social têm um impacto nos níveis de desigualdade. A natureza estrutural de determinadas formas de desemprego, as limitações do acesso à educação e aos cuidados de saúde e determinadas reformas em matéria de benefícios fiscais são fatores que podem pesar de forma desproporcionada nas camadas mais vulneráveis da sociedade. Trata-se de uma questão política e social, que constitui igualmente um risco para o futuro potencial de crescimento da UE.

O investimento promotor de crescimento continua a ser de importância crucial para uma recuperação sustentável. Prevê-se que, a curto prazo, o crescimento do investimento se intensifique, à medida que se reduzem lentamente os principais impedimentos à procura e lucros das empresas - como a incerteza, as condições de financiamento e as necessidades de desendividamento - e que as perspetivas económicas melhoram. A consolidação orçamental deveria também ajudar as autoridades públicas a recuperar margens para investimentos promotores do crescimento. No entanto, continuam a existir grandes desfasamentos em toda a Europa e, para poder ser competitiva na economia global e satisfazer as expectativas dos nossos cidadãos, é evidente que a UE no seu conjunto precisa de investir mais em I&D, inovação, educação, competências e políticas ativas do mercado do trabalho, bem como em energia, transportes e economia digital. Uma utilização estratégica do financiamento da UE acordada para o período de 2014-2020 pode desempenhar um papel catalítico no apoio aos esforços de investimento desenvolvidos a nível nacional, designadamente no que diz respeito à melhoria da sua competitividade industrial. Deve ser dada maior atenção a outros instrumentos a nível europeu que já foram propostos a nível da UE como, por exemplo, o projeto de obrigações europeias e a possibilidade de combinação de Fundos Estruturais e de empréstimos do BEI. De importância crítica é a necessidade de relançamento do investimento

privado. Para tal, são necessárias outras decisões para além das relativas à política orçamental. É assim necessário dar resposta à questão da fragmentação financeira da UEM.

3. PRINCIPAIS LINHAS DE AÇÃO

O atual pacote de recomendações específicas por país reflete a avaliação da Comissão sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros durante o último ano, no contexto descrito na secção anterior. Tem ainda como base as apreciações aprofundadas publicadas em março de 2014.

No último ano, verificaram-se alguns progressos na prossecução da consolidação orçamental, bem como em termos de políticas de emprego. Este facto está patente no número de Estados-Membros que já não estão abrangidos por procedimentos relativos aos défices excessivos, bem como nas reformas das políticas de emprego, mediante a mobilização de políticas ativas do mercado de trabalho, o estabelecimento de garantias para a juventude e a adaptação de alguns sistemas de fixação de salários. No entanto, não está a ser feito o suficiente para reduzir o elevado desfasamento entre os impostos e as contribuições e os custos laborais que incide sobre o trabalho, embora uma menor tributação do trabalho continue a ser essencial para uma recuperação geradora de emprego. Observaram-se apenas progressos limitados na reforma dos mercados de produtos e serviços, bem como em medidas destinadas a melhorar o ambiente empresarial e as condições-quadro da I&D e inovação. É também necessário envidar maiores esforços para melhorar o quadro em matéria de concorrência e o funcionamento das indústrias de rede, designadamente com uma maior modernização das infraestruturas e a abertura e integração dos mercados, como nos setores da energia e das TIC. Além disso, há ainda um longo caminho a percorrer para melhorar a cobertura e o desempenho dos sistema de ensino e proteção social, bem como o funcionamento da administração pública, o que libertaria uma margem orçamental para despesas promotoras de crescimento.

A Comissão sublinha a necessidade de prossecução de reformas numa série de Estados-Membros com desequilíbrios excessivos (Croácia, Itália e Eslovénia), bem como em países em que a gravidade dos desequilíbrios pode ter repercussões prejudiciais (França, Irlanda e Espanha). Em termos globais, os planos definidos nos programas nacionais são encorajadores e deveriam ser suficientes desde que sejam executados conforme previsto a fim de visar um certo número de desequilíbrios macroeconómicos prementes identificados no passado. É por essa razão que a Comissão considera que não é necessário, nesta fase, recorrer à vertente corretiva do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. É, por conseguinte, colocada uma tónica especial na execução e acompanhamento dos progressos verificados nesses países.

As recomendações específicas por país hoje publicadas descrevem as prioridades de reforma em cada um dos Estados-Membros para os próximos 12-18 meses e, quando relevante, têm em consideração a necessidade de corrigir desequilíbrios. São também formuladas recomendações para a área do euro no seu conjunto a fim de salientar as interdependências e as formas de melhorar o funcionamento da União Económica e Monetária. O anexo 1 apresenta uma panorâmica das recomendações e o anexo 2 descreve a situação relativamente ao cumprimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020 pelos Estados-Membros. São apresentadas informações mais pormenorizadas sobre cada Estado-Membro nos documentos

de trabalho analíticos que acompanham as recomendações. Estão também disponíveis informações de base comparativas por domínio político no sítio Web da Comissão⁹.

Prosseguir a consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento

A consolidação orçamental nunca foi um fim em si mesma. Foi necessário habilitar as autoridades públicas a restabelecer a sua credibilidade orçamental e a recuperar a margem orçamental necessária para poderem investir no crescimento sustentável.

Nesta matéria, a Comissão tem sempre defendido a necessidade de tornar a consolidação orçamental tão favorável ao crescimento quanto possível. Tendo em conta as importantes diferenças entre os Estados-Membros, a Comissão apelou para a adoção de abordagens diferenciadas, específicas para cada país, o que deverá continuar também a ser feito na presente conjuntura orçamental mais favorável. De um modo geral, o Pacto de Estabilidade e Crescimento demonstrou que funciona bem, quando as suas regras são respeitadas.

Na UE, verificaram-se melhorias substanciais nas finanças públicas desde 2011 e foi também esse o caso durante o último ano: os défices estão a diminuir e o rácio dívida/PIB atingirá o seu ponto mais alto este ano, começando a diminuir a partir de 2015. Vários Estados-Membros estão assim a recuperar progressivamente uma margem de manobra orçamental e podem agora adotar uma orientação orçamental menos restritiva. Ainda é necessário envidar maiores esforços, embora a um ritmo menos intenso, no caso dos países com níveis elevados de défice e de dívida. Deve prestar-se uma maior atenção à qualidade das finanças públicas e à reformulação estratégica dos planos de despesas e de receitas a fim de apoiar o crescimento e o emprego.

Em conformidade com as regras do Pacto, a Comissão recomenda que a Áustria, a Bélgica, a República Checa, a Dinamarca, a Eslováquia e os Países Baixos devem agora sair do procedimento relativo aos défices excessivos (PDE). Em consequência, haverá 11 Estados-Membros abrangidos pelo PDE após o presente Semestre, reduzindo-se assim o número relativamente aos 17 em 2013. Em comparação com 2011, quando nada menos que 24 países foram objeto de PDE, este número diminuiu para menos de metade.

Caixa 1. Situação dos Estados-Membros no que diz respeito ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, conforme recomendado pela Comissão em 2 de junho de 2014	
Sem procedimento relativo aos défices excessivos	BG, DE, EE, FI, HU, IT, LT, LU, LV, RO, SE
Revogação do procedimento relativo aos défices excessivos	AT, BE, CZ, DK, SK, NL*
Procedimentos relativos aos défices excessivos em curso, com prazos em:	
2014	MT
2015	IE, FR, PL, PT, SI, UK**
2016	CY, EL, ES, HR

Notas: * Revogação antecipada recomendada para os Países Baixos. ** O prazo para o Reino Unido é o exercício orçamental de 2014/2015.

⁹ Ver: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

Um número crescente de Estados-Membros está, por conseguinte, a ser abrangido pelas regras da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Estas regras foram consideravelmente reforçadas no âmbito do pacote de seis atos legislativos com vista a garantir que os Estados-Membros continuem a seguir uma trajetória adequada para a realização do seu objetivo orçamental a médio prazo.

Em conformidade com os requisitos da UE, os quadros orçamentais foram reforçados a nível nacional e contribuirão para acompanhar a solidez das finanças públicas mediante uma maior responsabilização e transparência. Tal inclui a criação de instituições orçamentais independentes com uma missão definida no ciclo orçamental nacional anual.

Embora se verifiquem progressos na generalidade, alguns Estados-Membros ainda têm de criar organismos adequados ou reforçar os já existentes a fim de lhes permitir desempenhar as suas funções de uma forma independente (Bulgária, República Checa, Luxemburgo, Malta, Polónia, Croácia, Hungria, Itália, Eslovénia e Espanha). A Comissão tomará as medidas necessárias para garantir que os novos requisitos legais sejam aplicados de forma imparcial.

Em função da margem de manobra orçamental disponível, a Comissão recomenda que seja dada prioridade ao investimento público em infraestruturas, investigação, inovação e capital humano, nomeadamente mediante uma melhor relação custo-eficácia das despesas. Esta posição é nomeadamente sublinhada nas recomendações relativas à República Checa, Alemanha, Itália, Países Baixos, Polónia, Reino Unido e, em certa medida, Espanha. Em geral, podem ser envidados maiores esforços para maximizar o impacto das despesas públicas e facilitar a afetação dos escassos recursos para o investimento. É também recomendado a alguns Estados-Membros, como a Alemanha, que aumentem a procura interna, acelerando o investimento público, se a margem de manobra orçamental o permitir, e incentivem o investimento privado. Tal permitiria incentivar o potencial de crescimento e contribuir para a satisfação das necessidades a longo prazo e para a recuperação.

A estrutura dos sistemas fiscais, e em particular a deslocação da base de tributação do trabalho para outros recursos, constitui um aspeto essencial das reformas em curso. A prioridade para muitos Estados-Membros é aliviar a tributação dos rendimentos do trabalho a fim de aumentar os incentivos ao emprego e reduzir o custo relativamente elevado da mão de obra, em especial no que se refere aos trabalhadores pouco qualificados. Embora vários Estados-Membros tenham adotado ou começado a adotar medidas fiscais em resposta às recomendações do ano passado nesta área (Áustria, Bélgica, Itália, França, Letónia, Hungria e Países Baixos), os progressos têm sido em geral limitados. Por conseguinte, a maioria dos desafios fiscais identificados nas recomendações do ano passado permanecem válidas também para o período de 2014/2015.

De um modo mais geral, há ainda margem para progressos no que diz respeito à redução da carga fiscal geral e/ou a tornar o sistema fiscal mais eficiente e com menos efeitos de distorção. É possível realizar essas reformas de um modo que permita melhorar a eficiência da cobrança de impostos, promover a atividade económica e a criação de emprego e proporcionar uma maior equidade no sistema fiscal. Por essa razão, algumas recomendações incidem na melhoria do cumprimento das obrigações fiscais e da luta contra a fraude, no alargamento da base de tributação colmatando lacunas nos impostos existentes (como a eliminação de isenções, derrogações, taxas reduzidas e outros regimes específicos), na redução de subsídios prejudiciais ao ambiente e numa maior transferência da base de tributação do trabalho para impostos que sejam menos prejudiciais para o crescimento, como os impostos ambientais ou os impostos recorrentes sobre bens imóveis. Os esforços para

limitar a tributação do trabalho podem acompanhar medidas de benefícios fiscais mais específicas destinadas a aumentar os incentivos financeiros ao trabalho e a reduzir os custos relativamente elevados da mão de obra dos trabalhadores pouco qualificados.

Desenvolvimentos recentes demonstraram igualmente que uma série de empresas multinacionais está a utilizar estratégias de planeamento fiscal a fim de reduzir a respetiva carga fiscal global, tirando partido das idiossincrasias a nível técnico e das discrepâncias entre os sistemas fiscais e reduzindo assim substancialmente os seus encargos fiscais. A dimensão transfronteiras de muitas estruturas de planeamento fiscal e a crescente mobilidade de capitais torna a luta contra o planeamento fiscal agressivo difícil para as jurisdições a nível individual. Esta questão exige uma maior e mais intensa atenção por parte dos Estados-Membros e a nível europeu. Tem um efeito de erosão nas bases de tributação dos Estados-Membros, que já estão financeiramente restringidas. Alguns Estados-Membros devem refletir sobre formas de manter a sustentabilidade das receitas antecipando os esforços internacionais e da UE para fazer face à erosão da base tributável e à deslocação dos lucros e rever as suas convenções fiscais a fim de reforçar os mecanismos de luta contra os abusos.

Os sistemas de proteção social representam uma grande parte das despesas públicas em muitos Estados-Membros e prevê-se que o envelhecimento da população tenha um impacto muito importante, em particular nas pensões e cuidados de saúde financiados pelo Estado. Por exemplo, mais de 70 % do aumento previsto das despesas públicas relacionadas com o envelhecimento demográfico deve-se aos cuidados de saúde e de longa duração.

A Comissão chama a atenção para a necessidade de prosseguir as reformas dos regimes de pensões em mais de metade dos Estados-Membros, de modo a que os sistemas continuem a ser socialmente adequados e financeiramente sustentáveis. Um parâmetro-chave para a sustentabilidade dos sistemas de pensões é o momento em que as pessoas estão legalmente autorizadas a reformar-se, ou seja, a idade legal de reforma. Além disso, uma maior associação da idade legal de reforma à esperança de vida contribuirá para preservar a estabilidade financeira dos sistemas de pensões públicos à medida que se verifica um aumento da percentagem de pessoas mais idosas na população da UE. Períodos mais longos de contribuição durante a vida ativa também contribuirão para manter a adequação das pensões. É necessário que essas reformas se processem paralelamente a esforços para aumentar as possibilidades de emprego para os trabalhadores mais idosos, nomeadamente através da aprendizagem ao longo da vida e de incentivos para que se trabalhe mais tempo, de modo a que a idade efetiva de saída do mercado de trabalho, ou seja, a idade efetiva de reforma, esteja mais estreitamente alinhada com a idade legal de reforma.

Nos últimos anos, 23 Estados-Membros adotaram legislação para aumentar a idade de reforma. Em muitos casos (por exemplo, República Checa, Estónia, Grécia, Croácia, Itália, Lituânia, Malta, Polónia, Eslovénia, Eslováquia e Reino Unido), este aumento é acompanhado pela harmonização da idade de reforma entre homens e mulheres. Vários Estados-Membros introduziram também uma associação explícita entre a idade de reforma e futuros ganhos em termos de esperança de vida. É este o caso em países como Chipre, Dinamarca, Grécia, Itália, Países Baixos e Eslováquia. Além disso, a maioria dos países adotou medidas para reduzir as reformas antecipadas. No entanto, a maior parte das medidas mais fáceis já foi esgotada, pelo que é necessário progredir mais no sentido de colmatar o potencial futuro défice de financiamento. Por conseguinte, são mantidas as recomendações para vários países, nomeadamente a fim de assegurar uma melhor associação entre a idade legal de reforma e a esperança de vida.

Quadro 1. Idade legal de reforma e de reforma antecipada em toda a UE

	Statutory retirement age - males				Statutory retirement age - females				Early retirement age - males				Early retirement age - females			
	2010	2020	2030	2060	2010	2020	2030	2060	2010	2020	2030	2060	2010	2020	2030	2060
BE	65	65	65	65	65	65	65	65	60	62	62	62	60	62	62	62
BG	63	65	65	65	60	63	63	63	63	65	65	65	60	63	63	63
CZ	62a 2m	63a 8m	65a	69a 4m	58a 8m	61a 8m	64a 8m	69a 4m	60	60	64a 4m	55a 8m	58a 8m	60	64a 4m	
DK	65	66	68	72,5	65	66	68	72,5	60	63	65	69,5	60	63	65	69,5
DE	65	65a 9m	67	67	65	65a 9m	67	67	63	63	63	63	60	63	63	63
EE	63	63a 9m	65	65	61	63a 9m	65	65	60	60a 9m	62	62	58	60y 9m	62	62
IE	66	66	67	69	66	66	67	69	65	65	65	65	65	65	65	65
EL	65	67	68,8	71,4	60	67	68,8	71,4	60	62	63,8	66,4	55	62	63,8	66,4
ES	65	65,8	67	67	65	65,8	67	67	61	63	63	63	61	63	63	63
FR	60-65	62-67	62-67	62-67	60-65	62-67	62-67	62-67	60	62	62	62	60	62	62	62
HR	65	65	65	65	60	62a 6m	65	65	60	60	60	62	55	57a 6m	60	62
IT	65a 4m	66a 11m	67a 9m	70a 3m	60a 4m	66a 11m	67a 9m	70a 3m	-	63a 11m	64a 9m	67a 3m	-	63a 11m	64a 9m	67a 3m
CY	65	65	66	69	65	65	66	69	63	63	63	63	63	63	63	63
LV	62	63a 9m	65	65	62	63a 9m	65	65	60	61a 6m	63	63	60	61a 6m	63	63
LT	62,5	64	65	65	60	63	65	65	57,5	59	60	60	55	58	60	60
LU	65	65	65	65	65	65	65	65	57	57	57	57	57	57	57	57
HU	62	65	65	65	62	65	65	65	60	65	65	65	59	65	65	65
MT	61	63	65	65	60	63	65	65	61	61	61	61	60	61	61	61
NL	65	66a 3m	67a 9m	69a 9m	65	66a 3m	67a 9m	69a 9m	65	66a 3m	67a 9m	69a 9m	65	66a 3m	67a 9m	69a 9m
AT	65	65	65	65	60	60	63,5	65	62	62	62	62	60	60	62	62
PL	65	67	67	67	60	62	64,8	67	-	65	65	65	55	62	62	62
PT	65	66	66	66	65	66	66	66	55	55	55	55	55	55	55	55
RO	64	65	65	65	59	61	63	63	59	60	60	60	54	56	58	58
SI	63	65	65	65	61	65	65	65	58	60	60	60	56a 8m	60	60	60
SK	62	62,6	63,9	67,7	57,9	62,6	63,9	67,7	60	60,6	61,9	65,7	55,9	60,6	61,9	65,7
FI	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	62	62	62	62	62	62	62	62
SE	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61	61	61	61	61	61	61	61
UK	65	66	66	68	60	66	66	68	65	66	66	68	60	66	66	68

Fonte: Serviços da Comissão

A Comissão chama também a atenção para a necessidade de proceder a uma reforma dos sistemas de saúde para que estes cumpram os seus objetivos de oferta de acesso universal a cuidados de alta qualidade com uma boa relação custo-eficácia e que garantam a sua sustentabilidade financeira. É esse, por exemplo, o caso da Áustria, Bulgária, República Checa, Finlândia, França, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Alemanha, Irlanda e Espanha.

Restabelecer as práticas normais de concessão de crédito à economia

No ano passado, verificou-se uma diminuição considerável da fragmentação financeira nos mercados da dívida soberana e da dívida das empresas, continuando a verificar-se uma redução na maior parte dos *spreads* das obrigações de Estados-Membros vulneráveis, graças à confiança dos investidores no sucesso do ajustamento orçamental e das reformas económicas em curso. No entanto, apesar de uma certa normalização nas condições de financiamento dos bancos, a fragmentação financeira no mercado de crédito da área do euro continua a afetar principalmente as pequenas e médias empresas e a prejudicar a realização da política monetária.

O setor bancário foi objeto de alguma reestruturação em 2013, sendo ainda necessário prosseguir as medidas de ajustamento em vários países. Em 2013, o crescimento do crédito foi negativo (- 1,9 %) contrariamente ao verificado no ano anterior (0,7 %). A expansão do crédito foi visível em alguns países da Europa Setentrional, Central e Oriental ao longo de 2013.

Os Estados-Membros adotaram políticas destinadas a melhorar o acesso ao financiamento, nomeadamente a fim de criar ou alargar regimes de garantia de empréstimos ou de promover mecanismos de financiamento alternativos, por exemplo mediante o desenvolvimento de mercados de obrigações de empresas (Dinamarca, Estónia, Itália e Portugal) ou mercados de capital de risco (República Checa, Alemanha, Espanha, Estónia, Países Baixos e Portugal). Foram igualmente mobilizados recursos públicos para sustentar o investimento em inovação, em especial pelas PME. Como é natural estas reformas demoram tempo a produzir efeitos no terreno. Por conseguinte, a Comissão sublinha a necessidade de perseverança numa série de domínios.

A nível da UE, a decisão de criar uma União Bancária assume uma grande importância. A plena realização da agenda política e uma maior consolidação dos balanços dos bancos, bem como de reservas de fundos próprios se a análise da qualidade dos ativos correntes revelar essa necessidade, continuarão a contribuir para o restabelecimento da oferta de crédito. A próxima fronteira seria a criação de mercados de capitais mais extensos que sejam mais adequados que o crédito bancário para o financiamento de projetos inovadores e de investimentos a longo prazo.

Promover o crescimento e a competitividade no presente e para o futuro

São necessárias reformas estruturais para melhorar as condições-quadro relativas ao crescimento e ao emprego, bem como para reforçar a capacidade de ajustamento das nossas economias. Esta questão é de importância particularmente crucial num momento em que se continuam a verificar elevados níveis de desemprego. De um modo geral, os progressos em relação a 2013 continuam a ser limitados e a Comissão propõe manter uma série de recomendações em 2014.

O bom funcionamento dos serviços desempenha um papel fundamental para o crescimento económico, tanto diretamente como uma fonte essencial de emprego, como indiretamente, uma vez que dão um contributo cada vez mais importante para outros setores e para a produtividade da economia. Há ainda a possibilidade de abertura de muitas oportunidades a nível nacional, mas também a nível europeu, mediante a conclusão do mercado único, em particular no setor dos serviços e indústrias de TIC.

A existência de melhores infraestruturas e interligações é de importância crucial para a qualidade das redes de transporte, energia e TIC. Foram tomadas algumas medidas em resposta às recomendações do ano passado, mas é necessário mantê-las ao longo do tempo. Os progressos realizados no cumprimento das recomendações ligadas ao funcionamento do setor ferroviário, da infraestrutura de telecomunicações e dos serviços postais na Áustria, Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Itália, Roménia e Polónia são heterogêneos, variando entre progressos substanciais na Bélgica no domínio das telecomunicações, a alguns progressos realizados em França e Espanha no setor ferroviário, a progressos limitados na Alemanha, Roménia, Itália e Polónia no que se refere aos caminhos de ferro e/ou à banda larga, até ausência de progressos no setor postal na Bélgica. Preveem-se maiores progressos no funcionamento e abertura dos serviços a nível local.

Acontecimentos recentes sublinharam novamente a necessidade de a UE continuar a reduzir a sua dependência energética externa e de estabelecer uma forte estratégia em matéria de segurança energética. Esta questão faz parte integrante da estratégia da UE no domínio da energia e clima. A Comissão apresentou recentemente uma estratégia¹⁰ para a realização de um avanço qualitativo no sentido de assegurar as necessidades energéticas da UE, por exemplo, mediante a diversificação das fontes de aprovisionamento e a promoção de tecnologias energéticas, a moderação da procura de energia através de medidas de eficiência energética, o desenvolvimento de fontes de energia renováveis com boa relação custo-eficácia e o reforço das redes. A análise estratégica subjacente a estas propostas está também refletida nas várias recomendações no pacote do presente ano.

A eficiência do quadro da concorrência é um aspeto-chave para o funcionamento dos mercados de bens e serviços. Os progressos verificados neste domínio têm sido mistos. Foram tomadas algumas medidas para aplicar a nova legislação em matéria de concorrência e para

¹⁰ COM(2014) 330 de 28.5.2014.

reforçar os poderes das autoridades reguladoras e das autoridades da concorrência nacionais. No entanto, em alguns países, justifica-se o reforço da independência das autoridades da concorrência, nomeadamente dotando-as de recursos financeiros e humanos adequados.

Podem também obter-se benefícios significativos com a melhoria da qualidade dos sistemas de investigação e inovação e uma definição de prioridades para as atividades de I&D. Maiores investimentos deveriam ser acompanhados por reformas profundas destinadas a modernizar o sistema de investigação e inovação público-privado e a melhorar as condições-quadro em sentido mais lato que permitissem uma utilização mais intensiva de conhecimentos por parte das empresas. O Painel de Avaliação da União da Inovação documenta o nível de desempenho dos Estados-Membros e a Comissão identificou uma série de entraves regulamentares a nível dos Estados-Membros. Globalmente, o défice de inovação está a aumentar na UE, com alguns países (Suécia, Alemanha, Dinamarca e Finlândia) a apresentarem um desempenho particularmente bom, enquanto noutros países (Reino Unido, Polónia, República Checa, Hungria, Portugal, Roménia, Grécia, Bulgária e Malta) se verifica uma deterioração dos níveis de desempenho. Verificaram-se algumas tendências encorajadoras de recuperação na Letónia, Eslováquia, Lituânia e Estónia.

Os Estados-Membros estão a envidar esforços para atingir os seus objetivos para 2020 em matéria de energia e clima, apesar de a Comissão recomendar algumas outras medidas com vista a permitir a sua concretização. É também dada uma atenção especial à eficiência na utilização dos recursos, sendo formuladas várias recomendações, por exemplo no sentido de permitir melhorias na gestão dos resíduos.

Combater o desemprego e as consequências sociais da crise

Em resultado da crise, verificou-se um aumento muito significativo do desemprego na maioria dos países e o desemprego de longa duração, que representa atualmente metade do desemprego total em média, tem vindo a aumentar para um nível historicamente elevado na maioria dos Estados-Membros. O desemprego estrutural e o desfazamento entre as competências e as necessidades do mercado de trabalho também estão a aumentar. A destruição de empregos tem afetado principalmente os postos de trabalho precários, tendo os contratos temporários sido os mais afetados pela recessão. O número total de postos de trabalho a tempo parcial tem vindo a aumentar. Dados recentes sugerem uma estabilização do desemprego a nível da UE, e uma redução em alguns países, mas as melhorias levarão o seu tempo e o impacto da crise ultrapassa largamente o mercado de trabalho.

Em alguns Estados-Membros, o rendimento disponível bruto real dos agregados familiares diminuiu e, em termos gerais, perto de um quarto da população da UE é atualmente considerada em risco de pobreza ou de exclusão. Os principais fatores de pobreza e de exclusão social são o desemprego de longa duração, a segmentação do mercado de trabalho e a polarização dos salários, mas o enfraquecimento do impacto redistributivo dos sistemas fiscais e de prestações sociais desempenham igualmente um papel. Numa série de países, verificou-se ao longo do tempo um enfraquecimento do impacto das despesas sociais na estabilização à medida que aumentava o número de desempregados de longa duração que perderam os seus direitos. A necessidade de restabelecer a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social desempenhou também o seu papel. Em vários casos, foram tomadas medidas para reduzir o nível ou a duração das prestações, com regras de elegibilidade mais rigorosas a fim de aumentar os incentivos de retorno ao mercado de trabalho, mas que resultaram também na exclusão dos beneficiários de determinados regimes.

A Comissão desenvolveu um novo Painel de Avaliação¹¹ que está agora a ser utilizado para proceder ao acompanhamento das tendências em matéria de desemprego, pobreza e desigualdade como parte integrante da governação económica da UE.

Num contexto de agravamento da situação do emprego, muitos Estados-Membros lançaram reformas importantes, por exemplo para combater a segmentação do mercado de trabalho (Espanha, Portugal, Itália e França, entre outros). A qualidade e a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho e a eficiência dos serviços públicos de emprego são também essenciais para combater o desemprego, sendo formuladas recomendações dirigidas a vários Estados-Membros a este respeito. Em particular, a Bulgária, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, Itália, Luxemburgo, Espanha, Portugal, Eslováquia, Finlândia, Suécia e Reino Unido reforçaram e/ou melhoram a eficiência das suas políticas ativas do mercado de trabalho.

Quadro 2. Indicadores de desemprego, desemprego dos jovens e NEET, 2013

	Taxas de desemprego em %	Taxas de desemprego dos jovens em %	Desemprego dos jovens (milhares)	Taxas NEET 15-24 em %	NEET 15-24 (milhares)
UE	10,8	23,4	5 611	13,0	7 345
BE	8,4	23,7	97	12,7	168
BG	13,0	28,4	65	21,6	167
CZ	7,0	18,9	69	9,1	104
DK	7,0	13,0	57	6,0	43
DE	5,3	7,9	356	6,3	558
EE	8,6	18,7	11	11,3	17
IE	13,1	26,8	57	16,1	86
EL	27,3	58,3	176	20,6	219
ES	26,1	55,5	951	18,6	832
FR	10,3	24,8	699	11,2	818
HR	17,2	49,7	74	18,6	96
IT	12,2	40,0	655	22,2	1 337
CY	15,9	38,9	16	18,7	20
LV	11,9	23,2	22	13,0	31
LT	11,8	21,9	27	11,1	44
LU	5,8	17,4	3	5,0	3
HU	10,2	27,2	84	15,4	175
MT	6,5	13,5	4	9,9	6
NL	6,7	11,0	157	5,1	104
AT	4,9	9,2	54	7,1	70
PL	10,3	27,3	407	12,2	547
PT	16,5	37,7	148	14,2	156
RO	7,3	23,6	187	17,2	442
SI	10,1	21,6	16	9,2	20
SK	14,2	33,7	73	13,7	97
FI	8,2	19,9	66	9,3	59
SE	8,0	23,4	154	7,5	92
UK	7,5	20,5	924	13,3	1 021

Fonte: Serviços da Comissão

Com vista a apoiar a criação de emprego, vários países adotaram medidas destinadas a descentralizar o seu sistema de fixação de salários e a facilitar a adaptação das condições salariais ao contexto económico (por exemplo, França, Itália, Portugal e Espanha). A margem para redução dos custos não laborais, nomeadamente a carga fiscal, nem sempre foi integralmente utilizada tendo em conta as atuais restrições orçamentais, mas foram recentemente adotadas medidas nesse sentido (França, Itália) e estão previstas mais ações (por exemplo, em Espanha).

¹¹ COM(2013) 690 de 2.10.2013 e COM(2013) 801 de 13.11.2013.

Numa série de recomendações, a Comissão dá também especial importância à cobertura, adequação e conceção das prestações de desemprego e assistência social. O objetivo é garantir um equilíbrio adequado entre o apoio prestado às pessoas para promover o seu regresso ao trabalho e a garantia de um apoio adequado ao rendimento, numa situação de crescente pobreza.

Os jovens têm sido particularmente afetados pela crise. Registou-se um aumento acentuado da taxa de desemprego dos jovens na UE — mais de 7,5 pontos percentuais entre 2008 e 2013 (de 15,6 % para 23,3 %) — a qual é atualmente perto de 2,5 vezes superior à dos adultos e afeta 5,6 milhões de jovens com idades entre 15-24 anos. Há também um grande número de jovens que não estão a trabalhar nem a estudar: no total, em 2013, 7,3 milhões de pessoas no grupo etário dos 15-24 anos não estavam a trabalhar nem seguiam qualquer programa de estudos ou formação, o que representa uma percentagem global de 13 % neste grupo etário. Foram desenvolvidos importantes esforços a nível da UE e a nível nacional para combater o desemprego dos jovens (ver a Caixa 2). Em consonância com os objetivos da Garantia para a Juventude, são formuladas recomendações, por exemplo sobre a eficácia dos serviços públicos de emprego, a qualidade do ensino e formação, incluindo estágios de aprendizagem, e um melhor contacto com os jovens inativos.

A Comissão salienta também o facto de, contrariamente às suas recomendações, muitos Estados-Membros, como é o caso da Bulgária, Itália, Eslováquia e Roménia, terem reduzido nos últimos anos a sua despesa pública no domínio da educação. A oferta de possibilidades de ensino adequadas é necessária para absorver os jovens estudantes, num período de aumento das taxas de inscrição no ensino superior, em parte na sequência das reduzidas oportunidades de entrada no mercado de trabalho desde o início da crise. Tal como refletido nas recomendações da Comissão, é também importante que os sistemas de ensino e formação contribuam para a manutenção e atualização do capital humano de trabalhadores mais idosos¹², com vista a permitir uma vida ativa mais longa e produtiva.

Caixa 2. Implementação da iniciativa da UE «Garantia para a Juventude»

A Recomendação relativa à Garantia para a Juventude, proposta pela Comissão e adotada no ano passado pelo Conselho, prevê que os Estados-Membros devem cumprir o objetivo de assegurar que todos os jovens com menos de 25 anos de idade beneficiem de uma oferta de emprego, de ensino ou formação de qualidade no prazo de 4 meses após terminarem o ensino formal ou ficarem em situação de desemprego. Tal implica a criação de estruturas, processos e medidas eficazes e inovadoras, bem como a realização de reformas que permitam transições mais bem sucedidas da escola para o mercado de trabalho.

A Comissão recebeu de todos os Estados-Membros os Planos de Implementação da Garantia para a Juventude, que estão agora a ser implementados. O «prestador de serviço de Garantia para a Juventude» - em muitos casos os serviços públicos de emprego - será fundamental para o sucesso desta iniciativa, acolhendo milhões de jovens «sem emprego, educação ou formação» (NEET) sob a égide da iniciativa Garantia para a Juventude. Registam-se também progressos na ativação precoce e no contacto com jovens não registados nos serviços de emprego.

¹² Análises recentes confirmam que, para além da situação dos jovens, há igualmente uma percentagem muito elevada de adultos — cerca de 20 % — com competências de base muito baixas. Os Fundos Estruturais e os Fundos de Investimento europeus podem também contribuir para financiar a ação neste domínio.

As partes interessadas, os parceiros sociais e as empresas assumiram o compromisso, no âmbito da Aliança Europeia para a Aprendizagem, de se mobilizarem no sentido de aumentarem a oferta, a qualidade e a atração dos estágios de aprendizagem, salientando a importância da reforma destes estágios. A participação do setor privado será também crucial para garantir ofertas de qualidade. Em relação a alguns Estados-Membros, a Comissão salienta os desafios particularmente importantes no estabelecimento da sua Garantia para a Juventude, conforme refletido nas suas recomendações (Espanha, Itália, Eslováquia, Croácia, Portugal, Polónia, Bulgária, Irlanda).

Na sequência das propostas apresentadas pela Comissão e aprovadas pelo Conselho Europeu, o financiamento da UE é mobilizado para o apoio à luta contra o desemprego dos jovens. Um fundo especial (A Iniciativa Emprego para a Juventude dotada de 6 mil milhões de euros) prestará apoio aos Estados-Membros e às regiões com taxas particularmente elevadas de desemprego de jovens (superiores a 25 % no grupo etário de 15-24 em 2012). Atualmente, os Estados-Membros estão a preparar os respetivos Programas Operacionais através dos quais estes fundos serão afetados ao longo dos próximos dois anos. O Fundo Social Europeu pode igualmente apoiar o emprego dos jovens.

Modernizar a administração pública

Vários Estados-Membros lançaram reformas importantes destinadas a melhorar a qualidade e eficiência da sua administração. Tal reflete um aumento significativo no nível de sensibilização sobre o papel da qualidade da administração pública no desempenho económico e competitividade globais, bem como sobre a pressão da consolidação orçamental.

As prioridades das reformas variam. Alguns Estados-Membros começaram a dar resposta à questão das sobreposições existentes entre diferentes partes e camadas da administração pública. Outros estão a trabalhar no sentido de reforçar a capacidade administrativa do serviço público, o seu profissionalismo e a qualidade do processo de elaboração de políticas.

Muitas dessas reformas incluem esforços para reforçar a utilização das TIC e uma maior implantação de serviços de administração pública em linha, como a contratação pública eletrónica, como forma de aumentar a transparência e reduzir os custos. Um número crescente de Estados-Membros está também a estudar formas de modernizar a cobrança fiscal, por exemplo facultando formulários fiscais pré-preenchidos, serviços em linha e a possibilidade de os cidadãos e as empresas apenas precisarem de fornecer dados «uma única vez». Os Estados-Membros devem igualmente solucionar a questão dos encargos administrativos, utilizando avaliações de impacto quando da elaboração de nova legislação e revisão do conjunto da legislação nacional em vigor a fim de a tornar mais adequada aos objetivos e de reduzir a burocracia. A nível da UE, a Comissão tem vindo a trabalhar desde há vários anos no sentido de remodelar a legislação da UE, eliminando normas obsoletas, reduzindo os custos de conformidade e envidando esforços para melhorar a qualidade geral do direito da UE¹³.

A melhoria da qualidade, independência e eficácia dos sistemas judiciais nacionais é outro elemento importante na modernização da administração pública e tem um significado económico direto para a criação de empresas, a execução de contratos, incluindo contratos de trabalho, a recuperação de dívidas, os direitos de propriedade e direitos sociais, bem como no que diz respeito a todos os litígios com a administração pública sobre tributação e segurança social. Em resposta às recomendações dos últimos anos, vários Estados-Membros, nomeadamente a Itália, a Espanha, a Letónia, a Hungria e a Eslovénia, têm feito progressos

¹³ Ver COM(2013) 685 de 2.10.2013 para informações recentes pormenorizadas a nível da UE.

neste domínio, enquanto os progressos noutros países foram mais limitados. A Comissão recomenda o desenvolvimento de mais ações numa série de casos.

Os níveis elevados de corrupção têm um impacto negativo no ambiente empresarial, para além dos seus efeitos corrosivos mais gerais na sociedade. No seguimento das recomendações de anos anteriores e da publicação em 2014 do seu relatório de combate à corrupção¹⁴, a Comissão recomenda ações complementares para um certo número de Estados-Membros.

4. CONCLUSÃO

As medidas políticas sustentadas a todos os níveis desenvolvidas nos últimos anos permitiram colocar a economia da UE numa posição muito mais sólida. Impulsionada por uma clara determinação política de salvaguardar a integridade e o futuro da União Económica e Monetária, todas as vertentes da política económica têm visado a remodelação da governação económica, a melhoria dos fundamentos económicos e a criação de mecanismos de proteção financeira eficazes a fim de assegurar um modelo de crescimento mais sustentável no futuro.

As perspetivas económicas da UE estão agora a reforçar-se. No entanto, o crescimento continuará a ser desigual e frágil no período de 2014-2015, pelo que a dinâmica das reformas estruturais em curso deve ser mantida. Além disso, a longo prazo, o potencial de crescimento da UE continua ainda a ser relativamente baixo. Isso significa um ritmo lento na melhoria dos elevados níveis de desemprego e da difícil situação social e que o grande défice de investimento levará tempo a ser corrigido. A Comissão sublinhou numa série de recomendações a necessidade de políticas mais ativas em conjunturas favoráveis a fim de criar uma capacidade de resistência a conjunturas desfavoráveis. Dada a necessidade de níveis mais elevados e sustentáveis de crescimento e emprego, a Comissão salientou a necessidade de envidar esforços mais determinados em áreas políticas essenciais nos casos em que os esforços atuais não são suficientes.

O sistema de governação económica reforçada da UE demonstrará a sua utilidade também na era pós-crise. À medida que a Europa emerge gradualmente de uma profunda e prolongada crise económica, será importante aproveitar a oportunidade da consulta pública sobre a Estratégia Europa 2020, bem como da próxima revisão do pacote de dois atos legislativos e do pacote de seis atos legislativos, para rever as prioridades relativas ao crescimento e à criação de emprego e refletir mais aprofundadamente sobre o modo de utilização da coordenação política para os incentivar, prestando especial atenção à necessidade de coordenação no interior da área do euro.

O desafio fundamental para a UE nos próximos anos é de índole política. Os Estados-Membros tomaram medidas quando foi imediatamente necessário, por exemplo em matéria de consolidação orçamental, e adotaram algumas medidas em áreas da reforma estrutural. Mas com exceção dos países abrangidos por programas, o ritmo das mudanças necessárias tem sido mais lento e tímido do que o necessário. Fora do impacto imediato da crise, será mais difícil manter a dinâmica de reformas das políticas. Todavia, para que a UE possa crescer no futuro e ser capaz de colher os benefícios da globalização, deverá ter vontade

¹⁴ COM(2014) 38 de 3.2.2014.

política para realizar reformas estruturais e promover os investimentos. A Comissão considera que o ciclo de governação económica reforçada tem um papel importante a desempenhar neste processo, mas não pode substituir a vontade política necessária para conduzir a UE para um período de crescimento sustentável e de prosperidade. A União Económica e Monetária encontra-se ainda em fase de gestação e serão necessárias novas medidas para refletir verdadeiramente a interdependência entre as economias da Europa, em especial das que partilham a mesma moeda.

ANEXO 1 - PANORÂMICA DAS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍS RELATIVAS AO PERÍODO DE 2014-2015

	Finanças públicas				Setor financeiro		Reformas estruturais					Emprego e políticas sociais					
	Finanças públicas sólidas	Regimes de pensões e de cuidados de saúde	Quadro orçamental	Fiscalidade	Serviços bancários e acesso ao financiamento	Mercado da habitação	Indústrias de rede	Concorrência no setor dos serviços	Administração pública e regulamentação inteligente	I&D e inovação	Eficiência na utilização dos recursos	Participação no mercado de trabalho	Política ativa do mercado de trabalho	Mecanismos de fixação de salários	Segmentação do mercado de trabalho	Ensino e formação	Pobreza e inclusão social
AT																	
BE																	
BG																	
CZ																	
DE																	
DK																	
EE																	
ES																	
FI																	
FR																	
HR																	
HU																	
IE																	
IT																	
LT																	
LU																	
LV																	
MT																	
NL																	
PL																	
PT																	
RO																	
SE																	
SI																	
SK																	
UK																	

Nota: Recomendações específicas por país relativas ao período de 2014-2015 propostas pela Comissão em 2 de junho de 2014. Chipre e Grécia devem cumprir os compromissos assumidos no âmbito dos programas de assistência financeira da UE/FMI. As recomendações para Portugal estão condicionadas à saída do programa. Para mais informações: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

ANEXO 2 – PANORAMA DOS OBJETIVOS DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020¹⁵

* Países que expressaram o seu objetivo nacional em relação a um indicador diferente do indicador do objetivo central da UE.

Objetivos dos Estados-Membros	Taxa de emprego (em %)	I&D (em % do PIB)	Objetivos de redução de emissões (em comparação com os níveis de 2005) ¹⁶	Energias renováveis (em % do consumo final bruto de energia)	Eficiência energética ¹⁷	Abandono escolar precoce em %	Ensino superior em %	Diminuição da população em risco de pobreza ou de exclusão social (em número de pessoas)
Objetivo central da UE	75%	3%	-20% (em comparação com os níveis de 1990)	20%	20%	<10%	40%	20 000 000
AT	77-78%	3,76%	-16%	34%	31,5	9,5%	38% (incluindo CITE 4/4a)	235 000
BE	73,2%	3,0%	-15%	13%	43,7	9,5%	47%	380 000
BG	76%	1,5%	20%	16%	15,8	11%	36%	260 000 (pessoas que vivem em situação de pobreza monetária)*
CY	75-77%	0,5%	-5%	13%	2,8	10%	46%	27 000
CZ	75%	1% (setor público apenas)	9%	13%	39,6	5,5%	32%	Manter o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social ao nível de 2008 (15,3% da população total) com esforços para uma redução de 30 000
DE	77%	3%	-14%	18%	276,6	<10%	42% (incluindo CITE 4)	320 000 (desempregados de longa duração)*
DK	80%	3%	-20%	30%	17,8	<10%	>40%	22 000 (pessoas que vivem em agregados familiares com fraca intensidade do trabalho)*
EE	76%	3%	11%	25%	6,5	9,5%	40%	Redução da taxa de risco de pobreza para 15 % após transferências sociais, o que equivale a uma diminuição em termos absolutos de 36 248

¹⁵ Os objetivos nacionais conforme definidos nos Programas Nacionais de Reformas (PNR) em abril de 2014.

¹⁶ Os objetivos nacionais de redução de emissões definidos na Decisão 2009/406/CE (Decisão Partilha de Esforços) dizem respeito às emissões não abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão. As emissões abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão serão reduzidas em 21 %, em comparação com os níveis de 2005. A correspondente redução geral de emissões será de -20%, em comparação com os níveis de 1990. Foram definidos objetivos em termos de redução das emissões ou aumento máximo das emissões.

¹⁷ A Diretiva Eficiência Energética (2012/27/UE) estabelece, no seu artigo 3.º, n.º 1, alínea a), que o consumo de energia da União Europeia para 2020 não pode ser superior a 1474 Mtep de energia primária ou 1078 Mtep de energia final. Este quadro apenas indica os níveis de consumo de energia primária até 2020, expressos em Mtep.

Objetivos dos Estados-Membros	Taxa de emprego (em %)	I&D (em % do PIB)	Objetivos de redução de emissões (em comparação com os níveis de 2005) ¹⁶	Energias renováveis (em % do consumo final bruto de energia)	Eficiência energética ¹⁷	Abandono escolar precoce em %	Ensino superior em %	Diminuição da população em risco de pobreza ou de exclusão social (em número de pessoas)
								peças*
EL	70%	1,21%	-4%	20%	27,1	9,7%	32%	450 000
ES	74%	2%	-10%	20%	121,6	15% (abandono escolar precoce)	44%	1 400 000-1 500 000
FI	78%	4%	-16%	38%	35,9	8%	42% (definição nacional estrita)	770 000 pessoas que vivem em risco de pobreza ou exclusão social, o que equivale a uma diminuição em termos absolutos de 140 000 pessoas
FR	75%	3%	-14%	23%	236,3	9,5%	50% (17-33 anos)	1 900 000
HR	62,9%	1,4%	11%	20%	9,19	4%	35%	Redução do número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social para 1 220 000, o que equivale a uma redução de 152 000 pessoas em comparação com 2011
HU	75%	1,8%	10%	14,65%	26,6	10%	30,3%	450 000
IE	69-71%	cerca de 2% (2,5 % do PIB)	-20%	16%	13,9	8%	60%	200 000 (pessoas em situação de pobreza combinada)*
IT	67-69%	1,53%	-13%	17%	158,0	16%	26-27%	2 200 000
LT	72,8%	1,9%	15%	23%	6 485	<9%	48,7%	Reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social para 814 000
LU	73%	2,3-2,6%	-20%	11%	4,482	<10%	66%	6 000
LV	73%	1,5%	17%	40%	5,37	10%	34-36%	121 000 (pessoas em risco de pobreza após as transferências sociais e/ou que vivem em agregados familiares com muito fraca intensidade de trabalho)*
MT	70%	2%	5%	10%	0,825	10%	33%	6 560
NL	80%	2,5 %	-16%	14%	60,7	<8 %	>40%	100 000 (pessoas no grupo etário 0-64 em agregados familiares sem emprego)*
PL	71%	1,7%	14%	15%	96,4	4,5%	45%	1 500 000
PT	75%	2,7-3,3%	1%	31%	22,5	10%	40%	200 000
RO	70%	2%	19%	24%	42,99	11,3%	26,7%	580 000
SE	>80%	4%	-17%	49%	43,4	<10%	40-45%	Redução da percentagem de mulheres e

Objetivos dos Estados-Membros	Taxa de emprego (em %)	I&D (em % do PIB)	Objetivos de redução de emissões (em comparação com os níveis de 2005) ¹⁶	Energias renováveis (em % do consumo final bruto de energia)	Eficiência energética ¹⁷	Abandono escolar precoce em %	Ensino superior em %	Diminuição da população em risco de pobreza ou de exclusão social (em número de pessoas)
								homens com idades entre 20-64 anos que não fazem parte da população ativa (à exceção dos estudantes a tempo inteiro), de desempregados de longa duração ou de trabalhadores em licença prolongada por doença, para um nível claramente inferior a 14 %*
SI	75%	3%	4%	25%	7,313	5%	40%	40 000
SK	72%	1,2%	13%	14%	16,2	6%	40%	170 000
UK	Sem objetivo no PNR	Sem objetivo no PNR	-16%	15%	177,6	Sem objetivo no PNR	Sem objetivo no PNR	Objetivos quantitativos existentes no Ato contra a Pobreza Infantil de 2010 e na Estratégia sobre Pobreza Infantil de 2011-2014*

Overview of 2014 country specific recommendations (CSRs) related to the Investing in Children Recommendation

The table below gives an overview by topic of the country-specific-recommendations that were issued in June 2014 at the end of the European Semester by the Council to the various Member States in the area of child poverty and well-being. More attention for youth activation, inclusive education/early school leaving and ECEC/childcare are the policy recommendations that have emerged most frequently from the discussion between the Commission and the Member States during latest 2014 European Semester.

Policy Topic	Countries receiving a CSR
Income support	IE, IT, UK, ES, HU, BG, RO, PT, LV
Efficiency/effectiveness	FI, RO, EE ,HR, LV, ES, BG
ECEC/childcare (access, affordability, quality)	IE, IT, SK, RO, PL, DE, EE, CZ, AT, UK
Inclusive education/ Early school leaving	SE, ES, SK, RO, PT, MT, IT, DK, FR, CZ, BE, AT, PL, HU, HR, EE, BG
Affordable housing	UK, SE, NL
Financial disincentives	NL, LU, DE, BE, IT, AT, FR, EE, IE
Reconciliation	MT, PL
Youth activation	LU, LT, LV, UK, SE, FI, SK, SL, PT, HU, IT, HR, FR, ES, IE, DK, BG, BE
Health	LV
Roma	CZ, HU, BG, RO, SK, HU

The final text of all the CSRs for the European Semester 2014 as adopted by the Council (ECOFIN) on 08/07/2014 can be found at:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143710.pdf

Given that Cyprus and Greece are subject to macroeconomic adjustment programmes no country-specific recommendations for these two countries were formulated to avoid duplication. Below the actual text of the CSRs related to child poverty and well-being as published by the Council is briefly presented for each of the other 26 Member States.

Belgium

4. Increase labour market participation, in particular by reducing financial disincentives to work, increasing labour market access for disadvantaged groups such as the young and people with a migrant background, improving professional mobility and addressing skills shortages and mismatches as well as early school leaving. Across the country, strengthen partnerships of public authorities, public employment services and education institutions to provide early and tailor-made support to the young.

Bulgaria

3. Improve the efficiency of the Employment Agency by developing a performance monitoring system and better targeting the most vulnerable, such as low-skilled and elderly workers, the long-term unemployed and Roma. Extend the coverage and effectiveness of active labour market policies to match the profiles of job-seekers, and reach out to non-registered young people who are not in employment, education or training, in line with the objectives of a youth guarantee. Improve the effective coverage of unemployment benefits and social assistance and their links with activation measures. Take forward the comprehensive review of minimum thresholds for social security contributions so as to make sure that the system does not price the low-skilled out of the labour market. Establish, in consultation with social partners, transparent guidelines for the adjustment of the statutory minimum wages taking into account the impact on employment and competitiveness. In order to alleviate poverty, further improve the accessibility and effectiveness of social services and transfers for children and older people.

4. Adopt the School Education Act and pursue the reforms of vocational and higher education in order to increase the level and relevance of skills acquired at all levels, while fostering partnerships between educational institutions and business with a view to better aligning outcomes to labour market needs. Strengthen the quality of vocational education and training institutions and improve access to lifelong learning. Step up efforts to improve access to quality inclusive pre-school and school education of disadvantaged children, in particular Roma, and implement strictly the rules linking the payment of child allowance to participation in education

Czech Republic

4. Increase participation of unemployed youth in individualised services. Increase considerably the availability of affordable and quality childcare facilities and services, with a focus on children up to three years old.

5. In compulsory education, make the teaching profession more attractive, implement a comprehensive evaluation framework and support schools and pupils with poor outcomes. Increase the inclusiveness of education, in particular by promoting the participation of socially disadvantaged and Roma children in particular in early childhood education.

Denmark

2. Take further measures to improve the employability of people at the margins of the labour market. Improve educational outcomes, in particular for young people with a migrant

background, and the effectiveness of vocational training. Facilitate the transition from education to the labour market, including through a wider use of work-based training and apprenticeships.

Germany

2. Improve conditions that further support domestic demand, inter alia by reducing high taxes and social security contributions, especially for low-wage earners. When implementing the general minimum wage, monitor its impact on employment. Improve the employability of workers by further raising the educational achievement of disadvantaged people and by implementing more ambitious activation and integration measures in the labour market, especially for the long-term unemployed. Take measures to reduce fiscal disincentives to work, in particular for second earners, and facilitate the transition from mini-jobs to forms of employment subject to full mandatory social security contributions. Address regional shortages in the availability of fulltime childcare facilities and all-day schools while improving their overall educational quality.

Ireland

3. Pursue further improvements in active labour market policies, with a particular focus on the long-term unemployed, the low-skilled and, in line with the objectives of a youth guarantee, young people. Advance the ongoing reform of the further education and training (FET) system, employment support schemes and apprenticeship programmes. Offer more workplace training; improve and ensure the relevance of FET courses and apprenticeships with respect to labour market needs. Increase the level and quality of support services provided by the Intreo labour offices. Put in place a seamless FET referrals system between Intreo offices and Education and Training Boards.

4. Tackle low work intensity of households and address the poverty risk of children through tapered withdrawal of benefits and supplementary payments upon return to employment. Facilitate female labour market participation by improving access to more affordable and full-time childcare, particularly for low income families.

Estonia

2. Improve incentives to work through measures targeted at low income earners. Target activation efforts by ensuring the timely adoption and implementation of the work capacity reform. Increase the efficiency and cost-effectiveness of family policy while improving the availability and accessibility of childcare.

3. To ensure the labour-market relevance of education and training systems, improve skills and qualification levels by expanding lifelong learning measures and systematically increasing participation in vocational education and training, including in apprenticeships.

Spain

3. Enhance the effectiveness and targeting of active labour market policies, including hiring subsidies, particularly for those facing more difficulties in accessing employment. Reinforce the

coordination between labour market and education and training policies. Accelerate the modernisation of public employment services to ensure effective personalised counselling, adequate training and job-matching, with special focus on the long-term unemployed. Ensure the effective application of public-private cooperation in placement services before the end of 2014, and monitor the quality of services provided. Ensure the effective functioning of the Single Job Portal and combine it with further measures to support labour mobility.

4. Implement the 2013-2016 Youth Entrepreneurship and Employment Strategy and evaluate its effectiveness. Provide good quality offers of employment, apprenticeships and traineeships for young people and improve the outreach to non-registered unemployed young people, in line with the objectives of a youth guarantee. Effectively implement the new educational schemes to increase the quality of primary and secondary education. Enhance guidance and support for groups at risk of early school leaving. Increase the labour-market relevance of vocational education and training and of higher education, in particular by enhancing the cooperation with employers and supporting the training of trainers and tutors.

5. Implement the 2013-2016 National Action Plan on Social Inclusion and assess its effectiveness covering the full range of its objectives. Strengthen administrative capacity and coordination between employment and social services in order to provide integrated pathways to support those at risk, and boost, among the Public Administrations responsible for the minimum income schemes, streamlined procedures to support transitions between minimum income schemes and the labour market. Improve the targeting of family support schemes and quality services favouring low-income households with children, to ensure the progressivity and effectiveness of social transfers.

France

6. Take additional measures to reform the unemployment benefit system in association with social partners, in order to guarantee its sustainability while ensuring that it provides adequate incentives to return to work.

7. Pursue the modernisation of vocational education and training, implement the reform of compulsory education, and take further actions to reduce educational inequalities in particular by strengthening measures on early school leaving. Ensure that active labour market policies effectively support the most vulnerable groups. Improve the transition from school to work, in particular by stepping up measures to further develop apprenticeship with a specific emphasis on the low-skilled.

Croatia

3. Strengthen the effectiveness and reach of active labour market policies by reinforcing the administrative capacities of the public employment services, including at regional level, and by increasing the coverage of the young, long-term unemployed and older workers. Prioritise outreach to non-registered youth and mobilise the private sector to offer more apprenticeships, in line with the objectives of a youth guarantee. ... Implement measures to improve the labour market relevance and quality of education outcomes by modernising the qualification systems,

by putting in place quality assurance mechanisms and by improving school-to-work transitions, in particular through strengthening vocational education and work-based learning.

4. Review tax and benefits systems by the end of 2014, and present an action plan to improve the reactivation of inactive and unemployed persons. Strengthen the effectiveness and transparency of the social protection system by further consolidating benefits, unifying eligibility criteria and linking data from all relevant levels and government entities in the "one-stop shop". Improve the effectiveness and adequacy of social assistance benefits through their better targeting.

Italy

5. Adopt effective action to promote female employment, by adopting measures to reduce fiscal disincentives for second earners by March 2015 and providing adequate care services. Provide adequate services across the country to non-registered young people and ensure stronger private sector commitment to offering quality apprenticeships and traineeships by the end of 2014, in line with the objectives of a youth guarantee. To address exposure to poverty and social exclusion, scale-up the new pilot social assistance scheme, in compliance with budgetary targets, guaranteeing appropriate targeting, strict conditionality and territorial uniformity, and strengthening the link with activation measures. Improve the effectiveness of family support schemes and quality services favouring low-income households with children.

6. Implement the National System for Evaluation of Schools to improve school outcomes in turn and reduce rates of early school leaving. Increase the use of work-based learning in upper secondary vocational education and training and strengthen vocationally-oriented tertiary education. Create a national register of qualifications to ensure wide recognition of skills.

Latvia

2. Provide career guidance at all education levels, improve the quality of vocational education and training, including by strengthening apprenticeship, and make progress as regards the employability of young people including by putting in place outreach measures for non-registered youth not in employment, education or training.

3. Reform social assistance and its financing further to ensure better coverage, adequacy of benefits, strengthened activation and targeted social services. Increase coverage of active labour market policies. Improve the cost-effectiveness, quality and accessibility of the healthcare system.

Lithuania

3. Address persistent skills mismatches by improving the labour-market relevance of education inter alia based on skills forecast systems and promote life-long learning. In order to increase the employability of young people, prioritise offering quality apprenticeships, other forms of work-based learning, and strengthen partnership with the private sector. Review the appropriateness of labour legislation, in particular with regard to the framework for labour contracts and for working-time arrangements, in consultation with social partners.

4. Ensure adequate coverage of those most in need and continue to strengthen the links between cash social assistance and activation measures.

Luxembourg

No recommendations on children or families.

Hungary

3. Reduce the tax wedge for low-income earners, inter alia by improving the efficiency of environmental taxes.

4. Strengthen well-targeted active labour market policy measures, inter alia by accelerating the introduction of the client profiling system of the Public Employment Service. Put in place the planned youth mentoring network and coordinate it with education institutions and local stakeholders to increase outreach. Review the public works scheme to evaluate its effectiveness in helping people find subsequent employment and further strengthen its activation elements. Consider increasing the period of eligibility for unemployment benefits, taking into account the average time required to find new employment and link to activation measures. Improve the adequacy and coverage of social assistance while strengthening the link to activation. In order to alleviate poverty, implement streamlined and integrated policy measures to reduce poverty significantly, particularly among children and Roma.

Malta

No recommendations on children or families.

The Netherlands

2. When the economic environment allows, step up efforts to reform the housing market by accelerating the reduction in mortgage interest tax deductibility, by providing for a more market-oriented pricing mechanism in the rental market, and by further relating rents to household income in the social housing sector. Monitor the effects of the social housing reforms in terms of accessibility and affordability for low-income households. Continue efforts to refocus social housing policies to support households most in need.

4. Take further measures to enhance labour market participation particularly among people at the margins of the labour market and to reduce tax disincentives on labour.

Austria

3. Reduce the high tax wedge on labour for low-income earners by shifting taxation to sources less detrimental to growth, such as recurrent taxes on immovable property, including by updating the tax base. Reinforce measures to improve labour market prospects of people with a migrant background, women and older workers. This includes further improving childcare and

long-term care services and the recognition of migrants' qualifications. Improve educational outcomes in particular for disadvantaged young people including those with a migrant background, by enhancing early childhood education and reducing the negative effects of early tracking. Further improve strategic planning in higher education and enhance measures to reduce dropouts.

Poland

2. Strengthen efforts to reduce youth unemployment, in particular by further improving the relevance of education to labour market needs, increasing the availability of apprenticeships and work-based learning places and by strengthening outreach to unregistered youth and the cooperation between schools and employers, in line with the objectives of a youth guarantee.
3. Continue efforts to increase female labour market participation, in particular by taking further steps to increase the availability of affordable quality childcare and pre-school education and ensuring stable funding.

Portugal

3. Address the high youth unemployment, in particular by effective skills anticipation and outreach to non-registered young people, in line with the objectives of a youth guarantee. Ensure adequate coverage of social assistance, including the minimum income scheme, while ensuring effective activation of benefit recipients.
4. Improve the quality and labour-market relevance of the education system in order to reduce early school leaving and address low educational performance rates. Ensure efficient public expenditure in education and reduce skills mismatches, including by increasing the quality and attractiveness of vocational education and training and fostering cooperation with the business sector.

Romania

4. Strengthen active labour-market measures and the capacity of the National Employment Agency. Pay particular attention to the activation of unregistered young people.
5. Increase the quality and access to vocational education and training, apprenticeships, tertiary education and of lifelong learning and adapt them to labour market needs. Ensure better access to early childhood education and care.
6. In order to alleviate poverty, increase the efficiency and effectiveness of social transfers, particularly for children, and continue reform of social assistance, strengthening its links with activation measures. Step up efforts to implement the envisaged measures to favour the integration of Roma in the labour market, increase school attendance and reduce early school leaving, through a partnership approach and a robust monitoring mechanism.

Slovenia

3. Take measures for further decreasing segmentation, in particular addressing the efficiency of incentives for hiring young and older workers and the use of civil law contracts. Adopt the Act on Student Work. Prioritise outreach to non-registered young people ensuring adequate public employment services capacities.

Slovakia

3. Effectively tackle youth unemployment by improving early intervention, in line with the objectives of a youth guarantee. Improve incentives for women's employment, by enhancing the provision of childcare facilities, in particular for children below three years of age.

4. Take measures to increase the quality of teaching in order to raise educational outcomes. Reinforce the provision of work-based learning in companies in vocational education and training. Adapt accreditation, funding and governance measures to encourage the creation of profession-oriented bachelor-level programmes. Adopt systemic measures to improve access to high quality and inclusive pre-school and school education for marginalised communities, including Roma and take steps to increase their wider participation in vocational training and higher education.

Finland

2. Ensure effective implementation of the ongoing administrative reforms concerning municipal structure and social and healthcare services, in order to increase the cost-effectiveness in the provision of public services.

3. Improve the labour-market prospects of young people, with a particular focus on vocational education and targeted activation measures.

Sweden

2. Moderate household sector credit growth and private indebtedness. To this end, reduce the effects of the debt bias in personal income taxation by gradually limiting tax deductibility of interest payments on mortgages and/or by increasing recurrent property taxes. Take further measures to increase the pace of amortisation of mortgages.

3. Further improve the efficiency of the housing market through continued reforms of the rent-setting system. In particular, allow more market-oriented rent levels by moving away from the utility value system and further liberalising certain segments of the rental market, and greater freedom of contract between individual tenants and landlords. Decrease the length and complexity of the planning and appeal processes, by reducing and merging administrative requirements, harmonising building requirements and standards across municipalities and increasing transparency for land allotment procedures. Encourage municipalities to make their own land available for new housing developments.

4. Take appropriate measures to improve basic skills and facilitate the transition from education to the labour market, including through a wider use of work-based training and apprenticeships. Reinforce efforts to target labour market and education measures more effectively towards low-educated young people and people with a migrant background. Increase early intervention and outreach to young people who are unregistered with the public services.

United Kingdom

2. Deploy appropriate measures to respond to the rapid increases in property prices in areas that account for a substantial share of economic growth in the United Kingdom, particularly London, and mitigate risks related to high mortgage indebtedness. Monitor the Help to Buy 2 scheme and adjust it if deemed necessary. Consider reforms to the taxation of land and property including measures on the revaluation of property to alleviate distortions in the housing market. Continue efforts to increase the supply of housing.

3. Maintain commitment to the Youth Contract, especially by improving skills that meet employer needs. Ensure employer engagement by placing emphasis on addressing skills mismatches through more advanced and higher level skills provision and furthering apprenticeship offers. Reduce the number of young people with low basic skills.

4. Continue efforts to reduce child poverty in low-income households, by ensuring that the Universal Credit and other welfare reforms deliver adequate benefits with clear work incentives and support services. Improve the availability of affordable quality childcare.



Bruxelas, 14.4.2014
COM(2014) 224 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Relatório 2013 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União
Europeia**

{SWD(2014) 141 final}
{SWD(2014) 142 final}

1. INTRODUÇÃO

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a Carta) é dirigida, em primeiro lugar, às instituições da União, complementando os sistemas nacionais sem os substituir. Os Estados-Membros estão sujeitos aos seus próprios sistemas constitucionais e aos direitos fundamentais neles estabelecidos. Conforme o disposto no artigo 51.º da Carta, os Estados-Membros devem ter apenas em consideração a Carta quando as suas medidas nacionais aplicam o direito da UE.

O presente relatório evidencia o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia (o Tribunal) na aplicação da Carta, nomeadamente no que diz respeito à mais recente evolução da sua jurisprudência sobre a aplicabilidade da Carta nos Estados-Membros.

O relatório tem também em consideração a forma como as instituições têm respeitado e promovido, sob o controlo do Tribunal, os direitos fundamentais em todas as suas iniciativas, nomeadamente através do desenvolvimento de nova legislação, de novas políticas e medidas de execução.

Por último, o relatório sublinha a importância da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e os progressos alcançados com a adesão da UE a este instrumento.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão anexado ao presente relatório (anexo 1) fornece informações pormenorizadas relativas à aplicação da Carta, ilustrando problemas concretos que afetam os cidadãos. Os progressos alcançados com a implementação da Estratégia 2010-2015 para a igualdade entre mulheres e homens são apresentados num anexo à parte (anexo 2).

2. APLICABILIDADE DA CARTA AOS ESTADOS-MEMBROS

Os juízes nacionais estão cada vez mais conscientes do impacto da Carta e interrogam o Tribunal¹ sobre a sua aplicação e interpretação no âmbito dos processos prejudiciais².

Para determinar se uma situação é abrangida pelo âmbito de aplicação da Carta, tal como definido no artigo 51.º, o Tribunal verifica, em particular, se a legislação nacional pertinente se destina a transpor uma disposição do direito da UE, a natureza dessa legislação, se persegue outros objetivos além dos abrangidos pelo direito da União e se existem regras do direito da UE específicas para esta matéria ou suscetíveis de a afetar³.

Três processos recentes constituem bons exemplos de situações em que o Tribunal considerou que os Estados-Membros **não se encontravam numa situação de aplicação do direito da União** e que, por conseguinte, a Carta não se aplicava.

Em primeiro lugar, no processo *Pringle*⁴, o Tribunal de Justiça declarou que quando os Estados-Membros instituíssem um mecanismo permanente para a resolução de

¹ Para uma visão global dos pedidos de decisão prejudicial referentes à Carta apresentados ao Tribunal de Justiça em 2013, cf. apêndice II.

² Ver o artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE).

³ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 18 de dezembro de 1997, no processo C-309/96 *Annibaldi*, n.º 21 a 23, e acórdão de 8 de novembro de 2012, processo C-40/11 *Iida*, n.º 79.

⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 27 de novembro de 2012, no processo C-370/12, *Thomas Pringle/ Governo da Irlanda*.

crises para os países da zona euro, estes não estavam a aplicar o direito da UE. Os Tratados não conferem qualquer competência específica à UE para a instituição de tal mecanismo. Por conseguinte, os Estados-Membros não estavam a implementar o direito da UE ao abrigo do artigo 51.º e a Carta não se aplicava.

Em segundo lugar, no processo *Fierro e Marmorale*⁵, o Tribunal examinou a legislação italiana que exige a anulação de uma escritura de venda de um bem imóvel, caso este tenha sido modificado sem ter em consideração o regulamento urbanístico. Este tipo de anulação automática dificulta o exercício do direito de propriedade (artigo 17.º⁶). O Tribunal de Justiça declarou este processo inadmissível uma vez que não existia qualquer relação entre a legislação nacional em matéria de urbanismo e o direito da União.

Em terceiro lugar, no processo *Cholakova*⁷, o Tribunal examinou uma situação em que a polícia búlgara procedeu à detenção de Gena Cholakova, porque esta última recusou-se a apresentar o seu bilhete de identidade durante um controlo policial. O Tribunal de Justiça considerou que, uma vez que Gena Cholakova não manifestou a intenção de abandonar o território búlgaro, o processo revelou ser unicamente da competência da legislação nacional. O Tribunal decidiu que o processo não era da sua competência e declarou-o inadmissível.

Existem atualmente três situações em que é **claro que deve ser desencadeada a aplicação da Carta**.

Em primeiro lugar, a «aplicação do direito da UE» abrange **a atividade legislativa e as práticas administrativas e judiciais de um Estado-Membro no cumprimento das suas obrigações ao abrigo do direito da União**. Tal ocorre, nomeadamente, quando os Estados-Membros garantem uma proteção judicial efetiva para salvaguardar os direitos conferidos aos cidadãos pelo direito da UE, tal como são obrigados conforme o disposto no artigo 19.º, n.º 1 do Tratado da União Europeia (TUE). A diretiva relativa à liberdade de circulação⁸ permite aos Estados-Membros restringir a livre circulação dos cidadãos da União por motivos de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. O Tribunal declarou, no processo *ZZ*, que o motivo para tal restrição deveria ser comunicado à parte interessada.⁹ Neste caso, o motivo para a não admissão do Reino Unido não foi divulgado por razões de segurança nacional. O Tribunal afirmou que um indivíduo tem o direito de ser informado acerca do motivo que levou a uma decisão de recusa de entrada, uma vez que a proteção de segurança nacional não pode negar o direito a um processo equitativo, sob pena de privar o direito de recurso da sua eficácia (artigo 47.º).

Em segundo lugar, o Tribunal estabeleceu que a Carta se aplica **quando uma autoridade de um Estado-Membro exerce um poder de apreciação que lhe foi conferido pelo direito da União**. No processo *Kaveh Puid*¹⁰, o Tribunal confirmou a sua jurisprudência estabelecida previamente¹¹ e declarou que um Estado-Membro

⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 30 de maio de 2013, no processo C-106/13, *Francesco Fierro e Fabiana Marmorale* contra *Edoardo Ronchi e Cosimo Scocozza*.

⁶ Os artigos subsequentes referidos entre parênteses são artigos da Carta.

⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 6 de junho de 2013, no processo C-14/13, *Gena Ivanova Cholakova*.
⁸ Diretiva 2004/38/CE (JO L 158, p. 77).

⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 4 de junho de 2013, no processo C-300/11, *ZZ/Secretary of State for the Home Department*.

¹⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 14 de novembro de 2013, no processo C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid*.

¹¹ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de dezembro de 2011, nos processos apensos C-411/10 e C-493/10, *NS/Secretary of State for the Home Department*.

não deve transferir um requerente de asilo para o Estado-Membro inicialmente designado como responsável, se existirem motivos graves e válidos para acreditar que o requerente teria de enfrentar um risco real de ser submetido a tratamentos desumanos ou degradantes, em violação do artigo 4.º da Carta.

Por último, pode considerar-se que aplicam o direito da UE as medidas nacionais relacionadas com o desembolso de fundos da UE em regime de gestão partilhada. No processo *Blanka Soukupová*¹², o Tribunal declarou que, mediante a implementação do Regulamento n.º 1257/1999 do Conselho relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural, é exigido aos Estados-Membros que respeitem os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, consagrados nos artigos 20.º, 21.º, n.º 1, e no artigo 23.º da Carta. Quando concedem apoio à reforma antecipada dos agricultores idosos, os Estados-Membros são obrigados a assegurar a igualdade de tratamento entre mulheres e homens, e a proibirem qualquer tipo de discriminação fundada no sexo.

Uma decisão amplamente debatida em 2013 no que concerne à **aplicabilidade da Carta** foi o **acórdão Åkerberg Fransson**¹³. Este acórdão constitui uma etapa importante no processo de clarificação em curso da interpretação do artigo 51.º da Carta.

O Tribunal de Justiça foi convidado a esclarecer se os casos de direito nacional que cumprem os objetivos fixados no direito da União constituem, igualmente, situações em que o direito da UE é «aplicado» nos termos do artigo 51.º da Carta. O processo foi apresentado ao Tribunal para obter uma decisão a título prejudicial, por um tribunal de primeira instância da Suécia que não tinha a certeza se um processo penal por evasão fiscal, no contexto de declarações do IVA, podia ser movido contra o requerido, caso uma sanção administrativa fiscal já tivesse sido imposta pelo mesmo ato de declaração de informações falsas. Esse processo devia ser examinado com base no princípio *ne bis in idem* (direito a não ser punido penalmente duas vezes por uma mesma infração), consagrado no artigo 50.º da Carta, ainda que a legislação nacional subjacente a estas sanções administrativas e a este processo penal não tenha sido adotada para transpor o direito da UE.

O Tribunal chamou a atenção para o facto de que, ao abrigo do direito da União, os Estados-Membros têm a obrigação de garantir a cobrança da totalidade do IVA devido, de combater atividades ilícitas que afetem os interesses financeiros da UE e de tomar as mesmas medidas que utilizam para combater as fraudes suscetíveis de afetarem os seus próprios interesses financeiros, no combate à fraude lesiva dos interesses financeiros da UE.¹⁴

Os recursos próprios da UE englobam as receitas provenientes da aplicação de uma taxa uniforme à matéria coletável do IVA, determinada segundo as normas da UE. Existe, por conseguinte, uma relação direta entre a cobrança das receitas provenientes do IVA no âmbito do direito da UE aplicável e a disponibilidade dos recursos do IVA correspondentes para o orçamento da UE. Qualquer lacuna na cobrança das receitas do IVA, a nível nacional, pode ter uma incidência no orçamento da União. O Tribunal de Justiça declarou que, «[o]s direitos fundamentais garantidos pela Carta (...) devem ser respeitados quando uma regulamentação nacional é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União Europeia, não

¹² Acórdão do Tribunal de Justiça, de 11 de abril de 2013, no processo C-401/11, *Blanka Soukupová*.

¹³ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 26 de fevereiro de 2013, no processo C-617/10, *Aklagaren/Hans Åkerberg Fransson*.

¹⁴ *Ibid.*, n.º 26.

*podendo existir situações que sejam abrangidas pelo direito da União, sem que esses direitos fundamentais sejam aplicáveis. A aplicabilidade do direito da União Europeia implica a aplicabilidade dos direitos fundamentais garantidos pela Carta».*¹⁵ De acordo com o Tribunal, o direito nacional, neste contexto, «*destina-se a sancionar uma violação das disposições da [dita] diretiva e visa, por conseguinte, aplicar a obrigação imposta pelo Tratado aos Estados-Membros de sancionar de maneira efetiva os comportamentos prejudiciais para os interesses financeiros da União».*¹⁶

Quanto ao resultado do processo, o Tribunal observou que o princípio que visa evitar que uma pessoa seja punida duas vezes pela mesma infração não se opõe a que um Estado-Membro imponha, pelos mesmos atos, uma combinação de sanções fiscais e penais, desde que as sanções fiscais não disponham de um caráter penal.

3. AÇÕES PARA PROMOVER A APLICAÇÃO EFETIVA DA CARTA

Todas as políticas da UE promovem os direitos fundamentais. Quando a UE tem competência para agir, a Comissão propõe atos legislativos que concretizam os direitos e os princípios enunciados na Carta. A Comissão toma, igualmente, medidas ativas que visam promover a Carta e reforçar o respeito pelo direito da União, através da instauração de processos por infração contra os Estados-Membros.

A observância da Carta pelas próprias instituições é analisada pelo Tribunal, que verifica a conformidade dos atos da União com a Carta.

3.1. Legislação da União

A Comissão garante e verifica cuidadosamente que todas as **propostas legislativas** respeitam e promovem os direitos fundamentais. A Comissão segue esta abordagem ao longo de todo o processo legislativo, desde a própria proposta, até ao debate da mesma durante as negociações entre as instituições da UE e à sua adoção definitiva.

3.1.1. Propostas legislativas

No domínio do direito penal, **a Comissão propôs cinco medidas jurídicas para promover ainda mais o programa relativo aos direitos processuais** e para reforçar os fundamentos da política europeia em matéria de justiça penal. Estas medidas incluem três propostas de diretivas sobre:

- o reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal (artigos 48.º e 47.º);
- garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal (artigos 24.º e 49.º);
- apoio judiciário provisório para suspeitos ou arguidos privados de liberdade, bem como apoio judiciário nos processos relativos ao mandado de detenção europeu (artigo 47.º, n.º 3).

Estas medidas incluem também duas recomendações, uma relativa às garantias processuais a favor de pessoas vulneráveis consideradas suspeitas ou arguidas em processos penais e a outra relativa ao direito ao apoio judiciário para suspeitos ou arguidos em processo penal (artigo 47.º)¹⁷.

¹⁵ Ibid., n.º 21.

¹⁶ Ibid., n.º 28.

¹⁷ COM(2013) 821, 822 e 824 de 27.11.2013 e COM(2013) 8178 e 8179 de 27.11.2013.

A fim de reforçar o princípio de confiança mútua em que se baseia a cooperação judicial, é essencial que as medidas de direito penal estejam alicerçadas em parâmetros europeus sólidos em matéria de direitos processuais e de direitos das vítimas, conforme o disposto na Carta.

A Comissão garantiu, igualmente, a proteção efetiva da confidencialidade da profissão de advogado no âmbito da legislação da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. A **diretiva contra o branqueamento de capitais** proposta em fevereiro de 2013 impõe uma obrigação de, no âmbito de um determinado número de atividades profissionais, se comunicar às autoridades todas as suspeitas de branqueamento de capitais ou de financiamento de terrorismo. No entanto, tendo em conta a importância fundamental do direito de defesa (artigo 48.º), a diretiva proposta exige aos Estados-Membros que não apliquem esta obrigação aos advogados em determinadas circunstâncias, por exemplo quando se tratem de informações obtidas no decorrer da apreciação da situação jurídica de um cliente.¹⁸

Além disso, a Comissão garantiu uma via de recurso para **os trabalhadores no exercício do seu direito de livre circulação na União Europeia**. Esta proposta legislativa¹⁹ visa, entre outros aspetos, introduzir uma obrigação jurídica para os Estados-Membros de fornecerem aos trabalhadores em mobilidade na UE vias de recurso adaptadas a nível nacional (artigo 47.º).

Em setembro de 2013, a Comissão propôs um regulamento relativo aos índices utilizados como **índices de referência no contexto dos instrumentos e contratos financeiros**.²⁰ O regulamento proposto visa submeter os índices de referência, fornecidos pelos agentes de mercado no setor financeiro a normas e a uma supervisão mais claras. A proposta de regulamento pretendia ainda conferir poderes de controlo e coercivos às autoridades competentes, incluindo o acesso a transferência de dados, mediante solicitação. A Comissão avaliou a incidência desta proposta sobre diversos direitos protegidos pela Carta: a proteção de dados de caráter pessoal (artigo 8.º), o direito à liberdade de expressão e de informação (artigo 11.º) e a liberdade de empresa (artigo 16.º).

Na sua proposta de regulamento que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Frontex²¹, adotada em abril de 2013, a Comissão assegurou que todas as medidas tomadas durante as operações de vigilância coordenadas pela Frontex devem respeitar plenamente os direitos fundamentais e o princípio da *não repulsão*, segundo o qual nenhum refugiado deve ser enviado para um Estado onde existe o risco de ser submetido à pena de morte, à tortura ou a outros tratamentos ou penas desumanos ou degradantes (artigo 19.º, n.º 2). Antes do desembarque num país terceiro, os Estados-Membros devem ter em conta a situação geral do país em causa, a fim de assegurar que não está envolvido em práticas que violem o princípio da *não repulsão*. As pessoas intercetadas ou socorridas devem ser identificadas e a sua situação pessoal avaliada.

¹⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 26 de junho de 2007, no processo C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*.

¹⁹ COM(2013) 236 final de 26.4.2013.

²⁰ COM(2013) 641 final de 18.09.2013.

²¹ COM(2013) 197 final de 12.04.2013.

3.1.2. *Negociações interinstitucionais que comportam importantes aspetos relativos aos direitos fundamentais*

O ano 2013 foi decisivo para o direito à proteção de dados de carácter pessoal. À luz das revelações deste ano no que diz respeito aos programas de vigilância à escala mundial que monitorizam todas as comunicações dos cidadãos, as instituições da União tiveram que progredir nas negociações relativas a um novo padrão de proteção de dados.²² Em outubro de 2013, a Comissão LIBE do Parlamento Europeu apoiou a proposta da Comissão Europeia.²³ O objetivo desta reforma consiste em conceder aos cidadãos o controlo dos seus dados pessoais, mediante a atualização dos seus direitos (artigo 8.º). O consentimento explícito, o direito a ser esquecido, o direito à portabilidade dos dados e de ser informado sobre as violações de dados de carácter pessoal constituem elementos essenciais. Estes direitos contribuirão para compensar o fosso crescente entre os cidadãos e as empresas com as quais partilham os seus dados, voluntariamente ou não.

A fim de promover a liberdade de empresa, consagrada no artigo 16.º da Carta, a Comissão apresentou uma proposta em 2012 que visava modernizar as normas em matéria de **insolvência transfronteiriça**.²⁴ Durante as negociações, que registaram progressos notáveis em 2013, o impacto dessa proposta sobre os direitos dos credores minoritários a um recurso efetivo (artigo 47.º) e o direito de propriedade (artigo 17.º) foi minuciosamente analisado.

3.1.3. *Aplicação da Carta através de medidas adotadas pela autoridade legislativa da UE e pela Comissão*

Em matéria de direitos processuais, foi adotada a **diretiva relativa ao direito de acesso a um advogado** e ao direito de informar um terceiro deste o momento de privação de liberdade²⁵. Este ato legislativo de referência garantiu a todos os suspeitos o direito a serem assistidos por um advogado desde as fases iniciais do processo até à sua conclusão (artigos 47.º e 48.º).

O Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a reformulação do **regulamento de Dublin**²⁶ que garante aos requerentes de asilo um recurso efetivo face às decisões de transferência, de modo a assegurar o pleno efeito do seu direito a permanecer no território e reduzir o risco de «reenvio em cadeia» (artigo 19.º, n.º 2). Essa reformulação tem, igualmente, em conta a jurisprudência do Tribunal que prevê que um requerente de asilo não deve ser enviado para um Estado-Membro onde exista um sério risco de violação dos seus direitos fundamentais. Nesse tipo de situações, um outro Estado-Membro deve assumir a responsabilidade o mais rapidamente possível, a fim de não comprometer o acesso imediato à justiça do requerente de asilo.

O Parlamento Europeu e o Conselho também adotaram a **diretiva sobre os procedimentos de asilo**²⁷ e a **diretiva relativa às condições de acolhimento**²⁸. A primeira reforça as garantias que protegem o direito fundamental ao asilo, em especial, mediante o reforço do direito de acesso aos procedimentos de asilo (artigos 18.º e 19.º), enquanto que a segunda inclui normas aperfeiçoadas e mais

²² COM(2012) 821, 11 de 25.1.2012 e COM(2012) 10 final de 25.1.2012.

²³ Parlamento Europeu, documento n.º A7-0403/2013.

²⁴ COM(2012) 744 final de 12.12.2012.

²⁵ Diretiva 2013/48/UE, JO L 294.

²⁶ Regulamento n.º 604/2013 (JO L 180, p. 31).

²⁷ Diretiva 2013/32/UE, JO L 180.

²⁸ Diretiva 2013/33/UE (JO L 2013 de 29.6.2013, p. 96).

claras, a fim de proteger de forma mais eficaz o direito fundamental à dignidade, especialmente para os requerentes de asilo vulneráveis e harmoniza as regras em matéria de detenção, definindo motivos claros e restritivos, as condições de detenção, bem como as garantias processuais para os que se encontram detidos (artigos 1.º, 4.º, 6.º, 7.º, 18.º, 21.º, 24.º, e 47.º).

No que diz respeito aos direitos das vítimas, **um regulamento relativo ao reconhecimento mútuo de medidas de proteção em matéria civil**²⁹ estabelece um mecanismo simples e rápido para o reconhecimento de medidas de proteção em matéria civil decretada por um determinado Estado-Membro. As pessoas protegidas por este tipo de medidas (essencialmente mulheres que obtiveram uma intimação judicial de afastamento contra uma determinada pessoa) têm a garantia que a intimação obtida no seu país de origem terá o mesmo estatuto em todo o território da União Europeia.

As **eleições europeias** de 2014 serão as primeiras a ser realizadas ao abrigo do Tratado de Lisboa, que reforçou os poderes do Parlamento Europeu. Na sua recomendação do mês de março de 2013³⁰, a Comissão convidou os partidos políticos a apoiarem um candidato para o cargo de presidente da Comissão Europeia nas próximas eleições europeias e a demonstrarem a sua filiação a um partido político europeu. A recomendação visa promover o direito de voto, consagrado no artigo 39.º da Carta, informar os eleitores das questões em causa nestas eleições, incentivar um debate à escala europeia e melhorar, em última análise, a taxa de participação eleitoral.

3.2. Medidas de promoção dos direitos fundamentais

As grandes empresas europeias continuam a ser predominantemente dirigidas por homens. No ano passado e com vista a alcançar a igualdade substancial entre mulheres e homens nos órgãos de administração das empresas, em conformidade com o artigo 23.º da Carta, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva para melhorar o equilíbrio entre homens e mulheres entre os administradores não executivos das empresas cotadas em bolsa³¹. Em novembro de 2013, o Parlamento Europeu adotou uma resolução sobre a diretiva proposta³² na sua primeira leitura, confirmando a existência de um amplo consenso relativo à necessidade de aumentar a representatividade das mulheres nos órgãos de administração e subscrevendo a abordagem da Comissão para corrigir o desequilíbrio atual.

Um outro domínio no qual a UE continua a reforçar a proteção dos direitos de igualdade e a promover a adoção de medidas positivas é a integração da **população cigana**. Em 2013, foram alcançados progressos significativos com uma abordagem à escala europeia para lutar contra a exclusão da população cigana. Uma recomendação do Conselho³³ foi adotada por unanimidade em dezembro de 2013. Os Estados-Membros comprometeram-se a melhorar a integração económica e social das comunidades ciganas. Ao longo de todo o processo, a própria comunidade cigana participou em discussões nos níveis de decisão mais elevados.

²⁹ Regulamento 606/2013, JO L 181.

³⁰ Recomendação 2013/142/UE (JO L 79, p. 29).

³¹ COM(2012) 614 final de 14.11.2012.

³² Parlamento Europeu, documento n.º A7-0340/2013.

³³ Recomendação do Conselho, de 9 de dezembro de 2013, relativa a medidas de integração eficientes de integração da comunidade cigana nos Estados-Membros.

3.3. Medidas de Execução da UE

A Comissão exerceu o seu papel de guardião dos Tratados e tomou medidas para assegurar que os Estados-Membros respeitem a legislação da União que concretiza a Carta.

Na sequência da análise da aplicação à escala nacional do **Código de Vistos**³⁴ sobre o direito de recurso contra uma recusa, uma anulação ou uma revogação de visto, a Comissão colocou um determinado número de questões relativas à compatibilidade da legislação nacional com as disposições do Código de Vistos e da Carta. A Comissão concluiu que o direito a um recurso efetivo, previsto no artigo 47.º da Carta, exige que um recurso contra uma recusa, uma anulação ou uma revogação de visto, inclua o acesso a um órgão jurisdicional, como única ou última instância de recurso. Foram enviadas cartas de notificação para cumprimento a vários Estados-Membros.

Em 2012³⁵, o Tribunal de Justiça decidiu que a redução súbita e radical da idade de reforma para os juízes, para os magistrados do Ministério Público e para os notários na Hungria não estava em conformidade com a Diretiva 2000/78, que garante que o princípio da não discriminação, consagrado no artigo 21.º da Carta, seja integralmente respeitado no domínio do emprego. Na sequência de um diálogo frutuoso com a Comissão, a Hungria adotou em março de 2013 uma lei que proporciona soluções para os problemas expressos pela Comissão e que aplica corretamente e integralmente o acórdão do Tribunal.

Por último, no que se refere à **proteção de dados**, a Comissão verificou a execução pela Áustria do acórdão do Tribunal de 2012³⁶ relativo à falta de independência da autoridade de controlo da proteção dos dados. A Áustria modificou a sua legislação em matéria de proteção de dados e assegurou que o membro da autoridade responsável pela gestão corrente seja unicamente sujeito à supervisão do seu presidente e que a autoridade deixe de fazer parte da Chancelaria Federal, mas que disponha do seu próprio orçamento e pessoal.

3.4. Controlo do Tribunal sobre as instituições da União

O Tribunal supervisiona a observância da Carta por todas as instituições da UE. Proferiu diversos acórdãos para garantir que as instituições da União agem em conformidade com a Carta. Estes acórdãos destinam-se, igualmente, a determinar em que medida a legislação da União e as suas decisões, dirigidas aos cidadãos, estão em conformidade com a Carta.

A União pode emitir sanções ou medidas restritivas suscetíveis de terem impacto sobre os direitos fundamentais da pessoa contra quem são emitidas. No acórdão *Kadi II*³⁷, o Tribunal esclareceu determinados direitos processuais de pessoas suspeitas de estarem associadas ao terrorismo, incluindo o direito a uma boa administração, o direito a um recurso efetivo e o direito a um tribunal imparcial (artigos 41.º e 47.º). O Tribunal de Justiça **garantiu a proteção de liberdades e direitos fundamentais, ao mesmo tempo, que reconheceu a necessidade imperativa de combater o terrorismo internacional**. Os ativos do Sr. Kadi foram congelados pela Comissão, mediante a execução de uma decisão do Comité de

³⁴ Regulamento 810/2009, JO L 243.

³⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 6 de novembro de 2012, no processo C-286/12, Comissão/Hungria.

³⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 6 de novembro de 2012, no processo C-614/10, Comissão/Hungria.

³⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 18 de julho de 2013, no processo C-584/10 P, Comissão e Outros/Kadi (Kadi II), recurso contra o acórdão no processo T-85/09, Kadi/Comissão (Kadi I).

Sanções das Nações Unidas, no âmbito da resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Tribunal de Justiça declarou que, uma vez que a Comissão não dispunha de qualquer informação ou elemento de prova para fundamentar as alegações segundo as quais o Sr. Kadi estaria envolvido em atividades ligadas ao terrorismo internacional (alegações que ele formalmente negou), essas alegações não justificavam a adoção, a nível da União, de medidas restritivas contra ele.

Em alguns casos, as instituições da UE adotaram, independentemente da existência de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, decisões e regulamentos de congelamento de fundos de pessoas e organismos reconhecidos pelas instituições da UE como participantes em atividades de proliferação nuclear. Algumas dessas pessoas e organismos interessados interpuseram recursos com vista a anular essas decisões. Num grande número de acórdãos³⁸, o Tribunal Geral anulou as medidas tomadas pelas instituições da União relativas a diversas partes requerentes. Considerou que as instituições da União não dispunham de provas suficientes para justificar as medidas tomadas e que, em alguns casos, não tinham respeitado a obrigação de fornecer elementos de prova e motivos.

No processo *Besselink*³⁹, o Tribunal Geral aplicou o **direito de acesso aos documentos**, consagrado no artigo 42.º da Carta, tendo anulado parcialmente a decisão do Conselho de recusa de acesso a um documento sobre a adesão da UE à CEDH. O Tribunal de Justiça considerou que o Conselho cometeu um erro de apreciação ao recusar o acesso a uma das diretrizes de negociação que tinha adotado. A posição expressa no referido documento já tinha sido comunicada às partes envolvidas na negociação. Por conseguinte, a sua divulgação não podia comprometer o clima de confiança entre as partes envolvidas na negociação.

Estas decisões foram dirigidas a particulares, mas os atos legislativos da UE dirigidos aos Estados-Membros são igualmente examinados pelo Tribunal.

O Tribunal examinou a **compatibilidade da decisão-quadro relativa ao mandado de detenção europeu**⁴⁰ com os artigos 47.º e 48.º da Carta. Foi convidado a precisar se um Estado-Membro pode proceder à entrega de uma pessoa que tenha sido condenada à revelia com a condição de essa condenação poder ser objeto de recurso no Estado requerente, a fim de evitar quaisquer efeitos negativos sobre o direito a um tribunal imparcial e aos direitos da defesa, tal como garantido pela constituição do Estado-Membro que procede à entrega da pessoa em causa⁴¹. O Tribunal de Justiça considerou que a decisão-quadro sobre o mandado de detenção europeu era plenamente compatível com a Carta. Proceder à entrega de uma pessoa sob uma condição não prevista nos termos da decisão-quadro comprometeria os princípios de confiança e de reconhecimento mútuos que esta decisão visa defender, e prejudicaria a sua eficácia.

³⁸ Acórdão do Tribunal Geral, nos processos apensos T-35/10 e T-7/11, *Bank Melli Iran*; processo T-493/10, *Persia International Bank plc*; processos apensos T-4/11 e T-5/11, *Export Development Bank of Iran*; T-12/11, *Iran Insurance Company*; T-13/11, *Post Bank Iran*; T-24/11, *Bank Refah Kargaran*; T-434/11, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*; processos apensos T-42/12 e T-181/12, *Naser Bateni*; T-57/12, *Good Luck Shipping*, e acórdão de 6 de setembro de 2013, no processo T-110/12, *Iranian Offshore Engineering e Construction Co./Conselho*.

³⁹ Acórdão do Tribunal Geral, de 12 de setembro de 2013, no processo T-331/11 *Besselink/Conselho*.

⁴⁰ A decisão-quadro 2002/584/JAI com a redação que lhe foi dada pela decisão-quadro 2009/299/JAI, JO L 81, p. 24.

⁴¹ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 26 de fevereiro de 2013, no processo C-399/11, *Stefano Melloni/Ministério Fiscal*.

4. PAPEL DA CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM (CEDH)

O simples facto de que a Carta apenas se aplica quando os Estados-Membros aplicam o direito da União não significa que existam lacunas na proteção dos direitos fundamentais. Os indivíduos que utilizam as vias de recurso nacionais, uma vez esgotadas, podem apresentar um pedido ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em conformidade com a CEDH, da qual todos os Estados-Membros são parte.

O Tratado de Lisboa obriga a que a União adira à CEDH. Em abril de 2013, o projeto de acordo sobre a adesão da UE à CEDH foi concluído, o que constituiu um marco importante no processo de adesão. Para a próxima etapa, a Comissão solicitou ao Tribunal de Justiça para dar o seu parecer sobre o projeto de acordo.

5. CONCLUSÃO

Em 2013, o Tribunal de Justiça procedeu à análise de inúmeros processos relativos à aplicabilidade da Carta a nível nacional, o que evidencia a interação crescente da Carta com os sistemas jurídicos nacionais. Neste contexto, o acórdão *Åkerberg Fransson* desempenha um papel fundamental numa definição aprofundada da aplicação da Carta nos Estados-Membros pelos juízes nacionais, ainda que a jurisprudência neste aspeto esteja ainda em plena evolução e suscetível de ser continuamente ajustada.

Os juízes nacionais desempenham um papel essencial na concretização das liberdades e dos direitos inscritos na Carta, uma vez que garantem diretamente que os particulares obtenham plena satisfação nos processos em que os direitos fundamentais relevantes do direito da União não tenham sido respeitados.

As instituições da União Europeia realizaram esforços significativos a fim de garantir a aplicação coerente das disposições da Carta, desde que esta última se tornou juridicamente obrigatória devido à sua integração no direito primário da UE. Qualquer incidência sobre os direitos fundamentais deve ser, cuidadosamente, examinada no contexto dos procedimentos legislativos, em particular no momento de elaborar as soluções finais de compromisso. Um forte empenhamento interinstitucional é necessário para alcançar este objetivo.

Os atos jurídicos da União podem, igualmente, ser contestados diante do Tribunal em caso de violação dos direitos fundamentais. O controlo do Tribunal estende-se também aos Estados-Membros, mas apenas quando estes aplicam o direito da União. Fora desse domínio, os Estados-Membros aplicam o seu próprio sistema nacional de direitos fundamentais. Trata-se de uma escolha clara e deliberada que os Estados-Membros fizeram na elaboração da Carta e do Tratado.

As instituições da União devem ir além do simples respeito das exigências jurídicas decorrentes da Carta. Devem continuar a cumprir a missão política que consiste em promover uma cultura de direitos fundamentais para todos, cidadãos, como agentes económicos ou autoridades públicas. O facto de a Comissão ter recebido mais de 3 000 cartas de cidadãos relativas ao respeito dos direitos fundamentais mostra que conhecem os seus direitos e exigem que sejam respeitados. A Comissão apoia os seus esforços.



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 21 de fevereiro de 2013 (26.02)
(OR. en)**

6671/13

**SOC 116
ECOFIN 126**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	21 de fevereiro de 2013
para:	Uwe CORSEPIUS, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	C(2013) 778 final
Assunto:	Recomendação da Comissão de 20.2.2013 Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento da Comissão – C(2013) 778 final.

Anexo: C(2013) 778 final



Bruxelas, 20.2.2013
C(2013) 778 final

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

de 20.2.2013

Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

de 20.2.2013

Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

- (1) O respeito pela dignidade humana constitui um valor fundamental da União Europeia, cujos objetivos incluem a promoção do bem-estar dos seus povos; a União tem de proteger os direitos da criança, lutar contra a exclusão social e a discriminação e promover a justiça e a proteção social;
- (2) As crianças¹ correm maiores riscos de cair na pobreza ou na exclusão social do que a população em geral numa grande maioria dos países da UE; as crianças que crescem em situação de pobreza ou exclusão social têm menos probabilidades do que as mais favorecidas de serem bem-sucedidas na escola, gozar de boa saúde e aproveitar plenamente as suas potencialidades em fases posteriores da vida;
- (3) Prevenir a transmissão das desigualdades através das gerações é um investimento crucial para o futuro da Europa, bem como uma contribuição direta para a estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, com benefícios a longo prazo para as crianças, a economia e a sociedade em geral;
- (4) A intervenção precoce e a prevenção são essenciais no âmbito da elaboração de políticas mais eficazes e efetivas, uma vez que as despesas públicas consagradas às consequências da pobreza infantil e da exclusão social tendem a ser superiores às necessárias a uma intervenção em idades mais tenras;
- (5) Corrigir as desigualdades nos primeiros anos contribui inegavelmente para intensificar os esforços de luta contra a pobreza e a exclusão social em geral. A prevenção mais eficaz assenta em estratégias integradas que combinem a ajuda prestada aos pais para integrarem o mercado de trabalho com apoios adequados ao rendimento e ao acesso a serviços essenciais para os resultados escolares das crianças, por exemplo, educação (pré-escolar) de qualidade, saúde, habitação e serviços sociais, bem como oportunidades de participação e exercício dos seus direitos, levando assim as crianças a explorar plenamente as suas potencialidades, tornando-as mais resilientes;

¹ Neste âmbito, e em consonância com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, entende-se por «crianças» os menores de 18 anos.

- (6) As estratégias de maior êxito no combate à pobreza infantil foram as coadjuvadas por políticas destinadas a melhorar o bem-estar de todas as crianças, ao mesmo tempo que dedicam uma grande atenção às crianças em situações particularmente vulneráveis;
- (7) A promoção da igualdade entre homens e mulheres, a integração da perspectiva do género e a igualdade de oportunidades, bem como a luta contra a discriminação das crianças e respetivas famílias (em especial, em razão do sexo, da raça ou origem étnica, da religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual) deveriam secundar todos e quaisquer esforços para combater a pobreza infantil e a exclusão social;
- (8) A atual crise financeira e económica está a ter consequências graves para as crianças e as famílias, com um aumento da percentagem de pessoas que vivem em situação de pobreza e de exclusão social em vários países;
- (9) Os esforços de consolidação do orçamento devidos às crescentes restrições orçamentais em vários países constituem reptos significativos no que toca a garantir políticas sociais adequadas e eficazes tanto a curto como a longo prazo;
- (10) Mais de uma década de cooperação a nível da UE levou a um entendimento comum das determinantes do fenómeno da pobreza infantil, através de um trabalho notável de elaboração de indicadores de acompanhamento adequados, identificação de desafios comuns e de estratégias bem-sucedidas, que contribuiu para dar visibilidade a esta questão; subsequentemente, a Comissão anunciou a adoção de uma recomendação sobre a pobreza infantil na sua Comunicação sobre a Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social²;
- (11) A Estratégia Europa 2020 veio dar uma nova dinâmica aos esforços de luta contra a pobreza e a exclusão social na UE, através do estabelecimento do objetivo europeu comum de reduzir o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social em, pelo menos, 20 milhões de pessoas até 2020, e ajudou a reforçar as medidas destinadas a combater o abandono escolar precoce. A abordagem e a prevenção da pobreza infantil constituem uma parte essencial dos esforços da UE e dos Estados-Membros a este respeito, pelo que estão incluídas na Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social;
- (12) A atual governação no âmbito do Semestre Europeu serve para assegurar a execução das recomendações específicas por país em matéria de luta contra a pobreza infantil e de melhoria do bem-estar das crianças;
- (13) Todos os Estados-Membros da UE ratificaram a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. As normas e os princípios desta convenção devem continuar a orientar as políticas e ações da UE que tenham influência sobre os direitos da criança.
- (14) Através do parecer³ e das mensagens-chave do Comité da Proteção Social, de junho de 2012, bem como das conclusões do Conselho EPSCO, de outubro de 2012, «Prevenção e combate à pobreza e exclusão social das crianças e promoção do seu

² COM(2010) 758 final.

³ Comité da Proteção Social, *SPC advisory report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*, 27 de junho de 2012.

bem-estar»⁴, os Estados-Membros reiteraram o seu empenhamento e congratularam-se com a iniciativa da Comissão de adotar uma recomendação nesta matéria;

- (15) São várias as políticas da EU que se debruçaram sobre questões relacionadas com a pobreza infantil e a transmissão intergeracional das desigualdades, em especial no domínio da educação e da formação, da saúde, dos direitos das crianças e da igualdade entre homens e mulheres⁵.
- (16) Embora as políticas de combate à pobreza infantil sejam fundamentalmente da competência dos Estados-Membros, um quadro europeu comum pode reforçar as sinergias entre domínios políticos importantes, ajudar os Estados-Membros a reexaminarem as suas políticas e tirarem partido das experiências dos outros a fim de ganharem eficiência e eficácia através de estratégias inovadoras, tendo simultaneamente em conta a diversidade de desafios enfrentados pelos Estados-Membros, bem como as circunstâncias locais e regionais;
- (17) No contexto do próximo quadro financeiro plurianual, estas orientações podem também servir de base para uma maior coordenação e uma referência para a utilização dos instrumentos financeiros pertinentes, designadamente os fundos estruturais, a fim de realizar o objetivo proposto de promover a inclusão social e lutar contra a pobreza,

RECOMENDA QUE OS ESTADOS-MEMBROS elaborem e apliquem políticas destinadas a lutar contra a pobreza infantil e a exclusão social, promovendo o bem-estar das crianças, através de estratégias multidimensionais, em conformidade com as seguintes orientações:

1. ORIENTADAS PELOS SEGUINTE PRINCÍPIOS HORIZONTAIS

- Combater a pobreza infantil e a exclusão social através de estratégias integradas que, para além de garantirem a segurança material das crianças, promovam a igualdade de oportunidades, para que todas as crianças possam desenvolver plenamente as suas potencialidades;
- Combater a pobreza infantil e a exclusão social na perspetiva dos direitos da criança, nomeadamente ao fazer referência às disposições pertinentes do Tratado da União Europeia, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, velando por que estes direitos sejam respeitados, protegidos e aplicados;
- Ter primordialmente em conta o interesse superior da criança e reconhecer que as crianças gozam de direitos a título próprio, embora tendo plenamente em conta a importância de apoiar as famílias como primeiros responsáveis;

⁴ «Prevenção e combate à pobreza e exclusão social das crianças e promoção do seu bem-estar», conclusões do Conselho EPSCO, 4 de outubro de 2012, 14437/12.

⁵ Ver em especial: «Quadro estratégico atualizado para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação», COM(2008) 865 final, «Solidariedade na Saúde: reduzir as desigualdades no domínio da saúde na UE, COM(2009) 567 final, «Programa da UE para os direitos da criança», COM(2011) 60 final, Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015, COM(2010) 491 final.

- Manter um equilíbrio adequado entre medidas universais, que visem promover o bem-estar de todas as crianças, e medidas específicas, destinadas a apoiar as mais desfavorecidas;
- Garantir que seja dedicada uma atenção especial às crianças que correm maiores riscos devido a desigualdades múltiplas, por exemplo, crianças ciganas, algumas crianças migrantes ou pertencentes a minorias étnicas, crianças com necessidades especiais ou deficiências, crianças em instituições de cuidados alternativos e crianças da rua, crianças cujos pais estão presos, bem como crianças cujas famílias são especialmente vulneráveis à pobreza, tais como famílias monoparentais ou famílias numerosas;
- Manter o investimento nas crianças e nas famílias, de forma a assegurar a continuidade das políticas e o planeamento a longo prazo; avaliar as consequências das reformas para as pessoas mais desfavorecidas e tomar medidas para mitigar os efeitos adversos.

2. DESENVOLVER ESTRATÉGIAS INTEGRADAS COM BASE EM TRÊS PILARES FUNDAMENTAIS

2.1. Acesso a recursos adequados

Apoiar a participação dos pais no mercado de trabalho — Reconhecer a forte ligação entre a participação dos pais no mercado de trabalho e as condições de vida das crianças e, em conformidade com os princípios enunciados na Recomendação da Comissão sobre Inclusão Ativa⁶ e as metas de Barcelona⁷, tomar todas as medidas possíveis para apoiar a participação dos pais no mercado de trabalho, em especial no caso dos que estão afastados do mercado de trabalho e das famílias especialmente vulneráveis:

- Garantir que o trabalho é financeiramente atrativo, identificando e removendo os desincentivos para os pais aquando da entrada, permanência e progressão no mercado de trabalho, nomeadamente os relacionados com a conceção e a interação entre regimes fiscais e de prestações;
- Incentivar a empregabilidade, apoiando a participação no trabalho remunerado das famílias monoparentais e das pessoas que asseguram o segundo rendimento do agregado familiar, promovendo a igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e nas responsabilidades familiares;
- Fornecer mais apoio à reintegração dos pais no mercado de trabalho após a licença parental, mediante ações de formação e ajuda à procura de emprego, sobretudo no caso das pessoas especialmente vulneráveis;

⁶ Recomendação da Comissão sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (2008/867/EC).

⁷ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Barcelona, 15 e 16 de março de 2002, SN 100/1/02 REV 1.

- Redobrar os esforços a fim de assegurar que todas as famílias, incluindo as que se encontram em situações precárias e vivem em zonas desfavorecidas, têm efetivamente acesso a serviços de acolhimento e educação infantis de qualidade e a preços comportáveis;
- Adaptar a conceção e critérios de elegibilidade dos serviços de acolhimento de crianças a modalidades de trabalho cada vez mais diversificadas, contribuindo assim para que os pais possam cumprir as suas obrigações laborais ou encontrar emprego, sem, porém, deixar de ter em atenção o interesse superior da criança;
- Promover o emprego inclusivo e de qualidade, bem como um ambiente de trabalho que permita aos pais conciliar vida profissional e parentalidade em pé de igualdade, nomeadamente através da licença parental, apoio no local de trabalho e modalidades de trabalho flexíveis.

Garantir níveis de vida corretos através de uma combinação de prestações – *Proporcionar às crianças níveis de vida corretos, compatíveis com uma existência digna, através da melhor combinação possível de prestações em dinheiro ou em espécie:*

- Apoiar os rendimentos familiares mediante prestações adequadas, coerentes e eficientes, incluindo o desagravamento fiscal ou créditos, prestações familiares e por filho a cargo, prestações de alojamento e regimes de rendimento mínimo;
- Completar os regimes de apoio ao rendimento, com prestações em espécie relativas, nomeadamente, à alimentação, ao acolhimento de crianças, à educação, saúde, habitação, aos transportes e ao acesso ao desporto ou a atividades socioculturais;
- Assegurar que as modalidades dos apoios financeiros destinados às crianças e a elegibilidade para os mesmos acompanhem os modos de vida e contemplem uma redistribuição adequada entre as diferentes categorias de rendimento;
- Facilitar o acesso das crianças e das respetivas famílias ao benefício efetivo das prestações a que têm direito, multiplicando os serviços de informação à disposição dos beneficiários;
- Distribuir as prestações sociais dependentes do nível dos rendimentos e demais prestações destinadas a grupos específicos de molde a evitar a estigmatização, a diferenciar as necessidades das crianças e atenuar os riscos de cair nas malhas da pobreza, sem, no entanto, dissuadir as pessoas que asseguram o segundo rendimento do agregado familiar e as famílias monoparentais de trabalhar;
- Atuar com discernimento nos casos em que a concessão das prestações familiares está subordinada ao comportamento dos pais ou à assiduidade escolar das crianças e antecipar os eventuais efeitos negativos de tais medidas;
- Criar sistemas de distribuição regulares e reativos, tais como o pagamento de adiantamentos sobre as prestações, de molde a garantir uma cobertura máxima e o mais vantajosa possível para as crianças.

2.2. Acesso a serviços de qualidade economicamente comportáveis

Reduzir a desigualdade precoce, através do investimento na educação e no acolhimento de crianças de tenra idade — Explorar melhor o potencial da educação e do acolhimento de crianças de tenra idade, encarando-o como um investimento social destinado a corrigir as desigualdades e as dificuldades das crianças desfavorecidas através de uma intervenção precoce:

- Criar serviços educativos e de acolhimento para crianças de tenra idade, que sejam simultaneamente inclusivos e de qualidade; fazer com que sejam económicos e adaptados às necessidades das famílias;
- Incentivar a participação das crianças oriundas de meios desfavorecidos (especialmente com menos de três anos), independentemente da situação profissional dos pais, evitando simultaneamente a estigmatização e a segregação;
- Ajudar os pais a desempenhar o seu papel de principais educadores dos filhos durante os primeiros anos e motivar os serviços de educação e acolhimento de crianças de tenra idade para trabalharem em estreita colaboração com os pais e os agentes comunitários implicados na educação da criança (por exemplo, serviços de saúde e de apoio aos pais);
- Sensibilizar os pais para as vantagens da participação em programas de educação e acolhimento de crianças de tenra idade, tanto para os seus filhos como para si próprios; Utilizar estes serviços como um meio de detetar rapidamente problemas familiares ou escolares, do foro físico ou psicológico, necessidades especiais ou maus tratos.

Melhorar o impacto dos sistemas educativos na igualdade de oportunidades – Tornar os sistemas educativos mais aptos a romper o ciclo vicioso da desigualdade, fazendo com que todas as crianças usufruam de uma educação inclusiva e de qualidade, que contribua para o seu desenvolvimento físico, cognitivo, social e emocional:

- Velar pela inclusão de todos os alunos, orientando, se necessário, os recursos e as oportunidades para os mais desfavorecidos, e acompanhar convenientemente os resultados;
- Reconhecer e ter em conta as disparidades geográficas tanto no plano da oferta e da qualidade dos serviços educativos como no dos resultados escolares; incentivar medidas contra a segregação que promovam os estabelecimentos de ensino de vocação generalista;
- Criar um ambiente de aprendizagem inclusivo mediante o reforço da ligação entre as escolas e os pais e prestar, se necessário, apoio personalizado a fim de compensar desvantagens específicas, nomeadamente através da formação dos pais das crianças de minorias étnicas e migrantes;
- Eliminar os entraves que impedem, total ou parcialmente, as crianças de frequentar ou concluir a escola (tais como encargos financeiros adicionais no ensino

obrigatório) através de apoios educativos específicos num ambiente de aprendizagem favorável;

- Melhorar o desempenho dos alunos com poucas competências de base, insistindo na aquisição da leitura, da escrita e do cálculo, bem como nas noções básicas de matemática e ciências; garantir a deteção precoce dos alunos com fraco aproveitamento;
- Conceber e aplicar estratégias globais de redução do abandono escolar precoce, que abrangem prevenção, intervenção e medidas compensatórias; assegurar que estas estratégias incluem medidas destinadas às crianças mais suscetíveis de abandono escolar precoce;
- Reforçar a legislação em matéria de igualdade e garantir aos alunos mais marginalizados o direito fundamental de obter uma qualificação mínima de qualidade;
- Rever e consolidar o perfil profissional de todas as profissões no domínio do ensino e preparar os professores para lidarem com a diversidade social; fazer apelo a mediadores culturais e a pessoas que possam servir de modelos para facilitar a integração dos ciganos e das crianças oriundas da imigração.

Melhorar a capacidade de resposta dos sistemas de saúde para lidar com as necessidades das crianças desfavorecidas — *Fazer com que todas as crianças possam exercer plenamente o seu direito universal aos cuidados de saúde, nomeadamente através de medidas de promoção da saúde e de prevenção da doença, bem como o acesso a serviços de saúde de qualidade:*

- Eliminar os obstáculos que impedem as crianças e as famílias vulneráveis de ter acesso aos cuidados de saúde, nomeadamente custos, barreiras culturais e linguísticas, e falta de informação; melhorar a formação dos prestadores de cuidados de saúde neste domínio;
- Investir na prevenção, especialmente nos primeiros anos da infância, através da instauração de estratégias abrangentes que contemplem alimentação, saúde, educação e medidas sociais;
- Intervir no gradiente social ligado aos estilos de vida pouco saudáveis e ao abuso de drogas psicotrópicas, fazendo com que todas as crianças tenham acesso a regimes alimentares equilibrados e ao exercício físico;
- Dedicar especial atenção às crianças deficientes ou com problemas de saúde mental, sem documentos ou não registadas, às adolescentes grávidas e às crianças de famílias com antecedentes de abuso de drogas psicotrópicas.

Proporcionar às crianças uma habitação e um quadro de vida condignos e seguros — *Permitir às crianças viver e crescer num ambiente seguro, saudável e convivial, que favoreça o seu desenvolvimento e satisfaça as suas necessidades de aprendizagem:*

- Proporcionar às famílias com filhos uma habitação económica e de qualidade (incluindo a habitação social), e remediar situações de exposição a riscos ambientais, sobrepopulação e pobreza energética;
- Apoiar as famílias e as crianças em risco de ficarem desalojadas, evitando os despejos, as mudanças desnecessárias e a separação das famílias, e proporcionando alojamento temporário e soluções de alojamento a longo prazo;
- Ter em conta o supremo interesse da criança no planeamento local; evitar a formação de guetos e a segregação, promovendo a miscigenação social na habitação, bem como um acesso adequado aos transportes públicos;
- Limitar a exposição nociva das crianças a um quadro de vida material e social em degradação, para evitar que sejam vítimas de violência e maus tratos.

Melhorar os serviços de apoio às famílias e a qualidade dos serviços de cuidados alternativos — *Reforçar os serviços de proteção das crianças e os serviços sociais em matéria de prevenção; Ajudar as famílias a desenvolver competências parentais de um modo não estigmatizante, assegurando simultaneamente que as crianças subtraídas à família cresçam num ambiente que corresponda às suas necessidades:*

- Fazer com que a pobreza nunca seja a única justificação para subtrair uma criança à família; procurar fazer com que as crianças possam permanecer junto dos pais, ou regressar para junto deles, ao suprir, por exemplo, as carências materiais da família;
- Prever filtros adequados com o objetivo de evitar confiar crianças a instituições e prever o reexame regular dos casos de institucionalização;
- Pôr termo à multiplicação das instituições destinadas a crianças privadas de cuidados parentais, privilegiando soluções de qualidade no âmbito de estruturas de proximidade e junto de famílias de acolhimento, tendo em conta a voz das crianças;
- Garantir que as crianças privadas de cuidados parentais têm acesso a serviços de qualidade (tanto tradicionais como específicos) em matéria de saúde, educação, emprego, assistência social, segurança e habitação, nomeadamente durante a transição para a idade adulta;
- Prestar o apoio necessário às crianças que ficam para trás quando um ou ambos os pais migram para outro país a fim de aí trabalhar, bem como àqueles que delas cuidam.

2.3. O direito das crianças à participação

Apoiar a participação das crianças em atividades lúdicas, recreativas, desportivas e culturais — *Reconhecer às crianças a capacidade de agirem sobre o seu próprio bem-estar e de ultrapassarem situações adversas (resiliência), nomeadamente dando-lhes a oportunidade de participar em atividades de aprendizagem informal fora de casa e após o horário escolar:*

- Eliminar entraves como os custos, o acesso e as diferenças culturais, para fazer com que todas as crianças possam participar em atividades lúdicas, recreativas, desportivas e culturais fora da escola;
- Prever lugares seguros no quadro de vida das crianças e apoiar comunidades desfavorecidas através de incentivos específicos;
- Incentivar as escolas, os intervenientes locais e as autoridades locais a melhorar as atividades e os serviços extraescolares para todas as crianças, independentemente do estatuto socioprofissional dos pais;
- Levar todas as famílias a participar em atividades sociais que reforcem as suas competências parentais e estimulem uma comunicação familiar positiva;
- Promover modalidades de participação que aproveitem as potencialidades para ações de voluntariado na comunidade e promovam a solidariedade entre as gerações.

Criar mecanismos que promovam a participação das crianças nas decisões que lhes dizem respeito — Capacitar e encorajar as crianças a expressar opiniões informadas, e garantir que tais opiniões são tidas em conta nas principais decisões que lhes dizem respeito:

- Utilizar e desenvolver os instrumentos existentes para implicar as crianças no funcionamento de serviços como os relativos aos cuidados, à saúde e à educação, bem como para as consultar no âmbito do planeamento das medidas relevantes através de mecanismos adaptados à sua idade;
- Apoiar a participação de todas as crianças nas estruturas de participação existentes; mobilizar as crianças de meios desfavorecidos e apoiar a sua participação;
- Incentivar os profissionais que trabalham em prol das crianças, e com elas, a envolvê-las ativamente e a sensibilizá-las para os respetivos direitos e obrigações;
- Aplicar o direito da criança de ser ouvida em todas as decisões judiciais e promover uma justiça sensível às crianças, nomeadamente ao proporcionar-lhes um acesso efetivo aos tribunais e aos processos judiciais.

3. APERFEIÇOAR OS MECANISMOS NECESSÁRIOS EM MATÉRIA DE GOVERNAÇÃO, APLICAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

Reforçar as sinergias entre os diferentes setores e melhorar os mecanismos de governação — assegurar que as ações públicas atuam eficazmente sobre a pobreza infantil e a exclusão social através de estratégias globais e melhoram a coordenação entre os intervenientes-chave:

- Estabelecer ligações regulares e sistemáticas entre domínios de ação de grande relevo para a inclusão social das crianças e para o reforço das sinergias entre os

intervenientes-chave, nomeadamente em matéria de educação, emprego, saúde, igualdade e direitos das crianças;

- Promover a integração dos direitos das crianças e das ações em prol da infância nas políticas fundamentais através, por exemplo, de disposições institucionais específicas;
- Promover a estreita cooperação e o diálogo regular entre as autoridades públicas a todos os níveis, os parceiros sociais, as comunidades locais e as organizações da sociedade civil;
- Encorajar e aumentar a participação das crianças, nomeadamente na aplicação da presente recomendação.

Reforçar o recurso a estratégias com base em provas dadas — *Privilegiar a elaboração de medidas com base em provas dadas e inovação em matéria de política social, tendo o cuidado de tomar em devida consideração os seus possíveis efeitos sobre as crianças:*

- Explorar plenamente as estatísticas e os dados administrativos existentes para medir os efeitos das medidas nas crianças e respetivas famílias; melhorar a capacidade estatística (por exemplo, fornecendo dados desagregados por sexo), se necessário e exequível, no que diz respeito, em especial, à pobreza extrema das crianças, aos serviços de acolhimento de qualidade e ao alcance de todos, à saúde das crianças, bem como à situação das crianças mais vulneráveis;
- Melhorar a disponibilidade de dados atualizados a fim de acompanhar a evolução da situação das crianças, e promover a utilização de métodos e modelos, tais como a micro-simulação, para permitir uma avaliação *ex ante* mais sistemática dos possíveis efeitos das medidas nas crianças;
- Consolidar as ligações entre a ação pública e a comunidade de investigação e testar as inovações estratégicas pertinentes; promover a avaliação dos resultados do programa com base nas provas dadas, nomeadamente a longo prazo através de ferramentas tais como os inquéritos longitudinais; promover a visibilidade e a partilha dos resultados;
- Promover o intercâmbio de boas práticas e conhecimentos, a implantação de modelos de intervenção já aplicados e testados, e as medidas destinadas a promover a solidariedade na comunidade alargada e a capacitar as comunidades locais para trabalharem em conjunto.
- Avaliar os efeitos das medidas temporárias introduzidas para dar resposta à crise económica, antes de tomar a decisão de as integrar nas reformas estruturais.

4. EXPLORAR PLENAMENTE OS INSTRUMENTOS RELEVANTES DA UNIÃO EUROPEIA

Considerar a luta contra a pobreza infantil e a exclusão social como um dos aspetos fundamentais da Estratégia Europa 2020 – Mobilizar a gama de instrumentos e indicadores disponíveis no âmbito da Estratégia Europa 2020 a fim de relançar os esforços conjuntos para intensificar a luta contra a pobreza infantil e a exclusão social:

- Fazer da pobreza infantil e da exclusão social um dos aspetos fundamentais da Estratégia Europa 2020 e dos programas nacionais de reforma, enquanto parte dos esforços globais tendentes a reduzir a pobreza e a exclusão social, tendo em conta as recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho Europeu;
- Considerar, se for caso disso, o valor acrescentado da fixação de metas nacionais no plano da redução da pobreza infantil e exclusão social, tendo em conta as especificidades nacionais;
- Explorar plenamente os instrumentos fornecidos pela Estratégia Europa 2020 e o Método Aberto de Coordenação Social para melhorar o acompanhamento e a avaliação das políticas relativas à pobreza e ao bem-estar das crianças, mediante o quadro de acompanhamento com base em indicadores proposto no anexo à presente recomendação;
- Reforçar as sinergias com as políticas comunitárias pertinentes, nomeadamente em matéria de educação, saúde, igualdade entre homens e mulheres e direitos da criança.

Mobilizar os instrumentos financeiros pertinentes da UE — Utilizar de forma adequada as possibilidades proporcionadas pelos instrumentos financeiros da UE para apoiar as prioridades estratégicas descritas supra:

- Incentivar a instauração de políticas assentes em provas dadas e na inovação social através do Programa para a Mudança e a Inovação Social, o Fundo Social Europeu e a iniciativa Horizonte 2020, recorrendo a estes programas para testar, avaliar e difundir as eventuais estratégias inovadoras;
- Tirar partido do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (abrangendo as carências alimentares e materiais das crianças), dos programas europeus de distribuição de fruta e leite nas escolas (que fornecem produtos com valor nutritivo positivo e incentivam os bons hábitos alimentares) e do programa Erasmus para Todos (que promove o acesso das crianças à educação, à aprendizagem informal e ao desporto);
- Explorar as oportunidades proporcionadas pelos Fundos Estruturais no âmbito do apoio às crianças e famílias aquando da elaboração dos programas operacionais para 2014-2020 do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, em consonância com as recomendações específicas para cada país;
- Aproveitar os objetivos temáticos em matéria de promoção do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores, promoção da inclusão social e combate à pobreza,

investimento na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida, bem como as prioridades de investimento em cada um destes domínios. Trata-se, em especial, do ensino pré-escolar, da redução do abandono escolar precoce, da conciliação da vida profissional e a vida privada, do acesso aos serviços, incluindo os serviços de saúde e os serviços sociais, das estratégias de desenvolvimento local lideradas pelas comunidades locais, do apoio à recuperação de zonas desfavorecidas e da transição progressiva dos serviços institucionais para serviços de proximidade inseridos no tecido social.

- Garantir que as intervenções dos Fundos Estruturais no período de 2014-2020 são eficazes, prosseguem estratégias com provas dadas na redução do abandono escolar precoce, fazendo apelo à participação das partes interessadas, e promovem medidas destinadas a incentivar a transição dos cuidados prestados por serviços institucionais para serviços de proximidade;
- Promover a parceria na programação e no acesso aos Fundos Estruturais, mediante a participação das partes interessadas aos níveis nacional, regional e local, em especial as autoridades públicas competentes, os parceiros sociais e as organizações não-governamentais, a fim de mobilizar todos os meios de ação contra a pobreza infantil.

Feito em Bruxelas, em 20.2.2013

Pela Comissão

László Andor
Membro da Comissão

ANEXO

Quadro de acompanhamento com base em indicadores

O quadro de acompanhamento proposto destaca indicadores relevantes para acompanhar a aplicação da recomendação. As propostas relativas a aprofundamentos futuros são apresentadas nos anexos do Pacote de Investimento Social.

Objetivo geral: lutar contra a pobreza infantil e a exclusão social das crianças, promovendo o seu bem-estar

Europa 2020	Definição	Desagregação	Fonte	Indicador primário/secundário/contextual ⁸	Observações
Crianças em risco de pobreza ou exclusão social (desagregação do objetivo da Estratégia Europa 2020 em matéria de pobreza e exclusão social)	Número total de crianças a viver em agregados familiares em risco de pobreza e/ou sofrem privações materiais graves e/ou agregados familiares com muito baixa intensidade laboral (a definição destes três indicadores é apresentada <i>infra</i>)	Por escalões etários (0-17, 0-5, 6-11, 12-17)	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	Recomenda-se a comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa (65+)
Indicador	Definição	Desagregação	Fonte	Indicador primário/secundário/contextual	Observações

⁸ Indicadores primários são indicadores-chave relativos aos resultados gerais considerados mais decisivos. Os indicadores secundários vêm completar indicadores primários, ao apresentar uma imagem mais precisa da natureza do problema ou revelar outros aspetos do mesmo. Os indicadores contextuais fornecem elementos contextuais ou pormenores. A lista proposta é indicativa e deixa margem de manobra para outras informações gerais consideradas úteis para melhor apreender a realidade nacional.

Taxa de risco de pobreza infantil (a analisar em relação ao valor do limiar da pobreza expresso em PPC para um agregado familiar composto de 2 adultos, 2 crianças com menos de 14 anos)	Percentagem de crianças a viver em agregados familiares com um rendimento disponível equivalente inferior a 60% da mediana nacional do rendimento disponível equivalente	Por escalões etários (0-17, 0-5, 6-11, 12-17) e tipo de agregado familiar	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	Recomenda-se a comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa (65+)
Taxa de privação material grave	Percentagem de crianças a viver em agregados familiares cujas condições de vida são gravemente afetadas pela falta de recursos, ou seja, que conhecem pelo menos 4 das 9 situações seguintes: não podem i) pagar a renda ou as faturas dos serviços de utilidade pública, ii) aquecer suficientemente a casa, iii) pagar despesas inesperadas, iv) comer carne, peixe ou proteínas equivalentes de dois em dois dias, v) passar uma semana de férias fora de casa, vi) ter automóvel, vii) máquina de lavar roupa, viii) televisor a cores, ix) telefone.	Por escalões etários (0-17, 0-5, 6-11, 12-17)	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	Recomenda-se a comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa (65+)
Percentagem de crianças que vivem em agregados familiares com muito baixa intensidade laboral	Percentagem de crianças a viver em agregados familiares nos quais os adultos em idade ativa (18-59) trabalharam menos de 20% do seu potencial de trabalho total no último ano (ou seja, durante o período de referência do rendimento)	Por escalões etários (0-17, 0-5, 6-11, 12-17)	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	Recomenda-se a comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa (65+)
Indicador de privação material infantil	Em discussão		Eurostat - UE-SILC	n.a.	Em elaboração
Dispersão do risco de	Percentagem de crianças a viver em agregados	Por escalões	Eurostat - UE-	Indicador	Recomenda-se a

pobreza infantil em torno do limiar de risco de pobreza: taxa de risco de pobreza calculada para limiares de 50% e 70%	familiares com um rendimento disponível equivalente inferior a 50 % e a 70% da mediana nacional do rendimento equivalente	etários (0-17, 0-5, 6-11, 12-17)	SILC	secundário	comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa (65+)
Taxa de risco persistente de pobreza infantil	Percentagem de crianças a viver em agregados familiares com um rendimento disponível equivalente abaixo do limiar de pobreza no ano em curso e em, pelo menos, dois dos três anos anteriores	0-17	Eurostat - UE-SILC (longitudinal)	Indicador secundário	Recomenda-se a comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa (65+)
Taxa de risco de pobreza infantil num momento fixo no tempo	Percentagem de crianças a viver em agregados familiares com um rendimento disponível equivalente inferior a 60% da mediana nacional do rendimento disponível equivalente, com base num limiar estabelecido num momento fixo no tempo	0-17	Eurostat - UE-SILC	Índice contextual	Recomenda-se a comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa (65+)

Acesso a recursos adequados

Indicador	Definição	Desagregação	Fonte	Indicador primário/secundário/contextual	Observações
Taxa de pobreza das pessoas no ativo a viver em agregados familiares com crianças a cargo	Percentagem de pessoas (com crianças a cargo) no ativo cujo rendimento se situa abaixo do limiar da pobreza (60% da mediana nacional do rendimento disponível equivalente)	Por escalões etários (0-17, 18-64, 0-64); por tipo de agregado familiar (famílias monoparentais, dois adultos com	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	

		crianças a cargo)			
Taxa de risco de pobreza infantil por intensidade laboral do agregado familiar	Percentagem de crianças a viver em agregados familiares com um rendimento disponível equivalente inferior a 60% da mediana nacional do rendimento disponível equivalente, em função da intensidade laboral do agregado familiar	0-17, intensidade laboral do agregado familiar (muito elevada [0,85 – 1], elevada [0,55 - 0,85], média [0,45 – 0,55], baixa [0,2 – 0,45])	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	
Taxa de risco de pobreza infantil em agregados familiares com emprego	Percentagem de crianças a viver em agregados familiares com um rendimento abaixo do limiar da pobreza (60% da mediana nacional do rendimento disponível equivalente) e uma intensidade laboral superior a 0,2	Por tipo de agregado familiar	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	
Diferencial relativo mediano de pobreza infantil	Diferença entre a mediana do rendimento equivalente das pessoas abaixo do limiar de pobreza e o limiar de pobreza, expressa em percentagem do limiar de pobreza	0-17	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	Recomenda-se a comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa (65+)
Acolhimento de crianças	Crianças em estruturas de acolhimento (num quadro institucional ⁹ que não a família) em percentagem do número total de crianças do mesmo escalão	Menos de 3 anos, entre os 3 anos e a idade da escolaridade	Eurostat - UE-SILC	Indicador secundário	Avaliar a pertinência da desagregação por quintis do rendimento

⁹ Por «quadro institucional» entende-se os seguintes serviços: ensino pré-escolar ou equivalente, ensino obrigatório, serviços em centro de acolhimento fora do horário escolar, creches coletivas ou outros centros de dia, incluindo o acolhimento diurno em meio familiar e as amas profissionais certificadas. Por conseguinte, os cuidados prestados por familiares, vizinhos ou terceiros não certificados não estão incluídos no âmbito da presente definição de «quadro institucional».

	etário	obrigatória; menos de 30h, 30h ou mais por semana			
Efeitos da parentalidade no emprego	Diferença expressa em pontos percentuais (pp) entre: – taxa de emprego das pessoas dos 20 aos 49 anos a viver em agregados familiares sem crianças entre os 0 e os 6 anos e – taxa de emprego das pessoas dos 20 aos 49 anos a viver em agregados familiares com pelo menos uma criança entre os 0 e os 6 anos	Total, por sexo	Eurostat - Inquérito às forças de trabalho	Índice contextual	Recomenda-se que sejam considerados separadamente os escalões etários dos 0 aos 3 anos e dos 3-6
Emprego a tempo parcial devido a responsabilidades familiares	Pessoas empregadas a tempo parcial por terem crianças ou adultos incapacitados a cargo, em percentagem do número total de pessoas com emprego	Total, por sexo	Eurostat - Inquérito às forças de trabalho	Índice contextual	
Efeitos das transferências sociais (excluindo pensões) na redução da pobreza infantil,	Diferença entre a taxa de risco de pobreza infantil antes e depois de transferências sociais (excluindo pensões)		Eurostat - UE-SILC	Indicador secundário	Recomenda-se a comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa (65+)
Sobrecarga dos custos de habitação	Percentagem da população a viver em agregados familiares cujos custos totais de habitação (após dedução dos subsídios de habitação) representam mais de 40% do rendimento disponível total do	Por escalão etário (0-17, 0-5, 6-11, 12-17), situação de pobreza (acima ou abaixo do	Eurostat - UE-SILC	Indicador secundário	Recomenda-se a comparação com a população em idade ativa (18-64anos) e idosa

	agregado (após dedução dos subsídios de habitação)	limiar de risco de pobreza)			(65+)
--	----------------------------------------------------	-----------------------------	--	--	-------

Acesso a serviços de qualidade

Indicador	Definição	Desagregação	Fonte	Indicador primário/secundário	Observações
Ensino escolar precoce	Percentagem de crianças entre os quatro anos e o início da escolaridade obrigatória que frequentam estabelecimentos de ensino pré-escolar	Por sexo	UOE ¹⁰	Indicador primário	
Competência em leitura, matemática e ciências	Percentagem de jovens de 15 anos com pontuação igual ou inferior a 1 [numa escala de 1 (o mais baixo) a 5 (o mais elevado)] nos testes PISA	Pelo perfil dos pais (habilitações, país de nascimento)	OCDE-PISA ¹¹	Indicador primário	As colheitas de dados atuais não incluem dados relativos a CY e MT.
Taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação (NEET)	Taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação (NEET)	Por sexo, 15-19	Eurostat - Inquérito às forças de trabalho	Indicador primário	
Jovens que abandonaram prematuramente o ensino e a formação	População entre os 18 e os 24 anos com o primeiro ciclo do ensino secundário que não prossegue estudos nem formação mais avançados.	Por sexo, pelo nível de escolaridade mais elevado concluído	Eurostat - Inquérito às forças de trabalho	Indicador secundário	

¹⁰ Base de dados UNESCO/OCDE/EUROSTAT sobre estatísticas educativas.

¹¹ http://www.oecd.org/statisticsdata/03381.en_2649_35845621_1_119656_1_1_1.00.html.

Necessidades de cuidados médicos não satisfeitas, declaradas pelo próprio	Percentagem de pessoas dos 16 aos 25 anos que declaram não ter recorrido a serviços médicos em razão do custo, da distância ou das listas de espera		Eurostat - UE-SILC		
Mortalidade infantil	Rácio entre o número de óbitos de crianças com menos de doze meses durante o ano em curso e o número de nados-vivos nesse ano (número de óbitos por 1 000 nados-vivos)	Por estatuto sócio-económico dos pais (em elaboração)	Eurostat	Indicador primário	
Mortalidade infantil entre 1 e 14 anos	Taxa de mortalidade por 100 000 pessoas		Eurostat		
Baixo peso à nascença	Peso à nascença inferior a 2 500 gramas (5,5 libras)		OMS-OCDE	Indicador primário	
Cobertura vacinal	% de lactentes que, tendo cumprido o seu primeiro aniversário num determinado ano civil, foram inteiramente vacinados contra a difteria, o tétano e a tosse convulsa (vacina DTP) e contra a poliomielite e % de lactentes que, tendo cumprido 2 anos num determinado ano civil, foram inteiramente vacinados contra o sarampo, a papeira e a rubéola (VASPR)		OMS	Índice contextual	
Obesidade	Jovens entre os 15 e os 24 anos com um índice de massa corporal igual ou superior a 30	Por sexo e estatuto sócio-económico dos pais	Eurostat - EHIS ¹²	Índice contextual	

¹²

EHIS significa «Inquérito Europeu por Entrevista relativo à Saúde».

Fumadores regulares	Percentagem de fumadores diários na população entre os 15 e os 24 anos	Por sexo e estatuto sócio-económico dos pais	Eurostat - EHIS	Índice contextual	
Saúde mental	Jovens (dos 15 aos 24 anos) com síndromes depressivos	Por sexo	Eurostat - EHIS	Índice contextual	Em elaboração
Causas de morte dos jovens — suicídio	Mortes por suicídio, por 100 000 habitantes dos 15 aos 24 anos	Por sexo	Eurostat - Estatísticas sobre causas de morte	Índice contextual	
Privação de condições de habitação	<p>Percentagem da população cujas condições de habitação são as seguintes:</p> <p>1) telhado que deixa passar água, humidade nas paredes/soalhos/fundações ou apodrecimento dos caixilhos das janelas ou do soalho; 2) inexistência de banheira ou chuveiro no alojamento 3) inexistência de sanita com autoclismo no interior, para utilização exclusiva do agregado familiar; 4) falta de luz natural.</p>	Por escalão etário (0-17, 0-5, 6-11, 12-17), situação de pobreza (acima ou abaixo do limiar de risco de pobreza)	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	
Sobrelotação	<p>Percentagem da população a viver em agregados familiares sobrelotados. Entende-se por agregado familiar sobrelotado um agregado familiar que não dispõe um número mínimo de divisões que proporcione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - um quarto para o agregado; - um quarto para cada casal; 	Por escalão etário (0-17, 0-5, 6-11, 12-17), situação de pobreza (acima ou abaixo do limiar de risco de	Eurostat - UE-SILC	Indicador primário	

	<ul style="list-style-type: none"> - um quarto para cada pessoa com 18 anos ou mais; - um quarto para duas pessoas do mesmo sexo entre os 12 e os 17 anos; - um quarto para cada pessoa de sexo diferente entre os 12 e os 17 anos; - um quarto para duas pessoas com menos de 12 anos. 	pobreza)			
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------	--	--	--



Bruxelas, 20.2.2013
COM(2013) 83 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do
Fundo Social Europeu, no período 2014-2020**

{ SWD(2013) 38 final }

{ SWD(2013) 39 final }

{ SWD(2013) 40 final }

{ SWD(2013) 41 final }

{ SWD(2013) 42 final }

{ SWD(2013) 43 final }

{ SWD(2013) 44 final }

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020

INTRODUÇÃO

A estratégia Europa 2020, que preconiza um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo¹, define metas para tirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social e aumentar para 75% a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos. As iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020, designadamente a *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social* e a *Agenda para Novas Competências e Empregos*, apoiam os esforços no sentido da consecução destas metas. O Semestre Europeu estabelece o quadro para a condução e o acompanhamento das reformas económicas e sociais dos Estados-Membros. O método aberto de coordenação aplicado à proteção social e à inclusão social tem contribuído para orientar as reformas estruturais dos Estados-Membros nestas áreas. A promoção da coesão económica, social e territorial e o combate à exclusão social e à discriminação são objetivos fundamentais da União Europeia, consagrados no Tratado². A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que, ao aplicarem o direito da UE, as instituições da UE e os Estados-Membros devem respeitar os direitos individuais, cívicos, políticos, económicos e sociais.

No seu discurso sobre o Estado da União, José Manuel Barroso, Presidente da Comissão Europeia, sublinhou que: «*São precisamente os países europeus com sistemas de proteção social mais eficazes e com parcerias sociais mais desenvolvidas que estão entre as economias com mais sucesso e mais competitivas do mundo.*»

No entanto, os desafios colocados pela crise induziram riscos cada vez mais graves de pobreza e exclusão social e do mercado de trabalho em muitos países³. As divergências nos e entre os Estados-Membros estão também a acentuar-se, facto que não só ameaça a perspetiva de cumprir as metas da estratégia Europa 2020 e a competitividade da Europa num mundo globalizado, mas implica também um risco de consequências sociais e económicas negativas e generalizadas, uma vez que não são só os indivíduos mas toda a sociedade a suportar os custos sociais e económicos do desemprego, da pobreza e da exclusão social⁴.

Os sistemas de previdência têm contribuído para melhorar os resultados em matéria social, mas confrontam-se agora com os efeitos da evolução demográfica e da crise económica e financeira. As pressões daqui resultantes para os orçamentos públicos e o risco de insuficiências estruturais do mercado de trabalho no futuro reforçam a necessidade de modernizar as políticas sociais para otimizar a sua eficácia e eficiência, bem como a forma como são financiadas. É essencial assegurar a melhor utilização possível dos recursos

¹ Comunicação da Comissão intitulada «Europa 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo».

COM (2010) 2020, de 3 de março de 2010; Conclusões do Conselho Europeu de 17 de junho de 2010.

² Artigo 3.º do Tratado da União Europeia.

³ O número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social aumentou desde 2008 em 18 dos 26 Estados-Membros relativamente aos quais existem dados disponíveis em 2011 (Eurostat).

⁴ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

existentes e evitar potenciais efeitos adversos e duradouros da crise, tanto nos países com graves restrições orçamentais, como nos Estados-Membros cujos orçamentos permitem uma maior margem de manobra. No futuro, o crescimento económico e a competitividade requerem um investimento em capital humano que estabeleça as bases indispensáveis à produtividade e à inovação⁵.

Os sistemas previdenciais cumprem três funções: investimento social, proteção social e estabilização da economia. O investimento social implica o reforço das capacidades das pessoas, tanto agora como no futuro. Por outras palavras, para além de produzirem efeitos imediatos, as políticas sociais têm também impactos duradouros porque proporcionam ganhos económicos e sociais ao longo do tempo, nomeadamente em termos de perspetivas de emprego ou de rendimentos do trabalho. Em especial, o investimento social ajuda a «preparar» as pessoas para enfrentar os riscos inerentes à vida, em vez de, simplesmente «reparar» as suas consequências. A modernização das políticas sociais implica orientar as decisões de financiamento para os resultados *ex-ante*, bem como adotar uma abordagem sistemática do papel das políticas sociais nas diferentes fases da vida: do ensino à doença e à velhice, passando pelo trabalho/desemprego.

Muitas vezes, as políticas sociais desempenham duas ou mesmo as três das funções anteriormente referidas, podendo estas reforçar-se mutuamente. Normalmente, a função de proteção durante períodos adversos permite salvaguardar anteriores investimentos em capital humano. Como tal, seria contraproducente afetar partes isoladas de um orçamento a uma função específica. A dimensão de investimento das despesas associadas a uma determinada política depende, em grande medida, das características que lhe foram atribuídas aquando da sua conceção (condicionalidade, duração, etc.), do contexto nacional específico (complementaridade com outras políticas) e de circunstâncias no tempo (ciclo económico, trajetória de crescimento). Por exemplo, as estruturas de acolhimento das crianças têm um papel de proteção; no entanto, se forem bem concebidas, revestem também uma importante dimensão de investimento, ou seja, permitem a melhoria das competências e a inclusão do indivíduo. A Suécia regista uma das mais elevadas taxas de emprego das mulheres na Europa devido a políticas de emprego favoráveis à família e à generosidade da licença parental, conjugadas com o investimento na provisão universal de estruturas de acolhimento de crianças.

Os sistemas de proteção social, quando bem concebidos, combinam uma forte dimensão de investimento social com as outras duas funções (proteção e estabilização), reforçam a eficácia e a eficiência das políticas sociais e asseguram, ao mesmo tempo, apoios continuados a uma sociedade mais justa e mais inclusiva. Em especial, a modernização das políticas sociais implica conferir às medidas de ativação um papel mais relevante, o que permite aos indivíduos participar ativamente e no máximo das suas capacidades na sociedade e na economia. As medidas de apoio devem ser concebidas numa perspetiva do seu desmantelamento progressivo, devendo, pois, em princípio, ser temporárias. Parte desta estratégia passa pela condicionalidade à consecução de um objetivo específico (por exemplo, participação em formação). Os apoios devem ser mais bem orientados para quem deles necessita no momento em que deles necessita. Serviços e prestações individualizados e integrados (prestados, por exemplo, através de balcões únicos) podem aumentar a eficácia das políticas sociais. A simplificação dos procedimentos pode contribuir para que as pessoas necessitadas acedam mais facilmente aos serviços e prestações, evitando igualmente a sobreposição de mecanismos e custos.

⁵ Tal como sublinhado na Comunicação da Comissão «Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica», COM (2012) 582, de 10 de outubro de 2012.

A presente comunicação é acompanhada de uma recomendação da Comissão intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade» e de um conjunto de documentos de trabalho dos serviços da Comissão. Em conjunto, estes documentos formam o chamado «Pacote de Investimento Social». Nele se estabelece um quadro político para, sempre que necessário, reorientar as políticas dos Estados-Membros para o investimento social ao longo da vida, com vista a garantir a adequação e a sustentabilidade dos orçamentos das políticas sociais e dos setores público e privado em geral, tal como foi também expresso pelo Parlamento Europeu na sua resolução sobre o «Pacto de Investimento Social»⁶. Tal está em consonância com a exortação aos Estados-Membros constante da Análise Anual do Crescimento no sentido de investirem num crescimento gerador de emprego e inclusivo, bem como o apelo de prosseguirem a modernização dos sistemas de proteção social para assegurar a sua eficácia, adequação e sustentabilidade. O pacote contém orientações destinadas a contribuir para alcançar os objetivos da estratégia Europa 2020, ao estabelecer uma ligação entre as políticas sociais, as reformas recomendadas no âmbito do Semestre Europeu para alcançar as metas daquela estratégia e os fundos da UE relevantes. Este processo exige também uma medição mais precisa da pobreza a nível da UE e uma maior atualidade das estatísticas sociais que acompanham as tendências e os desempenhos neste domínio⁷.

O pacote vem complementar o Pacote de Emprego⁸, que define a via a seguir para uma recuperação geradora de emprego, o Livro Branco sobre as pensões⁹, que apresenta uma estratégia para pensões adequadas, sustentáveis e seguras, e o Pacote de Emprego dos Jovens¹⁰, que aborda especificamente a situação dos jovens. Baseia-se também no quadro regulamentar proposto para a execução da política de coesão no próximo período de financiamento 2014-2020, nomeadamente o âmbito de aplicação do Fundo Social Europeu (FSE) e a proposta de afetar pelo menos 20% das dotações do FSE em cada Estado-Membro à promoção da inclusão social e ao combate à pobreza.

1. OS DESAFIOS

Evolução demográfica

A partir de 2013, pela primeira vez, a população ativa na Europa vai diminuir e a proporção de idosos aumentará rapidamente. Atualmente, existem quatro pessoas para sustentar uma pessoa com mais de 65 anos, proporção esta que deverá ser reduzida a metade até 2040.

Existem diferenças entre países, regiões e setores. Na globalidade, a UE registou um crescimento populacional modesto nos últimos anos, mas alguns Estados-Membros, todos situados no leste da UE, assistiram a um declínio constante das respetivas populações na última década. Algumas regiões desfavorecidas, onde se regista um aumento da população de comunidades marginalizadas, enfrentam desafios específicos.

⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de novembro de 2012, sobre o Pacto de Investimento Social como uma resposta à crise.

⁷ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

⁸ Comunicação da Comissão «Uma recuperação geradora de emprego», COM(2012) 173, de 18 de abril de 2012.

⁹ Livro Branco da Comissão intitulado «Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis», COM(2012) 55, de 16 de fevereiro de 2012.

¹⁰ Comunicação da Comissão - Ajudar à transição dos jovens para o emprego, COM (2012) 727, de 5 de dezembro de 2012.

O envelhecimento, o aumento dos rácios de dependência e a diminuição da população ativa ameaçam os orçamentos públicos consagrados às políticas sociais e respetiva viabilidade¹¹. A crise económica aumentou os níveis de desemprego, diminuiu as receitas fiscais e multiplicou o número de pessoas que necessitam de prestações, ameaçando assim ainda mais a sustentabilidade dos regimes de proteção social europeus.

Embora o desafio demográfico seja comum a todos os Estados-Membros, registam-se acentuadas diferenças em termos de esperança de vida e anos de vida saudável na UE. Tal fica a dever-se a um conjunto de fatores que determinam a saúde, designadamente variações nas condições de vida e de trabalho, bem como nos estilos de vida. As diferenças na acessibilidade e na qualidade dos cuidados de saúde contribuem também para esta situação.

Formas de aumentar a eficiência das políticas sociais

Os desafios colocados pela evolução demográfica foram agravados pela crise, condicionando os orçamentos dos Estados-Membros numa altura em que é necessário intensificar os esforços para atingir os objetivos da estratégia Europa 2020.

Porque as despesas públicas com políticas sociais, que abrangem, de um modo geral, pensões e cuidados de saúde, perfazem, em média, cerca de 29,5% do PIB na UE, são rigorosamente controladas nos esforços de consolidação. Muitas das reformas devem incidir essencialmente na melhoria da eficiência e ser pensadas de modo a evitar repercussões negativas nos níveis de pobreza, na produtividade e no crescimento económico, na saúde da população e na coesão social.

Assegurar a sustentabilidade e a adequação das políticas sociais exige que os Estados-Membros encontrem formas de melhorar a eficiência e a eficácia, ao mesmo tempo que dão resposta aos principais desafios sociais e demográficos¹². Em alguns casos, a multiplicidade de prestações, agências e condições de elegibilidade implica custos administrativos suplementares e faz com que os mais necessitados pouco beneficiem dos apoios. A insuficiência de controlos induz também despesas desnecessárias. Há prestações pecuniárias e serviços sociais que são mal direcionados e não chegam às pessoas necessitadas de assistência¹³.

Estados-Membros com níveis idênticos de despesa com políticas sociais apresentam resultados díspares em termos de pobreza, emprego e saúde, o que sugere que há margem para melhorias no que toca à forma como os recursos são utilizados¹⁴.

A Análise Anual do Crescimento (AAC) que lança o Semestre Europeu 2013 refere que o processo em curso de reestruturação das nossas economias é fonte de perturbações, de desafios políticos e de dificuldades sociais, mas que não deixa de ser necessário no intuito de criar os alicerces para o crescimento e a competitividade no futuro, devendo tal assumir uma dimensão inteligente, sustentável e inclusiva. A AAC sublinhou ainda a necessidade de reformar os sistemas de cuidados de saúde com o duplo objetivo de assegurar o acesso a

¹¹ Para uma avaliação circunstanciada da incidência orçamental do envelhecimento da população, consultar o Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico de 2012, em http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

¹² Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

¹³ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*», SWD(2013)39.

¹⁴ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

cuidados de qualidade e fazer um uso mais eficiente dos recursos públicos. A necessidade de intensificar as reformas foi já traduzida nas recomendações específicas por país em 2012, as quais preconizavam o prolongamento da vida ativa e incentivos ao trabalho, a criação de melhores oportunidades (de emprego) para as mulheres e os jovens, a melhoria da eficácia dos sistemas de assistência e das transferências sociais e a garantia de acesso a serviços de qualidade.

Recursos do setor privado e do terceiro setor para completar os esforços públicos

Os recursos para as políticas sociais não se limitam aos assegurados pelo setor público. Uma parte não negligenciável provem dos particulares e das famílias. Além disso, as organizações sem fins lucrativos prestam também serviços sociais de valor significativo. Entre estes contam-se estruturas de acolhimento dos sem-abrigo, apoio aos idosos e às pessoas com deficiência, centros de aconselhamento e prestações sociais em geral. As empresas sociais¹⁵ podem complementar os esforços do setor público e ser pioneiras no desenvolvimento de novos mercados, mas precisam de mais apoios do que os que atualmente recebem¹⁶. As organizações com fins lucrativos do setor privado deverão ser mais incentivadas a explorar o potencial do investimento social através, por exemplo, de um ambiente social e profissional saudável e seguro. Não se trata somente da responsabilidade social das empresas, mas também, por exemplo, da formação no local de trabalho, da provisão de estruturas internas de acolhimento de crianças, da promoção da saúde e de locais de trabalho acessíveis e favoráveis à família.

No domínio social, é ainda insuficiente o recurso dos Estados-Membros a abordagens de financiamento mais inovadoras, nomeadamente mediante a participação do setor privado e a utilização de instrumentos de engenharia financeira, como o micro financiamento, as garantias de apoio às políticas e as obrigações de investimento social¹⁷, que deverão permitir realizar economias orçamentais.

Necessidade de investir em capital humano ao longo da vida e de garantir meios de subsistência adequados

Para que os objetivos da estratégia Europa 2020 se tornem uma realidade, há que adotar medidas de correção em várias áreas e dar resposta aos desafios que se colocam às pessoas nas várias fases das suas vidas.

Muitas vezes, as crianças que crescem em meios pobres permanecem em situações de pobreza toda a vida. Assim, desvantagens significativas em matéria de educação¹⁸ e saúde na infância agravam-se depois ao longo da vida. Por conseguinte, é importante estudar as determinantes da saúde ao longo da vida das pessoas. O fraco aproveitamento escolar traduz-se diretamente

¹⁵ A economia social, também designada «terceiro setor», diz respeito a agentes não-governamentais, designadamente organizações comunitárias, organizações de voluntariado e empresas sociais que exercem atividades em prol de benefícios sociais. As empresas sociais são empresas com fins essencialmente sociais e onde os excedentes são normalmente reinvestidos na atividade ou na comunidade e não na maximização dos lucros para os proprietários e os acionistas.

¹⁶ Tal como foi sublinhado na Comunicação da Comissão intitulada «Iniciativa de Empreendedorismo Social - Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e das inovações sociais», COM (2011) 682, de 25 de outubro de 2011.

¹⁷ Normalmente, ao adquirir uma obrigação de impacto social, um investidor privado financia um prestador de serviços sociais para a aplicação de um programa social em troca de uma promessa («obrigação») do setor público de reembolsar o investimento inicial e pagar uma taxa de rentabilidade se o programa gerar os resultados sociais predefinidos.

¹⁸ Por exemplo, o acesso limitado a educação de qualidade e a apoios complementares de aprendizagem, a falta de assistência aos pais ou o acesso a oportunidades de aprendizagem (não formal) adicionais, etc.

em reduzidas oportunidades de emprego e rendimentos no futuro. Por exemplo, as crianças ciganas correm um risco particular de marginalização social e económica e de discriminação. Apenas metade dessas crianças tem acesso à educação e a cuidados na primeira infância, ou seja quase duas vezes menos que a média da UE, e em vários Estados-Membros, são menos de 10% as que concluem o ensino secundário, resultando em taxas de emprego mais baixas. Na República Checa, só dois em cada 10 ciganos que vivem em localidades marginalizadas receberam algum tipo de formação formal ou ensino secundário suscetível de determinar positivamente as respetivas carreiras¹⁹.

A necessidade de investimento em capital humano começa logo na primeira infância e continua ao longo da vida. A taxa de desemprego juvenil situa-se atualmente nos 23,4% e continua a aumentar. Ao mesmo tempo, não se registam progressos em termos da redução do abandono escolar precoce e do insucesso na conclusão do ensino superior. Além disso, uma proporção alarmantemente elevada de jovens não tem emprego nem segue nenhuma ação de educação ou formação (NEET), representando 12,9% dos jovens europeus (15-24) ou um total de 7,5 milhões em 2011. Esta situação tem como consequência que, em alguns Estados-Membros, os jovens estão a tornar-se um grupo que corre um risco de pobreza relativamente mais elevado do que os idosos. Estes riscos, conjugados com a falta de emprego, constituem também uma preocupação séria em muitas zonas rurais da UE, onde os jovens têm maiores dificuldades em ingressar no mercado de trabalho ou encontrar emprego do que os seus congéneres que vivem em áreas urbanas ou cidades de grande dimensão²⁰.

Os trabalhadores no grupo etário mais ativo e os mais velhos são afetados pelo rápido aumento do desemprego de longa duração, o que os coloca em risco de pobreza e ameaça a sua empregabilidade, a estabilidade das suas famílias e a sua saúde física e mental.

Além dos jovens, as mulheres (mais velhas), os desempregados, as pessoas com deficiência e os migrantes que vivem na Europa deparam-se com dificuldades. Registam níveis muito elevados de desemprego (19,6% em 2011 em comparação com uma média de 9,7%). A taxa de emprego das pessoas com deficiência é cerca de 25% inferior à das pessoas sem deficiência. Além disso, o risco de pobreza e exclusão social das pessoas nascidas no estrangeiro com idades entre os 25 e os 54 anos excede, em média, o das outras pessoas em mais de 10 pontos percentuais no conjunto da UE²¹. Também significativo é o fosso entre o risco de pobreza após transferências sociais entre os migrantes e os cidadãos da UE, cifrando-se nos oito pontos percentuais²². Além disso, as crianças oriundas da imigração estão em maior risco de abandonarem precocemente o ensino.

Acresce que os mercados de trabalho ainda não são inclusivos. Em alguns países, o ritmo a que as mulheres e as pessoas com antecedentes migratórios entram no mercado de trabalho é muito lento e o número médio de horas trabalhadas continua a ser reduzido. A segmentação e a polarização do mercado de trabalho estão na origem de significativas desigualdades no mercado em vários países e os sistemas fiscais e de prestações podem gerar desincentivos ao trabalho, em especial para as pessoas com baixas remunerações e as que asseguram o segundo rendimento no agregado. As práticas de reforma antecipada e as diferenças entre a idade de reforma legal e efetiva abrandam a atividade económica.

¹⁹ World Bank, *Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region : Europe and Central Asia Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia Policy Note*, (30 de setembro de 2010)

²⁰ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) 44 final de 7.3.2012.

²¹ Fonte: Eurostat, EU-SILC 2008

²² Fonte: Eurostat, EU-SILC 2008

Para muitas pessoas, o emprego que têm não é suficiente para tirar as suas famílias da situação de pobreza em que vivem. Os trabalhadores pobres representam um terço dos adultos em idade ativa em risco de pobreza²³.

Apesar dos esforços envidados para modernizar os sistemas previdenciais, os resultados são díspares na UE e, em vários Estados-Membros, as políticas sociais não conseguem muitas vezes evitar que segmentos das suas populações se vejam arrastados para situações de pobreza e exclusão social e/ou se tornem desempregados de longa duração. Sem proteção social, os níveis de pobreza poderiam duplicar; no entanto, há cada vez mais pessoas que recebem prestações inadequadas ou que não beneficiam de qualquer cobertura. São cada vez mais as famílias que enfrentam dificuldades financeiras²⁴.

As desigualdades em termos de rendimento disponível acentuaram-se em alguns países, facto que foi acompanhado de uma queda desproporcionada dos níveis de vida absolutos de muitas pessoas já em situação vulnerável. Esta situação contraria os direitos sociais dos cidadãos a uma vida digna²⁵. A título de exemplo, segundo uma estimativa de 2009²⁶, o número de sem-abrigo na UE pode chegar, numa qualquer noite, a 410 000 pessoas. Este número está a aumentar na maioria dos Estados-Membros e muitas mais pessoas correm o risco eminente de serem despejadas das suas casas²⁷.

Integrar a dimensão de género

Os desafios específicos decorrentes de permanentes desvantagens ligadas ao género têm de ser abordados de forma mais coerente²⁸. No total, quando comparadas com os homens, são mais 12 milhões as mulheres que vivem em situação de pobreza na UE. Para além de auferirem salários mais baixos, as mulheres registam também uma menor taxa de participação na mão-de-obra e trabalham menos horas, em parte devido ao trabalho doméstico não remunerado e a tarefas ligadas aos cuidados aos filhos e a outros dependentes. Mais especificamente:

- A taxa de atividade das mulheres é ainda 16,4% inferior à dos homens, o que traduz persistentes divisões ditadas pelo género no que respeita às responsabilidades domésticas (64,9% contra 77,6% na faixa etária 15-64 em 2011);
- Uma proporção mais elevada de mulheres trabalha a tempo parcial, o que faz com que trabalhem, em média, 17% menos de horas semanais (33,7 horas contra 40,6 em 2011);
- As disparidades salariais entre homens e mulheres cifram-se nos 16,2% (2010, em salário horário bruto médio), o que decorre, em parte, do facto de as mulheres receberem menos por trabalho de igual valor e, em parte, do facto de se concentrarem em empregos com remunerações inferiores.

²³ Análise trimestral do emprego e da situação social na UE, dezembro de 2012.

²⁴ Dificuldade financeira significa que as famílias têm de recorrer a poupanças ou endividar-se para cobrir as despesas correntes.

²⁵ Ver também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que, no Capítulo III relativo à Igualdade, estabelece os direitos das crianças (artigo 24.º) e dos idosos (artigo 25.º) e refere também a igualdade entre homens e mulheres (artigo 23.º) e a integração das pessoas com deficiência (artigo 26.º).

²⁶ Segundo a definição ETHOS: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>

²⁷ «A social inclusion roadmap for Europe 2020», H. Frazer, E. Marlier, I. Nicaise, 2010

²⁸ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy», SWD(2013) 38.

Tendo estes factos em consideração, os cálculos apontam para que o fosso salarial que separa homens e mulheres seja, em média, mais de 40%²⁹ favorável aos homens. Como as desigualdades entre homens e mulheres se prolongam por toda a vida e os seus efeitos negativos se acumulam ao longo do tempo, esta situação resulta numa quebra do PIB, em contribuições mais baixas para a segurança social e em níveis mais elevados de pobreza entre as mulheres idosas (+65), com 18% delas em risco de pobreza contra 13% dos homens. A estas desigualdades em razão do género juntam-se, por vezes, as que decorrem do facto de se pertencer a meios desfavorecidos ou a minorias étnicas.

2. QUE FAZER? CONCENTRAR A AÇÃO NO INVESTIMENTO SOCIAL SIMPLES, BEM ORIENTADO E CONDICIONADO

Pese embora as acentuadas diferenças entre os Estados-Membros, todos se deparam com desafios estruturais, sociais e demográficos. Os que, desde cedo e antes da crise, evoluíram para um modelo de crescimento que sistematicamente integra uma abordagem de investimento social nas políticas sociais registam um crescimento mais inclusivo do que os outros³⁰. A modernização das políticas sociais é uma questão de interesse comum a nível da UE, na medida em que a falta de eficácia das políticas sociais num país pode ter consequências para outros, em especial, na área do euro. A insuficiência do investimento em políticas sociais que reforcem o desenvolvimento de capital humano, por exemplo na área da educação e dos cuidados na primeira infância, traduz-se em níveis educativos mais baixos e num desenvolvimento globalmente inferior de competências em alguns Estados-Membros³¹. Tal pode contribuir para explicar as diferenças de competitividade económica registadas entre Estados-Membros e os atuais desequilíbrios observados na UEM, na medida em que uma educação e competências medíocres resultam numa diminuição da qualidade e produtividade da mão-de-obra. Nos Estados-Membros com reduzida competitividade económica, esta situação pode também levar as pessoas com competências altamente especializadas a abandonar o seu país de origem para encontrar trabalho noutra lugar, diminuindo ainda mais o potencial produtivo.

Confrontados com desafios estruturais de longo prazo, os Estados-Membros precisam de se adaptar para garantir a adequação e a sustentabilidade dos seus sistemas sociais e o seu contributo para a estabilização da economia. Se uma pessoa não consegue, temporariamente, encontrar emprego, as atenções devem centrar-se na melhoria das suas capacidades para que regresse ao mercado de trabalho. Tal passa por uma abordagem específica centrada nas necessidades individuais e implementada da forma economicamente mais rentável.

Para permitir que as pessoas realizem plenamente o seu potencial de participação na vida social e económica da sociedade é necessário apoiá-las nos momentos cruciais das suas vidas. Este apoio começa com o investimento nas crianças e nos jovens e continua vida fora. A inovação social deve fazer parte dos ajustamentos necessários, testando novas abordagens políticas e seleccionando as mais eficazes.

²⁹ Com base em cálculos da Comissão

³⁰ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

³¹ O documento da OCDE (2012) «*Starting Strong III: A quality toolbox for Early Childhood Education and Care*», OECD, Paris, inclui dados que comprovam que as políticas de ensino primário afetaram os resultados do programa PISA (2009), bem como as divergências entre os Estados-Membros no que respeita ao investimento nestas políticas.

2.1. Reforçar a sustentabilidade e a adequação dos sistemas sociais mediante a simplificação e uma melhor orientação das políticas

Para que os objetivos da estratégia Europa 2020 sejam realidade, é necessária uma nova abordagem que reconheça as limitações orçamentais e os desafios demográficos com que se confrontam os Estados-Membros. As políticas sociais têm de ser simultaneamente adequadas e sustentáveis do ponto de vista orçamental, na medida em que estas são duas faces da mesma moeda. Tal significa, em primeiro lugar, utilizar os recursos disponíveis de forma mais eficiente e eficaz, mediante a conceção de políticas simplificadas, mais bem orientadas e sujeitas a condições. Tanto o universalismo como a seletividade têm de ser utilizados de forma inteligente. Por exemplo, a ampla acessibilidade do ensino pré-escolar, como é o caso em França, tem produzido efeitos positivos consideráveis e duradouros na capacidade de uma criança ter sucesso na escola e, mais tarde, aceder a níveis salariais mais elevados no mercado de trabalho.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o investimento na saúde³² demonstra como o investimento inteligente neste setor pode induzir melhores resultados em termos de saúde, produtividade, empregabilidade, inclusão social e utilização mais eficaz dos recursos públicos, contribuindo para a sustentabilidade orçamental dos sistemas de saúde³³, para o investimento em capital humano e para a equidade em matéria de saúde³⁴.

O impacto da despesa deverá ser maximizado, mediante esforços para reduzir a fraude e os encargos administrativos para utentes e prestadores. É possível reforçar a estrutura de financiamento através da melhoria da cobrança fiscal, do alargamento das bases tributárias, de uma revisão indispensável das rubricas da despesa fiscal e de um regime fiscal mais favorável ao crescimento, por exemplo mediante a instituição de impostos ambientais. Por último, as políticas sociais devem ser mais bem orientadas para quem delas mais necessita, assegurando assim uma maior taxa de utilização necessária para melhorar, em simultâneo, a sustentabilidade e a adequação.

A Comissão insta os Estados-Membros a:

- Refletir melhor o investimento social na afetação dos recursos e na arquitetura geral da política social. Tal implica dar maior atenção a políticas como os cuidados (a crianças), a educação, a formação, as políticas ativas do mercado de trabalho, o apoio à habitação, a reinserção e os serviços de saúde. Melhorar a sustentabilidade dos sistemas de saúde³⁵. É necessário melhorar as estruturas de financiamento através, por exemplo, da cobrança eficaz das receitas, do alargamento das bases tributáveis e de uma estrutura fiscal mais favorável ao crescimento, evitando efeitos negativos na procura de mão-de-obra. Os progressos nesta área devem ser comunicados nos Planos Nacionais de Reformas;
- Simplificar os sistemas de prestações sociais e respetiva gestão para os utentes e os prestadores, reduzir os encargos administrativos e a fraude e aumentar a taxa de utilização. Para tal, haverá, por exemplo, que criar balcões únicos e evitar a

³² Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia –*Investing in Health*, SWD (2013) 43.

³³ Conclusões do Conselho, 3054.^a reunião do Conselho Assuntos Económicos e Financeiros, Bruxelas, 7 de dezembro de 2010.

³⁴ Conclusões do Conselho sobre valores e princípios comuns aos sistemas de saúde da União Europeia (2006/C 146/01).

³⁵ Para tal, há que ter por base o relatório conjunto do Comité de Política Económica e da Comissão sobre sistemas de saúde e a cooperação dos Estados-Membros nos processos de reflexão a nível do Conselho sobre sistemas de saúde e doenças crónicas

proliferação de diferentes tipos de prestações para uma única contingência. Melhorar a orientação das políticas sociais para garantir que as pessoas mais necessitadas recebem apoios adequados, reduzindo ao mesmo tempo os encargos para as finanças públicas.

A Comissão apoiará os Estados-Membros:

- Acompanhando, no âmbito do Semestre Europeu, a eficiência e a eficácia dos sistemas sociais e a respetiva tónica no investimento social, tendo também em vista a melhoria da adequação e da sustentabilidade. Na sequência do mandato conferido pelo Conselho³⁶, e tal como anunciado no seu programa de trabalho para 2013, o Comité da Proteção Social (CPS) trabalhará na questão do financiamento dos sistemas de proteção social e da eficiência e eficácia das despesas neste domínio. Para atingir este objetivo, haverá, nomeadamente, que desenvolver uma metodologia até final de 2013. Este trabalho basear-se-á na análise e na partilha das melhores práticas no contexto do método aberto de coordenação na área da proteção social e da inclusão social (o «MAC Social»);
- Estabelecendo, no decurso de 2013, um painel de peritos para a elaboração de pareceres independentes sobre formas eficazes de investir na saúde³⁷.

2.2. Prosseguir políticas de ativação e facilitação, através de um apoio específico, sujeito a condições e mais eficaz

É necessário que tanto os governos como os empregadores nos Estados-Membros atuem no sentido de aumentar a participação na atividade económica, designadamente através da eliminação dos obstáculos ainda existentes à plena participação e do reforço da criação de emprego e da procura de mão-de-obra.

Para além das linhas estratégicas definidas no Pacote de Emprego e na Comunicação «Repensar a Educação»³⁸, que colocam a tónica na procura e na oferta do mercado de trabalho, essa intervenção passa por investir em políticas sociais, serviços e prestações pecuniárias que sejam, simultaneamente, catalisadores de ativação e facilitação. O investimento social deve privilegiar os benefícios para os indivíduos e para toda a sociedade. Os apoios devem proporcionar aos indivíduos uma estratégia para progressivamente os dispensarem, ser concedidos pelo tempo em que são necessários e, como tal, ter uma natureza temporária. Em certos casos, os serviços sociais asseguram um apoio mais eficaz do que as prestações pecuniárias. Além disso, determinados tipos de apoio devem ser recíprocos: condicionados à realização, por parte do beneficiário, de um objetivo adequado e específico na medida das suas capacidades, como é muitas vezes o caso dos subsídios de desemprego.

Neste contexto, é essencial dar seguimento à Recomendação sobre Inclusão Ativa³⁹ e às orientações fornecidas no presente pacote⁴⁰. As medidas devem corresponder às necessidades

³⁶ Conselho EPSCO de 17.2.2012: desenvolver «trabalhos sobre o financiamento dos sistemas de proteção social, convidando outros Comités competentes a participarem nesses importantes trabalhos».

³⁷ Decisão da Comissão de 2012/C 198/06, de 5 de julho de 2012, relativa à criação de um grupo de peritos independente e multissetorial para prestar aconselhamento sobre formas eficazes de investir na saúde.

³⁸ Comunicação da Comissão — «Repensar a educação – Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos». COM(2012)669, de 20 de novembro de 2012.

³⁹ Recomendação da Comissão de 3.10.2008 sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (2008/867/CE publicada no JO L 307 de 18.11.2008).

dos indivíduos, em vez de estarem ligadas à natureza da prestação ou do grupo-alvo em que eles se enquadram. A criação de balcões únicos e a celebração de contratos individuais são exemplos de uma abordagem simplificada que corresponde às necessidades das pessoas. A elaboração de orçamentos de referência pode contribuir para a implementação daquela recomendação⁴¹.

Os sistemas fiscais e de prestações devem tornar o trabalho compensador e as políticas sociais devem também assegurar meios de subsistência adequados. Há que suprimir os obstáculos à participação das mulheres e de outros grupos de trabalhadores sub-representados no mercado de trabalho. A intervenção tem de ser atempada e complementada através de um acesso facilitado a serviços básicos, como por exemplo, contas bancárias, Internet, transportes⁴², estruturas de acolhimento de crianças, educação e saúde. Parte deste esforço passa também por fomentar opções de fixação de preços⁴³ que favoreçam a melhor oferta de produtos de consumo e serviços, bem como melhorar a inclusão financeira. Será fundamental a aplicação do pacote legislativo «conta bancária», que inclui medidas destinadas a proporcionar a todos os consumidores da UE uma conta de pagamento com características básicas, o que está em linha com o preconizado na recomendação de 2011 sobre o acesso a uma conta bancária de base⁴⁴.

O investimento social é particularmente importante para as pessoas que são afetadas de forma desproporcionada pelo desemprego, a pobreza, más condições de habitação e de saúde e discriminação. Por exemplo, muitos ciganos vivem em condições de extrema marginalização e em situações socioeconómicas muito pobres, pelo que são necessárias políticas orientadas para as suas necessidades que proporcionem apoios integrados. Combater o problema dos sem-abrigo com uma especial incidência na prevenção e na intervenção atempada pode resultar em economias consideráveis em termos da provisão de centros de alojamento de emergência, da prestação de cuidados de saúde e da prevenção da criminalidade. Tal significa também uma revisão das leis e práticas em matéria de despejo.

A inovação é um elemento vital da política de investimento social, uma vez que as políticas sociais exigem uma adaptação constante a novos desafios. Neste contexto, é necessário desenvolver e introduzir novos produtos, serviços e modelos, testá-los e escolher os mais eficazes e eficientes. Os inovadores de política social precisam de um quadro facilitador que teste e promova novos mecanismos de financiamento, ao mesmo tempo que meça e avalie o impacto das suas atividades.

A inovação na política social tem de ser aplicada em mais larga escala, integrada na elaboração das políticas e ligada a prioridades como a aplicação das recomendações específicas por país, nomeadamente através do recurso ao FSE.

⁴⁰ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*», SWD(2013)39.

⁴¹ Os orçamentos de referência incluem uma lista dos bens e serviços que uma família de uma determinada dimensão e composição precisa para ser capaz de viver com um certo nível de bem-estar, juntamente com a estimativa de custos mensais ou anuais daí resultantes. Fonte: *European Consumer Debt Network* (2009). *Handbook of reference budgets*, pp. 5.

⁴² Ver também o quadro regulamentar da UE sobre direitos dos passageiros e serviços de transportes públicos, Regulamento (UE) n.º 1177/2010.

⁴³ O preço mais baixo que um consumidor pode pagar por um determinado produto ou serviço, incluindo, se for caso disso, através da aquisição de bens ou serviços «combinados».

⁴⁴ Recomendação da Comissão de 2011/442/UE sobre o acesso a uma conta bancária de base, 18.7.2011.

As empresas sociais e o terceiro setor podem complementar os esforços do setor público e ser pioneiras no desenvolvimento de novos serviços e mercados para os cidadãos e as administrações públicas. Mas, para tal, precisam de profissionalização e apoio. É importante que os Estados-Membros facultem aos empresários sociais regimes de apoio e incentivos para a criação de empresas e instituem um quadro regulamentar propício às suas atividades⁴⁵. O pacote que agora se apresenta inclui exemplos de projetos bem-sucedidos e orientações para um melhor aproveitamento dos fundos da UE, nomeadamente o FSE⁴⁶.

A Comissão insta os Estados-Membros a:

- Aplicar, na íntegra e sem demora, a recomendação da Comissão sobre inclusão ativa (2008), designadamente, se for caso disso, através da utilização do FSE e do FEDER, integrando os seus três pilares: apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e serviços facilitadores. Instituir quadros regulamentares que garantam o acesso a serviços sociais eficazes, de qualidade e a preços razoáveis que respeitem as regras da UE. Com base na metodologia que a Comissão, em cooperação com o Comité da Proteção Social, irá desenvolver, estabelecer orçamentos de referência para ajudar a conceber um apoio ao rendimento adequado e eficaz que tenha em consideração as necessidades sociais identificadas aos níveis local, regional e nacional⁴⁷. Os progressos em todas estas áreas devem ser traduzidos nos PNR;
- Reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres e suprimir outros obstáculos à participação das mulheres e de outros trabalhadores sub-representados no mercado de trabalho. Tal poderá ser feito, designadamente, através do incentivo aos empregadores para que eliminem a discriminação no local de trabalho e assegurem medidas de conciliação (tais como serviços de acolhimento de crianças), locais de trabalho adaptados (passando por soluções assentes nas TIC e pela acessibilidade eletrónica), a gestão da diversidade, programas de reconversão e formação profissional, o reconhecimento de competências e qualificações, bem como a mobilidade e o desenvolvimento de carreiras consecutivas. Para tal, há que dispor de meios como a regulamentação do mercado de trabalho, disposições em matéria de licença parental e incentivos fiscais. Há que trabalhar para garantir que os sistemas fiscais e de prestações estejam sintonizados de forma a tornar o trabalho compensador (limiares de prestações reduzidos ou incentivos fiscais específicos ligados ao trabalho). O FSE, o FEDER, o Fundo Europeu de Integração e Fundo Europeu de Migração e Asilo devem contribuir para alcançar estas metas;
- Combater o problema dos sem-abrigo através de estratégias globais baseadas na prevenção, de abordagens do problema da habitação e da revisão das leis e práticas em matéria de despejo, tendo em conta as principais conclusões das orientações constantes do presente pacote neste domínio;
- Recorrer ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (FEAD) como instrumento adequado para solucionar o problema da privação material e dos sem-

⁴⁵ Há que respeitar as regras da UE em matéria de auxílios estatais (e podem ser usadas as possibilidades oferecidas pelo Regulamento geral de isenção por categoria n.º 800/2008 ou *de minimis* o Regulamento (CE) n.º 1998/2006 relativo aos auxílios *de minimis*).

⁴⁶ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – *Social Investment through the European Social Fund* SWD(2013) 44.

⁴⁷ Tal como estipulado nos princípios comuns sobre inclusão ativa aprovados pelo Conselho, em 12 de dezembro de 2008.

abrigo, designadamente através de medidas de acompanhamento que fomentem a inclusão social;

- Aplicar a Recomendação da Comissão relativa ao acesso a uma conta bancária de base⁴⁸. Fomentar opções de fixação de preços que favoreçam a melhor oferta de produtos de consumo e serviços e melhorar a inclusão financeira;
- Desenvolver estratégias concretas em matéria de inovação social, tais como parcerias entre os setores público e privado e o terceiro setor, garantir um apoio financeiro adequado e previsível, incluindo microcrédito, e disponibilizar ações de formação, mentoria e ligação em rede, de forma a definir políticas baseadas em factos. Para tal, aproveitar plenamente as oportunidades de financiamento proporcionadas pelo FSE, o FEDER, o FEADER, o FEI e o Programa para a Mudança e a Inovação Social, com o objetivo de maximizar os resultados de projetos bem-sucedidos. Dar prioridades à inovação na política social aquando da implementação de recomendações específicas por país e dar conta dos progressos no quadro dos PNR;
- Apoiar os empresários sociais⁴⁹, através de incentivos à criação de empresas e à sua posterior expansão, do desenvolvimento dos seus conhecimentos e redes e de um quadro regulamentar favorável, em linha com a Iniciativa de Empreendedorismo Social⁵⁰ e o Plano de Ação Empreendedorismo 2020⁵¹;
- Explorar e desenvolver formas inovadoras para obter mais financiamento privado para investimento social, nomeadamente através de parcerias público-privadas.

A Comissão apoiará os Estados-Membros:

- Acompanhando, no âmbito do Semestre Europeu, as reformas em torno da inclusão ativa⁵², desenvolvendo uma metodologia para o estabelecimento de orçamentos de referência em 2013 e controlando a adequação do apoio ao rendimento, utilizando esses orçamentos de referência assim que estejam elaborados em conjunto com os Estados-Membros;
- Esclarecendo, junto das autoridades públicas e dos prestadores de serviços, de que forma as regras da UE em matéria de auxílios estatais, mercado interno e contratos

⁴⁸ Recomendação 2011/442/EU da Comissão relativa ao acesso a uma conta bancária de base, 18.7.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JO:L:2011:190:0087:01:EN:HTML>.

⁴⁹ O eixo «Empreendedorismo Social» do Programa para a Mudança e a Inovação Social (no valor de 90 milhões de euros) apoia o desenvolvimento do mercado do investimento social e facilita o acesso das empresas sociais ao financiamento, disponibilizando instrumentos de capital próprio, de quase-capital próprio e empréstimo e subsídios.

⁵⁰ Comunicação da Comissão intitulada «Iniciativa de Empreendedorismo Social - Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e das inovações sociais», COM (2011) 682 de 25 de outubro de 2011.

⁵¹ Comunicação da Comissão, Plano de Ação - Empreendedorismo 2020, COM (2012) 795, de 9 de janeiro de 2013.

⁵² Ver notas de pé-de-página 38 e 39.

públicos⁵³ se aplicam aos serviços sociais, mediante a publicação de um guia atualizado⁵⁴ e de intercâmbios regulares de informações com as partes interessadas;

- Preparando, com base nas experiências dos Estados-Membros, uma recomendação sobre melhores práticas em matéria de inclusão dos ciganos e dando anualmente conta dos progressos na implementação de estratégias nacionais de integração dos ciganos no quadro do Semestre Europeu. Facilitando a inclusão dos ciganos mediante o intercâmbio de boas práticas, bem como desenvolvendo a cooperação transnacional através da rede de pontos de contacto nacionais para os ciganos;
- Apresentando uma iniciativa legislativa destinada a melhorar o acesso a contas bancárias de base, aumentando a transparência e a comparabilidade das taxas bancárias e facilitando a mudança de conta bancária;
- Sensibilizando as pessoas para os seus direitos sociais, através de guias de proteção social mais fáceis de utilizar, e ajudando a criar serviços para as pessoas acompanharem os seus direitos de pensão. Além disso, a Comissão irá contribuir para a prevenção da discriminação em razão da nacionalidade e reduzir os obstáculos com que se deparam os trabalhadores móveis, mediante a adoção de uma diretiva que visa uma melhor aplicação e controlo do cumprimento dos direitos de livre circulação;
- Fornecendo orientações aos Estados-Membros em 2013 sobre a forma de usar a inovação na política social aquando da implementação das recomendações específicas por país. Estas orientações deverão incluir exemplos de como utilizar os fundos europeus estruturais e de investimento;
- Apresentando, em 2013, um relatório sobre a implementação da Comunicação «Solidariedade na Saúde: Reduzir as desigualdades no domínio da saúde na UE»⁵⁵.

2.3. Investimento social ao longo da vida

Os apoios devem visar necessidades específicas que surgem ao longo da vida: da infância, juventude e transição da escola para o mundo do trabalho à parentalidade, do início ao fim da carreira das pessoas até à velhice. Isto significa adaptar os serviços integrados, as prestações pecuniárias e a assistência aos momentos críticos da vida de uma pessoa, evitando a materialização de dificuldades mais tarde.

A Recomendação da Comissão intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade»⁵⁶, que integra o presente pacote, ilustra claramente como o investimento social bem direcionado pode fazer parte de uma política assente nos direitos e fundada segundo os princípios da universalidade e de uma maior igualdade de oportunidades.

⁵³ Estão atualmente em negociação as propostas da Comissão de uma diretiva relativa aos contratos públicos (COM (2011) 896 final) e de uma diretiva relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (COM (2011) 895 final).

⁵⁴ Guia para a aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de contratos públicos e do mercado interno aos serviços de interesse económico geral e, em especial, aos serviços sociais de interesse geral.

⁵⁵ Comunicação da Comissão: «Solidariedade na saúde: Reduzir as desigualdades no domínio da saúde na UE». COM(2009) 567 final.

⁵⁶ Ver Recomendação da Comissão – «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», C (2013) 778.

Para uma economia do conhecimento sustentável, eficiente e competitiva e uma sociedade intergeracional justa, é essencial colocar uma tónica especial nas crianças. A adequação das pensões futuras depende do capital humano dos que são hoje crianças. O aumento da esperança de vida e a diminuição da população ativa, se não forem equilibrados, podem conduzir a uma estrutura de despesas canalizada para prestações de velhice, a orçamentos públicos geralmente mais elevados e a menos recursos para as crianças e os jovens. O consenso é geral quanto ao facto de a educação e os cuidados de qualidade na infância serem formas eficazes de prevenir o abandono escolar precoce e melhorar os níveis de habilitações futuros, a saúde, as perspetivas de emprego futuro e a mobilidade social.

Quebrar o ciclo de desvantagens que afetam as gerações implica a mobilização de várias políticas e o apoio às próprias crianças, mas também às suas famílias e comunidades. A resposta a esta questão passa por uma combinação de prestações pecuniárias e em espécie, pela igualdade de acesso a um ensino de qualidade, pela redução do abandono escolar precoce, pela eliminação da segregação escolar e da utilização abusiva da educação para alunos com necessidades especiais.

O investimento na saúde, logo a partir da infância, permite às pessoas permanecerem ativas por mais tempo e com melhor saúde, aumenta a produtividade da mão-de-obra e diminui as pressões financeiras nos sistemas de saúde. A promoção da saúde e os cuidados de saúde preventivos são particularmente importantes ao longo da vida. Neste contexto, é também fundamental sublinhar as vantagens decorrentes do investimento na saúde e na segurança no trabalho⁵⁷.

O Pacote de Emprego da Juventude da Comissão Europeia⁵⁸ dá resposta à atual situação de elevado desemprego juvenil. Propõe medidas que garantam a todos os jovens a possibilidade de beneficiar de uma oferta de emprego de qualidade, ações de educação e formação contínua, oportunidades de estágio ou aprendizagem nos quatro meses subsequentes ao ingresso nas fileiras do desemprego ou à conclusão da educação formal. Esta «garantia jovem» melhora a segurança no emprego dos jovens, apoiando a transição da escola para o mundo do trabalho. Este instrumento deverá ser complementado por oportunidades de melhorar as competências através de políticas de aprendizagem ao longo da vida. A proposta do programa «Erasmus para Todos»⁵⁹ ajudará também os jovens a obter a formação e as qualificações suscetíveis de reforçar o seu desenvolvimento pessoal, adquirir novas competências e aptidões linguísticas e melhorar as suas perspetivas gerais de emprego.

Mais tarde, serão as políticas de saúde e envelhecimento ativo que permitirão às pessoas aproveitar ao máximo as suas potencialidades. O contributo das pessoas mais velhas para a sociedade enquanto prestadores de cuidados a outros ou voluntários é muitas vezes ignorado e estas atividades devem poder contar com os apoios necessários. O Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações, assinalado em 2012, aumentou a sensibilização para o contributo dos mais velhos para a sociedade e imprimiu uma dinâmica necessária a iniciativas políticas de que é exemplo o novo plano federal para os seniores na Áustria.

O presente pacote inclui exemplos de como a necessidade de cuidados prolongados pode ser colmatada com medidas de prevenção e reabilitação, a criação de ambientes mais propícios

⁵⁷ COM(2007) 62 final de 21 de Fevereiro de 2007

⁵⁸ Comunicação da Comissão - Ajudar à transição dos jovens para o emprego, COM (2012) 727, de 5 de dezembro de 2012.

⁵⁹ Comunicação da Comissão - «Erasmus para Todos: programa da UE para o Ensino, a Formação, a Juventude e o Desporto» (COM(2011) 787, de 23 de novembro de 2011).

aos idosos e a conceção de formas mais eficientes de prestar cuidados de saúde⁶⁰. É igualmente necessário dar resposta à escassez generalizada de efetivos na saúde e nos cuidados prolongados, através de incentivos ao emprego na área da saúde e da melhoria das condições de trabalho neste setor. Transportes acessíveis e a preços comportáveis e a disponibilização de habitações adaptadas permitem igualmente às pessoas mais velhas e com deficiência tomarem conta de si próprias por mais tempo e reduzir a necessidade de cuidados prolongados.

A Comissão insta os Estados-Membros a:

- Implementar a Recomendação intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade» de forma integrada, através da conjugação de prestações pecuniárias e em espécie, do acesso a educação de qualidade desde a infância e a serviços sociais e de saúde. Eliminar as desigualdades na infância, eliminando a segregação escolar e a má utilização da educação para alunos com necessidades especiais. Tornar a educação e os cuidados na infância mais visíveis e disponíveis, em linha com as metas de Barcelona⁶¹ em matéria de estruturas de acolhimento de crianças e os objetivos da UE para a educação e os cuidados na primeira infância⁶². Dar conta dos progressos no quadro dos PNR. Recorrer ao FSE, ao FEDER e ao FEADER para promover o acesso a serviços sociais e de saúde e à educação e cuidados na primeira infância;
- Implementar a Recomendação relativa a «políticas para reduzir o abandono escolar precoce» e desenvolver estratégias exaustivas e com base em elementos concretos para solucionar o problema do abandono escolar precoce, que comportem medidas de prevenção, intervenção e compensação⁶³;
- Utilizar os princípios orientadores do envelhecimento ativo e da solidariedade entre gerações⁶⁴ e o índice de envelhecimento ativo⁶⁵, que acompanha as pessoas mais velhas no mercado de trabalho, a sua participação social, capacidade de viver autonomamente e as oportunidades oferecidas pela Parceria Europeia para a inovação no domínio do envelhecimento ativo e saudável⁶⁶, para avaliar em que medida as pessoas idosas podem realizar o seu potencial.

A Comissão apoiará os Estados-Membros:

⁶⁰ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – *Long-Term Care in Ageing Societies - Challenges and Policy Options* SWD(2013) 41.

⁶¹ Em 2002, na Cimeira de Barcelona, o Conselho definiu a meta de disponibilizar «estruturas de acolhimento, até 2010, para pelo menos 90% das crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória e pelo menos 33% das crianças com menos de 3 anos.»

⁶² Até 2020, pelo menos 95 % das crianças entre 4 anos e a idade de início do ensino primário obrigatório deverão participar no ensino pré-escolar. Conclusões do Conselho de 12 de maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («EF 2020»), anexo I das Conclusões (JO C 119 de 28.5.2009, p. 7)

⁶³ Recomendação do Conselho de 28 de junho de 2011 sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce, JO 2011/C 191/01.

⁶⁴ Conclusões do Conselho de 6 de dezembro de 2012.

⁶⁵ Comissão Europeia e UNECE (2013) *Policy brief - Active Ageing Index*, disponível em: [Http://europa.eu/ey2012](http://europa.eu/ey2012)

⁶⁶ O objetivo da Parceria Europeia para a inovação no domínio do envelhecimento ativo e saudável consiste em aumentar em dois anos o tempo médio de vida saudável dos cidadãos da UE até 2020. Faz parte da iniciativa emblemática «União da Inovação» da estratégia Europa 2020.

- Melhorando a recolha de dados longitudinais, com especial incidência nas crianças, para melhor contribuir para o desenvolvimento e o acompanhamento das políticas sociais em torno de uma abordagem do ciclo de vida. Dando conta dos progressos no Relatório sobre o Emprego e a Evolução Social na Europa;
- Testando a eficácia das transferências pecuniárias sujeitas a condições para apoiar os a educação e os cuidados na primeira infância, através de um projeto de investigação financiado pelo programa PROGRESS;
- Trabalhando em conjunto com o CPS em 2013 num relatório sobre as políticas de saúde e cuidados prolongados, de forma a apoiar o envelhecimento ativo e saudável, aumentar a capacidade de as pessoas de todas as idades viverem uma vida independente com o recurso a todas as potencialidades das novas tecnologias, incluindo a saúde eletrónica, e acompanhar os progressos na via de uma proteção social sustentável e adequada contra os riscos inerentes aos cuidados prolongados. A Comissão irá também elaborar um «manual dos decisores políticos» destinado aos Estados-Membros e que visa contribuir para a conceção de estratégias de cuidados prolongados, assentes em trabalhos a realizar em 2013-2014 pelo *Instituto de Estudos de Prospetiva Tecnológica* (IPTS) do Centro Comum de Investigação da Comissão (CCI).

3. ORIENTAÇÃO PARA O USO DOS FUNDOS DA UE 2014-2020

O orçamento deve «atuar como catalisador do crescimento e do emprego em toda a Europa, servindo nomeadamente como alavanca para os investimentos produtivos e os investimentos em capital humano»⁶⁷. Não obstante, os recursos da UE afetados pelos Estados-Membros às políticas sociais, de emprego, de desenvolvimento de capital humano e de saúde – designadamente através do FSE – têm vindo a diminuir desde 1989. Por este motivo, a proposta da Comissão para o período 2014-2020 preconiza que pelo menos 25% dos fundos da política de coesão sejam atribuídos ao desenvolvimento de capital humano e ao investimento social, isto é, ao investimento nas pessoas através do FSE. Além disso, a Comissão propôs que pelo menos 20 % dos recursos totais do FSE em cada Estado-Membro sejam afetados ao objetivo temático «promover a inclusão social e combater a pobreza».

No período de programação 2007-2013, o Fundo Social Europeu chegou, até ao momento, a mais de 50 milhões de pessoas, designadamente a 4,5 milhões de desempregados e 5 milhões de inativos só em 2011. Para tal, contribuiu com 75 mil milhões de euros para ajudar as pessoas a concretizar as suas potencialidades, proporcionando-lhes melhores competências e perspetivas profissionais. Os seus programas ajudaram a atenuar os impactos negativos da crise, a preservar postos de trabalho e a preparar a retoma. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional disponibilizou 18 mil milhões de euros para medidas de inclusão social, apoiando principalmente a educação, a saúde e os investimentos em infraestruturas sociais.

Os fundos europeus estruturais e de investimento ⁶⁸, em especial o FSE, bem como o programa PROGRESS 2007-2013, o Programa para a Mudança e Inovação Social e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas são importantes instrumentos para ajudar os

⁶⁷ Conclusões do Conselho Europeu (7-8 de fevereiro de 2013).

⁶⁸ Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas.

Estados-Membros a aplicar a estratégia definida no Pacote de Investimento Social. O apoio financeiro proveniente da política de coesão, que tem como objetivo o reforço da coesão económica, social e territorial na União, continuará a ser, no período de programação 2014-2020, uma importante ferramenta para concretizar os objetivos da estratégia Europa 2020, juntamente com as necessárias reformas e modernização identificadas na presente comunicação.

Para favorecer o crescimento inclusivo, a Comissão instou os Estados-Membros a velar por que as respetivas políticas de emprego, desenvolvimento de capital humano, modernização dos serviços públicos, investimento territorial e inclusão social sejam o reflexo das recomendações específicas por país, bem como da análise subjacente dos principais desafios identificados nos documentos de trabalho que avaliam os programas nacionais de reformas e os programas de estabilidade⁶⁹. O financiamento ao abrigo do Fundo Social Europeu⁷⁰ pode ser complementado por um aumento dos recursos provenientes do FEDER, nomeadamente para investir em infraestruturas sociais, de saúde, de acolhimento de crianças, de habitação e de educação, bem como apoiar a regeneração física e económica das comunidades urbanas e rurais desfavorecidas. Estes investimentos podem ter repercussões na reforma da política social, como a dessegregação de instalações escolares, a transição para cuidados prestados pelas comunidades e políticas de habitação integradas.

O regulamento que estabelece disposições comuns⁷¹ define as prioridades a financiar pelos fundos estruturais e de investimento europeus. Os fundos estruturais e de investimento europeus apoiarão a implementação das recomendações específicas por país pertinentes e dos programas nacionais de reformas. Os progressos realizados na consecução dos objetivos políticos serão objeto de um acompanhamento no âmbito do Semestre Europeu.

Os Estados-Membros podem utilizar os fundos estruturais e de investimento para apoiar a execução das orientações políticas descritas na presente comunicação, designadamente, através da inovação social, da economia social e do empreendedorismo social⁷². Uma intervenção específica do FSE – acompanhado de apoios do FEDER – na inovação social⁷³ para apoiar a experimentação de abordagens inovadoras e a sua aplicação em larga escala contribuirá para o desenvolvimento de políticas sociais mais eficazes.

A Comissão irá formular diretrizes mais pormenorizadas no contexto da orientação operacional, a publicar em meados de 2013, sobre a forma como os Estados-Membros podem fazer um melhor aproveitamento dos fundos estruturais e de investimento para atingir os objetivos temáticos acordados. Estas orientações contribuirão para a realização das reformas políticas e para a sustentabilidade e eficácia dos serviços públicos. Por exemplo, na área da pobreza infantil, evidenciará o tipo de intervenções necessárias num país com uma grande população cigana, baixa oferta de estruturas de acolhimento de crianças e grandes

⁶⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁷⁰ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – *Social Investment through the European Social Fund* SWD(2013) 44.

⁷¹ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum e que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006

⁷² Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – *Social Investment through the European Social Fund* SWD(2013) 44.

⁷³ No âmbito do regulamento relativo à política de coesão para 2014-2020, a Comissão propôs uma prioridade de investimento dedicada à economia social e às empresas sociais.

desigualdades nos resultados educativos. Entre outros temas contam-se, por exemplo, a inovação, as estruturas de acolhimento de crianças, a saúde, a desinstitucionalização e a inclusão ativa.

Para além dos fundos estruturais e de investimento, também o Programa para a Mudança e a Inovação Social (PMIS), os programas Horizon 2020, COSME⁷⁴ e o programa de saúde incluem disposições específicas para apoiar financeiramente a inovação na política social. O FSE pode integrar, nas principais políticas, estratégias sociais testadas com êxito nos setores público e privado. A FEAD irá ajudar os Estados-Membros a garantir meios de subsistência adequados, mediante respostas aos problemas da privação alimentar, dos sem-abrigo e da privação material das crianças. Por último, os recursos da UE podem ser complementados por recursos provenientes, por exemplo, do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa e do grupo do Banco Europeu de Investimento.

A Comissão insta os Estados-Membros a:

- Atribuir recursos da política de coesão e do desenvolvimento rural ao desenvolvimento de capital humano, designadamente em matéria de emprego, inclusão social, redução das desigualdades territoriais, envelhecimento ativo e saudável, acessibilidade de serviços sociais, educativos e de saúde, e aprendizagem ao longo da vida. Os recursos devem ser adequados à realização de mudanças estruturais, tal como propostas nas recomendações específicas por país, tendo em conta as metas da estratégia Europa 2020. Assegurar que as intervenções apoiadas pelos Fundos refletem devidamente as recomendações específicas por país relevantes e seguir uma abordagem de investimento social;
- Responder às múltiplas necessidades das pessoas desfavorecidas, incluindo as que vivem em áreas pobres e isoladas, através de uma ação coordenada dos fundos estruturais e de investimento;
- Procurar formas de complementar os recursos da UE com fundos do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa e do grupo do Banco Europeu de Investimento;
- Testar novas abordagens (tal como a inovação apoiada nas TIC) das políticas sociais, nomeadamente através do PMIS e, em seguida, disseminar as inovações mais eficazes recorrendo aos fundos estruturais e de investimento;
- Envolver as partes interessadas, nomeadamente as organizações da sociedade civil próximas dos grupos-alvo de intervenções sociais, nas fases de programação e execução, assim como facilitar o seu acesso aos fundos.

A Comissão apoiará os Estados-Membros:

- Formulando, até meados de 2013, uma orientação política operacional para os fundos estruturais e de investimento, que preconize uma abordagem de investimento social. Com base na informação enviada pelos Estados-Membros em conformidade com as disposições dos regulamentos dos Fundos Estruturais, a Comissão acompanhará os resultados e as concretizações dos programas. Caso a aplicação seja motivo de preocupação, a Comissão tratará a questão com os Estados-Membros, no âmbito do quadro processual estabelecido pelo CPR;

⁷⁴

Programa para a competitividade das empresas e das pequenas e médias empresas.

- Permitindo uma maior partilha de conhecimentos. Em especial, a Comissão irá desenvolver um banco do conhecimento com os Estados-Membros e o EUROFOUND para contribuir para a partilha de experiências, sejam estas lições políticas ou boas práticas dos fundos estruturais e de investimento. Apoiará, através do FSE, o desenvolvimento de «mapas de pobreza» que identifiquem áreas de múltiplas e graves desvantagens, para garantir que as intervenções produzem efeitos positivos na população-alvo;
- Apoiando, através do FSE, o desenvolvimento de capacidades institucionais das autoridades nacionais e regionais para a execução de políticas eficazes, incluindo a promoção do empreendedorismo social.

4. INICIATIVAS ESPECÍFICAS DA UE

Nesta secção, a Comissão apresenta um conjunto de iniciativas que são referidas na presente comunicação e que são fundamentais para assegurar uma abordagem integrada e orientada do investimento social.

4.1. Medidas para incentivar o financiamento em investimento social

A Comissão continuará a prestar apoio dos fundos estruturais, nomeadamente o FSE, mas podem e devem ser explorados novos instrumentos de financiamento com vista a facilitar a consolidação orçamental através de uma maior participação do setor privado no financiamento:

- *Apoiar as empresas sociais no acesso ao financiamento: Fundos de Empreendedorismo Social Europeus*

Tal como previsto na Iniciativa de Empreendedorismo Social, os empresários sociais desempenham um papel crucial na promoção da inclusão social e no investimento em capital humano. As empresas sociais precisam, porém, de aceder mais facilmente ao financiamento privado para sustentar as suas atividades e permitir a sua expansão. Para além de propor um fundo de apoio para as empresas sociais integrado no Programa para a Mudança e a Inovação Social, com início em 2014, a Comissão propôs também um regulamento⁷⁵ que estabelece um rótulo do Fundo de Empreendedorismo Social Europeu para ajudar os investidores a identificar facilmente os fundos que apoiam as empresas sociais europeias e a aceder às principais informações sobre os fundos de empreendedorismo social. O regulamento proposto irá eliminar as barreiras à angariação de financiamento em toda a Europa e tornar os investimentos mais simples e mais eficazes. Além disso, a Comissão desenvolverá uma metodologia para avaliar os benefícios socioeconómicos gerados por empresas sociais e organizar, no início de 2014, uma conferência de alto nível destinada a divulgar boas práticas de apoio ao empreendedorismo social.

- *Explorar a utilização de novos instrumentos financeiros*

O financiamento inovador do investimento social a partir de recursos do setor privado e do terceiro setor é crucial para complementar os esforços do setor público. O micro financiamento pode desempenhar um papel importante neste contexto. A criação de novas pequenas empresas é fundamental para atingir os objetivos de emprego e inclusão fixados na estratégia Europa 2020. Contudo, um dos maiores obstáculos à criação de empresas é a falta

⁷⁵ Proposta legislativa da Comissão – "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus» COM(2011) 862, de 7 de dezembro de 2011.

de acesso ao financiamento, especialmente microcrédito. A Comissão propôs continuar o instrumento de micro financiamento PROGRESS no âmbito do Programa para a Mudança e a Inovação Social, com um orçamento de cerca de 92 milhões de euros, com início em 2014. Este instrumento financiará o desenvolvimento das capacidades das instituições prestadoras de microcrédito e facilitará a assistência financeira às pessoas que queiram criar a sua própria pequena empresa mas que têm dificuldades em obter um empréstimo tradicional.

- *Obrigações de Impacto Social*

As obrigações de impacto social, que incentivam os investidores privados a financiar programas sociais mediante retornos do setor público sobre esse financiamento se os programas alcançarem resultados sociais positivos, contam-se também entre as possibilidades a equacionar. A Comissão apoiará os Estados-Membros, facilitando o intercâmbio de experiências.

4.2. Favorecer meios de subsistência adequados/ Melhorar o conhecimento dos direitos sociais

A Comissão certificar-se-á de que são aplicadas as disposições para proteger os mais necessitados, ao mesmo tempo que melhorará as informações prestadas aos consumidores vulneráveis, prestando assistência específica às pessoas em situações mais desfavorecidas para que possam fazer escolhas substanciadas:

- *Garantir meios de subsistência adequados*

A maioria dos Estados-Membros dispõe de um sistema de rendimento mínimo. Muitas vezes, porém, é possível melhorar a adequação desses regimes. O nível deve ser suficientemente elevado para assegurar uma vida condigna e, ao mesmo tempo, motivar e ativar as pessoas para o trabalho. No âmbito do Semestre Europeu, a Comissão irá acompanhar a adequação dos apoios ao rendimento e usar, para este fim, orçamentos de referência tão logo tenham sido elaborados conjuntamente com os Estados-Membros.

- *Reforçar e racionalizar as capacidades administrativas no sentido da criação de balcões únicos*

O modelo do balcão único contribui para a eficiência e a eficácia dos sistemas de proteção social. Os balcões únicos simplificam a organização, melhoram a prestação de serviços e aumentam a taxa de utilização desses mesmos serviços. Esta abordagem melhora a acessibilidade de informações conviviais, a coordenação entre os diferentes níveis de governação e as capacidades, o que poderá contribuir para reduzir a carga administrativa que têm de suportar prestadores e utentes. A Comissão apoiará os Estados-Membros, facilitando o intercâmbio de boas práticas, designadamente através do «banco de conhecimentos» desenvolvido em conjunto com o Eurofound. Será disponibilizado financiamento do FSE no âmbito do objetivo temático de «Reforço da capacidade institucional e da eficiência da administração pública». A Comissão prestará atenção particular a estas abordagens quando proceder à avaliação aprofundada da aplicação das estratégias de inclusão ativa pelos Estados-Membros.

- *Reforçar a inclusão financeira*

As contas de pagamento são um instrumento vital para os cidadãos participarem na economia e na sociedade. Ordenados, prestações e faturas dos serviços de utilidade pública são cada vez mais pagos através das contas bancárias. Uma conta bancária é igualmente essencial para o acesso a outros serviços financeiros de base, tais como empréstimos, hipotecas, seguros de vida, pagamentos eletrónicos e investimentos. Para o efeito, a Comissão apresenta uma proposta de diretiva relativa ao acesso a contas bancárias de base.

- *Proteger as pessoas contra dificuldades financeiras*

A crise financeira veio demonstrar os danos que podem causar aos consumidores e mutuantes as práticas irresponsáveis de concessão e contração de empréstimos. Ao adquirirem uma propriedade ou contraírem um empréstimo garantido pela sua casa, os consumidores devem ser devidamente informados dos possíveis riscos, e as instituições que exercem estas atividades devem fazê-lo de forma responsável. A Comissão publicou um documento de trabalho sobre medidas e práticas nacionais para evitar procedimentos de execução hipotecária⁷⁶. Além disso, a Comissão pretende reforçar a proteção dos consumidores através de uma proposta de diretiva relativa a contratos de crédito para imóveis de habitação. Publicará também, no início de 2013, um estudo que identifica e analisa as diferentes técnicas e melhores práticas jurídicas para reforçar a proteção dos consumidores. Estas iniciativas fazem parte de uma abordagem preventiva para atenuar as perturbações financeiras e combater o problema dos sem-abrigo.

- *Eficiência energética*

A nova diretiva relativa à eficiência energética⁷⁷, incentiva os Estados-Membros a incluir, nos respetivos regimes nacionais, exigências de carácter social e tem em conta as necessidades específicas das pessoas desfavorecidas. Contribui para a resolução de problemas de pobreza energética, através da disponibilização de contadores inteligentes e de faturas detalhadas que informem os consumidores vulneráveis, de forma clara, credível e atempada, sobre o seu consumo de energia e as oportunidades concretas para o reduzir.

- *Melhorar o acesso à informação para os cidadãos*

A acessibilidade de informação sobre serviços de procura de emprego, prestações de desemprego, abonos de família, cuidados de saúde ou bolsas de estudo é essencial para garantir a igualdade de oportunidades e a participação dos cidadãos na economia e na sociedade. Para facilitar aos cidadãos o acesso a estas informações, a proposta de diretiva relativa à acessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público⁷⁸ deverá assegurar a plena acessibilidade de um conjunto de sítios Web do setor público a todos os cidadãos, incluindo as pessoas com deficiência e os idosos. Além disso, a Comissão irá fornecer às pessoas informações mais acessíveis sobre os seus direitos sociais, através da elaboração de guias de proteção social de leitura fácil, e ajudará a criar serviços para que as pessoas possam acompanhar os seus direitos de pensão. A Comissão apoiará ainda uma melhor aplicação e

⁷⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão – «*Measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans*». SEC (2011) 357, de 31 de março de 2011.

⁷⁷ Artigo 7.º, n.º 7, e artigo 10.º da Diretiva 2012/XX/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à eficiência energética, que altera as Diretivas 2009/125/CE e 2010/30/UE e que revoga as Diretivas 2004/8/CE e 2006/32/CE.

⁷⁸ Proposta legislativa da Comissão - «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à acessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público». COM(2012) 721 final, de 3 de dezembro de 2012.

controlo do cumprimento dos direitos de livre circulação, através de uma proposta de diretiva a apresentar no primeiro semestre de 2013.

4.3. Investir nas crianças/educação e cuidados na primeira infância

Continuar a desenvolver o potencial da educação e dos cuidados na primeira infância, utilizando-os como meio de investimento social para dar resposta, mediante uma intervenção atempada, às desigualdades e aos desafios enfrentados pelas crianças:

- *Melhorar o acesso aos serviços de acolhimento de crianças*

O acesso à educação e aos cuidados na primeira infância tem efeitos positivos ao longo da vida, nomeadamente em termos da prevenção do abandono escolar precoce, da melhoria dos resultados do emprego e do favorecimento da mobilidade social. A educação e os cuidados na primeira infância são essenciais para responder aos desafios com que se confrontam as crianças desfavorecidas, assegurando uma intervenção atempada. Além disso, são fundamentais para eliminar os obstáculos à participação dos pais no mercado de trabalho. A Recomendação sobre o investimento nas crianças apela a uma maior acessibilidade dos serviços de educação e cuidados na primeira infância, enquanto parte de uma estratégia integrada destinada a melhorar as oportunidades das crianças e, assim, atingir as metas de Barcelona. Além disso, a Comissão vai lançar um estudo que analise o modo como os programas de transferências pecuniárias sujeitas a condições podem ser usados para apoiar a educação e os cuidados na primeira infância. A Comissão Europeia e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) estão a intensificar a sua cooperação sobre iniciativas políticas para melhorar a qualidade e a acessibilidade da educação e dos cuidados na primeira infância na Europa, através da identificação das melhores práticas.

- *Reduzir o abandono escolar precoce*

Para as crianças que abandonam a escola precocemente, são muito mais elevadas as probabilidades de virem a estar desempregadas ou correrem riscos de pobreza e exclusão social. A estratégia Europa 2020 define uma meta de redução do abandono escolar precoce para menos de 10%. Contudo, 13,5% de jovens ainda abandonam a escola prematuramente. A redução do abandono escolar precoce conta-se entre as prioridades de investimento do Fundo Social Europeu, a que os Estados-Membros poderão recorrer para elaborar políticas em sintonia com a estratégia integrada definida na Recomendação do Conselho de 2011⁷⁹, designadamente através de medidas de prevenção e intervenção e de ações destinadas a reintegrar as pessoas que abandonaram o sistema de ensino. O novo programa «Erasmus para todos»⁸⁰ para o ensino, a formação, a juventude e o desporto, que preconiza a necessidade de aumentar o investimento da UE na educação e na formação e reforçar a sua subsequente aplicação, pode apoiar iniciativas de educação inclusiva.

5. CONCLUSÃO – O CAMINHO A SEGUIR

A crise veio sublinhar a interdependência das economias da UE, bem como acentuadas divergências na capacidade das instituições do mercado de trabalho e dos sistemas previdenciais para responder às perturbações. Confirmou igualmente o papel das políticas sociais e respetivos orçamentos para a estabilidade global da UE. Embora as políticas sociais

⁷⁹ Recomendação do Conselho (2011/C 191/01) sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce.

⁸⁰ Comunicação da Comissão - «Erasmus para Todos: programa da UE para o Ensino, a Formação, a Juventude e o Desporto» (COM(2011) 787, de 23 de novembro de 2011).

sejam essencialmente da competência dos Estados-Membros, a UE apoia e complementa as atividades a nível nacional.

Estão agora instituídos processos mais rigorosos de governação económica e supervisão orçamental nos Estados-Membros. Tal deve ser acompanhado de uma melhoria da supervisão das políticas nos domínios sociais, o que, a mais longo prazo, contribuirá para a gestão de crises, a absorção de choques e um nível adequado de investimento social em toda a Europa. Esta questão terá também de ser analisada no âmbito dos debates em curso sobre a dimensão social da UEM.

O Pacote de Investimento Social visa reorientar as políticas dos Estados-Membros no sentido do investimento social sempre que necessário, com vista a assegurar a adequação e a sustentabilidade dos sistemas sociais, ao mesmo tempo que associa estes esforços a uma melhor utilização dos fundos da UE, designadamente o FSE. A Comissão apela aos Estados-Membros que realizem as ações e cumpram as orientações estabelecidas neste pacote segundo os três principais eixos:

1. Reforçar o investimento social no âmbito do Semestre Europeu

- Os Estados-Membros são instados a reforçar o envolvimento das partes interessadas a todos os níveis, nomeadamente os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, na modernização da política social enquanto parte da estratégia Europa 2020.
- Os Estados-Membros são também chamados a traduzir, nos seus programas nacionais de reformas, as orientações fornecidas no presente Pacote de Investimento Social, com particular atenção:
 - aos progressos realizados para conferir, nas suas políticas sociais, uma tónica acrescida ao investimento social, particularmente em políticas como os cuidados (a crianças), os cuidados de saúde, a educação, a formação, as políticas ativas do mercado de trabalho, o apoio em matéria de habitação, a reinserção e os serviços de saúde;
 - à execução de estratégias integradas de inclusão ativa, nomeadamente através do desenvolvimento de orçamentos de referência, de uma maior cobertura das prestações e serviços e da simplificação dos sistemas sociais mediante, por exemplo, a criação de balcões únicos, evitando, em simultâneo, a proliferação de diferentes prestações.
- A Comissão irá abordar a questão da reforma da proteção social, bem como a tónica acrescida no investimento social e na inclusão ativa, nas recomendações específicas por país e subseqüentes exercícios do Semestre Europeu. Além disso, a Comissão apoiará os Estados-Membros ao fiscalizar mais rigorosamente os resultados, associando-os ao sistema estatístico europeu através da produção, em tempo útil, de estatísticas de melhor qualidade⁸¹ sobre a pobreza e os resultados das políticas sociais e de saúde⁸².

⁸¹ Utilizando os indicadores de saúde da Comunidade Europeia (ECHI)

⁸² Melhoria da produção dos dados normalizados SILC, definição de variáveis sobre privação e avaliação da situação financeira no final do ano de referência, recolha mais rápida de dados sobre o rendimento mensal do agregado familiar, se possível numa base intra-anual, e exploração da possibilidade de desenvolver um módulo anual sobre estratégias de adaptação.

2. Otimizar a utilização dos fundos da UE em apoio do investimento social

- Os Estados-Membros são instados a ter em conta a dimensão de investimento social no período de programação 2014-2020 dos fundos da UE e do FSE em especial. Tal inclui explorar abordagens inovadoras de financiamento e engenharia financeira, aproveitando os devidos ensinamentos de experiências como as relativas às obrigações de investimento social, micro financiamento e apoio às empresas sociais.
- A Comissão apoiará ativamente os Estados-Membros na programação de medidas assentes nas orientações contidas no presente pacote e em outras orientações temáticas operacionais, por exemplo em matéria de inovação social, desinstitucionalização e saúde.

3. Racionalizar a governação e a apresentação de relatórios

- Os Estados-Membros, através dos comités pertinentes, são instados a apresentar propostas para o reforço da dimensão social da estratégia Europa 2020, prevendo uma melhor articulação com os processos existentes, como o método aberto de coordenação e a melhoria dos relatórios sobre o desempenho dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros. A Comissão continuará a intensificar as orientações e os instrumentos de controlo, tendo em conta as atuais ferramentas de governação macroeconómica, orçamental e de emprego, com vista a limitar e solucionar as divergências relacionados com as políticas sociais. A avaliação comparativa e a monitorização dos resultados farão parte deste exercício, com base no Monitor do desempenho em matéria de proteção social⁸³.
- A Comissão trabalhará em estreita colaboração com os Estados-Membros, no âmbito das composições relevantes do Conselho, o CPS e outros comités pertinentes para explorar as vias agora expostas e prosseguirá o diálogo com todas as partes interessadas, nomeadamente no contexto da convenção anual da Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão.

⁸³ Documento 13723/12 do Conselho: O Monitor do desempenho em matéria de proteção social regista desvios anuais estatisticamente significativos («tendências sociais a acompanhar») nos principais indicadores acordados no âmbito de um quadro de acompanhamento dos indicadores de proteção social e desencadeia a supervisão temática das tendências sociais a acompanhar



Commission
européenne



Rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Justice

Europe Direct est un service destiné à vous aider
à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union
européenne.

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits
(sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Commission européenne — Direction générale de la justice

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-79-35453-3

doi:10.2838/92433

© Union européenne, 2014

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER RECYCLÉ

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE) est plus qu'un texte. La Commission européenne est déterminée à utiliser tous les outils disponibles pour assurer que les droits fondamentaux sont une réalité tangible pour nos plus de 500 millions de citoyens européens. Le présent rapport annuel 2013 donne un aperçu de la manière dont la Charte est appliquée par les institutions européennes et les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, et sert de base pour un dialogue sur la mise en œuvre de la Charte.



Viviane Reding

Vice-président de la Commission européenne
Commissaire responsable de la justice, des droits fondamentaux
et de la citoyenneté

TABLE DES MATIÈRES

Rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* 5

Document de travail sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2013** 19

Introduction 20

Dignité 32

Libertés 42

Égalité 70

Solidarité 98

Citoyenneté 114

Justice 126

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne 155

* Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, COM(2014) 224 finale.

** Document de travail des services de la Commission relatif à l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2013 - accompagnant le rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, SWD(2014) 141 finale.

Rapport 2013
sur l'**application**
de la Charte des
droits fondamentaux
de l'Union européenne

1. Introduction

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte) s'adresse en premier lieu aux institutions de l'Union. Elle complète les systèmes nationaux et ne les remplace pas. Les États membres sont soumis à leur propre système constitutionnel et aux droits fondamentaux qui y sont définis. L'article 51 de la Charte dispose qu'ils doivent uniquement prendre celle-ci en considération lorsque leurs mesures nationales mettent en œuvre le droit de l'Union.

Le présent rapport met en évidence le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne (la Cour) dans la mise en œuvre de la Charte, notamment en ce qui concerne la très récente évolution de sa jurisprudence relative à l'applicabilité de la Charte dans les États membres.

Il rend également compte de la façon dont les institutions de l'Union, sous la surveillance de la Cour, ont respecté et promu les droits fondamentaux dans toutes leurs initiatives, notamment en élaborant de nouvelles normes, de nouvelles politiques et des mesures d'exécution.

Enfin, ce rapport attire l'attention sur l'importance que revêt la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ainsi que sur les progrès accomplis en vue de l'adhésion de l'Union européenne à cet instrument.

Le document de travail des services de la Commission annexé au présent rapport (annexe 1) fournit des informations détaillées sur la mise en œuvre de la Charte, illustrant certains problèmes concrets qui touchent les toutes les personnes.

2. Applicabilité de la Charte aux États membres

Les juges nationaux sont de plus en plus conscients de la portée de la Charte et interrogent la Cour ¹ sur son application et son interprétation dans le cadre des procédures préjudicielles ².

Afin de déterminer si un cas de figure entre dans le champ d'application de la Charte, tel qu'il est défini à l'article 51, la Cour vérifie, en particulier, si la législation nationale concernée vise à transposer une disposition du droit de l'Union, la nature de cette législation, si elle ne poursuit pas des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union et s'il existe des règles du droit de l'Union spécifiques en la matière ou susceptibles de l'affecter ³.

¹ Pour un aperçu des demandes préjudicielles concernant la Charte soumises à la Cour en 2013, voir appendice II.

² Voir article 267 du TFUE.

³ CJUE, arrêt du 18 décembre 1997 dans l'affaire C-309/96 *Annibaldi*, points 21 à 23, et arrêt du 8 novembre 2012 dans l'affaire C-40/11 *Iida*, point 79.

Trois affaires récentes offrent de bons exemples de cas de figure dans lesquels la Cour a jugé que les États membres **ne mettaient pas en œuvre le droit de l'Union** et que la Charte ne s'appliquait donc pas.

Premièrement, dans l'affaire *Pringle*⁴, la Cour a déclaré que lorsque des États membres ont institué un mécanisme permanent de résolution des crises pour les pays de la zone euro, ils ne mettaient pas en œuvre le droit de l'Union. Les traités n'attribuent aucune compétence spécifique à l'Union pour l'instauration d'un tel mécanisme. Par conséquent, les États membres ne mettaient pas en œuvre le droit de l'Union au sens de l'article 51 et la Charte ne s'appliquait pas.

Deuxièmement, dans l'affaire *Fierro et Marmorale*⁵, la Cour a examiné la législation italienne qui exige l'annulation de l'acte de vente d'un bien immobilier lorsque ce bien a été modifié sans tenir compte du règlement d'urbanisme. Ce type d'annulation automatique entrave l'exercice du droit de propriété (article 17⁶). Le Tribunal a déclaré le recours irrecevable, car il n'y avait pas de lien entre la législation nationale en matière d'urbanisme et le droit de l'Union.

Troisièmement, dans l'affaire *Cholakova*⁷, la Cour a examiné un cas de figure dans lequel la police bulgare a procédé à l'arrestation de Mme Cholakova, car cette dernière avait refusé de présenter sa carte d'identité lors d'un contrôle. La Cour a estimé qu'étant donné que Mme Cholakova n'avait pas manifesté l'intention de quitter le territoire bulgare, l'affaire relevait uniquement de la législation nationale. La Cour a jugé que cette affaire ne relevait pas de sa compétence et l'a donc déclarée irrecevable.

Il existe actuellement trois cas de figure dans lesquels il est **clair que l'application de la Charte est déclenchée**.

Premièrement, «mettre en œuvre le droit de l'Union» couvre **l'activité législative et les pratiques judiciaires et administratives d'un État membre lorsqu'il s'acquitte de ses obligations en vertu du droit de l'Union**. C'est le cas notamment lorsque des États membres assurent une protection juridictionnelle effective pour sauvegarder les droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, comme ils y sont tenus en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du traité de l'Union européenne. La directive relative à la libre circulation⁸ permet aux États membres de restreindre la liberté de circulation d'un citoyen de l'Union pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Dans l'affaire ZZ, la Cour a jugé que la raison d'une telle restriction devait être communiquée à l'intéressé⁹. Dans cette affaire, le motif de la non-admis-

⁴ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 dans l'affaire C-370/12, *Thomas Pringle*.

⁵ CJUE, arrêt du 30 mai 2013 dans l'affaire C-106/13, *Francesco Fierro et Fabiana Marmorale contre Edoardo Ronchi et Cosimo Scocozza*.

⁶ Les articles entre parenthèses suivants sont des articles de la Charte.

⁷ CJUE, arrêt du 6 juin 2013 dans l'affaire C-14/13, *Gena Ivanova Cholakova*.

⁸ Directive 2004/38/CE, JO 2004 L 158, p.77.

⁹ CJUE, arrêt du 4 juin 2013 dans l'affaire C-300/11, *ZZ contre Secretary of State for the Home Department*.

sion au Royaume-Uni n'a pas été divulgué pour des raisons de sécurité nationale. La Cour a confirmé qu'une personne avait le droit d'être informée de la justification d'un refus d'entrée, car la protection de la sécurité nationale ne peut pas limiter le droit à accéder à un tribunal impartial, cette limitation privant le droit de recours de son effet utile (article 47).

Deuxièmement, la Cour a établi que la Charte s'applique **lorsqu'une autorité nationale exerce un pouvoir d'appréciation dont elle est investie en vertu du droit de l'Union**. Dans l'affaire *Kaveh Puid*¹⁰, la Cour a confirmé sa jurisprudence existante¹¹ et a jugé qu'un État membre ne devait pas transférer un demandeur d'asile vers l'État membre initialement désigné comme responsable lorsqu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur court un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants en violation de l'article 4 de la Charte.

Enfin, les mesures nationales relatives au paiement de fonds de l'Union faisant l'objet d'une gestion partagée peuvent constituer une mise en œuvre du droit de l'Union. Dans l'affaire *Blanka Soukupová*¹², la Cour a jugé que lorsqu'ils mettent en œuvre le règlement du Conseil n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, les États membres sont tenus de respecter les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination consacrés à l'article 20, à l'article 21, paragraphe 1) et à l'article 23 de la Charte. Lorsqu'ils proposent des aides à la retraite anticipée aux exploitants agricoles, les États membres sont tenus de garantir l'égalité de traitement entre hommes et femmes et d'interdire toute discrimination fondée sur le sexe.

L'arrêt statuant sur l'**applicabilité de la Charte** rendu en 2013 dans l'affaire *Åkerberg Fransson*¹³ a suscité de nombreux débats. Il marque une étape importante dans le processus de clarification en cours de l'interprétation de l'article 51 de la Charte.

La Cour a été amenée à préciser si les cas dans lesquels la législation nationale répond aux objectifs fixés par le droit de l'Union constituent également des cas de figure dans lesquels le droit de l'Union est «mis en œuvre» au sens de l'article 51 de la Charte. La Cour a été saisie d'une demande de décision préjudicielle par un tribunal de première instance de Suède qui n'était pas certain que des poursuites pénales pour fraude fiscale dans le contexte de déclarations de TVA pouvaient être engagées contre une partie défenderesse si cette dernière avait déjà été soumise à une sanction fiscale administrative motivée par les mêmes faits de fausses déclarations. Ces procédures devaient être examinées au regard du principe *ne bis in idem* (droit à ne pas être puni pénalement deux fois pour une même infraction), consacré à l'article 50 de la Charte, bien que les textes législatifs nationaux sous-jacents à ces sanctions administratives et à ces poursuites pénales n'eussent pas été adoptés pour transposer le droit de l'Union.

¹⁰ CJUE, C-4/11 *Bundesrepublik Deutschland contre Kaveh puid*, 14.11.2013.

¹¹ CJUE, arrêt du 21 décembre 2011 dans les affaires jointes C-411/10 et C-493/10, *NS contre Secretary of State for the Home Department*.

¹² CJUE, arrêt du 11 avril 2013 dans l'affaire C-401/11 *Blanka Soukupová*.

¹³ CJUE, arrêt du 26 février 2013 dans l'affaire C-617/10, *Åklagaren contre Hans Åkerberg Fransson*.

La Cour a fait observer qu'en vertu du droit de l'Union, les États membres ont l'obligation de garantir la perception de l'intégralité de la TVA due sur leur territoire, de lutter contre les activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de prendre les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers ¹⁴.

Les ressources propres de l'Union comprennent des recettes provenant de l'application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA déterminée selon les règles de l'Union. Un lien direct existe ainsi entre la perception des recettes provenant de la TVA dans le respect du droit de l'Union applicable et la mise à disposition du budget de l'Union des ressources TVA correspondantes. Toute lacune dans la perception des recettes de la TVA à l'échelle nationale peut avoir une incidence sur le budget de l'Union. La Cour a jugé que, «*[l]es droits fondamentaux garantis par la Charte devant (...) être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union, il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte.*» ¹⁵. Selon la Cour, le droit national dans ce contexte «*tend à sanctionner une violation des dispositions de la[dite] directive et vise donc à mettre en œuvre l'obligation imposée par le traité aux États membres de sanctionner de manière effective les comportements attentatoires aux intérêts financiers de l'Union.*» ¹⁶

Quant à l'issue de l'affaire, la Cour a fait observer que le principe empêchant qu'une personne soit punie deux fois pour la même infraction ne s'oppose pas à ce qu'un État membre impose, pour les mêmes faits, une combinaison de sanctions fiscales et pénales, tant que les sanctions fiscales ne revêtent pas un caractère pénal.

3. Mesures favorisant la mise en œuvre effective de la Charte

Toutes les politiques de l'Union promeuvent les droits fondamentaux. Lorsque l'Union a compétence pour agir, la Commission propose des actes législatifs qui concrétisent les droits et principes énoncés dans la Charte. La Commission prend également des mesures actives visant à promouvoir la Charte et fait respecter le droit de l'Union en intentant des procédures d'infraction contre des États membres.

Le respect de la Charte par les institutions elles-mêmes est examiné par la Cour, qui vérifie la conformité des actes de l'Union avec la Charte.

¹⁴ Ibid., point 26.

¹⁵ Ibid., point 21.

¹⁶ Ibid., point 28.

3.1. Législation de l'Union

La Commission garantit et vérifie soigneusement que toutes les **propositions législatives** respectent et promeuvent les droits fondamentaux. Elle suit cette approche tout au long du processus législatif, depuis la proposition même, en passant par la discussion de celle-ci pendant les négociations entre les institutions de l'Union, et jusqu'à son adoption définitive.

3.1.1. Propositions législatives

Dans le domaine du droit pénal, **la Commission a proposé cinq mesures juridiques visant à promouvoir davantage le programme relatif aux droits procéduraux** et à renforcer les fondements de la politique européenne en matière de justice pénale. Ces mesures comprennent trois propositions de directives sur:

- le renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (articles 48 et 47);
- la mise en place de garanties spéciales pour les enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales (articles 24 et 49);
- l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (article 47, paragraphe 3).

Les mesures comprennent par ailleurs deux recommandations, l'une relative à des garanties procédurales en faveur des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre des procédures pénales et l'autre relative au droit à l'aide juridictionnelle accordé aux personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales (article 47)¹⁷.

Afin de renforcer le principe de confiance mutuelle sur lequel repose la coopération judiciaire, il est essentiel que les mesures de droit pénal reposent sur des normes européennes solides en matière de droits procéduraux et de droits des victimes, conformément à la Charte.

La Commission garantit également la protection effective de la confidentialité des communications dans le cadre de la législation de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. La **directive antiblanchiment** proposée en février 2013 prévoit l'obligation, dans un certain nombre d'activités professionnelles, de déclarer aux autorités tout soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Toutefois, compte tenu de l'importance primordiale que revêtent les droits de la défense (article 48), la directive proposée exige des États

¹⁷ COM(2013) 821, 822 et 824 du 27.11.2013 et COM(2013) 8178 et 8179 du 27.11.2013.

membres qu'ils exonèrent de cette obligation les avocats dans certains cas, par exemple lorsqu'il s'agit d'informations obtenues dans le cadre de l'évaluation de la situation juridique d'un client ¹⁸.

En outre, la Commission a garanti une voie de recours pour **les travailleurs dans l'exercice de leur droit de libre circulation dans l'Union**. Cette proposition législative ¹⁹ a pour objet, entre autres, d'introduire l'obligation juridique pour les États membres de prévoir pour les travailleurs mobiles de l'Union des voies de recours adaptées au niveau national (article 47).

En septembre 2013, la Commission a proposé un règlement concernant les indices utilisés comme **indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers** ²⁰. Le règlement proposé vise à soumettre les indices de référence, fournis par des acteurs du marché dans le secteur financier, à des normes et des règles de surveillance plus claires. Il prévoit de donner aux autorités compétentes des pouvoirs de contrôle et des pouvoirs répressifs, notamment un accès aux transferts de données, sur requête. La Commission a évalué l'incidence de cette proposition sur plusieurs droits protégés par la Charte: la protection des données à caractère personnel (article 8), le droit à la liberté d'expression et d'information (article 11) et la liberté d'entreprise (article 16).

Dans sa proposition de règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex ²¹, adoptée en avril 2013, la Commission a fait en sorte que toute mesure prise au cours d'opérations de surveillance coordonnées par Frontex doive respecter pleinement les droits fondamentaux et le principe de non-refoulement selon lequel aucun réfugié ne doit être renvoyé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants [article 19, paragraphe 2)]. Avant de décider d'un débarquement dans un pays tiers, les États membres doivent tenir compte de la situation générale du pays concerné afin de s'assurer qu'il ne se livre pas à des pratiques en violation avec le principe de non-refoulement. Les personnes interceptées ou secourues doivent être identifiées et leur situation personnelle évaluée.

3.1.2. Négociations interinstitutionnelles comportant d'importants aspects relatifs aux droits fondamentaux

L'année 2013 a été décisive pour le droit à la protection des données à caractère personnel. À la lumière des révélations cette année au sujet de programmes de surveillance à l'échelle mondiale qui surveilleraient toutes les communications des citoyens, les institutions de l'Union se devaient impérativement de progresser dans les négociations sur une nouvelle norme commune

¹⁸ CJUE, arrêt du 26 juin 2007 dans l'affaire C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*.

¹⁹ COM(2013) 236 final du 26.4.2013.

²⁰ COM(2013) 641 final du 18.9.2013.

²¹ COM(2013) 197 final du 12.4.2013.

de protection des données ²². En octobre 2013, la commission LIBE du Parlement européen a soutenu la proposition de la Commission européenne ²³. L'objectif de cette réforme est de rendre aux citoyens la maîtrise de leurs données personnelles en modernisant leurs droits (article 8). Le consentement explicite, le droit à l'oubli numérique, à la portabilité des données et celui d'être informé des violations de données à caractère personnel en sont des éléments clés. Ces droits contribueront à combler le fossé qui se creuse entre les citoyens et les entreprises avec lesquelles ils partagent leurs données, volontairement ou non.

Afin de promouvoir la liberté d'entreprise, consacrée à l'article 16 de la Charte, la Commission a présenté une proposition en 2012 visant à moderniser les règles en matière d'**insolvabilité transfrontière** ²⁴. Au cours des négociations, qui ont progressé de manière remarquable en 2013, l'incidence de cette proposition sur les droits des créanciers minoritaires à un recours effectif (article 47) et à la propriété (article 17) a été minutieusement analysée.

3.1.3. Mise en œuvre de la Charte au moyen de mesures adoptées par l'Union et la Commission

En matière de droits procéduraux, **la directive relative au droit d'accès à un avocat** et au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté a été adoptée ²⁵. Cet acte législatif clé garantit à tous les suspects le droit d'être assistés par un avocat dès les premières étapes de la procédure et jusqu'à sa conclusion (articles 47 et 48).

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté la refonte du **règlement de Dublin** ²⁶ qui garantit aux demandeurs d'asile un recours effectif à l'égard de décisions de transfert, de manière à assurer le plein effet de leur droit à rester sur le territoire et pour réduire le risque de «refoulements en chaîne» [article 19, paragraphe 2)]. Cette refonte tient également compte de la jurisprudence de la Cour qui prévoit qu'un demandeur d'asile n'est pas transféré vers un État membre où il existe un risque grave de violation de ses droits fondamentaux. Dans ce type de situations, un autre État membre doit assumer la responsabilité le plus rapidement possible afin de ne pas compromettre l'accès immédiat du demandeur d'asile à la justice.

Le Parlement européen et le Conseil ont aussi adopté la **directive sur les procédures d'asile** ²⁷ et la **directive relative aux conditions d'accueil** ²⁸. La première renforce les garanties protégeant le droit fondamental à l'asile, notamment en renforçant le droit d'accès aux procédures d'asile (articles 18 et 19), alors que la seconde introduit des normes améliorées et plus claires

²² COM(2012)11 final du 25.1.2012 et COM(2012)10 final du 25.1.2012.

²³ Parlement européen, document n° A7-0403/2013.

²⁴ COM(2012) 744 final du 12.12.2012.

²⁵ Directive 2013/48/UE, JO L 294.

²⁶ Règlement n° 604/2013, JO L 180, p. 31.

²⁷ Directive 2013/32/UE, JO L 180.

²⁸ Directive 2013/33/CE, JO L 180 du 29.6.2013, p. 96.

afin de protéger plus efficacement le droit fondamental à la dignité, particulièrement pour les demandeurs d'asile vulnérables et harmonise davantage les règles relatives à la rétention, définissant des motifs clairs et restrictifs, des conditions de rétention ainsi que des garanties pour les personnes placées en rétention (articles 1^{er}, 4, 6, 7, 18, 21, 24, et 47).

En ce qui concerne les **droits des victimes, un règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile**²⁹ instaure un mécanisme simple et rapide permettant la reconnaissance des mesures de protection en matière civile ordonnées dans un État membre. Les personnes protégées par ce type de mesures (essentiellement des femmes qui ont obtenu une ordonnance de protection à l'encontre d'une personne) reçoivent donc la garantie que l'ordonnance obtenue dans leur pays d'origine aura le même statut, partout dans l'Union.

Les **élections européennes** qui se dérouleront en 2014 seront les premières à avoir lieu dans le cadre du traité de Lisbonne, qui a renforcé les pouvoirs du Parlement européen. Dans sa recommandation du mois de mars 2013³⁰, la Commission invitait les partis politiques à soutenir un candidat au poste de président de la Commission européenne lors des prochaines élections européennes, et à afficher leur affiliation à un parti politique européen. La recommandation vise à promouvoir le droit de vote, consacré à l'article 39 de la Charte, en informant les électeurs des enjeux de ces élections, en encourageant un débat à l'échelle européenne et en améliorant le taux de participation.

3.2. Mesures de promotion des droits fondamentaux

Les grandes entreprises européennes sont toujours majoritairement dirigées par des hommes. L'année dernière, en vue d'atteindre une égalité véritable entre les femmes et les hommes au sein des conseils d'administration des entreprises, conformément à l'article 23 de la Charte, la Commission a proposé une directive visant à améliorer l'équilibre hommes/femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en Bourse³¹. En novembre 2013, le Parlement européen a adopté sa résolution sur la directive proposée³² en première lecture, confirmant l'existence d'un large consensus autour de la nécessité d'augmenter la représentation des femmes au sein des conseils d'administration et souscrivant largement à la démarche de la Commission visant à corriger le déséquilibre actuel.

Un autre domaine dans lequel l'Union continue de renforcer la protection des droits à l'égalité et de promouvoir l'adoption de mesures positives est celui de l'**intégration des Roms**. En 2013, des progrès considérables ont été accomplis en vue d'une approche à l'échelle européenne pour

²⁹ Règlement n° 606/2013/UE, JO L 181.

³⁰ Recommandation 2013/142/UE, JO L 79, p. 29.

³¹ COM (2012) 614 final du 14.11.2012

³² Parlement européen, document n° A7-0340/2013.

lutter contre l'exclusion des Roms. Une recommandation du Conseil ³³ a été adoptée à l'unanimité en décembre 2013. Les États membres se sont engagés à améliorer l'intégration économique et sociale des communautés Roms. Tout au long de ce processus, les Roms eux-mêmes ont participé à des discussions aux niveaux décisionnels les plus élevés.

3.3. Mesures visant à faire respecter la législation de l'Union

La Commission a exercé son rôle de gardienne des traités et a pris des mesures pour veiller à ce que les États membres respectent la législation de l'Union qui concrétise la Charte.

À la suite de l'analyse de la mise en œuvre à l'échelle nationale du **code des visas** ³⁴ sur le droit de recours contre un refus, une annulation ou une abrogation de visa, la Commission a soulevé un certain nombre de questions relatives à la compatibilité de la législation nationale avec les dispositions du code des visas et de la Charte. Elle en a conclu que le droit à un recours effectif, consacré à l'article 47 de la Charte, exige qu'un recours contre un refus, une annulation ou une abrogation de visa comprenne un accès à une instance judiciaire, comme seule ou dernière instance de recours. Des lettres de mise en demeure ont été adressées à plusieurs États membres.

En 2012 ³⁵, la Cour a jugé que l'abaissement soudain et radical de l'âge de la retraite pour les juges, les procureurs et les notaires en Hongrie n'était pas conforme à la directive 2000/78 qui garantit le plein respect, dans le domaine de l'emploi, du principe de non-discrimination reconnu par l'article 21 de la Charte. À la suite d'un dialogue fructueux avec la Commission, la Hongrie a adopté en mars 2013 une loi qui apporte des solutions à tous les problèmes exprimés par la Commission et qui met correctement et intégralement en œuvre l'arrêt rendu par la Cour.

Enfin, en ce qui concerne la **protection des données**, la Commission a suivi la mise en œuvre, par l'Autriche, de l'arrêt ³⁶ rendu par la Cour en 2012 relatif au manque d'indépendance de l'autorité de contrôle de la protection des données. L'Autriche a modifié sa législation en matière de protection des données, faisant en sorte que le membre de l'autorité chargé de la gestion des affaires courantes de celle-ci soit uniquement soumis au contrôle de son président et que l'autorité ne fasse désormais plus partie de la chancellerie fédérale mais qu'elle dispose de son propre budget et de son propre personnel.

³³ Recommandation du Conseil du 9 décembre 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres.

³⁴ Règlement n° 810/2009/UE, JO L 243.

³⁵ CJUE, arrêt du 6 novembre 2012 dans l'affaire C-286/12, *Commission contre Hongrie*.

³⁶ CJUE, arrêt du 16 octobre 2012 dans l'affaire C-614/10, *Commission contre Autriche*.

3.4. Contrôle de la Cour sur les institutions de l'Union

La Cour surveille le respect de la Charte par les institutions de l'Union. Elle a rendu plusieurs arrêts pour faire en sorte que les institutions de l'Union agissent conformément à la Charte. Ces arrêts s'attachaient également à déterminer dans quelle mesure la législation de l'Union et ses décisions adressées à des citoyens se conformaient avec la Charte.

L'Union peut prendre des sanctions ou des mesures restrictives susceptibles d'avoir une incidence sur les droits fondamentaux de la personne qu'elles visent. Dans l'arrêt *Kadi II*³⁷ rendu en appel, la Cour a clarifié certains droits procéduraux des personnes soupçonnées d'être associées au terrorisme, y compris le droit à une bonne administration, à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (Articles 41 et 47). La Cour a **garanti la protection des libertés et droits fondamentaux tout en reconnaissant la nécessité impérieuse de lutter contre le terrorisme international**. Les avoirs de M. Kadi avaient été gelés par la Commission, en application d'une décision du comité des sanctions des Nations unies, dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. La Cour a déclaré que, dans la mesure où la Commission n'avait produit aucune information ou élément de preuve pour étayer les allégations selon lesquelles M. Kadi aurait été impliqué dans des activités liées au terrorisme international (allégations qu'il a formellement démenties), ces allégations ne justifiaient pas l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à son encontre.

Dans plusieurs cas, les institutions de l'Union ont adopté, indépendamment de l'existence de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, des décisions et des règlements de gel des fonds de personnes et d'organismes reconnus par les institutions de l'Union comme participant à la prolifération nucléaire. Certaines de ces personnes et de ces organismes ont introduit des recours afin d'annuler ces décisions. Dans une série d'arrêts³⁸, le Tribunal a annulé les mesures prises par les institutions de l'Union à l'égard de plusieurs parties requérantes. Il a considéré que les institutions de l'Union n'avaient pas produit suffisamment de preuves pour justifier les mesures qui avaient été prises et que, dans certains cas, elles n'avaient pas respecté l'obligation de motivation et de fournir des éléments de preuve.

Dans l'affaire *Besselink*³⁹, le Tribunal a mis en œuvre le **droit d'accès aux documents**, consacré à l'article 42 de la Charte, en annulant partiellement la décision du Conseil de refuser l'accès à un document sur l'adhésion de l'Union à la CEDH. La Cour a considéré que le Conseil avait commis une erreur d'appréciation en refusant l'accès à l'une des directives de négociation qu'il avait

³⁷ CJUE, arrêt du 18 juillet 2013 rendu dans l'affaire C-584/10 P, *Commission et autres contre Kadi (Kadi II)*, procédure de pourvoi contre l'arrêt rendu dans l'affaire T-85/09, *Kadi contre Commission*, (Kadi I).

³⁸ Arrêt du Tribunal dans les affaires jointes T-35/10 et T-7/11, *Melli Bank Iran*; Affaire T-493/10 *Persia International Bank plc*; affaires jointes T-4/11 et T-5/11 *Export Development Bank of Iran*; T-12/11 *Iran Insurance Company*; T-13/11 *Post Bank Iran*; T-24/11 *Bank Refah Kargaran*; T-434/11 *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*; affaires jointes T-42/12 et T-181/12 *Naser Bateni*; T-57/12 *Good Luck Shipping*, et arrêt du 6 septembre 2013 dans l'affaire T-110/12 *Iranian Offshore Engineering & Construction Co. contre le Conseil*, .

³⁹ Tribunal, arrêt du 12 septembre 2013 dans l'affaire T-331/11, *Besselink contre Conseil*.

adoptées. La position exprimée dans ce document avait déjà été communiquée aux parties de la négociation. Par conséquent, sa divulgation ne pouvait pas compromettre le climat de confiance qui régnait entre les parties de la négociation.

Ces décisions étaient adressées à des particuliers, mais les actes législatifs de l'Union adressés aux États membres sont également analysés par la Cour.

La Cour a examiné **la compatibilité de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen** ⁴⁰ **avec les articles 47 et 48 de la Charte**. Elle a été invitée à préciser si un État membre peut subordonner la remise d'une personne condamnée par défaut à la condition que la personne condamnée puisse bénéficier d'une nouvelle procédure de jugement dans l'État membre d'émission, afin d'éviter toute atteinte au droit à accéder à un tribunal impartial et aux droits de la défense, tels qu'ils sont garantis par la constitution de l'État membre qui procède à la remise de la personne en question ⁴¹. La Cour a estimé que la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen était pleinement compatible avec la Charte. Subordonner la remise d'une personne à une condition qui n'est pas prévue dans la décision-cadre compromettrait les principes de confiance et de reconnaissance mutuelles que cette décision vise à défendre, et nuirait à son efficacité.

4. Rôle de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

Le simple fait que la Charte s'applique uniquement lorsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union ne signifie pas pour autant qu'il y ait des lacunes dans la protection des droits fondamentaux. Les particuliers utilisent les voies de recours nationales et lorsqu'ils les ont épuisées, ils peuvent introduire une demande auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, conformément à la CEDH à laquelle tous les États membres de l'Union sont parties.

Le traité de Lisbonne prévoit que l'Union adhère à la CEDH. En avril 2013, le projet d'accord portant sur l'adhésion de l'Union à la CEDH a été finalisé, ce qui constitue une étape importante dans le processus d'adhésion. Pour la prochaine étape, la Commission a demandé à la Cour de donner son avis sur le projet d'accord.

⁴⁰ La décision-cadre 2002/584/JAI, telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI, JO L 81 du 27.3.2009, p. 24.

⁴¹ CJUE, arrêt du 26 février 2013 dans l'affaire C-399/11 *Stefano Melloni contre Ministero Fiscal*.

5. Conclusion

En 2013, la Cour a examiné de nombreuses affaires relatives à l'applicabilité de la Charte au niveau national, ce qui met en évidence l'interaction croissante de la Charte avec les systèmes juridiques nationaux. Dans ce contexte, l'arrêt *Åkerberg Fransson* joue un rôle primordial, car il précise les modalités d'application de la Charte dans les États membres par les juges nationaux, même si la jurisprudence à cet égard est en pleine évolution et qu'elle est donc susceptible d'être précisée en permanence.

Les juges nationaux jouent un rôle essentiel dans la concrétisation des libertés et des droits inscrits dans la Charte, car ils veillent directement à ce que toute personne obtienne pleinement réparation dans les affaires où les droits fondamentaux relevant du droit de l'Union n'ont pas été respectés.

Les institutions de l'Union ont consenti des efforts considérables afin de garantir l'application conforme des dispositions de la Charte depuis que cette dernière est devenue juridiquement contraignante du fait de son intégration dans le droit primaire de l'Union. Toute incidence sur les droits fondamentaux doit être attentivement examinée dans le cadre des procédures législatives, en particulier au moment d'élaborer les solutions finales de compromis. Un solide engagement interinstitutionnel est nécessaire afin d'atteindre cet objectif.

Les actes juridiques de l'Union peuvent par ailleurs être contestés devant la Cour en cas de violation des droits fondamentaux. La surveillance de la Cour s'étend aussi aux États membres, mais uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En dehors de ce cas de figure, les États membres appliquent leur propre système national de droits fondamentaux. Il s'agit d'un choix clair et délibéré que les États membres ont fait lors de l'élaboration de la Charte et du Traité.

Les institutions de l'Union doivent aller au-delà du simple respect des exigences juridiques découlant de la Charte. Elles doivent continuer de remplir la tâche politique qui consiste à promouvoir une culture des droits fondamentaux pour tous, citoyens, comme acteurs économiques ou pouvoirs publics. Le fait que la Commission ait reçu près de 4 000 lettres de la part des citoyens au sujet du respect des droits fondamentaux montre qu'ils connaissent leurs droits et exigent que ceux-ci soient respectés. La Commission salue leurs efforts.

Document de travail
sur l'**application**
de la **Charte des**
droits fondamentaux
de l'**Union européenne**

INTRODUCTION

À la suite de l'entrée en vigueur de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*¹ (ci-après la «Charte») en décembre 2009, la Commission européenne a adopté une *stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte*², l'objectif étant que l'UE devienne exemplaire en matière de respect des droits fondamentaux, notamment lorsqu'elle légifère. La Commission s'est, en outre, engagée à établir des rapports annuels afin de mieux informer les citoyens sur l'application de la Charte et de mesurer les progrès accomplis dans sa mise en œuvre. Les rapports doivent servir de base concrète à un dialogue éclairé et continu entre l'ensemble des institutions de l'UE et les États membres concernant la mise en œuvre de la Charte.

Le présent rapport couvre l'année 2013; il informe les citoyens des cas dans lesquels ils peuvent se prévaloir de la Charte et sur le rôle de l'Union européenne dans le domaine des droits fondamentaux. En traitant chaque année de l'ensemble des dispositions de la Charte, les rapports annuels visent à dresser le bilan des progrès accomplis, à recenser les domaines dans lesquels des efforts supplémentaires doivent être engagés et à déterminer les nouveaux sujets de préoccupation.

Le rapport annuel repose sur les mesures adoptées par les institutions de l'UE ainsi que sur l'analyse, d'une part, des lettres et pétitions émanant du grand public et, d'autre part, des questions soumises par le Parlement européen. En outre, ce rapport rend compte d'importantes évolutions dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ainsi que des juridictions nationales relative à la Charte, à partir des informations fournies par les États membres et des analyses complémentaires effectuées par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA).

Protection des droits fondamentaux dans l'Union

Au sein de l'Union européenne, la protection des droits fondamentaux est garantie tant au niveau national, par les systèmes constitutionnels des États membres, qu'au niveau européen, par la Charte.

La Charte s'applique à toutes les mesures adoptées par les institutions de l'UE. Le rôle de la Commission est de veiller à ce que tous les actes adoptés respectent la Charte. Toutes les institutions de l'UE (dont le Parlement européen et le Conseil) ont pour obligation de respecter la Charte, notamment tout au long du processus législatif.

¹ Disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:fr:PDF>.

² Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_573_fr.pdf.

La Charte ne s'applique aux États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Elle ne remplace donc pas les systèmes nationaux de garantie des droits fondamentaux, mais vient les compléter. L'élément reliant une prétendue violation de la Charte au droit de l'UE dépendra de la situation en cause. Ce lien existe, par exemple, lorsqu'une législation nationale transpose une directive de l'UE d'une manière contraire aux droits fondamentaux, lorsqu'une autorité publique applique une législation de l'UE d'une manière contraire aux droits fondamentaux, ou lorsqu'une décision de justice nationale définitive applique ou interprète le droit de l'UE en contradiction avec les droits fondamentaux.

Si, lors de la mise en œuvre du droit de l'UE, une autorité nationale (administration ou juridiction) viole des droits fondamentaux énoncés dans la Charte, la Commission peut saisir la **CJUE** et introduire une procédure d'infraction à l'encontre de l'État membre concerné. La Commission n'est ni un organe judiciaire ni une instance compétente pour connaître des appels interjetés des décisions des juridictions nationales ou internationales. Par principe, elle ne se prononce pas non plus sur le fond d'une affaire déterminée sauf si cela est indispensable à l'exécution de la mission qui lui est confiée de veiller à ce que les États membres appliquent correctement le droit de l'UE. Ainsi, la Commission peut prendre contact avec les autorités nationales si elle constate un problème plus large, par exemple de nature structurelle, pour en obtenir la résolution et, en dernier ressort, déférer l'État membre concerné devant la CJUE. Cette procédure d'infraction vise à garantir la conformité avec les dispositions du droit de l'UE de la législation nationale en cause ou d'une pratique des administrations ou des juridictions nationales.

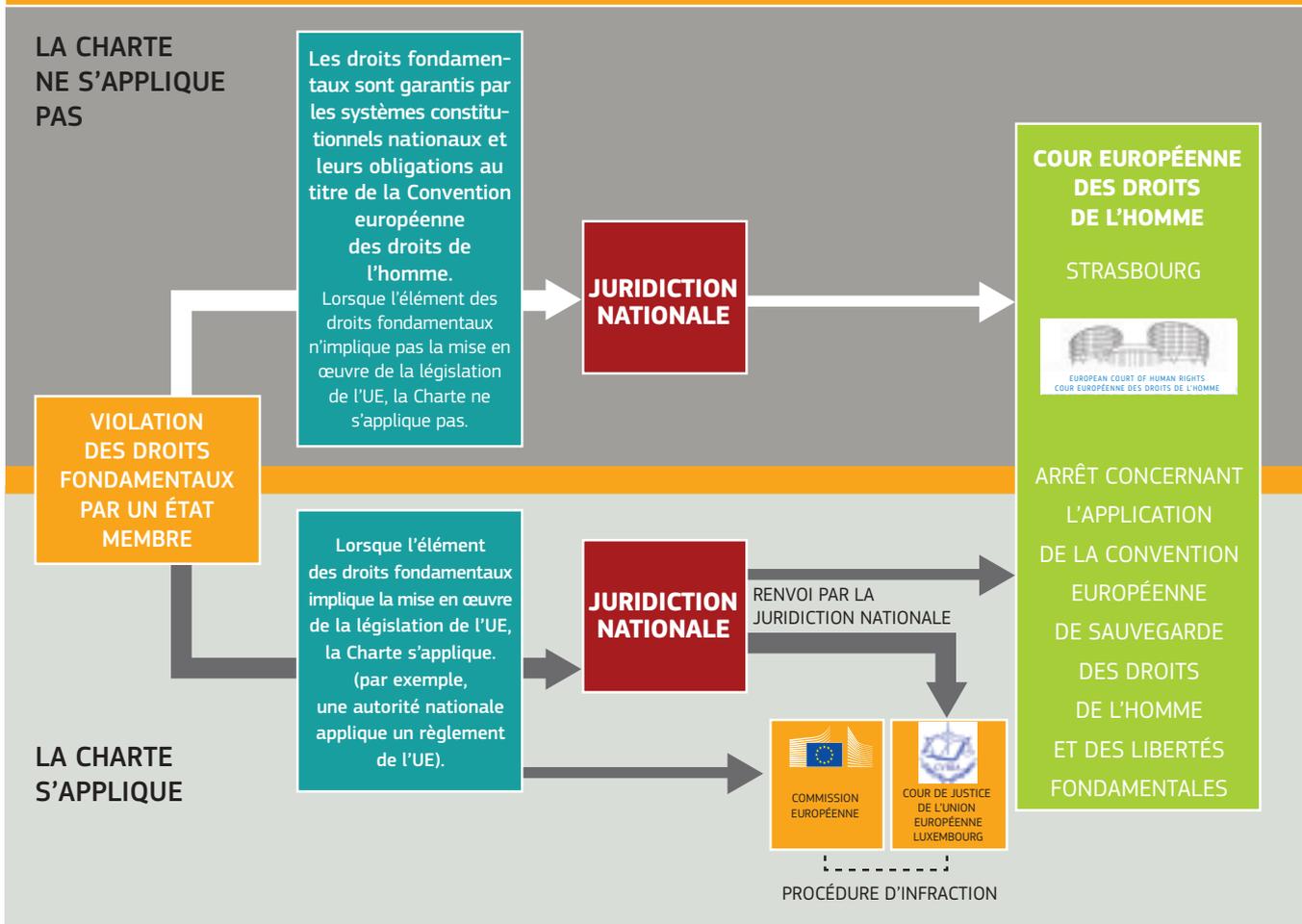
S'ils estiment qu'un acte des institutions de l'UE les concernant directement viole leurs droits fondamentaux inscrits dans la Charte, des particuliers ou des entreprises peuvent saisir la CJUE qui a, sous certaines conditions, compétence pour annuler ledit acte.

La Commission ne peut examiner les plaintes portant sur des questions étrangères au champ d'application du droit de l'UE. Une violation des droits fondamentaux n'est pas pour autant exclue. Si une situation ne se rapporte pas au droit de l'UE, il incombe aux seuls États membres de veiller à respecter leurs obligations en matière de droits fondamentaux. Ils disposent d'une réglementation très développée concernant les droits fondamentaux, dont le respect est garanti par les juridictions nationales et les cours constitutionnelles. Par conséquent, les plaintes déposées dans ce type de situation doivent être adressées aux autorités nationales.

Par ailleurs, les États membres de l'UE ont tous contracté des engagements au titre de la **Convention européenne des droits de l'homme** (CEDH), indépendamment des obligations leur incombant en vertu du droit de l'UE. En dernier ressort et après avoir épuisé toutes les voies de recours internes, les particuliers peuvent alors introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg en cas de violation par un État membre d'un droit garanti par la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme a dressé une liste des points à vérifier concernant la recevabilité des requêtes afin d'aider les requérants potentiels à

DROITS FONDAMENTAUX DE LA CHARTE DE L'UE

Quand la Charte s'applique-t-elle et où s'adresser en cas de violation?



déterminer par eux-mêmes si des obstacles à l'examen de leurs griefs par la Cour risquent de se présenter ³.

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

Par conséquent, lorsque la Charte ne s'applique pas à certaines situations dans un État membre de l'UE, il existe deux autres sources de protection des droits fondamentaux: les particuliers peuvent se prévaloir des voies de recours internes et, après les avoir toutes épuisées, peuvent déposer une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, conformément à la CEDH.

Le traité de Lisbonne impose à l'UE d'adhérer à la CEDH. En avril 2013, le projet d'accord concernant l'adhésion de l'UE à la CEDH a été finalisé et peut être considéré comme une étape décisive dans le processus d'adhésion. Pour continuer d'avancer en ce sens, la Commission a demandé à la Cour de rendre un avis sur le projet d'accord.

En outre, toute application de la Charte doit se conformer à la CEDH telle qu'interprétée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La Charte fait elle-même explicitement référence à la Cour dans ses articles 52 et 53. Les données recueillies par la FRA sur les références faites à la Charte dans les décisions de justice nationales révèlent que deux tiers des affaires examinées mentionnent également la CEDH. Un certain parallélisme est donc établi dans les références faites à ces deux textes dans les décisions de justice prononcées au niveau des États membres.

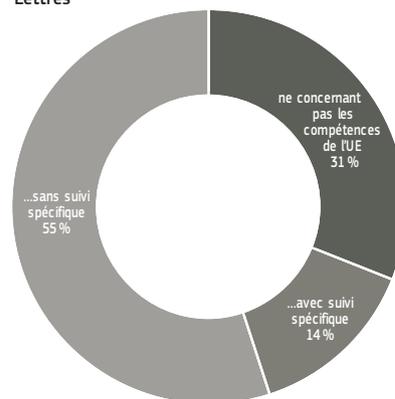
Aperçu des lettres et des questions adressées à la Commission au sujet des droits fondamentaux

En 2013, la Commission a reçu près de 4 000 lettres émanant de particuliers, qui traitaient de questions relatives aux droits fondamentaux, ainsi que plus de 900 questions du Parlement européen et quelque 120 pétitions. Parmi les **lettres adressées par le grand public** sur les droits fondamentaux et reçues par la Commission en 2013, 69 % concernaient des situations dans lesquelles la Charte pouvait s'appliquer. Dans un certain nombre de cas, la Commission a demandé des informations aux États membres concernés ou a expliqué au plaignant les règles applicables du droit de l'UE. Dans d'autres cas, les plaintes auraient dû, en réalité, être adressées aux autorités nationales ou à la Cour européenne des droits de l'homme. La Commission

³ Disponible à l'adresse suivante: <http://non-self-governing/echrappchecklist/default.aspx?lang=eng&cookieCheck=true>.

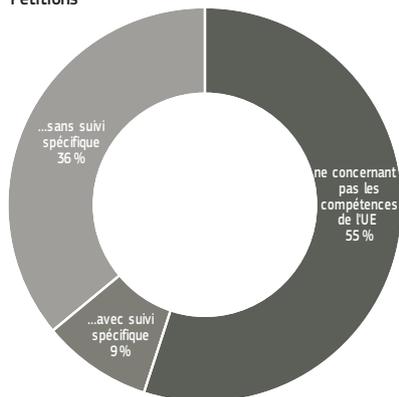
a, dans la mesure du possible, dirigé les plaignants vers d'autres organes (tels que les autorités nationales chargées de la protection des données) pour qu'ils obtiennent un complément d'information.

Lettres

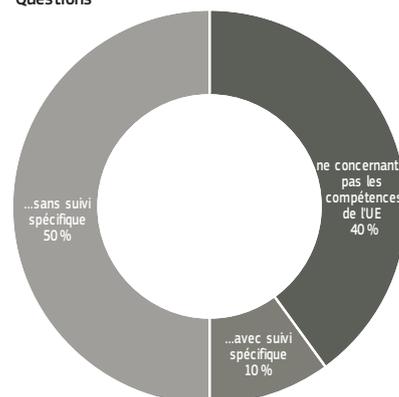


Parmi les **questions adressées par le Parlement européen**, 60 % concernaient des domaines relevant de la compétence de l'UE, **contre 45 % des pétitions**. Dans un certain nombre de cas, la Commission a pris contact avec les États membres afin d'obtenir des éclaircissements sur les violations alléguées. Les réponses données par la Commission ont expliqué ou clarifié les politiques concernées et les initiatives en cours.

Pétitions

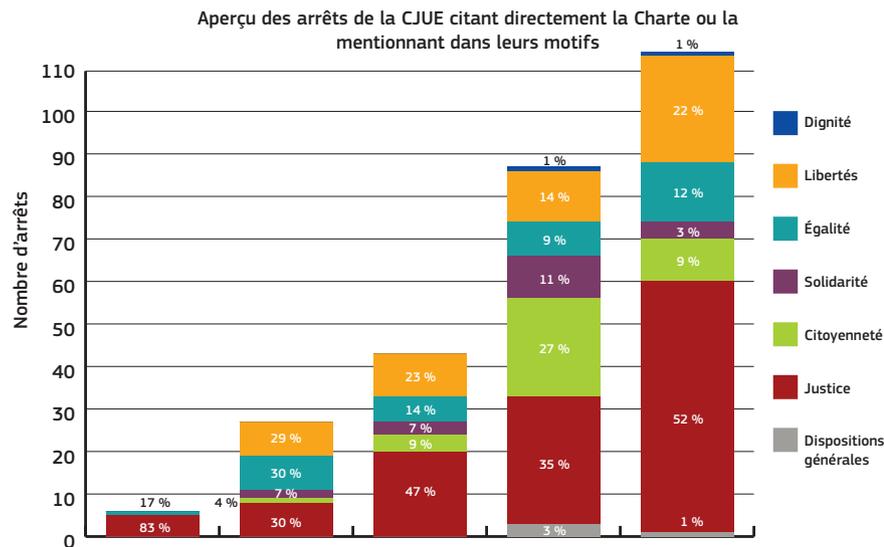


Questions



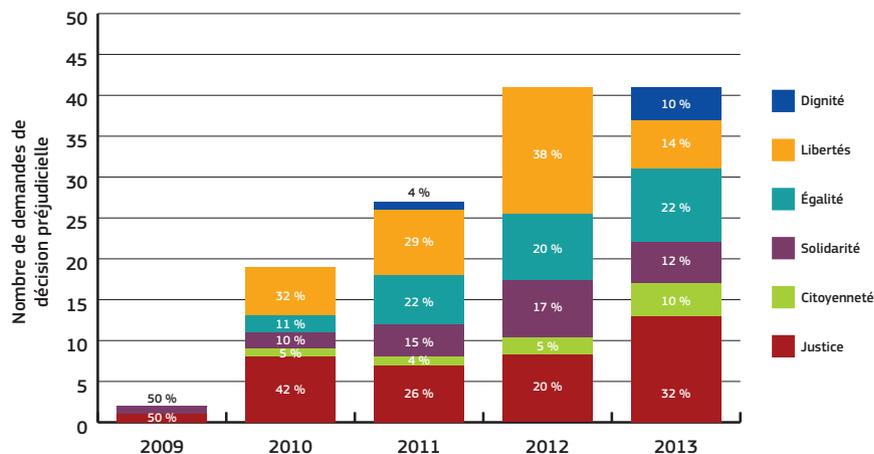
Aperçu des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (Cour de justice, Tribunal et Tribunal de la fonction publique) se rapportant à la Charte

Les juridictions de l'Union européenne font de plus en plus souvent référence à la Charte dans leurs décisions. Le nombre de décisions citant la Charte dans les motifs est passé de 43 en 2011 à 87 en 2012. En 2013, le nombre de décisions citant la Charte dans les motifs s'est établi à 114, soit presque trois fois celui de 2011 (voir le récapitulatif des arrêts pertinents en annexe I).



Lorsqu'elles adressent des questions à la CJUE (demandes de décision préjudicielle), les juridictions nationales, elles aussi, font souvent référence à la Charte. Parmi les demandes de décision préjudicielle soumises à la CJUE par des juridictions nationales en 2013, 41 mentionnaient directement la Charte, un nombre exactement identique à celui de 2012 (voir le récapitulatif des demandes de décision préjudicielle soumises en 2013 faisant référence à la Charte en annexe II). Il s'agit d'une hausse de 65 % par rapport à 2011, année au cours de laquelle seules 27 demandes contenaient une référence directe à la Charte.

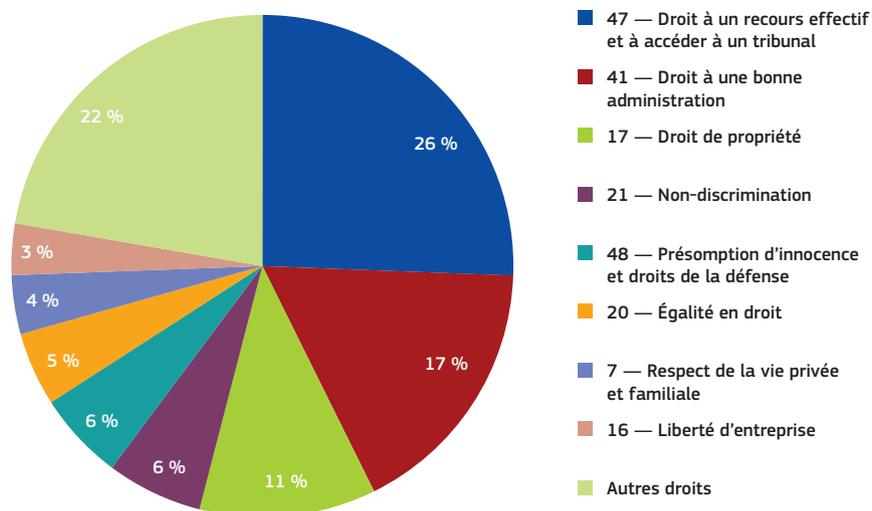
Demandes de décision préjudicielle mentionnant la Charte



Références aux droits inscrits dans la Charte dans les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et des juridictions nationales

L'examen des différents articles de la Charte mentionnés dans les affaires introduites devant les juridictions européennes et nationales révèle que ce sont les dispositions ci-après qui sont les plus souvent citées dans ces deux cas: le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, le droit à la non-discrimination, la présomption d'innocence et le droit de la défense, ainsi que le droit à l'égalité devant la loi ont été le plus souvent cités devant les juridictions européennes, tandis que le droit au respect de la vie privée et familiale et les droits de l'enfant ont joué un rôle plus important devant les juridictions nationales.

Pourcentage de références à des droits spécifiques inscrits dans la Charte dans les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne en 2013

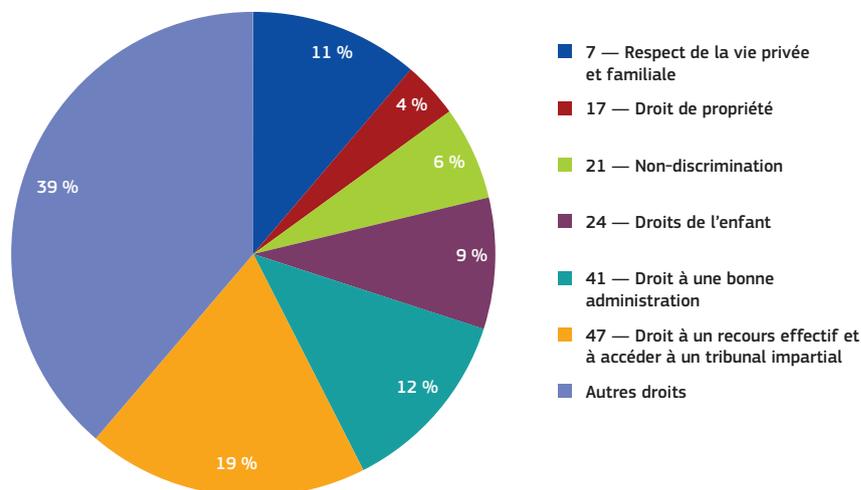


Source: Commission européenne.

Note: ce graphique a été établi à partir de la jurisprudence citée en annexe I. Dans les affaires où une référence a été faite à la fois à un article du titre VII (dispositions générales) et à un article des titres I à VI, seul le second cas a été pris en considération. Les affaires mentionnant un article du titre VII (C-276/12, Sabou) n'ont pas été prises en considération. Le nombre total de décisions analysées s'établit donc à 113, et le nombre total de références faites à différents articles de la Charte, à 212, plusieurs décisions mentionnant plus d'un article. Les pourcentages ont été calculés sur la base de ces 211 références. La catégorie «Autres droits» regroupe tous les droits dont la part représente moins de 3 %.

Les droits les plus fréquemment mentionnés dans les décisions des **juridictions nationales en 2013** ont été le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, le droit à une bonne administration et le droit au respect de la vie privée et familiale. Il convient de noter que le graphique ci-dessous ne prend en considération que les décisions faisant référence à la Charte dans les motifs.

Pourcentage de références à des droits spécifiques inscrits dans la Charte dans les décisions des juridictions nationales en 2013



Source: Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) ⁴.

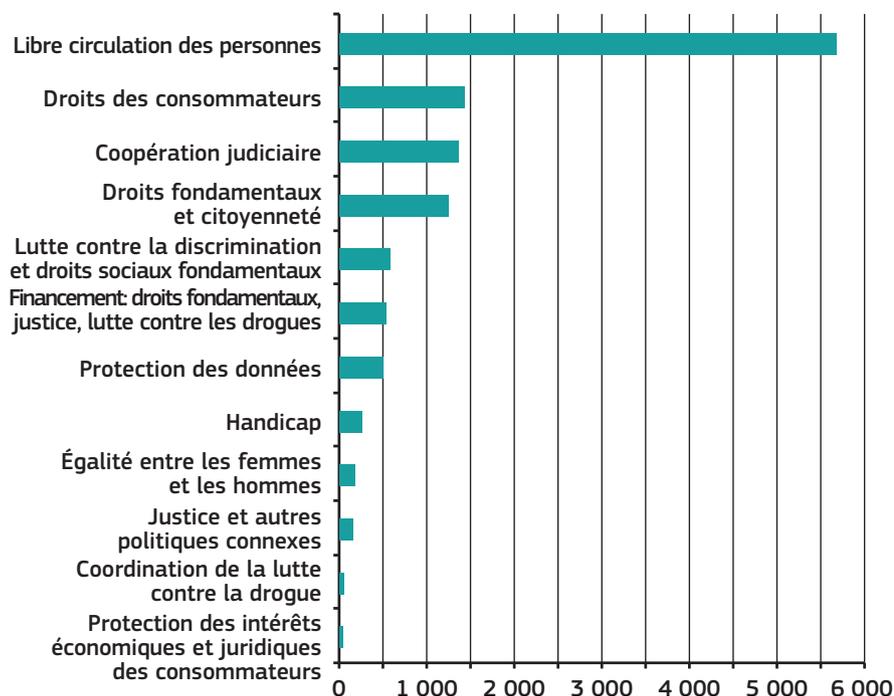
Note: seules les décisions mentionnant la Charte dans les motifs ont été prises en considération, à hauteur de cinq décisions au maximum par État membre. À l'instar du graphique sur les juridictions de l'UE, les références aux articles du titre VII (dispositions générales) n'ont pas été prises en considération. La catégorie «Autres droits» regroupe tous les droits dont la part représente moins de 3 %.

Récapitulatif des demandes introduites auprès des centres de contact Europe direct

Les chiffres recueillis par les **centres de contact Europe Direct** (CCED) confirment que la justice, la citoyenneté et les droits fondamentaux suscitent un grand intérêt parmi les citoyens. En 2013, les CCED ont répondu à 11 974 demandes émanant des citoyens sur des sujets tels que la libre circulation des personnes (48 % du nombre total de demandes), les droits des consommateurs (12 %) et la coopération judiciaire (11 %).

⁴ Pour de plus amples informations, voir également le rapport annuel 2013 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui devrait être adopté en juin 2014 et pourra être consulté sur le site web de l'Agence, à l'adresse suivante: <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources>.

Demandes relatives à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté reçues par les centres de contact Europe direct (2013)



Méthodologie et structure du document de travail des services de la Commission

Le document de travail des services de la Commission joint en annexe du rapport annuel n'envisage pas la Charte sous son seul aspect de source de droit juridiquement contraignante. Il s'efforce également de rendre compte, dans une perspective plus large, des différentes manières selon lesquelles la Charte a été invoquée et a contribué aux progrès réalisés en matière de respect et de promotion des droits fondamentaux, dans un certain nombre de domaines, tout au long de l'année 2013. Par conséquent, le document de travail des services de la Commission fait référence à la Charte en tant qu'instrument juridiquement contraignant mais aussi en tant qu'objectif politique, en fonction du sujet abordé. Par ailleurs, la portée et la profondeur de l'analyse proposée varient selon les différents chapitres du rapport.

Certains chapitres illustrent ainsi comment des mesures législatives peuvent interagir avec les droits fondamentaux, en assurant leur promotion ou en parvenant à un équilibre dans le respect des obligations qui en découlent, en renvoyant notamment à la jurisprudence pertinente de la CJUE. À l'inverse, d'autres chapitres y font peu référence et/ou se concentrent sur les aspects

politiques plutôt que législatifs. Afin d'illustrer l'importance croissante de la Charte, le présent document de travail mentionne - en marge le cas échéant - les décisions de justice nationales faisant référence à la Charte, que le droit de l'UE s'applique ou non dans ces affaires portées devant des juridictions nationales.

Certaines affaires et mesures peuvent concerner plusieurs articles de la Charte. C'est pourquoi elles peuvent être exposées de manière plus détaillée dans un chapitre (sous l'intitulé d'un article) et être de nouveau mentionnées dans un autre.

Le rapport s'articule autour des six chapitres de la Charte, à savoir «Dignité», «Libertés», «Égalité», «Solidarité», «Citoyenneté» et «Justice». Chacun des six chapitres du document de travail contient les informations suivantes sur l'application de la Charte, le cas échéant et lorsque cela s'avère pertinent:

- *Législation:*
 - des exemples de législation proposée ou adoptée par les institutions de l'UE pour promouvoir les droits inscrits dans la Charte;
 - des exemples de la manière dont les institutions de l'UE et les États membres ont veillé à la conformité avec la Charte et ont appliqué celle-ci en 2013, dans le cadre d'une autre législation (proposée ou adoptée);
 - un suivi des procédures d'infraction introduites par la Commission à l'encontre d'États membres pour défaut de mise en œuvre ou application incorrecte d'une législation donnée.
- *Action politique:*
 - des exemples de la manière dont les institutions de l'UE et les États membres ont veillé à la conformité avec la Charte en 2013 dans certains domaines d'action, par exemple à travers des recommandations, des orientations ou des bonnes pratiques.
- *Jurisprudence:*
 - la jurisprudence pertinente de la CJUE;
 - la jurisprudence pertinente des juridictions nationales faisant référence à la Charte (et relevant ou non du droit de l'UE);
- Un **récapitulatif des questions** soumises par le Parlement européen et des *pétitions* présentées à celui-ci, ainsi que des lettres de particuliers reçues en 2013 et portant plus particulièrement sur les droits fondamentaux;
- Des données recueillies par **l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne** tout au long de l'année 2013.

Dignité humaine

Droit à la vie

Droit à l'intégrité de la personne

Interdiction de la torture et des peines ou traitements
inhumains ou dégradants

Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

1/

DIGNITÉ

Dignité

En 2013, la Commission européenne a adopté sa première **communication relative aux mutilations génitales féminines**, démontrant ainsi l'engagement de l'UE à traiter concrètement l'un des aspects du problème des violences à caractère sexiste.

La **refonte de la législation sur l'asile** (permettant de déterminer les États membres responsables de l'examen des dossiers et de l'accueil des demandeurs) a été adoptée. Elle garantit des recours effectifs aux demandeurs d'asile pour interjeter appel des décisions de transfert, conformément à la jurisprudence de la CJUE. Ces dispositions garantissent que des demandeurs d'asile ne puissent être expulsés d'un État membre lorsqu'il existe un risque sérieux de violation de leurs droits fondamentaux dans le cadre des nouvelles règles établies. Elles renforcent également la protection des demandeurs d'asile les plus vulnérables, notamment les mineurs.

La Commission a présenté une **proposition de règlement établissant les règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex**, en réponse à l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-355/10, Parlement européen/Conseil. L'objectif est d'établir des règles claires pour les patrouilles communes concernant les situations d'interception, y compris en haute mer, de recherche et de sauvetage survenant lors des opérations de surveillance et de débarquement. La proposition met également l'accent sur l'obligation de respecter le principe de non-refoulement.

En juin 2012, la Commission a adopté la **stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016**. L'une des mesures prévues était le lancement, en 2013, de la **plateforme européenne de la société civile pour la lutte contre la traite des êtres humains**, qui rassemble de nombreuses organisations issues de la société civile des États membres de l'UE ainsi que des pays voisins prioritaires. La Commission a également mis en place un **site web de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains**. La conférence organisée à Vilnius à l'occasion de la **Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains** a permis d'examiner les liens entre ce phénomène et l'internet. Parmi les sujets abordés figuraient notamment le recrutement en ligne des victimes et la facilitation de la traite, ainsi que la sensibilisation et les enquêtes en ligne.

Article 1: dignité humaine

La dignité humaine, telle qu'elle est protégée par l'article 1^{er} de la Charte, constitue la base même de tous les droits fondamentaux. Elle garantit que les êtres humains ne sont pas traités comme de simples objets par l'État ou par leurs concitoyens. La dignité représente non seulement un droit en soi, mais fait également partie intégrante de tous les autres droits. C'est pourquoi il convient de toujours la respecter lorsque l'un de ces droits fait l'objet d'une restriction. Tous les droits et libertés qui découlent du chapitre consacré à la dignité, tels que le droit à la vie et l'interdiction de la torture et de l'esclavage, ajoutent une protection spécifique contre les violations de la dignité.⁵ Ils doivent également être respectés pour permettre l'exercice des autres droits et libertés figurant dans la Charte, comme la liberté d'expression et la liberté d'association. Aucun des droits mentionnés dans la Charte ne peut être utilisé pour porter atteinte à la dignité d'autrui.

Législation

La question de la dignité humaine a été soulevée dans plusieurs affaires en 2013. Ainsi, la Commission européenne a tenu compte du droit à la dignité humaine pour élaborer une proposition législative⁶ visant à modifier le règlement (CE) n° 1236/2005 concernant **le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale**, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, afin essentiellement d'établir des contrôles à l'exportation de certains médicaments pour empêcher qu'ils puissent être utilisés pour infliger la peine capitale⁷.

Par ailleurs, en adoptant un train de mesures législatives (et notamment les règlements (UE) n° 1141/2011 et (UE) n° 1147/2011, ainsi que la décision 2011/8042/UE)⁸ autorisant l'utilisation de **scanners de sûreté** dans les aéroports de l'UE, la Commission a pris en considération les conséquences de ces dispositions sur les droits fondamentaux, en l'occurrence sur la dignité humaine. Dans ce contexte, la Commission a reçu, en 2013, un certain nombre de questions écrites de députés et de lettres de citoyens concernant les scanners de sûreté et leur déploiement dans les aéroports d'un État membre. Les questions soulevées concernaient la politique consistant à ne pas proposer d'autre méthode de contrôle aux passagers («droit de s'opposer») à leur demande, comme le prévoit le règlement. Les services de la Commission européenne ont

⁵ Ces droits sont garantis sous une forme similaire par la Convention européenne des droits de l'homme.

⁶ Document COM(2014)01 du 14 janvier 2014, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1236/2005 du Conseil concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52014PC0001:FR:NOT>.

⁷ Voir également le règlement (UE) n° 1352/2011 de la Commission du 20 décembre 2011. Commission européenne.

⁸ Règlement (UE) n° 1141/2011 de la Commission du 10 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 272/2009 complétant les normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile en ce qui concerne l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'Union européenne, JO L 293 du 11.11.2011, p. 22; règlement d'exécution (UE) n° 1147/2011 de la Commission du 11 novembre 2011 modifiant le règlement (UE) n° 185/2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile en ce qui concerne l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'Union européenne; décision 2011/8042/UE de la Commission européenne du 14 novembre 2011 adressée à tous les États membres; JO L 294 du 12.11.2011, p. 7.

Arrêt de la Cour suprême de la République tchèque¹⁰

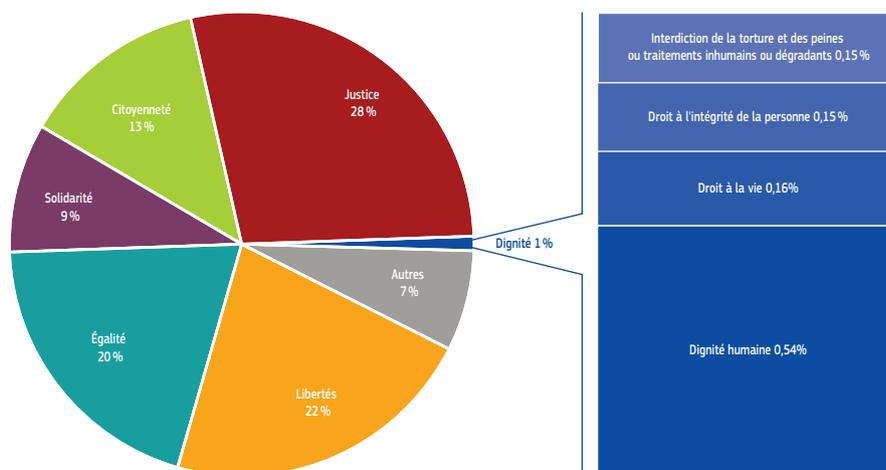
Dans une affaire dans laquelle la patiente d'un hôpital psychiatrique avait été attachée à des toilettes pendant quatre heures avant de décéder faute de surveillance suffisante, la mère de la patiente a poursuivi l'hôpital en justice, en invoquant notamment une violation du droit à la dignité humaine. La juridiction locale a estimé que, même si la manière dont la patiente avait été traitée constituait une restriction de son droit à la dignité humaine, celle-ci était légitime. L'affaire a été renvoyée devant la Cour suprême. L'une des questions juridiques soulevées devant la Cour consistait à déterminer si un individu souffrant d'un trouble mental sévère pouvait être traité d'une manière moins digne qu'une personne saine. La Cour a établi que la dignité humaine était protégée à la fois par le droit national et international, y compris par la Charte des droits fondamentaux. Elle n'a pas souscrit aux conclusions de la juridiction locale et a conclu au caractère absolu du droit à la dignité humaine, dont la protection ne saurait être différente pour une personne atteinte de troubles mentaux par rapport à tout autre individu. Même si la Charte n'était pas directement applicable dans ce dossier purement interne, la Cour suprême l'a utilisée comme référence pour interpréter la notion de dignité humaine.

donc mené une enquête sur la conformité de cette politique avec le droit de l'UE. Ils sont parvenus à la conclusion que la politique de l'État membre en question risquait de constituer une violation du droit de l'UE. La Commission a informé l'État membre concerné de son évaluation de cette politique, et lui a demandé, le 8 juillet 2013, de prendre des mesures de correction. Le 21 novembre, l'État membre a adopté une nouvelle mesure, le nouveau cadre juridique offrant aux passagers la possibilité de ne pas opter pour leur contrôle par un scanner de sûreté.

Jurisprudence

Concernant les conditions minimales devant être accordées aux demandeurs d'asile, la CJUE avait déjà décidé en 2012⁹ qu'un État membre recevant une demande d'asile était obligé d'accorder **aux demandeurs d'asile les conditions minimales d'accueil** visées à la directive 2003/9/CE, même à un demandeur d'asile pour lequel il décide de renvoyer le dossier à un autre État membre qu'il considère comme responsable de l'examen de cette demande. Par conséquent, le 17 avril 2013, le **Conseil d'État de la France a annulé des orientations internes** qui excluaient jusqu'alors l'octroi des conditions minimales aux demandeurs d'asile concernés.

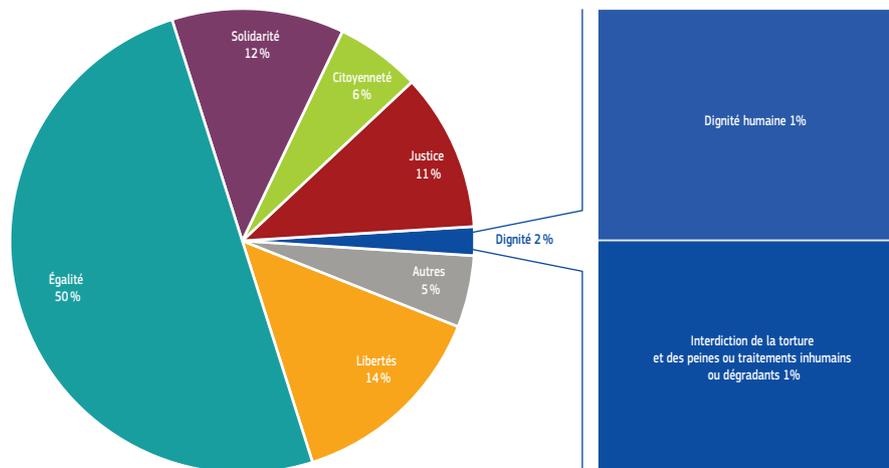
Lettres



⁹ Arrêt de la CJUE du 27 septembre 2012 dans l'affaire C-179/11, *Cimade et GISTI*.

¹⁰ Arrêt de la Cour suprême de la République tchèque (Nejvyšší soud) du 14 mai 2013 dans l'affaire 30 Cdo 3223/2011, *J.M./Hôpital psychiatrique de Bohnice*.

Pétitions



Article 3: droit à l'intégrité de la personne

Le droit à l'intégrité physique et mentale de la personne (article 3, paragraphe 1, de la Charte) protège, d'une part, des violations de ce droit par les autorités publiques et, d'autre part, oblige ces dernières à promouvoir cette protection, par exemple au moyen d'une législation concrète.

Législation

Dans ce contexte, on peut notamment citer la **directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie**¹¹. Le délai accordé aux États membres pour transposer cette directive dans leur droit interne était fixé au 18 décembre 2013.

L'article 3, paragraphe 2, de la Charte interdit de faire du corps humain, en tant que tel, une source de profit dans les domaines de la médecine ou de la biologie. Par conséquent, l'article 20 de la directive 2002/98/CE¹² établit des principes **régissant les dons de sang ou de composants sanguins volontaires et non rémunérés**. L'article prévoit que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour encourager les dons volontaires et non rémunérés en vue de garantir que, dans toute la mesure du possible, le sang et les composants sanguins proviennent de ces dons. Conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la directive, les États

¹¹ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, JO L 335 du 17.12.2011, p. 1.

¹² Directive 2002/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 établissant des normes de qualité et de sécurité pour la collecte, le contrôle, la transformation, la conservation et la distribution du sang humain, et des composants sanguins, et modifiant la directive 2001/83/CE, JO L 33 du 8.2.2003, p. 30.

membres font rapport à la Commission européenne tous les trois ans sur la pratique des dons de sang volontaires et non rémunérés. La Commission a préparé une nouvelle enquête sur la mise en œuvre de ce principe dans les États membres, qu'elle a lancée à la fin 2013.

Action politique

La Commission européenne soutient les États membres dans des domaines d'action essentiels, à l'instar des politiques visant à mettre un terme à la violence à caractère sexiste. Cette dernière constitue une violation du droit fondamental à la dignité et à l'intégrité physique et mentale de la personne, ainsi qu'au droit à la vie, à la liberté, à la sûreté, à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la non-discrimination¹³. En 2013, la Commission a adopté sa première communication sur les mutilations génitales féminines, démontrant ainsi l'engagement de l'UE à traiter efficacement ce problème. Elle cofinance également des campagnes nationales de sensibilisation contre la violence à caractère sexiste.

Article 4: interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

L'article 4 de la Charte prévoit que nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. En 2013, les institutions de l'UE ont notamment tenu compte de cette exigence dans leur traitement des dispositions relatives au contrôle des frontières, à l'immigration et à l'asile.

Législation

Le 12 avril 2013, la Commission européenne a présenté une proposition de **règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex**¹⁴, en réponse à l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Parlement européen/Conseil de l'Union européenne*¹⁵. L'objectif de la proposition est d'établir des règles claires pour les patrouilles communes concernant les situations d'interception, y compris en haute mer, de recherche et de sauvetage survenant lors des opérations de surveillance et de débarquement. La proposition tient compte des évolutions juridiques et judiciaires

¹³ Voir les conclusions du Conseil relatives à la lutte contre la violence envers les femmes et mise en place de services d'aide aux victimes de violences domestiques, adoptées le 6 décembre 2012, disponibles à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lisa/134082.pdf.

¹⁴ Proposition de règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex (COM(2013) 197 final), disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1399453336385&uri=CELEX:52013PC0197>.

¹⁵ Arrêt de la CJUE du 5 septembre 2012 dans l'affaire C-355/10, *Parlement/Conseil*.

récentes, à l'instar des modifications apportées au règlement instituant Frontex¹⁶ et de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres/Italie*¹⁷, ainsi que de l'expérience pratique des États membres et de l'Agence dans la mise en œuvre de la décision du Conseil annulée. La proposition de la Commission prévoit désormais que toutes les mesures prises lors d'une opération de surveillance doivent pleinement respecter les droits fondamentaux et le principe de non-refoulement. Avant de procéder à un débarquement dans un pays tiers, les États membres doivent prendre en considération la situation générale qui règne dans le pays concerné et veiller à ce que celui-ci ne se livre pas à des pratiques violant le principe de non-refoulement. En outre, les personnes interceptées ou secourues doivent être identifiées et leur situation personnelle évaluée, dans la mesure du possible, avant le débarquement. Elles doivent être aussi informées, de manière appropriée, du lieu de débarquement et se voir offrir la possibilité d'expliquer les raisons pour lesquelles un débarquement dans le lieu proposé serait, selon elles, contraire au principe de non-refoulement. Cette règle garantit que les migrants soient informés de leur situation et du lieu de débarquement proposé, ce qui leur permet d'exprimer d'éventuelles objections.

À la suite d'une autre proposition de la Commission européenne, les colégislateurs ont **adopté la refonte du règlement de Dublin**¹⁸, qui garantit aux demandeurs d'asile un recours effectif à l'égard de décisions de transfert, de manière à assurer le plein effet de leur droit à rester sur le territoire et pour réduire le risque de «refoulements en chaîne». Le règlement prévoit des règles étendues de regroupement pour les mineurs non accompagnés et garantit le droit à un tuteur et le droit de tous les demandeurs à obtenir des informations détaillées sur le fonctionnement du système de Dublin, y compris, pour les mineurs, d'une manière qu'ils sont à même de comprendre¹⁹. Le règlement contient par ailleurs des dispositions détaillées sur la rétention, limitant cette possibilité aux cas dans lesquels un risque de fuite est établi et pour une durée maximale de trois mois, sous réserve que les conditions de rétention et les garanties applicables aux demandeurs d'asile dans le cadre de cette procédure correspondent à celles prévues par la **directive relative aux conditions d'accueil**²⁰ (garantissant ainsi le même niveau de protection des droits que pour n'importe quel demandeur d'asile). Cette directive a été adoptée par les colégislateurs à la suite d'une proposition de la Commission. Elle établit des normes améliorées et plus claires afin de protéger plus efficacement le droit fondamental à la dignité, particulièrement pour les demandeurs d'asile vulnérables, et harmonise davantage les règles relatives à la rétention, définissant des motifs clairs et restrictifs, des conditions de rétention ainsi que des garanties pour les personnes placées en rétention.

¹⁶ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JO L 349 du 25.11.2004, p. 1.

¹⁷ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 février 2012 dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres/Italie* [GC], n° 27765/09.

¹⁸ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

¹⁹ Il mentionne ainsi expressément, en combinaison avec la directive relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant; concernant les droits des enfants, voir également la discussion relative à l'article 24 ci-dessous.

²⁰ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, JO L 180 du 29.6.2013, p. 96.

Dans l'un de ses articles, le règlement tient également compte de la jurisprudence de la CJUE dans l'affaire **N.S./Royaume-Uni (affaire C-411/10)** ²¹, qui prévoit qu'un demandeur d'asile n'est pas transféré vers un État membre où il existe un risque grave de violation de ses droits fondamentaux. Dans ce type de situations, un autre État membre doit assumer la responsabilité le plus rapidement possible afin de ne pas compromettre l'accès immédiat du demandeur d'asile à la procédure.

Dans une déclaration jointe en annexe de la refonte du règlement de Dublin, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont déclaré qu'ils exerceraient leurs compétences législatives respectives en vue d'une révision des dispositions de la refonte du règlement afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, lorsque la CJUE aura rendu son arrêt dans l'affaire C-648/11, *MA et autres/Secretary of State for the Home Department* ²². Cet arrêt a été prononcé le 6 juin 2013 et précise, dans le cadre d'un scénario déjà exposé, que l'État membre dans lequel se trouve un mineur après y avoir déposé une demande d'asile est désigné comme «l'État membre responsable» ²³.

Article 5: interdiction de l'esclavage et du travail forcé, y compris la traite des êtres humains

L'esclavage viole la dignité humaine et la traite des êtres humains constitue une forme d'esclavage. La Charte interdit explicitement la traite des êtres humains en son article 5, paragraphe 3. La prévention et la lutte contre ce phénomène représentent une priorité pour l'UE et ses États membres.

Législation/Politique

Le 19 juin 2012, la Commission a présenté une **communication sur la «stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016»** ²⁴, qui vise à apporter une réponse globale, intégrée et structurée aux défis des cinq prochaines années. La communication propose une série de 40 mesures concrètes et assorties d'un calendrier, en mettant l'accent sur la nécessité de respecter et de promouvoir les droits fondamentaux dans les initiatives législatives et politiques engagées pour lutter contre la traite des êtres humains.

L'une des dernières mesures prises dans le cadre de la stratégie est le lancement, en mai 2013, d'une **plateforme de la société civile de l'UE** pour lutter contre la traite des êtres humains, qui vise à rassembler plus d'une centaine d'organisations de la société civile, y compris des

²¹ Arrêt de la CJUE du 21 décembre 2011 dans les affaires jointes C-411/10 et C-493/10, *N.S./Secretary of State for the Home Department et M.E. et autres/Refugee Applications Commissioner*.

²² Arrêt de la CJUE du 6 juin 2013 dans l'affaire C-648/11, *MA et autres*.

²³ Pour une analyse plus complète de l'affaire *MA et autres* et de l'obligation d'interpréter les dispositions du règlement de Dublin II en conformité avec l'article 24 de la Charte concernant les droits de l'enfant, voir également la discussion relative à l'article 24 dans la section «Jurisprudence de la CJUE».

²⁴ Disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0286:FIN:FR:PDF>.

organisations de défense des droits de l'homme, des migrants, des femmes ou des enfants, issues des États membres de l'UE et de pays tiers.

En donnant la priorité à la prévention de la criminalité, à la poursuite des trafiquants, à la protection des victimes ainsi qu'à la coopération et à la coordination, la stratégie de l'UE complète la **directive 2011/36/UE** ²⁵ concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, fortement axée sur la protection, l'assistance et le soutien apportés aux victimes. La directive adopte une approche intégrée, globale et fondée sur les droits de l'homme pour lutter contre la traite des êtres humains, en reconnaissant sa nature sexiste. Elle mentionne également le rôle d'un coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains, chargé de fournir une orientation politique et stratégique globale dans ce domaine. Il aura pour mission d'améliorer la coordination et la cohérence entre les institutions et les agences de l'UE, les États membres et les acteurs internationaux. La directive aurait dû être transposée dans le droit interne des États membres au plus tard le 6 avril 2013. Dans la mesure où treize États membres n'avaient pas communiqué les mesures qu'ils avaient prises pour transposer la directive à l'expiration de ce délai, des procédures d'infraction ont été engagées à leur encontre. Le 29 mai 2013, des notifications formelles ont été envoyées (en vertu de l'article 258 du TFUE) à ces treize États membres. En novembre 2013, des avis motivés pour défaut de communication ont été adressés à l'Espagne, à l'Italie, à Chypre et au Luxembourg.

Par ailleurs, le **site web de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains**, lancé par la Commission, sert de point de contact unique et fournit des informations sur la politique et la législation de l'UE dans ce domaine, sur les pages nationales d'information de l'ensemble des États membres, sur les projets financés par la Commission et sur les publications des parties intéressées ²⁶.

Enfin, en 2007, la Commission a institué la **Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains**, qui a lieu tous les 18 octobre, afin de sensibiliser le public à ce phénomène et de renforcer les échanges d'informations et les réseaux entre les différents acteurs œuvrant dans ce domaine. En 2013, la Présidence lituanienne et la Commission ont organisé une conférence à Vilnius à l'occasion de la septième Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains, pour examiner les liens entre l'internet et ce domaine d'action («Le cyberspace au service de la prévention, et non du recrutement»).

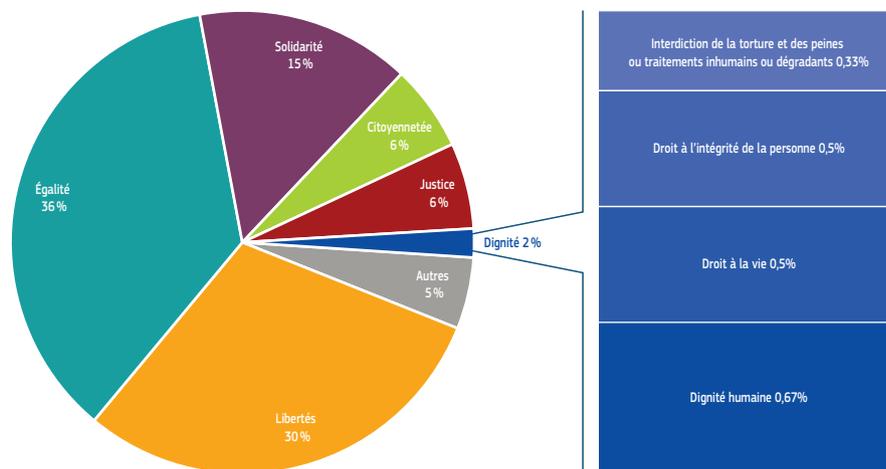
Le 13 juin 2013, le **Conseil** a publié un **projet de conclusions révisées** sur un cadre de l'UE pour la fourniture d'informations concernant les droits des victimes de la traite des êtres humains,

²⁵ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JO L 101 du 15.4.2011, p. 1.

²⁶ Le site peut être consulté à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking>. La Commission européenne finance de nombreux projets relatifs à la lutte contre la traite des êtres humains. Il s'agit d'une priorité du programme de financement «Prévenir et combattre la criminalité», dans le cadre du programme général «Sécurité et protection des libertés» (2007-2013). Un appel à projets ciblé a été lancé à l'été 2013, l'échéance ayant été fixée au 31 octobre.

invitant les États membres à promouvoir les droits des victimes et à mettre des informations à leur disposition, notamment sur les droits que la législation de l'UE leur accorde, dans leur juridiction, au titre du travail, des questions sociales et de leur statut de victimes ou de migrants, en portant une attention toute particulière aux enfants victimes de ce phénomène ²⁷. Dans le même temps, il a invité la Commission européenne à soutenir les efforts des États membres et à consacrer les ressources nécessaires au financement des projets visant à faire respecter les droits des victimes ²⁸.

Questions



²⁷ Concernant les droits de l'enfant, voir également la discussion relative à l'article 24 ci-dessous.

²⁸ Disponible à l'adresse suivante: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209203%202013%20INIT>.

Droit à la liberté et à la sûreté
Respect de la vie privée et familiale
Protection des données à caractère personnel
Droit de se marier et droit de fonder une famille
Liberté de pensée, de conscience et de religion
Liberté d'expression et d'information
Liberté de réunion et d'association
Liberté des arts et des sciences

Droit à l'éducation
Liberté professionnelle et droit de travailler
Liberté d'entreprise
Droit de propriété
Droit d'asile
Protection en cas d'éloignement, d'expulsion
et d'extradition

21/

LIBERTÉS

Libertés

Concernant la réforme du droit de l'UE relatif à la protection des données, la **commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures** (LIBE) du Parlement européen a soutenu la proposition de la Commission européenne concernant la protection des données.

À la suite des révélations de l'année dernière concernant des **programmes de surveillance de masse**, la Commission a relevé des mesures à prendre pour restaurer la confiance dans les flux de données circulant entre l'UE et les États-Unis. Celles-ci consistent notamment à veiller à ce que des garanties s'appliquent aux citoyens européens dans le cadre des programmes de surveillance américains ainsi qu'à conclure des négociations en vue d'un accord-cadre entre l'UE et les États-Unis sur la protection des données dans le domaine répressif. L'accord devrait inclure des droits exécutoires à un recours judiciaire pour les citoyens des deux rives de l'Atlantique. La Commission a également formulé 13 recommandations visant à améliorer le fonctionnement du régime de la «sphère de sécurité». Des voies de recours devraient être établies d'ici l'été 2014. La Commission examinera ensuite le fonctionnement du système sur la base de la mise en œuvre de ces 13 recommandations.

Dans le cadre de la **politique agricole commune** (PAC) et de la politique commune de la pêche (PCP) après 2013, la proposition de la Commission concernant la **publication d'informations sur les bénéficiaires de fonds dans ces domaines d'action** témoigne de l'attention portée à la protection du droit des individus à la vie privée et de leurs données personnelles.

Le 10 septembre 2013, le Parlement européen a adopté des résolutions sur les propositions de la Commission en vue d'un règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de **régimes matrimoniaux** et d'un règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés.

Afin de répondre au nombre croissant de demandes qui sont adressées à la Commission pour intervenir dans le domaine de la **liberté et du pluralisme des médias**, un groupe d'experts indépendants a présenté 30 recommandations à l'intention des institutions de l'UE, des États membres et des parties intéressées. Lors des consultations publiques menées sur le rapport, les États membres et les organisations représentant les médias se sont montrés réticents à l'idée d'une intervention renforcée de la Commission en matière de pluralisme des médias, tandis que les citoyens participants se sont prononcés largement en faveur de cette intervention.

Comme précisé ci-dessus, l'une des principales évolutions apportées dans ce domaine a été le renforcement du **régime d'asile européen commun**, avec l'adoption du règlement de Dublin révisé, du règlement Eurodac et des directives relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile ²⁹.

Article 7: respect de la vie privée et familiale

L'article 7 de la Charte garantit le droit de toute personne au **respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications**.

Le droit à la **vie privée** inclut la protection du caractère privé de toute information concernant une personne.

Législation

Ce droit, ainsi que celui à la protection des données à caractère personnel (article 8 de la Charte) a bien sûr dû être pris en considération et mis en balance avec le droit des contribuables à être tenus informés de l'usage fait des fonds publics dans le cadre de **l'attribution des fonds agricoles européens** ³⁰. C'est pourquoi les propositions formulées pour la PAC après 2013, confirmées par l'accord politique de juin 2013 ³¹, reprennent la proposition de la Commission

²⁹ **Règlement de Dublin**: règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, JO L 180 du 29.6.2013, p. 31. L'article 33 du règlement de Dublin porte sur un «mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise»; **directive relative aux conditions d'accueil**: directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, JO L 180 du 29.6.2013, p. 96; **directive sur les procédures d'asile**: directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JO L 180 du 29.6.2013, p. 60; **règlement Eurodac**: règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JO L 180 du 29.6.2013, p. 1; **directive relative aux conditions à remplir pour obtenir l'asile**, déjà adoptée en 2011: directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JO L 337 du 20.12.2011, p. 9.

³⁰ Dans le cadre notamment de l'arrêt de la CJUE du 10 novembre 2010 dans les affaires jointes C-92/09 et C-93/09, *Völker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert/Land Hessen et Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*.

³¹ Voir la page web de la Commission européenne consacrée à la «politique agricole commune après 2013», à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_fr.htm; voir également la modification de la proposition de la Commission COM(2011)628 final/2 en vue d'un règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/agriculture/funding/regulation/amendment-com-2012-551_fr.pdf.

concernant la publication d'informations sur les bénéficiaires de la PAC, mais témoignent aussi de l'attention portée à la protection du droit à la vie privée et des données à caractère personnel. Des dispositions de portée générale ont été ajoutées au cours des négociations avec les deux autres institutions. L'accord politique porte notamment sur les points suivants:

- la publication du nom des bénéficiaires, à l'exception de ceux recevant une aide annuelle dont le montant n'excède pas un certain seuil. Les modalités de définition du seuil figurent dans les nouvelles dispositions et tiennent compte des principes de proportionnalité et de non-discrimination;
- la publication d'informations détaillées concernant les mesures financées par les fonds de la PAC et au titre desquelles les bénéficiaires ont reçu l'aide, ainsi que d'informations détaillées sur les obligations devant être respectées par les bénéficiaires.

La première publication régie par les nouvelles règles devrait avoir lieu en 2015.

La proposition de règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), devant remplacer l'actuel Fonds européen pour la pêche (FEP), et les mesures financières relevant du prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020) dans le domaine de la pêche et des affaires maritimes ont également amené l'UE à chercher un équilibre entre le droit au respect de la vie privée (article 7 de la Charte) et la protection des données à caractère personnel (article 8 de la Charte et article 16 du TFUE) des bénéficiaires des fonds, d'une part, et le principe de transparence, d'autre part (articles 1 et 10 du TUE et article 15 du TFUE). En tenant compte de l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Schecke and Eifert/Land Hessen*³², la Commission européenne s'est emparée de ce sujet dans sa proposition modifiée de règlement d'avril 2013 relative au FEAMP³³. L'accord politique concernant le règlement relatif au FEAMP auquel sont parvenus les législateurs de l'UE protège les bénéficiaires en ne prévoyant la publication des noms de particuliers que si celle-ci est effectuée en conformité avec la législation de l'État membre concerné et moyennant la publication d'informations détaillées sur l'opération financée, contenant par exemple une synthèse, les principales échéances et les priorités de l'UE correspondantes³⁴.

En outre, afin de protéger le droit à la vie privée de manière équilibrée, la Commission a veillé à la **protection effective de la confidentialité des communications entre un avocat et son client** dans le cadre de la législation de l'UE sur le blanchiment de capitaux. La proposition de

³² Arrêt de la CJUE du 10 novembre 2010 dans les affaires jointes C-92/09 et C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert/Land Hessen et Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*.

³³ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée], COM(2013)245 final.

³⁴ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée] - Approbation du texte de compromis final, dossier interinstitutionnel: 2011/0380 (COD), 6152/14 ADD 1 REV 1, Bruxelles, 10 février 2014.

directive antiblanchiment de février 2013 impose une obligation de signaler aux autorités tout soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme dans un certain nombre d'activités professionnelles. Cependant, eu égard à l'importance cruciale du droit à la défense dans une société démocratique, la proposition de directive oblige les États membres à s'abstenir d'appliquer cette obligation de déclaration aux avocats dans certaines circonstances, par exemple dans le cadre des informations reçues en vue d'évaluer la situation juridique d'un client ou dans l'exercice de leurs fonctions de défense ou de représentation de ce client, ou encore dans le cadre de procédures judiciaires³⁵. Par ailleurs, les États membres ont la possibilité de mettre en place un système de déclaration préliminaire auprès d'un organisme d'autoréglementation, ce qui offre des garanties supplémentaires pour veiller à la protection des droits fondamentaux dans le cadre des obligations de déclaration applicables aux avocats.

Les négociations en cours concernant les propositions de la Commission en matière de régimes matrimoniaux³⁶ et d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés³⁷ revêtent une importance particulière pour ce qui est du respect de la vie familiale, y compris le droit de se marier et de fonder une famille conformément à l'article 9 de la Charte et aux dispositions des législations nationales. La législation ne prévoit pas de traitement différencié fondé sur l'orientation sexuelle³⁸. Le 10 septembre 2013, le Parlement européen a adopté des résolutions sur les propositions de la Commission en vue d'un règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux³⁹ et d'un règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés⁴⁰. Les résolutions contiennent plusieurs amendements faisant référence à la Charte, et notamment:

- l'ajout d'une référence à l'article 20 de la Charte, qui garantit l'égalité en droit, et à son article 23 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes⁴¹;

³⁵ Arrêt de la CJUE du 26 juin 2007 dans l'affaire C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones*.

³⁶ Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux, COM(2011)0126 final. Disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0126:fr:NOT>.

³⁷ Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés, COM(2011) 127/2. Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/com_2011_127_fr.pdf.

³⁸ Voir également la discussion ci-dessous relative à l'article 21 et à la non-discrimination, et plus spécifiquement la section intitulée «Lutte contre l'homophobie».

³⁹ Projet de résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux (COM(2011)0126 - C7-0093/2011 - 2011/0059(CNS)); disponible à l'adresse suivante: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0253&language=FR>.

⁴⁰ Résolution législative du Parlement européen du 10 septembre 2013 sur la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés (COM(2011)0127 - C7-0094/2011 - 2011/0060(CNS)) disponible à l'adresse suivante: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2013-337>.

⁴¹ Amendement 25 au considérant 32 de la proposition relative aux régimes matrimoniaux; amendement 29 au considérant 28 de la proposition relative aux effets patrimoniaux des partenariats enregistrés.

- l'affirmation que les autorités compétentes ne devraient pas interpréter l'exception d'ordre public d'une façon contraire à la Charte, et notamment à son article 21, qui interdit toute forme de discrimination ⁴².

Action politique

Il convient également de mentionner la hausse du nombre de **pétitions** adressées à la Commission européenne concernant le fonctionnement des **Offices allemands de la jeunesse (*Jugendämter*)** en lien avec le droit au respect de la vie familiale. Ces pétitions concernaient notamment les points suivants: des allégations de restrictions imposées aux parents non allemands pour voir leurs enfants, des allégations d'intervention discriminatoire des *Jugendämter* lors des procédures juridictionnelles déterminant la garde, par exemple en favorisant le parent allemand lors de la fourniture par les fonctionnaires des *Jugendämter* d'éléments de preuve devant la juridiction compétente, des allégations de violation du droit des personnes à être entendues par les *Jugendämter*, des allégations de mise en œuvre incorrecte du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (*Kindeswohl*), qui serait détourné pour protéger les intérêts de l'État allemand plutôt que ceux des enfants, des allégations concernant l'absence de mécanismes de plaintes et de procédures d'examen pour contester les décisions de certains *Jugendämter*, ou le manque d'informations concernant ces mécanismes. La vice-présidente Viviane Reding a pris contact avec les autorités allemandes pour évoquer ces questions.

Jurisprudence

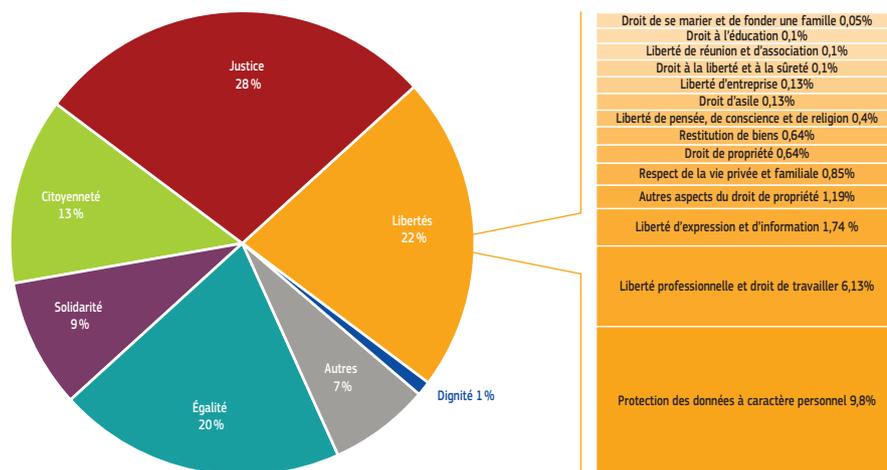
Concernant la jurisprudence, il convient de souligner l'arrêt important rendu par le Tribunal, le 6 septembre 2013, dans l'affaire ***Deutsche Bahn/Commission européenne*** ⁴³ en lien avec le droit à la vie privée. Le Tribunal a en effet décidé que la réalisation **d'inspections d'entreprises ou d'associations d'entreprises sur la base d'une décision de la Commission européenne** ne violait pas l'article 7 de la Charte relatif au respect de la vie privée et familiale. Il a estimé qu'un mandat judiciaire préalable n'était pas requis pour procéder aux inspections pour autant qu'un contrôle juridictionnel complet puisse être mené a posteriori. Avec cet arrêt, le Tribunal conforte sa jurisprudence relative aux pouvoirs conférés à la Commission européenne par l'article 20 du règlement (CE) n° 1/2003 (ex-article 14 du règlement n° 17) pour procéder à des inspections auprès d'entreprises ou d'associations d'entreprises. Il souligne notamment les garanties fournies par le règlement (CE) n° 1/2003, en l'occurrence l'obligation d'exposer les motifs justifiant la décision d'inspection, la nécessité de respecter certaines limites lors des inspections (respect du droit à la vie privée, confidentialité des communications entre un avocat et son client, droit de ne pas témoigner contre soi-même), le fait que la Commission européenne n'ait pas le droit d'exercer ses pouvoirs d'inspection par la force et doive faire appel à la force publique ou aux autorités de l'État membre concerné lorsque l'inspection est refusée, ou encore la

⁴² Amendement 69 à l'article 22 de la proposition relative aux régimes matrimoniaux; amendement 70 à l'article 17 de la proposition relative aux effets patrimoniaux des partenariats enregistrés.

⁴³ Arrêt du Tribunal du 6 septembre 2013 dans les affaires jointes T-289/11, T-290/11 et T-521/11, pas encore publié.

possibilité de contester la légalité de l'inspection devant la CJUE. Le Tribunal parvient à la conclusion que ces garanties ont été dûment respectées dans le cadre de cette affaire.

Lettres



Article 8: protection des données à caractère personnel

Le droit fondamental de toute personne à la protection des données est à présent explicitement reconnu par l'article 8 de la Charte. Ce droit est aussi expressément énoncé à l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette reconnaissance confère à l'UE de nouvelles responsabilités à l'égard de la protection des données à caractère personnel dans tous les domaines du droit de l'UE, y compris la coopération policière et judiciaire. À la lumière des révélations de cette année au sujet de **programmes de surveillance à l'échelle mondiale** de toutes les communications des citoyens, les institutions de l'Union se devaient impérativement de progresser dans les négociations sur une nouvelle norme commune de protection des données. Les progrès technologiques et la mondialisation ont profondément modifié les modalités de collecte, de consultation et d'utilisation des données à caractère personnel. De plus, la directive européenne sur la protection des données de 1995 ⁴⁴ a été transposée de manière différente par les 28 États membres de l'UE, entraînant de ce fait des divergences dans son application.

⁴⁴ Directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

Législation/Action politique

La Commission européenne a déjà proposé une **réforme majeure des règles européennes en matière de protection des données à caractère personnel**⁴⁵. Les propositions incluent une communication politique définissant les objectifs de la Commission⁴⁶ et deux propositions législatives: un règlement établissant un cadre général de l'UE pour la protection des données à caractère personnel⁴⁷ et une directive⁴⁸ relative à la protection des données à caractère personnel traitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales.

En octobre 2013, la **commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE)** du Parlement européen a soutenu la proposition de la Commission européenne. L'objectif de cette réforme est de rendre aux citoyens la maîtrise de leurs données personnelles en modernisant leurs droits, afin de respecter pleinement l'article 8 de la Charte. Le consentement explicite, le droit à l'oubli numérique, à la portabilité des données et celui d'être informé des violations de la protection des données à caractère personnel en sont des éléments importants. Ces droits contribueront à combler le fossé qui se creuse entre les citoyens et les entreprises avec lesquelles ils partagent leurs données, volontairement ou non.

Les révélations récentes concernant les **programmes de collecte d'informations à grande échelle des services de renseignement des États-Unis** ont ébranlé les liens de confiance sur lesquels repose la relation transatlantique. Vice-présidente de la Commission et commissaire européenne à la justice, **Viviane Reding** a fait la déclaration suivante: «Que l'on espionne à grande échelle nos citoyens, nos entreprises et nos dirigeants est inacceptable. De part et d'autre de l'Atlantique, les citoyens ont besoin d'avoir l'assurance que leurs données sont

⁴⁵ Le train de mesures de la Commission européenne inclut également les documents suivants: rapport de la Commission européenne fondé sur l'article 29, paragraphe 2, de la décision-cadre du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (y compris son annexe), COM(2012)12 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0012:FIN:FR:PDF>; analyse d'impact (y compris les annexes) accompagnant la proposition de règlement et la proposition de directive SEC(2012)72 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:FR:PDF>; résumé de l'analyse d'impact, SEC(2012)73 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2012:0073:FIN:FR:PDF>.

⁴⁶ Communication sur la «Protection de la vie privée dans un monde en réseau - Un cadre européen relatif à la protection des données, adapté aux défis du 21^e siècle», COM(2012)09 final. Disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0009:fr:NOT>.

⁴⁷ Proposition de règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données), COM(2012)11 final. Disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012PC0011&from=fr>.

⁴⁸ Proposition de directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, COM(2012)10 final. Disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX:52012PC0010>.

protégées et les entreprises doivent pouvoir être sûres que les accords en vigueur sont respectés et appliqués»⁴⁹. À la lumière de ces vives préoccupations, la Commission a détaillé en 2013 plusieurs mesures à prendre pour restaurer la confiance dans les flux de données circulant entre l'Union et les États-Unis⁵⁰. Un groupe de travail UE-États-Unis a été mis en place en juillet 2013 et a présenté ses conclusions dans un rapport remis à ses coprésidents européens⁵¹. Sur la base de ces éléments, la réponse de la Commission a pris les formes suivantes:

- **un document stratégique (communication) sur les flux de données transatlantiques**, exposant les défis et les risques à la suite des révélations concernant la collecte d'informations par les services de renseignement américains, ainsi que les mesures à prendre pour répondre à ces préoccupations;
- **un rapport sur le fonctionnement de la «sphère de sécurité»**, pour réglementer les transferts de données à des fins commerciales entre l'UE et les États-Unis.

La Commission s'est notamment prononcée en faveur de mesures dans les domaines suivants:

- **Réformer la protection des données dans l'UE**: la réforme de la protection des données proposée par la Commission en janvier 2012⁵² fournit des réponses clés, en particulier concernant le champ d'application territorial, les transferts internationaux, l'exécution de la loi et les sanctions, les obligations et les responsabilités des acteurs chargés du traitement des données, ainsi que la définition de règles exhaustives pour la protection des données à caractère personnel traitées par les services répressifs compétents dans l'Union.
- **Rendre la «sphère de sécurité» plus sûre**: la Commission a publié 13 recommandations visant à améliorer le fonctionnement de la «sphère de sécurité», jugé déficient à plusieurs égards d'après les conclusions d'une analyse menée par elle. Des solutions pour remédier à ces déficiences doivent être trouvées d'ici à l'été 2014. La Commission réexaminera alors le fonctionnement du dispositif au vu de la mise en œuvre de ces 13 recommandations.
- **Renforcer les mesures de protection des données dans le domaine répressif**: les négociations en cours en vue d'un «accord-cadre» relatif au transfert de données et à leur

⁴⁹ Communiqué de presse IP/13/1166 du 27.11.2013, disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1166_fr.htm.

⁵⁰ Communiqué de presse IP/13/1166 du 27.11.2013, disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1166_fr.htm.

⁵¹ Voir le document MEMO/13/1059 du 27.11.2013, disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1059_fr.htm.

⁵² COM(2012)10 final: proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, Bruxelles, 25.1.2012, et COM(2012)11 final: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données).

traitement dans le cadre de la coopération policière et judiciaire doivent rapidement aboutir. Il faut qu'un accord garantisse un niveau élevé de protection aux citoyens, lesquels devraient bénéficier des mêmes droits des deux côtés de l'Atlantique. Les citoyens de l'Union ne résidant pas aux États-Unis devraient notamment bénéficier de mécanismes de recours juridictionnel.

- **Utiliser les accords sectoriels et d'entraide judiciaire en vigueur pour obtenir des données:** l'administration américaine devrait s'engager, comme principe général, à recourir à un cadre juridique tel que les accords sectoriels et d'entraide judiciaire conclus entre l'UE et les États-Unis (comme l'accord sur les données PNR et le programme de surveillance du financement du terrorisme) chaque fois que des transferts de données sont nécessaires à des fins répressives. S'adresser directement aux entreprises ne devrait être possible que dans des cas exceptionnels clairement définis.
- **Répondre aux préoccupations européennes dans le cadre de la réforme en cours aux États-Unis:** le président américain Barack Obama a annoncé un réexamen des activités de l'Agence de sécurité nationale des États-Unis. Ce processus devrait également bénéficier aux citoyens de l'Union. Offrir aux citoyens de l'UE ne résidant pas aux États-Unis les mêmes garanties qu'aux citoyens américains, veiller au caractère nécessaire et proportionné des programmes, améliorer la transparence et renforcer le contrôle devraient constituer les changements les plus importants.

La **directive relative aux attaques contre les systèmes d'information** ⁵³ a été adoptée en août 2013. Son objectif est de répondre au nombre croissant de cyberattaques à grande échelle lancées contre les entreprises, mais aussi contre les organisations publiques. La directive régit la pénalisation de l'accès illégal et de l'atteinte à l'intégrité d'un système ou de données. Sa mise en œuvre (d'ici septembre 2015) renforcera donc la protection des données à caractère personnel en réduisant la capacité des cybercriminels à violer les droits des victimes en toute impunité. La directive s'efforce de garantir le plein respect de la protection des données à caractère personnel, le droit au respect de la vie privée, la liberté d'expression et d'information, le droit à un procès équitable, la présomption d'innocence et les droits de la défense, ainsi que les principes de légalité et de proportionnalité des infractions et sanctions pénales ⁵⁴.

En outre, en janvier 2013 a été créé le **Centre européen de lutte contre la cybercriminalité** («EC3») au sein d'Europol, afin de mieux protéger les citoyens européens, et notamment leurs données à caractère personnel et leur vie privée, contre les risques posés par la cybercriminalité. L'EC3 constitue un pôle de compétences et d'informations, contribue aux enquêtes pénales en cours et promeut des solutions à l'échelle européenne, tout en sensibilisant le public dans toute l'Union au problème de la cybercriminalité. En février, une **stratégie de cybersécurité** a été

⁵³ Directive 2013/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 relative aux attaques contre les systèmes d'information et remplaçant la décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil, JO L 218 du 14.8.2013, p. 8.

⁵⁴ Considérants 29 et 30 de la directive 2013/40/UE.

présentée pour exposer la vision globale de l'UE sur la meilleure manière de prévenir les atteintes informatiques et les cyberattaques. La Commission et Catherine Ashton, la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et vice-présidente de la Commission européenne, ont adopté conjointement cette stratégie, ainsi qu'une directive proposée par la Commission concernant la sécurité des réseaux et de l'information. Enfin, des mesures spécifiques visent à renforcer la résistance des systèmes d'information, à réduire la cybercriminalité et à renforcer la politique de cyberdéfense et de cybersécurité internationale de l'UE.

La Commission procède au contrôle régulier de ses propositions législatives et des actes qu'elle adopte afin de veiller à leur compatibilité avec la Charte (processus de vérification systématique), comme dans les cas évoqués ci-dessous.

En février 2013, la Commission a pris une nouvelle grande initiative dans le domaine de la gestion des frontières, en adoptant le **train de mesures sur les «frontières intelligentes»**. Celle-ci comprend deux principaux objectifs: la proposition de règlement pour le système d'entrée/sortie doit permettre, en procédant à un enregistrement automatisé du franchissement des frontières extérieures par des ressortissants de pays tiers et à un calcul consécutif, de garantir l'application des règles relatives aux séjours de courte durée dans l'UE, tandis que le règlement sur le programme d'enregistrement des voyageurs contribuera à améliorer la gestion des flux croissants de voyageurs et à simplifier le franchissement des frontières extérieures par les voyageurs fréquents de pays tiers après un contrôle et une approbation préalables. Reconnaissant la nécessité de garantir la protection de la vie privée et des données, la Commission attache beaucoup d'importance aux principes de proportionnalité, de nécessité et de limitation de la finalité, ainsi qu'aux droits fondamentaux. Par conséquent, les deux propositions incluent un chapitre spécifique sur les droits des personnes concernées et la surveillance de la protection des données. De manière générale, une attention particulière est portée aux droits des personnes concernées et à la question de la protection des données et de la surveillance de cette protection. Les propositions incluent des dispositions relatives aux responsabilités, aux droits des personnes, aux recours et à la surveillance de la légalité du traitement des données, tant par les autorités nationales de surveillance que par le Contrôleur européen de la protection des données. Dans un souci de transparence complète, un rapport commun sur leurs activités sera adressé au Parlement, au Conseil, à la Commission et à l'agence eu-LISA tous les deux ans.

Le 11 décembre 2013, un nouveau règlement de base sur la **politique commune de la pêche** (PCP) a été adopté, il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.⁵⁵ Il définit les éléments essentiels de cette politique, tels que ses objectifs généraux et spécifiques, les instruments de base, les principaux acteurs et les procédures. Le règlement régit la collecte et la gestion de divers types de données, notamment sur les aspects biologiques, environnementaux, techniques et socio-économiques, qui sont nécessaires à la gestion des pêches. Ces données peuvent également

⁵⁵ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, JO L 354 du 28.12.2013, p. 22. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

inclure des données à caractère personnel, comme les informations recueillies pour les fichiers des flottes de pêche ou des informations relatives aux captures individuelles par les propriétaires de navires ou sur la position des navires. Le règlement établit certains principes de base pour «la collecte, la gestion et l'utilisation des données», en exigeant des institutions de l'UE et des États membres qu'ils respectent les règles relatives à la protection des données à caractère personnel, par exemple en stockant en toute sécurité et en protégeant les données recueillies dans des bases de données informatisées, et en les mettant à la disposition du public lorsque c'est nécessaire, y compris sous forme agrégée, tout en garantissant leur confidentialité ⁵⁶.

Le droit à la protection des données a également été pris en considération lors de **procédures législatives** menées dans plusieurs domaines d'action, et notamment:

- la proposition de règlement de la Commission relatif au financement, à la gestion et au suivi de la **politique agricole commune**, qui met en balance le droit des bénéficiaires des fonds agricoles européens à la protection de leurs données à caractère personnel et le droit des contribuables à être tenus informés de l'usage fait des fonds publics ⁵⁷;
- l'adoption de la refonte du règlement Eurodac dans le domaine de la politique d'asile ⁵⁸;
- la proposition de règlement de la Commission européenne relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui met en balance le droit des bénéficiaires du FEAMP à la protection de leurs données à caractère personnel et le principe de transparence ⁵⁹;
- une proposition de révision de la troisième **directive sur la lutte contre le blanchiment des capitaux** et le règlement sur les transferts de fonds, visant à clarifier les interactions entre les règles antiblanchiment et la protection des données à caractère personnel, en précisant notamment la manière dont les institutions doivent appliquer les exigences de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme d'une manière qui soit compatible avec un haut degré de protection des données à caractère personnel;
- la proposition de la Commission en vue de renforcer le rôle d'**Europol** en tant qu'organisme chargé de l'exécution de la loi et pôle européen d'échange d'informations, en établissant une nouvelle structure de traitement des données qui renforce les droits des individus concernés par ce traitement et veille à la surveillance diligente, par le Contrôleur européen de la protection des données, du traitement des données effectué par Europol;

⁵⁶ Article 25 du règlement (UE) n° 1380/2013.

⁵⁷ Articles 111 à 114 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil, JO L 347 du 20.12.2013, p. 549; voir également la section «Droit au respect de la vie privée et familiale» ci-dessus.

⁵⁸ Pour de plus amples informations, voir la section sur le droit à l'asile et l'article 18 ci-dessous.

⁵⁹ Voir également la section sur le respect de la vie privée et familiale ci-dessus.

- une proposition de règlement instaurant le **parquet européen**, afin d'améliorer la poursuite au niveau de l'UE des criminels qui escroquent les contribuables européens, établit un certain nombre de droits importants pour les personnes concernées et garantit également la surveillance par le Contrôleur européen de la protection des données;
- la réforme de l'**Unité européenne de coopération judiciaire (Eurojust)**, prévoyant sa surveillance par le Contrôleur européen de la protection des données et garantissant que les personnes dont les données font l'objet d'un traitement puissent véritablement exercer leurs droits.

Enfin, en réponse aux problèmes liés à la vie privée et à la protection des données soulevés par des députés européens dans le cadre du développement d'applications pour les **systèmes d'aéronefs télépilotés**, la Commission envisage actuellement d'élaborer un cadre d'action favorable au développement des usages civils de ces systèmes. Ce cadre politique pourrait inclure un règlement sur la sécurité et d'autres domaines pertinents, comme la sûreté et la protection de la vie privée et des données, afin d'aboutir à un équilibre entre la promotion des nouvelles technologies et industries et l'assurance du plus haut degré de sûreté, de sécurité et de confidentialité pour les citoyens. Concernant la protection des données en particulier, la Commission mène actuellement une étude pour recenser d'éventuelles carences dans le cadre réglementaire applicable et trouver des solutions pour garantir la conformité des drones avec les règles de protection des données et le droit fondamental au respect de la vie privée. La Commission soutiendra également l'adoption de mesures pertinentes au niveau national et veillera au suivi continu des questions liées à la protection de la vie privée et des données.

Accords internationaux

La modernisation des règles du Conseil de l'Europe en matière de protection des données coïncide avec la réforme complète du droit de l'Union européenne dans ce domaine. Afin de répondre aux avancées technologiques rapides et au mouvement de mondialisation qui apportent de nouveaux défis en matière de protection des données à caractère personnel, le Conseil de l'Europe a entamé des discussions sur la modernisation de la **Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Convention 108)**, qui était le premier instrument international contraignant en matière de protection des données. En 2013, le Conseil a chargé la Commission de mener les négociations sur cette modernisation, avec pour objectif de fournir un haut degré de protection des libertés et des droits fondamentaux dans le cadre du traitement des données à caractère personnel, conformément aux règles internes de l'UE.

Par ailleurs, comme précisé ci-dessus, la Commission négocie actuellement un **«accord-cadre» avec les États-Unis** pour le transfert et le traitement de données dans le cadre de la coopération policière et judiciaire. L'objectif est de garantir un haut degré de protection pour les citoyens, qui devraient bénéficier des mêmes droits sur les deux rives de l'Atlantique, en particulier en matière de recours juridiques.

En 2013, la CJUE a rendu plusieurs arrêts concernant la protection des données. Dans l'affaire *Worten/ACT*⁶⁰, elle a rendu une décision préjudicielle indiquant que **l'enregistrement du temps de travail** était couvert par les garanties offertes par le droit de l'UE en matière de données personnelles. Cette décision n'exclut toutefois pas l'application d'une législation nationale obligeant un employeur à mettre l'enregistrement du temps de travail à disposition des autorités nationales compétentes pour le suivi des conditions de travail.

En outre, dans une autre décision préjudicielle rendue dans l'affaire C-291/12, *Schwarz*,⁶¹ la CJUE a estimé qu'il était légal d'inclure des empreintes digitales dans les passeports. Bien que le relevé et le stockage des **empreintes digitales dans les passeports (biométriques)** constituent une restriction au droit au respect de la vie privée (article 7 de la Charte) et au droit à la protection des données à caractère personnel (article 8 de la Charte), ces mesures sont néanmoins justifiées afin de prévenir tout usage frauduleux des passeports. La CJUE a ajouté, en faisant explicitement référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (*S. et Marper*)⁶², que le législateur devait s'assurer qu'il existe des garanties spécifiques visant à protéger ces données efficacement contre les traitements impropres et abusifs. À cet égard, la CJUE a observé que l'article 4, paragraphe 3, du règlement sur les éléments de sécurité et les éléments biométriques⁶³ indiquait explicitement que les empreintes digitales ne pouvaient être utilisées que pour vérifier l'authenticité d'un passeport et l'identité de son titulaire. En outre, le règlement garantit une protection contre les risques d'accès par des personnes non autorisées aux données, y compris aux empreintes digitales. À cet égard, l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement établit clairement que ces données doivent être conservées sur un support hautement sécurisé dans le passeport de la personne concernée.

Dans une décision préjudicielle dans l'affaire C-473/12, *IPI*⁶⁴, la CJUE renvoie à sa jurisprudence établissant que les dérogations et limitations à la protection des données à caractère personnel ne doivent s'appliquer que dans la limite du strict nécessaire eu égard au droit à la vie privée. En outre, la CJUE a estimé que les États membres avaient la possibilité, mais sans y être contraints, de transposer dans leur droit interne une ou plusieurs des exceptions à l'obligation d'informer les personnes concernées du traitement de leurs données à caractère personnel conformément à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE. Elle a également conclu que l'activité d'un détective privé agissant pour un organisme réglementé pour détecter des manquements à la déontologie d'une profession réglementée - en l'occurrence celle d'agent immobilier - relevait

⁶⁰ Arrêt de la CJUE du 30 mai 2013 dans l'affaire C-342/12, *Worten/ACT*.

⁶¹ Arrêt de la CJUE du 17 octobre 2013 dans l'affaire C-291/12, *Michael Schwarz/Stadt Bochum*.

⁶² Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 4 décembre 2008 dans l'affaire *S. et Marper/Royaume-Uni [GC]*, n° 30562/04 et n° 30566/04.

⁶³ Règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres, JO L 385 du 29.12.2004, p. 1.

⁶⁴ Arrêt de la CJUE du 7 novembre 2013 dans l'affaire C-473/12 - *IPI*.

des exceptions prévues à l'article 13, paragraphe 1, point d), de la directive 95/46/CE. Enfin, la CJUE a observé qu'il était loisible aux États membres de considérer que ces organismes professionnels et les détectives privés agissant pour le compte de ceux-ci disposent de moyens suffisants, malgré l'application des articles 10 et 11 de la directive 95/46/CE, pour parvenir à détecter les manquements à la déontologie. Il n'est donc pas nécessaire de transposer cette exception pour permettre à ces organismes d'accomplir leur mission consistant à veiller au respect de la réglementation.

Dans l'affaire C-486/12, X⁶⁵, une autre décision préjudicielle, la CJUE a estimé que l'article 12, point a), de la directive 95/46/CE ne s'opposait pas à la perception d'un droit de timbre à l'occasion de la communication de données à caractère personnel par une autorité publique. Elle a également précisé que, eu égard à l'importance de la protection de la vie privée, soulignée par la jurisprudence de la Cour et inscrite à l'article 8 de la Charte, les frais exigibles au titre de l'article 12, point a), ne pouvaient être fixés à un niveau susceptible de constituer un obstacle à l'exercice du droit d'accès garanti par cette disposition. Par conséquent, afin de garantir que les frais perçus à l'occasion de l'exercice du droit d'accès aux données à caractère personnel ne soient pas excessifs, leur montant ne doit pas excéder le coût de la communication de ces données. Une telle limite supérieure n'entrave toutefois pas la faculté, pour les États membres, de fixer à un niveau inférieur le montant desdits frais afin de garantir à toute personne physique que ledit droit d'accès demeure effectif.

Dans son arrêt dans l'affaire T-214/11, *ClientEarth*⁶⁶, le Tribunal a appliqué la jurisprudence de la CJUE (notamment dans l'affaire C-28/08 P, *Commission européenne/Bavarian Lager*) et estimé que lorsqu'une demande fondée sur le règlement (CE) n° 1049/2001 vise à obtenir l'accès à des documents comprenant des données à caractère personnel, les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 deviennent intégralement applicables. Les institutions sont tenues de respecter ce règlement lorsqu'elles sont saisies d'une demande d'accès à des documents comprenant des données à caractère personnel. Le Tribunal a également observé que les données ne peuvent être transférées que si le demandeur démontre la nécessité du transfert et s'il n'existe aucune raison de penser que le transfert pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée, en conformité avec l'article 8, point b), du règlement (CE) n° 45/2001. Lorsque le destinataire ne fournit aucune justification expresse et légitime, ni aucun argument convaincant afin de démontrer la nécessité du transfert des données personnelles, l'institution saisie n'est en mesure ni de mettre en balance les différents intérêts des parties en cause ni de vérifier s'il n'existe aucune raison de penser que le transfert de ces données pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes des personnes concernées et peut donc rejeter la demande d'accès en cause.

⁶⁵ Arrêt de la CJUE du 12 décembre 2013 dans l'affaire C-486/12 - X.

⁶⁶ Arrêt de la CJUE du 13 septembre 2013 dans l'affaire T-214/11, *ClientEarth et PAN Europe/EFSA*, actuellement en appel.

Article 10: liberté de pensée, de conscience et de religion

Le droit garanti à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte correspond à celui visé à l'article 9 de la CEDH. Outre la liberté d'adhérer à la religion de son choix et de la pratiquer, ce droit protège les manifestations de convictions, par exemple pour les objecteurs de conscience.

Action politique

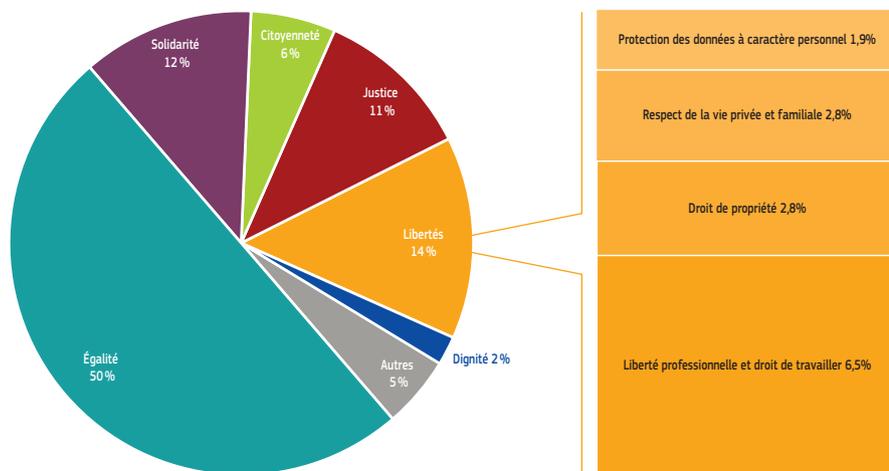
Au sein des États membres, plusieurs questions liées à la liberté de religion et de conviction ainsi qu'à la liberté de conscience font actuellement l'objet de discussions entre les parties intéressées.

Ainsi, dans le contexte du dialogue avec les églises, les associations ou les communautés religieuses et les organisations philosophiques ou non confessionnelles (article 17 du TFUE), les préoccupations exprimées concernent notamment les manifestations religieuses dans l'espace public et sur le lieu de travail, par exemple les abattages rituels par rapport au bien-être animal, la scolarisation à domicile dans un objectif d'objection de conscience, ou encore le débat sur la circoncision qui a eu lieu en Allemagne et en Suède à la suite d'une affaire présentée devant une juridiction allemande.

Les partenaires du dialogue ont été consultés pendant le processus d'élaboration des orientations du SEAE en matière de liberté de religion ou de conviction, adoptées en juin 2013.

Alors que certaines des questions évoquées ci-dessus ne relèvent pas de la compétence de l'UE, plusieurs partenaires semblent considérer qu'elles concernent leur droit fondamental à manifester leur religion et leurs convictions et sont fermement convaincus que, dans la mesure où la Charte fait partie de l'acquis de l'UE, cette dernière devrait leur apporter son soutien à cet égard.

Pétitions



Article 11: liberté d'expression et d'information

L'article 11, paragraphe 1, de la Charte garantit le droit de toute personne à la **liberté d'expression**. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. L'article 11, paragraphe 2, garantit la liberté et le pluralisme des médias.

Action politique

Afin de répondre au nombre croissant d'appels en faveur d'une intervention de la Commission en matière de **liberté et de pluralisme des médias**, un groupe d'experts indépendants a été chargé de recenser les défis et de formuler des recommandations. En janvier 2013, ce **groupe de haut niveau** sur la liberté et le pluralisme des médias a présenté 30 recommandations à l'intention des institutions de l'Union européenne, des États membres et des acteurs concernés. Par la suite, des consultations publiques ont été lancées autour de ce rapport afin de recueillir l'avis des différentes parties intéressées sur ces recommandations. Le degré de soutien à l'initiative s'est révélé variable en fonction des thèmes, des catégories de répondants et de leur origine géographique. De manière générale, les citoyens ont manifesté davantage d'enthousiasme en faveur d'une intensification des mesures déployées par l'Union européenne pour renforcer le pluralisme des médias, tandis que les États membres et les organisations représentant les médias se sont montrés plus réticents ⁶⁸.

⁶⁷ Arrêt de la Cour administrative fédérale d'Allemagne (*Bundesverwaltungsgericht*) du 20 février 2013 dans l'affaire 10 C 23.12.

⁶⁸ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-independent-report-hlg-media-freedom-and-pluralism-%E2%80%93-read-contributions>.

Arrêt de la Cour administrative fédérale d'Allemagne ⁶⁷: la limitation de la liberté de religion dénoncée comme acte de persécution

Cette affaire a pour origine le rejet des demandes d'asile en Allemagne d'un citoyen pakistanais. Celui-ci avait fait valoir que la directive 2004/83/CE (concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale) et la nature de la protection accordée avaient modifié sa situation juridique: la protection avait été élargie pour couvrir également le prosélytisme actif, qui était le principal motif de sa persécution au Pakistan. Tant le Tribunal administratif de Stuttgart que la Haute cour administrative de Mannheim ont décidé que le demandeur devait être reconnu en tant que réfugié. La Cour administrative fédérale a annulé cette décision, en faisant référence à la liberté de religion telle qu'énoncée à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte et a considéré que la liberté de religion relevait du champ d'application de la directive 2004/83/CE, mais seulement si la limitation de la liberté de religion n'est pas prévue par la loi aux termes de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte et si cette limitation est sévère, affectant la personne concernée de manière considérable. La Cour a conclu que c'est la sévérité des mesures et des sanctions prises à l'encontre de la personne concernée, ou susceptibles de l'être, qui déterminent si la violation du droit garanti par l'article 10, paragraphe 1, de la Charte peut être considérée comme un acte de persécution au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2004/83/CE. La Cour administrative fédérale d'Allemagne a considéré que tel n'était pas le cas pour ce citoyen pakistanais.

Les retours d'informations sur une consultation portant spécifiquement sur les autorités de réglementation dans le secteur audiovisuel font état d'un très net soutien en faveur d'une action législative de l'Union visant à garantir l'indépendance des autorités nationales de réglementation et la formalisation des liens de coopération entre ces différents organismes.

L'importance de la liberté et du pluralisme des médias a été reconnue dans des conclusions du Conseil ⁶⁹ de novembre 2013. La Commission procède actuellement au suivi des demandes qui lui ont été adressées par le Conseil.

Jurisprudence

L'affaire C-283/11, *Sky Österreich/ORF* ⁷⁰, concernait la **compensation** offerte aux titulaires de **droits exclusifs de retransmission des événements présentant un grand intérêt pour le public**, lorsque d'autres organismes de radiodiffusion télévisuelle cherchent à obtenir un accès à de courts extraits pour composer des reportages. La CJUE a estimé que les conditions examinées en l'espèce parvenaient à un juste équilibre entre les intérêts contradictoires du titulaire de droits exclusifs de retransmission et l'intérêt général en matière de réception d'informations et de promotion du pluralisme des médias, conformément à l'article 11 de la Charte.

Dans plusieurs affaires ⁷¹ concernant la retransmission **d'événements présentant un grand intérêt pour le public - en l'occurrence des matches de football**, la CJUE a estimé que l'article 14 de la directive sur les services de médias audiovisuels ⁷² applicable restreignait de manière appropriée les droits de propriété, afin de satisfaire l'intérêt général représenté par la liberté de recevoir des informations et la garantie d'un accès du public à la couverture des grands événements. Il a été considéré que le Tribunal n'était tenu d'envisager des applications de cette disposition susceptibles d'atteindre l'objectif mais moins invasives (par rapport aux décisions ayant initialement donné lieu à l'introduction de la procédure devant le Tribunal) que dans le seul cas où les requérants parviendraient à établir une atteinte excessive à leurs droits de propriété.

La décision préjudicielle rendue dans l'affaire C-234/12, *Sky Italia/AGCOM* ⁷³, a répondu à la question suivante: les règles nationales fixant des **limites horaires au temps de diffusion consacré à la publicité** plus basses pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante que celles fixées pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle en clair violent-elles le principe général d'égalité et les règles du TFUE relatives à la libre circulation des services? La CJUE

⁶⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/educ/139728.pdf.

⁷⁰ Arrêt de la CJUE du 22 janvier 2013 dans l'affaire C-283/11, *Sky Österreich/ORF*.

⁷¹ Arrêt de la CJUE du 18 juillet 2013 dans l'affaire C-201/11 P, *UEFA/Commission européenne*; arrêt de la CJUE du 18 juillet 2013 dans l'affaire C-204/11 P, *FIFA/Commission européenne*; arrêt de la CJUE du 18 juillet 2013 dans l'affaire C-205/11 P, *FIFA/Commission européenne*.

⁷² Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels), JO L 95 du 15.4.2010, p. 1.

⁷³ Arrêt de la CJUE du 18 juillet 2013 dans l'affaire C-234/12, *Sky Italia/AGCOM*.

a estimé que le législateur national pouvait fixer ce type de règles sans violer le principe d'égalité de traitement. C'est toutefois à la juridiction de renvoi qu'il incombe d'évaluer si la règle est conforme au principe de proportionnalité.

Article 15: liberté professionnelle et droit de travailler

L'article 15, paragraphe 1, de la Charte garantit le **droit de travailler** et d'exercer une **profession** librement **choisie** ou acceptée.

Législation

Afin de promouvoir ce droit, une directive de modernisation de la directive relative aux qualifications professionnelles a été adoptée le 20 novembre 2013 et est entrée en vigueur le 17 janvier 2014⁷⁴. La refonte de la directive doit être mise en œuvre par les États membres dans un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur, soit au plus tard le 18 janvier 2016. Elle permet aux citoyens européens qualifiés d'obtenir la reconnaissance de leur qualification afin d'établir leur activité ou de fournir des services dans un autre État membre.

Par ailleurs, la Commission a demandé à l'Italie d'accorder aux ressortissants de pays tiers **appartenant à la même famille que des citoyens européens un accès à l'emploi public** au titre du droit de travailler. Par conséquent, l'Italie a modifié sa législation pour la mettre en conformité avec le droit de l'UE.

Article 16: liberté d'entreprise

L'article 16 de la Charte reconnaît la **liberté d'entreprise** conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.

Législation

Afin de promouvoir cette liberté, la Commission a formulé, en 2012, une proposition pour moderniser les règles applicables en matière **d'insolvabilité transfrontalière**⁷⁵. Au cours des négociations, qui ont beaucoup avancé en 2013, une attention particulière a été portée aux conséquences pour les créanciers minoritaires, sur le plan de leur droit à un recours effectif et

⁷⁴ Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»), JO L 354 du 28.12.2013, p. 132.

⁷⁵ COM(2012)744 final, 12.12.2012.

de leurs droits à la propriété. L'objectif de la proposition consiste donc à trouver un juste équilibre entre la promotion de la liberté d'entreprise, d'une part, et les droits juridictionnels des débiteurs potentiels, d'autre part. La révision du règlement européen relatif à l'insolvabilité permettra de renforcer la sécurité juridique, en établissant des règles claires pour déterminer la juridiction compétente et en veillant à ce que, lorsqu'un débiteur est visé par des procédures d'insolvabilité dans plusieurs États membres, les juridictions saisies des différents dossiers travaillent en concertation étroite. Les informations fournies aux créanciers seront améliorées en obligeant les États membres à publier leurs décisions déterminantes – par exemple, concernant l'ouverture de procédures d'insolvabilité – tout en respectant les règles relatives à la protection des données.

Jurisprudence

Dans l'affaire *Schaible*⁷⁶, la CJUE a rendu une décision préjudicielle selon laquelle une obligation d'identification électronique des caprins et ovins ne violait pas la liberté d'entreprise. Par conséquent, la validité de la législation européenne applicable établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine a été confirmée. Il ressort qu'en adoptant ces mesures d'identification visant à améliorer la prévention des épizooties, le législateur n'a pas violé la liberté d'entreprise des éleveurs, ni le principe d'égalité de traitement. Les mesures ont notamment été considérées comme proportionnées par rapport à leur objectif.

Article 17: droit de propriété

L'article 17 de la Charte garantit le droit de toute personne à la **propriété**, ce qui inclut le droit de jouir, d'utiliser et de disposer des biens légalement acquis. La Charte garantit également la protection de la **propriété intellectuelle**.

Législation

En novembre 2013, la Commission a soumis une proposition de **directive sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués** (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites⁷⁷. La proposition a pour objectif de rapprocher les législations nationales de façon à garantir l'accès des victimes à un niveau suffisant et comparable de recours dans tout le marché intérieur en cas d'appropriation illicite d'un secret d'affaires. La Commission a prêté une attention particulière aux droits fondamentaux lors de l'élaboration de cette proposition, et notamment au droit de propriété, ainsi qu'au droit au respect de la vie privée (article 7)⁷⁸.

⁷⁶ Arrêt de la CJUE du 17 octobre 2013 dans l'affaire C-101/12, *Herbert Schaible/Land Baden-Württemberg*.

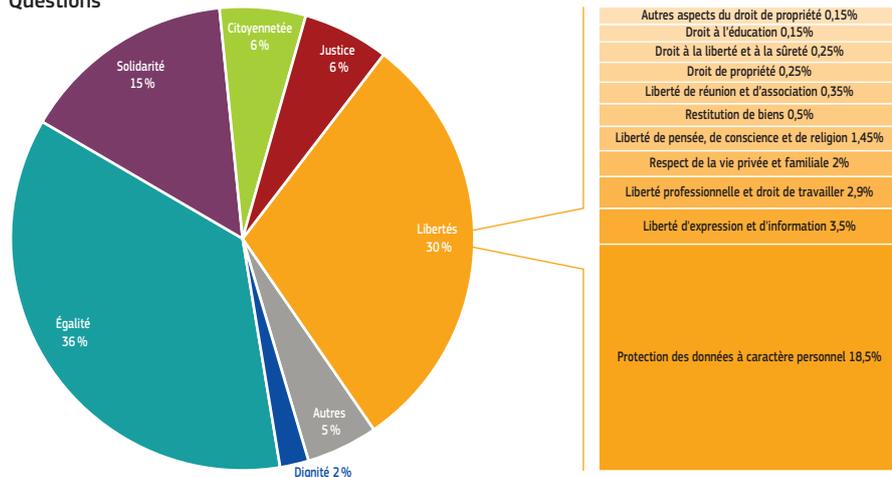
⁷⁷ COM(2013)813 final.

⁷⁸ SWD(2013)471 final, annexe 21.

Il a également été tenu compte du droit de propriété lors de l'élaboration de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la restitution de **biens culturels ayant quitté illicitement le territoire** d'un État membre ⁷⁹.

L'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires renforce le droit de propriété et les droits procéduraux des débiteurs potentiels, par exemple le droit à un recours effectif. En 2011, la Commission avait proposé un règlement sur ce sujet. Le 6 décembre 2013, le Conseil a adopté une orientation générale sur le projet de règlement portant création d'une ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires ⁸⁰. L'objectif du règlement proposé ⁸¹ est de faciliter le recouvrement transfrontière de créances en instaurant une procédure européenne uniforme débouchant sur la délivrance d'une ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires («ordonnance de saisie conservatoire»). Cette procédure européenne sera à la disposition des citoyens et des entreprises résidant ou établis dans les États membres participants et constituera une alternative aux procédures nationales, sans toutefois s'y substituer. Elle s'appliquera uniquement aux affaires transfrontières. En vertu de cette nouvelle procédure européenne, un créancier sera en mesure d'obtenir une ordonnance de saisie conservatoire des comptes bancaires qui bloquera les fonds détenus par le débiteur sur un compte bancaire dans un État membre, évitant ainsi que le débiteur ne dilapide ces fonds dans le but d'entraver les efforts déployés par le créancier pour recouvrer sa créance.

Questions



Quotas de capture au Royaume-Uni

Les propriétaires de navires ou les organisations représentant les propriétaires de navires saisissent parfois des juridictions nationales pour contester l'allocation des possibilités de pêche par les différents États membres. Tel était le cas dans l'affaire *UK Association of Fish Producer Organisations/Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, portée devant une juridiction britannique en juillet 2013 ⁸². Cette décision concernait surtout la répartition des quotas de capture nationaux du Royaume-Uni et a permis d'analyser en détail la conformité de la décision des autorités anglaises relative à la redistribution des quotas, non seulement avec le droit interne, mais également avec les droits fondamentaux et les principes du droit de l'UE. L'examen a notamment porté sur le droit de propriété, le principe de la confiance légitime et le droit à la non-discrimination. La décision fait explicitement référence à la Charte. La juridiction saisie a conclu que l'autorité anglaise compétente avait agi en conformité avec la Charte et avec le droit de l'UE de manière générale (voir la section ci-dessous concernant l'article 21 pour une analyse de cette affaire à travers le prisme de la non-discrimination).

⁷⁹ COM(2013)311; disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0311:FIN:FR:PDF>.

⁸⁰ Voir le communiqué de presse, disponible à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/jha/140388.pdf.

⁸¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'une ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale, COM(2011)445, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/civil/files/comm-2011-445_fr.pdf.

⁸² *UK Association of Fish Producer Organisations/Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, affaire CO/4796/2012, 2013, EWHC 1959 (Admin). Cette affaire porte également sur des questions de discrimination (voir la discussion ci-dessous concernant l'article 21).

Article 18: droit d'asile

Le droit **d'asile** est garanti par l'article 18 de la Charte.

Législation

Comme précisé ci-dessus, l'une des principales évolutions apportées dans ce domaine a été le renforcement du **régime d'asile européen commun**, avec l'adoption de la **refonte du règlement de Dublin** et de la **directive relative aux conditions d'accueil**⁸³. Cette évolution a également été marquée par l'adoption de la **directive sur les procédures d'asile**⁸⁴. Cette dernière renforce les garanties autour du droit fondamental à l'asile, notamment le droit d'accès à la procédure d'asile et le droit des demandeurs d'asile à recevoir gratuitement des informations juridiques et procédurales dès la procédure de première instance, tout en améliorant les dispositions relatives au droit fondamental à un recours effectif, y compris les règles relatives à la fourniture d'une assistance juridique gratuite.

À la suite d'une proposition de la Commission, les colégislateurs ont adopté une refonte du **règlement Eurodac**⁸⁵, portant sur les procédures d'asile et le droit à la protection des données. Le règlement élargit les possibilités d'accès à la base de données Eurodac au titre de l'exécution de la loi, dans un cadre strictement délimité de prévention, de détection ou d'enquête concernant des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves. L'utilisation des données d'Eurodac à des fins de répression représente un changement de la finalité initiale de l'accès aux données traitées et constitue une «atteinte» au droit à la protection des données. Conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, toute limitation de l'exercice du droit à la protection des données doit être prévue par la loi, respecter le contenu essentiel dudit droit, être nécessaire pour répondre à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui et être proportionnée, c'est-à-dire appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi sans aller au-delà de ce qui est nécessaire.

Le règlement prévoit une mesure plus efficace et moins intrusive pour permettre aux autorités répressives de déterminer si un autre État membre détient des informations concernant un demandeur d'asile. En vertu des règles actuelles, les services répressifs des États membres doivent contacter de manière bilatérale tous les autres États membres participant à Eurodac,

⁸³ Voir la section 1 ci-dessus sur la dignité.

⁸⁴ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JO L 180 du 29.6.2013, p. 60.

⁸⁵ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JO L 180 du 29.6.2013, p. 1.

afin d'établir si l'un d'entre eux dispose de telles informations. Ces règles sont inefficaces et exigent des services répressifs qu'ils accèdent à davantage de données personnelles ou à des données concernant davantage de personnes par rapport à ce qui serait nécessaire pour déterminer l'existence de ces informations. C'est pourquoi le règlement prévoit des garanties effectives pour réduire la limitation du droit à la protection des données à caractère personnel.

Plusieurs **procédures d'infraction** sont actuellement en cours à l'encontre d'États membres n'ayant pas pleinement mis en œuvre **l'acquis de l'Union en matière d'asile**: en 2013, la Commission a engagé des procédures d'infraction contre deux États membres en lien avec la directive relative aux conditions d'accueil (directive 2003/9/CE), la directive sur les procédures d'asile (directive 2005/85/CE), la directive sur les conditions à remplir pour obtenir l'asile (directive 2004/83/CE) et la Charte. La Commission envisage actuellement d'ouvrir de nouvelles procédures d'infraction.

Jurisprudence

Dans l'affaire *MA et autres/Secretary of State for the Home Department*⁸⁶, la CJUE a interprété la disposition contestée du règlement de Dublin en ce sens que celle-ci respectait les droits fondamentaux, et notamment ceux garantis par l'article 24, paragraphe 2, de la Charte, en vertu duquel, dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, **l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale**. Dans cette affaire, la CJUE a estimé que la disposition contestée signifiait que, lorsqu'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille ne se trouve légalement dans un État membre a présenté des demandes d'asile dans plus d'un État membre, l'État membre dans lequel se trouve le mineur après y avoir déposé une demande d'asile doit être désigné comme «l'État membre responsable».

Dans l'affaire *Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid*⁸⁷, la CJUE a interprété l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin, en déterminant notamment si l'obligation des États membres d'exercer le droit conféré par la première phrase de l'article 3, paragraphe 2, donnait au demandeur d'asile un droit subjectif à l'exercice du droit d'évocation susceptible d'être invoqué en justice envers un État membre, en particulier à la lumière de l'article 4 de la Charte. La Cour a estimé que, lorsque les États membres ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'État membre initialement désigné comme responsable en vertu des critères énoncés au chapitre III du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur d'asile concerné courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens

L'asile et l'immigration sont les domaines d'action suscitant le plus de renvois à la Charte dans les décisions de justice nationales

Parmi les 69 décisions de justice nationales analysées par la FRA pour l'année 2013, le principal domaine d'action concerné était celui de l'immigration et de l'asile, avec 14 jugements. Ce constat fait écho aux conclusions de l'année dernière: l'examen de 240 décisions nationales rendues au cours des années précédentes avait révélé qu'une moitié d'entre elles traitait de questions d'asile et d'immigration.

⁸⁶ Arrêt de la CJUE du 6 juin 2013 dans l'affaire C-648/11, *MA et autres/Secretary of State for the Home Department*.

⁸⁷ Arrêt de la CJUE du 14 novembre 2013 dans l'affaire C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid*. Pour une analyse de l'affaire *Kaveh Puid* à travers le prisme du champ d'application de la Charte, voir la section 2 intitulée «Applicabilité de la Charte aux États membres» du rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

de l'article 4 de la Charte, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable est tenu de ne pas transférer le demandeur d'asile vers l'État membre initialement désigné comme responsable et, sous réserve de l'exercice de la faculté d'examiner lui-même la demande, de poursuivre l'examen des critères dudit chapitre, afin d'établir si un autre État membre peut être désigné comme responsable en vertu de l'un de ces critères ou, à défaut, de l'article 13 du même règlement. En revanche, dans une telle situation, l'impossibilité de transférer un demandeur d'asile vers l'État membre initialement désigné comme responsable n'implique pas, en tant que telle, que l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable soit tenu d'examiner lui-même la demande d'asile sur le fondement de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 343/2003.

Dans l'affaire *Shamso Abdullahi/Bundesasylamt*⁸⁸, la CJUE a estimé que l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil devait être interprété en ce sens que, dans des circonstances où un État membre a accepté la prise en charge d'un demandeur d'asile en application du critère figurant à l'article 10, paragraphe 1, dudit règlement, à savoir, en tant que l'État membre de la première entrée du demandeur d'asile sur le territoire de l'Union, ce demandeur ne peut mettre en cause le choix de ce critère qu'en invoquant l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre qui constituent des motifs sérieux et avérés de croire que ledit demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, au sens de l'article 4 de la Charte.

Le 7 novembre 2013, la CJUE a répondu à des demandes de décision préjudicielle introduites par le Conseil d'État des Pays-Bas⁸⁹. Dans ces trois affaires jointes, les requérants avaient interjeté appel de la décision du ministère de l'Immigration et de l'Asile de rejeter leur demande de permis de séjour. Les requérants ont fait valoir qu'ils craignaient de faire l'objet de persécutions dans leur pays d'origine en raison de leur homosexualité. La juridiction nationale a demandé à la CJUE 1) si l'article 10, paragraphe 1, point d), de la directive sur les conditions d'octroi de l'asile pouvait être interprété en ce sens que les personnes homosexuelles puissent être considérées comme formant un certain groupe social, 2) si l'article 9, paragraphe 1, point a), de la directive, lu en combinaison avec l'article 9, paragraphe 2, point c), de celle-ci, devait être interprété en ce sens que le seul fait de pénaliser les actes homosexuels et d'assortir cette pénalisation d'une peine d'emprisonnement constitue un acte de persécution, et 3) s'il conviendrait d'établir une distinction entre les actes homosexuels qui relèvent du champ d'application de la directive et ceux qui n'en relèvent pas. La CJUE a décidé que l'existence d'une législation pénale qui vise spécifiquement les personnes homosexuelles permet de constater que ces personnes doivent être considérées comme formant un certain groupe social, perçu par la société environnante comme étant différent. En outre, la CJUE a considéré que la seule pénalisation des actes homosexuels ne constitue pas, en tant que telle, un acte de persécution. En revanche, une peine d'emprisonnement qui sanctionne des actes homosexuels et qui est effectivement appliquée dans le pays d'origine ayant adopté une telle législation doit être considérée comme étant une sanction

⁸⁸ Arrêt de la CJUE du 10 décembre 2013 dans l'affaire C-394/12, *Shamso Abdullahi/Bundesasylamt*.

⁸⁹ Arrêt de la CJUE du 7 novembre 2013 dans les affaires jointes C-199/12, C-200/12 et C-201/12, X, Y, Z.

disproportionnée ou discriminatoire et constitue donc un acte de persécution. La CJUE a ensuite estimé que seuls des actes homosexuels délictueux selon la législation nationale des États membres sont exclus du champ d'application de la directive 2004/83/CE.

Avant même que la CJUE ne rende cette décision, la Haute cour administrative du Bade-Wurtemberg en Allemagne s'était prononcée sur une affaire similaire ⁹⁰. Elle est parvenue à la même conclusion, en estimant qu'une personne homosexuelle appartenait à un «groupe social» au sens de la directive sur les conditions à remplir pour obtenir l'asile. Elle a considéré que l'orientation sexuelle faisait partie de la sphère de la vie privée d'une personne, qui est protégée par l'article 8 de la CEDH et l'article 7 de la Charte, ces deux textes devant être pris en considération pour interpréter la directive européenne et le droit interne applicables. Néanmoins, la Cour a estimé que, dans cette affaire, le pays d'origine ne se livrait pas à la persécution de ce groupe. Elle a donc dû déterminer, sur la base des circonstances individuelles de l'espèce, si le requérant serait victime, le cas échéant, de persécution dans son pays d'origine s'il y était renvoyé, ce à quoi elle a répondu par l'affirmative.

Article 19: protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition

Dans son article 19, la Charte **interdit l'éloignement, l'expulsion ou l'extradition** d'un individu vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Législation

À la suite de l'annulation par la CJUE de la décision 2010/252/UE du Conseil sur la surveillance des frontières extérieures maritimes ⁹¹, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition de **règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex** ⁹². Comme indiqué ci-dessus ⁹³, cette proposition de la Commission prévoit que toutes les mesures prises lors d'opérations de surveillance doivent pleinement respecter les droits fondamentaux et le principe de non-refoulement.

⁹⁰ Arrêt de la Haute cour administrative du Bade-Wurtemberg (*Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg*) du 7 mars 2013 dans l'affaire A 9 S 1872/12.

⁹¹ Arrêt de la CJUE du 5 septembre 2012 dans l'affaire C-355/10, *Parlement/Conseil*.

⁹² Proposition de règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex (COM(2013) 197 final), disponible à l'adresse suivante: <http://old.eu-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0197:FIN:FR:PDF>.

⁹³ Voir la section 1 ci-dessus sur la dignité.

Décision de la Cour administrative fédérale d'Allemagne ⁹⁷

Dans cette affaire, un citoyen afghan avait déposé une demande d'asile en Allemagne car il craignait d'être victime de discrimination dans son pays d'origine. La Cour administrative fédérale a décidé que le droit interne applicable - prévoyant qu'un étranger ne doit pas être expulsé vers un État où il serait soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants - devait être interprété conformément à la directive 2011/95/UE (sur les conditions à remplir pour obtenir l'asile), l'article 3 de la CEDH et l'article 19 de la Charte. La Cour administrative fédérale a annulé la décision de la Haute cour administrative de Mannheim parce que celle-ci avait examiné la situation dans la région de Kaboul afin de déterminer si un conflit armé sévissait dans le lieu de destination du requérant, et non celle de la région d'origine de ce dernier.

Des lois qui **pénalisent «l'entrée et/ou les séjours irréguliers»** existent sous différentes formes dans une majorité d'États membres. Ni la directive sur le retour, ni aucun autre instrument juridique de l'UE n'empêchent les États membres de considérer les entrées et/ou les séjours irréguliers comme des infractions pénales en vertu de leur droit pénal national. Toutefois, plusieurs arrêts de la CJUE ont limité la capacité des États membres à maintenir en détention dans ce cadre les personnes faisant l'objet d'une mesure de retour ⁹⁴. Ces décisions ont conduit à apporter de nombreuses modifications à la législation nationale des pays examinés, et plusieurs États membres ont récemment adapté leur législation du fait de cette jurisprudence. La Commission examine leur situation attentivement et a déjà lancé des procédures européennes pilotes à l'encontre de certains États membres.

Accords internationaux

La Commission considère qu'il est de la plus haute importance de garantir le respect des droits de l'homme - y compris ceux inscrits dans la Charte et dans la convention de Genève de 1951 - dans la mise en place des **accords de réadmission de l'Union**, comme elle le souligne dans sa communication au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE ⁹⁵. La directive sur les retours et celle sur les procédures d'asile contiennent des garanties claires concernant l'accès à la procédure d'asile et la protection du principe de non-refoulement, les accords de réadmission ne pouvant être appliqués en violation de ces garanties. Sans remettre en question le champ d'application de l'acquis actuel de l'Union et des autres instruments internationaux pertinents (qui doivent toujours être observés lors de la mise en œuvre des accords de réadmission), la Commission a proposé plusieurs mesures d'accompagnement pour renforcer la garantie du plein respect des droits de l'homme des personnes éloignées. En réponse au programme de Stockholm, la Commission a proposé 15 recommandations sur la mise en œuvre et la négociation des accords de réadmission, ainsi que sur le renforcement des garanties protégeant les droits de l'homme des personnes réadmisées.

Par conséquent, les accords de réadmission les plus récents contiennent de nouvelles dispositions, notamment **l'accord avec l'Arménie**, qui a été signé le 19 avril 2013 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, et **l'accord avec l'Azerbaïdjan**, signé le 28 février 2014. Un nouvel article concernant les «principes fondamentaux» a été ajouté pour veiller au respect des droits de l'homme pendant la procédure de réadmission et garantir la conformité du traitement des individus avec les obligations internationales applicables après la réadmission. Cette disposition

⁹⁴ Arrêt de la CJUE du 28 avril 2011 dans l'affaire C-61/11, *El Dridi*, et arrêt de la CJUE du 6 décembre 2011 dans l'affaire C-329/11, *Achughbabian*. La CJUE a estimé que ces règles n'empêchaient pas le droit interne d'imposer une peine d'emprisonnement pour les ressortissants de pays tiers en situation de séjour irrégulier en cas de refus d'obéir à un ordre de quitter le territoire d'un État membre. Dans une autre affaire, la CJUE a considéré que les règles européennes empêchaient le droit interne d'imposer une peine d'emprisonnement aux ressortissants de pays tiers au cours de la procédure d'éloignement. La CJUE a néanmoins précisé que de telles peines d'emprisonnement pouvaient être appliquées aux ressortissants de pays tiers auxquels la procédure de retour a été appliquée et séjournant irrégulièrement sur ledit territoire sans motif justifié de non-retour.

⁹⁵ COM(2011)76 du 23 février 2011. Disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0076:FIN:FR:PDF>.

prévoit également que les retours volontaires sont prioritaires par rapport aux retours forcés. Une clause de suspension ajoutée aux dispositions finales de cet accord, bien que formulée de manière neutre, pourrait permettre la suspension unilatérale de celui-ci en cas de dégradation pendant une période prolongée de la situation générale des droits de l'homme dans un pays tiers. Enfin, la Commission a lancé, en concertation avec l'OIM et le HCR, un projet pilote introduisant un mécanisme de suivi après les retours dans certains pays tiers (le **Pakistan** et **l'Ukraine**), dans le cadre duquel des opérations ont été engagées pour veiller au bien-être des personnes à la suite de leur retour dans le cadre d'un accord de réadmission (pour les ressortissants de ces pays mais aussi pour les ressortissants de pays tiers et les personnes apatrides).

Jurisprudence

Dans l'affaire *G et R*⁹⁶, la CJUE a expressément confirmé que les **droits de la défense** visés à l'article 41, paragraphe 2, de la Charte (le droit de toute personne d'être entendue et d'avoir accès au dossier) devaient être respectés dans le cadre des décisions prises en vertu de la directive sur les retours, même lorsque ladite directive ne prévoit pas expressément de telles exigences procédurales. Dans ce contexte, la CJUE a précisé que toute irrégularité dans l'exercice des droits de la défense n'entraînait pas systématiquement l'annulation de la décision.

⁹⁶ Arrêt de la CJUE du 10 septembre 2013 dans l'affaire 383/13, *PPU (G et R)*.

⁹⁷ Arrêt de la Cour administrative fédérale d'Allemagne (*Bundesverwaltungsgericht*) du 31 janvier 2013 dans l'affaire 10 C 15.12.

Égalité en droit

Non-discrimination

Diversité culturelle, religieuse et linguistique

Égalité entre femmes et hommes

Droits de l'enfant

Droits des personnes âgées

Intégration des personnes handicapées

3/

ÉGALITÉ

Égalité

Comme les années précédentes, l'année 2013 a été le témoin de plusieurs **incidents racistes et xénophobes** graves au sein de l'UE, parmi lesquels des discours racistes et xénophobes incitant à la haine et des actes de violence à l'encontre des Roms et des immigrés. La majorité des États membres se sont dotés de dispositions condamnant l'incitation à la violence et à la haine motivées par le racisme et la xénophobie, mais celles-ci ne semblent pas toujours transposer intégralement les infractions couvertes par la décision-cadre 2008/913/JAI sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

Les données collectées par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) sur **les expériences et les perceptions des crimes de haine par les personnes juives** révèlent qu'un tiers des répondants (33 %) ont subi une forme de harcèlement antisémite au cours des cinq années précédant l'enquête, tandis qu'un quart d'entre eux (26 %) ont été confrontés à cette forme de harcèlement au cours des 12 mois précédant l'enquête. En moyenne, les minorités sont plus souvent victimes d'agressions ou de menaces que la population majoritaire.

En ce qui concerne l'**inclusion des Roms**, le Conseil a adopté une recommandation sur des mesures effectives en faveur de l'intégration des Roms dans les États membres. Il s'agit là du tout premier instrument juridique pour l'inclusion des Roms adopté au niveau de l'UE. Il renforce le cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms adopté par l'ensemble des États membres en 2011 et formule des orientations spécifiques pour aider les États membres à renforcer et à accélérer leurs efforts afin de combler les écarts entre les Roms et le reste de la population.

Les résultats de l'**enquête** de la FRA sur **les personnes LGBT** apportent de précieux éléments de preuve sur la manière dont les personnes LGBT dans l'UE et en Croatie vivent la discrimination, la violence et le harcèlement motivés par des préjugés dont elles font l'objet, dans différents domaines de leur vie quotidienne, notamment l'emploi, l'enseignement, les soins de santé et le logement.

La Commission européenne a engagé une procédure d'infraction à l'encontre de la Finlande concernant les inadéquations de son organisme national de promotion de l'égalité, un organisme que tous les États membres sont tenus de créer en vertu de la directive 2000/43/CE (directive sur l'égalité raciale).

La Commission européenne a proposé une directive sur les **garanties procédurales accordées aux enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales**, qui vise à garantir que les enfants bénéficient de l'assistance obligatoire d'un avocat tout au long de la procédure pénale.

Le paquet «Investissement social»⁹⁸ et la **recommandation «Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité»** qui l'accompagne appellent les États membres à intensifier les investissements sociaux précoces et préventifs ciblant les enfants de manière à leur permettre de partir du bon pied dans la vie et d'éviter qu'ils soient pris au piège de l'inégalité. Pour soutenir sa mise en œuvre, la Commission européenne a également créé une plateforme européenne pour l'investissement dans l'enfance, qui rassemble et diffuse des bonnes pratiques fondées sur des données probantes dans des domaines tels que le soutien parental ou l'éducation et l'accueil de la petite enfance.

La Commission européenne a engagé un dialogue avec l'ensemble des parties concernées sur la manière de **soutenir les systèmes intégrés de protection des enfants par la mise en œuvre du programme de l'UE** lors du 8^e Forum sur les droits de l'enfant. Elle a aussi créé un **groupe informel d'experts des États membres** afin de renforcer davantage la coopération et le dialogue avec les parties prenantes.

Dans les affaires jointes *Ring et Skouboe Werg*, la CJUE a interprété la directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail à la lumière de l'article 1^{er} de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et a réservé une **large interprétation au concept de handicap** figurant dans la directive.

Dans l'affaire *IBV*, la CJUE a considéré que la Charte et le principe de non-discrimination consacré par son article 21 s'appliquaient à un régime belge de soutien à l'énergie renouvelable (biomasse).

Article 21: non-discrimination

La Charte **interdit toute discrimination** fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. La Charte interdit également toute discrimination exercée en raison de la nationalité, dans le domaine d'application des traités et sans préjudice des dispositions particulières de ceux-ci. La discrimination fondée sur

⁹⁸ Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020, COM(2013) 83 final, disponible à l'adresse: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1401217723509&uri=CELEX:52013DC0083>.

l'origine raciale ou ethnique constitue également une violation du principe d'égalité de traitement et est interdite sur le lieu de travail et en dehors de celui-ci. En matière d'emploi et de profession, le droit de l'UE interdit la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Législation

La Présidence irlandaise a poursuivi les discussions au sein du groupe de travail du Conseil sur les propositions de la Commission européenne relatives à une **directive sur l'égalité de traitement interdisant également la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle en dehors du domaine de l'emploi et du travail** ⁹⁹. Ses travaux, centrés sur le champ d'application de la directive, ont apporté une définition de l'expression «accès à» dans ce contexte, par opposition au concept d'«admissibilité» (étant donné que la détermination des critères d'admissibilité dans le domaine de l'éducation et de la protection sociale reste de la compétence exclusive des États membres). La Présidence a également travaillé sur la définition des «aménagements raisonnables» pour les personnes handicapées, la discrimination «par association» et la tarification préférentielle pour certaines classes d'âge, le but étant d'améliorer le texte sur le plan technique tant qu'aucun compromis politique n'est en vue.

La négociation d'une directive améliorant **l'équilibre entre femmes et hommes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse** se poursuit ¹⁰⁰. Le 20 novembre 2013, le Parlement européen a adopté son rapport sur la proposition de directive ¹⁰¹ à une vaste majorité en première lecture. Il confirme ainsi l'existence d'un large consensus sur l'objectif d'accroître la représentation des femmes dans les conseils d'administration des sociétés et approuve dans une large mesure l'approche de la Commission européenne visant à remédier au déséquilibre actuel ¹⁰². Par ailleurs, la Commission européenne a adopté le 13 avril 2013 une proposition de directive modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes sociétés et certains groupes. Cette proposition imposerait aux sociétés de communiquer sur la politique de diversité qu'elles appliquent à leurs organes d'administration, de gestion et de surveillance au regard de plusieurs critères, dont l'âge, le sexe, la diversité géographique, les qualifications et l'expérience professionnelle. Elle ne s'applique qu'aux grandes sociétés cotées en bourse. Un compromis politique a été atteint par le Parlement européen et le Conseil le 26 février et le Parlement devrait adopter la mesure en avril 2014.

⁹⁹ Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, COM(2008) 426 final, 2.7.2008, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:FR:PDF>.

¹⁰⁰ Proposition de la Commission européenne concernant une directive du Parlement européen et du Conseil relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse et à des mesures connexes, COM(2012) 614 final, 14.11.2012.

¹⁰¹ Document n° A7-0340/2013.

¹⁰² Voir aussi le point 3.2, Mesures positives, du rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

La Commission européenne veille également à ce que ses propositions législatives en cours de négociation en 2013, telles que la proposition d'un règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux et la proposition d'un règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés, soient conformes au principe d'égalité de traitement des couples de même sexe¹⁰³.

Par ailleurs, la Commission européenne a continué à surveiller la transposition et la mise en œuvre de la **décision-cadre 2008/913/JAI sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal**, que l'ensemble des États membres devaient avoir transposé dans leur législation nationale pour le 28 novembre 2010. À la fin 2013, tous les États membres avaient notifié à la Commission européenne leurs mesures nationales de mise en œuvre. La Commission européenne a achevé son évaluation des notifications et rédigé un rapport sur le respect de la décision-cadre par les États membres, rapport adopté le 27 janvier 2014, à l'occasion de la Journée internationale de commémoration de l'Holocauste.

Le rapport conclut qu'un certain nombre d'États membres n'ont toujours pas transposé entièrement et/ou correctement l'ensemble des dispositions de la décision-cadre, et plus précisément celles qui concernent les infractions relevant de l'apologie, de la négation et de la banalisation grossière de certains crimes. La majorité des États membres possèdent des dispositions relatives à l'incitation à la violence et à la haine motivées par le racisme et la xénophobie, mais il semble qu'elles ne transposent pas toujours pleinement les dispositions relatives aux infractions couvertes par la décision-cadre. Certaines lacunes ont en outre été constatées en ce qui concerne la motivation raciste et xénophobe des crimes, la responsabilité des personnes morales et la compétence. La Commission européenne considère donc que la transposition complète et correcte de la décision-cadre en vigueur constitue un premier pas vers une lutte efficace contre le racisme et la xénophobie au moyen du droit pénal, et ce, de manière cohérente dans l'ensemble de l'UE. Comme les procédures d'infraction concernant les décisions-cadres ne sont pas possibles avant le 1^{er} décembre 2014, la Commission entamera, dans le courant de 2014, des dialogues bilatéraux avec les États membres en vue de veiller à la transposition complète et correcte de la décision-cadre, en tenant dûment compte de la Charte des droits fondamentaux.

La Commission européenne a par ailleurs montré qu'elle ne transigerait pas sur l'application intégrale et correcte des dispositions de la directive 2000/43/CE (directive sur l'égalité raciale) relatives aux organismes de promotion de l'égalité et qu'elle accorde de l'importance au bon fonctionnement de ces organismes. Elle a adressé à la **Finlande** un avis motivé à la deuxième étape de la procédure d'infraction concernant les inadéquations de son organisme national de promotion de l'égalité, un organisme que tous les États membres sont tenus de créer en vertu de la directive 2000/43/CE. La réglementation antidiscrimination de l'UE impose aux États membres de créer un organisme national de promotion de l'égalité chargé d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager des procédures ainsi que de surveiller les

¹⁰³ Pour de plus amples détails, voir ci-dessus, Article 7: respect de la vie privée et familiale.

discriminations et de publier des rapports à ce sujet. Les organismes nationaux de promotion de l'égalité ont un rôle capital à jouer, notamment en assurant une application correcte de la directive et en veillant à la protection des personnes victimes de discriminations. Il est essentiel que les organismes nationaux de promotion de l'égalité accomplissent effectivement l'ensemble des missions imposées par la directive. La Commission européenne considère que la législation finlandaise n'a toujours pas désigné d'organisme de promotion de l'égalité chargé de lutter contre les cas de discrimination raciale ou ethnique dans le domaine de l'emploi. La Commission européenne appelle dès lors la Finlande à mettre sa réglementation en conformité avec les exigences de l'UE pour faire en sorte que les victimes de discriminations puissent recevoir une assistance adéquate.

Un cas de **discrimination liée au versement des paiements au titre du développement rural** peut être épinglé dans les dispositions de la législation polonaise, qui prévoient que les épouses d'agriculteurs doivent recevoir un numéro d'identification unique, peu importe qu'elles soient copropriétaires et qu'elles exploitent l'entreprise agricole conjointement ou non. Par conséquent, seules les épouses enregistrées dans le système peuvent prétendre à des paiements directs et à des paiements au titre du développement rural. La Commission européenne a considéré que la législation polonaise n'était pas conforme à l'article 40, paragraphe 2, TFUE, concernant l'égalité de traitement des producteurs agricoles. Elle a en outre estimé que la législation était contraire à l'article 21 de la Charte, au droit de tout producteur agricole actif de recevoir des paiements conformément au règlement (CE) n° 73/2009 et au droit des agriculteurs de recevoir des subsides au titre du développement rural conformément au règlement (CE) n° 1698/2005. Les autorités polonaises ont accepté d'ajouter une disposition à la loi sur le système national d'enregistrement pour permettre aux épouses qui possèdent une exploitation agricole de recevoir un numéro d'identification.

En novembre 2013, la Commission européenne a formellement **clôturé les procédures d'infraction ouvertes à l'encontre de la Hongrie** le 17 janvier 2012 concernant le départ forcé à la retraite anticipée de quelque 274 juges et procureurs du pays¹⁰⁴. Ces procédures avaient été déclenchées par l'abaissement soudain de 70 à 62 ans de l'âge légal de la retraite pour ces professions. À la suite de l'action en justice de la Commission européenne, la CJUE a confirmé la position de la Commission européenne¹⁰⁵ selon laquelle ce changement était incompatible avec la directive 2000/78/CE, qui interdit la discrimination fondée sur l'âge au travail. Invitée par la Commission européenne à se conformer à l'arrêt le plus rapidement possible, la Hongrie a pris les mesures nécessaires et modifié sa législation. La Commission européenne est satisfaite que la Hongrie ait aligné sa législation sur le droit de l'UE. Une nouvelle loi adoptée par le parlement hongrois le 11 mars 2013 abaisse l'âge de la retraite pour les juges, les procureurs et les notaires à 65 ans sur une période de dix ans, au lieu de l'abaisser, comme précédemment, à 62 ans en

¹⁰⁴ Pour de plus amples informations sur les procédures d'infraction, voir le communiqué de presse IP/12/24 de la Commission européenne intitulé «La Commission européenne ouvre une procédure d'infraction accélérée contre la Hongrie concernant l'indépendance de sa banque centrale et de ses instances de protection des données et concernant certaines mesures relatives à son système judiciaire», 17.1.2012, disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_fr.htm.

¹⁰⁵ Arrêt de la Cour du 6 novembre 2012 dans l'affaire C-286/12, *Commission européenne/Hongrie*. Voir aussi MEMO/12/832.

un an. La nouvelle loi prévoit aussi que l'ensemble des juges et des procureurs forcés de partir à la retraite ont le droit de réintégrer leur poste sans avoir à saisir la justice. En outre, ils seront dédommagés pour leur manque à gagner pendant leur période d'inactivité. La Commission européenne a suivi de près la mise en œuvre correcte de la nouvelle législation dans la pratique.

Des procédures d'infraction ont été ouvertes à l'encontre de l'**Italie** pour **non-conformité avec la directive 2006/54/CE** relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte). Le nombre d'années de cotisations donnant droit à une pension de retraite anticipée, qui est fixé par la loi italienne n° 214 du 22 décembre 2011 transposant cette directive, est différent pour les hommes et pour les femmes. En vertu de la directive 2006/54/CE, il n'est pas permis de fixer des âges et des conditions différentes entre hommes et femmes en vue de l'obtention d'une pension professionnelle. Ces procédures d'infraction à l'encontre de l'Italie sont basées sur des centaines de plaintes individuelles.

Une mise en demeure a été adressée à la **République tchèque** dans une affaire concernant la **non-conformité de la loi tchèque sur l'emploi avec la directive 2000/78/CE** relative à l'égalité dans le domaine de l'emploi, en raison de l'interdiction faite aux agences d'emploi de confier des missions de travail temporaire à des personnes handicapées. La directive interdit toute discrimination fondée sur le handicap. La Commission européenne était d'avis que l'interdiction prévue par la loi tchèque excluait effectivement l'ensemble des personnes handicapées d'une frange du marché de l'emploi, indépendamment du type d'activité et de la nature du handicap. Par conséquent, elle a considéré que la loi tchèque sur l'emploi discriminait directement les personnes handicapées et qu'elle était contraire à la directive.

Action politique

La Commission européenne a soutenu des activités de promotion de l'égalité des droits pour l'ensemble des groupes exposés à la discrimination à travers son programme de financement PROGRESS, le programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale. Pour ce qui est des politiques dans le domaine de la justice, PROGRESS couvre des thèmes liés aussi bien à l'égalité entre femmes et hommes qu'à la lutte contre la discrimination ¹⁰⁶.

Manifestations d'intolérance, de racisme et de xénophobie dans l'UE

Comme l'année précédente, 2013 a été le témoin de plusieurs incidents **racistes et xénophobes** graves **dans l'UE**, parmi lesquels des discours racistes et xénophobes incitant à la haine et des actes de violence à l'encontre des Roms et des immigrés.

¹⁰⁶ De plus amples informations sur le programme de financement PROGRESS sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/progress/index_fr.htm.

La Commission a reçu de nombreuses lettres et **questions parlementaires sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme**, ce qui souligne la nécessité pour les États membres de redoubler d'efforts pour résoudre ces problèmes. Les questions portées à l'attention de la Commission concernaient notamment la violence xénophobe présumée à l'égard des minorités ethniques et des immigrés, le racisme et la xénophobie contre certaines minorités ainsi que les déclarations et les agissements de certains partis et organisations politiques. En réponse à ces préoccupations, la Commission a réaffirmé sa volonté de combattre le racisme et la xénophobie par tous les moyens dont elle dispose au titre des traités, et elle a rappelé qu'il était de la responsabilité des autorités des États membres d'assurer l'application effective de la législation de l'UE interdisant les discours xénophobes qui incitent à la haine raciale ainsi que les crimes de haine à caractère raciste ou xénophobe.

La **conférence des droits fondamentaux** de cette année, organisée par la FRA en collaboration avec la Présidence lituanienne, a donné l'occasion aux participants d'étudier la situation sur le terrain et d'examiner l'efficacité des instruments juridiques et pratiques existants pour lutter contre les crimes de haine. La conférence a rassemblé quelque 400 participants issus d'institutions et d'agences de l'UE, d'organisations internationales, de gouvernements et de parlements nationaux, d'autorités répressives, de la société civile, etc. Le 11 novembre 2013, la FRA a convié 30 participants à une rencontre de parties prenantes pour discuter du suivi de la lutte contre l'antisémitisme dans l'UE à la suite de la publication, le 8 novembre, de son rapport sur la discrimination et les crimes de haine à l'encontre des personnes juives dans les États membres de l'UE - expériences et perceptions d'antisémitisme. La Commission européenne a participé activement à ces deux événements.

Le 7^e séminaire entre la Commission européenne et l'État d'Israël sur la **lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme** s'est tenu en décembre 2013, parallèlement à la 6^e réunion du groupe d'experts sur la décision-cadre 2008/913/JAI. La FRA a présenté les résultats de son enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives dans certains États membres de l'UE, qui révèle des données inquiétantes sur des incidents antisémites tels qu'ils sont perçus et subis par les victimes. L'importance essentielle d'une transposition et d'une application correcte de la décision-cadre a été rappelée aux États membres. La délégation israélienne a fait rapport sur les résultats du 4^e Forum mondial sur la lutte contre l'antisémitisme, qui a eu lieu à Jérusalem en mai 2013. La discussion a essentiellement porté sur les discours de haine en ligne et sur l'antisémitisme. Les droits de l'homme et les formations à la commémoration de l'Holocauste ont également été abordés.

Les données collectées par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE montrent que le racisme, la discrimination, l'extrémisme et l'intolérance constituent actuellement un défi de taille pour l'UE.

L'enquête sur les expériences et les perceptions des crimes de haine par les personnes juives révèle qu'un tiers des répondants (33 %) ont fait l'objet d'une forme de harcèlement antisémite au cours des cinq années précédant l'enquête, tandis qu'un quart d'entre eux (26 %) ont subi ce genre de harcèlement au cours des 12 mois précédant l'enquête. Près de la moitié (46 %)

des répondants craignaient d'être victimes d'agression verbale ou de harcèlement au cours des 12 mois suivant l'enquête, tandis qu'un tiers d'entre eux (33 %) redoutaient une agression physique au cours de la même période. Près d'un quart des répondants (23 %) ont déclaré éviter, au moins occasionnellement, d'assister à des événements juifs ou de visiter des sites juifs parce qu'ils ne se sentiraient pas en sécurité, sur place ou pendant leur déplacement, en tant que Juifs. Plus d'un quart des répondants (27 %) évitent certains lieux dans leur quartier, au moins occasionnellement, parce qu'ils ne s'y sentiraient pas en sécurité en tant que Juifs. Plus de la moitié des participants à l'enquête (57 %) ont, au cours des 12 mois précédant l'enquête, entendu ou vu quelqu'un prétendre que l'Holocauste était un mythe ou qu'il avait été exagéré. Malgré ces chiffres, près de deux tiers (64 %) des personnes ayant subi une agression physique ou des menaces de violence n'ont pas signalé l'incident le plus grave à la police ou à une autre organisation. Trois quarts (76 %) des répondants ayant été victimes de harcèlement antisémite au cours des cinq dernières années n'ont pas signalé l'incident le plus grave. Plus de quatre répondants sur cinq (82 %) ayant déclaré s'être senti victime de discrimination du fait d'être juif dans les 12 mois précédant l'enquête n'ont pas signalé l'incident le plus grave. Près de la moitié des répondants ne sont pas au fait de la législation qui protège les personnes juives de la discrimination¹⁰⁷.

La FRA a également examiné **les réactions de la Grèce et de la Hongrie au racisme, à la discrimination, à l'extrémisme et à l'intolérance** étant donné la forte représentation parlementaire de partis politiques qui défendent et promeuvent une idéologie extrémiste ciblant en particulier les immigrés clandestins (en Grèce) et les Roms et les Juifs (en Hongrie) et qui forment des organisations paramilitaires commettant des actes de violence motivés par le racisme ou qui sont liés à celles-ci. Ces pays sont aussi présentés comme des cas de figure pour démontrer la nécessité de mesures plus ciblées et efficaces afin de combattre ces phénomènes dans l'ensemble de l'UE. D'après le rapport, bien que l'UE et ses États membres se soient déjà dotés d'une législation musclée pour lutter contre le racisme, l'intolérance et l'extrémisme, il convient de redoubler d'efforts pour garantir son application effective. En outre, de nouvelles initiatives doivent être prises, en particulier au niveau local, pour favoriser la cohésion sociale et renforcer la confiance dans la police et d'autres autorités répressives¹⁰⁸.

La FRA a évalué l'incidence de la décision-cadre 2008/913/JAI sur les droits des victimes de crimes motivés par la haine et les préjugés, en ce compris le racisme et la xénophobie. Son avis montre que les crimes de haine couvrent aussi bien les actes de tous les jours commis par des individus dans la rue ou sur l'internet que les crimes de masse perpétrés par des groupes extrémistes ou des régimes totalitaires¹⁰⁹.

¹⁰⁷ FRA, Expériences de la discrimination et des crimes de haine vécues par des personnes d'origine juive dans les États membres de l'Union européenne, novembre 2013.

¹⁰⁸ FRA, Racisme, discrimination, intolérance et extrémisme: les leçons des expériences en Grèce et en Hongrie, décembre 2013 (en anglais).

¹⁰⁹ Avis de la FRA sur la décision-cadre relative au racisme et à la xénophobie - et plus particulièrement sur les droits des victimes de crimes, octobre 2013 (en anglais).

Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms

Des progrès considérables ont été réalisés en 2013 pour rendre opérationnelle l'approche commune de l'UE pour lutter contre l'exclusion des Roms de nos sociétés.

En juin 2013, la Commission européenne a **évalué les progrès** réalisés dans les États membres sur les cinq conditions préalables au succès de la mise en œuvre des stratégies et des mesures nationales en faveur de l'intégration des Roms. Ces conclusions ¹¹⁰ ont permis d'officialiser la réorientation du modèle européen et national vers l'échelon local, où se situent les goulots d'étranglement concernant l'intégration des Roms.

Cette réorientation a été mise en évidence lors de la deuxième réunion (les 7 et 8 mars 2013) des **points de contact nationaux pour les Roms**, qui a accordé une grande attention au financement et aux mécanismes de coordination de l'UE susceptibles d'aider les collectivités locales et régionales à relever le défi de l'intégration des Roms. La troisième réunion (du 30 septembre au 1^{er} octobre 2013) a notamment compris une longue séance d'échanges sur les solutions possibles aux problèmes des collectivités locales et régionales confrontées, d'une part, aux Roms originaires d'autres États membres de l'UE qui s'établissent sur leur territoire et, d'autre part, aux Roms autochtones et aux gens du voyage (qui n'ont pas effectué de migration au sein de l'UE). Des représentants de collectivités locales et régionales ont participé aux deux réunions.

Les conclusions de l'évaluation des progrès effectuée par la Commission européenne ont également permis de cerner un certain nombre de questions qui nécessitent un engagement plus fort du Conseil de manière à garantir que les stratégies soient opérationnelles et mises en œuvre correctement, conformément aux recommandations de la Commission européenne relatives à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres ¹¹¹.

La Commission européenne a **renforcé son dialogue avec la société civile et les Roms eux-mêmes**, notamment au plus haut niveau du pouvoir (la vice-présidente Viviane Reding et le commissaire européen László Andor ont ainsi rencontré des représentants de la société civile le 14 mai 2013). Le 26 juin 2013, la plateforme pour l'intégration des Roms a donné une visibilité et un rôle importants aux Roms et à leurs représentants.

Des membres du Parlement européen ont continué à suivre de près le processus. La Commission européenne a reçu toute l'année durant plusieurs questions écrites sur l'intégration des Roms et d'éventuelles discriminations. Elle a pris part à l'audition organisée au Parlement européen sur le cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms, mais aussi à des débats sur l'adoption éventuelle d'une résolution sur les aspects liés au genre du cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms.

¹¹⁰ Avancées réalisées dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms, COM(2013) 454 final, 26.6.2013.

¹¹¹ Proposition de recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres, COM(2013) 460, 26.6.2013.

Le 9 décembre 2013, à la suite de l'adoption de la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres ¹¹², l'ensemble des 28 États membres de l'UE se sont engagés à mettre en œuvre une série de recommandations, proposées par la Commission européenne, pour intensifier l'intégration économique et sociale des communautés roms. La recommandation du Conseil est le premier instrument juridique ¹¹³ pour l'inclusion des Roms adopté au niveau de l'UE. Elle contient des orientations spécifiques pour aider les États membres à renforcer et à accélérer leurs efforts tendant à combler les écarts entre les Roms et le reste de la population. Elle renforce le cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms adopté par l'ensemble des États membres en 2011. La recommandation du Conseil, qui s'appuie sur des rapports de la Commission européenne sur la condition des Roms ces dernières années, se concentre sur les quatre domaines dans lesquels les dirigeants de l'UE ont convenu d'objectifs communs dans le contexte du cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms: l'accès à l'enseignement ¹¹⁴, l'emploi, les soins de santé et le logement. Pour mettre en place des actions ciblées, elle demande aux États membres d'allouer non seulement des fonds européens, mais aussi des fonds nationaux à l'inclusion des Roms.

Lutte contre l'homophobie

En raison du manque de données comparables sur le respect, la protection et l'exercice des droits fondamentaux des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT), la FRA a lancé en 2012 une **enquête** en ligne sur les **expériences des personnes LGBT en matière de discrimination, de violence et de harcèlement** dans l'Union européenne, dont les résultats ont été publiés en mai 2013 ¹¹⁵. Les résultats de l'enquête apportent de précieux éléments de preuve sur la manière dont les personnes LGBT dans l'UE et en Croatie vivent la discrimination, la violence et le harcèlement motivés par des préjugés dont elles font l'objet, dans divers domaines de leur vie quotidienne, notamment l'emploi, l'éducation, les soins de santé et le logement. Selon les résultats, nombreuses sont les personnes LGBT cachant leur identité ou évitant certains lieux par crainte. D'autres sont victimes de discrimination ou de violence en raison de leur appartenance au groupe des personnes LGBT. Toutefois, la plupart ne signalent ces incidents ni à la police, ni à aucune autre autorité compétente. Le rapport a aidé les institutions et les États membres de l'UE à identifier les problèmes auxquels les personnes LGBT vivant dans l'UE et en Croatie sont confrontées dans le domaine des droits fondamentaux. S'appuyant sur les résultats de l'enquête, la Commission européenne a réuni les États

¹¹² Recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres, Bruxelles, les 9 et 10 décembre 2013, disponible (en anglais) à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf

¹¹³ Il convient toutefois de noter qu'une recommandation du Conseil n'est pas juridiquement contraignante pour les États membres.

¹¹⁴ Une attention particulière est accordée aux droits des enfants roms, notamment dans le contexte d'un accès plein et égal à l'éducation des enfants roms. Dans la partie sur les questions de fond concernant l'accès à l'éducation, le document COM(2013) 454 fait référence au droit de l'enfant à l'éducation consacré par l'article 28 de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Les droits de l'enfant sont discutés ci-dessous à l'article 24.

¹¹⁵ FRA, «Enquête LGBT dans l'UE: Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne - Les résultats en bref», mai 2013, disponible à l'adresse suivante: http://fra.europa.eu/sites/default/files/eu-lgbt-survey-results-at-a-glance_fr.pdf

membres intéressés pour discuter de bonnes pratiques dans les domaines épinglés comme les plus problématiques dans l'enquête et de mesures politiques appropriées pour répondre aux besoins des personnes LGBT et pour la protection de leurs droits fondamentaux.

La Commission européenne a parrainé et soutenu politiquement l'initiative du gouvernement français d'accueillir la conférence régionale des Nations unies sur les droits des personnes LGBT en Europe en mars 2013. L'événement visait à faire prendre conscience, au plus haut niveau, des violations des droits fondamentaux des personnes LGBT ainsi que de la nécessité de lutter contre la discrimination et la violence fondées sur l'orientation sexuelle et de renforcer la coopération avec la société civile.

Des questions ont été soulevées concernant la situation critique en Lituanie, dont le gouvernement **a interdit la Marche des fiertés** en juin 2013 et présenté plusieurs propositions de loi qui porteraient atteinte aux droits des personnes LGBT. La Commission européenne est déterminée à combattre l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés par les traités.

Droits des personnes appartenant à des minorités

La sauvegarde des **droits des personnes appartenant à des minorités** représente l'une des valeurs fondatrices de l'Union européenne. Le respect de ces droits est explicitement mentionné à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Les articles 21 et 22 de la Charte interdisent toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale et prévoient le respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique par l'Union. Cependant, l'UE ne dispose pas de compétences générales en ce qui concerne les minorités et pour connaître notamment des questions intéressant la définition de la notion de minorité nationale, la reconnaissance du statut de minorité, leur autodétermination et leur autonomie, ainsi que le régime relatif à l'utilisation de langues régionales ou minoritaires. Il appartient par conséquent aux États membres d'utiliser tous les instruments juridiques à leur disposition pour garantir que les droits fondamentaux des minorités vivant sur leur territoire soient effectivement protégés, conformément à leur ordre constitutionnel et aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment des instruments pertinents du Conseil de l'Europe. Par exemple, la surveillance de l'application de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales ¹¹⁶ et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ¹¹⁷ par les États qui y sont parties relève de la mission du Conseil de l'Europe.

Dans le même temps, plusieurs programmes ou actes législatifs de l'UE entendent répondre à **certains problèmes susceptibles de toucher les personnes appartenant à des minorités**,

¹¹⁶ Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, Strasbourg, février 1995, disponible à l'adresse suivante: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H\(95\)10_FCNM_ExplanReport_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H(95)10_FCNM_ExplanReport_fr.pdf).

¹¹⁷ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe, Strasbourg, novembre 1992, disponible à l'adresse suivante: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=FRE&CM=1&NT=148>.

tels que la discrimination et l'incitation à la violence ou à la haine motivées par l'origine raciale, nationale ou ethnique ¹¹⁸. La directive 2000/43/CE établit un cadre juridique contraignant qui interdit la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique dans les domaines de l'emploi et de la formation, de l'enseignement, de la protection sociale (y compris la sécurité sociale et les soins de santé), des avantages sociaux et de l'accès aux biens et services (y compris le logement). Cette directive a été transposée dans l'ordre juridique de chaque État membre et la Commission européenne veille à sa bonne application. La Commission soutient par ailleurs des projets liés aux langues régionales et minoritaires au moyen de plusieurs programmes, notamment dans des domaines tels que l'éducation et la formation, la culture et l'aide à la jeunesse. Le programme «Éducation et formation tout au long de la vie» finance ainsi des projets visant à promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique, que ce soit dans le cadre de ses différents sous-programmes (Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci ou Grundtvig) ou de son programme transversal (activité clé n° 2 «Langues»).

Jurisprudence

Dans l'affaire des déclarations homophobes d'un patron de club de football ¹¹⁹ excluant le recrutement d'un footballeur présenté comme étant homosexuel, la CJUE a observé que le régime de sanctions mis en place en vue de transposer les dispositions de la directive 2000/78/CE sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail dans le droit national d'un État membre doit assurer une protection juridique effective et efficace des droits tirés de celle-ci. La rigueur des sanctions doit être en adéquation avec la gravité des violations qu'elles répriment, notamment en assurant un effet réellement dissuasif. Une sanction purement symbolique ne saurait être considérée comme étant compatible avec la mise en œuvre correcte et efficace de la directive 2000/78/CE. Par conséquent, la CJUE a demandé à la juridiction de renvoi de vérifier le caractère approprié de la sanction dans l'affaire en question, qui consistait en un simple avertissement. La CJUE a estimé que les règles nationales n'étaient pas conformes à la directive 2000/78/CE si, en cas de constatation d'une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle au sens de la directive 2000/78/CE, elles permettent de ne prononcer qu'un avertissement, sans sanctionner la discrimination dans des conditions de fond et de procédure qui confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

En 2013, la CJUE a développé plus avant sa jurisprudence sur l'**interdiction de la discrimination fondée sur l'âge**. Il convient de saluer le fait que, dans sa jurisprudence en la matière, la CJUE fait explicitement référence à l'article 21 de la Charte, qui interdit toute discrimination fondée sur l'âge. Dans l'affaire *HK Danmark/Experian A/S* ¹²⁰, qui consiste en une demande de décision préjudicielle posée par une juridiction danoise sur l'interprétation de la directive 2000/78/

¹¹⁸ Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, JO L 328 du 6.12.2008, p. 55; directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.

¹¹⁹ Arrêt de la Cour du 25 avril 2013 dans l'affaire C-81/12, *Asociația ACCEPT/Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*.

¹²⁰ Arrêt de la Cour du 26 septembre 2013 («Kristensen») dans l'affaire C-476/11, *HK Danmark/Experian A/S*.

CE du Conseil, la question de la licéité du régime professionnel de retraite appliqué par Experian était en jeu. Experian avait en effet créé un régime de retraite assorti de différents taux applicables aux différentes catégories d'âge et soutenait que les régimes de retraite n'étaient pas visés par l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge prévue par la loi antidiscrimination danoise. La CJUE a toutefois considéré que ces régimes de retraite relevaient bien de ladite législation. Elle a conclu que le principe de non-discrimination en fonction de l'âge, consacré par l'article 21 de la Charte et concrétisé par la directive 2000/78/CE, devait être interprété en ce sens qu'il permet un régime professionnel de retraite en vertu duquel un employeur verse, en tant qu'élément de la rémunération, des cotisations de retraite progressives en fonction de l'âge, à condition que la différence de traitement fondée sur l'âge qui en découle soit appropriée et nécessaire pour atteindre un objectif légitime, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier.

L'affaire *Toftgaard*¹²¹ est une autre affaire danoise de discrimination fondée sur l'âge concernant le refus de versement d'un traitement de mise en disponibilité aux fonctionnaires qui ont atteint l'âge de 65 ans et sont éligibles au bénéfice d'une pension de retraite. La loi danoise portant statut des fonctionnaires prévoit un système de *rådighedsløn* (traitement de mise en disponibilité), en vertu duquel, à titre de protection spéciale en cas de congédiement par suite de la suppression de son poste, un fonctionnaire a droit au maintien de son traitement pendant trois ans et continue d'acquies des droits à pension, sous réserve d'être disponible pour toute affectation à un poste de remplacement. M. Toftgaard n'avait pas obtenu de traitement de mise en disponibilité car il avait atteint l'âge de 65 ans et avait droit à une pension. La CJUE a considéré que la directive 2000/78/CE devait être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle les fonctionnaires qui ont atteint l'âge leur permettant de percevoir une pension de retraite ne peuvent, en raison de ce seul fait, bénéficier d'un traitement de mise en disponibilité destiné aux fonctionnaires qui ont été licenciés en raison de la suppression de leur poste.

La CJUE a examiné minutieusement non seulement le régime danois de retraite quant à sa conformité avec la Charte, mais aussi le régime tchèque de retraite, et plus particulièrement **l'aide à la préretraite dans le secteur agricole**. Dans l'arrêt *Soukupova*¹²², rendu sur une question préjudicielle posée par le Conseil d'État tchèque, la CJUE a considéré que, dans la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), les États membres sont tenus, en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, au respect des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, consacrés par l'article 20, l'article 21, paragraphe 1, et l'article 23 de ladite Charte. Lorsqu'ils accordent une aide à la préretraite dans le secteur agricole financée par le FEOGA, les États membres ne sauraient se prévaloir de la différence de traitement qu'ils sont autorisés à maintenir en matière de fixation de l'âge de la retraite dans le domaine de la sécurité sociale.

¹²¹ Arrêt de la Cour du 26 septembre 2013 («Toftgaard») dans l'affaire C-546/11, *Dansk Jurist- og Økonomforbund/ Indenrigs- og Sundhedsministeriet*.

¹²² Arrêt de la Cour du 11 avril 2013 dans l'affaire C-401/11, *Blanka Soukupová/Ministerstvo zemědělství*.

Au contraire, dans le contexte de l'aide à la préretraite pour les agriculteurs âgés, les États membres sont tenus de veiller à l'égalité de traitement entre hommes et femmes et d'interdire toute discrimination fondée sur le sexe. Dans l'affaire en cause, la différence de traitement appliquée par les autorités tchèques, qui consistait à déterminer, en fonction du sexe ou du nombre d'enfants, l'âge à partir duquel cette aide ne pouvait plus être accordée, ne reposait sur aucune justification objective et constituait donc une violation de la Charte ¹²³.

Dans l'affaire *Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA/Région wallonne* ¹²⁴, la Cour constitutionnelle belge avait posé une question préjudicielle pour déterminer si l'octroi d'une quantité plus élevée de certificats verts aux installations de cogénération valorisant principalement des formes de biomasse autres que le bois ou les déchets de bois était conforme au principe d'égalité de traitement et de non-discrimination consacré par les articles 20 et 21 de la Charte. La possibilité de mettre en place des régimes nationaux de soutien à la cogénération et à la production d'électricité au moyen de sources d'énergie renouvelables est prévue à l'article 7 de la directive 2004/8 et à l'article 4 de la directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité. La question qui se pose dans ce contexte est de savoir si la mise en place d'un régime d'aides qui accorde un traitement préférentiel aux centrales de cogénération valorisant principalement des formes de biomasse, au détriment de celles valorisant le bois ou les déchets de bois, est conforme au principe de non-discrimination. Le caractère novateur de l'arrêt réside dans le fait que la CJUE a pour la première fois déclaré que les États membres appliquent le droit de l'UE au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte lorsqu'ils créent et réglementent ces régimes de soutien.

Quant à l'issue de l'affaire, la CJUE a considéré que, dans l'état actuel du droit de l'Union européenne, le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination consacré, notamment, par les articles 20 et 21 de la Charte, ne s'opposait pas à ce que les États membres prévoient une mesure de soutien renforcée susceptible de bénéficier à toutes les installations de cogénération valorisant principalement de la biomasse, à l'exclusion des installations qui valorisent principalement du bois et/ou des déchets de bois. La CJUE a souligné la large marge d'appréciation reconvenue aux États membre par les directives 2001/77 et 2004/8 aux fins de l'adoption et de la mise en œuvre de régimes de soutien destinés à favoriser la cogénération et la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables.

Jugements en matière de discrimination fondée sur l'âge en France et en Allemagne

En France ¹²⁵ et en Allemagne ¹²⁶, des actions ont été intentées en justice dans des affaires de discrimination fondée sur l'âge. En France, l'affaire concernait une loi nationale prévoyant qu'un agent des industries électriques et gazières nationales âgé de 65 à 67 ans pouvait être mis à la retraite à l'initiative de l'employeur. L'affaire allemande concernait un règlement de l'État sur les inspecteurs et experts officiels habilités qui prévoyait une limite d'âge absolue de 70 ans. Dans les deux cas, les juridictions nationales ont décidé que la limite d'âge constituait une discrimination fondée sur l'âge au sens de l'article 21, mais que la différence de traitement était justifiée au titre de l'article 52 de la Charte, qui énonce que toute limitation des droits fondamentaux doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel de ces droits. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnu par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Le Conseil d'État français a décidé que la limitation était justifiée parce que la limite d'âge est nécessaire pour favoriser l'accès à l'emploi par une meilleure répartition entre les générations. La Cour administrative allemande a décidé que la sécurité publique justifiait la différence de traitement.

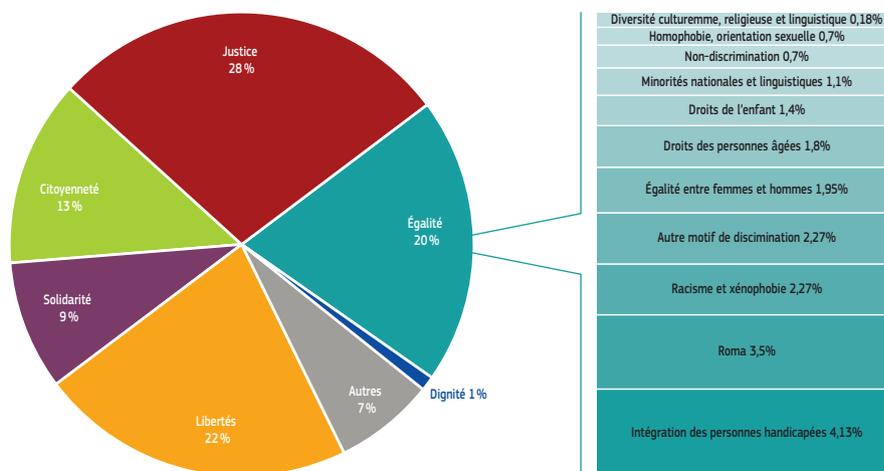
¹²³ Voir aussi le chapitre 2, Applicabilité de la Charte aux États membres, du Rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux.

¹²⁴ Arrêt de la Cour du 26 septembre 2013 dans l'affaire C-195/12, *Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA/Région wallonne*.

¹²⁵ Arrêt du Conseil d'État (France) du 13 mars 2013 dans l'affaire n° 352393 ECLI FR CESSR 2013 352393.20130313, *M^{me} A/État français*.

¹²⁶ Arrêt de la Cour administrative de Hesse (*Hessischer Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat*) du 7 août 2013 dans l'affaire 7 C 897/13.N.

Lettres



Article 24: les droits de l'enfant

En ce qui concerne l'article 24 de la Charte sur les droits de l'enfant, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre des mesures ¹²⁷ énoncées dans le **programme de l'UE en matière de droits de l'enfant** ¹²⁸.

Législation

La proposition de la Commission européenne concernant une **directive relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales** ¹²⁹ permettra aux enfants de bénéficier de l'assistance obligatoire d'un avocat tout au long de la procédure pénale. Cela implique que les enfants ne peuvent renoncer à leur droit de se faire assister par un avocat afin d'éviter qu'une mauvaise compréhension des conséquences de leurs actes ne les pousse à prendre cette décision. Les enfants bénéficieront aussi d'autres garanties comme le fait d'être informés rapidement de leurs droits, d'être assistés par leurs parents (ou d'autres personnes adéquates), de ne pas être

¹²⁷ Pour l'état d'avancement des onze actions entreprises pour mettre en œuvre le programme de l'UE en matière de droits de l'enfant, voir http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/eu_agenda_state_of_play_2013_fr.pdf

¹²⁸ Communication de la Commission européenne: Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant, COM(2011) 60 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0060:fr:NOT>.

¹²⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales, COM(2013) 822 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0822:FIN:FR:PDF>.

interrogés en audience publique, d'être soumis à un examen médical et d'être séparés des détenus adultes s'ils sont privés de liberté ¹³⁰.

Parallèlement à la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ¹³¹ et à la législation de 2011 sur les abus sexuels commis sur des enfants et l'exploitation et la traite d'êtres humains, cette proposition contribuera à créer un système judiciaire plus adapté à tous les enfants concernés par une procédure judiciaire.

Des modifications techniques au code frontières Schengen ont été adoptées par le règlement (UE) n° 610/2013 ¹³² qui prévoit, entre autres, que les programmes de formation des garde-frontières comprennent une formation spécialisée à la détection et à la gestion des cas impliquant des personnes vulnérables, telles que des mineurs non accompagnés et des victimes de la traite des êtres humains.

Le délai de transposition de la **directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie** ¹³³ a expiré en décembre 2013. À ce jour, cinq États membres (le Luxembourg, l'Estonie, la Croatie, la France et la Suède) ont notifié une transposition intégrale et dix États membres (la Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie, l'Autriche, la Pologne, la Slovénie, la Slovaquie et la Finlande), une transposition partielle de la directive. En janvier 2014, onze procédures d'infraction ont été ouvertes pour non-communication des mesures de transposition de la directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants. Les mises en demeure ont été envoyées aux États membres n'ayant pas communiqué de mesures de transposition.

¹³⁰ Voir aussi la recherche actuelle de la FRA sur les formes de participation des enfants aux procédures judiciaires pénales et civiles. Les pratiques de participation des enfants aux procédures judiciaires varient considérablement entre les États membres de l'UE. On manque de normes et de lignes directrices claires et cohérentes quant aux modalités de participation des enfants. En 2011, la Commission européenne a souligné, dans le programme de l'UE en matière de droits de l'enfant, que la promotion d'une justice adaptée aux enfants était au cœur de son action. Par conséquent, la FRA réalise actuellement une étude, en collaboration étroite avec la Commission européenne, sur les pratiques et les modalités de participation des enfants aux procédures judiciaires qui doivent être conformes aux lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. De plus amples informations sont disponibles (en anglais) à l'adresse suivante: <http://fra.europa.eu/en/project/2012/children-and-justice>.

¹³¹ Directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JO L 315 du 14.11.2012.

¹³² Règlement (UE) n° 610/2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), la convention d'application de l'accord de Schengen, les règlements (CE) n° 1683/95 et (CE) n° 539/2001 du Conseil et les règlements (CE) n° 767/2008 et (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil, JO L 182 du 29.6.2013.

¹³³ Directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, JO L 335 du 17.12.2011, p. 1.

Action politique

Le **8^e Forum européen sur les droits de l'enfant** a essentiellement porté sur le **soutien aux systèmes intégrés de protection des enfants par la mise en œuvre du programme de l'UE** ¹³⁴. Des représentants de toute une série d'organisations concernées par les systèmes nationaux de protection des enfants issus de tous les États membres, notamment les autorités chargées de la justice, des affaires sociales, de la santé et de l'enseignement, ainsi que des membres du Parlement européen, des ONG, des experts et des professionnels travaillant pour et avec des enfants ont échangé des bonnes pratiques et apporté leur contribution à de futures lignes directrices européennes sur les systèmes de protection des enfants. Le Forum a souligné l'importance des systèmes intégrés de protection des enfants pour répondre efficacement et en toute circonstance aux divers besoins dans ce domaine. Pour cela, une bonne coopération entre l'ensemble des acteurs et la nécessité d'équipes pluridisciplinaires de professionnels spécialement formés sont considérés comme des éléments essentiels à tout système de protection des enfants, parallèlement à une collecte adéquate et au partage des données et des informations. Tout en confirmant la nécessité d'une approche globale de la protection des enfants, le Forum a organisé des séances spécifiques sur la manière de garantir au mieux l'intérêt supérieur de l'enfant en cas d'enlèvement parental transfrontalier, de répondre aux besoins des enfants migrants, de protéger les enfants de l'intimidation et de la cyberintimidation et de préserver les filles des mutilations génitales féminines (MGF).

En janvier 2013, la Commission européenne a créé un **groupe informel d'experts des États membres sur les droits de l'enfant** ¹³⁵. Il s'agit là d'une nouvelle avancée renforçant la coopération et le dialogue avec les parties prenantes, en plus du Forum européen annuel sur les droits de l'enfant. À travers le groupe d'experts, la Commission européenne continue de soutenir les efforts des États membres visant à promouvoir l'échange de bonnes pratiques, la coopération et la communication avec et entre les autorités nationales chargées de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant. Le groupe s'est réuni à trois reprises en 2013 et la Commission européenne a présenté de nouveaux instruments juridiques et de nouvelles politiques en rapport avec les droits de l'enfant dans des domaines tels que la justice, les affaires intérieures, l'emploi et l'éducation. Le contexte international global a également été discuté, notamment le troisième protocole facultatif à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant ¹³⁶ (qui permet aux enfants d'introduire des plaintes individuelles) et l'observation générale n° 14 ¹³⁷ du Comité des droits de l'enfant (droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale).

¹³⁴ Pour de plus amples informations (en anglais) sur le 8^e Forum européen sur les droits de l'enfant, voir http://ec.europa.eu/justice/events/child-forum-2013/index_en.htm.

¹³⁵ Voir aussi le groupe d'experts des États membres sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance, qui travaille sur une proposition d'un cadre européen de qualité de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance.

¹³⁶ Protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, disponible à l'adresse suivante : https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/ctc_4-11d.pdf.

¹³⁷ Comité des droits de l'enfant des Nations unies, observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, paragraphe 1), voir <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>.

En ce qui concerne la traite des êtres humains, une **plateforme européenne de la société civile de lutte contre la traite des êtres humains** a été lancée en mai 2013 pour rassembler plus de cent organisations de la société civile, parmi lesquelles des organisations de défense des droits de l'enfant issues des États membres et de pays tiers. Cette action est l'une des dernières à avoir été menée dans le cadre de la «**stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016**»¹³⁸, qui complète la **directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène**. La directive adopte une approche intégrée, holistique et basée sur les droits de l'homme, en accordant une attention particulière aux droits de l'enfant¹³⁹.

En 2012, la Commission européenne a adopté la **Stratégie européenne pour un internet mieux adapté aux enfants**¹⁴⁰, qui vise à doter les enfants des compétences numériques et des outils nécessaires afin qu'ils puissent utiliser l'internet à leur avantage, de façon sûre et responsable. La stratégie préconise de faire intervenir de multiples acteurs. Plusieurs opérateurs industriels ont été approchés au cours de l'année 2013 pour produire des appareils et des services adaptés aux enfants et aux jeunes dans le cadre de la coalition des P.-D.G. pour faire de l'internet un endroit plus sûr pour les enfants. La Commission européenne a l'intention de poursuivre ces démarches, en les alignant sur les initiatives existantes et en développant des partenariats avec l'industrie et les tierces parties concernées. Le Programme pour un internet plus sûr 2009-2013 a été le principal instrument de mise en œuvre de la Stratégie pour un internet mieux adapté aux enfants. Les actions futures seront financées par le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, qui soutiendra la création et le fonctionnement d'une infrastructure de services numériques pour des centres pour un internet plus sûr.

La Commission européenne a publié une vaste **étude sur les enfants portés disparus dans l'UE**¹⁴¹ en décembre 2013. L'étude cartographie la situation des enfants portés disparus pendant la période 2009-2012 dans les 27 États membres de l'UE et les réponses apportées à ce phénomène. Elle met en évidence le caractère disparate des définitions et des procédures utilisées par les États membres et l'existence de données à géométrie variable. Elle souligne l'ampleur du problème, étant donné que le nombre de cas d'enfants portés disparus ayant fait l'objet d'un signalement officiel en 2011 atteint le quart de million. L'étude conclut qu'il y a tout lieu d'améliorer la collecte des données, notamment en utilisant des définitions communes, le signalement des cas et la coordination des actions entreprises par les différents services des systèmes nationaux de protection des enfants. Elle formule en outre des recommandations pour élargir le type de données enregistrées afin de comprendre les causes sous-jacentes des disparitions,

¹³⁸ Communication de la Commission européenne: La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19.6.2012.

¹³⁹ Sur la traite des êtres humains, voir ci-dessus, Article 5: interdiction de l'esclavage et du travail forcé, y compris la traite des êtres humains.

¹⁴⁰ Communication intitulée «Stratégie européenne pour un internet mieux adapté aux enfants», COM(2012) 196 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0196:FIN:FR:PDF>.

¹⁴¹ L'étude sur les enfants portés disparus dans l'UE est disponible (en anglais) à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf.

permettre une prévention ciblée et un suivi adéquat des affaires et mieux faire connaître les services disponibles, notamment les numéros d'appel spéciaux 116 000 pour les enfants portés disparus.

La Commission européenne a intensifié ses efforts pour **soutenir la création des numéros d'appel spéciaux 116 000 restants pour les enfants portés disparus**. À cet effet, et pour améliorer la qualité des numéros d'appel spéciaux existants, elle a octroyé un montant total de 4,5 millions d'euros au titre du programme Daphné III à des organisations dans 18 États membres. Après l'ouverture de quatre nouveaux numéros d'appel spéciaux en 2013, ce dispositif était disponible dans 26 États membres à la fin de l'année ¹⁴².

La **recommandation intitulée «Investir dans l'enfance pour briser le cercle de l'inégalité»** ¹⁴³ appelle les États membres à intensifier les investissements sociaux ciblant les enfants et explique comment mieux mobiliser les instruments financiers de l'UE pour faire en sorte que les enfants puissent débiter de manière optimale dans l'existence et qu'ils ne soient pas pris au piège de l'inégalité. La recommandation s'inscrit dans une approche basée sur les droits et s'appuie sur les valeurs essentielles des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrées par l'article 1^{er} de la Charte. Elle invite les États membres à traiter la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants sous l'angle des droits des enfants, à s'appuyer sur la Charte et la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et à veiller à ce que ces droits soient respectés, protégés et exercés. La recommandation est axée sur trois piliers, qui couvrent l'accès aux ressources adéquates (accès au marché du travail pour les parents, complément au revenu), l'accès à des services de qualité abordables (comme l'accueil de l'enfance, l'éducation, les soins de santé, le logement et les services sociaux) et le droit des enfants à participer à la vie sociale. La recommandation se concentre sur les mesures de prévention, en mettant l'accent en particulier sur les enfants les plus menacés en raison de nombreux désavantages, par exemple les enfants roms ¹⁴⁴ ou les enfants de migrants ¹⁴⁵.

Les enfants sont au cœur des efforts de l'UE visant à éliminer les mutilations génitales féminines (MGF). Le 25 novembre, la Commission européenne a annoncé, dans sa **communication**

¹⁴² De plus amples informations sur les numéros d'appel spéciaux 116 000 sont disponibles (en anglais) à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/hotline/index_en.htm.

¹⁴³ *Recommandation de la Commission européenne du 20 février 2013 intitulée «Investir dans l'enfance pour briser le cercle de l'inégalité», JO L 59 du 23.2.2013, p. 5.*

¹⁴⁴ Sur les enfants roms, voir ci-dessus, «Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms», à l'article 21 sur la non-discrimination.

¹⁴⁵ Voir également les références aux droits des enfants dans les autres communications qui font partie du «paquet investissements sociaux», comme la communication de la Commission européenne intitulée «Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020», COM(2013) 83, qui souligne l'importance de cibler les fonds pour investir dans l'enfance, et le document de travail des services de la Commission SWD(2013) 42 intitulé «Lutter contre le problème des sans-abri dans l'Union européenne » (en anglais), qui accompagne cette communication et attire en particulier l'attention sur la situation des enfants sans abri.

intitulée «Vers l'éradication des mutilations génitales féminines»¹⁴⁶, une nouvelle campagne en vue de l'élimination des mutilations génitales féminines dans l'UE et le reste du monde. Cette pratique, reconnue sur le plan international comme une violation des droits de la femme et comme une forme de maltraitance des enfants, aurait fait 500 000 victimes rien que dans l'UE, et plus de 125 millions dans le monde entier. Pour lutter contre les mutilations génitales féminines, la Commission européenne tirera pleinement parti des fonds futurs de l'UE pour soutenir la prévention de cette pratique; améliorer l'aide aux victimes; soutenir les professionnels de la santé ainsi que l'application, au niveau national, des lois réprimant les MGF; et améliorer la protection des femmes à risque dans le cadre législatif de l'UE en matière d'asile. La Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure se sont également engagés à promouvoir l'élimination des MGF dans le monde par un dialogue bilatéral et multilatéral. Enfin, la Commission européenne soutiendra de nouvelles recherches sur le nombre de femmes et de filles à risque. Afin d'échanger les bonnes pratiques, la Commission européenne a organisé une session spécifique du 8^e Forum sur les droits de l'enfant axée sur le rôle des systèmes de protection des enfants pour préserver les filles des mutilations génitales.

Jurisprudence

Dans l'affaire *MA et autres/Secretary of State for the Home Department*¹⁴⁷, la Cour a jugé que, pour interpréter les dispositions du règlement Dublin II¹⁴⁸ déterminant l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans plusieurs États membres par un mineur non accompagné, il y a lieu de considérer comme État responsable l'État où le mineur séjourne après y avoir présenté sa demande. La disposition applicable du règlement Dublin II énonce simplement que l'État membre responsable de l'examen de la demande est celui où le mineur a présenté sa demande d'asile, sans préciser s'il s'agit là de la première demande introduite par le mineur dans un État membre, ou de la demande la plus récente présentée dans un autre État membre. Dans son arrêt, la Cour souligne que cette disposition doit être interprétée à la lumière de l'article 24 de la Charte, qui énonce que, dans tous les actes relatifs aux enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Or, les mineurs non accompagnés formant une catégorie de personnes particulièrement vulnérables, il importe de ne pas prolonger plus que strictement nécessaire la procédure de détermination de l'État membre responsable, ce qui implique qu'ils ne soient pas transférés vers un autre État membre. L'interprétation de ladite disposition du règlement Dublin II à la lumière de la Charte désigne donc l'État membre où le mineur séjourne après avoir présenté sa demande d'asile comme l'État responsable de l'examen de cette demande, même si une demande antérieure a déjà été introduite dans un autre État membre.

¹⁴⁶ Communication de la Commission européenne du 25.11.2013 intitulée «Vers l'éradication des mutilations génitales féminines», COM(2013) 833, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_based_violence/131125_fgm_communication_fr.pdf.

¹⁴⁷ Arrêt de la Cour du 6 juin 2013 dans l'affaire C-648/11, *MA, BT, DA/Secretary of State for the Home Department*.

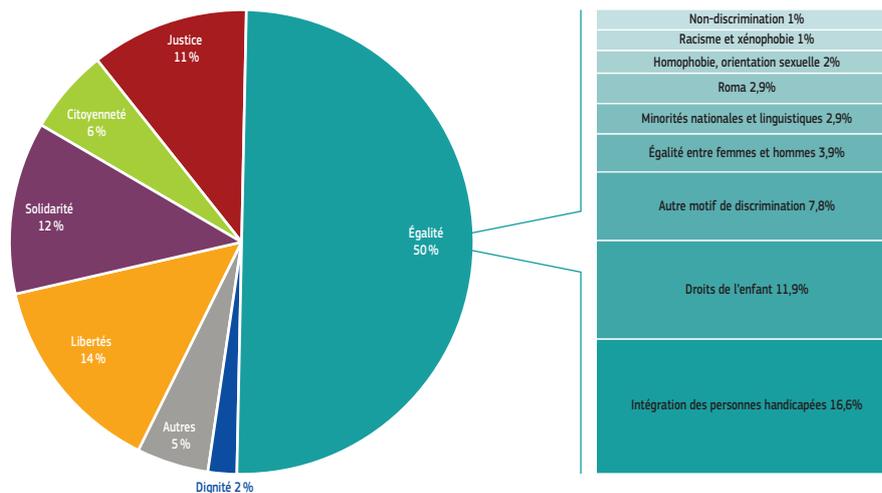
¹⁴⁸ Pour une analyse du règlement Dublin II de refonte adopté et du système de Dublin sous l'angle de l'interdiction de la torture et des traitements ou peines inhumains ou dégradants, voir ci-dessus, Article 4.

Arrêt de la Cour suprême de la République tchèque¹⁴⁹

Un tribunal de première instance tchèque a décidé de priver un père de ses droits et responsabilités parentaux après qu'il a été condamné pour meurtre. Cette décision a été confirmée par la cour d'appel. En deuxième degré, le père avait fait valoir que les tribunaux n'avaient pas interrogé sa fille. La Cour suprême, se référant à la jurisprudence de la CJUE¹⁵⁰ relative au règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil et à l'article 24 de la Charte, a conclu que, bien que chaque enfant ait le droit de donner son avis et d'être entendu, un interrogatoire ne saurait être obligatoire dans tous les cas, mais qu'il devait être envisagé dans le respect des intérêts intrinsèques de chaque enfant. La Cour suprême a jugé que la décision des tribunaux de ne pas interroger les enfants, compte tenu de leur âge et du préjudice que l'interrogatoire porterait à leur santé mentale, n'était pas contraire à l'article 24 de la Charte.

L'arrêt illustre bien l'obligation qui incombe au juge national et à la CJUE d'adopter une interprétation allant dans le sens de la Charte dans les affaires où le droit de l'UE peut être interprété de plusieurs manières.

Pétitions



Article 26: intégration des personnes handicapées

La Charte prévoit que l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté. L'article 53 de la Charte sur le niveau de protection met celui-ci en rapport, entre autres, avec «le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres».

Conventions internationales

L'UE a adhéré à la **convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées** («la CNUDPH») le 22 janvier 2011 en vertu de la décision 2010/48/CE du Conseil. Cela implique que lorsqu'elle légifère et élabore ses politiques, l'UE doit, dans la limite de ses compétences, mettre en œuvre et respecter les droits reconnus par ladite convention.

¹⁴⁹ Arrêt de la Cour suprême de la République tchèque (*Nejvyšší soud*) du 22 mai 2013 dans l'affaire 30 Cdo 1376/2012, *Municipalité d'Olomouc/Office de l'avocat régional*.

¹⁵⁰ Arrêt de la Cour du 22 décembre 2010 dans l'affaire C-491/10 PPU, *Aguirre Arraga*.

La CNUDPH prévoit que les États parties renforcent, désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la CNUPDH (article 33, paragraphe 2). À cette fin, et conformément au point 13 du code de conduite entre le Conseil, les États membres et la Commission énonçant les modalités internes relatives à l'application par l'Union européenne de la CNUPDH, la Commission européenne a proposé en 2012 que les cinq entités suivantes forment ensemble le «**cadre de l'UE**»:

- la commission des pétitions du Parlement européen;
- le Médiateur européen;
- l'Agence des droits fondamentaux de l'UE;
- le Forum européen des personnes handicapées; et
- la Commission européenne.

Le Conseil a approuvé la proposition de la Commission du 29 octobre 2012 ¹⁵¹.

Les activités du cadre de l'UE concernent la mise en œuvre de la convention:

i) à l'égard de la législation et des politiques de l'UE dans les domaines dans lesquels les États membres ont transféré des compétences à l'UE; et

ii) au sein des institutions de l'UE elles-mêmes agissant comme administration publique, par exemple en ce qui concerne l'interaction avec les citoyens et les questions de personnel.

Le cadre de l'UE complète les cadres nationaux et les mécanismes indépendants qui assurent, à titre principal, la promotion, la protection et le suivi de la CNUPDH dans les États membres.

Lors de ses premières réunions en 2013 (en janvier et en mai), le cadre de l'UE a pris une série de décisions sur son organisation, notamment le rôle du secrétariat et de la présidence et les méthodes de travail du cadre. La Commission européenne a été chargée d'assurer le secrétariat du cadre pour une période de deux ans, à l'issue de laquelle cette décision serait réévaluée. Pendant la même période, le Forum européen des personnes handicapées présidera les réunions du cadre. En 2013, la Commission européenne a organisé le **quatrième Forum de travail** sur la mise en œuvre de la CNUDPH, axé sur les rapports adressés au Comité des droits des personnes handicapées et leur examen par celui-ci, sur la protection des droits des personnes handicapées et la procédure de communication individuelle prévue par le protocole facultatif, et sur la complémentarité et la coopération entre le cadre de l'UE et les cadres mis en place par les États membres.

¹⁵¹ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2015491%202012%20INIT>.

Par ailleurs, l'article 35 de la CNUDPH prévoit que chaque (État) partie doit présenter au Comité des droits des personnes handicapées un **rapport détaillé sur les mesures qu'elle a prises pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la convention** et sur les progrès accomplis à cet égard. En tant que point de contact pour la mise en œuvre de la CNUDPH par l'UE, la Commission européenne a rédigé en 2013 le rapport concernant l'Union. Celui-ci aborde les questions régies par la CNUDPH qui relèvent de la compétence de l'UE. Centré sur les compétences de l'UE, il examine la mise en œuvre de la législation, des politiques et d'autres mesures de l'UE ainsi que leurs effets sur l'exercice des droits consacrés par la convention. Il met également en évidence les difficultés liées au processus de mise en œuvre. Le rapport est censé être étayé par les données statistiques disponibles.

La Commission européenne a également participé à la **6^e session de la conférence des États parties à la CNUDPH** qui a eu lieu à New York en juillet 2013. La conférence avait pour thème principal «Assurer un niveau de vie adéquat: autonomisation et participation des personnes handicapées dans le cadre de la CDPH». À cette occasion, la Commission européenne a fait une déclaration au nom de l'Union dans laquelle elle a souligné l'importance de la coopération et de la coordination entre l'Union et les États membres, dans le respect du devoir de coopération loyale.

Chaque année, la Commission européenne présente un **rapport du groupe de haut niveau sur le handicap concernant la mise en œuvre de la CNUDPH**. Ce rapport, rédigé sur la base des contributions des 28 États membres de l'UE, de la Norvège et de diverses organisations de la société civile et de délégués à la protection des données dans l'ensemble de l'UE, fait le point sur les progrès réalisés dans la ratification et la mise en œuvre de la convention dans l'UE et ses États membres. En 2013, le rapport comprenait aussi un chapitre thématique consacré spécialement au handicap et à la coopération au développement et contenant des informations détaillées sur la mise en œuvre de l'article 32 de la CNUDPH ¹⁵². La Commission européenne a aussi accueilli une réunion de consultation régionale européenne en vue de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies sur le handicap et le développement qui a eu lieu à New York le 23 septembre 2013. Le compte rendu de la réunion contient des suggestions très favorables pour mieux prendre en considération les besoins des personnes handicapées dans le programme de développement pour l'après-2015.

Législation

En ce qui concerne l'objectif d'accessibilité, la Commission européenne a continué d'étudier la possibilité de proposer un **acte législatif sur l'accessibilité**. Une telle initiative favorable aux entreprises, abordée dans la perspective du marché intérieur et traitant de problèmes de fragmentation du marché, aurait pour but d'améliorer le marché des biens et services accessibles aux personnes handicapées et âgées, sur la base du principe de «conception universelle».

¹⁵² Le rapport intégral est disponible (en anglais) à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-5.

La Commission européenne a également suivi l'évolution des discussions au Parlement européen et au Conseil sur la proposition de **directive relative à l'accessibilité des sites web** ¹⁵³. La proposition, dont le fondement juridique repose sur le marché intérieur, établit un ensemble harmonisé de règles afin d'améliorer l'accessibilité globale des sites web d'une série d'organismes du secteur public dans toute l'Union.

La Commission européenne a invité les États membres à lui communiquer des informations sur les mesures qu'ils ont prises pour faire en sorte que les utilisateurs finaux handicapés bénéficient de solutions adaptées leur assurant l'égalité d'accès au numéro d'appel d'urgence 112, compte tenu de certains aspects tels que la vitesse, la mobilité, la fiabilité, la couverture ou le traitement linguistique. L'article 26, paragraphe 4, de la **directive «service universel»** ¹⁵⁴ comporte des mesures en faveur des personnes handicapées, qui concrétisent l'article 26 de la Charte. La disposition fait obligation aux États membres de veiller à ce que les utilisateurs finaux handicapés aient un accès équivalent au numéro 112. Sur les 27 réponses reçues, 11 États membres ont mentionné l'existence d'autres moyens que la voix pour accéder aux services d'urgence ¹⁵⁵.

Action politique

En 2013, la Commission européenne a également poursuivi la mise en œuvre de la **stratégie européenne en faveur des personnes handicapées** qui couvre la période 2010-2020 ¹⁵⁶. Cette stratégie vise à permettre aux personnes handicapées d'exercer l'ensemble de leurs droits et de tirer pleinement parti de leur participation à la société et à l'économie européenne, sur un pied d'égalité avec les autres personnes. La stratégie a également pour but de faciliter la mise en œuvre de la CNUDPH au niveau de l'UE et de soutenir les États membres dans ce processus. Elle comprend un train de mesures pour 2010-2015 dans huit grands domaines: l'accessibilité, la participation, l'égalité, l'emploi, l'éducation et la formation, la protection sociale, la santé et l'action extérieure de l'UE.

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a commandé une étude en 2013 sur les politiques des États membres en faveur des

Hongrie: les fonds de l'UE et le processus de désinstitutionnalisation

Dans ses observations finales sur le rapport périodique initial de la Hongrie, le **Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies**, l'organe d'experts indépendants qui surveille l'application, par les États parties, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, a critiqué le fait que la Hongrie utilise des **fonds de l'UE** pour construire de vastes institutions sociales pour personnes handicapées dans un cadre communautaire, ce qui n'est pas conforme à l'objectif de désinstitutionnalisation énoncé dans la CNUDPH. Le Comité des Nations unies a noté avec inquiétude que la «Hongrie s'est donné 30 ans pour réaliser son plan de désinstitutionnalisation. Il est en outre préoccupé par le fait que l'État partie a alloué des ressources disproportionnées, provenant notamment des fonds régionaux de l'Union européenne, à la reconstruction de grandes institutions, ce qui perpétuera la ségrégation, par comparaison aux ressources allouées à la création de réseaux communautaires de services de soutien». Le Comité est préoccupé par le fait que «la Hongrie ne fournit pas des services de soutien suffisants et adéquats dans les communautés locales pour permettre aux personnes handicapées de vivre de manière indépendante en dehors d'un cadre institutionnel résidentiel». La Commission européenne a reçu en 2013 plusieurs plaintes d'ONG sur le fait que la Hongrie utilise des fonds de l'UE pour construire de vastes institutions conduisant à la ségrégation des personnes handicapées. Des mesures sont prises pour garantir que les **Fonds structurels** soutiennent le processus de désinstitutionnalisation de la meilleure manière possible au cours de la prochaine période de programmation 2014-2020.

¹⁵³ Proposition de directive relative à l'accessibilité des sites web d'organismes du secteur public, COM(2012) 721 final.

¹⁵⁴ Directive 2002/22/CE du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), telle que modifiée par la directive 2009/139/CE, JO L 108 du 24.4.2002, p. 21.

¹⁵⁵ Au Danemark, en Espagne, au Luxembourg, en Autriche, en Suède, en Slovénie, au Royaume-Uni, en France et en Islande, les services 112 peuvent être contactés par SMS. La Finlande introduira une telle possibilité en 2015. L'Allemagne, l'Espagne (pour partie), la Belgique, la France et le Luxembourg ont mentionné la télécopie. Dans les États membres suivants, d'autres moyens d'accès sont disponibles: la conversation en ligne en Espagne; le SMS en temps réel aux Pays-Bas; le relais textuel au moyen de terminaux appropriés au Royaume-Uni et en République tchèque; le protocole WAP en Slovénie. La France, la Hongrie et l'Autriche permettent un accès non vocal aux services d'urgence à un autre numéro que le 112. Sept États membres ont fait état de projets ou d'essais en cours pour introduire, dans un proche avenir, d'autres possibilités pour les utilisateurs finaux handicapés (comme le SMS ou la vidéo).

¹⁵⁶ Communication de la Commission européenne intitulée «Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées: un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves», COM(2010) 636 final, disponible à l'adresse suivante:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:FR:PDF>.

enfants ¹⁵⁷ handicapés ¹⁵⁸. L'étude a mis en évidence une large reconnaissance des droits des enfants handicapés par les systèmes juridiques nationaux, à travers une législation générale ou spécifique. Cependant, l'exercice pratique de ces droits semble problématique dans la plupart des États membres en raison des obstacles rencontrés par les enfants handicapés dans la vie de tous les jours.

Jurisprudence

La nouvelle jurisprudence de la CJUE relative à la **définition du handicap** mérite d'être relevée. Dans les affaires jointes *Ring et Skouboe Werg* ¹⁵⁹, la CJUE a interprété la directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail à la lumière de l'article 1^{er} de la CNUDPH et du concept de handicap qui y figure. Dans son arrêt, la CJUE a jugé que la directive 2000/78/CE du Conseil fait obstacle à une disposition nationale suivant laquelle un employeur peut mettre fin au contrat de travail avec un préavis réduit pour cause d'absence due à une maladie lorsque celle-ci résulte d'un handicap. Une large interprétation est ainsi réservée à la notion de handicap, qui couvre une limitation résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychologiques et qui entrave la participation de la personne concernée à la vie professionnelle. La CJUE s'est donc écartée de la définition restrictive donnée précédemment dans l'arrêt *Chacón Navas* ¹⁶⁰. Elle a clairement affirmé qu'un travailleur salarié incapable de travailler pendant une longue période en raison de son handicap ne peut être licencié si la possibilité de prévoir un aménagement raisonnable pour ce travailleur et de le réintégrer à son poste de travail n'a pas été envisagée.

Cette jurisprudence a été confirmée quelques mois plus tard dans une affaire concernant des **procédures d'infraction à l'encontre de l'Italie**. La Commission européenne a intenté un recours en manquement à l'encontre de l'Italie devant la CJUE ¹⁶¹ au motif que l'Italie avait transposé la directive 2000/78/CE dans son droit national sans faire en sorte que les garanties et les aménagements prévus concernant le traitement des personnes handicapées au travail s'appliquent à toutes les personnes handicapées, tous les employeurs et tous les aspects de la relation de travail. De plus, l'application de la législation italienne en la matière dépend de l'adoption de mesures ultérieures par les autorités locales ou de la conclusion de conventions spéciales entre ces autorités et les employeurs et ne confère donc pas aux personnes handicapées des droits qui pourraient être directement invoqués en justice. Dans son arrêt, la CJUE a adopté la même définition large du «handicap» que dans les affaires jointes *Ring et Skouboe Werg*, en se

¹⁵⁷ Sur les droits de l'enfant, voir ci-dessus, Article 24.

¹⁵⁸ Parlement européen, Politiques des États membres en faveur des enfants handicapés, 2013, disponible (en anglais) à l'adresse suivante: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474416/IPOL-LIBE_ET\(2013\)474416_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474416/IPOL-LIBE_ET(2013)474416_EN.pdf).

¹⁵⁹ Arrêt de la Cour du 11 avril 2013 dans les affaires jointes C-335/11 et C-337/11, *HK Danmark, agissant pour Jette Ring/Dansk almennyttigt Boligselskab (C-335/11)* et *HK Danmark, agissant au nom de Lone Skouboe Werge/Dansk Arbejdsgiverforening, agissant pour Pro Display A/S (C-337/11)*.

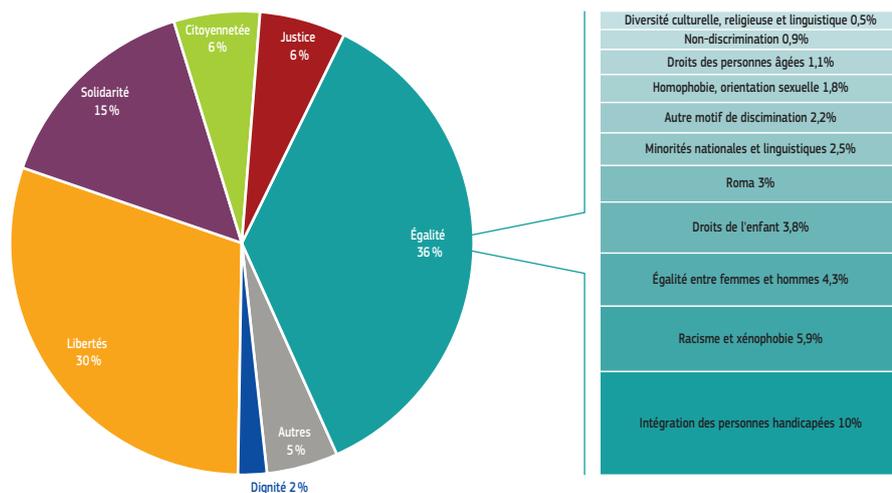
¹⁶⁰ Arrêt de la Cour du 11 juillet 2006 dans l'affaire C-13/05, *Sonia Chacón Navas/Eurest Colectividades SA*.

¹⁶¹ Arrêt de la Cour du 4 juillet 2013 dans l'affaire C-312/11, *Commission européenne/Italie*.

référant au concept de handicap dans la CNUDPH. Elle s'est également référée à la CNUDPH pour interpréter le concept d'«aménagements raisonnables», qui sont les ajustements nécessaires, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales. Pour se conformer à l'exigence d'aménagement raisonnable, les États membres doivent faire obligation aux employeurs d'adopter des mesures efficaces et pratiques (aménagement des locaux, adaptation des équipements, du rythme de travail ou répartition des tâches), en prenant en considération chaque situation individuelle, pour permettre à toute personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée sans imposer à l'employeur une charge disproportionnée. La CJUE a souligné que cette obligation vise tous les employeurs. Il ne suffit pas que les États membres prévoient des mesures de soutien et d'incitation: ils doivent imposer à tous les employeurs d'adopter des mesures efficaces et pratiques, en fonction des besoins dans une situation donnée.

Après avoir examiné les diverses mesures adoptées par l'Italie pour intégrer les personnes handicapées dans le monde du travail, la CJUE a estimé que l'Italie avait manqué à son obligation, puisque ces mesures, mêmes considérées globalement, n'imposaient pas à tous les employeurs d'adopter des mesures efficaces et pratiques, en fonction des besoins dans une situation donnée, en faveur de toutes les personnes handicapées, de manière à couvrir les différents aspects du travail et leur permettre d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou encore de suivre une formation.

Questions



Un système de carte d'handicapé basé sur un modèle européen reconnu mutuellement

Le rapport 2013 de la Commission européenne sur la citoyenneté comprend une action spécialement consacrée aux citoyens handicapés. Cette action (n° 6) vise à faciliter la mobilité des personnes handicapées à l'intérieur de l'UE. À cet effet, la Commission européenne lancera une initiative pilote, prévue pour les 3^e et 4^e trimestres 2014, afin d'élaborer un système de carte d'handicapé basé sur un modèle européen reconnu mutuellement, qui permettra aux personnes handicapées qui voyagent dans d'autres pays de l'UE d'être traitées de la même manière que les ressortissants nationaux pour ce qui est de l'accès à la culture, du tourisme, des transports et des loisirs.

Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise

Droit de négociation et d'actions collectives

Droit d'accès aux services de placement

Protection en cas de licenciement injustifié

Conditions de travail justes et équitables

Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail

Vie familiale et vie professionnelle

Sécurité sociale et aide sociale

Protection de la santé

Accès aux services d'intérêt économique général

Protection de l'environnement

Protection des consommateurs

4/

SOLIDARITÉ

Solidarité

La Commission européenne a soumis des **propositions exigeant des États membres qu'ils mettent en place des mécanismes de recours collectif**. Ces propositions permettent aux consommateurs de regrouper des actions en justice similaires dans une action en justice unique.

La Commission européenne a adopté le **paquet «sécurité des produits et surveillance du marché»**. Ce train de mesures garantit un niveau élevé de santé publique et de protection du consommateur par un renforcement des moyens de s'attaquer aux produits dangereux et non conformes.

En 2013, le délai de **transposition de la directive relative aux droits des consommateurs** est venu à échéance. En d'autres termes, l'ensemble des États membres doit avoir à présent transposé la nouvelle réglementation dans sa législation nationale. La directive relative aux droits des consommateurs protège les consommateurs, en particulier ceux qui effectuent des achats sur l'internet. La directive garantit entre autres un droit de rétractation de 14 jours.

Le délai de transposition de la directive 2010/32/UE du Conseil du 10 mai 2010 portant application de l'accord-cadre relatif à la **prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire** conclu par l'HOSPEEM et la FSESP a également expiré en 2013. L'objet de cette directive consiste à mettre en œuvre l'accord-cadre sus-mentionné, qui vise notamment à prévenir les blessures pouvant être occasionnées aux travailleurs par des objets tranchants à usage médical (y compris les piqûres d'aiguilles).

L'UE a adopté une nouvelle directive concernant la **protection des travailleurs exposés aux champs électromagnétiques**¹⁶². La directive couvre l'ensemble des effets biophysiques connus - directs et indirects - produits par les champs électromagnétiques. En vertu de cette directive, les employeurs seront tenus de faire en sorte que les risques dus aux champs électromagnétiques sur le lieu de travail soient éliminés ou réduits au minimum, conformément aux principes de la directive-cadre¹⁶³. La transposition dans le droit national par tous les États membres est prévue pour juillet 2016.

¹⁶² Directive 2013/35/UE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques) (vingtième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) et abrogeant la directive 2004/40/CE, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:179:0001:0021:FR:PDF>.

¹⁶³ Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1989:183:0001:0008:FR:PDF>.

Au cours de l'année 2013, la Charte des droits fondamentaux de l'UE a été invoquée directement ou indirectement dans un certain nombre de questions parlementaires portant sur d'éventuelles violations des droits fondamentaux, notamment les droits économiques et sociaux, par des mesures d'austérité adoptées en réaction à la crise économique et financière, notamment dans les États membres faisant l'objet d'un programme d'assainissement économique.

Article 27: droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise

L'article 27 de la Charte prévoit que les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.

Législation

La Commission européenne a réalisé une **évaluation ex-post de trois directives dans le domaine de l'information et de la consultation des travailleurs** au niveau des entreprises nationales. L'évaluation visait à recenser les charges, les chevauchements, les lacunes ou les incohérences excessifs qui ont pu apparaître depuis l'adoption de la directive relative aux licenciements collectifs ¹⁶⁴, de la directive sur les transferts d'entreprises ¹⁶⁵ et de la directive sur l'information et la consultation ¹⁶⁶. La Commission européenne a publié les résultats de ce «bilan de qualité» le 26 juillet 2013 ¹⁶⁷. Le rapport estime que les trois directives européennes sont globalement pertinentes, efficaces, efficientes et cohérentes et qu'elles se renforcent mutuellement. En revanche, ce bilan de qualité a également mis en lumière un certain nombre de lacunes et d'insuffisances. En guise de suivi, la Commission européenne a annoncé qu'elle envisageait notamment une consolidation des trois directives sur l'information et la consultation en fonction des résultats d'une consultation des partenaires sociaux ¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Directive 98/59/CE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs, JO L 225 du 12.8.1998, p. 16.

¹⁶⁵ Directive 2001/23/CE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements, JO L 82 du 22.3.2001, p. 16.

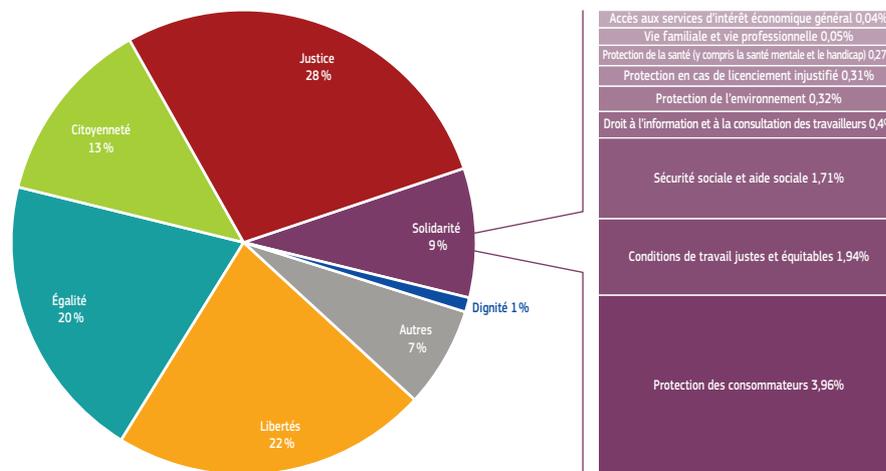
¹⁶⁶ Directive 2002/14/CE établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne, JO L 80 du 23.3.2002, p. 29.

¹⁶⁷ Document de travail des services de la Commission intitulé «Bilan de qualité» sur le droit européen dans le domaine de l'information et de la consultation des travailleurs, SWD(2013) 293 final, disponible (en anglais) à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10415&langId=en>.

¹⁶⁸ Voir la communication de la Commission européenne intitulée «Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): résultats et prochaines étapes», COM(2013) 685 final.

Le 18 novembre 2013, la Commission européenne a présenté une proposition législative sur les gens de mer ¹⁶⁹ visant à **lever l'exclusion des gens de mer du champ d'application personnel d'un certain nombre de directives sur le droit du travail** (directives sur les comités d'entreprise ¹⁷⁰, sur l'insolvabilité ¹⁷¹, sur l'information et la consultation, sur le transfert des entreprises et sur les licenciements collectifs, mentionnées ci-dessus).

Lettres



Article 28: droit de négociation et d'actions collectives

L'article 28 de la Charte dispose que les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève. Il n'existe aucune législation spécifique de l'UE qui régit les conditions et les conséquences de l'exercice de ces droits au niveau national ¹⁷². Bien entendu, les États

¹⁶⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux gens de mer, modifiant les directives 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE et 2001/23/CE, COM(2013) 798 final, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11129&langId=fr>.

¹⁷⁰ Directive 2009/38/CE concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, JO L 122 du 16.5.2009, p. 28.

¹⁷¹ Directive 2008/94/CE relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, JO L 283 du 28.10.2008, p. 36.

¹⁷² L'article 153, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) précise que ses dispositions ne s'appliquent pas au droit de grève.

membres restent liés aux dispositions de la Charte, y compris au droit de grève, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE.

Législation

La Commission européenne a proposé en 2012 une série de règles et d'obligations spécifiques visant à promouvoir la mise en œuvre, l'application et l'**exécution de la directive sur le détachement des travailleurs**¹⁷³. La proposition de directive d'exécution¹⁷⁴ contient des dispositions qui améliorent l'efficacité des contrôles et des sanctions et grâce auxquelles les travailleurs détachés pourront mieux défendre leurs droits. En outre, la proposition introduit des solutions qui permettent de prévenir efficacement les abus et le contournement ou le non-respect de la loi. En 2013, la proposition a été discutée en profondeur par le Conseil, et les discussions sont encore en cours.

Article 29: droit d'accès aux services de placement

En vertu de l'article 29 de la Charte, toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement.

Action politique

La Commission européenne a présenté le 4 décembre 2013 une **proposition relative à un cadre de qualité pour les stages**¹⁷⁵. Ce cadre de qualité décrit les caractéristiques principales de stages de haute qualité pour protéger les droits des stagiaires et les aider à tirer le meilleur parti de leur expérience professionnelle. Le cadre de qualité permettra aux jeunes d'acquérir une expérience professionnelle de qualité dans un autre pays de l'UE dans des conditions sûres et équitables.

EURES fournit des services d'information, de conseil et de recrutement/placement (équivalences d'emploi) au bénéfice des travailleurs et des employeurs ainsi que de tout citoyen qui souhaiterait bénéficier du principe de la libre circulation des personnes. Une **modernisation d'EURES** devrait le rendre plus apte à répondre aux besoins réels du marché du travail à travers une amélioration des services d'équivalences d'emploi. En outre, la Commission européenne lancera une initiative pilote avec certains États membres afin d'améliorer les échanges d'informations d'EURES sur les stages, ce qui faciliterait encore davantage la transition des jeunes vers le monde du travail.

¹⁷³ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, JO L 18 du 21.1.1997, p. 1, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52012PC0131&qid=1399451587762>.

¹⁷⁴ Proposition de directive relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services, COM(2012) 131 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0131:FIN:FR:PDF>.

¹⁷⁵ Proposition de recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages, COM(2013) 857 final, disponible à l'adresse suivante: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11213&langId=fr.

Article 31: conditions de travail justes et équitables

La Charte garantit que tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité. Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés. Il existe un vaste acquis communautaire dans ce domaine, notamment en matière de santé et de sécurité au travail ¹⁷⁶.

Législation

L'UE a adopté une nouvelle directive en matière de **protection des travailleurs exposés aux champs électromagnétiques** ¹⁷⁷. La Commission européenne publiera des guides pratiques pour aider les employeurs à respecter leurs obligations. La transposition dans le droit national par tous les États membres doit être achevée d'ici juillet 2016.

La Commission européenne a présenté une proposition de décision du Conseil autorisant les États membres à **ratifier la convention de l'Organisation internationale du travail de 2011 concernant un travail décent pour les travailleuses et les travailleurs domestiques** (convention n° 189) ¹⁷⁸. Les États membres qui ratifient la convention de l'OIT acceptent de garantir des conditions justes et équitables pour les travailleuses et les travailleurs domestiques en protégeant leurs droits fondamentaux en matière de travail, en prévenant les abus et la violence ainsi qu'en prévoyant des garanties pour les jeunes travailleuses et travailleurs domestiques. La convention contient des dispositions qui garantissent l'égalité salariale des travailleuses et des travailleurs domestiques, des conditions de vie décentes et l'accès à des mécanismes de plainte.

À la suite de l'échec, fin 2012, des négociations entre les partenaires sociaux sur la révision de la **directive sur le temps de travail** ¹⁷⁹, la Commission s'attelle actuellement à la réalisation d'une évaluation d'impact détaillée. La Commission européenne évalue un éventail d'actions envisageables avant de décider de son action future.

¹⁷⁶ La pièce maîtresse en est la directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, JO L 183 du 29.6.1989, p. 1, qui définit les principes généraux en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Plusieurs directives spécifiques couvrent un certain nombre de risques spécifiques, par exemple l'exposition des travailleurs aux agents biologiques et chimiques au travail, le bruit, le travail sur les chantiers, la manipulation des charges, etc. Une autre mesure législative importante porte sur le temps de travail et régit des questions comme les périodes de repos quotidiennes et hebdomadaires minimales, les pauses, la durée maximale hebdomadaire moyenne du travail, le travail de nuit et les congés annuels.

¹⁷⁷ La directive 2013/35/UE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques) (vingtième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) et abrogeant la directive 2004/40/CE, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NOT/?uri=CELEX:52013PC0152>.

¹⁷⁸ Proposition de décision du Conseil autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, la Convention de l'Organisation internationale du travail de 2011 concernant un travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (Convention n° 189), COM(2013) 152 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NOT/?uri=CELEX:52013PC0152>.

¹⁷⁹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO L 299 du 18.11.2003, p. 9.

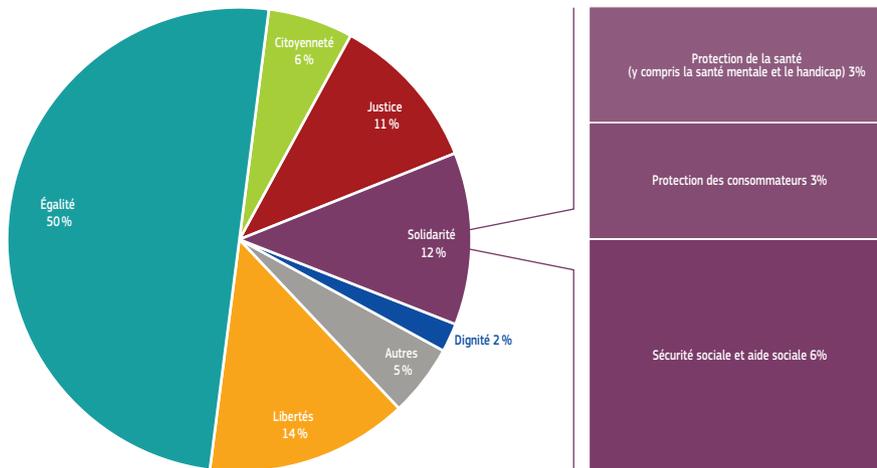
Action politique

La Commission européenne a pris des mesures afin de s'attaquer, dans les limites de ses compétences, aux conséquences sociales de la crise économique.

Le 22 avril 2013, le Conseil a adopté la **recommandation sur une garantie pour la jeunesse**¹⁸⁰. La garantie pour la jeunesse vise à s'attaquer au chômage des jeunes en veillant à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans bénéficient d'une offre d'emploi concrète, d'un stage, d'un apprentissage ou d'une formation continue dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. La Commission européenne aide les États membres à développer un plan national de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et à mettre en place un dispositif de garantie pour la jeunesse. La Commission européenne facilite aussi le partage de bonnes pratiques entre les gouvernements.

La Commission européenne a apporté sa contribution au débat sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et a adopté une communication sur le **renforcement de la dimension sociale** de l'Union économique et monétaire¹⁸¹. Selon la Commission européenne, il conviendrait de renforcer la surveillance des politiques sociales et de l'emploi dans le cadre du Semestre européen et la participation des organisations syndicales et patronales nationales.

Pétitions



¹⁸⁰ Recommandation du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, JO C 120 du 26.4.2013, p. 1, disponible à l'adresse suivante: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=FR).

¹⁸¹ Communication de la Commission européenne intitulée «Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire», COM(2013) 690, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/European_Commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_fr.pdf.

¹⁸² Arrêt du Tribunal constitutionnel de Pologne (*Trybunał Konstytucyjny*) du 22 mai 2013 dans l'affaire P 46/11, *Tribunal de première instance de Gliwice, Parlement et Procureur général*.

Arrêt du Tribunal constitutionnel de Pologne¹⁸²

Répondant à une question juridique dans le cadre d'un litige relevant du droit du travail et portant sur un licenciement injustifié ainsi que sur le droit à la rémunération pendant la période d'emploi, le Tribunal constitutionnel de Pologne a fait référence à la Charte. Le Tribunal constitutionnel était appelé à se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 57 du code du travail polonais, qui prévoit un plafonnement des dédommagements en cas de licenciement injustifié et empêche l'application des règles générales contenues dans le code civil relatives à l'indemnisation d'un dommage résultant d'une mauvaise exécution d'obligations. Le requérant estimait avoir le droit de continuer à percevoir son salaire pendant la totalité de la période pendant laquelle il attendait de pouvoir reprendre son travail après son licenciement injustifié. Le Tribunal constitutionnel a cité l'article 30 de la Charte et a estimé évident que la protection du droit de travailler porte aussi sur le fait qu'une personne ne peut être privée de son travail sans raison justifiée ou en violation de la législation. Il a donc fait référence à la Charte pour réserver une large interprétation au champ d'application du droit de travailler, qui inclut également la protection en cas de licenciement injustifié. En revanche, il a estimé que l'article 57 du code du travail polonais respecte les dispositions de la constitution polonaise et que les dispositions du code du travail et du code civil sont différentes à la fois par leur nature et leur objet.

Article 34: sécurité sociale et aide sociale

L'article 34 de la Charte reconnaît aux citoyens le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales. Les États membres sont libres de fixer les modalités de leur propre régime de sécurité sociale, y compris les prestations fournies, les conditions d'éligibilité, le calcul de ces prestations ainsi que les montants des contributions qu'il y a lieu de verser, pour autant que ce régime soit conforme au droit applicable de l'UE. Les règles européennes garantissent que l'application des différentes législations nationales respecte les principes élémentaires de l'égalité de traitement et de la non-discrimination. Elles garantissent que les travailleurs migrants de l'UE sont traités comme les travailleurs nationaux et que l'application des différentes législations nationales ne produit pas sur eux des effets défavorables.

Législation

La Commission européenne a poursuivi les **négociations sur la législation européenne relative aux travailleurs saisonniers et aux détachements intragroupes**. L'étendue des droits qu'il faut accorder aux ressortissants de pays tiers est un élément important des discussions au sein du Conseil et du Parlement européen. Comme l'avait suggéré la Commission européenne, les colégislateurs ont décidé de renforcer la référence à la Charte dans l'un des considérants de la **directive sur les travailleurs saisonniers**¹⁸³. De plus, un accord a été trouvé concernant l'égalité de traitement des travailleurs saisonniers ressortissants de pays tiers en matière de conditions de travail. Les discussions sur la **directive sur les détachements intragroupes**¹⁸⁴ sont en cours, mais une référence explicite à la Charte a été prévue.

La **directive sur la portabilité des pensions** de 2013 garantit les droits à pension complémentaire des personnes salariées et indépendantes qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et définit certains droits et obligations des affiliés à des régimes complémentaires de pension afin de garantir leurs droits et de contribuer à garantir le caractère adéquat de leurs revenus de pension.

¹⁸³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, COM(2010) 379 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1399453202180&uri=CELEX:52010PC0379>.

¹⁸⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe, COM(2010) 378 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:FR:PDF>

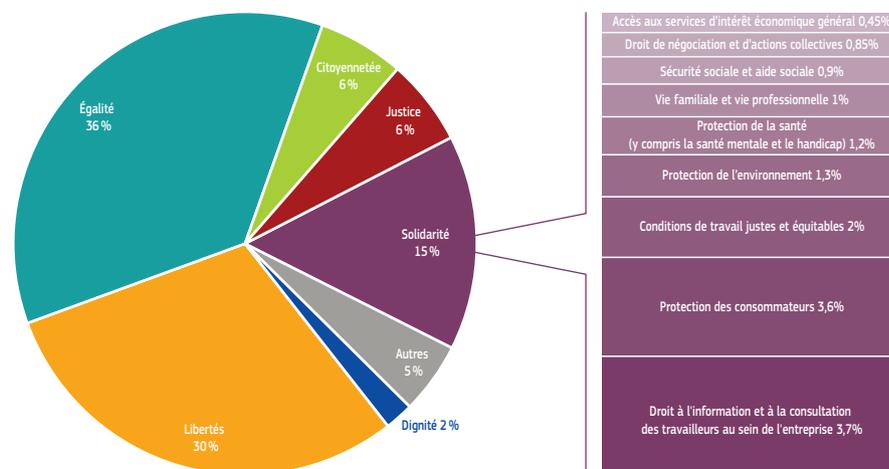
Action politique

En 2013, la Commission européenne a adopté le «**paquet investissements sociaux** ¹⁸⁵», qui adresse des recommandations en matière de politique sociale aux États membres afin qu'ils s'attaquent à l'augmentation du niveau de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ce train de mesures souligne plus particulièrement l'importance de renforcer l'adéquation de l'aide sociale afin que les prestations reflètent mieux le coût de la vie et d'intégrer les prestations dans des services sociaux de qualité et des mesures en faveur d'un marché du travail inclusif. Le paquet inclut également plusieurs documents de travail des services de la Commission sur différents domaines thématiques de la politique sociale et notamment un **document de travail des services de la Commission «Lutter contre le problème des sans-abri dans l'Union européenne** ¹⁸⁶», qui encourage les États membres à mettre en œuvre des stratégies intégrées, préventives, à long terme et orientées vers le logement des sans-abri afin de réduire le nombre de personnes vivant dans cette forme extrême d'exclusion sociale. Le document de travail souligne que l'imposition de sanctions aux sans-abri s'avère inefficace, coûteuse et stigmatisante. Il précise par ailleurs que la possession d'un compte bancaire basique, d'une adresse, d'un document d'identité et d'un passeport sont des conditions préalables à l'exercice de certains droits fondamentaux par les sans-abri. Le paquet formule aussi des avis politiques sur les moyens d'obtenir des gains d'efficacité dans les systèmes de protection sociale tout en garantissant l'adéquation entre les prestations et les services. Par exemple, le paquet donne des indications sur la réduction des inefficacités administratives à travers la rationalisation des prestations et des services et la création d'un «guichet unique» pour les demandes d'aide, une mesure qui peut aussi faciliter l'accès et faire gagner du temps aux bénéficiaires. Qui plus est, la Commission européenne a mis au point, en concertation avec les États membres, une méthode d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des politiques sociales. Le concept est présenté en détail dans le rapport «Évolution de l'emploi et de la situation sociale en 2013» (en anglais), publié le 21 janvier 2014 (voir IP/14/43). La méthode permet de détecter les défis clés en matière sociale dans le Semestre européen, le cycle annuel de l'Union pour la coordination des politiques économiques, sociales et de l'emploi.

¹⁸⁵ Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020, COM(2013) 83 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:FR:PDF>.

¹⁸⁶ Document de travail des services de la Commission européenne intitulé «Lutter contre le problème des sans-abri dans l'Union européenne» (en anglais), SWD(2013) 42 final, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9770&langId=en>.

Questions



Article 35: protection de la santé

L'article 35 de la Charte dispose que toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.

Législation

À la suite de l'adoption de la proposition de la Commission européenne sur la **directive sur les produits du tabac**¹⁸⁷, fin 2012, des négociations ont commencé en 2013. Dans sa proposition, la Commission européenne concrétise l'obligation de garantir un niveau élevé de protection de la santé et de protection du consommateur tout en soumettant d'autres droits fondamentaux à une restriction proportionnée. Tant le Parlement européen que le Conseil ont fait état de leurs préoccupations concernant la proposition de la Commission européenne d'exiger un avertissement relatif à la santé couvrant 75 % du paquet. Le Parlement et le Conseil ont proposé de réduire cette proportion afin de trouver un juste équilibre entre la protection de la santé et le droit de propriété, la liberté d'expression et d'information ainsi que la liberté d'entreprise. Tant le

¹⁸⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits, COM(2012) 788 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1399453322711&uri=CELEX:52012PC0788>.

Comité des régions que le Comité économique et social européen ont adopté l'avis ¹⁸⁸. Ils ont réservé un accueil favorable à la proposition de la Commission européenne et souligné l'importance d'un niveau élevé de protection de la santé humaine.

La Commission européenne a adopté en février 2013 le **paquet «sécurité des produits et surveillance du marché»** ¹⁸⁹. Ce train de mesures impose un certain nombre d'obligations aux entreprises et donne aux autorités chargées de la surveillance du marché la possibilité de prendre des mesures contre les produits dangereux et non conformes. Ces mesures s'efforcent de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et de protection du consommateur. La procédure législative devant le Parlement européen et le Conseil est en cours.

La **décision relative aux menaces transfrontières graves sur la santé** ¹⁹⁰ de la Commission européenne est entrée en vigueur le 6 novembre 2013. La décision améliore la préparation dans l'UE et renforce la capacité de coordination des réactions en cas d'urgences de santé. Elle aidera les États membres à préparer et à protéger les citoyens contre d'éventuelles pandémies futures et contre des menaces transfrontières graves sur la santé causées par des maladies transmissibles ou des événements chimiques, biologiques ou écologiques.

¹⁸⁸ Avis du Comité des régions sur le thème «Fabrication, présentation et vente du tabac et de ses produits», disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:280:0057:0065:FR:PDF>; avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:327:0065:0081:FR:PDF>.

¹⁸⁹ Le paquet inclut la communication intitulée «Une sécurité accrue et une surveillance renforcée sur le marché unique des produits», COM(2013) 74 final, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/consumers/safety/psmsp/docs/psmsp-communication_fr.pdf; la proposition de règlement concernant la sécurité des produits de consommation et abrogeant la directive 87/357/CEE du Conseil et la directive 2001/95/CE, COM(2013) 78 final, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/consumers/safety/psmsp/docs/psmsp-act_fr.pdf; la proposition de règlement concernant la surveillance du marché des produits et modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE, les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE, 2011/65/UE, ainsi que les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 305/2011, (CE) n° 764/2008 et (CE) n° 765/2008, COM(2013) 75 final, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/consumers/safety/psmsp/docs/psmsp-surveillance_fr.pdf; la communication sur vingt actions pour faire bénéficier l'Europe de produits conformes et plus sûrs: un plan d'action pluriannuel sur la surveillance des produits dans l'Union européenne, COM(2013) 76 final, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/consumers/safety/psmsp/docs/psmsp-communication-actions_fr.pdf; le rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93, COM(2013) 77 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1399453531754&uri=CELEX:52013D0077>.

¹⁹⁰ Décision n° 1082/2013/UE de la Commission européenne relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la décision n° 2119/98/CE, JO L 293 du 5.11.2013, p. 1, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/health/preparedness_response/docs/decision_serious_crossborder_threats_22102013_fr.pdf.

Coulage de blocs dans la baie d'Algésiras

Des députés européens ont soulevé plusieurs questions sur les pratiques de remblayage à Gibraltar. Ils ont indiqué que des blocs avaient été immergés dans la baie d'Algésiras, à Gibraltar, ce qui aura un impact considérable sur l'environnement. L'Espagne a également porté cette affaire à l'attention de la Commission européenne. Bien que la législation de l'UE relative à la politique commune de la pêche ne s'applique pas à Gibraltar ¹⁹³, la Commission européenne a entamé l'évaluation des parties de la plainte qui relèvent effectivement de la législation européenne applicable (c'est-à-dire la législation sur la protection de l'environnement).

Action politique

Un **plan d'action antidrogue de l'UE** ¹⁹¹ a été adopté pour la période 2013-2016. Le plan d'action met l'accent sur l'amélioration de la coordination et de la coopération, visant ainsi à une réduction mesurable de la consommation de drogues illicites, mais aussi à une réduction de leur disponibilité et de leur approvisionnement, pour une meilleure compréhension de l'ensemble des aspects du phénomène de la drogue.

Article 37: protection de l'environnement

L'article 37 de la Charte dispose qu'un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable.

Législation

La Commission européenne a adopté une proposition de **directive révisée sur la sûreté nucléaire** ¹⁹² qui, selon elle, devrait avoir des effets potentiellement bénéfiques sur la protection de l'environnement ainsi que sur les droits fondamentaux liés aux conditions de travail justes et équitables et aux soins de santé. Dans sa proposition, la Commission européenne introduit des règles de sûreté plus strictes applicables à l'ensemble de l'UE. La responsabilité première en matière de sûreté des centrales nucléaires repose sur les exploitants, qui sont surveillés par des autorités nationales de réglementation. La directive révisée sur la sûreté nucléaire renforce le rôle et l'indépendance de ces autorités nationales de réglementation. La proposition introduit également un mécanisme de développement de lignes directrices harmonisées à l'échelon de l'UE en matière de sûreté nucléaire et inclut de nouvelles dispositions sur la préparation des interventions d'urgence sur site.

Article 38: protection des consommateurs

L'article 38 de la Charte dispose que les politiques de l'Union assurent un niveau élevé de protection des consommateurs, prodiguant des conseils aux institutions de l'UE en matière d'élaboration et d'application de la législation.

¹⁹¹ Plan d'action antidrogue de l'UE (2013-2016), disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:351:0001:0023:fr:PDF>.

¹⁹² Proposition finale d'une directive du Conseil modifiant la directive 2009/71/EURATOM établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, COM(2013) 715, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0715:FIN:FR:PDF>.

¹⁹³ Traité d'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes.

Législation

Le délai de **transposition dans le droit national de la directive relative aux droits des consommateurs**¹⁹⁴ était fixé au 13 décembre 2013. La nouvelle directive raffermi la protection des consommateurs, notamment lorsqu'ils effectuent des achats sur l'internet. Plus particulièrement, la nouvelle réglementation éliminera les frais et les coûts cachés sur l'internet et les cases pré-cochées qui proposent des options supplémentaires. Par ailleurs, les consommateurs peuvent renvoyer les biens dans un délai de 14 jours et bénéficient de meilleurs droits de remboursement. Dans le courant de l'année 2013, la Commission a continué d'aider les États membres à transposer la directive relative aux droits des consommateurs. La Commission européenne s'est aussi attelée à l'élaboration d'orientations destinées aux autorités nationales chargées de l'exécution, qui seront publiées en 2014. Les mesures nationales seront applicables pour le 13 juin 2014, date à partir de laquelle la Commission européenne vérifiera si tous les États membres ont correctement mis en œuvre la réglementation.

Les autorités nationales chargées de l'exécution du droit de la consommation, coordonnées par la Commission européenne, ont continué de vérifier si les professionnels des sites web vendant du contenu numérique (c'est-à-dire des jeux, des livres électroniques, des vidéos et de la musique) se conformaient au droit européen de la consommation. En octobre 2013, 80 % des 330 sites web contrôlés, couvrant une large part du marché, étaient conformes au droit européen de la consommation.

Le 14 mars 2013, la Commission européenne a adopté un **rapport**¹⁹⁵ **et une communication**¹⁹⁶ **relative à l'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales**. Cette directive¹⁹⁷ constitue la base juridique de la lutte contre les pratiques commerciales trompeuses et agressives dans l'UE, comme les offres prétendument «gratuites», les publicités-appâts de produits qui ne peuvent pas être fournis et les publicités qui ciblent directement les enfants. Il s'avère que la directive contribue à freiner les pratiques commerciales déloyales. En revanche, il est également apparu que des efforts supplémentaires devaient être consentis en matière d'exécution, en particulier au niveau transfrontière. La Commission européenne jouera un rôle plus important à cet égard. Elle a poursuivi un dialogue de pré-infraction avec 25 États membres concernant la transposition correcte de la directive. S'il est vrai qu'un certain nombre

¹⁹⁴ Directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil, les directives 1999/44/CE, 85/577/CEE et 97/7/CE, JO L 304 du 22.11.2011, p. 64.

¹⁹⁵ Premier rapport sur l'application de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, COM(2013) 139 final, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucpd_report_fr.pdf.

¹⁹⁶ Communication relative à l'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales, COM(2013) 138 final, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucpd_communication_fr.pdf.

¹⁹⁷ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil, JO L 149 du 11.6.2005, p. 22.

d'affaires ont pu être clôturées ou que les modifications législatives nécessaires ont été introduites par les États membres concernés, la Commission européenne a également ouvert un certain nombre de procédures d'infraction pour transposition incorrecte.

La Commission européenne a achevé la **vérification de la conformité de la transposition de la directive sur les biens à temps partagé** ¹⁹⁸. Elle a ouvert un dialogue de pré-infraction avec 19 États membres. La directive sur les biens à temps partagé assure la protection des consommateurs en imposant des règles plus strictes en ce qui concerne les informations que les professionnels doivent fournir au consommateur. Elle garantit aussi le droit de rétractation des consommateurs.

En 2013, la Commission européenne a aussi travaillé activement à la mise en œuvre pleine et entière d'autres directives existantes en matière de protection des consommateurs.

Deux nouveaux actes législatifs européens visant à promouvoir les droits des consommateurs ont été adoptés le 21 mai 2013. La **directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation** ¹⁹⁹ permet aux consommateurs, lorsqu'il faut trancher des litiges de consommation, d'avoir accès à des entités et à des procédures alternatives de règlement de litiges qui respectent un certain nombre d'exigences contraignantes. Le **règlement relatif au règlement en ligne des litiges de consommation** ²⁰⁰ crée une plateforme européenne en ligne qui facilite la résolution des litiges de consommation découlant de transactions en ligne.

La Commission européenne a adopté le 9 juillet 2013 une **proposition de réforme de la directive sur les voyages à forfait** ²⁰¹. La proposition de réforme se veut une réaction aux changements intervenus dans le marché des voyages. La proposition étend la protection traditionnellement octroyée aux voyages à forfait aux voyages personnalisés. La réforme accroît aussi la transparence et renforce la protection des consommateurs en cas de problème.

La Commission a également présenté un **paquet législatif sur les comptes de paiement** ²⁰². Les consommateurs devront disposer d'informations transparentes et comparables sur les

¹⁹⁸ Directive 2008/122/CE relative à la protection des consommateurs en ce qui concerne certains aspects des contrats d'utilisation de biens à temps partagé, des contrats de produits de vacances à long terme et des contrats de revente et d'échange, JO L 33 du 3.2.2009, p. 10.

¹⁹⁹ Directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE, JO L 165 du 18.6.2013, p. 63.

²⁰⁰ Règlement (UE) n° 524/2013 relatif au règlement en ligne des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE, JO L 165 du 18.6.2013, p. 1.

²⁰¹ Proposition de directive relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage assistées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE, et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil, COM(2013) 512 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1399454803410&uri=CELEX:52013PC0266>.

²⁰² Proposition de directive sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, COM(2013) 266 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1399454803410&uri=CELEX:52013PC0266>.

produits financiers. En outre, la proposition contient une disposition particulière sur la non-discrimination, qui contraint les États membres à veiller à ce que les consommateurs ne soient pas discriminés lorsqu'ils demandent à ouvrir un compte ou accèdent à un compte de paiement. Le paquet est actuellement examiné par le Parlement européen et le Conseil.

La Commission européenne a adopté en septembre 2013 une proposition de règlement concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instrument et de contrats financiers ²⁰³. La proposition vise à **soumettre les indices de référence tels qu'ils sont fournis par les acteurs du marché dans le secteur financier à des normes et à une surveillance plus claires**. Elle envisageait d'octroyer aux autorités compétentes des pouvoirs de contrôle et d'exécution, y compris, par exemple, l'accès aux transferts de données sur demande. La Commission européenne a évalué l'impact potentiel de la proposition sur la protection des données à caractère personnel, le droit à la liberté d'expression et d'information et la liberté d'entreprise ²⁰⁴.

Les négociations sur la **directive sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel** ²⁰⁵ se sont poursuivies en 2013. Le niveau de protection des consommateurs a été dûment pris en considération pendant les discussions avec le Conseil et le Parlement européen, par exemple à travers la réintroduction d'une interdiction des pratiques de ventes liées.

Action politique

Le **recours collectif** est l'un des mécanismes analysés depuis plusieurs années par les institutions de l'UE quant à sa capacité de contribuer au développement d'un espace européen de justice afin de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs. Le 11 juin 2013, la Commission européenne a adopté des instruments ²⁰⁶ invitant les États membres à mettre en place des mécanismes de recours collectif pour les cas de violation des droits conférés par le droit de l'Union. Le recours collectif permet le regroupement de demandes en justice similaires dans une action en justice unique. Il est prévu que les consommateurs seront le principal groupe bénéficiaire de l'introduction du recours collectif à l'échelon national.

²⁰³ Proposition de règlement concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers, COM(2013) 641 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0641:FIN:FR:PDF>.

²⁰⁴ Voir le point 3.1.1, Propositions législatives, du rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux, ainsi que le chapitre 2 du présent rapport.

²⁰⁵ Proposition de directive sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel, COM(2011) 142 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0142:FIN:FR:PDF>.

²⁰⁶ Recommandation de la Commission relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union, JO L 201 du 26.7.2013, p. 60; communication de la Commission européenne intitulée «Vers un cadre horizontal européen pour les recours collectifs», COM(2013) 401/2, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/civil/files/com_2013_401_fr.pdf.

Droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen

Droit de vote et d'éligibilité aux élections communales

Droit à une bonne administration

Droit d'accès aux documents

Médiateur européen

Droit de pétition

Liberté de circulation et de séjour

Protection diplomatique et consulaire

5/

CITOYENNETÉ

Citoyenneté

La Commission européenne a adopté son **rapport 2013 sur la citoyenneté de l'UE**, qui met en avant de nouvelles actions dans des domaines clés pour faire en sorte que les citoyens puissent jouir pleinement des droits que leur confère l'UE dans la vie de tous les jours.

Pour faciliter la participation des citoyens de l'UE aux élections européennes, la procédure qui leur permet de **se porter candidats aux élections européennes** lorsqu'ils résident dans un État membre de l'UE dont ils ne sont pas ressortissants a été simplifiée.

La Commission européenne a formulé des **recommandations pour renforcer davantage la transparence et l'efficacité des élections européennes**. Elle a notamment recommandé que les partis politiques européens et nationaux désignent publiquement leur candidat à la présidence de la Commission européenne et qu'ils informent les citoyens sur le programme de ce candidat.

La Commission européenne a mené une politique d'exécution rigoureuse afin de **transposer et appliquer intégralement et correctement la réglementation européenne en matière de liberté de circulation** dans toute l'UE. Faisant suite à l'action annoncée dans son rapport 2010 sur la citoyenneté de l'UE, la Commission européenne a engagé un dialogue avec plusieurs États membres pour veiller à ce que les citoyens de l'UE puissent fonder des partis politiques et en devenir membres dans l'État membre dans lequel ils résident.

Article 39: droit de vote et d'éligibilité

L'article 39 de la Charte ainsi que l'article 20, paragraphe 2, point b, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) garantissent le droit de tout citoyen de l'Union de voter aux élections européennes, quel que soit l'État membre où il réside. Ces deux articles prévoient également que les citoyens de l'UE ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où ils résident.

Législation

En janvier 2013, une directive ²⁰⁷ adoptée sur proposition de la Commission européenne est entrée en vigueur. Elle simplifie la procédure permettant aux citoyens de l'Union de se porter candidats aux élections européennes lorsqu'ils résident dans un État membre de l'UE dont ils ne sont pas ressortissants et contribue par conséquent à **favoriser la participation des citoyens à la vie démocratique de l'UE**. La Commission européenne suit la transposition de cette directive dans la législation nationale des États membres, dont le délai est fixé au 28 janvier 2014.

Action politique

Le 12 mars 2013, la Commission européenne a adopté une **communication** ²⁰⁸ et une **recommandation** ²⁰⁹ sur le **renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen**. La Commission européenne a appelé les partis politiques nationaux et européens ainsi que les États membres à prendre des mesures afin d'améliorer la transparence des élections européennes et d'encourager d'authentiques débats paneuropéens de manière à susciter l'intérêt des électeurs et, au final, renforcer la légitimité démocratique du processus décisionnel de l'UE.

La Commission européenne a notamment recommandé que:

- les électeurs soient informés de l'affiliation des partis nationaux aux partis européens;
- les partis politiques européens et nationaux fassent connaître le candidat à la présidence de la Commission européenne qu'ils soutiennent et qu'ils informent les citoyens du programme de ce candidat;

²⁰⁷ Directive 2013/1/UE modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, JO L 26 du 26.1.2013, p. 27.

²⁰⁸ Communication de la Commission européenne intitulée «Préparer le scrutin européen de 2014: comment renforcer la conduite démocratique et efficace des prochaines élections au Parlement européen», COM(2013) 126 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1399455032087&uri=CELEX:52013DC0126>.

²⁰⁹ Recommandation de la Commission européenne sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen, JO L 79 du 21.3.2013, p. 29.

Réforme de la loi électorale bulgare

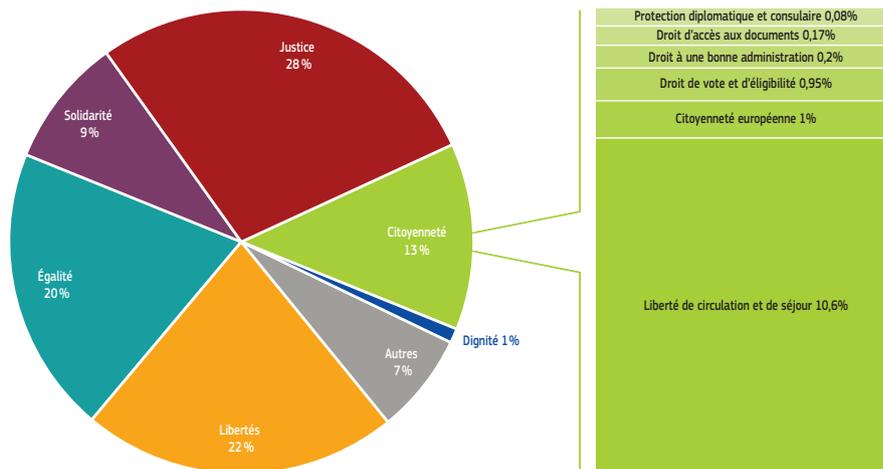
La loi électorale bulgare imposait des exigences supplémentaires aux ressortissants étrangers citoyens de l'Union en conditionnant leur inscription sur les listes électorales ou leur éligibilité à la présentation du numéro de leur titre de séjour et de leur date d'enregistrement.

La Commission européenne a considéré que ces exigences allaient au-delà de ce que les autorités nationales pouvaient exiger en vertu du droit de l'UE (directive 94/80/CE sur les élections municipales et directive 93/109/CE sur les élections au Parlement européen) et a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre de la Bulgarie. Le 25 février 2013, les autorités bulgares ont annoncé que le code électoral avait été modifié pour supprimer ces exigences supplémentaires.

Faisant suite à l'action annoncée dans son rapport 2010 sur la citoyenneté de l'UE (action n° 18), la Commission européenne a engagé un dialogue avec les États membres pour veiller à ce que les citoyens de l'Union puissent fonder des partis politiques dans l'État membre où ils résident et en être membres. Quatre cas ont été éclaircis avec succès. Deux États membres ont apporté des précisions satisfaisantes sur leur législation nationale. Deux autres États membres ont modifié leur législation en supprimant les restrictions épinglées par la Commission européenne. La Commission a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de sept autres États membres.

- les États membres arrêtent une date commune pour les élections au Parlement européen et fassent en sorte que la fermeture des bureaux de vote ait lieu à la même heure.

La Commission européenne fera rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations après les élections européennes de 2014.



Article 41: droit à une bonne administration

D'après l'article 41 de la Charte, toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union. Ce droit comporte notamment le droit d'être entendu et de recevoir une réponse.

Action politique

Un grand nombre de **demandes d'informations sont adressées à la Commission européenne par des citoyens européens**, que ce soit par téléphone, courrier électronique ou correspondance. La Commission européenne s'engage à leur répondre de la manière la plus appropriée et le plus rapidement possible. La règle générale appliquée à la Commission européenne est que chaque lettre est enregistrée et qu'elle doit faire l'objet d'une réponse dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date de réception, à l'exception des lettres déraisonnables, répétitives ou abusives. La Commission veille aussi à ce que les réponses soient envoyées dans la langue du correspondant, pour autant que la lettre soit écrite dans l'une des langues officielles de l'Union. Quant aux plaintes et aux demandes d'informations de citoyens portant sur l'application du droit de l'UE, la Commission utilise un outil informatique pour enregistrer et traiter ce type particulier de correspondance.

Article 42: droit d'accès aux documents

L'article 42 de la Charte garantit à tout citoyen de l'Union ainsi qu'à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union. Ce droit est soumis à certaines exceptions²¹¹. Ainsi, les institutions refusent l'accès aux documents lorsque leur divulgation nuirait à la protection de l'intérêt public et à l'exercice licite de leurs compétences.

En 2012, la Commission européenne a enregistré 6 525 demandes d'accès à des documents, soit environ 500 de plus qu'en 2012. Comme par le passé, quatre demandes sur cinq ont été satisfaites au stade initial. En 2013, la Commission européenne a reçu 237 demandes confirmatives, ce qui représente une légère augmentation par rapport à 2012. Ces demandes sont réévaluées par des gestionnaires de dossiers agissant indépendamment de ceux qui ont traité la demande initiale. Dans près de la moitié des cas, l'accès a été accordé à la suite de ce réexamen. En 2013, la Commission européenne a reçu du Médiateur européen 21 dossiers concernant le droit fondamental d'accès aux documents, dont 15 portaient strictement sur l'accès aux documents, tandis que dans les six autres, l'accès aux documents n'était qu'une question secondaire.

Jurisprudence

En 2013, la CJUE a rendu plusieurs arrêts intéressants concernant l'accès aux documents. Dans la première affaire²¹² concernant la transparence et l'accès aux documents, la CJUE a confirmé l'arrêt du Tribunal²¹³ qui avait accordé l'**accès à un document du Conseil indiquant l'identité des États membres qui étaient intervenus lors d'une réunion d'un groupe du travail du Conseil** concernant la proposition de nouveau règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Conseil avait justifié son refus de divulguer l'identité de ces États membres au motif que la révélation de leur identité aurait porté gravement atteinte à son processus décisionnel et qu'il n'existait pas d'intérêt public supérieur justifiant cette divulgation²¹⁴.

Dans une autre affaire concernant le droit d'accès aux **documents contenant des informations environnementales**, le Tribunal²¹⁵ a décidé que lorsque les informations demandées ont

Arrêt de la Cour suprême espagnole²¹⁰

Dans cette affaire, le Conseil régional d'Álava avait décidé de recouvrer un certain montant d'avantages fiscaux auprès du demandeur, une société. Le Conseil régional d'Álava exécutait par là la décision 2002/820/CE de la Commission européenne qualifiant les avantages fiscaux en question d'aides d'État illicites et incompatibles. Le Conseil régional d'Álava avait pris sa décision sans entendre le demandeur. Celui-ci a intenté une action en justice au motif que son droit d'être entendu avait été violé. La Cour suprême a dit pour droit que les dispositions de la Charte s'imposent aussi aux États membres lorsqu'ils appliquent le droit de l'UE et que tel était le cas en l'occurrence puisque l'Espagne exécutait une décision de la Commission européenne. La Cour suprême a dès lors jugé que l'article 41, paragraphe 2, de la Charte, qui garantit «le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre», devait être pris en considération. Malgré le principe d'autonomie procédurale, et bien que la communication 2007/C272/05 de la Commission européenne énonce que les États membres doivent appliquer des procédures rapides dans la mesure du possible, ces procédures doivent être conformes aux droits fondamentaux inscrits dans la Charte. La Cour suprême a décidé que la procédure de recouvrement d'une aide d'État illicite doit toujours respecter le droit d'être entendu.

²¹⁰ Arrêt en première instance 4968/2013 et arrêt en appel 361/2012 du 14 octobre 2013, *El Coto de Rioja, SA/ Députation forale d'Álava*, disponible (en espagnol) à l'adresse suivante: <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&reference=6865959&links=Rioja%20%22361/2012%22&optimize=20131029&publicinterface=true>.

²¹¹ En vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

²¹² Arrêt de la Cour du 17 octobre 2013 dans l'affaire C-280/11 P, *Conseil/Access Info Europe*.

²¹³ Arrêt du Tribunal du 22 mars 2011 dans l'affaire T-233/09, *Access Info Europe/Conseil*.

²¹⁴ Exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

²¹⁵ Arrêt du Tribunal du 8 octobre 2013 dans l'affaire T-545/11, *Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe/Commission européenne*.

trait à des émissions dans l'environnement, le document **doit être divulgué, même si une telle divulgation risque de porter atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris aux droits de propriété intellectuelle**. Le Tribunal a ajouté que cette interprétation ne peut être remise en cause sous couvert d'une interprétation conforme aux dispositions des articles 16 et 17 de la Charte, qui consacrent, respectivement, la liberté d'entreprise et le droit de propriété.

Par ailleurs, il convient d'épingler l'affaire *Besselink*²¹⁶, dans laquelle **le Tribunal a annulé en partie la décision du Conseil de refuser l'accès à un document concernant l'adhésion de l'UE à la CEDH**. Le Tribunal a considéré que le Conseil avait commis une erreur d'appréciation en refusant l'accès à l'une des directives de négociation qu'il avait adoptées pour autoriser la Commission européenne à ouvrir les négociations d'adhésion. La position reflétée dans cette directive avait déjà été communiquée aux partenaires de négociation et, par conséquent, la divulgation de ce document n'aurait pu mettre en péril le climat de confiance entre eux.

Article 43: Médiateur européen

La Charte prévoit que tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de saisir le Médiateur européen de cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles.

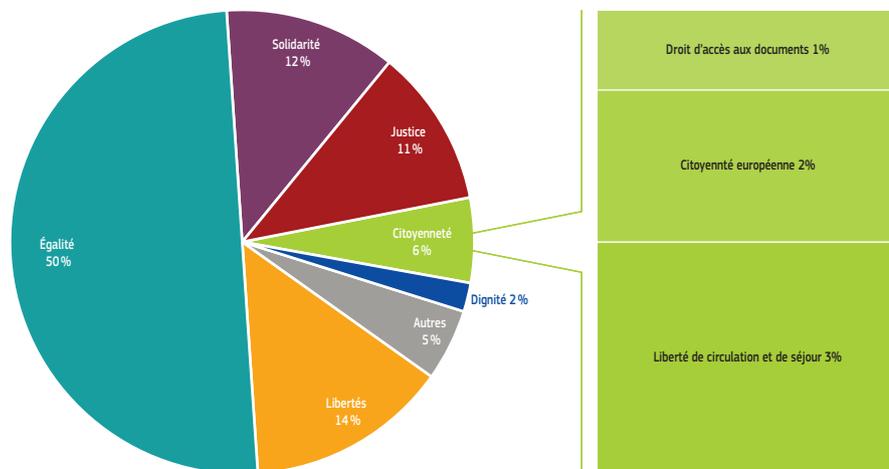
En 2013, le Médiateur a pu aider plus de 23 000 citoyens. Ce chiffre inclut les personnes physiques qui ont directement saisi le Médiateur européen d'une plainte (2 420 plaintes), celles qui ont reçu une réponse à leur demande d'informations (1 407) ainsi que celles qui ont obtenu un conseil via le guide interactif en ligne proposé sur le site du Médiateur européen (19 418).

Plus de 60 % des plaintes relevaient de la compétence de l'un des membres du réseau européen de médiateurs, et 31 % entraient dans le mandat du Médiateur européen²¹⁷.

²¹⁶ Arrêt du Tribunal du 12 septembre 2013 dans l'affaire T-331/11, *Besselink/Conseil* - voir le point 3.4, Contrôle de la Cour sur les institutions de l'Union, du rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux.

²¹⁷ Il n'est pas possible d'indiquer le nombre d'utilisateurs qui ont introduit une plainte auprès du Médiateur européen après avoir été incités à le faire par le guide interactif, parce que celui-ci ne requiert pas d'identifiant et de mot de passe comme c'est le cas du formulaire de plainte en ligne, et ce pour des raisons liées à la protection des données.

Pétitions



Article 45: liberté de circulation et de séjour

La Charte garantit à tout citoyen de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, pour autant que certaines conditions soient respectées. Ce droit fondamental est également énoncé dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Législation

En ce qui concerne la liberté de circulation des travailleurs, la Commission européenne a proposé des **mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs** ²¹⁸ en introduisant l'obligation juridique, pour les États membres, de fournir des voies de recours appropriées à l'échelon national aux travailleurs qui estiment que leur droit de circuler librement a fait ou fait l'objet de restrictions injustifiées ou qui s'estiment lésés au motif que le principe de l'égalité de traitement ne leur a pas été appliqué. La proposition couvre les voies de recours aussi bien judiciaires qu'extrajudiciaires, notamment des procédures de règlement extrajudiciaire des litiges telles que la conciliation et la médiation. Les médiateurs, les organismes œuvrant en faveur de l'égalité et les structures similaires peuvent également constituer des instruments de recours extrajudiciaire, conformément à l'article 47 de la Charte qui encourage les États membres dans lesquels seules des procédures administratives sont prévues à faire en sorte que toute décision administrative puisse être attaquée en justice.

²¹⁸ Proposition de directive relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, COM(2013) 236 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1399455645363&uri=CELEX:52013PC0236>.

La Commission européenne avait présenté en 2005 une proposition de directive **facilitant la libre circulation par de meilleures conditions d'acquisition et de conservation des droits à pension complémentaires**, ainsi qu'une proposition révisée en 2007. Le Conseil s'est entendu sur une approche générale en juin 2013. Le trilogue a abouti en novembre 2013 sur un compromis ouvrant la voie à l'adoption de la directive avant les élections européennes de 2014. La proposition adoptée prévoit que les droits à pension professionnelle des travailleurs doivent être accordés au plus tard après trois années d'emploi et maintenus après qu'ils ont quitté le régime de retraite. D'après le compromis, la directive ne s'appliquerait qu'aux travailleurs qui circulent entre les États membres, mais ces derniers peuvent étendre ces normes aux travailleurs qui changent d'emploi dans un même pays.

La Commission européenne a aussi adopté une **proposition visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne** ²¹⁹. Cette proposition promeut l'application de la Charte, notamment en s'attaquant à la discrimination indirecte des ressortissants des autres États membres par rapport aux ressortissants nationaux; en facilitant le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, de chercher du travail, de s'établir et de fournir des services ou d'exercer des activités dans d'autres États membres (article 45, 15 et 16 de la Charte). La proposition a également des effets positifs sur le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale, le droit de se marier et de fonder une famille, le droit de propriété ainsi que les droits de l'enfant (articles 7, 9, 17 et 24 de la Charte).

Pour garantir une transposition et une application correctes des règles européennes en matière de liberté de circulation dans l'ensemble de l'UE, la Commission européenne avait lancé des procédures d'infraction à l'encontre de douze États membres en 2011, suivies par des avis motivés dans sept cas en 2012. Dans le courant de l'année 2013, deux États membres ont pris les dispositions nécessaires pour transposer pleinement les règles européennes en matière de liberté de circulation et apporter ainsi une solution à l'ensemble des problèmes soulevés par la Commission européenne. La Commission suit de près les progrès dans les États membres restants.

Après avoir reçu plusieurs pétitions et plaintes individuelles, la Commission européenne a entrepris des démarches pour garantir que les ressortissants des autres États membres séjournant à Malte **ne soient pas discriminés au motif de leur nationalité**. Elle a soulevé en particulier des problèmes de traitement discriminatoire concernant l'accès aux tarifs réduits pour l'eau, l'électricité et les bus, traitement qui entrave de manière inacceptable l'exercice de la liberté de circulation et de séjour. La Commission européenne examine encore d'autres cas dans lesquels des ressortissants maltais auraient bénéficié d'un traitement préférentiel par rapport aux autres citoyens de l'Union.

²¹⁹ Proposition du 24 avril 2013 visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012, COM(2013) 228 final, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/civil/files/com_2013_228_fr.pdf.

La Commission européenne a demandé à l'Italie d'autoriser les ressortissants de pays tiers dont les membres de la famille sont citoyens de l'Union à **avoir accès à la fonction publique**. L'Italie a par conséquent modifié sa législation pour la mettre en conformité avec le droit de l'UE.

À la suite des procédures ouvertes à l'encontre de la Belgique pour garantir que les enfants nés en Belgique d'un parent belge et d'un parent ressortissant d'un autre État membre de l'UE puissent être enregistrés sous le **double nom de famille** sous lequel ils sont enregistrés dans le consulat de l'autre État membre, la Belgique s'est engagée à modifier sa législation. La Commission européenne poursuit son dialogue avec les autorités belges sur la transmission du nom de famille aux enfants nés en Belgique de deux parents citoyens d'un autre État membre de l'UE.

L'Espagne a promis de modifier sa législation, à la demande de la Commission européenne, pour garantir que les **partenaires entretenant une relation durable** soient en mesure de jouir de leur droit à la liberté de circulation.

Après avoir reçu de nombreuses plaintes de titulaires de **cartes d'identité suédoises** qui n'avaient pu voyager dans un pays de l'UE en dehors de la zone Schengen à cause de ce document, la Commission européenne a pris contact avec les autorités suédoises, qui se sont engagées à revoir leur législation de manière à ce que les ressortissants suédois puissent voyager librement vers tout pays de l'UE munis de leur carte d'identité nationale.

Action politique

En novembre 2013, la Commission européenne a adopté une communication sur la liberté de mouvement ²²⁰, qui souligne la responsabilité partagée des États membres et des institutions de l'UE dans la défense du droit des citoyens de l'Union de vivre et de travailler dans un autre pays de l'UE et qui expose les mesures concrètes visant à soutenir les efforts des États membres dans ce domaine, tout en aidant ces derniers à tirer pleinement parti des avantages que comporte ce droit. Ce document stratégique précise les droits des citoyens de l'Union en matière de libre circulation et d'accès aux prestations sociales, et répond aux préoccupations exprimées par certains États membres quant aux défis que peut représenter la mobilité pour les autorités locales.

²²⁰ Commission européenne, La Commission européenne soutient la libre circulation des personnes, MEMO/13/1041, 25.11.2013, disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1041_fr.htm.

Actions n° 3 et n° 10 du rapport 2013 sur la citoyenneté de l'UE - suppression des obstacles à la libre circulation des personnes

Lors de la consultation publique de 2012 sur la citoyenneté de l'UE, près d'une personne interrogée sur cinq ayant exercé son droit à la libre circulation a rencontré des difficultés, souvent à cause de la lenteur ou du manque de clarté des procédures administratives. La méconnaissance des droits des citoyens à la libre circulation par les administrations locales pose également problème.

Q3. Avez-vous rencontré des problèmes lors d'un séjour ou d'un déplacement dans l'Union européenne?

Q3a. Ces problèmes étaient-ils dus à l'une des raisons suivantes?



Source: consultation publique de 2012 sur la citoyenneté de l'Union - Base du sondage: personnes interrogées ayant rencontré des problèmes lors de l'installation ou du séjour dans un autre État membre

La Commission européenne s'est engagée à continuer à dresser la liste des obstacles qui empêchent les citoyens de jouir de leurs droits à la liberté de circulation et de séjour en créant un **outil de formation en ligne** qui permettra aux administrations locales de comprendre pleinement les droits dont jouissent les citoyens de l'Union en matière de libre circulation (action n° 10). Elle a aussi annoncé des solutions pour lever les obstacles rencontrés par les citoyens de l'UE et les membres de leur famille pour ce qui est des **documents d'identité et des titres de séjour** délivrés par les États membres, notamment en instaurant des documents européens uniformes facultatifs à l'intention des citoyens, s'il y a lieu (action n° 3).

Article 46: protection diplomatique et consulaire

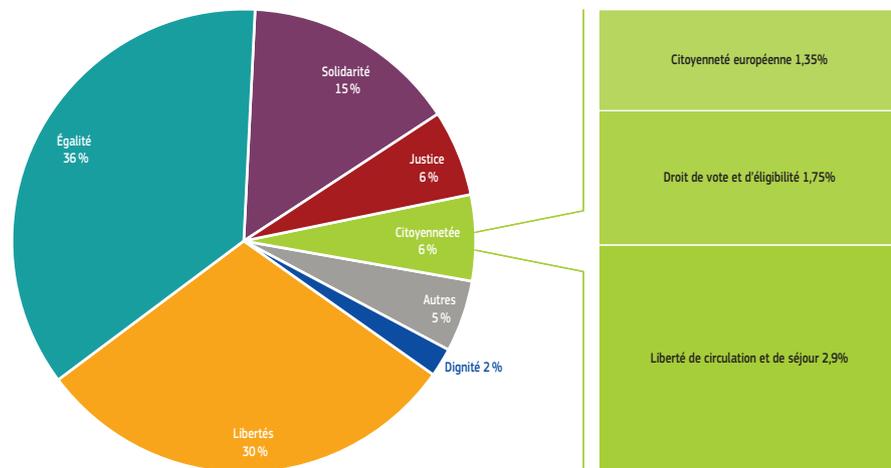
L'article 46 de la Charte garantit que les citoyens de l'UE dont l'État n'est pas représenté dans un pays tiers sont en droit d'y solliciter une protection diplomatique ou consulaire d'un autre État membre de l'Union dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Les citoyens de l'UE doivent pouvoir effectivement invoquer ce droit lorsqu'ils se trouvent à l'étranger.

Législation

Le **droit des citoyens de l'Union non représentés de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques ou consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que**

les ressortissants de cet État est inscrit dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [article 20, paragraphe 2, point c), et article 23] et dans la Charte (article 46). Le 14 décembre 2011, la Commission a proposé un ensemble de règles claires et juridiquement contraignantes concernant la coopération et la coordination entre les autorités consulaires des États membres, dans le but de garantir aux citoyens de l'Union une protection consulaire efficace, quelle que soit leur nationalité. Cette proposition est encore débattue au sein du Conseil.

Questions



Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Présomption d'innocence et droits de la défense

Principes de légalité et proportionnalité des délits et des peines

Droit de ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction

6/

JUSTICE

Justice

Après avoir analysé la mise en œuvre nationale du **code des visas** quant au droit de recours contre une décision de refus, d'annulation ou d'abrogation d'un visa, la Commission européenne a soulevé plusieurs questions sur la compatibilité des législations nationales avec les dispositions du code des visas et de la Charte. Elle a conclu que le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, tel que consacré à l'article 47 de la Charte, implique que le recours contre une décision de refus, d'annulation ou d'abrogation d'un visa doit comprendre un accès à un organe judiciaire comme dernière instance de recours. Des mises en demeure ont été envoyées à plusieurs États membres.

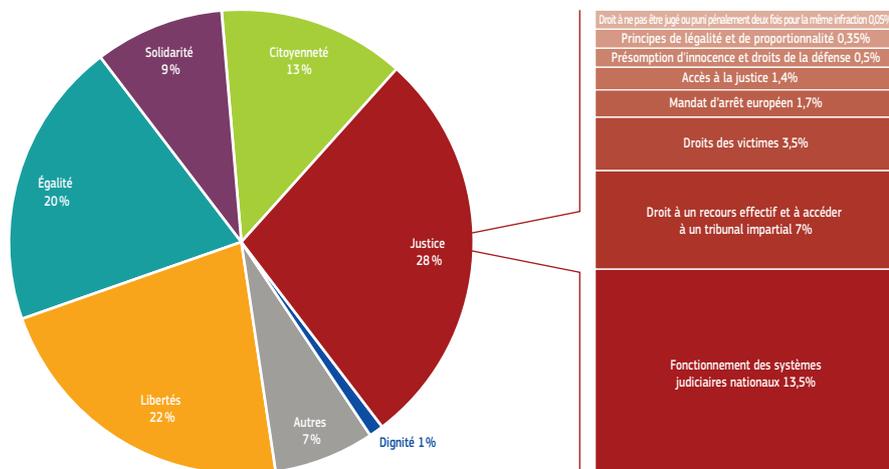
En novembre 2013, la Commission européenne a proposé un **paquet «Droits procéduraux»**, qui consiste en trois directives et deux recommandations de la Commission européenne. Ces **cinq mesures juridiques** visent à réaliser de nouvelles avancées dans le programme relatif aux droits procéduraux et à renforcer la création d'un espace européen de justice pénale.

La Commission européenne a également adopté une proposition de règlement du Conseil portant création d'un **Parquet européen**. La Charte constitue le socle commun de la protection des droits des suspects dans le cadre des procédures pénales lors de la phase précédant le procès et durant celui-ci. Les activités du Parquet européen devraient dans tous les cas être exercées dans le respect absolu de ces droits.

Dans l'affaire *Åkerberg Fransson*, la CJUE a considéré que le **droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction** n'empêchait pas un État membre d'imposer, pour les mêmes actes, une combinaison de sanctions financières et pénales.

Dans l'affaire *Melloni*, la CJUE a confirmé que le principe constitutionnel fondamental de **primauté du droit de l'UE** s'appliquait également à la relation entre la Charte, d'une part, et les dispositions constitutionnelles nationales relatives aux droits fondamentaux, d'autre part. Un État membre ne peut donc **pas invoquer une disposition de sa constitution, même si elle garantit un niveau de protection d'un droit fondamental plus élevé que la Charte**, comme motif pour ne pas appliquer une disposition claire du droit de l'UE.

Lettres



Le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial est le droit consacré par la Charte le plus fréquemment invoqué dans la jurisprudence nationale

D'après les données collectées par la FRA, le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial est le droit consacré par la Charte le plus souvent invoqué dans les prétoires nationaux. Il représente 14 % de toutes les références à la Charte recensées dans 69 arrêts nationaux, un résultat conforme aux constatations précédentes, y compris dans les données collectées par la FRA en 2012.

Article 47: droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

L'article 47 de la Charte prévoit que lorsqu'une disposition du droit de l'UE confère un droit à un sujet de droit, celui-ci peut, en cas de violation de son droit, saisir un tribunal. Cette protection est appelée «**droit à un recours effectif**» parce qu'elle offre une aide aux particuliers lorsqu'une autorité nationale a fait une application erronée du droit de l'UE. Le droit à un recours effectif garantit une protection judiciaire contre les violations de toute disposition du droit de l'UE qui confère des droits aux personnes. Il est, dès lors, primordial pour assurer l'effectivité de l'ensemble du droit de l'UE, de la politique sociale à la législation en matière d'asile en passant par la concurrence ou l'agriculture, etc.

L'article 47 de la Charte ne prévoit pas seulement le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial: il dispose également qu'une **aide juridictionnelle** est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. Cela signifie que le droit à un accès effectif à la justice ne peut être entravé par le fait qu'une personne manque de ressources suffisantes pour consulter un avocat.

Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Législation

Le cadre juridique de l'UE régissant les droits des victimes a été sensiblement renforcé par l'adoption d'un **règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile** ²²¹. Le règlement établit un mécanisme simple et rapide de reconnaissance des mesures de protection ordonnées dans un État membre en matière civile. Grâce à ce règlement, les citoyens (dans la plupart des cas, il s'agit de femmes ayant obtenu une injonction de ne pas faire) ont l'assurance que l'ordonnance obtenue dans leur pays d'origine aura la même valeur, où qu'ils se trouvent dans l'Union.

La Commission européenne a lancé des procédures d'infraction à l'encontre de la Pologne à cet égard, à la suite desquelles la Pologne a modifié son code de procédure civile et exclu l'application de cette notification fictive concernant les destinataires résidant dans d'autres États membres. La modification est entrée en vigueur en août 2013.

Après avoir analysé attentivement les informations fournies par les États membres sur la mise en œuvre nationale des dispositions du **code des visas** [règlement (CE) n° 810/2009] relatives au droit de recours contre une décision de refus, d'annulation ou d'abrogation d'un visa, la Commission européenne a soulevé un certain nombre de questions sur la compatibilité de la législation nationale de plusieurs États membres avec les dispositions du code des visas et l'article 47 de la Charte. La Commission européenne a conclu que le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, consacré par l'article 47 de la Charte, implique que le recours contre une décision de refus, d'annulation ou d'abrogation d'un visa doit comprendre un accès à un organe judiciaire comme dernière instance de recours. La Commission européenne a considéré que six États membres ne s'étaient pas conformés à l'article 47 de la Charte, combiné aux articles pertinents du code des visas, dans la mesure où ces États membres n'accordaient pas un accès à un organe judiciaire. Des mises en demeure ont été envoyées à ces États membres au début de l'année 2013. En réponse à la mise en demeure de la Commission européenne, les autorités hongroises ont annoncé qu'elles se rangeaient à l'analyse de la Commission et qu'elles avaient décidé de modifier la loi hongroise pour y introduire l'accès à un organe judiciaire comme dernière instance de recours. La loi modificative introduisant dans le droit hongrois la possibilité d'un contrôle juridictionnel comme dernière instance de recours contre les décisions de refus, d'annulation ou d'abrogation d'un visa Schengen est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Dans ce contexte, la Commission européenne a décidé de clore l'affaire. Dans leur réponse initiale, les cinq autres États membres concernés ont marqué leur désaccord avec l'analyse de la Commission. Ces réponses sont en cours d'évaluation.

²²¹ Règlement (UE) n° 606/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile, JO L 181 du 29.6.2013, p. 4.

La Commission européenne a salué l'adoption du cinquième amendement à la loi fondamentale hongroise, qui répond aux préoccupations de la Commission concernant la conformité du quatrième amendement avec le droit de l'UE. Ces préoccupations portaient en particulier sur la disposition relative aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne comportant des obligations de paiement et sur la disposition conférant au président de l'Office national de la justice le pouvoir de transférer des affaires d'une juridiction à une autre. La Commission craignait que ces dispositions compromettent **l'application effective du droit de l'Union** en Hongrie et du droit fondamental des citoyens et des entreprises à **un recours effectif devant un tribunal indépendant dans les affaires intéressant le droit de l'Union**, tel qu'il est garanti par l'article 47 de la Charte. Ces dispositions ont désormais été retirées.

Jurisprudence

L'UE a la possibilité de prendre des sanctions ou des mesures restrictives susceptibles d'affecter les droits fondamentaux du destinataire de ces mesures. Dans l'arrêt rendu sur pourvoi dans l'affaire *Kadi II*²²², la Cour a clarifié certains droits procéduraux des personnes soupçonnées d'entretenir des liens avec le terrorisme, comme le droit à une bonne administration et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (articles 41 et 47 de la Charte). La Cour **a garanti la protection des droits et libertés fondamentaux tout en reconnaissant la nécessité impérieuse de combattre le terrorisme international**. Les avoies de M. Kadi avaient été gelées par la Commission européenne afin de garantir l'application d'une décision du comité des sanctions institué par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. La Cour a déclaré que, puisqu'aucun élément d'information ou de preuve n'avait été avancé par la Commission européenne pour étayer les allégations relatives à une implication de M. Kadi dans des activités liées au terrorisme international, implication catégoriquement démentie par l'intéressé, ces allégations n'étaient pas de nature à justifier l'adoption, au niveau de l'Union, de mesures restrictives à l'égard de celui-ci²²³.

Dans une décision préjudicielle concernant les **dépens des procédures judiciaires nationales dans les affaires intéressant le droit environnemental de l'Union**²²⁴, la CJUE a précisé que l'exigence prévue par la directive de l'UE selon laquelle le coût ne doit pas être «prohibitif» concerne également le respect du droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte. La Cour a expliqué que, lorsqu'elle évalue si le droit national (en l'occurrence, le droit britannique) garantit une protection judiciaire effective dans le domaine du droit environnemental sans coût excessif, la juridiction nationale ne peut se fonder uniquement sur la situation économique du demandeur (analyse subjective), mais elle doit également procéder à une analyse objective du montant des dépens du procès devant les juridictions nationales. Le coût d'une procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé, ni apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable. Le juge national peut également tenir compte de la situation des parties en cause, des chances

²²² Arrêt de la Cour du 18 juillet 2013 dans l'affaire C-584/10 P, *Commission européenne et autres/Kadi (Kadi II)*, pourvoi: affaire devant le Tribunal T-85/09, *Kadi/Commission européenne (Kadi I)*.

²²³ Voir aussi le point 3.4, Contrôle de la Cour sur les institutions de l'Union, du rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux.

²²⁴ Arrêt de la Cour du 11 mars 2013 dans l'affaire C-260/11, *Edwards & Pallikaropoulos*.

raisonnables de succès du demandeur, de la gravité de l'enjeu pour celui-ci ainsi que pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables, du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades ainsi que de l'existence d'un système national d'aide juridictionnelle ou d'un régime de protection en matière de dépens. La CJUE a affirmé que l'exigence prévue par la directive de l'UE selon laquelle le coût des procédures judiciaires ne doit pas être prohibitif implique que les personnes visées par ces dispositions ne soient pas empêchées de former un recours juridictionnel à cause de la charge financière qui pourrait en résulter.

Dans une décision préjudicielle concernant **la compétence des juridictions nationales dans les litiges relatifs aux aides agricoles de l'UE** ²²⁵, la CJUE a examiné si les règles nationales en matière de compétence confiant à une seule juridiction l'ensemble du contentieux relatif aux décisions d'une autorité nationale chargée du versement d'aides agricoles au titre de l'application de la politique agricole commune étaient conformes à l'article 47 de la Charte. La CJUE s'est penchée sur la durée des procédures devant cette juridiction nationale spécialisée (en Bulgarie) et a estimé que la durée moyenne de la procédure, de six à huit mois, ne paraissait pas, en principe, démesurée dans le contexte du régime de paiement unique à la surface. La CJUE a expliqué que la concentration du contentieux permettait à la juridiction de renvoi de statuer sur les questions relatives aux aides agricoles en acquérant de la sorte une expertise particulière et en limitant ce faisant la durée moyenne des procédures. En outre, une juridiction centralisée, spécialisée en matière d'aides agricoles paraît de nature à assurer une pratique uniforme sur l'ensemble du territoire national, contribuant ainsi à la sécurité juridique. La CJUE a observé qu'un agriculteur qui conteste une décision de l'administration nationale en matière d'aides agricoles n'est pas obligé de comparaître personnellement devant cette juridiction spécialisée, mais qu'il peut se faire représenter par un avocat, un membre de sa famille ou d'autres personnes. La CJUE a conclu que l'article 47 de la Charte ne s'opposait pas à une règle de compétence juridictionnelle nationale confiant à une seule juridiction l'ensemble du contentieux relatif aux aides agricoles de l'UE, pour autant que les recours ne soient pas exercés dans des conditions moins favorables que celles prévues pour les régimes d'aides nationaux et qu'une telle règle de compétence ne cause pas aux justiciables des inconvénients procédurals, en termes, notamment, de durée de procédure, de nature à rendre excessivement difficile l'exercice des droits tirés du droit de l'Union.

En juin 2013, le tribunal administratif autrichien (*Unabhängiger Verwaltungssenat*) a posé une question préjudicielle à la CJUE ²²⁶ sur l'interaction entre le **principe de transparence** prévu par la directive 2003/4/CE sur l'information en matière d'environnement et le **droit à accéder à un tribunal impartial** reconnu par l'article 47 de la Charte. L'affaire est encore en cours.

Dans l'affaire *Alder* ²²⁷, la CJUE a affirmé que la notification fictive de documents lorsque le destinataire d'un acte réside dans un autre État membre et y a une adresse connue était incompa-

²²⁵ Arrêt de la Cour du 27 juin 2013 dans l'affaire C-93/12, *Agrokonsulting*.

²²⁶ Affaire C-329/13, *Stefan*, pendante devant la Cour.

²²⁷ Arrêt de la Cour du 19 décembre 2012 dans l'affaire C-325/11, *Krystyna Alder et Ewald Alder/Sabina Orlowska et Czeslaw Orlowski*.

tible avec l'objectif de protection des **droits de la défense** visé par le règlement (CE) n° 1393/2007. En l'occurrence, le droit procédural polonais exigeait la présence d'un représentant dans l'État membre du for aux fins de la notification d'actes judiciaires aux parties résidant dans d'autres États membres et autorisait la juridiction à imposer des sanctions pour non-respect en recourant à un mode de notification fictive, en vertu duquel les actes judiciaires destinés à cette partie étaient conservés au dossier, en étant réputés signifiés.

Le règlement (CE) n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale prévoit la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale dans d'autres États membres sans *exequatur*, c'est-à-dire sans procédure de reconnaissance et d'exécution d'un jugement dans un autre État membre. La question qui se pose dans ce contexte est de savoir si l'**exécution automatique d'un jugement** rendu dans un autre État membre doit également avoir lieu si ce jugement a été rendu en **violation flagrante du droit à un procès équitable**. Dans une affaire concernant un jugement rendu à son encontre au Royaume-Uni, la société Trade Agency s'était pourvue en cassation devant la Cour suprême de Lettonie ²²⁸ contre les arrêts des juridictions inférieures lettones reconnaissant par défaut un arrêt de la Cour suprême du Royaume-Uni. La société soutenait qu'elle n'avait pas été informée de l'introduction de l'action en justice au Royaume-Uni, ce qui constituait une violation du droit à un procès équitable. Le Sénat de la Cour suprême de Lettonie a posé deux questions à la CJUE. Il lui a demandé si le juge letton était compétent pour apprécier les éléments de preuve avant de reconnaître l'arrêt en vertu du règlement (CE) n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Il a également demandé si le fait que la décision avait été rendue par défaut était compatible avec l'article 47 de la Charte. La CJUE ²²⁹ a établi que le règlement (CE) n° 44/2001 doit être interprété en ce sens 1) qu'il autorise la juridiction de l'État membre où la décision sera exécutée de procéder à un deuxième contrôle des éléments de preuve et 2) qu'il ne l'autorise à refuser l'exécution de la décision que si une violation du droit à un procès équitable, consacré à l'article 47 de la Charte, apparaît clairement des circonstances de l'espèce.

Droit à l'aide juridictionnelle

Le principal problème soulevé de manière récurrente par les citoyens dans leurs lettres à la Commission européenne, pour ce qui est du droit à l'aide juridictionnelle consacré à l'article 47 de la Charte, a trait au fait que le champ d'application de la directive 2003/8/CE visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires («directive sur l'aide judiciaire») est limité aux affaires civiles et commerciales, à l'exclusion des affaires administratives. Les dispositions de cette directive s'appliquent aux affaires civiles

Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République slovaque ²³⁰

Un tribunal arbitral slovaque avait rendu un arrêt dans une affaire d'indemnités d'assurance réclamées par le demandeur, en donnant raison à celui-ci. L'exécuteur avait alors demandé au tribunal local d'autoriser l'ouverture d'une procédure de saisie conservatoire, qui consiste à saisir les biens d'une personne pour obtenir le paiement d'une dette. En statuant sur l'affaire, le tribunal d'instance a établi à nouveau les faits de la cause, ignorant le dossier de l'affaire du tribunal arbitral. Au vu des éléments de preuve rassemblés, il a refusé de procéder à une audience et, statuant par défaut, il a rejeté la demande de saisie conservatoire introduite par l'exécuteur. L'affaire a été portée devant la Cour constitutionnelle, qui s'est référée à la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, ainsi qu'à la jurisprudence de la CJUE. La Cour constitutionnelle a observé que, lorsqu'il applique le droit de l'UE, le juge national doit respecter les exigences de protection judiciaire effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, tels qu'ils sont garantis par l'article 47 de la Charte. Parmi ces exigences figure le principe du contradictoire, qui ne confère pas seulement à chaque partie à un procès le droit de prendre connaissance des pièces et des observations soumises au juge par son adversaire, et de les discuter, mais qui implique également le droit des parties de prendre connaissance des moyens de droit relevés d'office par le juge, sur lesquels celui-ci entend fonder sa décision, et de les discuter. La Cour constitutionnelle a donc confirmé la jurisprudence de la CJUE et jugé que les juridictions inférieures étaient tenues de protéger le droit du demandeur à être présent lorsque son affaire est jugée et son droit d'émettre un avis sur toutes les pièces.

²²⁸ Arrêt de la chambre civile du Sénat de la Cour suprême (*Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Civillietu departamenta*) du 13 février 2013 dans l'affaire SKC-1/2013.

²²⁹ Arrêt de la Cour du 6 septembre 2012 dans l'affaire C-619/10, *Trade Agency*.

²³⁰ Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République slovaque (*Ústavný súd Slovenskej republiky*) du 10 juin 2013 dans l'affaire II. ÚS 499/2012-47, *Société R/Cour suprême de la République slovaque*.

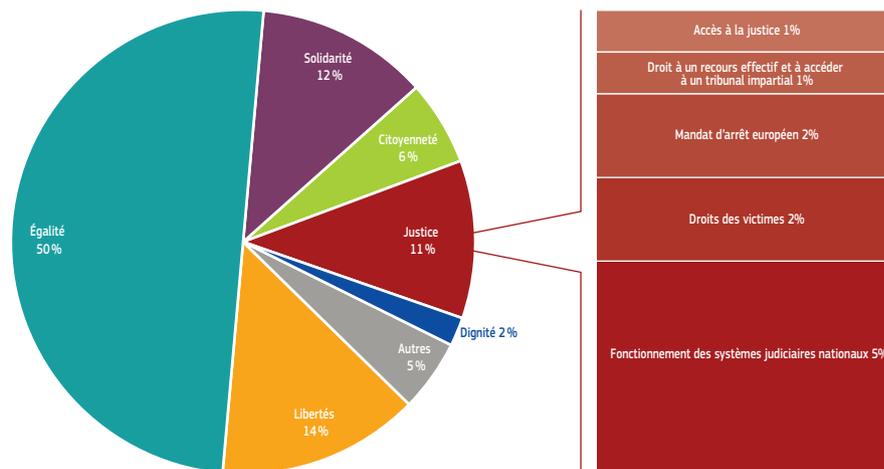
Arrêt de la Cour administrative suprême de Pologne ²³¹

Dans cette affaire, le demandeur s'était pourvu devant la Cour administrative régionale. Celle-ci avait observé que le pourvoi en cassation introduit par le demandeur ne comportait pas sa signature personnelle, mais uniquement une signature électronique. Le demandeur a été invité à remédier à ce vice de forme, faute de quoi son pourvoi en cassation serait rejeté. Le demandeur a refusé, car il considérait qu'il était autorisé à utiliser la signature électronique. Saisie de l'affaire, la Cour administrative suprême a dit pour droit que l'absence d'un règlement de procédure concernant le dépôt d'actes de procédure portant une signature électronique n'affectait pas le droit à accéder à un tribunal prévu à l'article 47 de la Charte, étant donné que ni cette disposition, ni la CJUE ne prévoit une telle règle de procédure. Bien que cette affaire soit de nature purement interne et que la Charte ne soit pas applicable, la Cour a fait référence à cette dernière pour contrôler la légalité du droit national. La Cour administrative suprême a conclu que l'adoption de règles de procédure appropriées permettant l'exercice du droit à accéder à un tribunal est laissée aux États membres, conformément au principe d'autonomie procédurale, et a donc confirmé que le pourvoi en cassation pouvait être rejeté pour vice de forme.

«transfrontalières», c'est-à-dire lorsque la personne qui sollicite une aide judiciaire ne vit pas dans l'État membre dans lequel l'affaire sera jugée ou dans lequel la décision doit être exécutée. En 2013, la Commission européenne a pris contact avec 18 États membres via le système pilote de communication de l'UE pour s'enquérir de la manière dont ils mettaient en œuvre la directive sur l'aide judiciaire.

La recommandation de la Commission européenne sur le droit à l'aide juridictionnelle des personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales, qui fait partie du paquet «Droits procéduraux» proposé en novembre 2013, est abordée ci-dessous à l'article 48 sur la présomption d'innocence et les droits de la défense.

Pétitions



Article 48: présomption d'innocence et droits de la défense

L'article 48 de la Charte dispose que toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Elle ajoute que le respect des droits de la défense est garanti à toute personne accusée.

La protection des **droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies** demeure une priorité de la Commission. Tant la Charte (plus particulièrement, les articles 47 et 48) que la CEDH (plus particulièrement, les articles 5 et 6) constituent le socle commun de la protection

²³¹ Arrêt de la Cour administrative suprême de Pologne (*Naczelny Sąd Administracyjny*) du 1^{er} août 2013 dans l'affaire II OZ 327/13, *Ministère de l'économie, du travail et de la politique sociale/demandeur P.S.*

des droits des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales dans la phase préalable au procès et au cours du procès proprement dit.

Législation

La reconnaissance mutuelle en tant que pierre angulaire de la coopération judiciaire suppose l'élaboration de normes équivalentes applicables aux droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales. Cette reconnaissance présuppose que les autorités compétentes des États membres aient confiance dans le système judiciaire pénal des autres États membres. La confiance mutuelle sera sensiblement renforcée si les États membres ont la certitude que leurs voisins disposent d'un système judiciaire pénal garantissant des procès équitables.

Le 27 novembre 2013, la Commission européenne a proposé un **paquet «Droits procéduraux»** consistant en trois directives et deux recommandations de la Commission européenne ²³². Ces **cinq mesures juridiques** visent à réaliser de nouvelles avancées dans le programme relatif aux droits procéduraux et à renforcer la création d'un espace européen de justice pénale.

Premièrement, la Commission européenne propose une directive sur la **présomption d'innocence**, car c'est toujours à l'accusation de prouver qu'un suspect est coupable, et non au suspect de prouver son innocence. Un suspect ne peut être tenu pour coupable s'il n'a jamais eu l'occasion de se défendre en comparissant devant un juge, et personne ne peut conclure à la culpabilité de la personne soupçonnée qui garde le silence.

Deuxièmement, la Commission européenne propose une directive sur les **garanties spéciales accordées aux enfants** impliqués dans des procédures pénales. Les enfants ne comprennent pas toujours les conséquences de leurs actes. Ils ne doivent pas être autorisés à renoncer à leur droit de se faire assister par un avocat. Les enfants doivent aussi bénéficier d'une série d'autres garanties telles que le droit d'être rapidement informés de leurs droits, le droit d'être assistés par leurs parents ou d'autres personnes appropriées, l'enregistrement de leurs auditions et une protection particulière s'ils sont privés de liberté. Toutes ces mesures devraient permettre aux enfants d'exercer leur droit à un procès équitable, prévenir leur récidive et favoriser leur réintégration sociale. Dans sa recommandation sur les garanties procédurales accordées aux **personnes vulnérables** soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales, la Commission européenne demande aux **États membres de prévoir une série de garanties similaires pour les suspects vulnérables** tels que les personnes souffrant d'un handicap physique ou mental.

Troisièmement, la Commission européenne propose une **directive sur l'aide juridictionnelle provisoire** accordée aux personnes soupçonnées ou poursuivies qui sont privées de liberté et dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen, qui couvrira les premiers stades de la procédure, lorsque les suspects sont privés de liberté et qu'ils ont donc le plus besoin d'aide. La Commission

²³² COM(2013) 821, 822 et 824, 27.11.2013, et COM(2013) 8178 et 8179, 27.11.2013.

européenne souhaite faire en sorte que tout suspect faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen ait accès à l'aide juridictionnelle aussi bien dans le pays de délivrance que dans le pays d'exécution. Dans sa recommandation sur le droit à l'**aide juridictionnelle** accordée aux personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales, la Commission européenne recommande également aux États membres de tenir compte de critères objectifs communs pour apprécier si une personne a droit ou non à l'aide juridictionnelle. La recommandation de la Commission européenne clarifie la jurisprudence et favorise la convergence entre les différents systèmes juridiques afin de renforcer la confiance mutuelle.

L'adoption de la **directive relative au droit d'accès à un avocat et d'informer un tiers dès la privation de liberté**²³³ marque une autre avancée importante dans la sauvegarde des droits procéduraux dans l'UE. Cette directive phare garantit à tout suspect le droit d'être conseillé par un avocat (notamment par la confidentialité des rencontres et en permettant à l'avocat de jouer un rôle actif), du premier stade de la procédure (y compris pendant l'interrogatoire de police) jusqu'à son terme. Lorsqu'un suspect est arrêté, la directive lui garantit aussi la possibilité de communiquer avec sa famille. S'ils se trouvent en dehors de leur pays d'origine, les citoyens ont le droit de se mettre en rapport avec le consulat de leur pays.

Les dispositions de la Charte sont prises en considération dans les nouveaux textes législatifs proposés par la Commission européenne, et lors du processus de révision de la législation existante. La proposition relative au Parquet européen²³⁴, la révision du règlement Eurojust²³⁵, le nouveau règlement sur l'OLAF²³⁶ et les négociations sur la confiscation et la récupération des avoirs d'origine criminelle²³⁷ sont quelques exemples de prise en considération systématique des droits procéduraux inscrits dans la Charte.

Le 17 juillet 2013, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement du Conseil portant création du **Parquet européen**. Sa mission exclusive sera de déclencher des enquêtes et d'engager des poursuites relatives à des infractions pénales portant atteinte au budget de l'UE et, le cas échéant, de saisir les juridictions des États membres. Le Parquet européen sera une institution indépendante, soumise à un contrôle démocratique. La proposition comporte un ensemble solide et complet de garanties procédurales, qui veillera à ce que les droits des suspects et des autres personnes impliquées dans les enquêtes du Parquet européen soient

²³³ Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, JO L 294 du 6.11.2013, p. 1.

²³⁴ Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen, COM(2013) 534.

²³⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), COM(2013) 535.

²³⁶ Règlement (UE, EURATOM) n° 883/2013 du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, JO L 248 du 18.9.2013, p. 1.

²³⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne, COM(2012) 85.

protégés par la législation européenne en vigueur et par les droits de la défense nationaux. La proposition précise que le suspect jouit de la totalité des droits accordés par la législation de l'UE et par la Charte. Ces droits sont expressément énumérés dans une liste et concernent notamment:

- l'interprétation et la traduction;
- l'information et l'accès aux pièces du dossier;
- l'accès à un avocat et la possibilité de prendre contact avec des tiers et de les faire prévenir en cas de détention;
- la possibilité de garder le silence et la présomption d'innocence;
- l'aide juridictionnelle;
- la présentation de preuves, la désignation d'experts et l'audition de témoins.

En outre, le suspect jouit des droits de la défense conférés par la législation nationale dont dépend la procédure. La proposition de la Commission relative à la création du Parquet européen contribue à renforcer la protection des intérêts financiers de l'Union et à poursuivre le développement d'un espace de justice; elle accroît aussi la confiance des entreprises et des citoyens de l'UE dans les institutions de l'Union, tout en respectant l'ensemble des droits fondamentaux inscrits dans la Charte. La Charte constitue le socle commun de la protection des droits des suspects dans le cadre des procédures pénales lors de la phase précédant le procès et durant celui-ci. Les activités du Parquet européen devraient dans tous les cas être exercées dans le respect absolu de ces droits. Ce principe fondamental est prévu aux articles 11 et 32 de la proposition de la Commission. De plus, le respect de la Charte est l'un des critères essentiels d'admissibilité des éléments de preuve recueillis par le Parquet européen, comme en témoigne l'article 30 de la proposition.

La réforme d'**Eurojust**, qui a pris la forme d'un projet de règlement remplaçant la décision actuelle du Conseil relative à Eurojust, tient pleinement compte de la Charte. Une référence explicite au respect de la Charte a été incluse au considérant 8 de la proposition. Des dispositions particulières régissent le traitement de données à caractère personnel, dont le contrôle a été confié au Contrôleur européen de la protection des données.

Un nouveau **règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF** ²³⁸ a été adopté en septembre 2013 et est entré en vigueur en octobre 2013. Il prévoit des garanties

Protection des données durant l'examen technico-légal d'un ordinateur effectué par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a reçu plusieurs plaintes sur la façon dont l'OLAF avait mené une enquête et une inspection sur place, y compris un examen technico-légal numérique, au sein d'une institution de l'UE. Le CEPD a examiné l'affaire et conclu que la réalisation, par l'OLAF, de l'examen technico-légal numérique respectait les exigences en matière de protection des données.

²³⁸ Règlement (UE, EURATOM) n° 883/2013 du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, JO L 248 du 18.9.2013, p. 1.

procédurales particulières pour les personnes faisant l'objet d'une enquête de l'OLAF. Bien que l'OLAF mène des enquêtes purement administratives, une série de droits et de garanties s'applique à la personne visée par ces enquêtes, notamment la présomption d'innocence, le droit de ne pas s'incriminer soi-même, le droit d'être assisté d'une personne de son choix, le droit d'obtenir une copie du compte rendu d'audition et le droit de présenter des observations avant que les conclusions de l'enquête n'aient été tirées.

Le document de travail des services de la Commission sur l'application de la Charte en 2012 a déjà souligné que la Commission européenne a réalisé une analyse d'impact approfondie et mené de vastes consultations internes afin de s'assurer que l'ensemble des dispositions de la proposition de **directive sur la confiscation et le recouvrement des avoirs d'origine criminelle dans l'Union européenne**²³⁹ respectaient pleinement les droits fondamentaux. La directive vise à s'attaquer aux incitations financières qui motivent la grande criminalité organisée, à protéger l'économie de l'UE contre l'infiltration par les réseaux criminels et à restituer les avoirs d'origine criminelle aux gouvernements et aux citoyens. Elle fixe des règles minimales à l'intention des États membres en ce qui concerne le gel et la confiscation des avoirs d'origine criminelle par les moyens suivants: confiscation directe, confiscation en valeur, confiscation élargie, confiscation en l'absence de condamnation et confiscation des avoirs de tiers. Les procédures sans condamnation permettent de geler et de confisquer des avoirs, indépendamment de toute condamnation pénale antérieure de leur propriétaire, tandis que la confiscation des avoirs de tiers consiste en la confiscation d'avoirs qui ont été transférés à des tiers par une personne faisant l'objet d'une enquête ou ayant été condamnée. Pour garantir le respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense de la personne dont les avoirs sont confisqués, l'introduction de dispositions harmonisées concernant la confiscation sans condamnation n'est prévue que dans des circonstances bien spécifiques, à savoir lorsque le défendeur ne peut être poursuivi parce qu'il est décédé, malade ou en fuite. La confiscation élargie n'est autorisée que dans la mesure où une juridiction constate, sur la base d'éléments factuels concrets, qu'une personne reconnue coupable d'une infraction est en possession d'avoirs dont il est nettement plus probable que ceux-ci proviennent d'autres activités criminelles similaires plutôt que d'un autre type d'activités. La personne condamnée bénéficie d'une possibilité effective de réfuter ces éléments concrets. En outre, les pouvoirs élargis de confiscation ne peuvent s'appliquer aux produits présumés d'activités criminelles pour lesquelles la personne concernée a été acquittée au cours d'un procès antérieur, ou dans d'autres cas d'application du principe *ne bis in idem*. La confiscation des avoirs de tiers n'est autorisée que dans des circonstances précises, c'est-à-dire lorsque le tiers acquéreur, ayant payé un montant inférieur à la valeur marchande, aurait dû soupçonner que les biens étaient d'origine criminelle, et après analyse montrant que la confiscation des avoirs directement auprès de la personne qui les a transférés a peu de chances d'aboutir. Enfin, la proposition prévoit des garanties spécifiques ainsi que des voies de recours afin d'assurer un niveau égal de protection et de respect des droits fondamentaux. Parmi ceux-ci figurent le droit d'être informé de la procédure, le droit d'être représenté par un avocat, l'obligation de communiquer dès

²³⁹ Proposition de directive relative à la confiscation et au recouvrement des avoirs d'origine criminelle dans l'Union européenne, COM(2012) 85 final, 12.03.2012.

que possible toute décision affectant la propriété et celle de disposer d'une possibilité effective d'interjeter appel d'une telle décision. Ces recours spécifiques sont prévus non seulement au bénéfice des prévenus ou des suspects, mais aussi d'autres personnes dans le contexte de la confiscation des avoirs de tiers. La proposition est actuellement discutée au Parlement européen.

Action politique

La **Commission européenne continue à accorder son soutien financier en faveur de la formation des praticiens du droit dans le domaine des droits fondamentaux**, faisant suite en cela aux ambitieux objectifs fixés en 2011 et qui visent à étendre la formation des praticiens du droit en Europe à l'application du droit européen²⁴⁰. En 2013, dans toute l'Union, des activités de formation sur les droits fondamentaux de l'UE ont été organisées à l'intention des praticiens du droit (juges, procureurs, juristes, notaires, personnel judiciaire, huissiers et médiateurs). Près de 9 % de l'ensemble des activités de formation sur des thématiques liées au droit de l'UE portaient essentiellement sur des questions touchant aux droits fondamentaux dans l'UE. L'existence de différences entre les États membres doit cependant être notée: la moitié des activités communiquées à la Commission européenne ont été organisées dans seulement quatre États membres.

Jurisprudence

Indépendamment des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, les institutions de l'UE ont, dans plusieurs affaires, adopté des décisions et des règlements gelant les fonds de personnes et d'entités dont l'implication dans des activités de prolifération nucléaire a été établie par les institutions de l'UE. Certaines de ces personnes et entités ont introduit des recours en annulation. Elles considéraient que les institutions de l'UE n'avaient pas respecté leurs droits de la défense, dans la mesure où les mesures restrictives ne leur avaient pas été communiquées, de telle sorte qu'elles n'avaient pas été en mesure de réfuter les allégations. Dans plusieurs arrêts²⁴¹, le Tribunal a annulé les actes des institutions de l'UE visant plusieurs de ces demandeurs. Il a estimé que les institutions de l'UE n'avaient pas produit suffisamment d'éléments de preuve à l'appui des mesures prises et, dans certains cas, qu'elles avaient manqué à l'obligation de motivation et de communication des preuves²⁴².

²⁴⁰ Communication de la Commission européenne intitulée «Susciter la confiance dans une justice européenne - Donner une dimension nouvelle à la formation judiciaire européenne», COM(2011) 551 final, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/2011-551-judicial-training_fr.pdf.

²⁴¹ Arrêts du Tribunal du 6 septembre 2013 dans les affaires jointes T-35/10 et T-7/11, *Bank Melli Iran*; l'affaire T-493/10 *Persia International Bank plc*; les affaires jointes T-4/11 et T-5/11 *Export Development Bank of Iran*; l'affaire T-12/11, *Iran Insurance Company*; l'affaire T-13/11, *Post Bank Iran*; l'affaire T-24/11, *Bank Refah Kargaran*; l'affaire T-434/11, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*; les affaires jointes T-42/12 et T-181/12, *Naser Bateni*; l'affaire T-57/12, *Good Luck Shipping*, et l'affaire T-110/12, *Iranian Offshore Engineering & Construction Co./Conseil*.

²⁴² Voir également le point 3.4, Contrôle de la Cour sur les institutions de l'Union, du rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux.

Article 49: principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines

Certains droits fondamentaux sont garantis de manière absolue et ne sauraient être soumis à une quelconque restriction. Des interférences avec d'autres droits peuvent être justifiées si, dans le respect du principe de proportionnalité, celles-ci sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union. Une telle justification est prévue dans la proposition de la Commission relative à la protection pénale de l'euro et des autres monnaies contre la contrefaçon²⁴³. Le droit à la liberté (article 6 de la Charte), le respect de la vie privée et familiale (article 7), la liberté professionnelle et le droit de travailler (article 15), la liberté d'entreprise (article 16), le droit de propriété (article 17), le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47), la présomption d'innocence et les droits de la défense (article 48), les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (article 49), ainsi que le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction (article 50) ont été plus particulièrement évalués par la Commission au regard des mesures de droit pénal proposées. Il a été conclu que les mesures proposées touchaient à ces droits fondamentaux mais que ces interférences étaient justifiées parce qu'elles visaient à répondre à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union; en l'occurrence, fournir des mesures de dissuasion effectives pour la protection des monnaies.

Article 50: droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction

Selon le principe *ne bis in idem*, l'une des clés de voûte du droit pénal, nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné. L'article 50 impose le respect de ce principe par la législation pénale.

Législation

La Commission européenne a progressé dans la négociation de la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal²⁴⁴. Les intérêts financiers de l'Union peuvent être protégés par des sanctions tant administratives que pénales. Ces deux types de sanctions coexistent au niveau de l'UE. Des sanctions administratives sévères peuvent être considérées comme étant punitives par nature. Dans ce cas, l'imposition de ces sanctions «administratives», en plus des sanctions pénales, au même

²⁴³ Proposition de directive relative à la protection pénale de l'euro et des autres monnaies contre la contrefaçon, et remplaçant la décision-cadre 2000/383/JAI du Conseil, COM (2013) 42 final, 5.2.2013.

²⁴⁴ Proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, COM(2012) 363 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1399455853456&uri=CELEX:52012PC0363>.

contrevenant pour la même infraction viole le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour la même infraction, prévu à l'article 50 de la Charte. La proposition clarifie la relation entre les sanctions au titre de cette directive et les autres mesures administratives applicables en vertu du droit de l'Union et exige le plein respect du droit à ne pas être puni deux fois.

Jurisprudence

Dans l'affaire *Åkerberg Fransson*²⁴⁵, le tribunal local de Haparanda, en Suède, n'était pas sûr que des poursuites pénales pour fraude fiscale puissent être diligentées contre un prévenu, dans la mesure où ce dernier avait déjà fait l'objet d'une sanction fiscale pour les mêmes faits de fausse déclaration. Il a demandé à la CJUE si cette pratique était conforme au droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour la même infraction. La CJUE a observé que le principe empêchant de punir un justiciable deux fois n'empêchait pas un État membre d'imposer, pour les mêmes faits, une combinaison de sanctions financières et pénales. Ce n'est que lorsque la sanction financière revêt un caractère pénal et qu'elle est devenue définitive que ledit principe s'oppose à ce que des poursuites pénales pour les mêmes faits soient diligentées contre une même personne. Dans le cas d'espèce, les sanctions administratives ont été considérées comme revêtant un caractère pénal et elles n'ont par conséquent plus été appliquées par la Suède en combinaison avec des sanctions pénales sanctionnant les mêmes faits.

Alors que dans cette affaire, la CJUE s'était prononcée sur la compatibilité, avec la Charte, des sanctions fiscales et des poursuites pénales suédoises pour fraude fiscale liée aux règles de l'UE relatives aux taxes indirectes, et notamment à la TVA, la CJUE n'a toutefois pas statué sur la légalité de l'imposition parallèle de sanctions fiscales et de poursuites pénales en ce qui concerne la fiscalité directe, y compris l'impôt sur le revenu, étant donné que cette matière n'est pas réglementée au niveau de l'UE. Dans l'affaire *NJA 2013 s. 502*, la Cour suprême suédoise a, dans une affaire découlant de circonstances similaires, étendu le raisonnement de l'arrêt *Åkerberg Fransson* à une affaire relative à l'imposition de sanctions fiscales et de poursuites pénales dans le domaine de l'impôt sur le revenu. Dans cet arrêt, la Cour, appelée à apprécier l'obligation de respecter le principe de *ne bis in idem* prévu par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH), avait conclu qu'il convenait de réserver la même interprétation au sens de l'article 50 de la Charte et de la disposition correspondante de l'article 4 du protocole n° 7 à la CEDH et qu'en tout état de cause, l'article 4 du protocole ne devait pas entraîner un niveau de protection plus faible que l'article 50 de la Charte. Il semble donc que la Cour suprême suédoise ait fait référence à l'interprétation d'une disposition de la Charte par la CJUE pour établir le niveau de protection d'une disposition correspondante de la CEDH.

La Charte est invoquée par les deux parties ainsi que par le juge, agissant d'office, dans une procédure nationale

D'après les données collectées par la FRA, dans environ la moitié des affaires nationales dans lesquelles la Charte est mentionnée (sur les 69 arrêts nationaux analysés), la Charte a été invoquée par les parties au procès. Dans l'autre moitié des cas, le juge a retenu d'office la Charte comme un moyen de droit. Ces données montrent que les juridictions nationales ne se contentent pas de réagir aux moyens des parties fondés sur la Charte, mais qu'elles prennent aussi les devants en recourant d'office à la Charte en tant que source juridique.

²⁴⁵ Arrêt de la Cour du 26 février 2013 dans l'affaire C-617/10, *Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson*. Pour l'examen de l'applicabilité de la Charte dans ce cas, voir le point 2, Applicabilité de la Charte aux États membres, du rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux.

Article 53: niveau de protection

L'article 53 de la Charte énonce que la Charte ne doit pas être interprétée comme limitant les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus par les constitutions des États membres, le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union ou tous les États membres. Cette disposition vise à maintenir le niveau de protection actuellement accordé, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit national et le droit international.

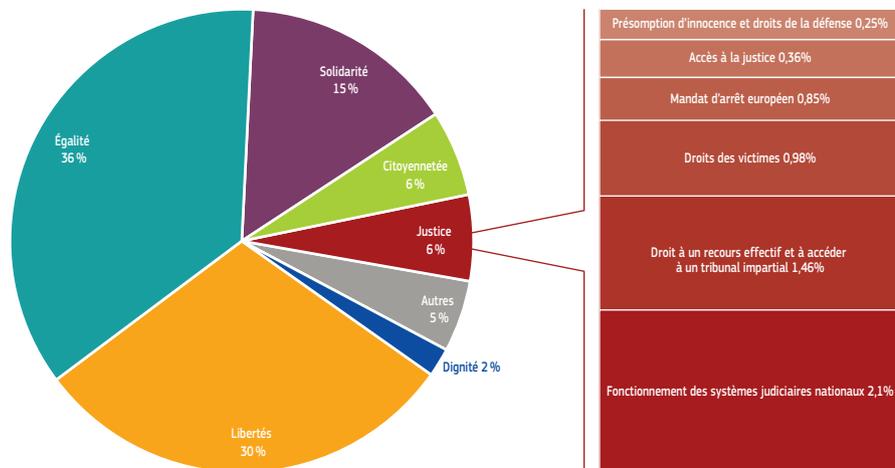
Jurisprudence

Dans l'affaire *Melloni*²⁴⁶, la CJUE devait répondre à la question de savoir si un État membre pouvait subordonner la remise d'une personne condamnée par défaut à la condition que la condamnation puisse être révisée dans l'État membre d'émission. M. Melloni avait été condamné par défaut en Italie à une peine de dix années de prison pour faillite frauduleuse. À la suite de son arrestation par la police espagnole, il s'était opposé à sa remise aux autorités italiennes. Il avait soutenu que le droit procédural italien ne prévoit pas la possibilité de former un recours contre les condamnations rendues par défaut et que l'exécution du mandat d'arrêt européen devrait donc, le cas échéant, être subordonnée à la condition que la République italienne garantisse la possibilité de former un recours contre l'arrêt l'ayant condamné. Son argumentation reposait sur l'article 47 de la Charte, prévoyant le droit à un recours effectif et à un procès équitable, et sur l'article 53 de la Charte, faisant valoir que celle-ci devait être interprétée à la lumière des dispositions de la constitution espagnole, qui prévoit la possibilité d'un recours juridictionnel contre les condamnations.

La CJUE a dit pour droit que la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen reflète le consensus auquel sont parvenus les États membres dans leur ensemble au sujet de la portée des droits procéduraux dont bénéficient les personnes condamnées par défaut qui font l'objet d'un mandat d'arrêt européen. Si le droit de l'accusé de comparaître en personne au procès constitue un élément essentiel du droit à un procès équitable, ce droit n'est pas absolu. Subordonner la remise d'une personne à une condition non prévue par la décision-cadre aboutirait à porter atteinte aux principes de confiance et de reconnaissance mutuelles que celle-ci tend à conforter et, partant, à compromettre l'effectivité de ladite décision-cadre. La Cour a également confirmé que le principe constitutionnel fondamental de primauté du droit de l'Union s'appliquait aussi à la relation entre la Charte, d'une part, et les dispositions constitutionnelles nationales relatives aux droits fondamentaux, d'autre part. Un État membre ne saurait donc invoquer une disposition de sa propre constitution, même si elle garantit un niveau de protection d'un droit fondamental plus élevé que la Charte, comme motif pour ne pas appliquer une disposition claire du droit de l'Union.

²⁴⁶ Arrêt de la Cour du 26 février 2013 dans l'affaire C-399/11, *Stefano Melloni/Ministerio fiscal*.

Questions



Appendice I

Aperçu de la jurisprudence de la Cour de justice en 2013 dans laquelle la Charte est soit citée directement, soit mentionnée dans le raisonnement:

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
Križan e.a.	C-416/10	15/1/2013	Environnement	Libertés	Droit de propriété	O
Lidl Stiftung / OHMI - Lactimilk (BELLRAM)	T-237/11	15/1/2013	Propriété intellectuelle	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
Zakaria	C-23/12	17/1/2013	Liberté de circulation — Ressortissant de pays tiers	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Banif Plus Bank	C-472/11	21/2/2013	Protection des consommateurs	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Melloni	C-399/11	26/2/2013	Mandat d'arrêt	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Présomption d'innocence et droits de la défense / Niveau de protection (Art. 53)	O
Commission / Austria	C-555/10	28/2/2013	Transports	Libertés	Liberté professionnelle et droit de travailler	N
Sky Österreich	C-283/11	22/1/2013	Médias	Libertés	Droit de propriété / Liberté d'entreprise / Liberté d'expression et d'information	O
Bank Mellat / Conseil	T-496/10	29/1/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire (appel)	Justice	Droit de propriété / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Radu	C-396/11	29/1/2013	Mandat d'arrêt	Justice	Droit à la liberté et à la sûreté / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Présomption d'innocence et droits de la défense	O
Belov	C-394/11	31/1/2013	Protection des consommateurs — Energie	Solidarité	Protection des consommateurs	N
McDonagh	C-12/11	31/1/2013	Transport	Libertés	Liberté d'entreprise / Droit de propriété / Protection des consommateurs	N
D. et A.	C-175/11	31/1/2013	Asile	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
Bank Saderat Iran / Conseil	T-494/10	5/2/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire (appel)	Justice	Droit de propriété / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Melli Bank / Conseil	T-492/10	20/2/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Åkerberg Fransson	C-617/10	26/2/2013	Fraude fiscale	Justice	Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction	O
Edwards et Pallikaropoulos	C-260/11	11/4/2013	Environnement	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Soukupová	C-401/11	11/4/2013	Discrimination — Agriculture	Égalité	Égalité en droit / Non-discrimination / Égalité entre femmes et hommes	N
Jeltes e.a.	C-443/11	11/4/2013	Sécurité sociale des travailleurs migrants	Libertés	Droit de propriété / Liberté de circulation / Applicabilité de la Charte (Art. 51)	N
Las	C-202/11	16/4/2013	Emploi	Égalité	Diversité culturelle, religieuse et linguistique	O
Irimie	C-565/11	18/4/2013	Fiscalité	Libertés	Droit de propriété	N
BX / Commission	F-88/11	24/4/2013	Emploi — EPSO	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
Gbagbo / Conseil	T-119/11	25/4/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives à l'encontre de particuliers (appel)	Justice	Droit de propriété / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Inuit Tapiriit Kanatami e.a. / Commission	T-526/10	25/4/2013	Commerce	Libertés	Liberté de pensée, de conscience et de religion / Liberté d'expression et d'information / Respect de la vie privée et familiale / Droit de propriété	N
Ymeraga et Ymeraga-Tafarshiku	C-87/12	8/5/2013	Citoyenneté de l'Union	Libertés	Respect de la vie privée et familiale / Non-discrimination / Droits de l'enfant / Vie familiale et vie professionnelle	N

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
Eni / Commission	C-508/11 P	8/5/2013	Concurrence (appel)	Justice	Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Présomption d'innocence et droits de la défense / Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines	N
Trelleborg Industrie / Commission	T-147/09 et T-148/09	17/5/2013	Concurrence	Justice	Présomption d'innocence et droits de la défense	N
MRI / Commission	T-154/09	17/5/2013	Concurrence	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines	N
Trabelsi e.a. / Conseil	T-187/11	28/5/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives à l'encontre de particuliers	Libertés	Droit de propriété / Droit à une bonne administration	N
Chiboub / Conseil	T-188/11	28/5/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives à l'encontre de particuliers	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
Al Matri / Conseil	T-200/11	28/5/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives à l'encontre de particuliers	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
Abdulrahim / Conseil et Commission	C-239/12 P	28/5/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Terrorisme (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Respect de la vie privée et familiale	O
Commission / Suède	C-270-11	30/5/2013	Services de communication	Libertés	Respect de la vie privée et familiale / Protection des données à caractère personnel	N
F	C-168/13 PPU	30/5/2013	Mandat d'arrêt	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
Halaf	C-528/11	30/5/2013	Asile	Libertés	Droit d'asile / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
ZZ	C-300/11	4/6/2013	Citoyenneté de l'Union - Droits fondamentaux	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	O
Ayadi / Commission	C-183/12 P	6/6/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Terrorisme (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Respect de la vie privée et familiale	N
MA e.a.	C-648/11	6/6/2013	Asile	Égalité	Droits de l'enfant / Droit d'asile / Dignité humaine	N
Italie / Commission	T-267/07	7/6/2013	Agriculture	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
Hadj Ahmed	C-45/12	13/6/2013	Discrimination — Sécurité sociale	Égalité	Égalité en droit / Non-discrimination	N
Agrokonsulting-04	C-93/12	27/6/2013	Agriculture	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Di Donna	C-492/11	27/6/2013	Médiation obligatoire	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
VG Wort e.a.	C-457/11, C-458/11, C-459/11 et C-460/11	27/6/2013	Propriété intellectuelle	Égalité	Égalité en droit	N
Cytochroma Development / OHMI – Teva Pharmaceutical Industries (ALPHAREN)	T-106/12	03/7/2013	Propriété intellectuelle	Libertés	Droit de propriété	N
Gardella	C-233/12	4/7/2013	Emploi	Libertés	Liberté professionnelle et droit de travailler	N
Ziegler / Commission	C-439/11 P	11/7/2013	Emploi (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Droit à une bonne administration / Égalité en droit / Non-discrimination	N
Team Relocations e.a. / Commission	C-444/11 P	11/7/2013	Concurrence (appel)	Égalité	Égalité en droit / Non-discrimination	N
Commission / Stichting Administratiekantoor Portielje	C-440/11 P	11/7/2013	Concurrence (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
Mark Alemo-Herron e.a. / Parkwood Leisure Ltd.	C-426/11	18/7/2013	Emploi	Libertés	Liberté d'entreprise	N
Schindler Holding e.a. / Commission	C-501/11 P	18/7/2013	Concurrence (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Présomption d'innocence et droits de la défense / Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines / Droit de propriété	N
Sky Italia	C-234/12	18/7/2013	Médias	Libertés	Liberté d'expression et d'information / Égalité en droit / Non-discrimination	N
Commission e.a. / Kadi	C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P	18/7/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Terrorisme (appel)	Justice	Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	O
Dow Chemical e.a. / Commission	C-499/11 P	18/7/2013	Concurrence	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
UEFA / Commission	C-201/11 P	18/7/2013	Médias (appel)	Libertés	Droit de propriété	N
Export Development Bank of Iran / Conseil	T-4/11 et T-5/11	6/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Justice	Droit de propriété / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Iran Insurance / Conseil	T-12/11	6/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Justice	Droit de propriété / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Post Bank Iran / Conseil	T-13/11	6/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Justice	Droit de propriété / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Bank Refah Kargaran / Conseil	T-24/11	6/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Justice	Droit de propriété / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Bank Melli Iran / Conseil	T-35/10 et T-7/11	6/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Justice	Droit de propriété / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
Europäisch-Iranische Handelsbank / Conseil	T-434/11	6/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Libertés	Liberté d'entreprise / Droit de propriété / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Persia International Bank / Conseil	T-493/10	6/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Deutsche Bahn e.a. / Commission	T-289/11, T-290/11 et T-521/11	6/9/2013	Concurrence	Libertés	Respect de la vie privée et familiale / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Godrej Industries et VVF / Conseil	T-6/12	6/9/2013	Antidumping	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
G. et R.	C-383/13 PPU	10/9/2013	Asile	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
Italie / Commission	T-126/09	12/9/2013	Emploi - EPSO	Égalité	Non-discrimination / Diversité culturelle, religieuse et linguistique	N
Italie / Commission	T-142/08	12/9/2013	Emploi — EPSO	Égalité	Non-discrimination / Diversité culturelle, religieuse et linguistique	N
Italie / Commission	T-164/08	12/9/2013	Emploi — EPSO	Égalité	Non-discrimination / Diversité culturelle, religieuse et linguistique	N
Besselink / Conseil	T-331/11	12/9/2013	Accès aux documents	Libertés	Liberté d'expression et d'information	N
Makhlouf / Conseil	T-383/11	13/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives à l'encontre de particuliers	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Droit à une bonne administration / Droit de propriété / Respect de la vie privée et familiale	N
Total SA / Commission	T-548/08	13/9/2013	Concurrence	Justice	Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Anbouba / Conseil	T-563/11	13/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives à l'encontre de particuliers	Justice	Droit à une bonne administration	N

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
Anbouba / Conseil	T-592/11	13/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Mesures restrictives à l'encontre de particuliers	Justice	Droit à une bonne administration	N
Total Raffinage Marketing / Commission	T-566/08	13/9/2013	Concurrence	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Bank Kargoshaei e.a. / Conseil	T-8/11	16/9/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Justice	Droit de propriété / Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Duravit e.a. / Commission	T-364/10	16/9/2013	Concurrence	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Présomption d'innocence et droits de la défense / Droit à une bonne administration	N
Villeroy & Boch e.a. / Commission	T-373/10, T-374/10, T-382/10 et T-402/10	16/9/2013	Concurrence	Justice	Présomption d'innocence et droits de la défense / Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines / Droit à une bonne administration	N
Wabco Europe e.a. / Commission	T-380/10	16/9/2013	Concurrence	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines	N
Keramag Keramische Werke e.a. / Commission	T-379/10 et T-381/10	16/9/2013	Concurrence	Égalité	Égalité en droit / Droit de propriété / Droit à une bonne administration	N
Galp Energia España e.a. / Commission	T-462/07	16/9/2013	Concurrence	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
De Nicola / EIB	T-418/11 P	16/9/2013	Emploi — Fonction publique de l'UE	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Commission / Guido Strack	C-579/12 RX II	19/9/2013	Emploi — Fonction publique de l'UE (réexamen)	Solidarité	Conditions de travail justes et équitables	N
Dansk Jurist- og Økonomforbund / Indenrigs- og Sundhedsministeriet	C-546/11	26/9/2013	Discrimination - Sécurité sociale	Égalité	Non-discrimination	N

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
HK Danmark / Experian A/S	C-476/11	26/9/2013	Discrimination — Sécurité sociale	Égalité	Non-discrimination	N
IBV & Cie	C-195/12	26/9/2013	Environnement	Égalité	Égalité en droit / Non-discrimination	N
Texdata Software	C-418/11	26/9/2013	Commerce	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction	N
Alliance One International / Commission	C-679/11 P	26/9/2013	Concurrence (appel)	Justice	Présomption d'innocence et droits de la défense / Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines	N
PPG et SNF / ECHA	C-625/11 P	26/9/2013	Environnement (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
BP / FRA	F-38/12	30/9/2013	Emploi - Fonction publique de l'UE	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
Inuit Tapiriit Kanatami e.a. / Parlement et Conseil	C-583/11 P	3/10/2013	Commerce (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	O
Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe / Commission	T-545/11	8/10/2013	Agriculture	Libertés	Liberté d'entreprise / Droit de propriété	N
Alokpa et Moudoulou	C-86/12	10/10/2013	Asile	Égalité	Égalité en droit / Non-discrimination / Droits de l'enfant / Vie familiale et vie professionnelle / Sécurité sociale et aide sociale	N
Schaible	C-101/12	17/10/2013	Agriculture	Libertés	Liberté d'entreprise / Égalité en droit	N
Schwarz	C-291/12	17/10/2013	Passeport biométrique	Libertés	Respect de la vie privée et familiale / Protection des données à caractère personnel	N
Sabou	C-276/12	22/10/2013	Fiscalité	VII - General provisions	Champ d'application	O
Kone e.a. / Commission	C-510/11 P	24/10/2013	Concurrence (appel)	Justice	Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Land Burgenland e.a. / Commission	C-214/12 P, C-215/12 P et C-223/12 P	24/10/2013	Concurrence — Aides d'État (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
Stoilov i Ko	C-180/12	24/10/2013	Union douanière	Justice	Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
X	C-199/12, C-200/12 et C-201/12	7/11/2013	Asile	Libertés	Dignité humaine / Droit d'asile	N
Giuseppa Romeo / Regione Siciliana	C-313/12	7/11/2013	Sécurité sociale	Citoyenneté	Droit à une bonne administration	N
Puid	C-4/11	14/11/2013	Asile	Dignité	Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants	O
Gascogne Sack Deutschland / Commission	C-40/12 P	26/11/2013	Concurrence (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Présomption d'innocence et droits de la défense	O
Kendrion / Commission	C-50/12 P	26/11/2013	Concurrence (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	O
Groupe Gascogne / Commission	C-58/12 P	26/11/2013	Concurrence (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Présomption d'innocence et droits de la défense	O
Conseil / Fulmen et Mahmoudian	C-280/12 P	28/11/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire (appel)	Justice	Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Conseil / Manufacturing Support & Procurement Kala Naft	C-348/12 P	28/11/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire (appel)	Justice	Liberté d'entreprise / Droit de propriété / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Droit à une bonne administration	N
Venturini	C-159/12, C-160/12 et C-161/12	5/12/2013	Commerce	Solidarité	Protection de la santé	N
Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León	C-413/12	5/12/2013	Protection des consommateurs	Solidarité	Protection des consommateurs	N

Nom des parties	Affaire	Date	Objet	Titre de la Charte	Droit(s) établi(s) par la Charte	Grande chambre
Abdullahi	C-394/12	10/12/2013	Asile	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants / Droit d'asile	N
X	C-486/12	12/12/2013	Protection des données	Libertés	Protection des données à caractère personnel	N
Dirextra Alta Formazione	C-523/12	12/12/2013	Éducation	Libertés	Liberté d'expression et d'information / Droit à l'éducation	N
Carratù	C-361/12	12/12/2013	Emploi	Justice	Protection diplomatique et consulaire / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
Nabipour e.a. / Conseil	T-58/12	12/12/2013	Politique étrangère et de sécurité commune — Prolifération nucléaire	Justice	Droit à une bonne administration / Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	N
HSE / Commission	T-399/09	13/12/2013	Concurrence	Justice	Présomption d'innocence et droits de la défense	N
Siemens / Commission	C-239/11 P, C-489/11 P et C-498/11 P	19/12/2013	Concurrence (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Présomption d'innocence et droits de la défense	N
Telefónica / Commission	C-274/12 P	19/12/2013	Concurrence — Aides d'État (appel)	Justice	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	O

Appendice II

Aperçu des demandes de renvoi préjudiciel soumises en 2013 dans lesquelles la Charte est directement citée:

Affaire	Date	Nom des parties	Articles de la Charte mentionnés dans la demande	Objet visé par la Charte	Titre de la charte concerné	Nationalité de la juridiction de renvoi
C-3/13	3/1/2013	Baltic Agro	20	Égalité en droit	Égalité	EE
C-14/13	10/1/2013	Cholakova *	52 (1), 6, 45 (1)	Droit à la liberté et à la sécurité / Liberté de circulation	Citoyenneté	BG
C-19/13	15/1/2013	Fastweb	21, 47	Non-discrimination / Droit à un recours effectif	Justice	IT
C-34/13	23/1/2013	Kušionová	38	Protection des consommateurs	Solidarité	SK
C-46/13	28/1/2013	H	8 (2)	Droit d'accès aux données	Libertés	AT
C-56/13	4/2/2013	Érsekcsanádi Mezőgazdasági	16, 17, 47	Liberté d'entreprise / Droit de propriété	Libertés	HU
C-61/13	7/2/2013	Forni	46, 47, 52	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	Justice	IT
C-62/13	7/2/2013	Racca	46, 47, 52	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	Justice	IT
C-73/13	11/2/2013	T **	47 (3), 52 (3)	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial – Aide juridique	Justice	IT
C-89/13	22/2/2013	D'Aniello e.a.	51, 47, 46, 52 (3)	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	Justice	IT
C-101/13	28/2/2013	U	7	Respect de la vie privée et familiale	Libertés	DE
C-106/13	4/3/2013	Fierro et Marmorale ***	17, 52 (3)	Droit de propriété	Libertés	IT
C-112/13	8/3/2013	A	47	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	Justice	AT
C-148/13	25/3/2013	A	3, 7	Droit à l'intégrité de la personne / Respect de la vie privée et familiale	Dignité	NL
C-149/13	25/3/2013	B	3, 7	Droit à l'intégrité de la personne / Respect de la vie privée et familiale	Dignité	NL
C-150/13	25/3/2013	C	3, 7	Droit à l'intégrité de la personne / Respect de la vie privée et familiale	Dignité	NL
C-153/13	26/3/2013	Pohotovost'	38, 47	Protection des consommateurs	Solidarité	SK
C-175/13	28/3/2013	Liivimaa Lihaveis	47 (1)	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	Justice	EE
C-166/13	3/4/2013	Mukarubega	41	Droit à une bonne administration	Citoyenneté	FR
C-198/13	16/4/2013	Julián Hernández et Others	20	Égalité en droit / Non-discrimination	Égalité	ES

Affaire	Date	Nom des parties	Articles de la Charte mentionnés dans la demande	Objet visé par la Charte	Titre de la charte concerné	Nationalité de la juridiction de renvoi
C-206/13	18/4/2013	Siragusa	17 (1)	Droit de propriété	Libertés	IT
C-224/13	26/4/2013	Lorrai ****	47 (2)	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	Justice	IT
C-249/13	6/5/2013	Boudjlida	41	Droit à une bonne administration	Citoyenneté	FR
C-258/13	13/5/2013	Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio *****	47	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial – Aide juridique	Justice	PT
C-265/13	15/5/2013	Torrалbo Marcos	47	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	Justice	ES
C-270/13	17/5/2013	Haralambidis	15, 21 (2)	Liberté professionnelle et droit de travailler / Non- discrimination	Égalité	IT
C-316/13	10/6/2013	Fenoll	31	Conditions de travail justes et équitables	Solidarité	FR
C-329/13	17/6/2013	Stefan	47 (2)	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	Justice	AT
C-331/13	18/6/2013	Nicula	17, 20, 21	Droit de propriété / Non-discrimination	Libertés	RO
C-332/13	19/6/2013	Weigl	30, 51 (1)	Protection en cas de licenciement injustifié	Solidarité	HU
C-333/13	19/6/2013	Dano	1, 20, 51	Non-discrimination	Égalité	DE
C-383/13 PPU	5/7/2013	G. et R.	41(2)	Droit à une bonne administration	Citoyenneté	NL
C-396/13	12/7/2013	Sähköalojen ammattiliitto	47, 12	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial / Liberté de réunion et d'association	Justice	FI
C-416/13	23/7/2013	Vital Pérez	21 (1)	Non-discrimination	Égalité	ES
C-417/13	23/7/2013	Starjakob	21, 47	Non-discrimination	Égalité	AT
C-437/13	2/8/2013	Unitrading	47	Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial	Justice	NL
C-459/13	19/8/2013	Široká	35, 33	Protection de la santé (droit d'accéder à la prévention en matière de santé)	Solidarité	SK
C-505/13	23/9/2013	Yumer	20, 21	Non-discrimination	Égalité	BG
C-529/13	8/10/2013	Felber	21, 52 (1)	Non-discrimination	Égalité	AT
C-530/13	8/10/2013	Schmitzer	21, 52 (1)	Non-discrimination	Égalité	AT
C-562/13	31/10/2013	Abdida	1, 2, 3, 4, 19 (2), 20, 21 et 47	Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants / Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition	Dignité	BE

- * Ordonnance de la Court de 06/06/2013 incompétence manifeste de la Cour
- ** Ordonnance de la Court de 06/06/2013 incompétence manifeste de la Cour
- *** Ordonnance de la Court de 06/06/2013 incompétence manifeste de la Cour
- **** Ordonnance de la Court de 06/06/2013 incompétence manifeste de la Cour
- ***** Ordonnance de la Court de 06/06/2013 incompétence manifeste de la Cour

**Charte des droits
fondamentaux
de l'Union européenne
en 2013**

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission proclament solennellement en tant que Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne le texte repris ci-après.

CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Préambule

Les peuples d'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes.

Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples d'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local; elle cherche à promouvoir un développement équilibré et durable et assure la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement.

À cette fin, il est nécessaire, en les rendant plus visibles dans une Charte, de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques.

La présente Charte réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme. Dans ce contexte, la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des États membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du présidium de la Convention qui a élaboré la Charte et mises à jour sous la responsabilité du présidium de la Convention européenne.

La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures.

En conséquence, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés ci-après.

Titre I

Dignité

Article 1

Dignité humaine

La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée.

Article 2

Droit à la vie

1. Toute personne a droit à la vie.
2. Nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté.

Article 3

Droit à l'intégrité de la personne

1. Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.
2. Dans le cadre de la médecine et de la biologie, doivent notamment être respectés:
 - a) le consentement libre et éclairé de la personne concernée, selon les modalités définies par la loi;
 - b) l'interdiction des pratiques eugéniques, notamment celles qui ont pour but la sélection des personnes;
 - c) l'interdiction de faire du corps humain et de ses parties, en tant que tels, une source de profit;
 - d) l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains.

Article 4

Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Article 5

Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.
2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.
3. La traite des êtres humains est interdite.

Titre II

Libertés

Article 6

Droit à la liberté et à la sûreté

Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté.

Article 7

Respect de la vie privée et familiale

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications.

Article 8

Protection des données à caractère personnel

1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.
3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.

Article 9

Droit de se marier et droit de fonder une famille

Le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Article 10

Liberté de pensée, de conscience et de religion

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
2. Le droit à l'objection de conscience est reconnu selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Article 11

Liberté d'expression et d'information

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.
2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.

Article 12

Liberté de réunion et d'association

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.
2. Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.

Article 13

Liberté des arts et des sciences

Les arts et la recherche scientifique sont libres. La liberté académique est respectée.

Article 14

Droit à l'éducation

1. Toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue.
2. Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire.
3. La liberté de créer des établissements d'enseignement dans le respect des principes démocratiques, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques, sont respectés selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Article 15

Liberté professionnelle et droit de travailler

1. Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée.

2. Tout citoyen de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre.
3. Les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des États membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens de l'Union.

Article 16

Liberté d'entreprise

La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.

Article 17

Droit de propriété

1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.
2. La propriété intellectuelle est protégée.

Article 18

Droit d'asile

Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés «les traités»).

Article 19

Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition

1. Les expulsions collectives sont interdites.
2. Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Titre III

Égalité

Article 20

Égalité en droit

Toutes les personnes sont égales en droit.

Article 21

Non-discrimination

1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

Article 22

Diversité culturelle, religieuse et linguistique

L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique.

Article 23

Égalité entre femmes et hommes

L'égalité entre les femmes et les hommes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération.

Le principe de l'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté.

Article 24

Droits de l'enfant

1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.
2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

Article 25

Droits des personnes âgées

L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle.

Article 26

Intégration des personnes handicapées

L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.

Titre IV

Solidarité

Article 27

Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise

Les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.

Article 28

Droit de négociation et d'actions collectives

Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.

Article 29

Droit d'accès aux services de placement

Toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement.

Article 30

Protection en cas de licenciement injustifié

Tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.

Article 31

Conditions de travail justes et équitables

1. Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité.
2. Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés.

Article 32

Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail

Le travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées.

Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation.

Article 33

Vie familiale et vie professionnelle

1. La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social.
2. Afin de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle, toute personne a le droit d'être protégée contre tout licenciement pour un motif lié à la maternité, ainsi que le droit à un congé de maternité payé et à un congé parental à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

Article 34

Sécurité sociale et aide sociale

1. L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte

d'emploi, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.

2. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.
3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.

Article 35

Soins de santé

Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.

Article 36

Accès aux services d'intérêt économique général

L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément aux traités, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Article 37

Protection de l'environnement

Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable.

Article 38

Protection des consommateurs

Un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union.

Titre V

Droits des citoyens

Article 39

Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.
2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret.

Article 40

Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales

Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Article 41

Droit à une bonne administration

1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.
2. Ce droit comporte notamment:
 - a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre;
 - b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires;
 - c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.
3. Toute personne a droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.

4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

Article 42

Droit d'accès aux documents

Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support.

Article 43

Médiateur européen

Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de saisir le médiateur européen de cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles.

Article 44

Droit de pétition

Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de pétition devant le Parlement européen.

Article 45

Liberté de circulation et de séjour

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.
2. La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément aux traités, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre.

Article 46

Protection diplomatique et consulaire

Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Titre VI

Justice

Article 47

Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Article 48

Présomption d'innocence et droits de la défense

1. Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
2. Le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé.

Article 49

Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines

1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée.
2. Le présent article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux reconnus par l'ensemble des nations.
3. L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction.

Article 50

Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction

Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi.

Titre VII

Dispositions générales régissant l'interprétation et l'application de la Charte

Article 51

Domaine d'application

1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.
2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités.

Article 52

Portée et interprétation des droits et des principes

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.
2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.
4. Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions.
5. Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.
6. Les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte comme précisé dans la présente Charte.
7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres.

Article 53

Niveau de protection

Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres.

Article 54

Interdiction de l'abus de droit

Aucune des dispositions de la présente Charte ne doit être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Charte ou à des limitations plus amples des droits et libertés que celles qui sont prévues par la présente Charte.

Codes pays

Code	Nom
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CZ	République tchèque
DK	Danemark
DE	Allemagne
EE	Estonie
IE	Irlande
EL	Grèce
ES	Espagne
FR	France
HR	Croatie
IT	Italie
CY	Chypre
LV	Lettonie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
HU	Hongrie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
AT	Autriche
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
FI	Finlande
SE	Suède
UK	Royaume-Uni

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm), des déléguations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm), en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm) ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

Le *Rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* informe les citoyens des cas dans lesquels ils peuvent se prévaloir la Charte. Il explique également le rôle que les institutions de l'UE et les États membres jouent dans le domaine des droits fondamentaux. Enfin, il met en lumière la manière dont les droits fondamentaux tels qu'ils sont consacrés dans la Charte de l'UE touchent un large éventail de politiques dont l'Union a la responsabilité.

Le rapport annuel est destiné à servir de base factuelle pour la poursuite d'un dialogue continu et éclairé entre toutes les institutions de l'UE et des États membres sur la mise en œuvre de la Charte. Ce rapport couvre l'année 2013 et donne un aperçu des cas où les institutions européennes promeuvent et tiennent compte de la Charte dans leur travail législatif et politique. Il explique également quand les États membres sont tenus de respecter la Charte, notamment lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Le rapport met particulièrement l'accent sur l'applicabilité de la Charte de l'UE dans les États membres sur la base de la jurisprudence récente de la CJUE.

En couvrant la gamme complète des dispositions de la Charte sur une base annuelle, le rapport annuel rend compte des progrès réalisés, où des efforts supplémentaires sont encore nécessaires et où de nouveaux problèmes se posent.



Demography report 2010

Older, more numerous and diverse Europeans



Social Europe

Demography Report 2010

Older, more numerous and diverse Europeans

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

European Commission

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit D.4

Eurostat, the Statistical Office of the European Union, Unit F.1

Manuscript completed in March 2011

Document drawn up on the basis of SEC(2011)431, final. Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for the use that may be made of the information contained in this publication.

Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion: EU employment and social policies bring practical benefits to citizens, for example, in finding a job, moving to another Member State for work or other reasons, upgrading skills, etc. In partnership with national authorities, social partners, civil society organisations and other stakeholders, the Directorate-General addresses challenges linked to globalisation, the ageing of Europe's population and changing social realities.

Eurostat is the Statistical Office of the European Union. Its mission is to provide the European Union with high-quality statistical information. For that purpose, it gathers and analyses figures from the national statistical offices across Europe and provides comparable and harmonised data for the European Union to use in the definition, implementation and analysis of Community policies. Its statistical products and services are also of great value to Europe's business community, professional organisations, academics, librarians, NGOs, the media and citizens.

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union***

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Certain mobile telephone operators do not allow access to 00 800 numbers or these calls may be billed.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://europa.eu>).

Cataloguing data as well as an abstract can be found at the end of this publication.

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011

ISBN 978-92-79-17603-6

doi:10.2767/79004

ISSN 1831-9440

© European Union, 2011

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Printed in Belgium

PRINTED ON ELEMENTAL CHLORINE-FREE BLEACHED PAPER (ECF)

ACKNOWLEDGEMENTS

This publication is a joint effort by Commission services, mainly the Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion and Eurostat, the Statistical Office of the European Union. The 'in-house' contributors are as follows

Summary: DG EMPL (Emanuela Tassa);

Part I (Main Demographic Trends):

- chapters 2, 3, 4, 5, 6 and 7: Eurostat (Veronica Corsini, Albane Gourdol, Piotr Juchno, Katarzyna Kraszewska, Monica Marcu, Apolonija Oblak Flander and Katya Vasileva);
- end-parts of chapters 6 and 7 and the boxes: DG EMPL (Ettore Marchetti);

Part II (Borderless Europeans): DG EMPL (Ettore Marchetti)

Annex on Migration in the Recession: Eurostat (Piotr Juchno and Apolonija Oblak Flander) and DG EMPL (Ettore Marchetti).

Country Annexe: DG EMPL (Ettore Marchetti)

The report could not have been prepared without contributions from

- Giampaolo Lanzieri (Eurostat) for his populations projections by foreign background;
- the organisations Gallup ⁽¹⁾ and Clandestino ⁽²⁾, for data on migration intentions and irregular migration;
- researchers at the NIDI institute ⁽³⁾, especially Gijs Beets, Jeannette Schoorl, Nico van Nimwegen and Peter Ekamper, who provided analysis of 'Borderless Europeans';
- researchers at the VID institute ⁽⁴⁾, especially Dimiter Philipov and Julia Schuster, who provided analysis of the 'tempo effect' on fertility, long-term effects of migrants on national population structures;
- researchers at the MPI-Rostock ⁽⁵⁾, especially Sigrun Matthiesen, Jim Vaupel and Harald Wilkoszewski, who provided the analysis of healthy life expectancy in the box;
- Hans-Peter Kohler (University of Pennsylvania) for data and analysis on the relationship between fertility and economic development;
- members of the Demography Expert Group, who provided feedback on the country summaries.

Any remaining errors or omissions are the sole responsibility of the authors in the European Commission.

⁽¹⁾ <http://www.gallup.com/>

⁽²⁾ <http://clandestino.eliamep.gr/>

⁽³⁾ <http://www.nidi.knaw.nl/smartsite.dws?lang=NL&ch=NID&id=2807>

⁽⁴⁾ <http://www.oeaw.ac.at/vid/>

⁽⁵⁾ <http://www.demogr.mpg.de/>

CONTENTS

Summary	1
Überblick	7
Résumé	14
Part I: Main Demographic Trends	25
1. Introduction	27
2. Fertility	28
2.1. Recovery of fertility	28
2.2. Women still postponing births	29
2.3. Revisiting fertility trends	31
3. Mortality	33
3.1. Mortality Trends over the past 30 years	33
3.2. Recent gains in life expectancy	33
4. Migration: Trends	42
4.1. Migration flows	42
5. Migration: Foreign Population	48
5.1. Non-nationals in the EU	48
5.2. Acquiring citizenship of EU Member State	50
5.3. Foreign-born population	51
5.4. Education levels of the foreign-born	54
5.5. Non-nationals younger on average than nationals	57
6. Population Change and Structure	59
6.1. Population growth	59
6.2. Population ageing	62
7. Families	68
7.1. Fewer marriages, more divorces	68
7.2. A rise in births outside marriage	69
7.3. Fertility and the family	69
7.4. Changing household structure	72
Part II: Borderless Europeans	75
1. Introduction	77
2. Migrants across Generations	80
2.1. How migrants shape the structure of EU-27 populations	80
2.2. Integration of migrants and their descendants across generations	82
2.3. How migrants can shape future EU populations	88
3. Moving into and across the EU	91
3.1. Ancestry and life choices	92
3.2. Connectedness and attitudes	94
4. Further Ways of Connecting to other Countries	95
4.1. Commuting across borders	95
4.2. Personal and cultural connections across borders	96

Part III:	Annex - Demography and the Recession	99
	1. Introduction	101
	2. Migration in the Recession	102
	2.1. How the recession affected migration	102
Country Annex		109
	0. The European Union	110
	1. Belgium	112
	2. Bulgaria	114
	3. The Czech Republic	116
	4. Denmark	118
	5. Germany	120
	6. Estonia	122
	7. Ireland	124
	8. Greece	126
	9. Spain	128
	10. France	130
	11. Italy	132
	12. Cyprus	134
	13. Latvia	136
	14. Lithuania	138
	15. Luxembourg	140
	16. Hungary	142
	17. Malta	144
	18. The Netherlands	146
	19. Austria	148
	20. Poland	150
	21. Portugal	152
	22. Romania	154
	23. Slovenia	156
	24. Slovakia	158
	25. Finland	160
	26. Sweden	162
	27. The United Kingdom	164
	C. Country Indicator Sources	166

LIST OF TABLES

I.1.1.	Main demographic trends: main findings	27
I.2.1.	Total Fertility Rate (TFR), selected years	28
I.2.2.	Mean age of women at childbirth, selected years	29
I.2.3.	Total fertility rate and mean age of women at childbirth in EU-27, 2002-2008	30
I.2.4.	Fertility rate differences (2006-2008) and 'tempo' adjustment	32
I.3.1.	Life expectancy at birth by sex, 1993 and 2009	33
I.3.2.	Life expectancy at age 65 by sex, 1993 and 2009	35
I.3.3.	Life expectancy in EU-27 by age and sex, 2002-2008	35
I.3.4.	Distribution of gains in life expectancy by age group, men, 1993 and 2009	36
I.3.5.	Distribution of gains in life expectancy by age group, women, 1993 and 2009	37

I.3.6.	Healthy life years at birth by sex, 2007 and 2009	38
I.3.7.	Life expectancy by sex and educational attainment at selected ages, 2008	41
I.4.1.	Top ten citizenships of immigrants to EU-27 Member States, 2008 (in thousands)	44
I.4.2.	Median age of the population (as of 1 January 2009) and immigrants by basic citizenship groups, 2008	47
I.5.1.	Population by group of citizenship, 2009 (units and % of the resident population)	49
I.5.2.	Acquisitions of citizenship, 2001-2008 (thousands)	50
I.5.3.	Population by group of country of birth, 2009 (units and % of the resident population)	52
I.5.4.	Main countries of birth of foreign-born residents, for some EU-27 Member States, 2009	53
I.5.5.	Educational attainment of population aged 25-54 by group of country of birth, 2009 (%)	54
I.5.6.	Population aged 25-54 with high educational level having a medium or low skilled job, by group of country of birth, 2009 (% of population with high educational level)	56
I.5.7.	Median age of the population by group of citizenship, 2009	58
I.6.1.	EU-27 Member States by contribution of natural change and net migration to population growth/decline, 2009	60
I.6.2.	Demographic balance for EU-27, 2009 (thousands)	61
I.6.3.	Crude rates of population change in 2000, 2008 and 2009	62
I.6.4.	Population age structure by major age group, on 1st January 1990 and 2010 (%)	63
I.6.5.	Median age and age dependency ratios, 1 January 2010	63
I.7.1.	Crude marriage rate, 1960-2009 (marriages per 1,000 inhabitants)	68
I.7.2.	Crude divorce rate, 1960-2009 (divorces per 1,000 inhabitants)	69
I.7.3.	Live births outside marriage, 1960-2009 (% of total live births)	69
I.7.4.	Young adults living with at least one parent and no spouse/partner, by sex and age group, 2009 (%)	74
II.1.1.	Borderless Europeans: main findings	77
II.2.1.	Differences between actual 2007 population and 2007 population based on projections that exclude migration from 1960, age 0-79 (thousands and share of actual population)	80
II.2.2.	Unemployment rates of women aged 25-54 by place of birth, own and of parents, 2008	83
II.2.3.	Unemployment rates of men aged 25-54 by place of birth, own and of parents, 2008	83
II.2.4.	Employment rates of women aged 25-54 by place of birth, own and of parents, 2008	83
II.2.5.	Employment rates of men aged 25-54 by place of birth, own and of parents, 2008	84
II.2.6.	Women aged 25-49 with ISCED 0-2 level of education by place of birth, own and of parents, 2008 (%)	85
II.2.7.	Men aged 25-49 with ISCED 0-2 level of education by place of birth, own and of parents, 2008 (%)	85
II.2.8.	Employment rates of women aged 25-49 by place of birth, own and of parents, 2008	86

II.2.9.	Employment rates of men aged 25-49 by place of birth, own and of parents, 2008	86
II.2.10.	EU nationals feeling that they belong to a minority or majority group by ancestry, 2010 (%)	87
II.2.11.	Foreign-born population by world area of residence (millions and share of foreign-born)	89
II.3.1.	Attachment to specific foreign countries, EU-27, 2010 (%)	94
II.3.2.	Attachment to the EU, EU-27, 2010 (%)	94
II.3.3.	Likelihood of moving abroad in the future, EU-27, 2010 (%)	94
II.4.1.	EU nationals with foreign friends or relatives by ancestry, EU-27, 2010 (%)	96
II.4.2.	EU nationals with cultural links to other countries by connectedness (ancestry and life-choices), 2010 (%)	97
III.2.1.	New residence permits issued and valid permits at the end of the year, 2008 and 2009	107

LIST OF GRAPHS

I.2.1.	Number of live births in EU-27, 1980-2009	28
I.2.2.	Mean age of women at childbirth and total fertility rate, 2009	30
I.2.3.	Fertility of mothers aged 30 and over, 2000 and 2009 (% ordered by difference 2009-2000)	31
I.2.4.	Fertility by age group of mothers, 2009 (%)	31
I.3.1.	Number of deaths in EU-27, 1980-2009	33
I.3.2.	The gender gap (women – men) in life expectancy at birth, 1993 and 2009	34
I.3.3.	The gender gap (women — men) in life expectancy at age 65, 1993 and 2009	35
I.3.4.	Infant mortality rate, 1993 and 2009 (ranked by size of reduction)	38
I.3.5.	Life expectancy gaps between high and low educational attainment at selected ages by sex, 2008	40
I.4.1.	Age structure of the population on 1 January 2009 and of immigrants in 2008, EU-27	42
I.4.2.	Immigration, EU-27, 2004-2008	42
I.4.3.	Relative change in migration inflows to EU Member States by citizenship groups, EU-27, 2002-2008	43
I.4.4.	Immigrants by citizenship groups, EU-27, 2008	43
I.4.5.	Immigrants by groups of country of birth, EU-27, 2008	43
I.4.6.	Immigrants to EU-27 (from outside EU) by the level of development of the country of previous residence, EU-27, 2008	44
I.4.7.	Non-EU immigrants by continent of country of citizenship, EU-27, 2008	44
I.4.8.	Immigration, EU-27, 2008 (per 1,000 inhabitants)	46
I.4.9.	Age structure of immigrants by basic citizenship groups, EU-27, 2008	47
I.5.1.	Non-nationals in the EU by country of residence, EU-27, 2009	48
I.5.2.	Distribution of non-nationals by EU/non-EU citizenship, 2009 (% of the usually resident population)	48

1.5.3.	Ten most numerous groups of foreign citizens usually resident in the EU-27, 2009 (millions and % of the EU total foreign population)	50
1.5.4.	Acquisitions of citizenship, 2008 (per 1,000 non-nationals)	51
1.5.5.	Main previous citizenship of persons acquiring citizenship of an EU-27 Member State, 2008	51
1.5.6.	Foreign-born and non-nationals, 2009 (% of the total population)	53
1.5.7.	Educational attainment of population aged 25-54 by sex and group of country of birth, EU-27, 2009 (%)	55
1.5.8.	Educational attainment of non-nationals aged 25-54, 2009 (%)	55
1.5.9.	Foreign-born aged 25-54 with high educational level having a medium or low skilled job by sex, 2009 (% of population with high educational level)	56
1.5.10.	Non-nationals aged 25-54 with high educational level having a medium or low skilled job, 2009 (% of population with high educational level)	57
1.5.11.	Age structure of the national and foreign population, EU-27, 2009	57
1.6.1.	Population on 1 January, EU-27, 1960-2010	59
1.6.2.	Population change by component, EU-27, 1961-2009	60
1.6.3.	Live births and deaths in EU-27, 1961-2009	60
1.6.4.	Population pyramids, EU-27, 1990 and 2010	64
1.6.5.	Proportion of population aged 65 years or over (% increase/decrease 1990-2010)	64
1.6.6.	Median age of the total population, EU-27, 1990-2010	65
1.6.7.	Median age of population, 1990 and 2010	65
1.6.8.	Population age structure by major age groups, EU-27, 1990-2060 (%)	66
1.6.9.	Population pyramids, EU-27, 2010 and 2060	66
1.6.10.	Population aged 65 or over in the EU, Sweden , Germany and Slovakia, 2010-2060 (%)	66
1.7.1.	Proportion of live births outside marriage and total fertility rate, 2009	70
1.7.2.	Employment rate of women aged 25-49 and total fertility rate, 2009	70
1.7.3.	Childcare provision for children aged 0-2 and total fertility rate, 2009	70
1.7.4.	Households with children by type (single parent, couple, other), 2009 (% of all households with children)	72
1.7.5.	Single parents among women aged 15-24, 2009 (%)	73
1.7.6.	Young adults who live with at least one parent and no spouse/partner by sex and age group, EU-27, 2009 (%)	73
II.2.1.	France, population without migration since 1960 and migration effect, by age group, 2007 (millions)	81
II.2.2.	Spain, population without migration since 1971 and migration effect, by age group, 2007 (millions)	81
II.2.3.	Ireland, population without migration since 1960 and migration effect, by age group, 2007 (100,000s)	81
II.2.4.	Portugal, actual population and population without migration since 1960, by age group, 2007 (100,000s)	82
II.2.5.	Lithuania, population without migration since 1960 and migration effect, by age group, 2007 (100,000s)	82

II.2.6.	Resident population aged 25-49 born in EU-27 by place of birth of parents, 2008 (%)	85
II.2.7.	Projected foreign-born population and their descendants, 2061 (%)	89
II.2.8.	Theoretical net migration (% of the population aged 15 or over)	90
II.3.1.	EU nationals who have lived and worked abroad in the past by age group, 2009 (%)	91
II.3.2.	EU nationals who have lived and worked abroad in the past by group of age at end of full-time education, EU-27, 2009 (%)	92
II.3.3.	Borderless Europeans by ancestry and life choices/no ancestry by sex, EU-27, 2010 (%)	92
II.3.4.	Borderless Europeans by ancestry and life-choices/no ancestry by age group, 2010, (%)	93
II.3.5.	Borderless Europeans by ancestry and life-choices/no ancestry by age at end of full-time education, EU-27, 2010 (%)	93
II.3.6.	Borderless Europeans by ancestry and life-choices/no ancestry by occupation, EU-27, 2010 (%)	94
II.4.1.	Workers residing in another EU Member State and residents working in another EU Member State, among workers, 2009 (%)	95
II.4.2.	EU nationals who have close friends who live abroad, 2010 (%)	96
II.4.3.	EU nationals who speak at least one other language than that of the interview, (%)	96
II.4.4.	EU nationals who spend regularly holidays in another country, 2010 (%)	97
III.2.1.	Immigration to selected EU-27 Member States (Spain, Germany, the United Kingdom and Italy), 2003-2009 (thousands)	102
III.2.2.	Structure of immigrants to selected EU-27 Member States (Spain, Italy and the United Kingdom) by citizenship groups, 2008 and 2009 (thousands)	102
III.2.3.	Immigration to selected EU-27 Member States (Belgium, the Netherlands, Austria, Sweden and Ireland), 2003-2009 (thousands)	103
III.2.4.	Structure of immigrants to selected EU-27 Member States (France, Austria and Sweden) by citizenship groups, 2008 and 2009 (thousands)	103
III.2.5.	Structure of immigrants to Ireland by citizenship groups, 2007-2009 (thousands)	103
III.2.6.	Emigration from selected EU-27 Member States (Germany, the United Kingdom Spain and Italy), 2003-2009 (thousands)	104
III.2.7.	Structure of emigrants from selected EU-27 Member States (Spain, Italy and the United Kingdom) by citizenship groups, 2008 and 2009 (thousands)	104
III.2.8.	Emigration from selected EU-27 Member States (Belgium, the Netherlands, Austria, Sweden and Ireland), 2003-2009 (thousands)	105
III.2.9.	New residence permits issued by reason, EU-27, 2008 and 2009 (thousands)	106

LIST OF BOXES

I.3.1.	Living longer healthy lives	39
I.4.1.	Where immigrants come from	45
I.7.1.	Does wealth increase fertility in developed countries?	71
II.1.1.	Cross-border migration, mobility and marriages	78
II.2.1.	Are there many irregular migrants?	88

SUMMARY

Since the last 2008 Demography Report was published in 2008, the EU population has passed the 500 million mark while continuing to develop along lines that were already discernible two years ago. The EU's demographic picture has become clearer: growth is fuelled mainly by immigration, whereas the population is becoming older and more diverse. The impact of the economic crisis is still difficult to assess.

In its October 2006 Communication entitled 'The Demographic Future of Europe — from Challenge to Opportunity'⁽⁶⁾, the Commission presented its views on the demographic challenges the EU was facing and on options for tackling them. The Communication expressed confidence in Europe's ability to cope with demographic change and an ageing population in particular, but also stressed the need to act in five key policy areas: demographic renewal, employment, productivity, integration of migrants and sustainable public finances.

This third Demographic Report aims to provide the latest facts and figures that are needed for an informed debate on these issues. In addition to the EU-level overview, data are provided as far as possible for each EU-27 Member State, enabling policy makers and stakeholders to compare their own country's situation with that of other Member States, to understand the specific characteristics of their country and, possibly, to identify other countries that could provide interesting experiences from which to learn.

This year the report is a joint undertaking between the Directorate General for 'Employment, social affairs and inclusion' and Eurostat, and draws on Eurostat's experience in demographic analysis. It consists of two parts, a short annex on migration in the recession and a country annex.

Part I looks at historical and recent trends in fertility, life expectancy and migration - the three drivers of population change. It includes a review of population structure by age and family composition.

Part II explores an increasingly important phenomenon that was identified in a recent Eurobarometer survey: the increasing number of European citizens who seek opportunities across national borders for study, work, life experience and inspiration, resulting in different forms of international connectedness across national borders.

1. MORE, OLDER AND MORE DIVERSE EUROPEANS

1.1. New patterns lead to slight increases in fertility

Gradual but nonetheless major changes are affecting the population of Europe. Two main positive trends are emerging: a slight increase in fertility and greater life expectancy. Lowest-low fertility – below 1.3 children per woman – has ended in all Member State and the most recent figure for EU-27 was 1.6 and could rise to over 1.7 if adjustments for the postponement of births (the so-called 'tempo effect') are taken into account. This small adjustment does not make up for the shortfall in relation to the replacement

⁽⁶⁾ COM(2006) 571, adopted on 12 October 2006.

ratio of 2.1, but it could contribute to a slower rate of population decline in the medium/longer term, in conjunction with a possible increase in fertility as EU Member States become wealthier.

The modest increase in fertility results from somewhat new family building patterns: countries with fewer marriages, more cohabitation, more divorces and an older average age of women at childbirth tend to have higher fertility rates. Changing social perceptions of the role of marriage and greater fragility of relationships have resulted in more extramarital births, including to lone parents, or in childlessness.

The impact of family policies on these trends is difficult to assess since cultural factors play an important role. However, the data suggest that postponement of childbearing to a later age is accompanied in some countries (France, Denmark, Finland and the Netherlands for instance) by higher fertility rates and relatively generous public support for parents. At the other end of the scale, in countries such as Romania, Slovakia and Hungary, a lower age at childbirth is not associated with a high fertility rate.. This would also be consistent with the first indications that fertility rises again with wealth, after decades of decaying fertility as countries grew richer. The emerging evidence reinforces the case for having better policies that can help parents to cope with the constraints of a modern society.

1.2. An "ageing" population structure

Although it is difficult to predict the impact of policies, an analysis of the impact of changes in population structure is more straightforward. Low fertility rates are only one side of the coin, the other being a decline in the number of deaths or, in more positive terms, an increase in life expectancy. In 2009, the median age of the population was 40.6, and it is projected to reach 47.9 years by 2060.

The EUROPOP2008 projections prepared by Eurostat and presented in the previous Demography Report indicate that by 2014 the working age population (20-64) will start to shrink, as the large baby-boom cohorts born immediately after World War II are now entering their sixties and retiring. The number of people aged 60 and above in the EU is now rising by more than two million every year, roughly twice the rate observed until about three years ago. The working population is also ageing, as the proportion of older workers in employment increases compared to the cohorts made up of younger workers. Every year about 5 million children are born in the EU-27 and over 2 million people immigrate from third countries. Births outnumber deaths by several hundred thousand persons each year, whereas net migration is well over a million. As a result, migration accounts for the largest proportion of the EU's population growth.

In 2008 life expectancy for the EU-27 was 76.4 for men and 82.4 for women. Differences among Member States are still very significant, ranging from almost 13 years for men to 8 for women. Infant mortality in 2009 was also still relatively high in some countries like Romania (10.1‰) and Bulgaria (9.0‰), even though a reduction of about 50 % for EU-27 has been achieved over the last 15 years. Socio-economic status appears to play a major role, especially in some Central European countries. Consequently, by improving the life expectancy of disadvantaged groups, a general increase in overall life expectancy is also to be expected.

A possible development is the improvement in healthy life expectancy by delaying the stage at which physical condition starts to deteriorate rapidly, thereby postponing death to a later age. More evidence and analysis is required on this important subject.

Policies which address the ageing of the population and the work force focus on enabling older workers to remain active and productive for a longer proportion of their life span. One of the benefits of an ageing population is that it offers more opportunities for flexible arrangements during the life course. A longer active life allows for extended or recurring periods in education; greater working-time flexibility during the intense years when childbearing and career commitments coincide; occasional career breaks when it becomes necessary to take care of family members; and productive retirement through volunteering and general engagement in the civil society.

1.3. Europe on the move

Migration, especially from non-EU countries, could provide a (temporary) respite from population ageing, since most people migrate primarily as young adults (aged 25-34). As young cohorts of foreigners feed progressively into the older national cohorts, the total population is rejuvenated and diversity increases. Unprecedented levels of immigration both from third countries and within the EU-27 (intra-EU mobility) over the past decade have substantially increased the proportion of EU-27 inhabitants who do not live in their own native country or culture.

EU-27 Member States are host to some 20 million non-EU-nationals. A further 10 million EU nationals are living in another Member State, and about 5 million non-nationals have acquired EU citizenship since 2001. As most migrants are relatively young and have arrived quite recently, they contribute to the size of the EU-27 labour force. In the future, the labour force will increasingly include people with a migration background. Among EU nationals, in addition to the approximately 8% of foreign-born⁽⁷⁾ people residing in the EU, a further 5% have at least one foreign-born parent, and this category will continue to grow. By 2060, persons of all nationalities with at least one foreign-born parent are expected to account for close to a third of the EU-27 population. An even larger percentage of the work-force will be of foreign descent.

These trends imply that additional efforts are needed to ensure that immigrants have the opportunity to integrate into their host society and, crucially, to enable them to contribute to the labour market by making full use of their education. A mobile population can be seen as an asset to the host countries. As more people seek experience abroad, they can contribute to a more efficient and productive economy, while also enhancing their personal skills.

2. AN INCREASINGLY DIVERSE AND MOBILE EU POPULATION

As the flows of migration from non-EU countries and mobility between Member States have intensified, a growing proportion of the working-age population (15% in 2008) was either born abroad or has at least one parent who was born abroad.

⁽⁷⁾ Here foreign-born includes those who were born in a different Member State than the one in which they reside.

Changing patterns of migration and mobility in Europe are making national sentiments and feelings about belonging to a particular nation more diffuse and complex, especially in the case of mobility between EU Member States. Although traditional long-term, employment-driven, male-dominated migration still takes place, other forms of migration and mobility are emerging. Mobility flows have also changed: some of the major traditional emigration Member States have become poles of attraction for migrants.

Large-scale migration and mixing of cultures are clearly not new phenomena in the history of the EU. Past flows have had a different impact on the size and structure of the population in most EU-27 Member States, and they have contributed to a more European outlook among its citizens. Immigrants often want to maintain a close attachment to their country of origin, but these linkages tend to weaken over time.

The integration of immigrants across generations occurs rather rapidly. In most countries with a substantial proportion of second-generation immigrants, these fare far better in education and on the labour market than first-generation immigrants and almost as well as those of no foreign descent; this applies to descendants of mobile people from other Member States and of immigrants from non-EU countries. Nevertheless, even after three generations – the time it usually takes for full integration – descendants of migrants maintain some attachment to the countries of their ancestors, through their knowledge of foreign languages, for example.

Alongside traditional migration and mobility, new forms of mobility are taking place. People are moving abroad for shorter periods, mainly to other Member States, to seek work, pursue their education or other life opportunities. These mobile people tend to be well-educated young adults, towards the higher end of the occupational scale. Increasingly, this form of mobility is based on personal preferences and life choices, and not only on economic opportunities. The increased propensity to be mobile could be of great benefit to the EU by enabling a better matching of skills and language ability with job opportunities. The results of a Eurobarometer survey⁽⁸⁾ point to the presence of a diverse, growing number of mobile young people characterised by a common interest in looking beyond national borders.

The Eurobarometer survey also indicates that around one in five of the EU-27 respondents has either worked or studied in another country at some point, lived with a partner from another country or owns a property abroad. Half of these respondents have ties to other countries by ancestry; the other half are most often young and well educated and consciously making a life choice that brings them into contact with other countries. They share a strong willingness, if not propensity, to move abroad, up to four times greater than those who do not have any connections with another country. Given that this phenomenon is likely to become even more important in the future, policy makers may want to consider its implications in planning for the socio-economic future of the European population.

3. DEMOGRAPHIC POLICY IN THE RECESSION

Before the economic recession, EU Member States' commitment to implementing the policy goals in the Lisbon agenda had begun to show results in the form of employment for young people, women, older workers

⁽⁸⁾ Eurobarometer EBS 346 at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf

and migrants. When the recession struck, the first groups to be affected were younger people and immigrants. Governments faced increasing difficulties in balancing support for families, consolidation of budgets, assistance for young people and immigrants in a shrinking labour market, and funding for retirement schemes.

It is too early to draw any firm conclusions about the effect of the crisis on fertility and life expectancy. Recent experience with past recessions indicates that both fertility and mortality may initially decrease slightly, only to return to their pre-recession levels shortly after the crisis has ended.

New Eurostat data on residence permits throws light on the reasons for migration from non-EU countries. The available data show that the decline in migration is largely due to a reduction in migration for employment and family reasons, while the number of residence permits issued for education and other reasons increased slightly from 2008 to 2009.

4. WHAT IS BEING DONE

In June 2010 the European Council adopted the new 10-year Europe 2020 strategy for more jobs and smart, sustainable and inclusive growth⁽⁹⁾. The strategy sets out to reorientate existing policies from crisis management to medium- and longer-term goals to promote growth and employment and ensure the future sustainability of public finances. The latter is a precondition for sustainable social cohesion in the EU.

The recession has not diminished the commitment of Member States to respond to the demographic challenge; on the contrary, the commitment appears to have been reinforced. The strategy adopted in addressing demographic change seems to dovetail with the overall thrust of the new Europe 2020 strategy. In the wake of the recession, and despite the bleak outlook for public finances, the European Commission is convinced that the demographic dimension deserves to be taken fully into account by Member States when they are formulating their exit strategies from the current recession.

The need to mobilise the EU's demographic potential was already highlighted in October 2006 in the Commission Communication on Europe's Demographic Future⁽¹⁰⁾. This Communication suggested that the problem of low fertility should be addressed by creating better conditions for families to deal with the problem of a shrinking labour force by raising employment rates and productivity levels, by relying on immigration and better integration and, finally, by preserving the ability to meet the future needs of an ageing society by creating sustainable public finances. Member States are responsible for deciding how they realise their potential. The Communication highlighted the type of support that the EU can offer to Member States in terms of existing policy coordination. At the request of the Member States, and with the support of the European Parliament, this process is complemented by the activities organised under the umbrella of the European

⁹) http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

¹⁰) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0571:FIN:EN:PDF>.

Alliance for Families ⁽¹¹⁾ and the planned European Year 2012 for Active Ageing ⁽¹²⁾.

The success of the strategy hinges largely on the EU's ability to face up to the major demographic transformations of this coming decade.

Europe's future depends to a great extent on its capacity to tap the strong potential of the two fastest growing segments in its population: older people and immigrants. Three policy areas appear crucial to boost economic growth and achieve greater social cohesion:

- The promotion of active ageing: older people, and in particular ageing baby-boomers, can look forward to many more years of healthy life, and they possess valuable skills and experience. More opportunities for active ageing will allow them to continue to contribute to society, even after retirement.
- The integration of migrants and their descendants: this is crucial for Europe because migrants will make up an even larger share of Europe's labour force. The low employment rate of migrants is both socially and financially unaffordable.
- The reconciliation of paid work and family commitments: people with caring responsibilities still lack adequate support and suitable arrangements for combining their different responsibilities. As a result, economic growth is hampered because too many people are not able to exploit their high level of skills and education on the labour market. Women are particularly affected because of the persistent gender-employment and pay gaps.

At the same time, Europe needs to find ways of maintaining greater productivity while preparing for increasing levels of ageing-related expenditure, despite the demise of public finances as a result of the recession.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=860>

ÜBERBLICK

Seit der Veröffentlichung des letzten Demografieberichts im Jahr 2008 hat die EU-Bevölkerung die 500-Millionen-Marke überschritten und sich weiter in die bereits vor zwei Jahren erkennbare Richtung entwickelt. Mittlerweile liegt ein klareres Bild der demografischen Situation in der EU vor: Das Wachstum wird hauptsächlich durch Immigration genährt, während die Bevölkerung immer älter und vielfältiger wird. Überdies sind die Auswirkungen der Wirtschaftskrise noch schwierig abzuschätzen.

Im Oktober 2006 hat die Kommission die Mitteilung ‘Die demografische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance’⁽¹³⁾ herausgegeben und ihre Ansichten zu den demografischen Herausforderungen der EU und den möglichen Herangehensweisen vorgestellt. In der Mitteilung wurde zum Ausdruck gebracht, dass man darauf vertraue, Europa werde mit dem demografischem Wandel und insbesondere der alternden Bevölkerung zurechtkommen, aber es wurde auch Handlungsbedarf in fünf politischen Schlüsselbereichen ermittelt: demografische Erneuerung, Beschäftigung, Produktivität, Integration von Migranten und zukunftsfähige öffentliche Finanzen.

Mit diesem dritten Demografiebericht sollen die aktuellen Fakten und Zahlen vorgelegt werden, die für eine fundierte Debatte über diese Punkte vonnöten sind. Neben dem EU-weiten Überblick werden soweit möglich Daten für alle 27 Mitgliedstaaten der EU vorgelegt, die politische Entscheidungsträger und Interessenvertreter nutzen können, um die Situation ihres Landes mit der anderer Mitgliedstaaten zu vergleichen, um die besonderen Merkmale ihres Landes zu verstehen und um etwaige andere Länder zu ermitteln, die über interessante Erfahrungen berichten, von denen man lernen kann.

Der diesjährige Bericht ist das Ergebnis eines Gemeinschaftsprojekts zwischen DG ‘Beschäftigung, Soziales und Integration’ und Eurostat und stützt sich auf die Erfahrung von Eurostat im Bereich demografischer Untersuchungen. Er besteht aus zwei Teilen, einem kurzen Anhang zur Abwanderung in Zeiten der Rezession und einem Länderanhang.

Teil I befasst sich mit den früheren und aktuellen Entwicklungstrends in puncto Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Migration, den drei Faktoren, die Bevölkerungsveränderungen auslösen. Darin enthalten ist ein Überblick über die Bevölkerungsstruktur nach Alter und Familienzusammensetzung.

In Teil II wird ein zunehmend an Bedeutung gewinnendes Phänomen untersucht, das in einer kürzlich durchgeführten Eurobarometer-Studie ermittelt wurde. Die Studie war der steigenden Zahl europäischer Bürger gewidmet, die sich ins Ausland begeben, um dort zu studieren, zu arbeiten, Lebenserfahrung zu sammeln oder nach Anregungen suchen, was zu unterschiedlichen Formen internationaler Verbundenheit über Staatsgrenzen hinweg führt.

⁽¹³⁾ KOM(2006) 571, angenommen am 12. Oktober 2006.

1. VERMEHRT ÄLTERE UND VIELFÄLTIGERE EUROPÄER

1.1. Neue Lebensweisen führen zu geringfügiger Steigerung der Geburtenhäufigkeit

Die Bevölkerung Europas ist von allmählichen Veränderungen betroffen, die jedoch beträchtliche Ausmaße erreichen. Es sind zwei positive Haupttrends auszumachen: ein leichter Anstieg der Geburtenrate und eine höhere Lebenserwartung. Die Geburtenrate befindet sich in keinem Mitgliedstaat mehr auf niedrigstem Niveau (weniger als 1,3 Kinder pro Frau). Neuesten Zahlen für die EU-27 zufolge lag sie bei 1,6 und könnte bei Bereinigung um die Geburtenverschiebung (der sogenannte 'Tempoeffekt') auf über 1,7 steigen. Diese kleine Anpassung kann das Defizit in Bezug auf die Ersatzrate von 2,1 nicht ausgleichen. Sie könnte jedoch zusammen mit einer möglichen Zunahme der Geburtenrate bei zunehmendem Wohlstand in den EU-Mitgliedstaaten mittel- bis längerfristig zu einem langsameren Bevölkerungsrückgang beitragen.

Der mäßige Anstieg der Geburtenzahlen ergibt sich aus ziemlich neuen Mustern der Familienzusammensetzung: In Ländern, in denen weniger geheiratet wird, mehr eheähnliche Gemeinschaften bestehen, es mehr Scheidungen gibt und Frauen, die Kinder gebären, ein höheres Durchschnittsalter haben, liegt die Geburtenrate tendenziell höher. Die sich verändernde gesellschaftliche Wahrnehmung der Bedeutung des Heiratens und die geringere Dauerhaftigkeit von Beziehungen haben zu mehr außerehelichen Geburten, auch alleinerziehender Eltern, bzw. Kinderlosigkeit geführt.

Es ist schwierig, den Einfluss der Familienpolitik auf diese Trends zu ermitteln, da eine wichtige Rolle kulturellen Faktoren zukommt. Die Daten lassen allerdings darauf schließen, dass das spätere Kinderkriegen in einigen Ländern (z. B. Frankreich, Dänemark, Finnland und die Niederlande) mit höheren Geburtenraten und relativ großzügiger staatlicher Unterstützung für die Eltern einhergeht. Auf der anderen Seite besteht für Eltern in Ländern, wie z. B. Rumänien, die Slowakei und Ungarn, die ein niedrigeres Alter bei Geburt der Kinder aufweisen kein Zusammenhang mit einer hohen Geburtenrate herstellen.. Dies würde auch mit den ersten Anzeichen übereinstimmen, die darauf hindeuten, dass die Geburtenraten mit steigendem Wohlstand auch wieder steigen, nachdem zuvor jahrzehntelang genau das Gegenteil der Fall gewesen war. Aus den vorliegenden Anhaltspunkten geht hervor, dass wir eine bessere Politik benötigen, die Eltern dabei unterstützt, mit den Zwängen einer modernen Gesellschaft zurechtzukommen.

1.2. Eine „alternde“ Bevölkerungsstruktur

Es ist schwierig, die Auswirkungen politischer Maßnahmen vorherzusagen. Eine Analyse der Konsequenzen einer sich verändernden Bevölkerungsstruktur ist da einfacher. Niedrige Geburtenraten sind nur die eine Seite, auf der anderen steht ein Rückgang der Sterblichkeitsziffer oder positiv ausgedrückt eine längere Lebenserwartung. 2009 betrug das durchschnittliche Bevölkerungsalter 40,6. Hochrechnungen zufolge wird es 2060 bei 47,9 Jahren liegen.

Laut den Eurostat-Projektionen EUROPOP2008, die im vorangegangenen Demografiebericht enthalten waren, wird sich ab 2014 ein Rückgang der Erwerbsbevölkerung (20–64) bemerkbar machen, da die Babyboomer, die direkt nach dem Zweiten Weltkrieg geboren wurden, jetzt Anfang 60 sind und in Rente gehen. Die Zahl der 60- und Über-60-Jährigen in der EU steigt gegenwärtig um über 2 Millionen jedes Jahr, rund doppelt so schnell wie noch vor drei Jahren. Auch die Erwerbsbevölkerung altert, da der Anteil älterer Arbeitnehmer in Arbeit verglichen mit den jüngeren Arbeitnehmergruppen zunimmt. Jedes Jahr werden rund 5 Millionen Kinder in der EU-27 geboren und wandern über 2 Millionen Menschen aus Drittländern ein. Jedes Jahr werden mehr Geburten als Sterbefälle gezählt, wobei die Differenz mehrere Hunderttausend beträgt, und werden unter dem Strich weit über eine Million Einwanderer verzeichnet. Die Zuwanderung trägt folglich am meisten zum Wachstum der EU-Bevölkerung bei.

2008 lag die Lebenserwartung von Männern in der EU-27 bei 76,4 und von Frauen bei 82,4 Jahren. Es gibt nach wie vor signifikante Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, die von knapp 13 Jahren für Männer bis zu 8 bei Frauen reichen. Außerdem war die Säuglingssterblichkeit 2009 in einigen Ländern wie Rumänien (10,1 %) und Bulgarien (9,0 %) noch immer relativ hoch, auch wenn in den vergangenen 15 Jahren ein Rückgang von um die 50 % in der EU-27 erreicht wurde. Eine größere Rolle scheint dabei der sozioökonomische Status zu spielen, insbesondere in einigen mitteleuropäischen Ländern. Infolgedessen darf eine Erhöhung der Lebenserwartung insgesamt erwartet werden, wenn die Lebenserwartung von benachteiligten Gruppen verbessert wird.

Eine mögliche Entwicklung ist die Verbesserung der gesunden Lebenserwartung, durch Verzögerung des Stadiums, in dem der Gesundheitszustand sich rasch zu verschlechtern beginnt, und dadurch die Verschiebung hin zu einem höheren Sterbealter. Zu dieser Frage sind weitere Belege und Untersuchungen nötig.

Programme, die sich mit der alternden Bevölkerung und Erwerbsbevölkerung befassen, sorgen schwerpunktmäßig dafür, dass ältere Arbeitnehmer länger im aktiven und produktiven Erwerbsleben bleiben können. Einer der Vorteile einer alternden Bevölkerung liegt darin, dass sich mehr Möglichkeiten für flexible Vereinbarungen im Laufe des Lebens bieten. Ein längeres aktives Leben ermöglicht ausgedehnte oder wiederkehrende Weiterbildungsphasen, eine höhere Arbeitszeitflexibilität während der Jahre, in denen Kinder und berufliche Verpflichtungen nur schwer miteinander vereinbart werden können, die Unterbrechung der beruflichen Laufbahn, wenn man sich um Familienangehörige kümmern muss, und ein produktives Ausscheiden aus dem Arbeitsleben durch ehrenamtliche Mitarbeit und allgemeines gesellschaftliches Engagement.

1.3. Europa in Bewegung

Die Migration, insbesondere aus Nicht-EU-Staaten, könnte die Überalterung der Bevölkerung (vorübergehend) stoppen, da in erster Linie junge Erwachsene (im Alter von 25–34) in andere Länder abwandern. Durch die jüngeren ausländischen Personengruppen, die zunehmend zu den älteren nationalen Personengruppen hinzukommen, verjüngt sich die Gesamtbevölkerung und erhöht sich die Vielfalt. Aufgrund der Einwanderung sowohl aus Drittländern als auch aus der EU-27 (innereuropäische Mobilität) in bislang unbekanntem Ausmaß während des

vergangenen Jahrzehnts hat sich der Anteil der EU-27 Einwohner, die nicht in ihrem Heimatland oder Kulturkreis leben, beträchtlich erhöht.

In den Mitgliedstaaten der EU-27 leben rund 20 Millionen Nicht-EU-Staatsbürger. Weitere 10 Millionen EU-Staatsbürger leben in einem anderen Mitgliedstaat und etwa 5 Millionen Menschen haben seit 2001 die EU-Staatsbürgerschaft erworben. Da die meisten Einwanderer relativ jung sind und erst vor recht kurzer Zeit in die EU gekommen sind, leisten sie einen großen Beitrag zur Erwerbsbevölkerung der EU-27. In der Zukunft wird sich die erwerbstätige Bevölkerung zunehmend aus Menschen mit Migrationshintergrund zusammensetzen. Von den EU-Staatsbürgern haben neben den rund 8 % der EU-Ansässigen ausländischer Herkunft ⁽¹⁴⁾ weitere 5 % mindestens ein im Ausland geborenes Elternteil, und dieser Anteil wird weiter wachsen. Man geht davon aus, dass der Anteil der Personen aller Staatsangehörigkeiten mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil bis zum Jahr 2060 knapp ein Drittel der Bevölkerung der EU-27 betragen wird. Bei der Erwerbsbevölkerung wird ein noch größerer Teil ausländischer Abstammung sein.

Diese Trends erfordern, dass zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass Immigranten die Möglichkeit haben, sich in die Gesellschaft ihres Gastlandes zu integrieren. Noch wichtiger ist es, ihnen zu ermöglichen, sich ihrem Bildungsniveau entsprechend am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Eine mobile Bevölkerung kann eine Bereicherung für die Gastländer sein. Immer mehr Menschen möchten Auslandserfahrung machen. Dadurch können sie zu einer effizienteren und produktiveren Wirtschaft beitragen und außerdem ihre persönlichen Kompetenzen verbessern.

2. EINE ZUNEHMEND VIELFÄLTIGE UND MOBILE EU-BEVÖLKERUNG

Da die Zuwanderung aus Drittländern und die Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten zunimmt, stammt ein wachsender Teil der Erwerbsbevölkerung (15 % im Jahr 2008) aus dem Ausland oder verfügt über mindestens ein Elternteil, das im Ausland geboren wurde.

Durch die sich verändernden Muster der Zuwanderung und Mobilität innerhalb Europas wird das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Nation diffuser und komplexer, insbesondere im Falle der Freizügigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Wenngleich die traditionelle langfristige, beschäftigungsbedingte und männerdominierte Zuwanderung nach wie vor existiert, immigrieren zunehmend auch Frauen und bilden mittlerweile in einigen Mitgliedstaaten die Mehrheit. Auch die Richtung der Mobilität hat sich geändert: Einige der Mitgliedstaaten, aus denen traditionell viele Auswanderer stammten, sind mittlerweile sehr beliebte Einwanderungsländer.

Es ist definitiv kein neues geschichtliches Phänomen, dass die Bürger der EU in andere Länder abwandern und die Kulturen sich vermischen. Frühere Migrationsströme haben sich unterschiedlich auf die Größe und Struktur der Bevölkerung in den meisten EU-27-Mitgliedstaaten ausgewirkt und bei den Bürgern zu einer verstärkt europäischen Perspektive beigetragen. Einwanderer möchten häufig eine enge Bindung zu ihrem Herkunftsland

⁽¹⁴⁾ Zur Gruppe der im Ausland Geborenen zählen hier Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat geboren sind als dem, in dem sie wohnen.

aufrechterhalten, diese Verknüpfungen nehmen jedoch mit der Zeit tendenziell ab.

Die generationsübergreifende Integration von Einwanderern erfolgt recht zügig. In den meisten Ländern, in denen ein beträchtlicher Anteil an Einwanderern der zweiten Generation lebt, schneiden diese in der Schule und im Berufsleben deutlich besser als die erste Generation und fast so gut wie die Einwohner ohne ausländische Wurzeln ab. Dies gilt sowohl für Nachkömmlinge von Migranten aus anderen Mitgliedstaaten als auch für diejenigen aus Drittländern. Trotz allem sind die Nachkommen von Migranten auch noch in der dritten Generation – der üblichen Dauer bis zu vollständigen Integration – in gewisser Weise mit dem Herkunftsland ihrer Vorfahren verbunden, beispielsweise in Form von Fremdsprachenkenntnissen.

Neben der traditionellen Migration und Mobilität sind auch neue Formen der Mobilität zu erkennen. Umzüge ins Ausland finden hauptsächlich innerhalb der Mitgliedstaaten und für kürzere Zeiträume auf der Suche nach Arbeit, im Rahmen der Ausbildung oder zwecks Wahrnehmung sonstiger Möglichkeiten statt. Bei diesem mobilen Teil der Bevölkerung handelt es sich in der Regel um gut ausgebildete junge Menschen, die eher am oberen Ende der Berufsskala angesiedelt sind. Diese Form der Mobilität basiert zunehmend auf persönlichen Präferenzen und der Wahl eines bestimmten Lebensstils, und nicht ausschließlich auf wirtschaftlichen Gründen. Die erhöhte Mobilitätsneigung könnte für die EU von großem Nutzen sein, da so ein besserer Abgleich von Kompetenzen und Sprachkenntnissen mit Stellenangeboten möglich wird. Die Ergebnisse einer Eurobarometer-Studie ⁽¹⁵⁾ deuten auf das Vorhandensein einer vielfältigen und wachsenden Anzahl mobiler junger Menschen hin, die sich dadurch auszeichnen, dass sie allesamt gerne einen Blick über die eigenen Landesgrenzen hinweg werfen möchten.

Der Eurobarometer-Studie ist ferner zu entnehmen, dass ungefähr ein Fünftel der Teilnehmer aus den 27 EU-Ländern irgendwann im Laufe des Lebens entweder im Ausland gearbeitet oder studiert hat, mit einem Partner aus einem anderen Land liiert war oder Immobilien im Ausland besitzt. Bei der Hälfte dieser Befragten sind Vorfahren aus anderen Ländern der Grund für die Verbindung, bei der anderen Hälfte handelt es sich meistens um junge und gut ausgebildete Menschen, die sich bewusst für eine bestimmte Lebensform entscheiden, um andere Länder kennenzulernen. Ihre Bereitschaft, wenn nicht gar Lust, auszuwandern, ist bis zu viermal höher als bei Personen, die keinerlei Verbindungen zu einem anderen Land haben. Da dieses Phänomen künftig wahrscheinlich noch stärker an Bedeutung gewinnt, sollte die Politik die damit verbundenen Konsequenzen in die Planung der sozioökonomischen Zukunft der europäischen Bevölkerung mit einbeziehen.

3. BEVÖLKERUNGSPOLITIK WÄHREND DER REZSSION

Vor Beginn der Rezession hatte das Engagement der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung der politischen Zielsetzungen des Vertrags von Lissabon bereits erste Ergebnisse in Form von Beschäftigung für junge Menschen, Frauen, ältere Arbeitnehmer und Einwanderer gezeigt. Die ersten, die die Rezession zu spüren bekamen, waren jüngere Menschen und Einwanderer. Den Regierungen fiel es zunehmend schwer, die Unterstützung

⁽¹⁵⁾ Eurobarometer EBS 346 abrufbar unter http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf

für Familien, die Konsolidierung der Haushalte, die Leistungen für junge Menschen und Einwanderer sowie die Finanzierung der Rentensysteme vor dem Hintergrund eines schrumpfenden Arbeitsmarktes miteinander zu vereinbaren.

Es ist noch zu früh für sichere Schlussfolgerungen in Bezug auf die Auswirkungen der Krise auf die Geburtenhäufigkeit und Lebenserwartung. Die in vergangenen Rezessionsperioden gemachte Erfahrung zeigt, dass sowohl die Geburtenrate als auch die Sterblichkeit anfangs leicht zurückgehen, aber dann kurz nach Ende der Krise wieder auf den Stand vor der Krise steigen.

Neue Wohnsitzdaten von Eurostat lassen Rückschlüsse auf die Gründe für die Einwanderung aus Drittländern zu. Den verfügbaren Daten ist zu entnehmen, dass der Zuwanderungsrückgang hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass weniger Menschen aus beruflichen und familiären Gründen auswandern, während die Zahl der zu Studien- und sonstigen Zwecken ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen zwischen 2008 und 2009 leicht angestiegen ist.

4. WAS WIRD UNTERNOMMEN?

Im Juni 2010 verabschiedete der Europäische Rat die neue zehnjährige Strategie Europa 2020 für mehr Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum⁽¹⁶⁾. Die Strategie dient der Neuausrichtung vorhandener politischer Maßnahmen weg vom Krisenmanagement hin zu mittel- bis längerfristigen Zielsetzungen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie zur Sicherstellung der zukünftigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen. Letzteres ist eine Grundvoraussetzung für den sozialen Zusammenhalt in der EU.

Die Rezession hat das Engagement der Mitgliedstaaten, sich den demografischen Herausforderungen zu stellen, nicht geschwächt. Die Mitgliedstaaten scheinen im Gegenteil noch stärker dazu entschlossen zu sein. Die Strategie, mit der man den demografischen Veränderungen begegnen wollte, stimmt anscheinend genau mit dem Grundtenor der neuen Strategie Europa 2020 überein. Als Folge der Rezession – und trotz der trüben Aussichten für die öffentlichen Haushalte – ist die Europäische Kommission davon überzeugt, dass der demografische Aspekt von den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer Strategien zur Überwindung der derzeitigen Rezession umfassend berücksichtigt werden muss.

Bereits im Oktober 2006 hat die Kommission in ihrer Mitteilung zur demografischen Zukunft Europas⁽¹⁷⁾ hervorgehoben, dass sich die EU die demografischen Möglichkeiten zunutze machen sollte. In der Mitteilung hieß es, man solle das Problem der niedrigen Geburtenraten durch Schaffung besserer Bedingungen für Familien angehen, damit das Problem der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung gelöst würde, indem man die Beschäftigungsquote und Produktivitätsrate erhöht, sich auf Zuwanderung und bessere Integration stützt und letztendlich auch die zukünftigen Bedürfnisse einer alternden Gesellschaft durch Schaffung tragfähiger öffentlicher Haushalte erfüllt. Es liege in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, zu entscheiden, wie sie ihr Potenzial verwirklichen. In der

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm

⁽¹⁷⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0571:FIN:DE:PDF>

Mitteilung wurde die Art der Unterstützung hervorgehoben, welche die EU den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Koordinierung der bestehenden politischen Maßnahmen anbieten kann. Auf Ersuchen der Mitgliedstaaten und mit Unterstützung des Europäischen Parlaments wird dieser Prozess durch die Aktivitäten ergänzt, die unter dem Dach der Europäischen Allianz für Familien⁽¹⁸⁾ und des geplanten Europäischen Jahres für aktives Altern 2012⁽¹⁹⁾ organisiert werden.

Der Erfolg der Strategie ist weitgehend an die Fähigkeit der EU gebunden, sich den großen demografischen Veränderungen des kommenden Jahrzehnts zu stellen.

Die Zukunft Europas hängt in hohem Maße davon ab, ob das hohe Potenzial der beiden am schnellsten wachsenden Bevölkerungsteile genutzt werden kann: ältere Menschen und Einwanderer. Es lassen sich drei politische Bereiche ausmachen, die für die Förderung des Wirtschaftswachstums und die Schaffung eines stärkeren sozialen Zusammenhalts entscheidend sein dürften:

- Die Förderung des aktiven Alterns: Ältere Menschen und insbesondere die älter werdende Generation der Babyboomer können sich auf ein langes gesundes Leben freuen und verfügen über wertvolle Kompetenzen und Erfahrungen. Durch ein größeres Angebot an Möglichkeiten des aktiven Alterns können diese Personengruppen auch nach ihrer Pensionierung noch einen sozialen Beitrag leisten.
- Die Integration von Migranten und deren Nachkommen: Dieser Punkt ist für Europa von entscheidender Bedeutung, da Migranten sogar einen noch größeren Teil der Erwerbsbevölkerung ausmachen werden. Die niedrigen Beschäftigungsquoten von Migranten sind sowohl in sozialer als auch finanzieller Hinsicht nicht tragbar.
- Die Vereinbarkeit von bezahlter Arbeit und familiären Verpflichtungen: Personen mit Betreuungsverantwortung erhalten immer noch keine angemessene Unterstützung und geeignete Optionen, um ihre unterschiedlichen Pflichten miteinander zu vereinbaren. Als Folge davon wird das Wirtschaftswachstum blockiert, weil zu viele Menschen ihre erstklassigen Kompetenzen und erworbenen Kenntnisse auf dem Arbeitsmarkt nicht in vollem Umfang nutzen können. Besonders Frauen sind aufgrund der hartnäckigen geschlechterbezogenen Kluft in Bezug auf Beruf und Gehalt betroffen.

Gleichzeitig müssen in Europa aber auch Wege gefunden werden, wie eine höhere Produktivität aufrechterhalten werden kann, während man sich auf steigende Kosten in Verbindung mit einer alternden Gesellschaft einstellen muss, und das vor dem Hintergrund schrumpfender öffentlicher Haushalte infolge der Rezession.

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=de&id=1

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=860>

RÉSUMÉ

Depuis le dernier Rapport 2008 sur la démographie, publié la même année, la population de l'UE a franchi le seuil des 500 millions d'individus tout en continuant à se développer conformément à l'évolution déjà perceptible il y a deux ans. Le tableau démographique de l'UE a gagné en précision : la croissance est principalement alimentée par l'immigration, tandis que la population vieillit et se diversifie. L'influence de la crise économique est toujours difficile à évaluer.

En octobre 2006, dans sa communication intitulée «*L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité*»⁽²⁰⁾, la Commission a présenté ses points de vue sur les défis démographiques rencontrés par l'UE et sur les options pour les relever. La communication a exprimé sa confiance en la capacité de l'Europe à faire face aux changements démographiques et au vieillissement de la population en particulier, mais a également souligné la nécessité d'agir dans cinq secteurs clés : le renouveau démographique, l'emploi, la productivité, l'intégration des migrants et les finances publiques soutenables

Ce troisième Rapport sur la démographie vise à fournir les derniers chiffres et données nécessaires pour un débat éclairé sur ces questions. Outre la vue d'ensemble au niveau communautaire, les chiffres sont donnés, dans la mesure du possible, pour l'ensemble des 27 États membres de l'UE, permettant aux décideurs politiques et aux parties prenantes de comparer la situation de leur propre pays avec celle des autres États membres, de comprendre les caractéristiques spécifiques de leur pays et, si possible, d'identifier d'autres pays qui pourraient apporter d'intéressantes expériences dont on pourrait s'instruire.

Cette année, le rapport est réalisé en collaboration avec la Direction Générale «Emploi, affaires sociales et inclusion» et Eurostat, et tire parti de l'expérience d'Eurostat en matière d'analyse démographique. Il se compose de deux parties, d'une brève annexe sur la migration au cours de la récession et d'une annexe contenant des fiches par pays.

La partie I est consacrée aux tendances historiques et récentes concernant la fécondité, l'espérance de vie et la migration, qui sont les trois facteurs clés de l'évolution de la population. Elle inclut un examen de la structure de la population par âge et composition familiale.

La partie II se penche sur un phénomène de plus en plus important qui a été identifié dans une récente enquête Eurobaromètre : un nombre croissant de citoyens européens recherchent des opportunités au-delà des frontières de leur pays pour étudier, travailler, puiser leur inspiration et vivre des expériences, ce qui conduit à la création de différentes formes de liens par-delà les frontières nationales.

⁽²⁰⁾ COM(2006) 571, adoptée le 12 octobre 2006.

1. DES EUROPÉENS PLUS NOMBREUX, PLUS ÂGÉS, VIVANT DANS UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ

1.1. Des modèles nouveaux entraînent une légère augmentation de la fécondité

Des changements progressifs, mais néanmoins significatifs, touchent la population en Europe. Deux tendances positives principales émergent : une légère augmentation de la fécondité et une plus grande espérance de vie. La très faible fécondité – inférieure à 1,3 enfant par femme – n'est plus de mise dans l'ensemble des États membres. Le chiffre le plus récent pour l'Europe des 27 s'est élevé à 1,6 et pourrait grimper à plus d'1,7 si les ajustements pour le report des naissances (les dénommés « effets de tempo ») sont pris en considération. Ce petit ajustement ne compense pas le déficit par rapport au seuil de renouvellement de 2,1, mais pourrait contribuer à un ralentissement du taux de la baisse de la population à moyen/plus long terme, parallèlement à une possible augmentation de la fécondité à mesure d'un enrichissement des États membres de l'UE.

La progression modeste de la fécondité est le résultat de modèles quelque peu nouveaux en termes de schéma familial : des pays avec moins de mariages, davantage de concubinage, plus de divorces et une moyenne plus élevée de l'âge des femmes au moment de l'accouchement tendent à engendrer une fécondité plus élevée. Le changement des perceptions sociales quant au rôle du mariage et une plus grande fragilité des relations sont à l'origine d'un nombre plus élevé de naissances extraconjugales, y compris dans les familles monoparentales, ou d'une infécondité.

L'impact des politiques familiales sur ces tendances est difficile à évaluer dans la mesure où les facteurs culturels jouent un rôle important. Cependant, les données suggèrent que l'ajournement de la maternité à un âge plus avancé s'accompagne dans quelques pays (France, Danemark, Finlande et Pays-Bas par exemple) de taux de fécondité plus élevés et d'aides publiques relativement généreuses pour les parents. À l'autre extrémité de l'échelle, dans des pays comme la Roumanie, la Slovaquie et la Hongrie, un âge inférieur à l'accouchement n'est pas associé à un taux de fécondité élevé. Cette situation serait également en phase avec les premiers éléments indiquant que la fécondité s'accroît encore avec la richesse, après des décennies de fécondité en berne alors que les pays s'enrichissaient.

Cette évidence émergente étaye la thèse selon laquelle il est nécessaire de disposer de meilleures politiques pouvant aider les parents à faire face aux contraintes d'une société moderne.

1.1. Une structure de la population « vieillissante »

Bien qu'il soit difficile de prédire l'influence des politiques, une analyse de l'impact des changements dans la structure de la population est plus simple. Les faibles taux de fécondité ne constituent qu'un des deux aspects du phénomène, l'autre aspect étant une baisse du nombre des décès, ou en termes plus positifs, d'une hausse de l'espérance de vie. En 2009, l'âge moyen de la population était de 40,6 et il devrait atteindre, selon les prévisions, 47,9 ans d'ici 2060.

Les projections EUROPOP2008, préparées par Eurostat et présentées dans le précédent Rapport sur la démographie, indiquent que d'ici 2014, la population active (20-64) commencera à se contracter alors que d'importantes cohortes de « baby-boomers » nés immédiatement après la Seconde Guerre atteignent désormais la soixantaine et prennent leur retraite. Le nombre d'individus âgés de 60 ans et plus au sein de l'UE croît actuellement de plus de deux millions chaque année, à peu près deux fois le taux observé jusqu'il y a encore trois ans. La population active vieillit également du fait de l'accroissement de la proportion des travailleurs plus âgés en activité par rapport aux groupes de travailleurs plus jeunes. Chaque année, environ 5 millions d'enfants voient le jour dans l'Europe des 27 et plus de 2 millions de personnes immigreront de pays tiers. Les naissances dépassent les décès de plusieurs centaines de milliers de personnes chaque année tandis que l'immigration nette est nettement supérieure à un million. En conséquence, l'immigration représente la part la plus importante de la croissance de la population de l'UE.

En 2008, l'espérance de vie pour l'Europe des 27 était de 76,4 ans pour les hommes et de 82,4 ans pour les femmes. Les écarts parmi les États membres sont toujours très significatifs, allant de presque 13 ans pour les hommes à 8 ans pour les femmes. La mortalité infantile en 2009 est aussi toujours relativement élevée dans certains pays tels que la Roumanie (10,1 ‰) et la Bulgarie (9,0 ‰), même si une baisse d'environ 50 % pour l'UE-27 a été enregistrée au cours des 15 dernières années. Le statut socio-économique semble jouer un rôle majeur, notamment dans certains pays d'Europe centrale. Par conséquent, en améliorant l'espérance de vie des catégories désavantagées, une hausse générale de l'espérance de vie globale devrait également se profiler.

Une évolution possible serait l'amélioration de l'espérance de vie en bonne santé, en retardant le moment auquel les conditions physiques commencent à se détériorer rapidement, reportant de ce fait la mort à un âge ultérieur. Ce sujet important exige d'autres preuves et analyses.

Les politiques abordant le vieillissement de la population et la main-d'œuvre visent à permettre aux travailleurs plus âgés de rester actifs et productifs pendant une plus longue période de leur vie. L'un des avantages d'une population vieillissante est qu'elle offre plus de possibilités en termes de souplesse des dispositions au cours de la vie. Une plus longue vie active permet des périodes prolongées ou périodiques en matière d'éducation ; une plus grande flexibilité du temps de travail pendant les années d'effervescence où la maternité et les engagements professionnels coïncident ; une interruption de carrière temporaire quand il devient nécessaire de prendre soin de membres de la famille ; et une retraite productive via le volontariat et un engagement général dans la vie sociale.

1.2. L'Europe en mouvement

L'immigration, notamment en provenance des pays non membres de l'UE, pourrait fournir un sursis (provisoire) au vieillissement de la population, puisque la plupart des personnes émigrent principalement lorsqu'elles sont de jeunes adultes (25-34 ans). Alors que les groupes de jeunes étrangers entrent progressivement dans les cohortes nationales plus âgées, l'ensemble de la population rajeunit et la diversité s'accroît. Des niveaux sans précédent d'immigration provenant tant de pays tiers que de l'UE-27 (mobilité intracommunautaire) au cours de la dernière décennie ont sensiblement

augmenté la part d'habitants de l'UE-27 qui ne vivent pas dans leur propre pays natal ou dans leur milieu culturel.

Les États membres de l'UE-27 accueillent environ 20 millions de ressortissants ne provenant pas de l'UE. 10 autres millions de ressortissants de l'UE vivent dans un autre État membre et environ 5 millions de ressortissants tiers sont devenus citoyens européens depuis 2001. Étant donné que la plupart des migrants sont relativement jeunes et sont arrivés assez récemment, ils contribuent notablement à l'ampleur de la main-d'œuvre de l'UE-27. À l'avenir, la main-d'œuvre comptera de plus en plus de personnes provenant de l'immigration. Parmi les ressortissants de l'UE, outre le taux approximatif de 8 % de personnes résidant dans l'UE et nées à l'étranger ⁽²¹⁾, 5 % supplémentaires ont au moins un parent né à l'étranger, et cette catégorie continuera à croître. En 2060, les personnes de toute nationalité ayant au moins un parent né à l'étranger devraient représenter près d'un tiers de la population de l'UE-27. Un pourcentage encore plus important de la main-d'œuvre sera d'origine étrangère.

Ces tendances impliquent que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir que les immigrés aient l'opportunité de s'intégrer dans leur société d'accueil et, fondamentalement, de leur permettre de contribuer au marché du travail en utilisant pleinement leurs qualifications. Une population mobile peut être perçue comme un atout par les pays d'accueil. Dans la mesure où de plus en plus de gens recherchent une expérience à l'étranger, ils peuvent contribuer à une économie plus efficace et productive tout en renforçant leurs compétences personnelles.

2. UNE POPULATION EUROPÉENNE DE PLUS EN PLUS DIVERSE ET MOBILE

Alors que les flux migratoires en provenance des pays non membres de l'UE et la mobilité entre États membres se sont intensifiés, une proportion croissante de la population active (15 % en 2008) est née à l'étranger ou a au moins un parent né à l'étranger.

L'évolution des schémas migratoires et de la mobilité en Europe rendent le sentiment national relatif à l'appartenance à une nation particulière plus diffus et complexe, en particulier dans le cas de la mobilité entre les États membres de l'UE. Bien que l'immigration traditionnelle à long terme, motivée par l'emploi, principalement masculine, soit toujours à l'ordre du jour, les femmes immigrantes sont de plus en plus présentes et sont désormais majoritaires dans certains États membres. Les flux de mobilité ont également changé : certains des principaux États membres traditionnels d'émigration sont devenus des pôles d'attraction pour les migrants.

La migration à grande échelle et le mélange des cultures ne sont évidemment pas un nouveau phénomène dans l'histoire de l'UE. Les flux passés ont eu un impact différent sur la taille et la structure de la population dans la plupart des États membres de l'UE-27 et ils ont contribué à une perspective plus européenne parmi ses citoyens. Les immigrés souhaitent souvent conserver un attachement proche à leur pays d'origine, mais ces liens tendent à s'amenuiser au fil du temps.

⁽²¹⁾ L'expression « nées à l'étranger » inclut ici les personnes nées dans un État membre différent de celui dans lequel elles résident.

L'intégration des immigrés à travers les générations s'effectue plutôt rapidement. Dans la plupart des pays disposant d'une proportion substantielle d'immigrés de la seconde génération, ceux-ci réussissent nettement mieux sur le plan de l'éducation tout comme sur le marché du travail que les immigrés de la première génération et presque aussi bien que les individus sans origine étrangère ; cela s'applique aux descendants des migrants provenant des autres États membres et des immigrés en provenance des pays non membres de l'UE. Néanmoins, même après trois générations, – le temps habituellement nécessaire pour une intégration totale – les descendants des migrants conservent un certain attachement aux pays de leurs ancêtres, par leur connaissance des langues étrangères par exemple.

Parallèlement à l'immigration et à la mobilité traditionnelles, il existe de nouvelles formes de mobilité. Les individus se déplacent à l'étranger, principalement dans d'autres États membres, pour des périodes plus courtes en vue de chercher du travail, de poursuivre leur formation ou pour toute autre opportunité de vie. Ces individus mobiles tendent à être de jeunes adultes instruits, dirigés vers l'extrémité supérieure de l'échelle professionnelle. Cette forme de mobilité est basée de plus en plus sur des préférences personnelles et des choix de vie, et pas seulement sur des opportunités économiques. La propension accrue à la mobilité pourrait être très bénéfique à l'UE en permettant une meilleure mise en adéquation des qualifications et des capacités linguistiques avec les offres d'emploi. Les résultats d'une enquête Eurobaromètre ⁽²²⁾ mettent en évidence la présence d'un nombre varié et croissant de jeunes gens mobiles caractérisés par un intérêt commun pour ce qui se fait au-delà des frontières nationales. L'enquête Eurobaromètre indique également qu'une personne sondée sur cinq de l'UE-27 a étudié ou travaillé dans un autre pays à un moment donné, vécu avec un conjoint d'un autre pays ou possède un bien immobilier à l'étranger. La moitié de ces personnes sondées a des liens avec d'autres pays par ascendance ; l'autre moitié est le plus souvent jeune et instruite et effectue consciemment un choix de vie qui la met en contact avec d'autres pays. Ils partagent une forte volonté, sinon une propension à se déplacer à l'étranger, jusqu'à quatre fois plus que les personnes qui ne disposent d'aucune connexion avec un autre pays. Étant donné que ce phénomène est susceptible de devenir bien plus important à l'avenir, il est possible que les décideurs politiques souhaitent tenir compte de ses implications dans la planification de l'avenir socio-économique de la population européenne.

3. POLITIQUE DÉMOGRAPHIQUE AU COURS DE LA RÉCESSION

Avant la récession économique, l'engagement des États membres de l'UE à mettre en application les objectifs politiques inscrits dans le programme du traité de Lisbonne avait commencé à donner des résultats sous la forme de l'emploi des jeunes, des femmes, des travailleurs plus âgés et des migrants. Quand la récession est survenue, les premiers groupes à être affectés ont été les jeunes et les immigrés. Les gouvernements ont fait face à des difficultés croissantes en équilibrant soutien aux familles, consolidation des budgets, aide aux jeunes et aux immigrés sur un marché du travail en contraction, et en finançant les régimes de retraite.

⁽²²⁾ Eurobaromètre EBS 346 sur http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf

Il est trop tôt pour tirer toute conclusion définitive concernant l'impact de la crise sur la fécondité et l'espérance de vie. L'expérience récente des récessions passées indique que la fécondité et la mortalité peuvent baisser légèrement dans un premier temps pour revenir à leurs niveaux antérieurs à la récession peu de temps après la fin de la crise.

Les nouvelles données d'Eurostat sur les permis de séjour mettent en lumière les raisons de l'immigration en provenance des pays non membres de l'UE. Les données disponibles montrent que la baisse de l'immigration est en grande partie due à une réduction de l'immigration pour des raisons professionnelles et familiales, alors que le nombre de permis de séjour délivrés pour les études et d'autres raisons a légèrement augmenté de 2008 à 2009.

4. MESURES PRISES

En juin 2010, le Conseil européen a adopté la nouvelle stratégie Europe2020 pour les dix ans à venir afin de créer davantage d'emplois et parvenir à une croissance intelligente, durable et exhaustive ⁽²³⁾. La stratégie définit une réorientation des politiques existantes depuis la gestion de la crise jusqu'aux objectifs à moyen et plus long terme pour favoriser la croissance et l'emploi et pour assurer la durabilité future des finances publiques. Ce dernier point est une condition préalable pour la cohésion sociale durable dans l'UE.

La récession n'a pas amenuisé l'engagement des États membres à relever le défi démographique. Au contraire, cet engagement semble avoir été renforcé. La stratégie adoptée pour aborder la mutation démographique semble concorder avec la poussée globale de la nouvelle stratégie Europe 2020. Dans le sillage de la récession, et en dépit des mornes perspectives pour les finances publiques, la Commission européenne est convaincue que la dimension démographique mérite d'être entièrement prise en considération par les États membres lorsqu'ils formulent leurs stratégies de sortie de la récession actuelle.

La nécessité de mobiliser les possibilités démographiques de l'UE a été déjà soulignée en octobre 2006 dans la communication de la Commission sur l'avenir démographique de l'Europe ⁽²⁴⁾. Cette communication a suggéré que le problème de la faible fécondité devrait être abordé en créant de meilleures conditions pour aider les familles et traiter le problème d'une contraction de la main-d'œuvre en relevant les taux d'emploi et les niveaux de productivité, en se fiant à l'immigration et à une meilleure intégration et, pour finir, en préservant la capacité à répondre aux besoins futurs d'une société vieillissante en créant des finances publiques durables. Il appartient aux États membres de décider de quelle manière réaliser leur potentiel. La communication a mis en évidence le type d'aide que l'UE peut apporter aux États membres en termes de coordination des politiques existantes. À la demande des États membres et avec l'appui du Parlement européen, ce processus est complété par les activités organisées sous l'égide de l'Alliance européenne pour les familles ⁽²⁵⁾ et de l'Année européenne du vieillissement actif désignée pour 2012 ⁽²⁶⁾.

⁽²³⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

⁽²⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0571:FIN:FR:PDF>

⁽²⁵⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=fr&id=1

⁽²⁶⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=860>

Le succès de cette stratégie s'articule en grande partie autour de la capacité de l'UE à faire face aux principales transformations démographiques de cette prochaine décennie.

L'avenir de l'Europe dépend dans une large mesure de sa capacité à exploiter le grand potentiel des deux segments augmentant le plus rapidement au sein de sa population : les personnes âgées et les immigrés. Trois secteurs semblent essentiels pour relancer la croissance économique et parvenir à une plus grande cohésion sociale :

- la promotion du vieillissement actif : les personnes âgées, et en particulier les baby-boomers vieillissants, peuvent espérer vivre de plus longues années en bonne santé, et détiennent des qualifications et des expériences précieuses. Davantage d'opportunités en vue d'un vieillissement actif leur permettront de continuer à apporter leur contribution à la société même après la retraite.

- l'intégration des immigrés et de leurs descendants : c'est primordial pour l'Europe parce que les immigrés constitueront une part encore plus importante de la main-d'œuvre européenne. Les faibles taux d'emploi des immigrés sont socialement et financièrement très élevés.

- la conciliation d'un travail rémunéré et d'obligations familiales : les personnes ayant une charge familiale manquent toujours d'une aide adéquate et de mesures appropriées pour combiner leurs différentes responsabilités. En conséquence, la croissance économique est entravée, trop de personnes ne pouvant pas mettre leur niveau élevé de qualifications et d'éducation à disposition du marché du travail. Les femmes sont particulièrement touchées en raison de la persistance des différences d'emploi selon le sexe et des écarts de salaire.

Parallèlement, l'Europe doit trouver les moyens de maintenir une plus grande productivité tout en se préparant à des niveaux croissants de dépenses liées au vieillissement en dépit de l'assèchement des finances publiques consécutif à la récession.

INTRODUCTION

The Commission's Europe 2020 Strategy has identified concern about population ageing, together with globalisation, climate change, competitiveness and macroeconomic imbalances, as one of the key challenges that the European Union needs to overcome.

Sixty years ago the number of births rose sharply and remained high for about 20 to 30 years. Now the first of those baby-boomers, have reached the age of 60 and have started retiring. This marks a turning point in the demographic development of the European Union and makes it all the more important to consider the policy responses that are required by this major change. Population ageing, long discussed as a looming prospect, has now become a reality.

This Report is the third in a series of biennial European Demography Reports to which the Commission committed itself in its 2006 Communication 'The Demographic Future of Europe — From Challenge to Opportunity'. This Communication showed that Europe has reasons to envisage its demographic future with confidence. Population ageing is above all the result of economic, social and medical progress, as well as greater control over the timing of births and the number of children that people have. The same progress affords Europe significant opportunities for responding to the challenges of demographic change, notably in five key areas:

- better support for families;
- promotion of employment;
- raising productivity and economic performance;
- better support for immigration and the integration of migrants;
- sustainable public finances ⁽²⁷⁾.

Major reforms and decisive action are necessary to meet these challenges. The Communication stressed that there is only a small window of opportunity, of about 10 years, during which further employment growth remains possible. Increasing the number of highly productive and high quality jobs is the key to ensuring that Europe's economy and societies will be able to meet the needs of ageing populations. The current economic crisis has not invalidated the EU's strategy; on the contrary, it has made the speedy implementation of this strategy more urgent.

The 2006 Communication announced that every two years the Commission would hold a European Forum on Demography to take stock of the latest demographic developments and to review where the European Union and the Member States stand in responding to demographic change. The first Forum took place on 30-31 October 2006, the second on 24-25 November 2008 and the third on 22-23 November 2010. The purpose of the present Demography Report is to provide the up-to-date facts and figures that are needed for an informed debate with the stakeholders taking part in the Forum and, in particular, with the group of government experts on demography, involved in the conception of this report.

As far as possible, data are provided for all EU-27 Member States, allowing policy makers and stakeholders to compare their own country's situation with that of others, to understand the specific characteristics of their country and, perhaps, to identify countries that provide interesting examples of practice from which lessons could be learned. In so doing, the report responds to request from Member States wishing to learn from the range of national experience across the European Union.

⁽²⁷⁾ any text

Data sources and comments

Online data codes Most of the data in this publication come from Eurostat's data base. Individual data tables used in the various figure (graph or table) are referenced by a code provided under each figure. To find more complete, updated or detailed data, visit http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database and insert the code(s) in the 'search in tree' textbox.

Where a code is not available, the data are not available as a standard table and were obtained in answer to a special query.

Some data comes from Eurobarometer surveys. Two main surveys are used in this publication, namely the November 2009 survey on mobility (EBS 337, from the EB round 72.5, can be found at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_339_320_en.htm and the report at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_337_en.pdf) and the March 2010 survey on the 'New Europeans' (EBS 346, from the EB round 73.3, survey at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_359_340_en.htm#346 and the report at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf).

This publication made use of other more ad-hoc sources and their links can be found in the text or in footnotes.

Comments Comments and suggestions on this report will be gratefully received at

Unit D.4
Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion
European Commission
1049 Brussels – Belgium
EMPL-D4-unit@ec.europa.eu

Symbols	
1. Member State codes	
EU-27	The European Union (27 countries as in 2010)
BE	Belgium
BG	Bulgaria
CZ	The Czech Republic
DK	Denmark
DE	Germany
EE	Estonia
IE	Ireland
EL	Greece
ES	Spain
FR	France, including overseas territories; 'Metropolitan France' excludes overseas territories.
IT	Italy
CY	Cyprus
LV	Latvia
LT	Lithuania
LU	Luxembourg
HU	Hungary
MT	Malta
NL	The Netherlands
AT	Austria
PL	Poland
PT	Portugal
RO	Romania
SI	Slovenia
SK	Slovakia
FI	Finland
SE	Sweden
UK	The United Kingdom
2. Other symbols	
:	Data not available
s	Eurostat estimate
p	Provisional data
b	Break in series
-	Not applicable
(xx)	Data in brackets have low reliability

Part I

Main Demographic Trends

1. INTRODUCTION

As the 500-millionth person was born – or arrived from abroad as an immigrant – EU-27 was, and still is, undergoing major demographic changes. These changes are slow, but they are very significant.

Indicators observed just before the recession suggest that fertility seems to be increasing again, albeit only slowly. Life expectancy keeps rising. The labour force keeps growing and EU-27 has attracted large numbers of migrants.

When ten new countries joined the EU-27 in 2004, most of them had known little economic migration. Then, many of them experienced significant emigration but, recently, some of them have attracted migrants. Life expectancy in these countries had not improved much in the 1990s, and had even regressed in some countries, but in the early 2000's, the figures started to catch up with the 15 pre-2004 Member States.

In the meantime, EU-27 has developed some peculiar demographic patterns.

- Across countries, those where there are more marriages do not necessarily report more births – on the contrary.
- A younger average age at childbirth goes with lower fertility rates.
- Wealth and life expectancy are not strongly linked; some Member States are poorer than others and yet their citizens live longer.
- There may be signs that as countries become wealthier, fertility increases.

Other patterns of change are less surprising in a developed, ageing society. The population of working age has been increasing less and will start shrinking soon. The first decade of the 21st century has seen large waves of immigrants come from outside the EU. The first post-World War II ‘baby boomers’ are entering their 60s, and are retiring. From now on, the older population will keep swelling.

Table I.1.1: **Main demographic trends: main findings**

Fertility is slightly on the rise. Lowest-low fertility, i.e. below 1.3 children per woman, has ended in every Member State and the average is approaching 1.6 as of 2008.
Fertility indicators confirm the ongoing postponement of births to later ages in life. An adjustment for this ‘tempo’ effect would raise the 2008 fertility rate in the EU to just over 1.7. This is still well below the replacement rate of 2.1.
Life expectancy continues to rise, especially from gains at older ages. Since there are large discrepancies among and within countries, there is scope for raising average life-spans for the less-advantaged groups.
Not only people are living longer lives; they may be living longer healthy lives. There is evidence that the process of ageing, during which people become progressively disabled until they die, is not becoming slower; rather, it is progressively delayed. However, some data indicate that healthy life expectancy fell from 2007 to 2009, and there is a need for more information on this subject.
The most recent large wave of immigrants, that has swollen the cohorts of foreigners in mediterranean countries such as Greece, Italy and Spain, has abated in 2008.
Immigrants tend to be less-well educated and employed in jobs below their qualifications.
The EU population ages at varying speed. Populations that are currently the oldest, such as Germany's and Italy's, will age rapidly for the next twenty years, then stabilise. Some populations that are currently younger, mainly in the East of the EU, will undergo ageing at increasing speed and by 2060 will have the oldest populations in the EU.

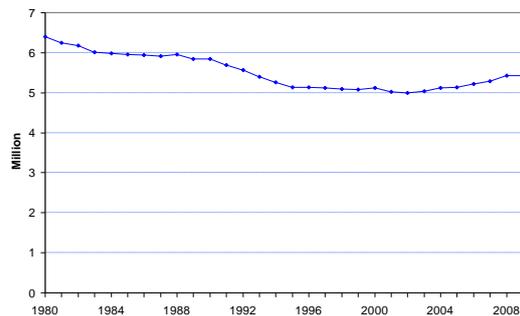
2. FERTILITY

Fertility is increasing, albeit slightly. Most of the increase is in countries that have experienced extremely low fertility in the recent past, that is, fertility below 1.3 children per woman. At the same time, women are delaying motherhood, giving birth much later in their lives.

2.1. RECOVERY OF FERTILITY

In 2009, around 5.4 million children were born in the EU-27, compared to about 7.5 million at the beginning of the 1960s. The highest annual total for the EU-27 was recorded in 1964, with 7.7 million live births. Over the past 30 years, the total number of live births has been growing again, albeit moderately, after reaching a low in 2002 (less than 5 million live births, see Graph I.2.1).

Graph I.2.1: Number of live births in EU-27, 1980-2009



Source: Eurostat (online data code: demo_gind).

The slowdown in population growth in the EU-27 is due partly to lower fertility.

The main indicator of fertility is the Total Fertility Rate (TFR): this is the mean number of children that would be born alive to a woman during her lifetime if she were to pass through her childbearing years conforming to the age-specific fertility rates of a given year. A total fertility rate of around 2.1 children per woman is considered to be the replacement level, that is, the average number of children per woman required to keep the population size constant in the absence of inward or outward migration. A TFR below 1.3 children per woman is described as 'lowest-low fertility'. TFR is used as an indicator for the fertility level and is comparable across countries, since it takes into account changes in the size and structure of the population.

Table I.2.1 shows the TFR in the EU-27 and in all Member States for selected years. The total fertility rate declined steeply between 1980 and 2000-2003 in many Member States, falling far below replacement level. In 2000, values had fallen below 1.3 in Bulgaria, the Czech Republic, Greece, Spain, Italy, Slovenia and Slovakia. After reaching a minimum between 2000 and 2003, in the six years to 2009, the TFR had risen in most Member States, and in 2009, all EU-27 countries were displaying rates above 1.3.

Table I.2.1: Total Fertility Rate (TFR), selected years

	1980	1990	2000	2003	2009
EU-27	:	:	:	1.47	1.60
BE	1.68	1.62	1.67	1.66	1.84
BG	2.05	1.82	1.26	1.23	1.57
CZ	2.08	1.90	1.14	1.18	1.49
DK	1.55	1.67	1.77	1.76	1.84
DE	:	:	1.38	1.34	1.36
EE	:	2.05	1.38	1.37	1.62
IE	3.21	2.11	1.89	1.96	2.07
EL	2.23	1.40	1.26	1.28	1.52
ES	2.20	1.36	1.23	1.31	1.40
FR	1.95	1.78	1.87	1.87	1.98
IT	1.64	1.33	1.26	1.29	1.42
CY	:	2.41	1.64	1.50	1.51
LV	:	:	:	1.29	1.31
LT	1.99	2.03	1.39	1.26	1.55
LU	1.50	1.60	1.76	1.62	1.59
HU	1.91	1.87	1.32	1.27	1.32
MT	1.99	2.04	1.70	1.48	1.44
NL	1.60	1.62	1.72	1.75	1.79
AT	1.65	1.46	1.36	1.38	1.39
PL	:	2.06	1.35	1.22	1.40
PT	2.25	1.56	1.55	1.44	1.32
RO	2.43	1.83	1.31	1.27	1.38
SI	:	1.46	1.26	1.20	1.53
SK	2.32	2.09	1.30	1.20	1.41
FI	1.63	1.78	1.73	1.76	1.86
SE	1.68	2.13	1.54	1.71	1.94
UK	1.90	1.83	1.64	1.71	1.96

EU-27, IT, UK: 2008 instead of 2009; FR: Metropolitan France

Source: Eurostat (online data code: demo_find)

Over the past 30 years, total fertility rates in the EU-27 Member States have been converging: in 1980, the disparity between the highest (Ireland) and the lowest (Luxembourg) was 1.7. By 1990, this difference had decreased to 1.1 (between

Cyprus and Italy); in 2009 it was down to 0.8, with Ireland and Latvia representing the two extremes.

Among the countries for which 1980 data are available, in eight Member States (Belgium, Denmark, France, Luxembourg, the Netherlands, Finland, Sweden and the United Kingdom), the 2009 TFR is equal to or higher than that in 1980. On the other hand, the TFR fell by more than 40 % between 1980 and 2009 in Romania and Portugal. In absolute terms, the decline in the total fertility rate was steepest in Ireland, from 3.21 to 2.07.

Groups of countries with similar trends in TFR can be identified in Table I.2.1. A steady increase in TFR is found in Denmark, the Netherlands and, to a lesser extent, Finland. A small group composed of Cyprus, Malta and Portugal displays a steadily-declining TFR since 1980. In other Member States, the trend is more often in the form of a U-shaped curve, with the TFR bottoming out around 2000 or 2003, and recovering by 2009. By contrast, Germany, Cyprus, Luxembourg, Malta and Portugal had lower fertility in 2009 than in 2000.

The (slight) increase in fertility between 2000 and 2009 may be partly due to a catching-up process, following postponement of the decision to have children. When women give birth later in life, the total fertility rate first decreases, then recovers. While in 2003, EU-27 TFR was 1.47 children per woman, by 2009 it had risen to 1.60. The lowest value in 2009 was in Latvia (1.31 children per woman), while rates in Belgium, Denmark, Ireland, France, Finland, Sweden and the United Kingdom were above 1.8.

2.2. WOMEN STILL POSTPONING BIRTHS

Over the past 30 years, the timing of births has also changed significantly: the mean age of women at childbirth has been postponed⁽²⁸⁾. The highest ages at childbirth in 2009, as shown in Table I.2.2, were in Ireland (31.2 years) and Italy (31.1 years), whereas the lowest were in Bulgaria (26.6 years) and Romania (26.9 years). The difference between the highest and the lowest mean age at childbirth was 4.6 years. In 2009, women in the following 13 Member States tended to have their children when they were aged 30 or over: Denmark, Germany,

Ireland, Greece, Spain, France, Italy, Cyprus, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia, Finland and Sweden.

Table I.2.2 shows that in the past 30 years, mean age at childbirth rose by as much as six years in Luxembourg. The difference is striking between Member States that joined the EU after 2004 and the others: in Bulgaria, the Czech Republic, Lithuania, Malta, Romania and Slovakia, the mean age rose relatively little (and in some cases even fell) between 1980 and 1990, whereas the rise was more marked in the other Member States. However, since 1990, a catching-up is also taking place in Member States that joined the EU after 2004. In fact, since 1990, while mean age at childbirth has been rising most rapidly in countries that joined the EU after 2004, the trend appears to be gradually slowing down in the other Member States.

Table I.2.2: Mean age of women at childbirth, selected years

	1980	1990	2000	2003	2009
EU-27	:	:	:	29.3	29.7
BE	26.6	27.9	28.8	29.6	29.6
BG	23.9	23.9	25.0	25.5	26.6
CZ	25.0	24.8	27.2	28.1	29.4
DK	26.8	28.5	29.7	30.1	30.5
DE	:	:	28.8	29.2	30.2
EE	:	25.6	27.0	27.7	29.1
IE	29.7	29.9	30.4	30.8	31.2
EL	26.1	27.2	29.6	29.5	30.2
ES	28.2	28.9	30.7	30.8	31.0
FR	26.8	28.3	29.4	29.6	30.0
IT	27.5	28.9	30.4	30.8	31.1
CY	:	27.1	28.7	29.3	30.4
LV	:	:	:	27.2	28.4
LT	26.7	25.9	26.6	27.1	28.6
LU	24.4	28.4	29.3	29.6	30.7
HU	24.6	25.6	27.3	27.9	29.1
MT	28.8	28.9	27.9	28.8	29.2
NL	27.7	29.3	30.3	30.4	30.7
AT	26.3	27.2	28.2	28.8	29.7
PL	:	26.2	27.4	27.9	28.6
PT	27.2	27.3	28.6	29.0	29.7
RO	25.3	25.5	25.7	26.2	26.9
SI	:	25.9	28.2	28.9	30.0
SK	25.2	25.1	26.6	27.3	28.5
FI	27.7	28.9	29.6	29.8	30.1
SE	27.6	28.6	29.9	30.3	30.7
UK	26.9	27.7	28.5	28.9	29.3

EU-27, IT, UK: 2008 instead of 2009; FR: Metropolitan France
Source: Eurostat (online data code: demo_find)

⁽²⁸⁾ A more appropriate indicator to measure birth postponement would be the mean age of women at first childbirth; however, this indicator cannot be produced for all Member States due to lack of data.

Table I.2.3 summarises the TFR and the mean age of women at childbirth for the EU-27 from 2002 to

2008, the only years for which information is available for all 27 Member States composing the EU aggregate. The total fertility rate rose slowly but consistently from 1.45 children per woman in 2002 to 1.60 in 2008. The mean age of mothers at childbirth also rose between 2003 and 2008, by 0.4 years, to reach 29.7 years in 2008.

Table I.2.3: Total fertility rate and mean age of women at childbirth in EU-27, 2002-2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TFR	1.45	1.47	1.50	1.51	1.54	1.56	1.60
Mean age at childbirth	:	29.3	29.4	29.5	29.6	29.7	29.7

TFR in 2002: EU-27 is estimated without BE
 Source: Eurostat (online data code: demo_find)

The comparison among countries paints a different picture.

Graph I.2.2 shows that many of the countries with the highest total fertility rate also display a high mean age for women at childbirth. Based on the point representing the EU-27, four different groups of Member States can be identified. One group is composed of Denmark, Ireland, France, the Netherlands, Finland and Sweden, where both the TFR and the mean age at childbirth are above the EU-27 average. In the diagonally opposite quadrant lie most of the countries that joined the EU after 2004, plus Austria and Portugal. In these

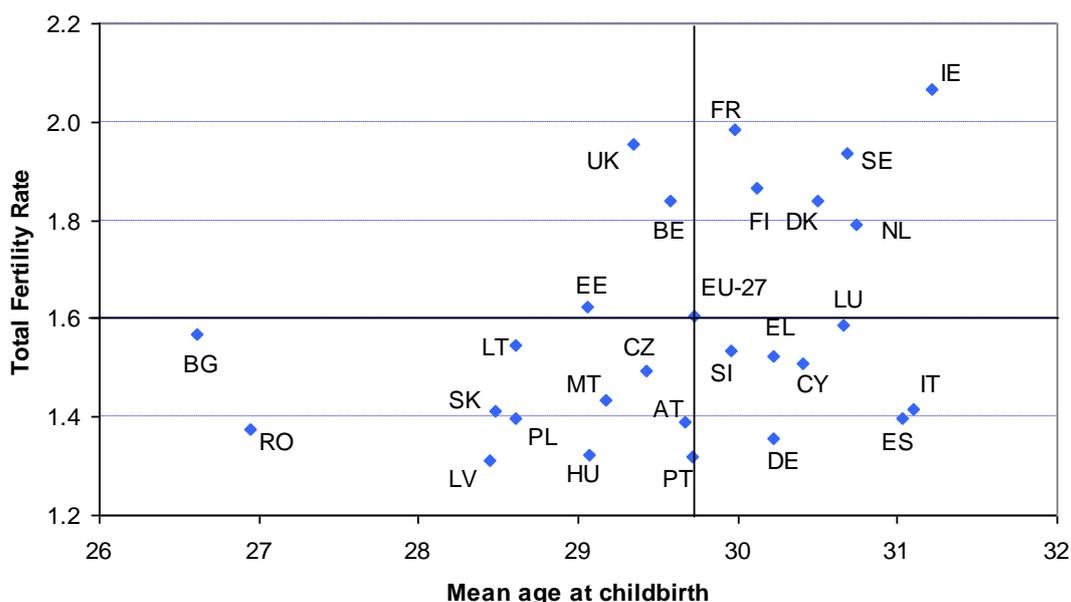
Member States, both the TFR and the mean age of mothers at childbirth are below the EU-27 values.

The third group of Member States shows mothers with a higher age at childbirth and lower TFR as compared to the EU-27 average: this is the case in Germany, Greece, Spain, Italy, Cyprus, Luxembourg and Slovenia. The fourth and last group is composed of Belgium, Estonia and the United Kingdom, countries for which the TFR is higher than the EU-27 value, but where the mean age of mothers is lower. However, the age at childbirth is still above 29 in these countries.

At the end of the first decade of the 21st century, women in the EU-27 appear to be having fewer children while they are young, and more later. While the fertility rates of women aged under 30 have declined since the 1980s, those of women aged 30 and over have risen, which would seem to confirm that the long-term decline in fertility rates within the EU-27 is associated with the postponement of childbirth.

Graph I.2.3 compares fertility rates of mothers aged 30 and over between 2000 and 2009. The proportion has increased in all the EU-27 countries. In the Czech Republic, Cyprus, Hungary, Slovenia and Slovakia, the increase was above 15 percentage points (p.p.) in the eight years

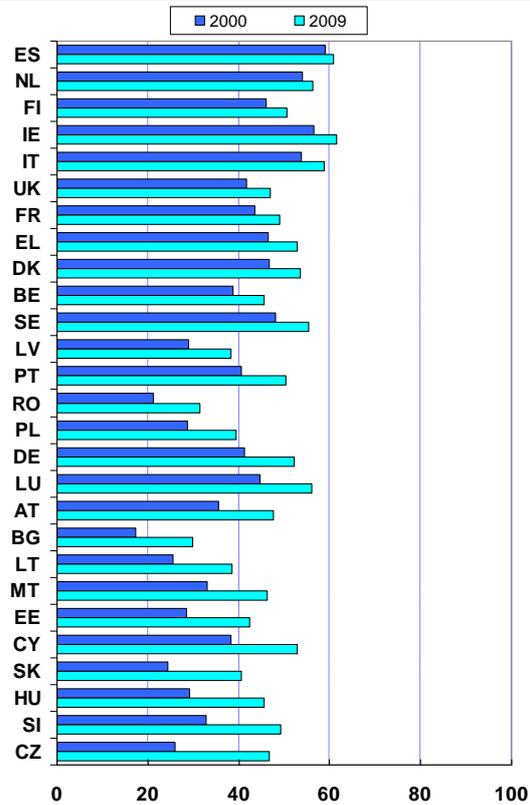
Graph I.2.2: Mean age of women at childbirth and total fertility rate, 2009



EU-27, IT, UK, 2008 instead of 2009; FR: Metropolitan France
 Source: Eurostat (online data code demo_find)

considered. At the other end of the scale, the increase was smaller, but still positive, in Spain and in the Netherlands (both +2 p.p.).

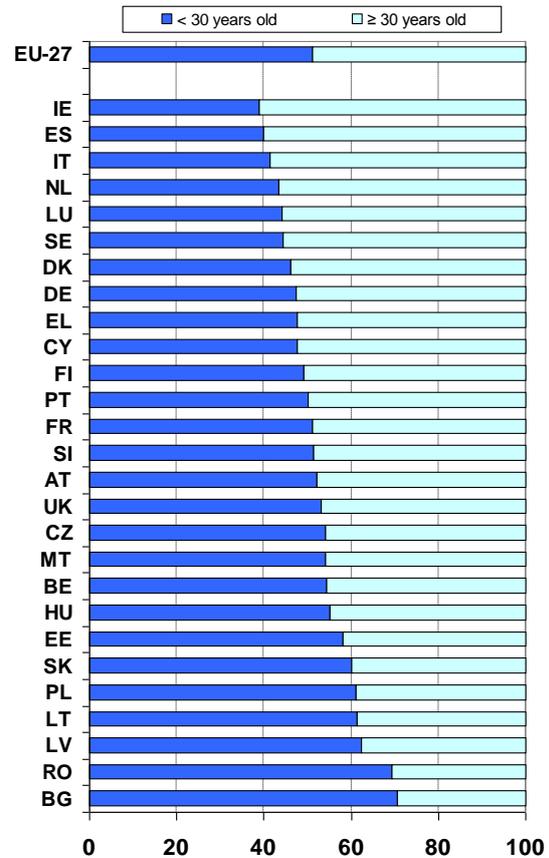
Graph I.2.3: Fertility of mothers aged 30 and over, 2000 and 2009 (% , ordered by difference 2009-2000)



IT, UK: 2008 instead of 2009; FR: Metropolitan France ;LV: 2002 instead of 2000
Source: Eurostat (online data code: demo_frate)

In 2009, 51 % of the EU-27 fertility rate in was to mothers aged under 30 and 49% to mothers aged 30 and over. In Ireland, Spain, Italy, the Netherlands, Luxembourg, Sweden, Denmark, Germany, Greece, Cyprus and Finland, ‘young’ fertility, i.e. births to mothers aged below 30, represents less than 50% of the total fertility rates in 2009 (Graph I.2.4). These Member States are also found in Table I.2.2 to have the highest mean age of women at childbirth. Ireland displays the highest TFR in EU-27 in 2009, mainly due to the high fertility rate among women aged 30 and over. Conversely, in Slovakia, Poland, Lithuania, Latvia, Romania and Bulgaria, fertility of women aged under 30 represents more than 60% of the TFR, and these are countries with low fertility rates.

Graph I.2.4: Fertility by age group of mothers, 2009 (%)



EU-27, IT, UK: 2008 instead of 2009; FR: Metropolitan France
Source: Eurostat (online data code: demo_frate)

The postponement of births makes it difficult to estimate ‘real’ total fertility rates: postponement depresses the TFR until the process comes to an end.

2.3. REVISITING FERTILITY TRENDS

The postponement of births introduces a bias in total fertility rates, since fertility rates are computed in a given year using information across different cohorts of women. Postponement results in the TFR being underestimated. Because it is possible to estimate the postponement effect, the TFR can be adjusted. The ‘tempo’ effect is one such method of adjustment.

Table I.2.4: Fertility rate differences (2006-2008) and 'tempo' adjustment

	TFR 2006 (a)	TFR 2008 (b)	Tempo- adjusted TFR (c)	Gap (c)-(a)	Diff. TFR (b)-(a)
EU-27	1.54	1.60	1.72	0.18	0.07
BE	1.80	1.86	1.85	0.05	0.06
BG	1.38	1.48	1.73	0.35	0.10
CZ	1.33	1.50	1.79	0.47	0.17
DK	1.85	1.89	1.97	0.13	0.04
DE	1.33	1.38	1.62	0.29	0.05
EE	1.55	1.65	1.90	0.36	0.11
IE	1.93	2.10	2.08	0.15	0.17
EL	1.40	1.51	1.52	0.12	0.11
ES	1.38	1.46	1.40	0.02	0.08
FR	1.98	1.99	2.13	0.15	0.01
IT	1.35	1.42	1.47	0.12	0.07
CY	1.45	1.46	1.96	0.51	0.01
LV	1.35	1.44	1.61	0.26	0.10
LT	1.31	1.47	1.75	0.44	0.16
LU	1.65	1.61	2.05	0.40	-0.04
HU	1.34	1.35	1.65	0.31	0.01
MT	1.39	1.44	1.59	0.20	0.05
NL	1.72	1.77	1.79	0.07	0.05
AT	1.41	1.41	1.66	0.25	0.00
PL	1.27	1.39	1.50	0.23	0.12
PT	1.36	1.37	1.56	0.20	0.01
RO	1.32	1.35	1.55	0.23	0.04
SI	1.31	1.53	1.60	0.28	0.21
SK	1.24	1.32	1.66	0.42	0.08
FI	1.84	1.85	1.93	0.09	0.01
SE	1.85	1.91	1.94	0.09	0.05
UK	1.84	1.96	2.07	0.22	0.11

Tempo adjusted refers to the mean for 2005-2007 (IT: 2004-2006); FR: Metropolitan France

Source: (a) and (b): Eurostat (online data code: demo_find); (c): VID, European Demographic Data Sheet 2010

Table I.2.4 compares the unadjusted total fertility rate with its adjusted version ⁽²⁹⁾: the figures reported suggest that actual fertility could represent almost 0.2 children per woman more in the EU-27 than the unadjusted TFR.

The adjustment seems to be smaller (fewer than 0.15 children per woman) in countries such as Belgium, Denmark, Greece, Spain, Italy, the Netherlands, Finland and Sweden, indicating that, in these countries, the postponement process seems to be coming to an end. By contrast, the adjustment is most marked in the Czech Republic, Cyprus, Lithuania, Luxembourg and Slovakia, where it is over 0.4 children per woman. These findings suggest that, at least in these countries, the unadjusted TFR indicator may significantly underestimate actual fertility.

Postponement does not bias fertility estimates for ever. Eventually, even unadjusted TFR increases, as more births are recorded for women at higher ages. In fact, the difference between the 2008 and 2006 TFR is generally in the same direction and is often proportional to the difference between the tempo-adjusted and unadjusted TFR, thus lending support to the tempo estimate.

An estimate of just over 1.7 children per woman in the EU-27, as suggested by the tempo adjustment, does not, however, result in a sustainable rate.

A large inflow of immigrants would still be required to prevent the size of the population from shrinking in the long run. This adjusted estimate is much higher than the current 1.6, at which the population would shrink naturally at a much faster rate. If, in addition, socio-economic development plays a positive role in increasing fertility (see Box I.7.1), observed fertility might rise to a level above the 1.7 children tempo estimate. Nonetheless, it seems unlikely that the increase will reach the replacement level of 2.1, or that the ageing of the population in Europe will be reversed.

⁽²⁹⁾ The adjusted TFR is calculated by the Vienna Institute of Demography (VID), for more information please refer to <http://www.oeaw.ac.at/vid/datasheet/index.html>.

3. MORTALITY

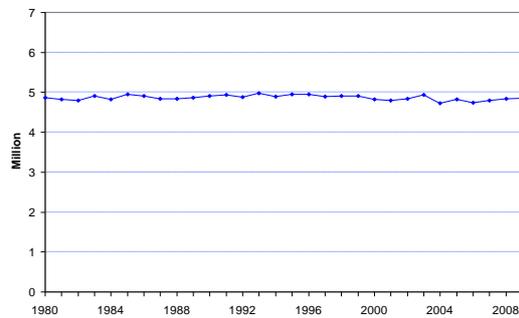
Over the past 50 years, life expectancy at birth has increased by about 10 years for both men and women in the EU-27. Further gains will be achieved mostly from the reduction in mortality at older ages.

While life expectancy is rising in all Members States, there are still major differences between and within countries. In some cases, improvements in education and standards of living have contributed to longer life expectancy, suggesting that it could be extended further in future.

3.1. MORTALITY TRENDS OVER THE PAST 30 YEARS

Since 1980, the annual number of deaths in the EU-27 has remained fairly stable at around 4.9 million. A peak was reached in 1993, with about 5 million deaths.

Graph I.3.1: Number of deaths in EU-27, 1980-2009



Source: Eurostat (online data code: demo_gind)

The total number of deaths depends on the size of the cohorts reaching the end of their life cycle and on mortality rates. A simple but very powerful way of illustrating the trend in mortality is to consider life expectancy at birth. Economic development and the improvement of environmental conditions and health systems across Europe have resulted in a continuous rise in life expectancy at birth. This process has been going on for longer in Europe than in most other countries of the world, making the EU-27 a world leader for life expectancy. The gradual reduction in mortality is the most important factor contributing to the ageing of the population in the EU-27, in conjunction with the reduction in fertility.

3.2. RECENT GAINS IN LIFE EXPECTANCY

In the 16 years between 1993 and 2009 (see Table I.3.1), the rise in life expectancy at birth for men in the EU-27 Member States has ranged from a minimum of 2.5 years (in Bulgaria) to a maximum of 7.5 years (in Estonia); for women, the rise has ranged from 2.3 years (in Bulgaria) to 6.2 years (in Estonia).

Table I.3.1: Life expectancy at birth by sex, 1993 and 2009

	Men		Women	
	1993	2009	1993	2009
EU-27	:	76.4	:	82.4
BE	73.0	77.3	79.9	82.8
BG	67.6	70.1	75.1	77.4
CZ	69.3	74.2	76.5	80.5
DK	72.6	76.9	77.8	81.1
DE	72.8	77.8	79.4	82.8
EE	62.3	69.8	74.0	80.2
IE	72.5	77.4	78.1	82.5
EL	75.0	77.8	79.8	82.7
ES	74.1	78.7	81.4	84.9
FR	73.4	78.0	81.7	85.0
IT	74.6	79.1	81.0	84.5
CY	74.7	78.6	79.8	83.6
LV	:	68.1	:	78.0
LT	63.1	67.5	75.0	78.7
LU	72.2	78.1	79.6	83.3
HU	64.7	70.3	74.0	78.4
MT	:	77.8	:	82.7
NL	74.0	78.7	80.1	82.9
AT	72.8	77.6	79.5	83.2
PL	67.2	71.5	75.9	80.1
PT	71.0	76.5	78.1	82.6
RO	65.9	69.8	73.4	77.4
SI	69.4	75.9	77.6	82.7
SK	67.8	71.4	76.3	79.1
FI	72.1	76.6	79.5	83.5
SE	75.5	79.4	80.9	83.5
UK	73.5	77.8	78.9	81.9

EU-27, IT, UK: 2008 instead of 2009; FR: Metropolitan France
Source: Eurostat (online data code: demo_mlexpec)

3.2.1. Life expectancy by Member State

Differences in life expectancy at birth throughout the EU-27 Member States of remain significant (Table I.3.1). For men, the lowest life expectancy in 2009 was recorded in Lithuania (67.5 years) and the highest in Sweden (79.4 years). For women, the range was narrower, from a low of 77.4 years in Bulgaria and Romania, to a high of 85.0 years in France.

In 1993, the differences between the highest and lowest life expectancies among EU Member States

amounted, respectively, to 13.2 years for men (between Sweden and Estonia) and 8.3 for women (between France and Romania). In 2009, the differences were 11.9 years for men and 7.7 years for women. Thus, while life expectancy has been rising in all countries, it has gone up slightly more in some of the countries where it was lower. There has been some catching up.

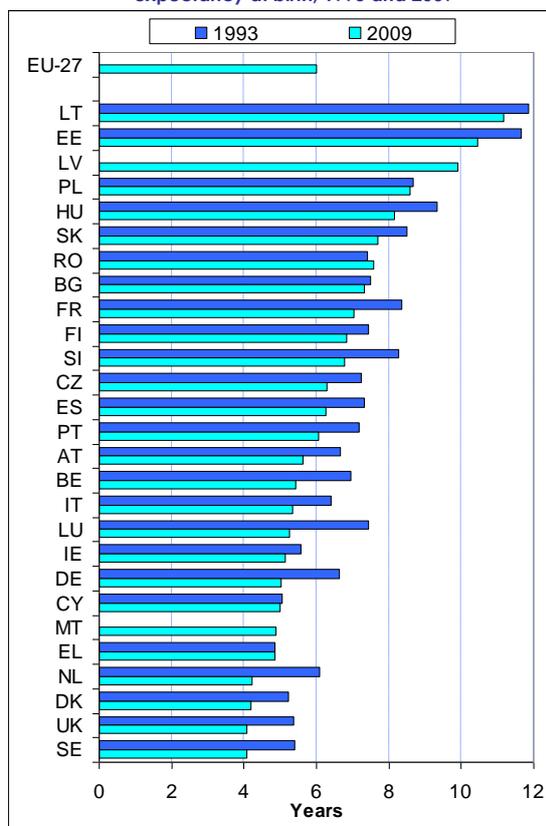
3.2.1. Life expectancy by gender

In all EU-27 Member States, women live longer than men, but the difference varies substantially between countries (see Graph I.3.2). In 2009, the gender gap in life expectancy at birth varied from four years in the United Kingdom and Sweden to over 11 years in Lithuania. In the Baltic States, women can expect to live more than 10 years longer than men; the difference is under five years in six Member States (Denmark, Greece, Malta, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom).

During the 16-year period, the gender gap decreased, with the exception of Romania, where the difference between the sexes increased by 0.1 years. The reduction in the gender gap was largest in Luxembourg (7.4 years in 1993 and 5.2 years in 2009) and the Netherlands (6.1 years in 1993 and 4.2 years in 2009).

As people live longer, interest has shifted to the older generations; Table I.3.2 shows life expectancy at age 65 by sex.

Graph I.3.2: The gender gap (women – men) in life expectancy at birth, 1993 and 2009



EU-27, LV, MT: not available in 1993; EU-27, IT, UK: 2008 instead of 2009; FR: Metropolitan France
Source: Eurostat (online data code: demo_mlexpec)

In 2009, once a man had reached the age of 65, he could on average expect to live at least another 13.4 years, as in Latvia and in Lithuania, and a maximum of 18.7 years, as in France. The life expectancy of women at age 65 was higher. In 2009, it ranged from 17.0 years in Bulgaria to 23.2 years in France.

Table I.3.2: Life expectancy at age 65 by sex, 1993 and 2009

	Men		Women	
	1993	2009	1993	2009
EU-27	:	17.2	:	20.7
BE	14.5	17.5	18.9	21.1
BG	12.9	13.8	15.5	17.0
CZ	12.6	15.2	16.0	18.8
DK	14.0	16.8	17.6	19.5
DE	14.5	17.6	18.3	20.8
EE	11.7	14.0	15.7	19.2
IE	13.4	17.2	17.0	20.6
EL	15.9	18.1	18.1	20.2
ES	15.9	18.3	19.8	22.5
FR	16.0	18.7	20.6	23.2
IT	15.6	18.2	19.5	22.0
CY	15.7	18.1	18.0	20.9
LV	:	13.4	:	18.2
LT	12.6	13.4	16.6	18.4
LU	14.2	17.6	18.7	21.4
HU	11.9	14.0	15.7	18.2
MT	:	16.8	:	20.6
NL	14.4	17.6	18.9	21.0
AT	14.7	17.7	18.4	21.2
PL	12.5	14.8	16.2	19.2
PT	14.2	17.1	17.5	20.5
RO	12.8	14.0	15.2	17.2
SI	13.2	16.4	17.1	20.5
SK	12.4	14.1	16.2	18.0
FI	14.1	17.3	18.0	21.5
SE	15.6	18.2	19.3	21.2
UK	14.2	17.7	17.9	20.3

EU-27, IT, UK: 2008 instead of 2009; FR: Metropolitan France
Source: Eurostat (online data code: demo_mlexpec)

Table I.3.3 shows life expectancy at birth and at age 65 for men and women for the EU-27 from 2002 to 2008: these are the only years for which information is available for all 27 Member States composing the EU aggregate.

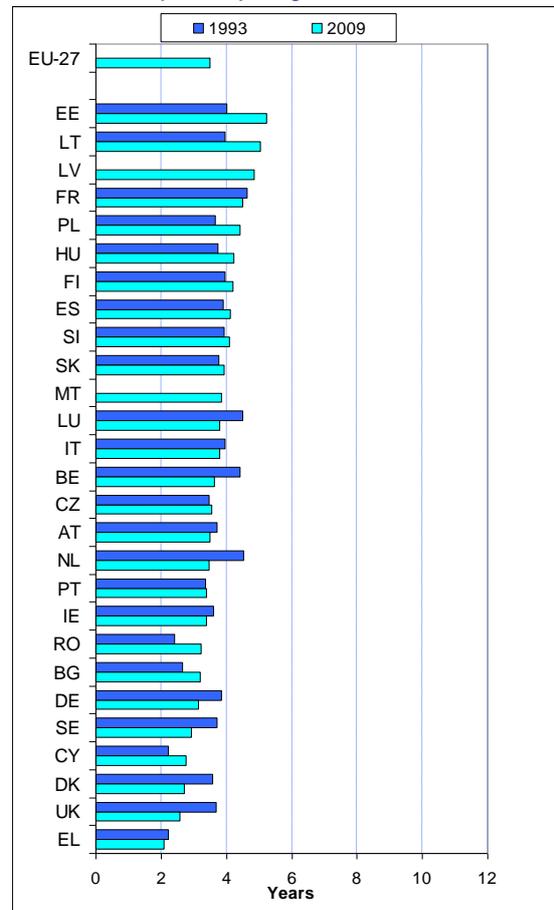
Table I.3.3: Life expectancy in EU-27 by age and sex, 2002-2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Men							
At birth	74.5	74.6	75.2	75.4	75.8	76.1	76.4
Age 65	15.9	15.9	16.4	16.4	16.8	17.0	17.2
Women							
At birth	80.9	80.8	81.5	81.5	82.0	82.2	82.4
Age 65	19.5	19.4	20.0	20.0	20.4	20.5	20.7

Source: Eurostat (online data code: demo_mlexpec)

In the six years between 2002 and 2008, life expectancy at birth in the EU-27 rose by 1.9 years for men and by 1.5 years for women. The rise for men and women who had reached the age of 65 was, respectively, 1.3 and 1.2 years. The gender gap at birth in the EU-27 decreased from 6.4 in 2002 to 6.0 in 2008. The gender gap at age 65 fell to 3.5 years in 2008, down from 3.6 years in 2002.

Graph I.3.3: The gender gap (women — men) in life expectancy at age 65, 1993 and 2009



EU-27, LV, MT: not available in 1993; EU-27, IT, UK: 2008 instead of 2009; FR: Metropolitan France
Source: Eurostat (online data code: demo_mlexpec)

Graph I.3.3 shows the changes in the gender gap in life expectancy at age 65 between 1993 and 2009: due to the faster rise in life expectancy for women at older ages, the gender gap at age 65 widened in about half of the EU-27 Member States over the period. The largest rise in the gap was observed in Estonia with +1.2 years between 1993 and 2009. In the other Member States, the gender gap narrowed over the period; the decrease was largest (more than half a year) in Belgium, Denmark, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom.

In 2009 the largest gaps in gender differences were in the Baltic States, where women are expected to live around five years longer than men; at the other end of the scale, the smallest gap, two years, was in Greece.

Table I.3.4: Distribution of gains in life expectancy by age group, men, 1993 and 2009

	Increase (in years) in life expectancy										Total	at birth
	Age											
	0	1 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 - 79	≥80		
EU-27	4.8	2.0	2.7	4.9	5.1	11.7	6.7	18.9	25.5	17.7	100%	1.9
BE	8.8	1.7	2.7	5.3	4.4	7.8	6.6	20.4	28.0	14.3	100%	4.1
BG	18.3	7.9	3.8	7.1	13.9	17.3	8.6	3.0	12.5	7.6	100%	2.5
CZ	10.0	2.6	2.6	4.2	5.6	11.2	16.8	20.4	20.2	6.3	100%	4.9
DK	5.2	2.2	2.7	2.8	8.0	9.0	10.0	25.9	25.2	9.0	100%	4.3
DE	4.1	1.6	2.9	4.9	7.0	8.9	11.6	23.0	23.0	13.1	100%	5.0
EE	11.4	4.0	5.9	9.3	12.3	18.3	15.3	13.8	6.1	3.5	100%	7.5
IE	4.5	1.7	1.1	0.5	-1.6	2.9	14.9	30.4	32.6	13.0	100%	4.8
EL	14.8	1.5	1.5	1.3	2.4	3.9	4.5	25.9	23.8	20.4	100%	2.9
ES	6.4	2.2	3.0	11.0	12.8	7.8	8.7	16.3	19.5	12.4	100%	4.6
FR	6.1	2.0	3.2	8.1	10.5	9.4	8.7	19.6	18.8	13.6	100%	4.5
IT	6.5	2.4	2.9	5.6	7.1	5.9	12.9	24.7	22.3	9.7	100%	4.6
CY	8.6	4.6	7.1	-0.5	0.9	7.8	11.1	25.7	30.3	4.2	100%	3.9
LV	6.5	5.1	1.8	12.3	16.2	21.0	18.3	10.1	4.7	4.0	100%	3.5
LT	16.7	5.0	3.3	11.5	13.8	23.5	14.9	3.8	6.5	0.9	100%	4.4
LU	6.9	2.5	4.2	9.9	7.6	7.3	9.3	21.4	24.4	6.4	100%	5.9
HU	10.3	2.3	1.7	5.8	17.5	21.3	13.9	13.5	9.2	4.5	100%	5.6
MT	22.9	4.0	5.8	1.3	1.5	8.1	12.8	21.2	15.2	7.2	100%	3.1
NL	5.0	1.6	2.6	2.8	4.1	6.1	11.7	25.3	27.6	13.0	100%	4.7
AT	5.4	1.5	3.8	6.4	6.0	8.6	11.8	21.6	22.6	12.2	100%	4.8
PL	19.0	2.7	2.0	3.8	7.1	11.1	13.7	18.1	15.6	7.0	100%	4.4
PT	8.2	4.9	5.8	11.2	8.7	4.1	9.3	18.9	18.8	10.1	100%	5.5
RO	25.6	10.9	2.6	5.7	12.2	12.4	8.4	7.4	8.8	5.9	100%	3.9
SI	6.8	0.9	2.9	7.1	8.8	10.9	17.3	21.9	15.7	7.8	100%	6.5
SK	10.7	1.3	2.4	4.1	8.0	16.3	18.5	19.9	14.0	4.8	100%	3.6
FI	4.0	2.4	1.2	3.0	4.7	8.4	12.0	22.5	28.7	13.1	100%	4.5
SE	5.6	0.9	1.4	0.9	4.9	7.6	12.3	23.3	28.3	14.7	100%	3.9

EU-27: 2002-2008; IT, UK: 2008 instead of 2009; LV: 2002 instead of 1993; MT: 1995 instead of 1993. FR: Metropolitan France
Source: Eurostat (online data code: demo_mlifetable)

3.2.2. Gains in life expectancy at older ages

Improvements in life expectancy at birth are achieved by lowering mortality throughout the life cycle. Therefore, when analysing changes in life expectancy at birth over time, it is useful to estimate the contribution of specific age groups to changes in life expectancy. Tables I.3.4 and I.3.5 report the percentage breakdown of changes in life expectancy, known as the 'Arriaga decomposition', for men and women between 1993 and 2009 by age groups, for each of the 27 Member States and the EU-27 aggregate.

Gains in life expectancy by age group (Arriaga decomposition)

In Tables I.3.4 and I.3.5, the last column is the absolute difference between life expectancy at birth in 2009 and life expectancy at birth in 1993 (according to available data). The columns to its left represent the percentage contribution from mortality decreases in the corresponding age group to the total increase in life expectancy; positive values indicate that mortality has decreased in that age group, thus contributing to longer life expectancy.

For example, taking the row for EU-27, life expectancy for men at birth increased in total by 1.9 years: 4.8 % of this increase is due to lower infant mortality (deaths before the first birthday), 2.0 % is due to lower mortality at ages 1-9, and similarly for older age groups. Since the decomposition is based on 2 years of data, results should be interpreted with caution in countries recording a small number of deaths.

In most countries, the decline in mortality was particularly marked for men in their sixties and seventies and for women aged over 60 years old. In more detail, for men, more than 50 % of the rise in life expectancy at birth is found to occur between the ages of 60 and 79 in Denmark (51.1 %), Ireland (63.0 %), Cyprus (56.0 %), the

Table I.3.5: Distribution of gains in life expectancy by age group, women, 1993 and 2009

	Increase (in years) in life expectancy											at birth
	Age										Total	
	0	1 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 - 79	≥80		
EU-27	5.6	1.8	1.6	2.2	3.1	6.7	4.9	12.4	27.9	33.9	100%	1.5
BE	9.4	1.8	1.7	3.3	2.3	5.4	3.2	13.5	28.8	30.7	100%	2.7
BG	15.2	7.0	2.8	4.4	3.5	1.3	4.4	19.0	25.6	16.8	100%	2.3
CZ	9.2	1.9	1.5	2.2	3.2	5.9	9.2	20.5	30.0	16.5	100%	4.0
DK	4.7	1.8	1.5	1.4	4.4	9.2	14.8	25.6	20.8	15.8	100%	3.3
DE	4.9	1.9	1.8	2.2	4.6	7.2	7.2	17.7	30.9	21.7	100%	3.4
EE	12.4	3.9	3.5	1.8	4.2	9.3	11.6	17.9	20.5	14.9	100%	6.2
IE	5.1	0.9	0.1	-0.2	0.7	2.7	9.1	22.4	31.1	28.0	100%	4.4
EL	13.3	1.3	1.9	0.8	1.0	3.8	5.2	23.9	36.1	12.9	100%	2.9
ES	6.8	2.7	1.6	3.9	4.6	2.7	5.0	14.5	27.3	30.8	100%	3.6
FR	5.5	2.0	2.6	4.6	4.5	3.8	4.0	11.7	22.4	38.9	100%	3.2
IT	7.6	3.3	1.5	3.1	4.3	4.2	7.1	15.1	27.3	26.5	100%	3.5
CY	11.9	0.7	1.8	4.1	0.6	1.7	4.7	18.5	36.3	19.8	100%	3.8
LV	6.2	7.8	5.1	0.9	5.5	6.9	15.2	12.8	18.6	21.0	100%	2.0
LT	18.4	5.9	2.1	3.7	4.1	9.6	11.3	13.3	20.6	11.0	100%	3.7
LU	4.0	2.0	4.7	4.9	5.0	8.0	6.7	10.8	26.4	27.5	100%	3.7
HU	10.7	2.2	1.3	3.1	10.5	11.5	8.1	16.6	20.0	16.0	100%	4.4
MT	3.0	-1.8	0.4	-3.9	-1.1	4.4	7.8	17.8	43.4	29.9	100%	3.2
NL	5.3	2.5	1.3	2.6	4.6	4.9	5.3	15.4	26.9	31.2	100%	2.8
AT	4.7	1.6	2.0	2.3	3.6	7.8	8.2	14.1	28.3	27.2	100%	3.7
PL	16.9	2.1	0.8	1.4	3.4	6.4	5.2	16.2	28.1	19.7	100%	4.3
PT	8.1	4.2	2.6	3.5	3.4	4.8	8.8	15.2	28.0	21.3	100%	4.4
RO	21.6	8.3	1.2	2.7	6.7	6.4	7.6	13.9	19.9	11.8	100%	4.0
SI	4.8	1.5	1.3	3.1	4.8	7.1	9.5	19.1	26.3	22.5	100%	5.0
SK	11.3	2.5	1.1	2.5	4.7	5.1	10.9	23.6	28.2	10.2	100%	2.8
FI	2.4	1.2	0.2	0.8	2.8	3.3	4.0	14.8	36.0	34.6	100%	3.9
SE	5.4	1.5	1.5	2.5	4.3	6.1	8.0	14.7	26.1	29.9	100%	2.6

EU-27: 2002-2008; IT, UK: 2008 instead of 2009; LV: 2002 instead of 1993; MT: 1995 instead of 1993. FR: Metropolitan France
Source: Eurostat (online data code: demo_milifetable)

Netherlands (53.0%), Finland (51.2%), Sweden (51.6%) and the United Kingdom (61.5%).

Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Greece, Cyprus, Lithuania, Hungary, Poland and Slovakia.

For women, the age groups 60-79 explain more than 50% of the rise in life expectancy in the Czech Republic (50.5%), Ireland (53.6%), Greece (60.0%), Cyprus (54.8%), Malta (61.3%), Slovakia (51.8%), Finland (50.7%) and the United Kingdom (57.7%). The ages 80 and above contribute more than 25% to the rise in life expectancy at birth for women in Belgium, Ireland, Spain, France, Italy, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Austria, Finland and Sweden.

In several Member States, particularly for men, the gains in life expectancy at birth from lower infant mortality are much more significant in percentage terms than the gains due to the older ages (80 or above). This is the case in Bulgaria, Lithuania, Malta, Poland and Romania and, to a lesser extent, in the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Hungary and Slovakia.

3.2.3. Falling infant mortality

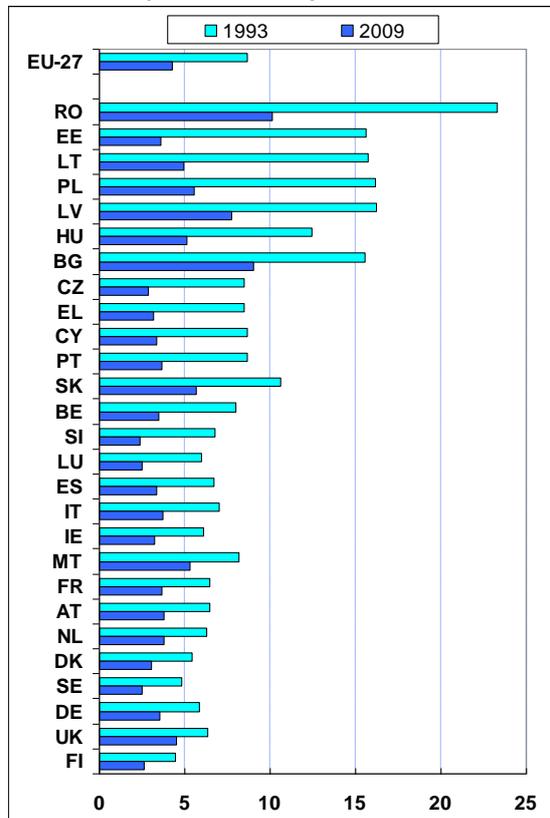
On the other the other hand, in some of the other countries, lower infant mortality (defined as deaths of children under one year of age) had a greater impact on life expectancy at birth between the two years analysed; above 20% for men in Malta (22.9%) and Romania (25.6%), and for women in Romania (21.6%). A few countries showed smaller but still substantial (>10%) gains from lower infant mortality for men or for women:

Infant mortality rates⁽³⁰⁾ halved in the EU-27, from 8.7 to 4.3‰ between 1993 and 2009 (see Graph I.3.4). The fall in the Central and Eastern Member States is greater than in other Member States. Despite this progress, in some Member States, the 2009 infant mortality rate was still

⁽³⁰⁾ The rate is defined as the number of deaths of children under one year of age per 1,000 live births in a given year.

relatively high: Romania (10.1‰) and Bulgaria (9.0‰). The lowest infant mortality rate within the EU-27 in 2009 was in Slovenia (2.4‰).

Graph I.3.4: Infant mortality rate, 1993 and 2009 (ranked by size of reduction)



The rate is defined as the number of deaths of children under one year of age per 1000 live births.

FR: Metropolitan France

Source: Eurostat (online data code: demo_minfind)

3.2.4. Healthy life expectancy

The average number of healthy life years that a newborn can expect to live is about 62 for a woman and 61 for a man. The difference between the sexes is smaller than for life expectancy; this indicates that although women tend to live longer, they also live longer with activity limitations. There are large disparities among Member States and there have been large variations in some Member States between 2007 and 2009.

Table I.3.6: Healthy life years at birth by sex, 2007 and 2009

	Men		Women	
	2007	2009	2007	2009
EU-27	61.5	60.9	62.3	62.0
BE	63.3	63.7	63.7	63.5
BG	67.0	61.9	73.8	65.6
CZ	61.3	60.9	63.2	62.5
DK	67.4	61.8	67.4	60.4
DE	58.8	56.7	58.3	57.7
EE	49.5	54.8	54.6	59.0
IE	62.7	63.7	65.3	65.2
EL	65.9	60.2	67.1	60.9
ES	63.2	62.6	62.9	61.9
FR	63.0	62.5	64.2	63.2
IT	62.8	62.4	61.9	61.2
CY	63.0	65.1	62.7	65.8
LV	50.9	52.6	53.7	55.8
LT	53.4	57.0	57.7	60.9
LU	62.2	65.1	64.6	65.7
HU	55.0	55.7	57.6	58.0
MT	68.9	69.1	70.6	70.6
NL	65.7	61.4	63.7	59.8
AT	58.4	59.2	61.1	60.6
PL	57.4	58.1	61.3	62.1
PT	58.3	58.0	57.3	55.9
RO	60.4	59.5	62.3	61.4
SI	58.6	60.6	62.3	61.5
SK	55.4	52.1	55.9	52.3
FI	56.7	58.1	58.0	58.4
SE	67.5	70.5	66.6	69.5
UK	64.9	65.0	66.1	66.3

EU-27, IT, UK: 2008 instead of 2009.

Source: Eurostat (online data code: tsdph100)

3.2.5. Life expectancy among highly educated men and women

Another important factor contributing to the disparity in life expectancy is ‘socio-economic status’. The inverse relationship between status and mortality is well known, based on a number of studies ⁽³¹⁾: the higher the status, the lower the mortality rates and, consequently, the higher life expectancy. There are significant inequalities in the EU-27 Member States regarding socio-economic status, with negative consequences for health, social cohesion and economic development. In all countries, mortality, health and the age at which people die are strongly influenced by socio-economic factors such as education, employment and income.

⁽³¹⁾ For an overview, see for example Mackenbach J.P., Meerding W.J., Kunst A., 2007, Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union, study supported by the European Commission, DG SANCO, available at http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economic_s/documents/socioeco_inequalities_en.pdf.

Box 1.3.1: Living longer healthy lives

In comparison with earlier generations, people today spend longer in education, start working later, start having children later and spend fewer years of their life in family building; they die at a later age; life expectancy has increased by about 2 years per decade⁽¹⁾. People's lives are being stretched out over an ever longer period.

The same analysis could be applied to frailty: the period in a person's life when s/he starts to develop a disabling condition that makes them dependent and vulnerable, leading eventually to death. Life expectancy has increased not because frailty lasts longer, but rather because it starts at a later age; as a result, healthy life expectancy has been increasing at about the same rate as life expectancy⁽²⁾.

Health problems that used to be characteristic at the age of 70 are now characteristic of the age of 80, and conditions that prevailed at age 80 now prevail at age 90. The number of years spent in self-perceived good health has been increasing in most of the countries studied.

The findings about frailty need to be examined further. Poor health is more difficult to measure than death and is often reported unreliably.

The evidence about the severity of disabilities in old age is mixed, especially for individuals over the age 85: whereas some severe disabilities appear to be declining, some less severe forms of disability and certain illnesses seem to be increasing, although this may be due to earlier diagnosis and greater life expectancy.

Some detailed data are available from the Danish Health Interview Survey⁽³⁾ (Table 1). They show not only that healthy life expectancy has been increasing, but also that the proportion of the remaining life expectancy in good health increased between 1994 and 2005; healthy life expectancy has thus been growing faster than overall life expectancy.

⁽¹⁾ J. Oeppen and J. W. Vaupel, 'Broken limits to life expectancy', *Science*, 10 May 2002;.

⁽²⁾ J.W. Vaupel, H. Lundström, 'The future of mortality at older ages in developed countries, in 'W. Lutz (ed.), *The Future Population of the World. What can we Assume Today?*, 1994; and J.W. Vaupel, 'Biodemography of human ageing', *Nature* 464, 25 March 2010, 536-542.

⁽³⁾ see <http://www.sifolkesundhed.dk/Forskning/Befolkningens%20sundhedstilstand/Sundhed%20og%20sygelighed%20SUSY.aspx?lang=en>

Table 1: **Life expectancy at age 65, with and without long-term, limiting illnesses, Denmark; by sex, selected years**

		Expected lifetime		
		total	with long-standing, limiting illnesses	without long-standing, limiting illnesses
		years	years	years %
Men	1994	14.1	6.2	7.9 56.2
	2000	15.0	6.1	8.9 59.1
	2005	16.0	5.4	10.5 66.0
Women	1994	17.6	9.4	8.2 46.6
	2000	18.1	8.6	9.5 52.3
	2005	19.0	7.9	11.1 58.4

Source: Danish Health Interview Survey

The connection between national wealth and health are not well understood. Frailty is being delayed due to advances in public health (treatment and prevention) and living conditions. In principle, prosperity makes better treatment possible; more productive and prosperous populations also expect to be healthier. However, two countries at the same level of per capita income may have different healthy life expectancies, and some countries with modest standards of living perform as well as wealthier ones; as examples in the EU, Spain and Italy, as well as France and Sweden, have the highest life expectancy.

Overall, most people in wealthier countries, and increasingly in developing countries, can look forward to relatively long, and mostly healthy, lives. This prospect enables people to make fuller use of their lives, for example by re-allocating their time during their lives and planning their education, employment and retirement over the life span.

Greater life expectancy does not necessarily entail the collapse of the social system under the growing mass of frail elderly people. Many older people are in good health and can play an active part in the labour force according to their condition and abilities, contributing to the economy and allowing younger people to extend their education.

In J.W. Vaupel's words: 'While the 20th century was the century of redistribution of wealth, the 21st century may be the century of the redistribution of work to older age groups'.

Overall levels of mortality have been declining across socio-economic groups. But differences in life expectancy between higher and lower socio-economic status groups have on the whole remained unchanged. In some cases, the gap has even widened.

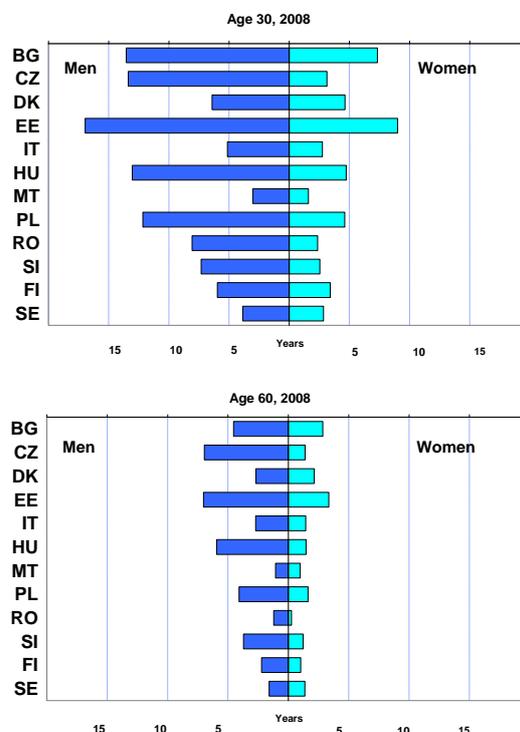
For the first time, Eurostat has published estimates, based on provisional data, of life expectancy in 2007-2008 by sex, age and educational attainment level for a selected number of EU-27 Member States ⁽³²⁾. These results confirm the inverse relationship between educational attainment as a proxy for ‘socio-economic status’ and mortality ⁽³³⁾.

As reported in Table I.3.7, in most of the countries examined, for both men and women, life expectancy increases with educational attainment. The more education people have, the longer they are expected to live. Life expectancy for women at a given educational attainment level is always higher than that for men at the same level. However, differences between the sexes decline as educational attainment increases. Based on the data in Table I.3.7, life expectancy ‘gaps’ or mortality differentials between educational attainment groups can be assessed. They are generally larger among men than among women; in many cases they are twice as large. Also, as can be observed in Graph I.3.5, these gaps are larger among young men.

Gaps in life expectancy between men with medium and low educational attainment at any age in Table I.3.7 are also much bigger than between men with high and medium levels. For women at any age, life expectancy gaps between those with high and medium educational attainment and between those with medium and low levels are less pronounced. While life expectancy for women is consistently higher than for men, the differences are smaller

between educational attainment groups for women than for men.

Graph I.3.5: Life expectancy gaps between high and low educational attainment at selected ages by sex, 2008



IT: 2007 instead of 2008
 Source: Eurostat (online data code: demo_mlexpecedu)

Large differences in life expectancy by educational attainment level are evident among the Member States examined, and particularly so for men in the available Member States that joined the EU after 2004 — Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, Romania. Among the other countries examined, differences are less pronounced.

The published data highlight another important ‘mortality advantage’ that women have over men: the life expectancy of men with higher education is lower than the life expectancy of women with the lowest level of educational attainment. In other words, on average, all women live longer than well-educated men. As can be observed in Table I.3.7, this was true in 2008 at all ages for Italy, Malta, Poland, Romania, Slovenia, Finland and Sweden. For the other countries under study, this was true in about 50% of cases, mostly at ages 50, 60 and 70.

⁽³²⁾ For details see http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-10-024.
⁽³³⁾ Low educational attainment corresponds to pre-primary, primary and lower secondary education (ISCED levels 0, 1, 2); medium corresponds to upper secondary and post secondary non-tertiary education (ISCED levels 3 and 4); high corresponds to tertiary education (ISCED levels 5 and 6). The selection of countries is dependent on data availability: to calculate the required indicator, detailed data are needed broken down by sex, age and educational attainment for both mortality and population stocks. Although all countries can provide mortality data by sex and age, only a few can provide data also by socio-economic characteristics such as educational attainment.

Table I.3.7: Life expectancy by sex and educational attainment at selected ages, 2008

	Educational attainment	Men					Women				
		Age 30	Age 40	Age 50	Age 60	Age 70	Age 30	Age 40	Age 50	Age 60	Age 70
BG	Total	41.6	32.3	23.8	16.6	10.7	48.3	38.7	29.4	20.8	12.9
	Low	33.9	25.9	19.6	14.7	10.3	44.1	35.4	27.4	19.7	12.5
	Medium	44.5	34.9	25.9	18.0	11.1	49.7	40.0	30.5	21.6	13.3
	High	47.4	37.6	28.0	19.2	11.6	51.4	41.5	31.8	22.6	13.8
CZ	Total	45.0	35.5	26.5	18.7	12.1	51.0	41.3	31.8	23.0	14.9
	Low	38.0	29.5	21.8	15.5	10.9	51.4	42.0	32.7	23.7	15.2
	Medium	44.8	35.3	26.3	18.6	12.2	50.3	40.5	31.1	22.4	14.6
DK	Total	47.5	38.0	28.8	20.4	13.1	51.5	41.8	32.4	23.6	15.6
	Low	44.0	35.3	26.8	19.3	12.6	49.0	39.8	30.9	22.7	15.3
	Medium	47.8	38.1	28.9	20.5	13.2	52.2	42.5	33.0	24.1	15.8
EE	Total	40.5	31.5	23.2	16.4	11.0	50.4	40.8	31.5	22.9	15.0
	Low	30.7	23.3	17.0	13.0	9.3	45.0	35.8	28.3	21.4	14.5
	Medium	41.2	32.1	24.0	17.2	11.4	49.5	39.9	30.8	22.7	15.0
IT	Total	49.7	40.1	30.8	22.0	14.2	54.8	45.0	35.4	26.2	17.6
	Low	48.0	38.6	29.7	21.4	14.1	54.0	44.3	34.9	26.0	17.5
	Medium	52.9	43.1	33.4	24.1	15.2	56.6	46.8	37.0	27.5	18.2
HU	Total	41.1	31.7	23.4	16.8	11.2	49.0	39.3	30.3	22.0	14.4
	Low	34.0	25.2	18.4	13.7	10.8	46.3	37.0	28.7	21.2	14.3
	Medium	43.7	34.2	25.8	19.2	12.0	50.6	40.9	31.7	23.2	14.9
MT	Total	48.5	39.0	29.7	20.9	13.4	53.1	43.3	33.6	24.4	16.0
	Low	48.0	38.7	29.5	20.8	13.3	53.0	43.2	33.5	24.3	15.9
	Medium	49.4	39.5	29.9	21.8	13.8	53.5	43.5	33.6	25.1	16.3
PL	Total	42.6	33.4	25.1	17.9	11.9	50.8	41.1	31.8	23.2	15.2
	Low	36.5	28.6	22.3	16.7	11.4	48.6	39.3	31.0	22.8	15.1
	Medium	43.1	33.9	25.3	18.0	12.0	51.0	41.3	31.9	23.3	15.4
RO	Total	41.6	32.4	24.0	17.1	11.2	48.6	38.9	29.7	21.1	13.4
	Low	35.3	26.9	20.6	15.9	10.8	46.4	37.1	28.7	20.8	13.3
	Medium	44.5	35.1	26.5	19.0	12.0	50.7	40.9	31.5	22.5	14.0
SI	Total	46.5	37.0	28.0	20.1	12.9	53.1	43.3	33.8	24.8	16.4
	Low	42.7	33.6	25.3	18.2	12.3	51.8	42.3	33.0	24.4	16.2
	Medium	47.0	37.4	28.4	20.4	13.1	53.6	43.8	34.2	25.2	16.6
FI	Total	50.0	40.2	30.7	21.9	13.7	54.3	44.5	34.8	25.6	16.7
	Low	47.6	38.2	29.2	21.2	14.0	53.9	44.1	34.6	25.7	17.2
	Medium	44.8	36.2	27.9	20.5	13.8	51.8	42.5	33.7	25.3	17.1
SE	Total	47.5	38.0	29.2	21.2	14.0	54.0	44.3	34.8	25.8	17.3
	Low	50.8	41.1	31.5	22.7	14.5	55.2	45.3	35.6	26.3	17.4
	High	50.0	40.4	30.9	22.1	14.3	53.8	44.0	34.4	25.3	16.9
SE	Total	48.1	38.9	29.9	21.5	14.1	52.2	42.6	33.4	24.7	16.7
	Low	50.1	40.4	31.0	22.2	14.3	53.8	44.0	34.4	25.3	16.9
	High	51.9	42.1	32.4	23.1	14.6	55.0	45.1	35.5	26.1	17.2

(1)IT: 2007 instead of 2008

Source: Eurostat (online data code: demo_mlexpecedu)

Consequently, by improving the life expectancy of disadvantaged groups, a general increase in overall life expectancy is also to be expected ⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ The European Commission has raised the issue of health inequalities in the Member States as well as the question of disparities in life expectancy, especially for disadvantaged people. A proposal to address the problem was outlined in the October 2009 European Commission Communication

COM/2009/0567 'Solidarity in health: reducing health inequalities in the EU', available at http://ec.europa.eu/health/social_determinants/policy/mission_communication/index_en.htm. The EU is thus working directly, through EU policies, and indirectly, through national authorities and stakeholders, to reduce health inequalities.

4. MIGRATION: TRENDS

Migration is the main driver of population growth in the most of the EU-27 Member States. Migratory movements are making the EU's population more diverse and creating new challenges and opportunities for European societies.

4.1. MIGRATION FLOWS

The first decade of the 21st century has seen large waves of migration both within the EU and from outside it. The highest inflow in that decade appears to have peaked in 2007.

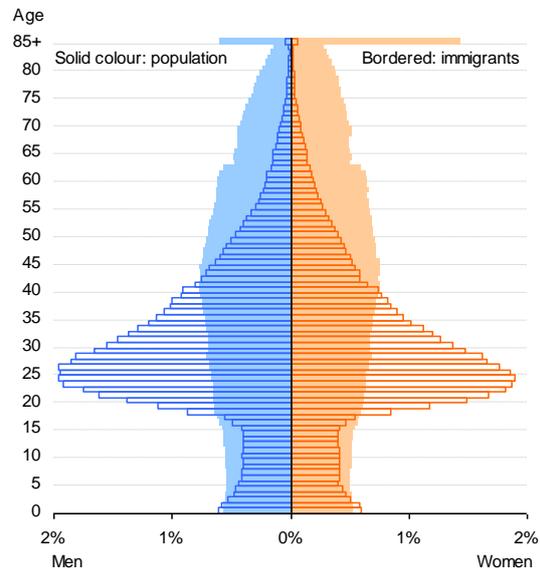
4.1.1. Migration as one of the key drivers of population growth in EU Member States

Migration plays a significant role in the population dynamics of European societies. In recent years, the increase in the population of the EU-27 Member States has mainly been due to high net migration rates ⁽³⁵⁾. The share of international migration in total population growth in the EU has varied.

From 2004 to 2008, the population of EU Member States increased, on average, by 1.7 million per year, solely because inflows outweighed outflows. Although immigration to the EU-27 Member States fell in 2008 and emigration increased, net migration still contributed 71% of the total population increase.

In many EU-27 Member States, immigration is not only increasing the total population, but also bringing in a much younger population. The age structure of the EU-27 Member States' total population at 1 January 2009 and of immigrants to EU Member States in 2008 is illustrated by the age pyramid in Graph I.4.1.

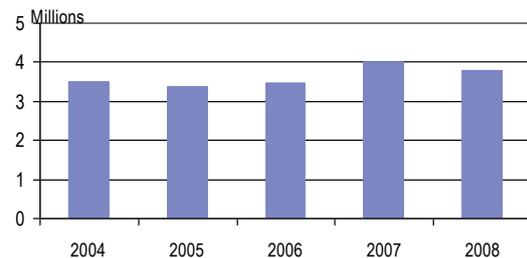
Graph I.4.1: Age structure of the population on 1 January 2009 and of immigrants in 2008, EU-27



EU-27 immigration data excluding BE, EL, CY, RO and UK
Source: Eurostat (online data code: migr_pop2ctz, migr_imm2ctz)

In 2008, 3.8 million people migrated to and between the EU-27 Member States and at least 2.3 million emigrated from them, resulting in a net gain of 1.5 million residents ⁽³⁶⁾. In comparison to 2007 ⁽³⁷⁾, immigration decreased by 6% (Graph I.4.2) and emigration by 13%.

Graph I.4.2: Immigration, EU-27, 2004-2008



Includes also migration between EU-27 Member States.
Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz)

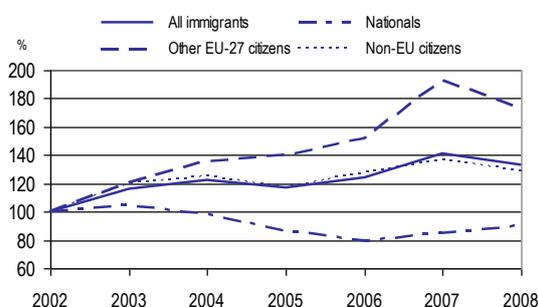
⁽³⁵⁾ The expression 'total net migration' of the EU Member States is to be distinguished from the expression 'total net migration to/from the EU as a whole': the former also includes international migration between the EU Member States.

⁽³⁶⁾ Includes also migration between EU-27 Member States.
⁽³⁷⁾ 2007 migration data are not fully comparable with 2008, since several EU-27 Member States changed methodology and definitions to improve and harmonise the data. For further details see the Eurostat Metadata page. Detailed analysis of comparable data shows that these methodological changes had a limited impact.

4.1.2. EU citizens are becoming more mobile

Immigrants to EU Member States are of a wide variety of origins, especially since the enlargements of 2004 and 2007. Larger numbers of EU-27 citizens have been included in migration flows. The number of EU-27 citizens migrating to a Member State other than their own country of citizenship increased on average by 12 % per year during the period 2002-2008, and peaked in 2007 (see Graph I.4.3). In 2008, 36 % of migrants to EU-27 Member States were citizens of another Member State, 2 points lower than was observed in 2007 (38 %).

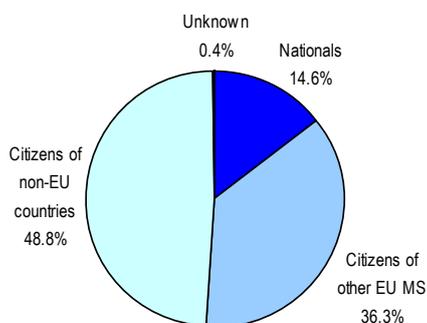
Graph I.4.3: Relative change in migration inflows to EU Member States by citizenship groups, EU-27, 2002-2008



Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz) and Eurostat estimates

The percentage of immigrants with non-EU citizenship has been growing at a somewhat slower pace. In 2008, non-EU citizens accounted for 49 % of all immigrants to EU-27 Member States (see Graph I.4.4). When nationals moving to their country of citizenship are excluded, 57 % of immigrants are found to be citizens of countries outside the EU.

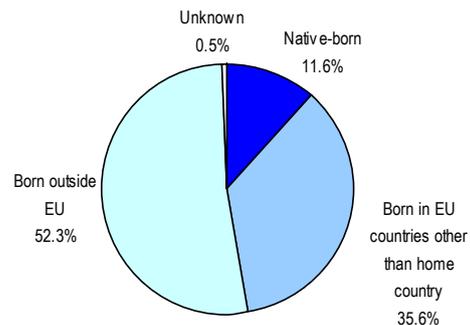
Graph I.4.4: Immigrants by citizenship groups, EU-27, 2008



Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz) and Eurostat estimates

Slightly above 10 % of immigrants were returning to their own country of birth (see Graph I.4.5). The majority of immigrants were, however, born outside the EU and were moving to it (52 %), thereby exceeding the number of non-EU citizens by almost 4 %.

Graph I.4.5: Immigrants by groups of country of birth, EU-27, 2008



Source: Eurostat (online data code: migr_imm3ctb) and Eurostat estimates

4.1.3. Origins of immigrants

It is estimated that more than half (55 %) of immigrants to the EU in 2008 were previously residing outside the EU, while 44 % of immigrants had previously also been residing in an EU-27 Member State (other than the country of immigration). Immigrants to the EU can be further differentiated according to the level of development of the country of previous residence. The Human Development Index (HDI) was used to reflect this structure⁽³⁸⁾.

According to this indicator, half of all immigrants to the EU previously resided in medium developed countries, slightly fewer in highly developed countries (44 %) and only 6 % arrived from less developed countries (Graph I.4.6).

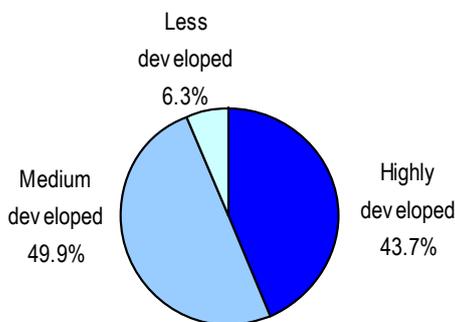
This distribution is almost in line with the distribution of the total population in those countries, according to the level of development of the countries in question. On the basis of the latest

⁽³⁸⁾ This index is calculated by the United Nations (UN) under the UN Development Programme. It is a composite index incorporating statistical measures of life expectancy, literacy, educational attainment and GDP per capita. The Eurostat list of countries by the level of development, based on UN's 2006 classification, was used in order to reflect this structure. In this index countries are classified as highly, medium and less developed. Since the countries are evolving, each year they are classified, based on the new values for the statistical indicators included in the index (for details see the UN site at: <http://hdr.undp.org/>).

available United Nations, Eurostat and national data for the total population in these countries, it is estimated that the share of the population living in countries categorised as medium developed is 68 %, whereas the share of the total population in highly developed countries is 22 %, with 10 % for less developed countries.

The noticeable difference is that immigrants from highly developed countries were over-represented by 22 % among immigrants to the EU-27 Member States, compared to the share of the total population living in countries classified as highly developed.

Graph I.4.6: Immigrants to EU-27 (from outside EU) by the level of development of the country of previous residence, EU-27, 2008



No detailed data for BE, HU and UK.
Source: Eurostat (online data code: migr_imm5prv) and Eurostat estimates

In 2008, the EU-27 Member States received nearly two millions migrants of other EU nationalities. Romanians were the most mobile, followed by Poles and Germans (note that these migrants were not necessarily previously residing in their country of citizenship). If returning nationals (see category ‘EU citizens (excluding nationals)’ in Table I.4.1) are excluded from the analysis, Romanians still ranked first, followed by Poles and Bulgarians. The EU-27 Member States received 384,000 Romanian citizens, 266,000 Polish citizens, Poland and 91,000 Bulgarian citizens.

The remaining 1.8 million immigrants to EU-27 Member States were non-EU citizens. Among them, Moroccans were the biggest group, the only one exceeding 100,000, followed by citizens of China, India, Albania and the Ukraine.

Most Moroccans migrating in 2008 went to Spain (almost 94,000) or to Italy (37,000). In the same year, Spain also received the largest share of all Chinese immigrants (28 % or 27,000 in absolute

terms). The United Kingdom was the main destination for citizens of India.

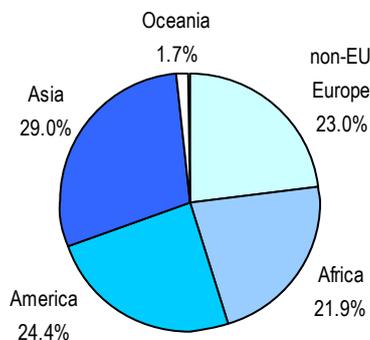
Table I.4.1: Top ten citizenships of immigrants to EU-27 Member States, 2008 (in thousands)

EU citizens		Non-EU citizens	
including nationals	excluding nationals		
country of citizenship	country of citizenship	country of citizenship	
Romania : ⁽¹⁾	Romania 384	Morocco	157
Poland 302	Poland 266	China	97
Germany 196	Bulgaria 91	India	93
United Kingdom 146	Germany 88	Albania	81
France 126	Italy 67	Ukraine	80
Italy 105	France 62	Brazil	62
Bulgaria 92	United Kingdom 61	United States	61
Netherlands 81	Hungary 44	Turkey	51
Spain 61	Netherlands 40	Russian Federation	50
Belgium 48	Portugal 38	Colombia	49

(1) At least 384,000.
Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz) and Eurostat estimates

Graph I.4.7 suggests that the biggest group of non-EU nationals migrating to one of the EU-27 Member States in 2008 was formed by citizens of countries in Asia (29%), followed by North, Central and South America (24%).

Graph I.4.7: Non-EU immigrants by continent of country of citizenship, EU-27, 2008



Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz) and Eurostat estimates

Box I.4.1: Where immigrants come from

Eurostat data on residence permits that were valid at the end of 2009 can be broken down to show the geographical origins of non-EU nationals⁽¹⁾ by continent (Table 1).

The total of 16.7 million residence permit holders – excluding Denmark, Luxembourg and the United Kingdom – is spread unevenly among the continents of origin. The numbers are roughly proportional to the population of the continents of origin, although Europe is over-represented whereas Asia and North America are under-represented.

Each of the five largest EU-27 Member States attracts the majority of the people from a particular continent: most Africans hold permits in France (1.6 million), most Asians in Italy (1.1 million), most Europeans in Germany (2.6 million), and most South Americans in Spain (1.5 million).

More permits were issued in 2009 in the United Kingdom to immigrants from North America and/or Oceania, than the total number of valid permits at the end of 2009 in any other country.

The largest number of authorisations to reside in an EU-27 Member State in 2009 was issued to the citizens of India (190,000), followed by United States (176,000), China (170,000) and Morocco (156,000). These four countries accounted for nearly 30% of all permits issued in EU-27 in 2009. The largest proportion of Indians and Chinese entered the EU for the purpose of education or employment. Respectively 72,000 Chinese and 61,000 Indians were issued with education related permits, whereas 51,000 Chinese and 63,000 Indians entered the EU for employment reasons. By contrast, Moroccans were granted the highest number of permits issued for family reasons in EU (62,000), and only less than 5 per cent (7,000) were granted permission to reside for education reasons. The country ranking based on new permits is similar to the one from other official sources, although there are some differences.

⁽¹⁾ EU nationals still needing residence permits under transitional measures are not included in the table below; for the transitional measures see <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=466>

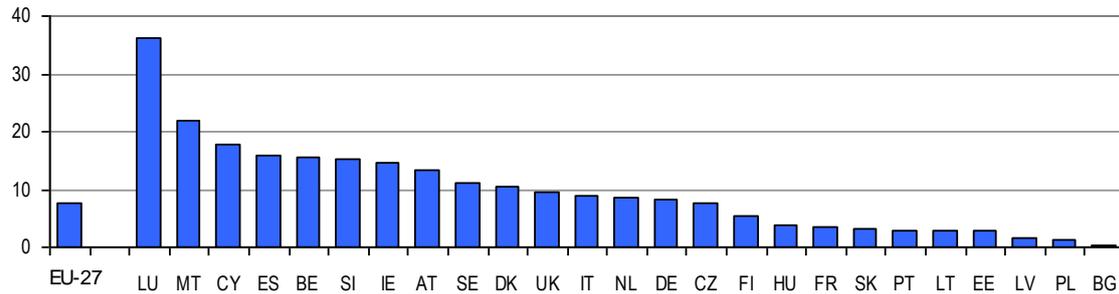
Table 1: **Valid residence permits at 31 December 2009 by issuing country and continent of origin**

	Africa	Asia	Europe	North America	South America	Oceania	Other	Total
EU-27	4,436,036	2,962,637	6,575,292	277,785	2,258,451	61,161	108,807	16,680,169
BE	160,021	70,910	86,322	21,081	16,340	2,127	8,138	364,939
BG	246	2,095	9,192	689	105	93	24	12,444
CZ	4,263	95,429	196,084	6,231	1,885	1,219	35	305,146
DE	210,150	647,296	2,622,613	83,124	85,386	17,987	28,588	3,695,144
EE	104	1,554	210,475	583	120	38	0	212,874
IE	34,252	64,829	12,119	9,237	9,229	4,062	424	134,152
EL	21,157	86,004	450,487	2,469	2,302	339	2,837	565,595
ES	1,000,602	307,849	162,178	25,151	1,486,214	2,028	8,470	2,992,492
FR	1,588,957	255,987	280,283	30,677	111,641	4,048	1,635	2,273,228
IT	1,071,553	899,489	1,206,788	41,241	365,362	3,220	0	3,587,653
CY	8,831	85,720	29,640	1,206	474	214	22	126,107
LV	112	1,896	382,340	601	133	241	0	385,323
LT	153	2,451	20,786	512	80	4,651	0	28,633
LU	:	:	:	:	:	:	:	:
HU	3,826	32,045	49,829	4,453	1,911	437	17	92,518
MT	719	1,862	1,667	191	112	51	6	4,608
NL	115,223	97,926	104,401	19,537	21,751	4,801	52,875	416,514
AT	13,007	35,434	383,038	5,588	7,484	1,251	188	445,990
PL	4,054	25,912	52,571	2,391	1,263	1,090	64	87,345
PT	122,032	30,315	82,418	2,994	122,210	293	60	360,322
RO	3,718	21,498	33,375	2,076	705	428	0	61,800
SI	170	1,603	86,336	350	422	89	109	89,079
SK	678	7,200	12,699	944	390	144	13	22,068
FI	16,165	36,432	47,343	4,004	2,770	1,877	4,323	112,914
SE	56,043	150,901	52,308	12,455	20,162	10,433	979	303,281
Residence permits issued in 2009 (only flow data available for the countries below)								
DK	2,056	15,644	5,937	4,187	1,440	985	6	30,255
UK	75,092	365,303	28,241	131,775	34,537	31,680	4,696	671,324

No data available for LU; the EU-27 total was computed using the 24 available Member States.

Source: Eurostat (online data code: migr_resvalid and (for DK and the UK) migr_resfirst)

Graph I.4.8: Immigration, EU-27, 2008 (per 1,000 inhabitants)



Immigration data for EL and RO include non-nationals only and are therefore not included.

Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz)

4.1.4. Spain, Germany and the United Kingdom reported the highest immigration in EU-27 in 2008

The EU as a whole is attractive for immigrants, but Member States differ as to scale and patterns of migration. The majority of EU-27 Member States in 2008 reported more immigration than emigration, but in Germany, Poland, Romania, Bulgaria and the three Baltic States (Lithuania, Latvia and Estonia) emigrants outnumbered immigrants.

In absolute terms, Spain, Germany and the United Kingdom were the EU Member States with the highest immigration. They received more than half (53%) of all immigrants in 2008, but at the same time, they also experienced high emigration.

Relative to the size of the resident population, Luxembourg (with 36.3 immigrants per 1,000 inhabitants) had the highest immigration in EU-27 in 2008, followed by Malta with 21.9 and Cyprus with 17.8 (Graph I.4.8).

Luxembourg, the country with the highest immigration per capita and one of the smallest countries in EU-27 in terms of population size, also reported the highest rate of emigration in 2008, with 20.6 emigrants per 1,000 inhabitants.

4.1.5. More men than women migrate

In 2008, there were more men than women in migration flows to and from EU-27 Member States in general. Around 48% of immigrants were women. By contrast, Cyprus, Italy, Spain, France and Ireland reported that women outnumbered men among immigrants. In Cyprus, this was mainly due to women with Filipino, Sri Lankan and Vietnamese citizenship, whereas in Italy and Spain

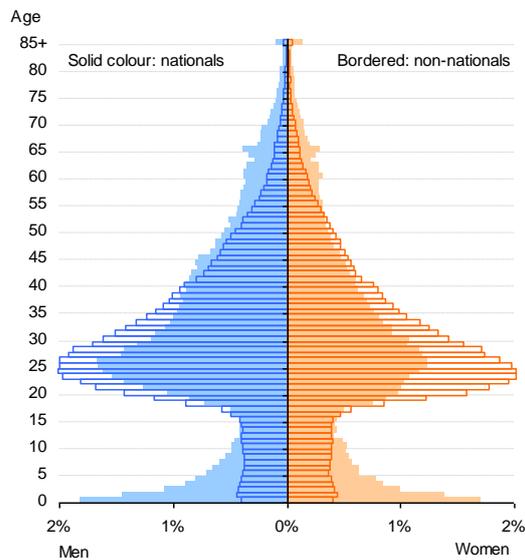
women outnumbered men in the biggest group of immigrants (with Romanian citizenship in the case of Italy, and Moroccan citizenship in Spain). In addition, among immigrants to Italy, women outnumbered men among citizens of Ukraine, Moldavia, Poland and Russia, while in Spain, the same applied for citizens of Pakistan and Senegal.

4.1.6. Impact on the age structure of the EU population

In 2008, immigrants to the EU-27 Member States were, on average, younger than the population of their country of destination. Whereas the median age of the total population of all EU-27 Member States (calculated from five-year age groups) was 40.6 on 1 January 2009, the median age of immigrants in 2008 was 28.4.

Graph I.4.9 compares the age of immigrants to EU-27 Member States in 2008 by basic citizenship groups.

Graph I.4.9: Age structure of immigrants by basic citizenship groups, EU-27, 2008



EU-27 excluding BE, EL, CY, RO and UK.

Source: Eurostat (online data code: migr_imm2ctz)

Among immigrants, there were noticeable differences in the age of nationals, EU nationals and non-EU nationals. Non-EU nationals were the youngest, with a median age of 27.5 years, followed by EU nationals at 29.3 years (see Table I.4.2). Nationals were the oldest, with a median age of 30.2 years. The share in the 15-64 age group was highest among non-national men (87%) and lowest among women returning to the country of their citizenship (71%).

Table I.4.2: Median age of the population (as of 1 January 2009) and immigrants by basic citizenship groups, 2008

	Total pop.	Immigrants				
		total	nationals	foreign citizens		
				total	other EU	non-EU
EU-27	40.6 ^p	28.4 ^s	30.2 ^s	28.2 ^s	29.3 ^s	27.5 ^s
BE	40.8	:	:	:	:	:
BG	41.1	32.6	32.4	35.2	52.5	35.0
CZ	39.2	28.4	33.4	28.3	30.8	27.5
DK	40.3	26.6	27.0	26.5	27.4	25.7
DE	43.7	29.8	31.2	29.6	31.5	27.7
EE	39.3	30.8	30.4	31.1	29.0	33.3
IE	33.8	26.7	26.7	26.7	26.7	26.7
EL	41.4	:	:	37.5	42.3	35.1
ES	39.5	28.3	32.9	28.2	29.9	27.7
FR	39.5 ^p	26.0	25.0	26.3	27.9	25.5
IT	42.8	29.1	34.5	28.8	29.3	28.5
CY	35.9	29.9	34.2	30.0	28.9	32.4
LV	39.8	29.4	4.0	33.3	32.0	36.1
LT	38.9	31.1	29.5	35.8	27.0	36.8
LU	38.7	29.7	29.8	29.7	29.8	29.1
HU	39.6	28.7	3.2	29.5	30.5	28.6
MT	39.0	30.3	29.1	30.6	35.9	27.0
NL	40.3	27.6	28.2	27.5	27.6	27.5
AT	41.3	28.8	35.6	28.2	29.5	26.3
PL	37.5	27.7	26.5	33.7	37.4	32.6
PT	40.4	24.8	18.8	28.2	32.1	27.5
RO	38.0	:	:	:	:	:
SI	41.2	31.1	32.5	31.1	37.6	30.6
SK	36.5	30.6	31.7	30.5	32.5	28.7
FI	41.8	28.0	29.1	27.7	29.6	26.7
SE	40.7	27.0	28.2	26.8	28.7	25.7
UK	39.4 ^p	:	:	:	:	:

No detailed data by age available for BE, RO and UK.

Immigration data for EL include non-nationals only.

(s) Eurostat estimate; (p) provisional data

Source: Eurostat (online data code: migr_pop1ctz, migr_imm1ctz) and Eurostat estimates based on 5-year age group data

5. MIGRATION: FOREIGN POPULATION

The diversity of citizenship can be observed not only in the annual migration flows, but also in the non-national population stock of each EU-27 Member State.

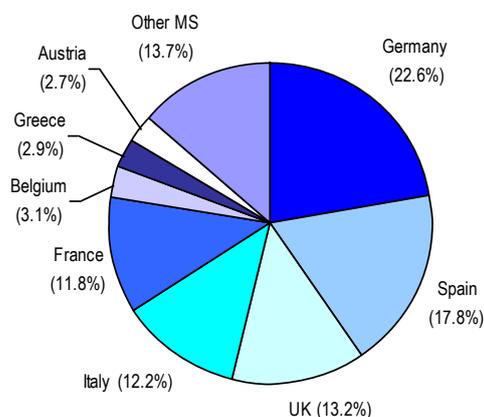
5.1. NON-NATIONALS IN THE EU

A total of 31.9 million persons with citizenship of a country different from their country of residence were living on the territory of the EU-27 Member States on 1 January 2009, representing 6.4 % of the total EU-27 population. Of these non-nationals, more than a third (11.9 million persons) were citizens of another Member State.

5.1.1. Main countries of residence

In absolute terms, the largest numbers of foreign citizens reside in Germany, Spain, the United Kingdom, France and Italy. Non-nationals in these five countries represent more than 75 % of the total EU foreign population (Graph I.5.1).

Graph I.5.1: Non-nationals in the EU by country of residence, EU-27, 2009

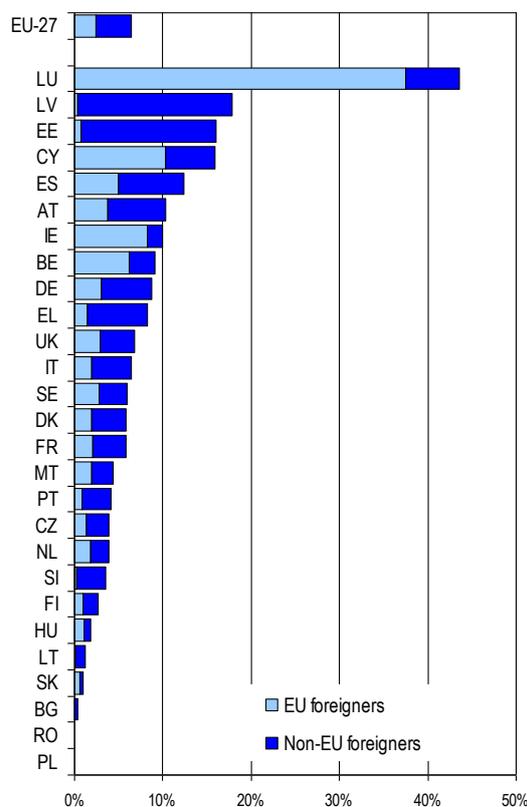


Source: Eurostat (online data code: migr_pop1ctz)

In relative terms, the EU Member State with the highest percentage of non-nationals is Luxembourg (43.5%). In 2009, a high proportion of non-nationals (10% or more of the resident population) was also observed in Latvia, Estonia, Cyprus, Spain and Austria, while the countries with the lowest share of non-nationals (less than 1%) were Poland, Romania and Bulgaria.

Luxembourg, Ireland, Belgium⁽³⁹⁾, Cyprus, Slovakia and Hungary were the only countries where the majority of non-nationals were EU citizens. In all other Member States, the majority of non-nationals were citizens of non-EU countries.

Graph I.5.2: Distribution of non-nationals by EU/non-EU citizenship, 2009 (% of the usually resident population)



For BE latest available data (for 2008) are used.

Source: Eurostat (online data code: migr_pop1ctz)

In the case of Latvia and Estonia, the proportion of non-EU citizens is particularly large due to the high number of 'recognised non-citizens'. They are mainly citizens of the former Soviet Union, permanently resident in these countries, but who have not acquired Latvian, Estonian or any other citizenship. This phenomenon is also reflected in the median age of the foreign population of these two countries (see Table I.5.7).

⁽³⁹⁾ Based on latest available data.

Table I.5.1: Population by group of citizenship, 2009 (units and % of the resident population)

	Total population	Foreigners	%	Citizens of other EU MS	%	Citizens of non-EU countries	%
EU-27	499,703,311	31,779,900 ^s	6.4	11,937,200 ^s	2.4	19,842,700 ^s	4.0
BE	10,753,080	:	:	:	:	:	:
BG	7,606,551	23,838	0.3	3,532	0.0	20,306	0.3
CZ	10,467,542	407,541	3.9	145,814	1.4	261,727	2.5
DK	5,511,451	320,033	5.8	108,667	2.0	211,366	3.8
DE	82,002,356	7,185,921	8.8	2,530,706	3.1	4,655,215	5.7
EE	1,340,415	214,437	16.0	9,632	0.7	204,805	15.3
IE	4,450,030	441,059	9.9	364,847	8.2	76,212	1.7
EL	11,260,402	929,530	8.3	161,611	1.4	767,919	6.8
ES	45,828,172	5,650,968	12.3	2,274,158	5.0	3,376,810	7.4
FR	64,366,894	3,737,549	5.8	1,302,351	2.0	2,435,198	3.8
IT	60,045,068	3,891,295	6.5	1,131,767	1.9	2,759,528	4.6
CY	796,900	128,200	16.1	78,200	9.8	50,000	6.3
LV	2,261,294	404,013	17.9	9,406	0.4	394,607	17.5
LT	3,349,872	41,505	1.2	2,511	0.1	38,994	1.2
LU	493,500	214,848	43.5	185,354	37.6	29,494	6.0
HU	10,030,975	186,365	1.9	109,804	1.1	76,561	0.8
MT	413,607	18,128	4.4	8,245	2.0	9,883	2.4
NL	16,485,787	637,136	3.9	290,417	1.8	346,719	2.1
AT	8,355,260	864,397	10.3	316,995	3.8	547,402	6.6
PL	38,135,876	35,933 ^p	0.1	10,315 ^p	0.0	25,618 ^p	0.1
PT	10,627,250	443,102	4.2	84,727	0.8	358,375	3.4
RO	21,498,616	31,354	0.1	6,041	0.0	25,313	0.1
SI	2,032,362	70,554	3.5	4,195	0.2	66,359	3.3
SK	5,412,254	52,545	1.0	32,709	0.6	19,836	0.4
FI	5,326,314	142,288	2.7	51,923	1.0	90,365	1.7
SE	9,256,347	547,664	5.9	255,571	2.8	292,093	3.2
UK	61,595,091	4,184,011	6.8	1,793,197	2.9	2,390,814	3.9

These figures are based on national definitions that may not be fully comparable. In particular, the figures for Bulgaria and Romania are believed to exclude significant numbers of resident foreign citizens and overcount national citizens.

Source: Eurostat (online data code: migr_pop1ctz)

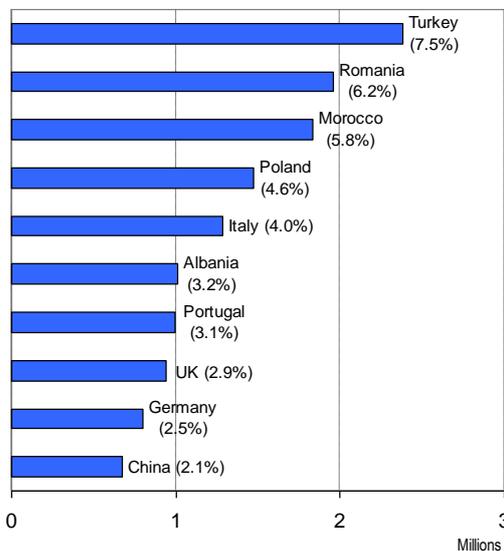
5.1.2. Main groups of non-nationals

The citizenship structure of foreign populations in the EU-27 Member States varies considerably, and is influenced by factors such as labour migration, historical links between countries of origin and destination, and access to established networks in the destination countries.

Citizens of Turkey, Romania, Morocco and Poland are the most numerous among the EU's non-national population (Graph I.5.3). With 2.4 million people, Turks accounted for 7.5% of all non-nationals living in the EU in 2009. The second biggest group is composed of Romanian citizens living in another EU Member State (6.2% of the

EU total foreign population), followed by Moroccans.

Graph I.5.3: **Ten most numerous groups of foreign citizens usually resident in the EU-27, 2009 (millions and % of the EU total foreign population)**



Source: Eurostat (online data code: migr_pop1ctz)

In the period 2001–2009, the number of Romanians outside their country increased most markedly: from 0.3 million in 2001 to 1.9 million by 2009. The number of citizens of Poland and China also increased significantly, joining the 10 most numerous non-national groups in 2009.

5.2. ACQUIRING CITIZENSHIP OF EU MEMBER STATE

Changes in non-national populations over time depend on several factors, such as the number of births and deaths, the level of immigration and emigration, as well as the number of acquisitions of citizenship, which, depending on citizenship laws in each Member State, may be granted either by naturalisation or other means, such as marriage or adoption. Between 2001 and 2008, the number of non-nationals living in EU Member States increased by 10.2 million. It should be also noted that during the same period, 5.5 million people, mainly third-country nationals, acquired citizenship of an EU-27 Member State (Table I.5.2).

Table I.5.2: **Acquisitions of citizenship, 2001-2008 (thousands)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU-27 ^s	627.0	628.2	648.2	718.9	723.5	735.9	707.1	696.1
BE	62.2	46.4	33.7	34.8	31.5	31.9	36.1	:
BG	:	3.5	4.4	5.8	5.9	6.7	6.0	7.1
CZ	:	3.3	2.2	5.0	2.6	2.3	2.4	1.2
DK	11.9	17.3	6.6	15.0	10.2	8.0	3.6	6.0
DE	180.3	154.5	140.7	127.2	117.2	124.6	113.0	94.5
EE	3.1	4.1	3.7	6.5	7.1	4.8	4.2	2.1
IE	2.8	:	4.0	3.8	4.1	5.8	4.6	3.2
EL	:	:	1.9	1.4	1.7	2.0	3.9	16.9
ES	16.7	21.8	26.5	38.2	42.9	62.4	71.9	84.2
FR	:	92.6	139.9	168.8	154.8	147.9	132.0	137.3
IT	:	:	13.4	19.1	28.7	35.3	45.5	53.7
CY	:	0.1	0.2	4.5	4.0	2.9	2.8	3.5
LV	9.9	9.4	10.0	17.2	20.1	19.0	8.3	4.2
LT	0.5	0.5	0.5	0.6	0.4	0.5	0.4	0.3
LU	0.5	0.8	0.8	0.8	1.0	1.1	1.2	1.2
HU	8.6	3.4	5.3	5.4	9.9	6.1	8.4	8.1
MT	:	:	:	:	:	0.5	0.6	0.6
NL	46.7	45.3	28.8	26.2	28.5	29.1	30.7	28.2
AT	31.7	36.0	44.7	41.6	34.9	25.7	14.0	10.3
PL	1.1	1.2	1.7	1.9	2.9	1.1	1.5	1.8
PT	2.2	2.7	2.4	2.9	3.0	4.4	:	22.4
RO	0.4	0.2	0.1	0.3	0.8	0.0	0.0	5.6
SI	1.3	2.8	3.3	3.3	2.7	3.2	1.6	1.7
SK	2.9	3.5	3.5	4.0	1.4	1.1	1.5	0.5
FI	2.7	3.0	4.5	6.9	5.7	4.4	4.8	6.7
SE	36.4	37.8	33.2	28.9	39.6	51.2	33.6	30.5
UK	89.8	120.1	130.5	148.3	161.8	154.0	164.5	129.3

(s) Eurostat estimate

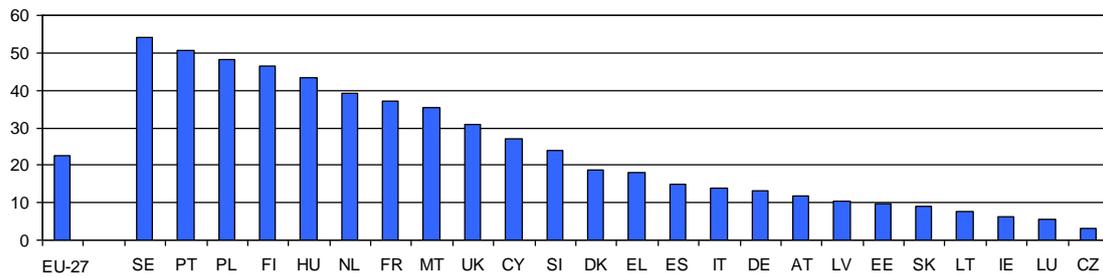
Source: Eurostat (online data code: migr_acq)

On average, around 90% of the citizenships granted are to former citizens of non-EU countries. Third-country nationals generally have much greater incentive to apply for citizenship of an EU Member State than do persons who are already EU citizens and, therefore, already benefit from rights comparable to those of nationals in the host country.

In 2008 696,000 persons acquired citizenship of an EU Member State, compared with 707,000 recorded in 2007 (see Table I.5.2). This was the second decrease in consecutive years since 2001.

In 2008, the largest number of citizenships were granted by France (137,300), the United Kingdom (129,300) and Germany (94,500); these three countries together accounted for over half of all citizenships granted by EU Member States. Since 2002, these three countries have always granted the largest number of citizenships, but their contribution to the overall EU total decreased from an average of 60% over the period 2002-2007 to slightly more than 50% in 2008.

Graph I.5.4: Acquisitions of citizenship, 2008 (per 1,000 non-nationals)



BG and RO are excluded because the available data on non-national population stocks are not fully comparable. Data not available for BE.

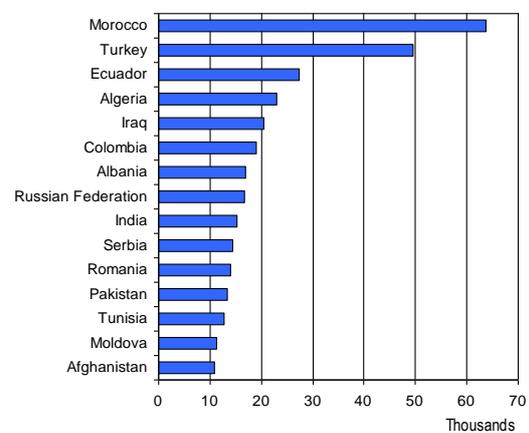
Source: Eurostat (online data code: migr_acq, migr_pop1ctz)

In relation to the number of non-nationals, most citizenships were granted in Sweden (54.2 per 1,000 resident non-nationals), Portugal (50.6), Poland (48.1), Finland (46.6) and Hungary (43.5). The lowest rates were found in the Czech Republic (3.0), Luxembourg (5.6) and Ireland (6.3). The EU-27 average was 22.6 citizenships granted per 1,000 resident non-nationals (see Graph I.5.4).

In 2008, only in two countries were the majority of new citizenships granted to citizens of another EU Member State: Hungary (71.9%) and Luxembourg (56.2%). In Hungary, citizenship was granted mostly to Romanians; in Luxembourg, to former citizens of Portugal, Italy, Belgium and Germany.

The largest groups to acquire citizenship of an EU Member State were former citizens of Morocco (63,800), Turkey (49,500), Ecuador (27,300), Algeria (23,000) and Iraq (20,400) (Graph I.5.5). France granted 45% of all citizenships acquired in the EU-27 by Moroccans, Germany 49.3% of those acquired by Turks, Spain 93.5% of those acquired by Ecuadorians, France 87.9% of those acquired by Algerians, and the United Kingdom 43.5% of those acquired by Iraqis.

Graph I.5.5: Main previous citizenship of persons acquiring citizenship of an EU-27 Member State, 2008



Source: Eurostat

5.3. FOREIGN-BORN POPULATION

Persons who have acquired the citizenship of their country of residence are no longer counted as non-nationals. Nevertheless, the foreign background of these people can be captured by the country of birth variable, which records the country in which the birth took place, or the country of residence of the mother at the time of the birth. In some cases, people who were born on the territory of a Member State's former colony, and who later migrated to that Member State, are recorded as foreign-born, although they have held the citizenship of the reporting country since birth. In other cases, the recorded country of birth no longer exists under the same name or borders, as, for example, the former Yugoslavia, or the former Soviet Union, and those people would be included in the foreign-born population even though they may never have migrated to another country.

Table I.5.3: Population by group of country of birth, 2009 (units and % of the resident population)

	Total population	Foreign-born	%	Born in another EU MS	%	Born in a non-EU country	%
EU-27	499,703,311	:	:	:	:	:	:
BE	10,753,080	:	:	:	:	:	:
BG	7,606,551	:	:	:	:	:	:
CZ	10,467,542	384,161	3.7	135,061	1.3	249,100	2.4
DK	5,511,451	486,003	8.8	145,570	2.6	340,433	6.2
DE	82,002,356	9,548,865	11.6	3,421,094	4.2	6,127,771	7.5
EE	1,340,415	220,315	16.4	15,399	1.1	204,916	15.3
IE	4,450,030	625,896	14.1	485,774	10.9	140,122	3.1
EL	11,260,402	1,246,973	11.1	312,803	2.8	934,170	8.3
ES	45,828,172	6,339,346	13.8	2,282,149	5.0	4,057,197	8.9
FR	64,366,894	7,103,644	11.0	2,111,476	3.3	4,992,168	7.8
IT	60,045,068	4,375,240	7.3	1,391,149	2.3	2,984,091	5.0
CY	796,900	:	:	:	:	:	:
LV	2,261,294	352,036	15.6	37,164	1.6	314,872	13.9
LT	3,349,872	220,110	6.6	28,888	0.9	191,222	5.7
LU	493,500	159,030	32.2	131,581	26.7	27,449	5.6
HU	10,030,975	:	:	:	:	:	:
MT	413,607	27,655	6.7	13,519	3.3	14,136	3.4
NL	16,485,787	1,793,744	10.9	410,129	2.5	1,383,615	8.4
AT	8,355,260	1,268,358	15.2	507,489	6.1	760,869	9.1
PL	38,135,876	1,014,905 ^p	2.7	232,469 ^p	0.6	782,436 ^p	2.1
PT	10,627,250	782,008	7.4	182,229	1.7	599,779	5.6
RO	21,498,616	161,597	0.8	60,069	0.3	101,528	0.5
SI	2,032,362	243,404	12.0	28,056	1.4	215,348	10.6
SK	5,412,254	50,450	0.9	29,982	0.6	20,468	0.4
FI	5,326,314	214,118	4.0	76,891	1.4	137,227	2.6
SE	9,256,347	1,280,908	13.8	468,626	5.1	812,282	8.8
UK	61,595,091	6,769,300	11.0	2,165,508	3.5	4,603,792	7.5

These figures are based on national definitions that may be not fully comparable.

(p) provisional data

Source: Eurostat (online data code: migr_pop3ctb)

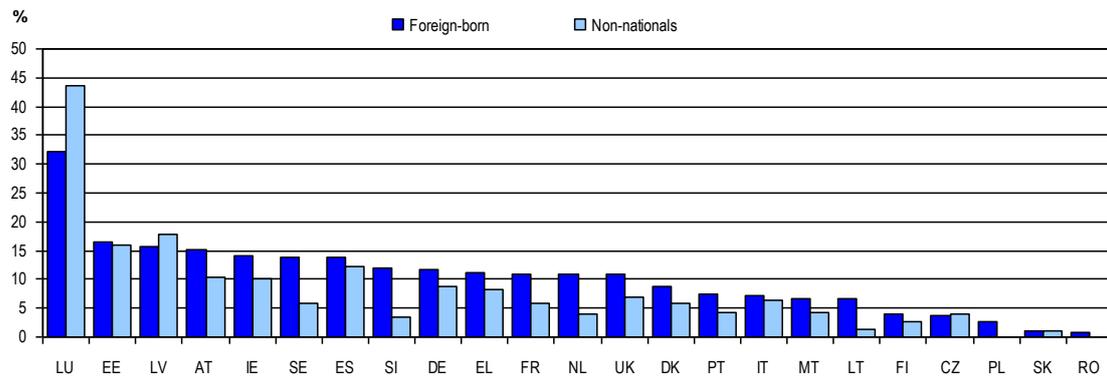
More than 13% of the population in Luxembourg, Estonia, Latvia, Austria, Ireland, Sweden and Spain are foreign-born (Table I.5.3). In all of these countries (with the exception of Sweden), more than 10% of the population are also non-nationals. The specific situation in Sweden can be explained by the fact that it is the Member State with the highest rate of acquisition of citizenship per inhabitant in the EU.

In general, the number of foreign-born residents in each Member State exceeds the number of non-nationals (Graph I.5.6). The differences are most significant in Sweden, the Netherlands and Slovenia, where the number of people born abroad

is more than double the number of people with foreign citizenship living in these countries.

In Luxembourg, the number of foreign-born persons is lower than the number of foreigners. This can be explained by the significantly high share of foreigners from other EU-27 countries (who are less likely to acquire citizenship of their country of residence). There is thus a high number of foreign-born persons who keep their original citizenship and whose descendants are usually native-born foreign citizens. Similarly, in Ireland, most non-native-born people are from EU-27 Member States. In all other countries, the non-EU-born constitute a larger group than the EU-born population.

Graph I.5.6: Foreign-born and non-nationals, 2009 (% of the total population)



Data by country of birth not available for BE, BG, CY and HU.

Source: Eurostat (online data code: migr_pop1ctz, migr_pop3ctb)

Table I.5.4: Main countries of birth of foreign-born residents, for some EU-27 Member States, 2009

	Country of birth	number of foreign-born	% of total foreign-born
CZ	Ukraine	117,295	30.5
	Slovakia	72,424	18.9
	Vietnam	45,818	11.9
DK	Germany	33,236	6.8
	Turkey	31,771	6.5
	Poland	24,732	5.1
IE	United Kingdom	228,680	36.5
	Poland	69,850	11.2
	Lithuania	34,092	5.4
ES	Romania	747,201	11.8
	Morocco	723,334	11.4
	Ecuador	469,712	7.4
LV	Russia	183,407	52.1
	Belarus	61,241	17.4
	Ukraine	44,294	12.6
NL	Turkey	195,665	10.9
	Suriname	186,707	10.4
	Morocco	166,884	9.3
AT	Serbia and Montenegro	188,251	14.8
	Germany	187,023	14.7
	Turkey	157,750	12.4
PL	Ukraine	433,058	42.7
	Belarus	150,442	14.8
	Russia	83,113	8.2
PT p	Angola	124,510	15.9
	Brazil	118,311	15.1
	France	83,605	10.7
RO	Moldova, Republic of	44,564	27.6
	Bulgaria	19,036	11.8
	Ukraine	13,077	8.1
SI	Bosnia and Herzegovina	97,142	39.9
	Croatia	56,202	23.1
	Serbia and Montenegro	20,403	8.4
FI	Sweden	30,640	14.3
	Estonia	19,174	9.0
	Russia	6,702	3.1
SE	Finland	175,113	13.7
	Iraq	109,446	8.5
	Poland	63,822	5.0

(p) provisional value

Source: Eurostat (online data code: migr_pop3ctb)

Table I.5.4 shows the three main countries of birth of the foreign-born residents in 13 EU-27 Member States for which detailed data are available.

The distribution by country of birth, as for the country of citizenship, is influenced largely by:

- geographical proximity (Finnish-born people residing in Sweden and vice versa, people born in Germany residing in Austria, those born in Ukraine residing in Poland and the Czech Republic),
- common history and/or language (for example between the Czech Republic and Slovakia, Russia and Latvia, Brazil and Portugal),
- former territories and colonies (for example, Yugoslavia and Suriname respectively),
- recent conflicts (Iraqi-born persons living in Sweden),
- increased opportunities for intra-EU migration following the EU enlargements.

Table I.5.5: Educational attainment of population aged 25-54 by group of country of birth, 2009 (%)

	Native-born			Foreign-born			EU-27 born			Non-EU-27 born		
	low	medium	high	low	medium	high	low	medium	high	low	medium	high
EU-27	23	49	27	35	38	26	26	45	29	39	36	25
BE	22	41	37	38	30	32	30	32	38	44	29	27
BG	19	57	24	:	(51)	(45)	:	:	:	:	(54)	(41)
CZ	7	77	17	14	62	24	14	63	23	14	61	25
DK	20	42	37	28	37	35	13	37	51	32	37	31
DE	9	63	28	:	:	:	:	:	:	:	:	:
EE	10	53	36	(4)	55	42	:	(47)	(52)	(4)	55	41
IE	25	38	37	16	34	50	19	37	44	10	26	64
EL	31	43	27	49	37	14	28	52	20	54	33	13
ES	44	21	35	43	34	23	30	39	31	48	32	20
FR	22	45	32	41	31	28	39	34	28	41	30	29
IT	40	43	16	43	44	12	31	57	12	50	38	13
CY	20	42	38	25	38	37	16	45	39	32	33	35
LV	13	60	28	7	68	25	(16)	61	23	6	68	26
LT	7	60	33	:	63	34	:	:	:	:	63	35
LU	18	53	29	25	30	45	25	30	46	24	34	41
HU	17	62	21	13	55	32	13	59	27	(11)	44	45
MT	68	17	15	53	(27)	(20)	(50)	:	:	55	28	:
NL	21	44	35	37	34	29	21	34	45	41	34	25
AT	12	68	20	30	50	20	10	58	32	40	46	14
PL	9	67	24	:	56	41	:	:	:	:	(59)	(40)
PT	68	16	16	49	30	21	40	31	29	51	29	19
RO	21	65	14	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SI	12	61	27	32	57	11	:	64	(32)	35	56	9
SK	7	76	17	:	68	23	:	68	22	:	68	:
FI	12	47	41	25	45	30	18	52	29	29	40	31
SE	12	53	35	29	36	36	19	39	42	32	35	34
UK	24	41	35	20	44	36	15	53	32	21	41	38

Figures in brackets lack reliability due to the small sample size; ':' colon indicates unavailable or extremely unreliable data.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey

5.4. EDUCATION LEVELS OF THE FOREIGN-BORN

The population born outside the host country, being in the prime working ages of 25-54, tends to have lower educational attainment than the native-born population⁽⁴⁰⁾. In the EU as a whole, foreign-born people tend to be marginally under-represented at the high educational level (1 point difference) and over-represented to a much greater extent at the low educational level (12-point difference).

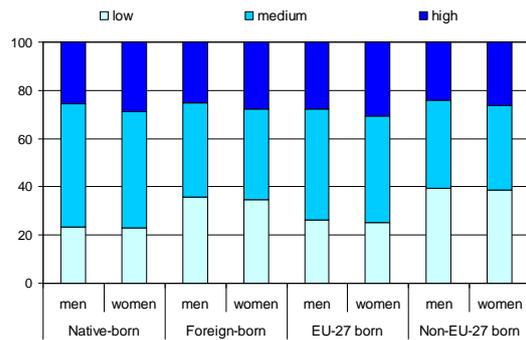
The proportions of the foreign born population with tertiary and low education differ significantly across individual EU Member States. EU Member States do not seem to attract large numbers of tertiary-educated immigrants, even though the proportions who are highly educated foreign-born reach more than 40% in some Member States (Ireland, Bulgaria, Luxembourg, Estonia and Poland). Several countries tend to attract immigrants with a lower level of education, particularly in the southern EU Members States (Greece, Portugal, Malta, Italy and Spain) and France, where 40% or more of immigrants have a low level of education (see Table I.5.5).

In addition, the data indicate that the proportion of women with tertiary education — regardless of groups of country of birth — tends to be slightly higher than for men (see Graph I.5.7). In 2009, 28% of foreign-born women (25% of men)

⁽⁴⁰⁾ The level of education is aggregated into three levels: low (below the second cycle of secondary education – up to ISCED level 3c short); medium (second cycle of secondary education – ISCED levels 3-4 other than 3c short); high (tertiary education – ISCED levels 5-6).

resident in an EU-27 Member State were highly educated, and 31% of women (28% of men) who moved from another EU-27 Member State. The proportion of female immigrants who moved into the EU from outside amounted to 26%, against 24% for their male counterparts.

Graph I.5.7: Educational attainment of population aged 25-54 by sex and group of country of birth, EU-27, 2009 (%)

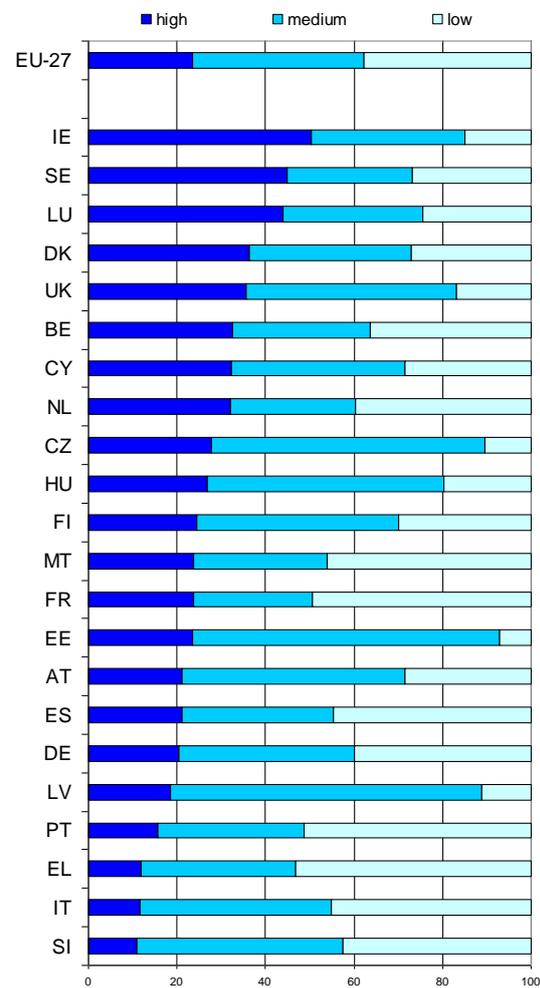


Source: Eurostat, EU Labour Force Survey

Similar results are found when analysing data for the non-national population. At EU level, the data indicate that the proportion of highly-educated non-nationals amounts to 23%, compared to 38% for those with the low educational level.

The proportion of non-nationals with tertiary and low educational attainment levels differs significantly across the EU. The proportion of tertiary-educated non-nationals is over 40% in Ireland, Sweden and Luxembourg. However, there are also Member States with large numbers of non-nationals who have a low level of education. In the southern Member States, France and Slovenia, more than 40% of non-nationals have a low level of educational attainment (see Graph I.5.8).

Graph I.5.8: Educational attainment of non-nationals aged 25-54, 2009 (%)



Data for MT and SI (high educational attainment) lack reliability due to the small sample size. For BG, LT, PL, RO, SK - data extremely unreliable at least for one category.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey

5.4.1. Good qualifications, lower-level jobs for the foreign-born

According to 2009 data, in almost all EU Member States, the foreign-born population with tertiary-level education is more likely to perform jobs requiring lower levels of qualification than their native-born counterparts (see Table I.4.96). In the EU as a whole, 19% of the native-born population with tertiary education have jobs requiring a lower-level qualification, compared to 34% for immigrant workers.

Furthermore, the data indicate that 29% of the foreign-born population with tertiary-level education who moved from another EU-27 Member State occupy 'medium- or low-skilled jobs. The problem of 'over-qualification' is even

greater for immigrants from outside the EU, for whom the proportion in medium- or low-skilled jobs reaches 37%.

Table I.5.6: Population aged 25-54 with high educational level having a medium or low skilled job, by group of country of birth, 2009 (% of population with high educational level)

	Native-born	Foreign-born		
		Total	EU-27 born	Non-EU-27 born
EU-27	19	34	29	37
BE	22	30	23	40
BG	21	:	:	:
CZ	7	17	:	42
DK	13	26	(16)	32
DE	20	:	:	:
EE	21	43	:	45
IE	28	40	41	36
EL	18	66	39	78
ES	31	55	49	58
FR	20	28	22	30
IT	14	50	34	59
CY	26	54	43	63
LV	15	22	:	23
LT	19	(31)	:	(33)
LU	:	4	(3)	(11)
HU	11	(9)	:	:
MT	:	:	:	:
NL	12	23	18	26
AT	20	27	18	39
PL	15	:	:	:
PT	12	30	23	34
RO	10	:	:	:
SI	7	(11)	:	(8)
SK	9	:	:	:
FI	18	29	(28)	(29)
SE	11	32	23	38

Given the differences in educational systems and qualifications between countries, this result must be taken with caution. Figures in brackets lack reliability due to the small sample size; ':' colon indicates unavailable or extremely unreliable data.

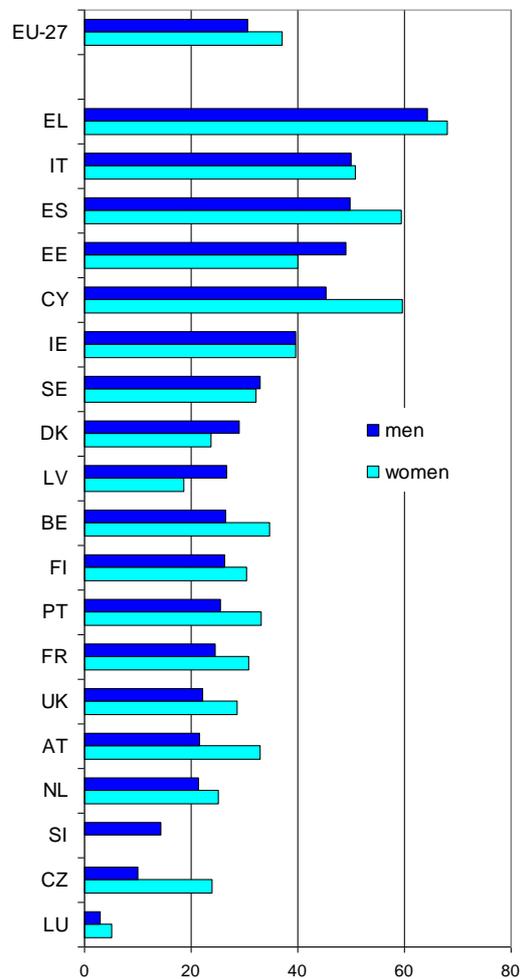
Source: Eurostat, EU Labour Force Survey

There are several explanations for this situation. For instance, migrants can experience problems in having their educational attainment and formal qualifications recognised and accepted. Even if their qualifications are properly recognised, their skills may not match the requirements of the labour market in the host country, or they may

have to accept unskilled jobs while they are acquiring necessary skills, for example, by becoming fluent in the host country's language, to enable them to exploit their full potential.

The countries where a particularly large proportion of the highly-educated foreign-born population are employed in jobs that only require a lower level of qualification are in southern Europe: Greece (66%), Spain (55%), Cyprus (54%) and Italy (50%).

Graph I.5.9: Foreign-born aged 25-54 with high educational level having a medium or low skilled job by sex, 2009 (% of population with high educational level)

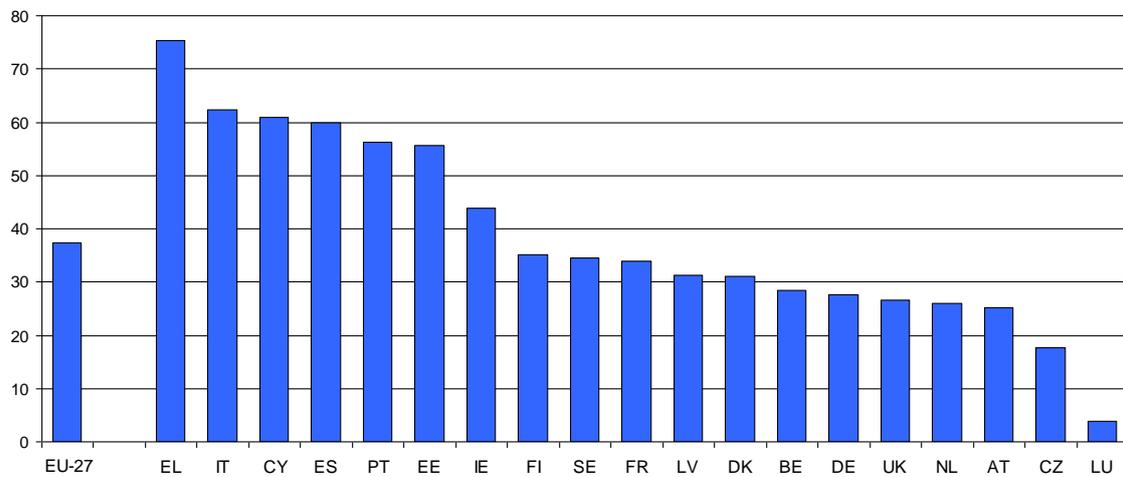


Data for FI, SI (men) and LU lack reliability due to the small sample size. For BG, LT, HU, MT, PL, RO, SI (women) and SK - data extremely unreliable. DE: data not available.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey

In most EU Member States, the mismatch between qualifications and jobs among the immigrant population was more pronounced for highly-educated women than for highly-educated men

Graph I.5.10: Non-nationals aged 25-54 with high educational level having a medium or low skilled job, 2009 (% of population with high educational level)



Data for FI lack reliability due to the small sample size. For BG, LT, HU, MT, PL, RO, SI and SK - data extremely unreliable.
Source: Eurostat, EU Labour Force Survey

(see Graph I.5.9). In the EU as a whole, 31% of tertiary-educated immigrant men were overqualified for their job, compared to 37% of tertiary-educated immigrant women. By contrast, there is no difference between over-qualification rates of male and female native-born (19% each). These data reflect the particular difficulties that highly-educated immigrant women may face in integrating into the labour market in host countries.

Comparing the data on foreign-born persons to that for non-nationals, a rather similar picture can be observed, but the over-qualification rates for non-nationals are generally slightly higher than those for foreign-born persons. The situation is similar at the European level as a whole, and in the majority of individual Member States.

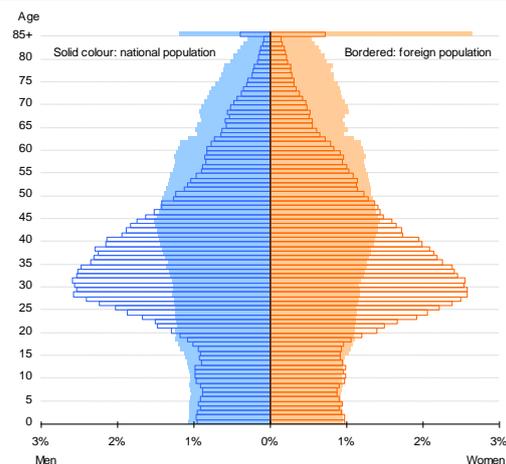
In 2009, 37% of non-nationals in employment with tertiary-level education were overqualified for their job.

Analysing the situation for individual countries, the shares of highly-educated non-nationals performing jobs requiring lower qualifications were highest in the southern countries (Greece, Italy, Cyprus, and Spain). Only in Luxembourg was the proportion of overqualified tertiary-educated non-nationals under 10% (see Graph I.5.10).

5.5. NON-NATIONALS YOUNGER ON AVERAGE THAN NATIONALS

Analysis of the age structure of nationals and non-nationals separately shows that at EU-27 level, the foreign population is younger than the national population, particularly in the lower working-age group. This applies to both men and women and is illustrated by the Graph below.

Graph I.5.11: Age structure of the national and foreign population, EU-27, 2009



No data available for BE, CY and RO on population by single year of age.
Source: Eurostat (online data code: migr_pop2ctz)

In 2009, the median age of the EU-27 national population was 41.2 years. German nationals have the highest median age, 44.5 years, followed by citizens of Italy, Luxembourg and Greece. Apart from Ireland, the newer Member States, Latvia, Slovakia and Estonia, are among the countries with the youngest national populations in the EU-27.

Table I.5.7: Median age of the population by group of citizenship, 2009

	Nationals	Foreigners		
		Total	Citizens of other EU MS	Citizens of non-EU countries
EU-27	41.2	34.3	36.9	33.0
BE	:	:	:	:
BG	41.2	39.4	34.1	40.3
CZ	39.6	34.7	36.8	33.7
DK	41.0	32.1	33.7	31.2
DE	44.5	36.6	40.1	34.7
EE	37.3	49.3	38.1	49.8
IE	33.9	33.2	33.9	30.8
EL	42.6	34.1	44.0	32.2
ES	41.1	32.6	35.5	31.1
FR	39.3	38.3	46.2	34.1
IT	43.9	32.3	32.9	32.0
CY	:	:	:	:
LV	36.5	52.4	38.4	52.7
LT	39.0	33.4	39.6	32.5
LU	43.0	34.9	34.9	34.9
HU	39.7	37.4	37.7	37.0
MT	39.2	36.6	48.4	30.6
NL	40.8	34.0	36.1	32.6
AT	42.3	33.9	35.5	32.9
PL	37.8	42.4	49.8	40.0
PT	40.9	34.0	38.0	33.3
RO	37.9	34.1	40.3	33.1
SI	41.4	37.3	41.7	37.1
SK	36.7	36.0	38.0	32.9
FI	42.1	33.0	36.2	31.3
SE	41.3	34.0	39.1	30.7
UK	40.3	31.7	32.2	31.4

Source: Eurostat

As the age structure of the national population is largely reflected in the age structure of the total population, German nationals have consequently the highest median age of 44.5 years followed by citizens of Italy, Luxembourg and Greece. Apart from Ireland, the newer Member States Latvia, Slovakia and Estonia are among the countries with the youngest national population in the EU.

The median age of non-nationals living in the EU in 2009 was 34.3 (36.9 for the EU non-nationals and 33.0 for citizens of non-EU countries). Apart from Latvia, Estonia and Poland, non-nationals tend to be younger than the national populations in the EU Member States. The lowest median age for this group, around 32, was observed in Denmark and Italy.

Similarly, third-country nationals tend to be younger than EU non-nationals in all Member States, with the exception of Bulgaria, Latvia and Estonia. Latvian and Estonian non-EU foreigners have the highest absolute median ages, 52.7 and 49.8 years respectively, in contrast to their relatively young nationals. On the other hand, non-EU citizens in Malta, Spain and the Nordic countries (Sweden, Finland and Denmark) have the very lowest median ages in the EU-27, between 30.6 and 31.2.

6. POPULATION CHANGE AND STRUCTURE

The population of the EU-27 is growing, while the age structure of the population is becoming older. A turning point occurred in the early 1990s, when net migration became the main driver of population growth and has since far outpaced natural change in the population.

The impact of demographic ageing within the EU is likely to be of major significance in the coming decades. Consistently low fertility levels and higher life expectancy will transform the shape of the EU-27's age pyramid. The most important change is likely to be the marked transition towards a much older population. This trend is already becoming apparent in several Member States. The share of older persons in the total population will increase significantly in the coming decades, as a greater proportion of the post-war baby-boom generation reaches retirement. This will, in turn, lead to an increased burden on those of working age to provide for social expenditure required by the ageing population.

6.1. POPULATION GROWTH

The current demographic situation in the EU-27 is characterised by continuing growth. Although the population of the EU-27 as a whole increased in 2009, the population in eight EU-27 Member States was already declining.

6.1.1. Over half a billion inhabitants in the EU and still growing

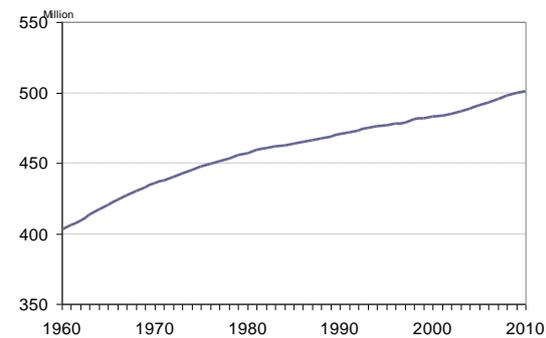
On 1 January 2010, the population of the EU-27 was estimated to be 501.1 million, 1.4 million people more than in the previous year.

Population growth

Population growth is the positive population change. Population change in a given year is the difference between the population size on 1 January of the given year and on 1 January of the following year. It consists of two components: natural change (the difference between live births and deaths) and net migration (the difference between the number of immigrants and the number of emigrants). In the context of the 'population change' statistics, Eurostat produces net migration figures by taking the difference between total population change and the natural change; this concept is referred to in this chapter as 'net migration plus statistical adjustment'. A positive natural change is also called natural increase.

The trend in EU-27 population growth has been unbroken since 1960. However, the rate of population growth has been gradually slowing down in recent decades. In the period 1990-2009, the population of the EU-27 increased on average by about 3.2 per 1000 inhabitants per year, compared to annual average of around 8 per 1000 inhabitants per year in the 1960s (Graph I.6.1).

Graph I.6.1: Population on 1 January, EU-27, 1960-2010



Source: Eurostat (online data code: demo_pjan)

6.1.2. Net migration as the main driver of population growth in the EU-27

The population of the EU-27 grew by 1.4 million in 2009, due to natural increase (the positive difference between live births and deaths) of 0.5 million and net migration⁽⁴¹⁾ of 0.9 million.

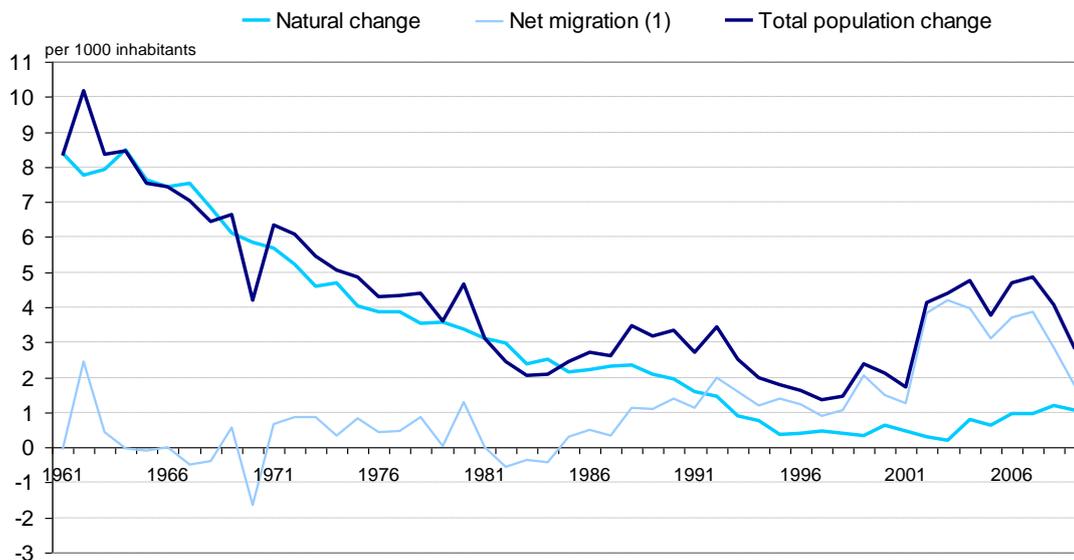
Compared to 2008, both components of population growth, natural change and net migration, decreased in 2009. In terms of crude rates, the population growth of 4.1 per 1000 inhabitants was due to a natural increase of 1.2 and net migration of 2.9 in 2008. In 2009, natural increase accounted for 1.0 and net migration for 1.8 in the total population growth of 2.8 per 1000 inhabitants.

Net migration continued to be the main determinant of population growth, by contributing 63% to the total population increase in the EU-27.

The contribution of net migration to total population growth has become more significant than that of natural increase since 1992 (see Graph I.6.2) and has peaked in 2003 (95%). Since then, the contribution of natural increase to population growth has risen slowly.

⁽⁴¹⁾ Including statistical adjustments.

Graph I.6.2: Population change by component, EU-27, 1961-2009



(1) Including statistical adjustment.
Source: Eurostat (online data code: demo_gind)

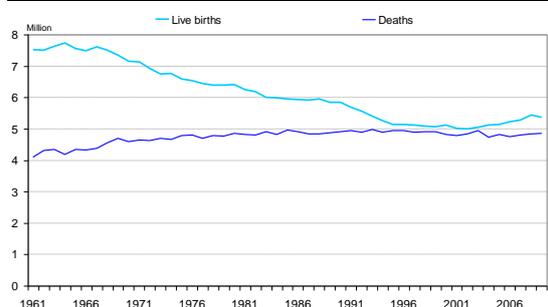
The relatively low contribution of the natural increase to total population growth is the result of two factors: first, net migration in the EU-27 has increased considerably since the mid-1980s; secondly, the number of births has fallen, while the number of deaths has increased. The gap between live births and deaths (see Graph I.6.3) has considerably narrowed since 1960. Since the number of deaths is expected to increase as the baby-boom generation begins to age, and assuming that fertility remains at a relatively low level, a negative natural change (more deaths than births) cannot be excluded in future. If this happens, the extent of population decline or growth will depend on the contribution of migration to total change.

6.1.3. Population growth within EU-27 Member States

Although the population of the EU-27 as a whole still grew in 2009, the growth was unevenly distributed across the Member States (see Table I.6.2). In 2009 the population increased in 19 EU Member States.

Conversely, the population declined in the Baltic states (Estonia, Latvia and Lithuania), in the south-eastern countries (Bulgaria, Hungary and Romania), and in Germany and Malta.

Graph I.6.3: Live births and deaths in EU-27, 1961-2009



Source: Eurostat (online data code: demo_gind)

Table I.6.1: EU-27 Member States by contribution of natural change and net migration to population growth/decline, 2009

Demographic drivers	EU-27 Member States
Growth, due to	
only natural change	IE, PL
mostly natural change	CY, ES, FR, NL, SK, UK
mostly net migration	BE, CZ, DK, EL, LU, SI, FI, SE
only net migration	IT, AT, PT
Decline, due to	
only natural change	HU, EE
mostly natural change	BG, DE, LV, RO
mostly net migration	LT
only net migration	MT

Net migration includes a statistical adjustment.
Source: Eurostat (online data code: demo_gind)

Table I.6.2: Demographic balance for EU-27, 2009 (thousands)

	Population 1.1.2009 A	Natural change		Total D=B-C	Net migration ⁽¹⁾ E=F-D	Total change F=G-A	Population 1.1.2010 G
		Live births B	Deaths C				
EU-27	499703.3^p	5371.9	4848.8	523.1	877.1^p	1400.1^p	501103.4^p
BE	10753.1	127.3	104.5	22.8	64.0	86.8	10839.9
BG	7606.6	81.0	108.1	-27.1	-15.7	-42.8	7563.7
CZ	10467.5	118.3	107.4	10.9	28.3	39.3	10506.8
DK	5511.5	62.8	54.9	7.9	15.3	23.3	5534.7
DE	82002.4	665.1	854.5	-189.4	-10.7	-200.1	81802.3
EE	1340.4	15.8	16.1	-0.3	0.0	-0.3	1340.1
IE	4450.0	74.3	28.9	45.4	-27.6	17.8	4467.9
EL	11260.4	117.9	108.3	9.6	35.1	44.7	11305.1
ES	45828.2	494.5	381.9	112.6	48.2	160.8	45989.0
FR	64367.0 ^p	825.6	548.7	276.9	70.2 ^p	347.1 ^p	64714.1 ^p
IT	60045.1	568.9	591.7	-22.8	318.1	295.3	60340.3
CY	796.9	9.6	5.2	4.4	1.8	6.3	803.1
LV	2261.3	21.7	29.9	-8.2	-4.7	-12.9	2248.4
LT	3349.9	36.7	42.0	-5.4	-15.5	-20.8	3329.0
LU	493.5	5.6	3.7	2.0	6.6	8.6	502.1
HU	10031.0	96.4	130.4	-34.0	17.3	-16.7	10014.3
MT	413.6	4.1	3.2	0.9	-1.6	-0.6	413.0
NL	16485.8	184.9	134.2	50.7	38.5	89.2	16575.0
AT	8355.3	76.3	77.4	-1.0	21.1	20.0	8375.3
PL	38135.9	417.6	384.9	32.6	-1.2	31.5	38167.3
PT	10627.3	99.5	104.4	-4.9	15.4	10.5	10637.7
RO	21498.6	222.4	257.2	-34.8	-1.6	-36.4	21462.2
SI	2032.4	21.9	18.8	3.1	11.5	14.6	2047.0
SK	5412.3	61.2	52.9	8.3	4.4	12.7	5424.9
FI	5326.3	60.4	49.9	10.5	14.6	25.1	5351.4
SE	9256.3	111.8	90.1	21.7	62.6	84.3	9340.7
UK	61595.1 ^p	790.2	559.6	230.6	182.4 ^p	413.0 ^p	62008.0 ^p

(1) Including statistical adjustments

(p) provisional data

Source: Eurostat (online data code: demo_gind)

Analysing the two components of population change at a national level, eight types of change can be distinguished, separating growth from decline, and the relative weights of natural change and net migration (Tables I.6.1 for the typology and Table I.6.2 for the data).

Out of the 19 countries where the population grew in 2009, both natural increase and net migration contributed to population growth in 14 cases. Population growth was mostly due to migration, with the exception of Spain, France, the Netherlands, Slovakia and the United Kingdom, where a natural increase was still the main demographic driver of population growth. In Ireland and Poland, a natural increase compensated for negative net migration. In three other countries, Italy, Austria and Portugal, positive net migration compensated for negative natural change.

Eight EU Member States reported a negative total population change in 2009. In most cases, this was mainly due to negative natural change, with an

additional effect from negative net migration (Bulgaria, Germany, Latvia and Romania). In Lithuania, the negative total change was mainly due to negative net migration. In Malta, the natural increase was offset by negative net migration, while in Hungary and Estonia, positive net migration could not compensate for the negative natural change. The population of seven Member States continued to decrease, as in 2008; that of Malta decreased in 2009, after increasing in 2008.

Table I.6.3: Crude rates of population change in 2000, 2008 and 2009

	Crude rates of population change (per 1000 inhabitants)								
	Total			Natural change			Net migration ⁽¹⁾		
	2000	2008	2009	2000	2008	2009	2000	2008	2009
EU-27	2.1	4.1	2.8 ^p	0.6	1.2	1.0	1.5	2.9	1.8 ^p
BE	2.4	8.0	8.0	1.1	2.2	2.0	1.3	5.9	5.9
BG	-5.1	-4.4	-5.6	-5.1	-4.3	-3.6	0.0	-0.1	-2.1
CZ	-1.1	8.3	3.7	-1.8	1.4	1.0	0.6	6.9	2.7
DK	3.6	6.5	4.2	1.7	1.9	1.4	1.9	4.6	2.8
DE	1.2	-2.6	-2.4	-0.9	-2.0	-2.3	2.0	-0.7	-0.1
EE	-3.7	-0.4	-0.2	-3.9	-0.5	-0.2	0.2	0.1	0.0
IE	14.5	11.0	4.0	6.1	10.6	10.2	8.4	0.4	-6.2
EL	2.5	4.1	4.0	-0.2	0.9	0.9	2.7	3.2	3.1
ES	10.6	12.0	3.5	0.9	2.8	2.4	9.7	9.0	1.1
FR	7.1	5.6	5.4 ^p	4.4	4.5	4.3	2.7	1.2	1.1 ^p
IT	0.7	7.1	4.9	-0.2	0.0	-0.4	0.9	7.1	5.3
CY	10.2	9.6	7.8	4.5	5.1	5.5	5.7	4.5	2.3
LV	-7.4	-4.2	-5.7	-5.0	-3.1	-3.6	-2.3	-1.1	-2.1
LT	-7.2	-4.9	-6.2	-1.4	-2.6	-1.6	-5.8	-2.3	-4.6
LU	12.4	19.9	17.2	4.5	4.1	4.0	7.9	15.8	13.2
HU	-2.1	-1.4	-1.7	-3.7	-3.1	-3.4	1.6	1.6	1.7
MT	6.1	8.1	-1.5	3.8	2.1	2.2	2.3	5.9	-3.8
NL	7.7	4.9	5.4	4.2	3.0	3.1	3.6	1.9	2.3
AT	2.3	4.4	2.4	0.2	0.3	-0.1	2.2	4.1	2.5
PL	-10.4	0.5	0.8	0.3	0.9	0.9	-10.7	-0.4	0.0
PT	6.0	0.9	1.0	1.4	0.0	-0.5	4.6	0.9	1.4
RO	-1.1	-1.4	-1.7	-0.9	-1.5	-1.6	-0.2	0.1	-0.1
SI	1.2	10.9 ^b	7.2	-0.2	1.7 ^b	1.5	1.4	9.2 ^b	5.6
SK	-3.7	2.1	2.3	0.5	0.8	1.5	-4.1	1.3	0.8
FI	1.9	4.9	4.7	1.4	2.0	2.0	0.5	2.9	2.7
SE	2.4	8.0	9.1	-0.3	1.9	2.3	2.7	6.0	6.7
UK	3.6	6.6	6.7 ^p	1.2	3.5	3.7	2.4	3.1	3.0 ^p

(1) Including statistical adjustment.

(p) provisional data; (b) break in the series

Source: Eurostat (online data code: demo_gind)

As shown in Table I.6.3, Luxembourg, Sweden, Belgium, Cyprus and Slovenia had the highest growth rates in 2009, more than 7.0 per 1000 inhabitants.

The highest positive crude rate of natural change in 2009 was in Ireland (10.2 per 1000 inhabitants) and Cyprus (5.5 per 1000 inhabitants). The highest net migration (including adjustment) was in Luxembourg, with net migration of more than 13.2 per 1000 inhabitants, followed by Sweden, Belgium, Slovenia and Italy, all above 5.0 per 1000 inhabitants.

6.2. POPULATION AGEING

The age structure of population in the EU-27 is becoming older, due to increasing life expectancy and low levels of fertility sustained for decades. Eurostat's population projections foresee that the ageing process will continue in future decades.

6.2.1. Population structure in 2010

Table I.6.4 shows the distribution of population by major age groups in the EU-27. On 1 January 2010, the young population (0-19 years old) accounted for 21.3%, the population aged 20-64 (considered to be the population of working age for the purposes of this publication and the new Europe 2020 targets) for 61.3% and the population aged 65 years or over for 17.4%.

Across Member States, Ireland had the largest proportion of 0-19 year olds, 27.5%, and Germany the smallest, 18.8%. Germany had the largest proportion of those aged 65 or over, 20.7%, followed by Italy. 20.2%. The lowest proportion of those aged 65 or over was in Ireland (11.3%), Slovakia (12.3%) and Cyprus (13.1%).

Table I.6.4: Population age structure by major age group, on 1st January 1990 and 2010 (%)

	0-19		20-64		65 or older	
	1990	2010	1990	2010	1990	2010
EU-27	26.7	21.3	59.5	61.3	13.7	17.4
BE	24.8	22.9	60.3	59.9	14.8	17.2
BG	27.8	19.1	59.3	63.4	13.0	17.5
CZ	29.7	20.1	57.9	64.7	12.5	15.2
DK	24.3	24.4	60.1	59.3	15.6	16.3
DE	21.8	18.8	63.3	60.6	14.9	20.7
EE	29.3	21.2	59.2	61.7	11.6	17.1
IE	36.7	27.5	51.9	61.2	11.4	11.3
EL	27.0	19.4	59.3	61.6	13.7	18.9
ES	28.8	19.8	57.8	63.3	13.4	16.8
FR	27.8	24.4	58.3	58.8	13.9	16.8
IT	24.5	19.0	60.8	60.8	14.7	20.2
CY	33.5	24.0	55.7	63.0	10.8	13.1
LV	28.4	20.1	59.8	62.5	11.8	17.4
LT	30.1	22.2	59.1	61.7	10.8	16.1
LU	23.2	23.7	63.4	62.4	13.4	14.0
HU	27.9	20.8	58.8	62.6	13.2	16.6
MT	30.9	22.3	58.8	62.9	10.4	14.8
NL	25.7	23.7	61.5	61.0	12.8	15.3
AT	24.4	20.8	60.7	61.5	14.9	17.6
PL	32.6	21.8	57.4	64.7	10.0	13.5
PT	29.3	20.5	57.5	61.6	13.2	17.9
RO	31.9	21.0	57.8	64.0	10.3	14.9
SI	28.2	19.2	61.2	64.3	10.6	16.5
SK	33.5	22.1	56.3	65.6	10.3	12.3
FI	25.4	22.9	61.3	60.1	13.3	17.0
SE	24.5	23.4	57.7	58.5	17.8	18.1
UK	25.9	23.9	58.4	59.8	15.7	16.3

UK: 2009 instead of 2010.
EU-27 and FR exclude France's overseas departments.
Source: Eurostat (online data code: demo_pjanind)

The median age of the EU-27 population was 40.9 years. This means that half the EU-27 population today is aged 40.9 years or over. The median age of the population in the Member States ranged from 34.3 years in Ireland to 44.2 years in Germany (see Table I.6.5).

The dependency ratios⁽⁴²⁾ are used as indicators of the potential level of support needed by young people (aged 0-19) and/or older people (aged 65 or over) from the population of working age. The ratios are expressed in terms of the relative size of the young and/or older population to the population of working age.

⁽⁴²⁾ In this section, the age dependency ratios are expressed in terms of the relative size of the young (0-19 years) or/and of the old (65 or over) population to the working age population (20-64), instead of the common definition, which considers the 0-14 years as young population and the 15-64 years as working age population. This adjustment is made on grounds that, in the EU-27's Member States, most people aged 15-19 are still in education, and few of them are in paid work.

In 2010, the old-age dependency ratio of the EU-27 was 28.4%. This means that the EU-27 had around 3.5 persons of working age for every person aged 65 years or over. The old-age dependency ratio in the Member States ranged from 18.5% in Ireland to 34.1% in Germany.

Table I.6.5: Median age and age dependency ratios, 1 January 2010

	Median age (years)	Dependency ratio (%)			Pop. aged 80 or over
		Young age	Old age	Total	
EU-27	40.9	34.8	28.4	63.2	4.7
BE	40.9	38.2	28.6	66.8	4.9
BG	41.4	30.1	27.7	57.7	3.8
CZ	39.4	31.0	23.5	54.6	3.6
DK	40.5	41.2	27.5	68.8	4.1
DE	44.2	31.0	34.1	65.1	5.1
EE	39.5	34.4	27.7	62.0	4.1
IE	34.3	44.9	18.5	63.4	2.8
EL	41.7	31.5	30.7	62.3	4.6
ES	39.9	31.3	26.6	57.9	4.9
FR	39.9	41.5	28.6	70.2	5.3
IT	43.1	31.2	33.3	64.5	5.8
CY	36.2	38.1	20.7	58.8	2.9
LV	40.0	32.2	27.8	60.0	3.9
LT	39.2	36.0	26.0	62.1	3.6
LU	38.9	38.0	22.4	60.4	3.6
HU	39.8	33.2	26.5	59.7	3.9
MT	39.2	35.4	23.5	58.9	3.3
NL	40.6	38.9	25.1	64.0	3.9
AT	41.7	33.9	28.6	62.5	4.8
PL	37.7	33.7	20.9	54.6	3.3
PT	40.7	33.3	29.0	62.3	4.5
RO	38.3	32.9	23.3	56.2	3.1
SI	41.4	29.9	25.7	55.6	3.9
SK	36.9	33.7	18.7	52.4	2.7
FI	42.0	38.0	28.3	66.3	4.6
SE	40.7	40.1	31.0	71.0	5.3

UK: 2009.
EU-27 and FR exclude France's overseas departments.
Source: Eurostat (online data code: demo_pjanind)

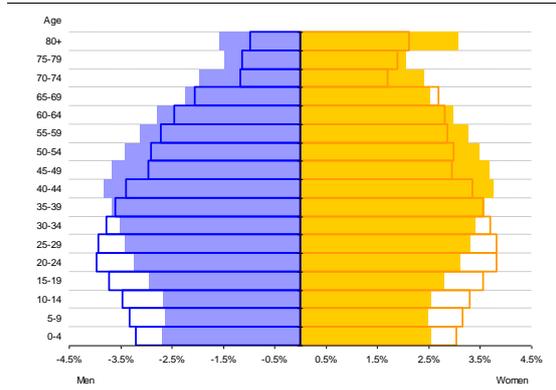
By adding the number of young people (aged 0-19) to the older population, the resulting total age dependency ratio of 63.2% in the EU-27 is equivalent to about three people of working age for every two dependent people. In 2010, the lowest total age dependency ratio was in Slovakia (52.4%) and the highest in Sweden (71.0%).

The population pyramids in Graph I.6.4 show the structure of the population by sex and by five-year age groups. Each bar corresponds to the proportion of the given sex and age group to the total population.

The population pyramid at EU-27 level in 2010 is narrow at the bottom and becomes more rhomboid as the baby boomer cohorts resulting from high fertility rates in several European countries up to

mid-1960s move up the age pyramid. The baby boomers continue to represent a significant part of the population of working age. The first of these large cohorts born over a period of 20-30 years are now reaching retirement age, as illustrated by the comparison with the 1990 population pyramid.

Graph I.6.4: Population pyramids, EU-27, 1990 and 2010



EU-27 excludes France's overseas departments.
Source: Eurostat (online data code demo_pjan)

6.2.1. Past and current trends of population ageing in EU-27

Population ageing is a long-term trend which began several decades ago in the EU-27. This ageing is visible in changes in the age structure of the EU population and is reflected by the growing proportion of older persons, while the proportion of those of working age in the total population declines.

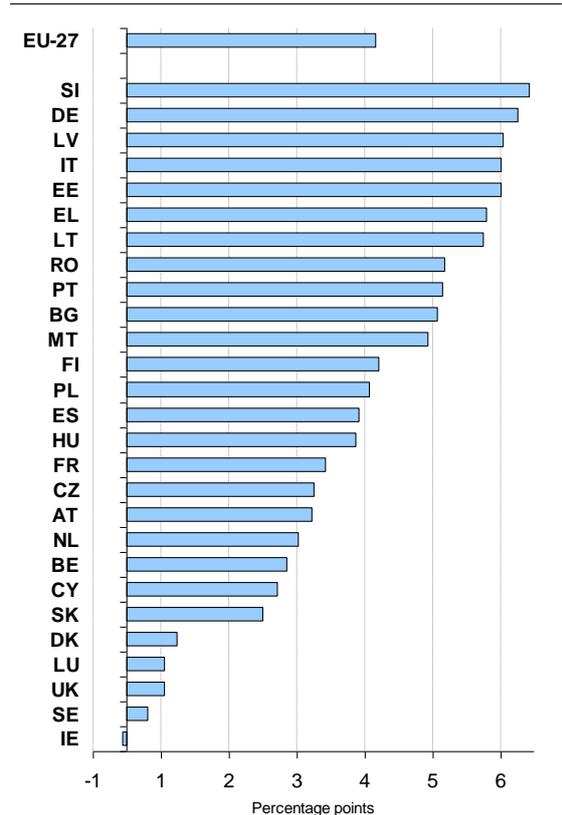
Between 1990 and 2010, the working-age population (20-64 years) in the EU-27 increased by 1.8 percentage points, while the older population (aged 65 or over) increased by 3.7 percentage points (see Graph I.6.5). These increases came at the expense of a decrease of 5.4% in the proportion of younger people (0-19 years).

The low levels of fertility that were sustained for decades (see chapter I.2 on Fertility) have contributed to the process of population ageing, with fewer births leading to a decline in the proportion of young people in the total population. This process is known as ‘ageing from the bottom’ of the population pyramid, and can be observed in the reduction of the base of population pyramids between 1990 and 2010 (Graph I.6.4).

Since the proportion of older people increased between 1990 and 2010, the top of the 2010 age

pyramid is wider (Graph I.6.4). The growth in the proportion of older people can be explained by gains in longevity and is known as ‘ageing from the top’ of the population pyramid. A significant increase in life expectancy at birth was recorded in all EU-27 Member States for the past decades (see chapter I.3 on Mortality).

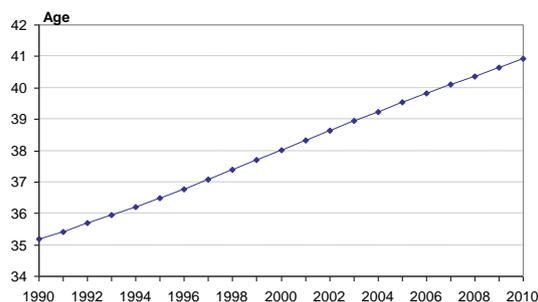
Graph I.6.5: Proportion of population aged 65 years or over (% increase/decrease 1990-2010)



EU-27 and FR exclude France's overseas departments.
 UK: 2009 instead of 2010.
 SI: the graph may be affected by the change of population definition from 2008 onward.
Source: Eurostat (online data code: demo_pjanind)

The change in the median age of the EU-27 population also provides an illustration of population ageing. In the EU-27, the median age of the total population rose steadily from 35.2 years in 1990 to 40.9 in 2010, as shown in Graph I.6.6.

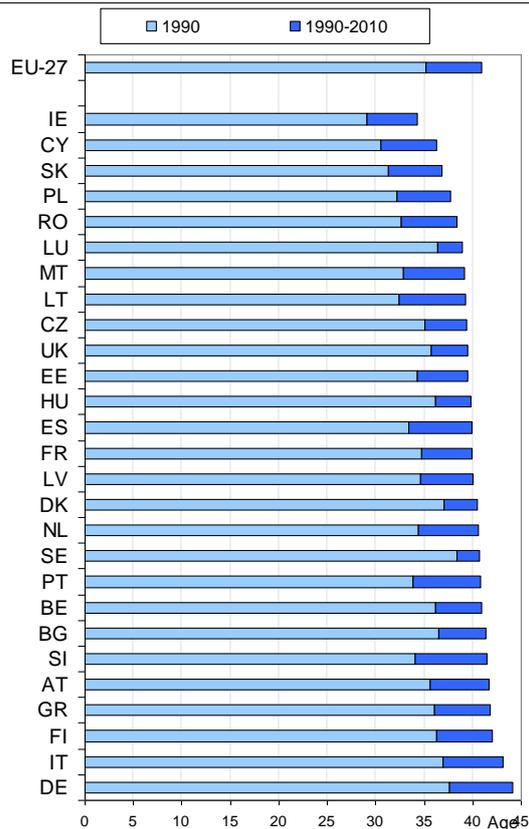
Graph I.6.6: Median age of the total population, EU-27, 1990-2010



EU-27 excludes France's overseas departments.
Source: Eurostat (online data code: demo_pjanind)

The median age of the population rose in all Member States over the same period. It rose steeply, by more than six years, between 1990 and 2010, in Slovenia, Portugal, Lithuania, Germany, Spain, Malta, Italy, the Netherlands and Austria.

Graph I.6.7: Median age of population, 1990 and 2010



EU-27 and FR exclude France's overseas departments.
UK: 2009 instead of 2010.
SI: the graph may be affected by the change of population definition from 2008 onward.
Source: Eurostat (online data code: demo_pjanind)

6.2.2. Future trends in population ageing

Population ageing is a generalised process across EU Member States, and it is expected to continue in future decades.

Population projections

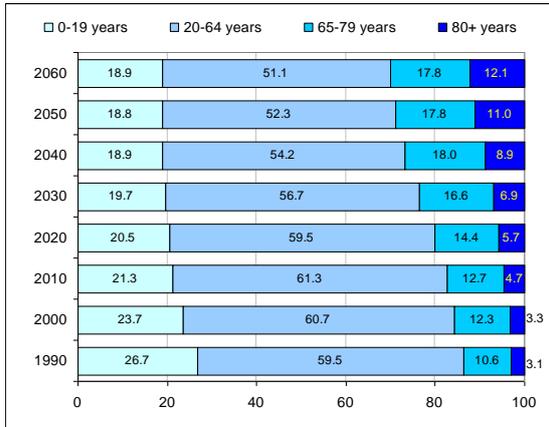
Eurostat produces population projections for each EU Member State every three years. These projections are what-if scenarios that aim to provide information about the likely future size and age structure of the population based on assumptions of future trends in fertility, life expectancy and migration; this publication is based on the main results of the EUROPOP2008, convergence scenario.

According to Eurostat 2008-based population projections, the EU-27's population will be slightly larger by 2060, while the age structure of the population will be much older than it is now.

The likely change in age structure is of more concern than the change in population size. The median age is projected to rise to 47.9 years by 2060. The population of working age is expected to decline steadily. Older people would account for an increasing proportion of the population according to the same projections. The share of the population aged 65 or over is projected to increase from 17.4% in 2010 to 30.0% in 2060 (see Graph I.6.8). Even Also significant is the progressive ageing of the older population itself. The proportion of those aged 80 or over ('oldest-old') is growing faster than any other segment of the population, and is projected to almost treble by 2060.

The old age dependency ratio (population aged 65 or over in relation to that aged 20-64) is projected to more than double from 28.4% in 2010 to 58.5% in 2060. The total age dependency ratio (calculated as the ratio of children and young people aged under 19 and older people aged 65 or over to the population aged 20-64) is expected to rise from 63.2% in 2010 to 95.5% in 2060. The implication is that there will be almost one person of working age for every dependent person aged under 19 or over 65 years in the EU-27.

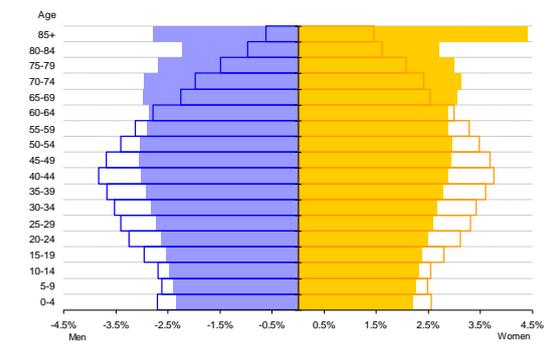
Graph I.6.8: Population age structure by major age groups, EU-27, 1990-2060 (%)



1990 – 2010: Observed populations.
 2020 – 2060: EUROPOP2008 convergence scenario.
 EU-27 excludes France's overseas departments.
Source: Eurostat (online data codes: demo_pjan and proj_08c2150p)

Graph I.6.9 shows a future-oriented version of the population pyramid in Graph I.6.4.

Graph I.6.9: Population pyramids, EU-27, 2010 and 2060



2010: Observed populations.
 2060: EUROPOP2008 convergence scenario.
 EU-27 excludes France's overseas departments.
Source: Eurostat (online data codes: demo_pjan and proj_08c2150p)

In the coming decades, the large number of ageing baby boomers will swell the number of older people. The baby boom bulge will move up the population pyramid, leaving the middle (population of working age, 20-64), and the base (ages 0-19), considerably narrower in 2060.

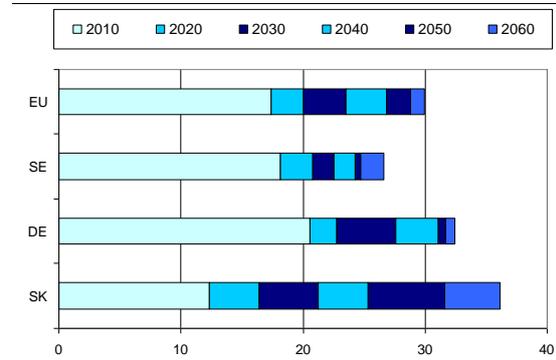
6.2.3. The speed of population ageing

The previous section showed that EU-27's population is expected to age considerably by 2060, thereby raising a number of questions. Will ageing be faster over the coming years or at the end of the projection period? How will ageing play out in different countries?

Statisticians generally measure the speed at which the population ages by observing the proportion of older people in the population and the age dependency ratio. Both indicators were found to increase for the EU-27 in the projection period (2008-2060).

Graph I.6.10 illustrates this, measured as the increase in the proportion of the population aged 65 or over, for the EU-27 and three Member States. The leftmost segment of each bar indicates the proportion of the population aged 65 or over in 2010, ranging from 12.3% in Slovakia to 20.7% in Germany. Moving to the right, the subsequent segments indicate the likely increase in the proportion of the population aged 65 or over in subsequent decades; the longer each segment is, the faster the increase in its decade. At EU-27 level (top bar), the proportion of the population aged 65 or over is projected to increase rapidly until 2040, to reach the high-20% range; it then grows more slowly and barely reaches 30% over the next two decades.

Graph I.6.10: Population aged 65 or over in the EU, Sweden, Germany and Slovakia, 2010-2060 (%)



Source: Eurostat (online data code: proj_08c2150p)

In summary, over the next 50 years, the age class 65 or over will increase its share in the EU-27 population from 17.4% to 30.0%. Most of this increase is projected to occur between 2020 and 2040.

While population projections show that ageing will affect all Member States, individual countries will experience the process at different rates and at different times; in other words, there will be variations in the pattern of ageing.

Most Member States that will experience a slow pattern of ageing start with a moderately old to older population, as illustrated by the Swedish case. In 2010, its proportion of the population aged

65 or over was the fourth highest (18.1 %) in the EU-27. By 2060, due to a slower pattern of ageing, it is projected to have the eighth lowest proportion of population aged 65 or over (26.6 %) and well below the EU-27 average (30.0 %). Similar, albeit slightly faster development, is projected for Belgium, Denmark, France, Cyprus, Luxembourg, Portugal, Finland and the United Kingdom. The Netherlands, while also belonging to this group, display an atypical pattern; their proportion of the population aged 65 or over was low in 2010 (15.3 %), is set to increase rapidly until 2040 and then to stabilise at a level which is about the same as the others in its country group (27.3 %).

much larger differences between Member States, due to differences in the speed of ageing.

Another group of Member States have in common populations that were already relatively old in 2010, and projected to age at a moderate rate. An example is Germany, where the proportion of the population aged 65 or over in 2010 was 20.7 %, the highest in the EU-27. Germany's ageing is set to proceed at a sustained pace until 2040 and then to almost halt in the 2040s and the 2050s. Other countries, namely Austria, Greece, Spain, Italy and Slovenia, are projected to follow similar patterns. Ireland shows a similar moderate-ageing pattern, albeit starting from a younger population and with sustained ageing until 2050. These two groups of countries will experience very moderate ageing from 2040.

The highest rates of population ageing, especially from 2040 onward, are expected in a third group, which includes several central and east European Member States, according to population projections. These are illustrated by Slovakia. Here the percentage of the population aged 65 or over (12.3 %) was the second lowest in the EU-27 in 2010, above only Ireland (11.3 %), but is projected to rise to 36.1 % in 2060, thereby becoming the second highest rate, just below Poland (36.2 %). In Slovakia, ageing is likely to continue at a fast pace even in the 2040s and 2050s. Similar ageing, although at a slightly less rapid pace, is expected in Bulgaria, Cyprus, Hungary, Lithuania, Latvia, Malta, Poland and Romania. In all of these Member States, the proportion of the population aged 65 or over is currently comparatively low, and is projected to increase slowly until 2020. However, it is then set to grow rapidly throughout the remainder of the projections period.

Furthermore, the graph indicates that while the spread across Member States is narrow in 2010 at about 2 percentage points, in 2060 there will be

7. FAMILIES

‘Family’ is a shifting concept. What it means to be a member of a family and the expectations people have of family relationships vary with time and across countries, making it difficult to find a universally-agreed and applied definition.

Legal alternatives to historically conventional marriage, such as registered partnerships, have become more widespread, and national legislation has evolved to confer more rights to unmarried couples. Alongside these new legal forms, other forms of non-marital relationships have appeared, making it more difficult for statisticians to collect data that can be compared across countries.

In their attempt to capture and track changing family forms and composition, demographers most often refer to the family nucleus and to private household units. Due to differences in the timing and formal recognition of changing patterns of family formation and dissolution, these concepts have become more difficult to operationalise. Analysts of demographic statistics therefore have access to relatively few complete and reliable datasets with which to make comparisons over time and between and within countries.

It can be observed, however, that the number of marriages is decreasing and the number of divorces is increasing, although these trends may be due in part to the ageing of the population. In addition, more and more children are born to unmarried women, and the countries with the highest extramarital birth rates are often also those with the highest fertility rates.

7.1. FEWER MARRIAGES, MORE DIVORCES

Marriage as recognised by the law in each country has long been considered to signal family formation. This section examines the trends in family formation and dissolution through marriage and divorce.

In 2007, 2.4 million marriages and 1.2 million divorces took place in the EU-27. The crude marriage rate, i.e. the number of marriages per 1 000 inhabitants, was 4.9, and the crude divorce rate was 2.1 per 1 000 inhabitants.

Since 1970, the crude marriage rate in the EU-27 has declined by 38% (from 7.9 per 1 000 inhabitants in 1970 to 4.9 in 2007).

At the same time, marriages have become less stable, as indicated by the rise in the crude divorce rate, from 0.9 per 1 000 inhabitants in 1970 to 2.1 in 2007. Part of this rise is due to the fact that divorce was legalised in several countries during the period.

Table I.7.1: **Crude marriage rate, 1960-2009 (marriages per 1,000 inhabitants)**

	1960	1970	1980	1990	2000	2009
EU-27	:	7.9	6.8	6.3	5.2	4.9
BE	7.1	7.6	6.7	6.5	4.4	4.0
BG	8.8	8.6	7.9	6.9	4.3	3.4
CZ	7.7	9.2	7.6	8.8	5.4	4.6
DK	7.8	7.4	5.2	6.1	7.2	6.0
DE	9.5	7.4	6.3	6.5	5.1	4.6
EE	10.0	9.1	8.8	7.5	4.0	4.0
IE	5.5	7.0	6.4	5.1	5.0	5.2
EL	7.0	7.7	6.5	5.8	4.5	5.2
ES	7.8	7.3	5.9	5.7	5.4	3.8
FR	7.0	7.8	6.2	5.1	5.0	3.9
IT	7.7	7.3	5.7	5.6	5.0	4.0
CY	:	8.6	7.7	9.7	13.4 ^b	7.9
LV	11.0	10.2	9.8	8.9	3.9	4.4
LT	10.1	9.5	9.2	9.8	4.8	6.2
LU	7.1	6.4	5.9	6.1	4.9	3.5
HU	8.9	9.3	7.5	6.4	4.7	3.7
MT	6.0	7.9	8.8	7.1	6.7	5.7
NL	7.7	9.5	6.4	6.5	5.5	4.4
AT	8.3	7.1	6.2	5.9	4.9	4.2
PL	8.2	8.6	8.6	6.7	5.5	6.6
PT	7.8	9.4	7.4	7.2	6.2	3.8
RO	10.7	7.2	8.2	8.3	6.1	6.3
SI	8.8	8.3	6.5	4.3	3.6	3.2
SK	7.9	7.9	7.9	7.6	4.8	4.9
FI	7.4	8.8	6.1	5.0	5.1	5.6
SE	6.7	5.4	4.5	4.7	4.5	5.1
UK	7.5	8.5	7.4	6.6	5.2	4.4

2009: EU-27 and IE, 2007; UK, 2008

(b): Before 2002, total marriages contracted in the country; from 2003 onward marriages in which at least one spouse was resident in Cyprus.

Source: Eurostat (online data code: demo_nind)

Table I.7.1 shows that, in 2009, the crude marriage rate among the EU-27 Member States was highest in Cyprus (7.9 per 1 000 inhabitants) and Poland (6.6). At the other end of the scale, the lowest crude marriage rates were reported by Slovenia (3.2) and Bulgaria (3.4).

Regarding divorce, Ireland (0.8 per 1 000 inhabitants) and several southern European Member States, including Italy (0.9), Slovenia (1.1) and Greece (1.2) have significantly lower crude divorce rates than Belgium (3.0 per 1 000

inhabitants), Lithuania and the Czech Republic, both with 2.8 (see table I.7.2). Divorce is not legal in Malta.

Table I.7.2: Crude divorce rate, 1960-2009 (divorces per 1,000 inhabitants)

	1960	1970	1980	1990	2000	2009
EU-27	:	0.9	1.5	1.6	1.8	2.1
BE	0.5	0.7	1.5	2.0	2.6	3.0
BG	:	1.2	1.5	1.3	1.3	1.5
CZ	1.4	2.2	2.6	3.1	2.9	2.8
DK	1.5	1.9	2.7	2.7	2.7	2.7
DE	1.0	1.3	1.8	1.9	2.4	2.3
EE	2.1	3.2	4.1	3.7	3.1	2.4
IE	-	-	-	-	0.7	0.8
EL	0.3	0.4	0.7	0.6	1.0	1.2
ES	-	-	-	0.6	0.9	2.1
FR	0.7	0.8	1.5	1.9	1.9	2.1
IT	-	-	0.2	0.5	0.7	0.9
CY	:	0.2	0.3	0.6	1.7	2.2
LV	2.4	4.6	5.0	4.0	2.6	2.3
LT	0.9	2.2	3.2	3.4	3.1	2.8
LU	0.5	0.6	1.6	2.0	2.4	2.1
HU	1.7	2.2	2.6	2.4	2.3	2.4
MT	-	-	-	-	-	-
NL	0.5	0.8	1.8	1.9	2.2	1.9
AT	1.1	1.4	1.8	2.1	2.4	2.2
PL	0.5	1.1	1.1	1.1	1.1	1.7
PT	0.1	0.1	0.6	0.9	1.9	2.5
RO	2.0	0.4	1.5	1.4	1.4	1.5
SI	1.0	1.1	1.2	0.9	1.1	1.1
SK	0.6	0.8	1.3	1.7	1.7	2.3
FI	0.8	1.3	2.0	2.6	2.7	2.5
SE	1.2	1.6	2.4	2.3	2.4	2.4
UK	:	1.0	2.6	2.7	2.6	2.2

2009: EU-27 and IE, 2007; EL, FR, IT, and UK, 2008
Divorce was not possible by law in ES before 1981, IE before 1995 and IT before 1970. Divorce is not legal in MT.
Source: Eurostat (online data code demo_ndivind)

7.2. A RISE IN BIRTHS OUTSIDE MARRIAGE

The proportion of live births outside marriage in EU-27 continues to increase, signalling new patterns of family formation alongside the more traditional pattern where children were born within marriage. Extramarital births occur in non-marital relationships or cohabiting couples as well as to lone parents.

Extra-marital births have been increasing in almost every country in EU-27, and in some Member States, mostly in northern Europe, the majority of live births are now outside marriage (Table I.7.3). Mediterranean countries like Greece, Cyprus, Italy and Malta, along with Lithuania, Poland, and Romania are at the other low end of the scale with a large proportion, over 70%, of births occurring within marriage.

The gap between the countries with the highest and lowest rates of live births outside marriage increased over the period under review. In 2009, Greece (6.6%) and Cyprus (11.7%) display rates, respectively nine and five times below in the country recording the highest rates of live births outside marriage, namely Estonia (59.2%).

Table I.7.3: Live births outside marriage, 1960-2009 (% of total live births)

	1960	1970	1980	1990	2000	2009
EU-27	:	:	:	17.4	27.4	37.4
BE	2.1	2.8	4.1	11.6	28.0	45.7
BG	8.0	8.5	10.9	12.4	38.4	53.4
CZ	4.9	5.4	5.6	8.6	21.8	38.8
DK	7.8	11.0	33.2	46.4	44.6	46.8
DE	7.6	7.2	11.9	15.3	23.4	32.7
EE	:	:	:	27.2	54.5	59.2
IE	1.6	2.7	5.9	14.6	31.5	33.3
EL	1.2	1.1	1.5	2.2	4.0	6.6
ES	2.3	1.4	3.9	9.6	17.7	31.4
FR	6.1	6.8	11.4	30.1	42.6	52.9
IT	2.4	2.2	4.3	6.5	9.7	23.5
CY	:	0.2	0.6	0.7	2.3	11.7
LV	11.9	11.4	12.5	16.9	40.3	43.5
LT		3.7	6.3	7.0	22.6	27.9
LU	3.2	4.0	6.0	12.8	21.9	32.1
HU	5.5	5.4	7.1	13.1	29.0	40.8
MT	0.7	1.5	1.1	1.8	10.6	27.4
NL	1.4	2.1	4.1	11.4	24.9	43.3
AT	13.0	12.8	17.8	23.6	31.3	39.3
PL		5.0	4.8	6.2	12.1	20.2
PT	9.5	7.3	9.2	14.7	22.2	38.1
RO	:	:	:	:	25.5	28.0
SI	9.1	8.5	13.1	24.5	37.1	53.6
SK	4.7	6.2	5.7	7.6	18.3	31.6
FI	4.0	5.8	13.1	25.2	39.2	40.9
SE	11.3	18.6	39.7	47.0	55.3	54.4
UK	5.2	8.0	11.5	27.9	39.5	46.3

1990: EU-27 excludes RO
FR: Metropolitan France
Source: Eurostat (online data code demo_find)

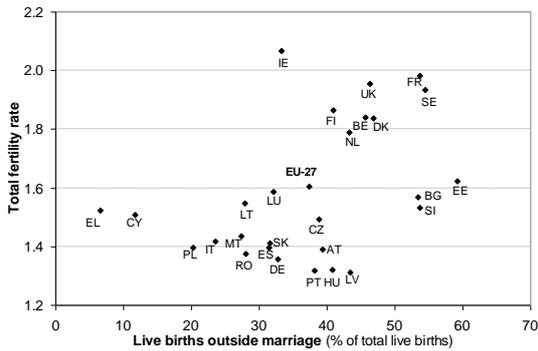
7.3. FERTILITY AND THE FAMILY

Analysis of the relationship between patterns of fertility and age at childbirth (Graph I.2.2) shows that, in 2009, fertility was higher in several countries where women have children at a later age. Box I.7.1 below argues that, in the EU – and generally among developed countries – fertility rises with wealth. Graphs I.7.1 and I.7.2 below indicate that fertility was also higher in several countries where more children are born outside marriage and where there are higher employment rates for women. However, among all determinant of the different fertility levels in the 27 EU Member States studied here, the most important is child-care provision (Graph I.7.3).

Births outside marriage and fertility

Countries with higher proportions of births outside marriage are often observed to have higher fertility rates. In Estonia, Sweden, France, Denmark, the United Kingdom and Belgium, high rates of live births outside marriage (above 45 % of live births) are associated with total fertility rates (⁴³) above the EU-27 average of 1.60 children per woman in 2008 (Graph I.7.1).

Graph I.7.1: Proportion of live births outside marriage and total fertility rate, 2009



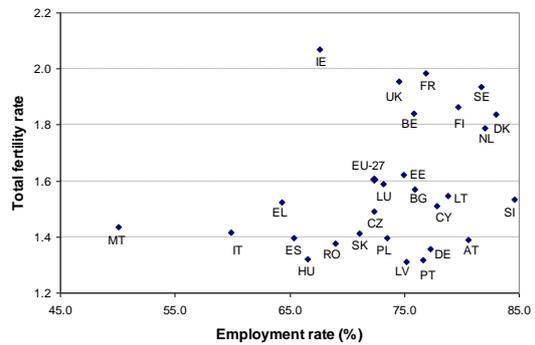
Total fertility rate for EU-27, IT and UK: 2008.
Source: Eurostat (online data code: demo_find)

Women's employment rates and fertility

Arguably one of the most important trends of the past 50 years affecting family life has been the marked increase in female employment rates. Since the 1960s, more women have become economically active and have entered paid employment outside the home, particularly in the public sector, rather than working on the land or in a family enterprise as in the past. Women's employment rates have, thereby, moved closer to those of men.

Graph I.7.2 shows that the Member States with higher rates of employment for women also tend to have higher fertility; though this relationship is not very strong.

Graph I.7.2: Employment rate of women aged 25-49 and total fertility rate, 2009

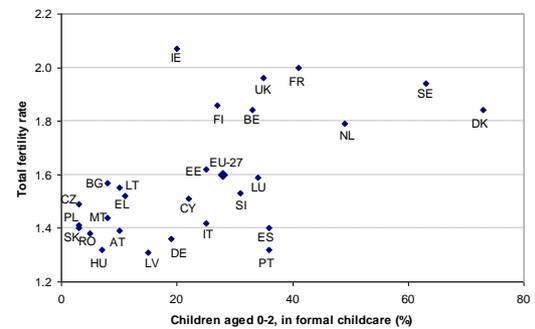


Total fertility rate for EU-27, IT and UK: 2008.
Source: Eurostat (online data codes: demo_frate and lfsa_ergan)

Childcare provision and fertility

Overall, fertility is higher in those countries that made an earlier transition to more gender equality and female participation in employment, allowing for flexible, less traditional family-forming and child-bearing patterns.

Graph I.7.3: Childcare provision for children aged 0-2 and total fertility rate, 2009



Total fertility rate for EU-27, IT and UK: 2008.
Source: Eurostat (online data codes: demo_find and ilc_caindformal)

Graph I.7.3 shows a strong correlation at country level between fertility and the provision of childcare, indicating that, in some of the countries where the transition to more diverse family patterns and to support parenthood in kind may have helped to raise their fertility levels. The childcare provision is measured as children cared for (by formal arrangements other than by the family) as a proportion of all children in the same age group.

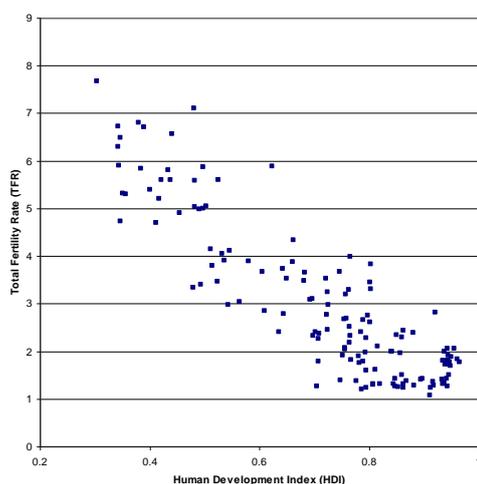
⁽⁴³⁾ The total fertility rate is defined in Chapter I.2.

Box 1.7.1: Does wealth increase fertility in developed countries?

In the past century, fertility rates have decreased as national wealth has increased. Women in developing countries still have large numbers of children, whereas the wealthier half of the world population has below-replacement fertility. With on-going development, is the trend towards lower fertility irreversible?

A recent study⁽¹⁾ challenges the traditional view by demonstrating that, in many countries at advanced stages of development, fertility levels are now increasing rather than decreasing. The traditional relationship between wealth and fertility seems to be reversed.

Graph 1: Human Development Index (HDI) and Total Fertility Rate (TFR) by country in the world, 2005



Source: United Nations

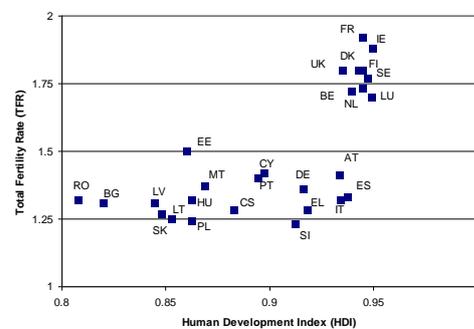
To reach these conclusions, the researchers analysed the relationship between the Total Fertility Rate (TFR) and Human Development Index (HDI). The HDI combines indicators for life expectancy, education, standard of living and GDP, thus taking into account factors other than material wealth alone.

The left and central parts of Graph 1, taken from the study, show that TFR is high in societies at lower levels of development (the left-hand side of the J-shaped curve) and declines rapidly as development advances.

⁽¹⁾ Myrskylä, Kohler & Billari, Nature 2009 <http://www.nature.com/nature/journal/v460/n7256/pdf/nature08230.pdf>

But, at the highest stages of development, the negative fertility trend changes into a positive one; in many countries, high levels of development are observed in conjunction with relatively high fertility rates. In Graph 1, this situation applies in the dense cluster of 15-30 countries at the bottom-right. Graph 2 shows the data from Graph 1 limited to EU-27 Member States. The clustered 9 countries with higher fertility (around or above 1.75 children per woman) are those with higher HDI (around 0.95 or above).

Graph 2: Human Development Index (HDI) and Total Fertility Rate (TFR) by EU-27 Member State, 2005



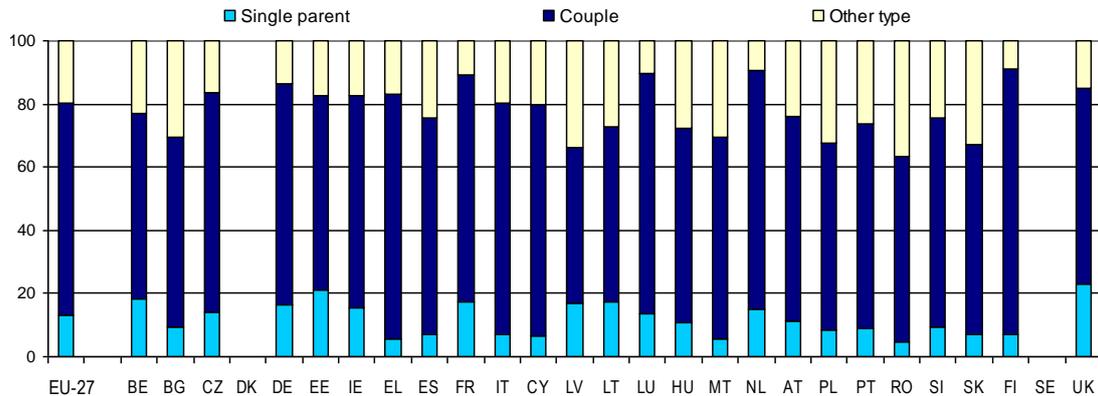
Source: United Nations

These relatively high fertility rates at higher levels of development are not due simply to the so-called ‘tempo effects (Table I.2.4). The study suggests that, above a certain level of development, further development may result in higher fertility rates.

Further research into these mechanisms is needed because the researchers found notable exceptions. Japan, South Korea and Canada are at advanced stages of development, but without increasing fertility. These exceptions indicate that development alone is not sufficient to reverse the downward fertility trend.

On the other hand, the Scandinavian countries have high labour force participation, innovative family policies and among the highest fertility levels in EU-27. Thus, the fertility reversal may be due to better policies to improve gender equality and facilitate a work-family balance. In fact, failure to address gender equality, work-family balance and flexibility in labour markets may well explain why fertility in rich countries in Asia continues to decrease as they grow wealthier.

Graph I.7.4: Households with children by type (single parent, couple, other), 2009 (% of all households with children)



No data available for Denmark and Sweden

Source: Eurostat (online data codes: lfst_hhnhtych)

Ensuring suitable childcare provision is an essential step towards equal opportunities in employment between women and men. In 2002, at the Barcelona Summit⁽⁴⁴⁾, the European Council set the targets of providing childcare, by 2010, to at least 33% of children under 3 years of age. Other forms of family support were comprehensively mapped across all 27 Member States in a recent EU-funded project⁽⁴⁵⁾ revealing considerable differences both in public policy as well as in cultural approach as regards informal support within families.

Within the EU the traditional stereotype of poorer families having several children seems to have given way to a resumption of pre-industrial revolution patterns whereby better-off families tend to have more children. Nevertheless, at the other end of the income range, there is a persistent association between poverty and number of children. The EU SILC⁽⁴⁶⁾ reported that in 2008 the risk of poverty in the EU grows with the number of dependent children; considering two-adult households, this is 16.3% overall, 11.4% with one dependent child, 14.5% with two dependent children and 25.9% with three or more. Thus the distribution of children is U-shaped, with larger families at both ends of the income spectrum than in the middle.

A recent EU-funded project⁽⁴⁷⁾ showed that possible important areas of intervention to alleviate obstacles to the fulfilment of young adults' fertility goals are job security, gender equality and the reconciliation of work and family. However, social norms and cultural settings also play a crucial role and interplay with family policies.

7.4. CHANGING HOUSEHOLD STRUCTURE

Household structure is constantly changing. As the population ages, more people live in smaller households, increasingly consisting of a single person. At the same time, many young adults, especially men, delay leaving the parental home to found their own household.

7.4.1. Smaller households

Average family and household size has been declining since the 1960s. Despite the slight increase in fertility rates in the early years of the 21st century, the decline in household size continued between 2005 and 2009 in all EU-27 Member States, except Austria, Belgium, Germany, Hungary, Romania and the United Kingdom, where it remained stable. For EU-27, average household size fell from 2.5 members to 2.4, with the largest reduction recorded in Lithuania (-0.5) and Slovakia (-0.3).

Many reasons have been provided to explain the changes observed in family and household size over the past half century. The ageing of Europe's population reported in the previous chapter led to a

⁽⁴⁴⁾ For the Barcelona (2004) targets see <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/592&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁽⁴⁵⁾ See www.multilinks-project.eu for details.

⁽⁴⁶⁾ Statistics on Income and Living Conditions; the data reported is accessible online via the code ilc_li03; the year 2009 reports on 2008 income in almost all countries.

⁽⁴⁷⁾ see www.repro-project.org.

decline in the proportion of young people, automatically resulting in fewer new candidates for marriage and family building. At the same time, changing value systems contributed to lower fertility rates and an increase in the number of childless couples.

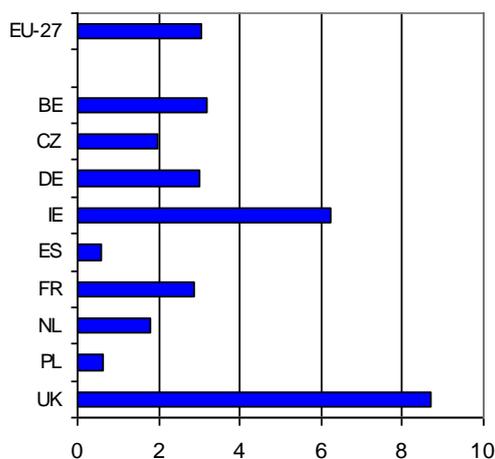
7.4.2. More diverse family living arrangements

The decline in family size associated with lower fertility rates and population ageing has been accompanied by a fall in the proportion of married couples, as non-marital relationships and lone parenting have become more widely accepted. The proportion of single-person households has also increased, as older people have become less likely to live with their children or grandchildren.

The majority of households with children in the EU comprises two adults (Graph I.7.4), almost always living in a couple partnership. Between 2005 and 2009, despite the small increase in fertility rates, the percentage of two-adult households with children fell from 29 % to 27.5 % across Europe. This reduction may also be partly explained by population ageing, as older people are more likely to be living alone.

Single-parents households are relatively common in Estonia and the United Kingdom (both above 20%). In the United Kingdom and Ireland, 8 % and 6 % respectively of young women aged 15-24 are single parents (Graph I.7.5).

Graph I.7.5: Single parents among women aged 15-24, 2009 (%)



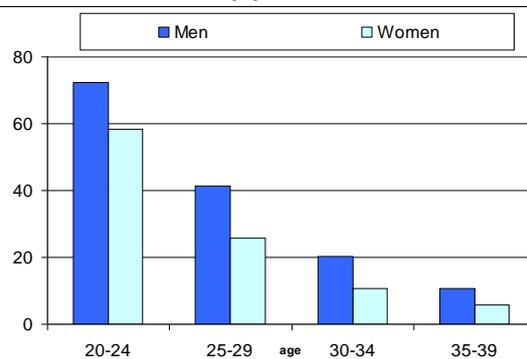
Several Member States are missing due to low values and/or small sample size

Source: Eurostat (online data code lfst_hhaceday)

7.4.3. Age on leaving the parental home and entering labour market

Young adults in Northern and Western European countries leave the parental home earlier than in other EU Member States. In all countries, women tend to leave their parents' home earlier than men (Graph I.7.6). The main reason is probably that women, on average, marry or move in with a partner at a younger age than men.

Graph I.7.6: Young adults who live with at least one parent and no spouse/partner by sex and age group, EU-27, 2009 (%)



Source: Eurostat, EU Labour Force Survey

This situation has changed slightly in recent years. Between 2005 and 2009, young adults in their twenties seemed to be leaving the family home a little earlier, whereas young adults over 30 were remaining somewhat longer with their parents.

The proportion of young adults (aged 25-29) living with their parent(s) varies from 15 % or less in France, the Netherlands and Finland (Table I.7.4) to 55 % or more in Bulgaria, Italy, Malta, Slovenia and Slovakia. It exceeds 50 % in 16 Member States. Cultural aspects or different lifestyle arrangements, which are difficult to assess, may help to explain differences between countries.

A 2001 Eurobarometer survey ⁽⁴⁸⁾, suggested that material difficulties are the main obstacle to young people leaving the parental home. These material difficulties reflect changes in the housing and labour markets (for instance, lack of job security), or the conditions under which young people pursue their education. These difficulties are also reflected in the large number of young people living with their parents even if they are employed. In 2008,

⁽⁴⁸⁾ Eurobarometer 151, 2001: 67% of young adults aged 15-24 quoted material difficulties as the main reason for not leaving their family home. Such difficulties were the main reason in all countries except Luxembourg and the Netherlands.

this was the case for 51.1% of young adults aged 18-34 in EU-27, of whom 36% held a temporary work contract.

Table I.7.4: **Young adults living with at least one parent and no spouse/partner, by sex and age group, 2009 (%)**

	Men		Women	
	25-29	30-34	25-29	30-34
EU-27	41	20	26	11
BE	34	12	19	6
BG	66	36	40	18
CZ	51	24	31	10
DE	26	11	12	4
EE	24	15	15	(6)
IE	33	16	20	9
EL	66	42	51	23
ES	57	26	40	16
FR	18	7	8	3
IT	70	35	52	19
CY	44	17	27	10
LV	48	29	35	21
LT	40	21	23	14
LU	37	7	23	(4)
HU	57	28	36	16
MT	80	38	59	22
NL	19	5	7	(2)
AT	35	17	20	8
PL	50	23	34	15
PT	61	28	43	18
RO	54	24	29	12
SI	72	38	45	18
SK	68	38	46	23
FI	12	6	4	(2)
UK	26	11	14	5

Figures in brackets have low reliability. No data available for Denmark and Sweden.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey

The young adults' difficulties in forming new families and the rising proportion of the elderly are decreasing the average household size in the EU.

Part II

Borderless Europeans

1. INTRODUCTION

Not only is EU-27 population ageing rapidly; it is also becoming more diverse and more connected across borders.

Firstly, the migratory movements of the past century have intensified. The great majority of EU-27 Member States have become a pole of attraction for migrants. In recent years, non-EU citizens have been joining EU countries at a rate of 1 to 2 million per year and intra-EU mobility has also increased. At the same time, the children and grandchildren of migrants have been integrating into their host countries.

Secondly, in recent years, new forms of mobility have been emerging. Young, well-educated Europeans take advantage of opportunities to work, study and live abroad. They usually move for short periods of time but are much more numerous than long-term migrants; they go largely unnoticed by official statistics, which tend to focus on longer term migration.

These new migrants bring with them connections to another Member State or to a country outside the EU. These connections may be the result of permanent migration, an extended stay in another country or strong personal ties with people in or from other countries, their culture and their customs.

The Eurobarometer 'new' European survey

The Eurobarometer (EB) is an opinion survey carried out periodically using a standard questionnaire and an *ad-hoc* questionnaire on specific topics (EBS, special). Interviewers visit some 25,000 EU nationals – about 1000 per country – and put the questions to them face-to-face. Non-EU nationals are excluded from the survey. Partly making up for the small sample and limited coverage, this methodology yields high response and accuracy rates.

The EBS 337 ⁽⁴⁹⁾ on mobility was carried out in November 2009. Respondents provided information on their cross-border mobility experience, knowledge and attitudes.

The EBS 346 ⁽⁵⁰⁾ on new Europeans was carried out in March 2010. Respondents provided information about the transnational components in their ancestry, life history, relatives and knowledge/culture. In addition, they were asked about their attachment to their own country, other countries and the EU; the likelihood that they would move abroad in the future; their feeling of belonging to minority or majority groups and the importance of the EU for them. Whereas the response rate was generally high, some respondents could not, or did not, answer all the questions, making it impossible to report on the degree of connectedness for some 17 % of respondents.

These 'new' or 'borderless' ⁽⁵¹⁾ Europeans do not make up a closed, well-defined group; rather, the majority of citizens experience cross-border connections to varying degrees. For most of them, the connections are moderate, involving regular holidays to a favourite location abroad, following

⁽⁴⁹⁾ see http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_337_en.pdf

⁽⁵⁰⁾ see http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf

⁽⁵¹⁾ The Eurobarometer report focuses on counting EU citizens with varying degrees of connections; this report underlines the connections themselves in degrees of borderless-ness.

Table II.1.1: **Borderless Europeans: main findings**

By 2008, 12.7% of EU-27 residents aged 15-74 were foreign-born or had at least one foreign-born parent. By 2060, the proportion is projected to double and reach over 25%.

The potential for sustained immigration to the EU is strong. Many EU-27 Member States rank at the top of the scale of attractiveness as destinations for migrants from other countries in the world.

In the four Member States with the largest cohorts of second-generation migrants and reliable data (BE, FR, NL, AT, UK), integration typically occurs two-to-three generations, when the children of migrants come close to the education levels and approach the labour market levels of local populations; overall in the EU-27, by the third generation, grandchildren of migrants no longer feel that they are part of a minority group.

A new group of mobile Europeans is emerging: they tend to be younger and better educated than the average in the host country; and they often move between countries for short periods of time.

People who are connected to other countries (both traditional migrants and 'new' mobile people) tend to be more proficient in foreign languages and to envisage moving abroad for study or work.

Box II.1.1: Cross-border migration, mobility and marriages

There are a small number of long-term migrants in the EU, compared to, for instance, North-America. They are on the increase and, together with their descendants, are increasing the diversity in the EU populations.

However, a lot more people are experiencing shorter-term forms of mobility and intermarrying. While these change populations less dramatically and in subtler ways, they help spreading a sense of cross-border connections.

Table 1 presents rough estimates of the numbers of people falling into different categories, made non-overlapping. Apart from the 20 million (4%) non-EU citizens living in the EU (Eurostat population statistics), the estimates are based on a Eurobarometer survey, which only includes EU-nationals in its sample.

About 10% of EU citizens do not live in the country in which they were born. An additional 5% have at least one parent or grandparent who was born abroad.

A fourth major group are EU citizens who have worked or studied abroad or live or have lived with a foreign partner. Not counting here are those with foreign ancestry, up to their grandparents, they make up a further 11% of EU nationals.

Table 1: **Counting Borderless Europeans (% and millions)**

	%	millions
1. Non-EU citizens living in the EU	4	20
2. EU citizens who were born abroad	10	50
3. EU citizens born in the country but whose parents or grandparents were born abroad	5	25
4. EU citizens with work/study experience abroad or have/had a foreign partner (1)	11	55

(1) Group 4. excludes those born abroad or with foreign-born ancestry

Source: 1. Eurostat online data code migr_pop1ctz; 2.-4. Eurobarometer EBS 346

In total, people with migration background, mobility experience or foreign spouse/partners represent one third of Europe's population, or around 150 million people.

In addition to them, many more people, not belonging to any of the above groups, are connected to other countries in other ways. They speak foreign languages, including non European languages, have friends or relatives abroad or from abroad, follow foreign news, eat foreign foods.

foreign news and the like. For a smaller proportion of them, being married to a foreigner or having lived or been born abroad, the connections are stronger.

Official statistics provide some information on the cross-border connectedness of Europeans. They categorise Europe's population as nationals and non-nationals (EU and non-EU) or native-born and foreign-born. Some surveys also collect information about citizenship at birth, as in the case of a special module of the Labour Force Survey covering respondents' parents.

This part of the report draws largely on sources such as the Eurobarometer. It tries to go beyond the traditional dichotomies, which tend to divide populations into nationals and foreigners or people with and without a background of migration; such categorisations are certainly relevant, but they should be supplemented with indications of past migration experiences. The Eurobarometer offers some information about the degree to which

increased mobility within the EU leads to an 'ever closer union' at a personal level.

Increasing cross-border connectedness of Europe's population has important implications for future migration patterns. It creates a more cohesive and inclusive society. It has the potential to make labour markets more efficient through cross-border matching of supply and demand. It promotes the exchange of knowledge and experience.

At the same time, as people become more connected across country boundaries, they also become more prone to short- and long-term migration. This influences population dynamics and, more importantly, it exposes policy makers to the risk of unprecedented responses from the public to their demographic policies. Europeans with connections to other countries are more aware of opportunities elsewhere and more willing to move. They are up to four times more likely to do so than those without any foreign experience or background. For instance, Member States

experiencing social and economic difficulties could rapidly lose people, not just to other EU Member States but also to other developed countries such as the United States, or to the countries of origin of migrants present in the EU, such as Turkey. The people most likely to move are the younger and better educated, so that the impact on economic growth in the countries affected could be significant.

2. MIGRANTS ACROSS GENERATIONS

This chapter presents a time-line of migration within and into the EU. It draws mostly on official sources for the most part and focuses on traditional, long-term migration as opposed to the new forms of mobility introduced in the next chapter.

Migratory flows over past decades have had a significant impact on the current population size in most Member States, although the picture is very diverse. Some Member States have lost people. Others have gained as a result of migration. For some member States, the impact of past migrations is far larger than is revealed by statistics on foreign nationals.

Generally speaking, long-term migrants and their descendants integrate fairly well as regards education outcomes, and less well as regards labour market outcomes, into their host countries within the second generation. In so doing, they tend to retain some of their traditions, for instance the language of their ancestors.

Europe continues to attract migrants and the share of migrants and their descendants is projected to increase in the future.

2.1. HOW MIGRANTS SHAPE THE STRUCTURE OF EU-27 POPULATIONS

The migration flows of the past decades have left their mark on population size and structure in many Member States. In this section, some simulations are presented that compare the population in 2007 with what it would have been if no migration had taken place since 1960. These simulations take account of the fact that immigrants settle down and have partners, children and grandchildren in the host country.

Fertility and mortality rates are used to calculate a theoretical population that would have been observed in 2007 had there been no migration. It is possible, through a comparison with the actual population, to visualise the long-term impact of migration on both total population numbers and age structure. Where applicable, a comparison with the number of non-nationals allows visualising the 'hidden' impact of migration, that is the impact beyond the proportion of non-nationals from official statistics.

Table II.2.1 shows the impact of migration on the population size of different Member States ⁽⁵²⁾.

Table II.2.1: Differences between actual 2007 population and 2007 population based on projections that exclude migration from 1960, age 0-79 (thousands and share of actual population)

	thousands	%
BE	1,204	12
BG	-1,010	-14
CZ	-19	0
DK	346	7
DE	12,352	16
EE	106	8
IE	158	4
EL	:	:
ES	5,555	13
FR	10,047	17
IT	1867	3
CY	:	:
LV	:	:
LT	-42	-1
LU	:	:
HU	46	0
MT	:	:
NL	1,412	9
AT	1139	14
PL	-1731	-5
PT	-2,144	-21
RO	:	:
SI	:	:
SK	-182	-3
FI	-243	-5
SE	1,226	14
UK	2,671	5

For ES, the starting year is 1971 rather than 1960. The data necessary for this analysis was not available for EL, CY, LV, LU, MT, RO and SI.

Source: D. Philipov and J. Schuster, see note (51), (Table 5)

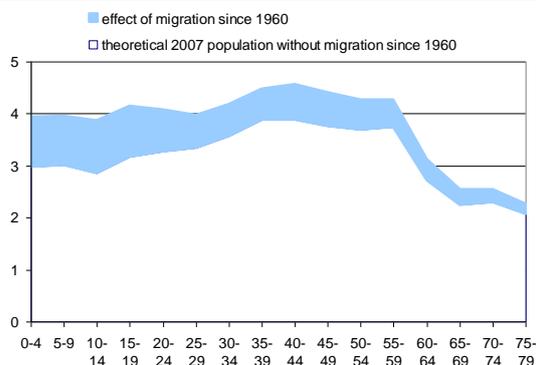
The population of Germany and France has increased by 16% and 17% respectively as a result of migration. An increase of more than 10% can also be noted in Belgium, Spain, Austria and Sweden, whereas in the United Kingdom migration has only resulted in a 5% increase in total population. Portugal (-21%) and Bulgaria (-14%), on the other hand, would have had a larger population without migration. In the case of Italy, recent immigration has compensated for the effects of emigration losses at the beginning of the period under review.

⁽⁵²⁾ Data are from D. Philipov and J. Schuster 'Effect of migration on population size and age composition in Europe', 2010, at http://www.oeaw.ac.at/vid/download/edrp_2_10.pdf, following 'method 2'; the source for the foreign population in the Graphs is Eurostat (online data code migr_pop1_ctz)

Graphs II.2.1-5 illustrate the impact of migration across the age range of five selected countries, representing five different types of effects that migrants have had on the populations of EU Member States.

France (Graph II.2.1) has been receiving migrants for a long time, and their impact is particularly visible in the younger age groups which, in the absence of immigration would be about 25 % smaller. In 2007, the actual population was about 60.5 million; had there been no migration, it would have been only 50.5 million. Of the 10 million difference caused by migration since 1960, 3.5 million is made up by the non-nationals in 2007; the outstanding 6.5 million are a wider demographic impact taking into account the immigrants' children and grandchildren⁽⁵³⁾. Moreover, the difference is larger at the younger age groups. The vast majority of these additional young people are French nationals, whereas in the older age groups immigrants are much less likely to have acquired French citizenship.

Graph II.2.1: France, population without migration since 1960 and migration effect, by age group, 2007 (millions)



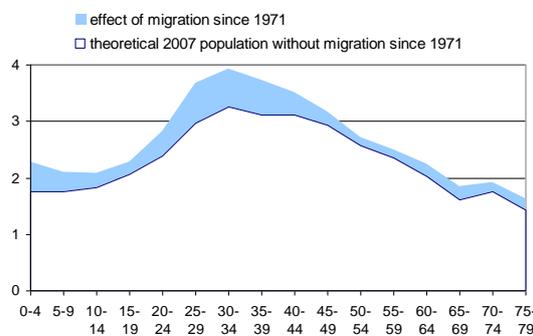
The effect of migration since 1960, coloured area, is estimated as the difference between the actual 2007 population and the population projected from 1960 to 2007 using only natural growth.

Source: D. Philipov and J. Schuster; Eurostat; see note (51)

Spain (Graph II.2.2) presents a very different picture, due to the fact that it has only recently experienced large-scale immigration. As a result, the population increase resulting from immigration is concentrated in the working-age population. Most of the additional population resulting from migration since 1971 (some 5.6 million) is made up of foreign nationals, although there are also a

few additional people at very young ages, representing the children of recent immigrants.

Graph II.2.2: Spain, population without migration since 1971 and migration effect, by age group, 2007 (millions)

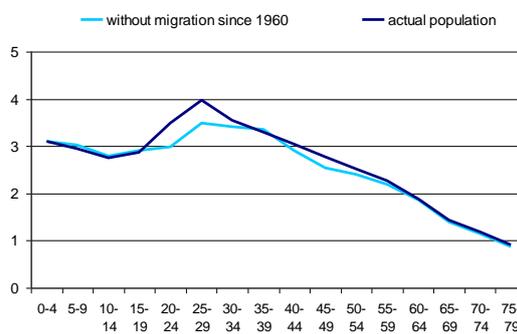


The effect of migration since 1971, coloured area, is estimated as the difference between the actual 2007 population and the population projected from 1971 to 2007 using only natural growth.

Source: D. Philipov and J. Schuster; Eurostat; see note (51)

Ireland (Graph II.2.3⁽⁵⁴⁾) has been traditionally an emigration country, but in recent years – before the recession – it experienced a significant inflow of migrants, including Irish nationals returning to their country. As a result, the working-age population is significantly larger than it would have been in the absence of migration. In the youngest age groups, however, past emigration has left a small deficit. The 2008 recession has dampened the effect of immigration to Ireland, as many foreigners have left the country.

Graph II.2.3: Ireland, population without migration since 1960 and migration effect, by age group, 2007 (100,000s)



The effect of migration since 1960, dashed area, is estimated as the difference between the actual 2007 population and the population projected from 1960 to 2007 using only natural growth.

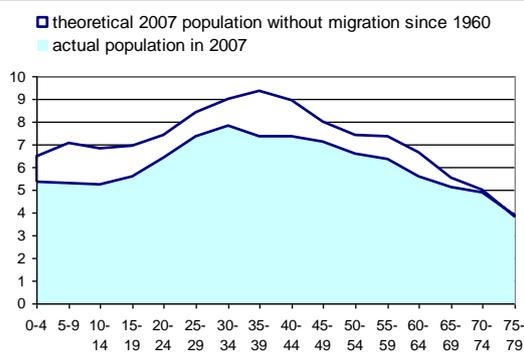
Source: D. Philipov and J. Schuster; see note (51)

⁽⁵³⁾ This does not represent an estimate of the number of children and grand-children of immigrants since 1960.

⁽⁵⁴⁾ A line graph has been used to make show that the lines representing the actual and hypothetical populations cross.

Portugal's population today is significantly smaller than it would have been in the absence of migration (Graph II.2.4). In 2007, the total population was slightly over 10 million; if there had been no migration, it would have been well over 12 million. Portuguese nationals represent the largest group of foreigners in Luxembourg and France. The effect of emigration is visible across almost the entire age range of the population, with the exception of the very old age group.

Graph II.2.4: Portugal, actual population and population without migration since 1960, by age group, 2007 (100,000s)



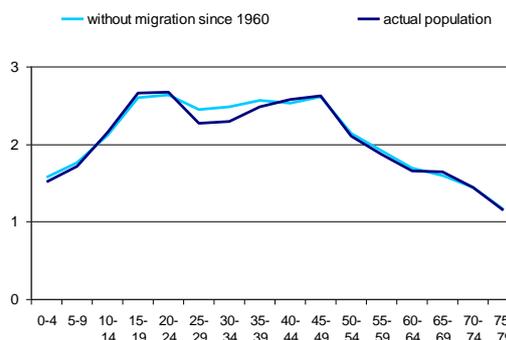
The effect of migration since 1960, white area above, is estimated as the difference between the population projected from 1960 to 2007 using only natural growth and the actual 2007 population.

Source: D. Philipov and J. Schuster; Eurostat; see note (51)

Some Central and Eastern European Member States have recently become emigration countries on a significant scale. Lithuania (Graph II.2.5) is a case in point. Emigration resulted in a population deficit among the prime working-age groups, which also led to fewer children being born in the country.

Like Lithuania, Bulgaria, Latvia and Romania have experienced a decade of large population losses also due to the emigration of young adults.

Graph II.2.5: Lithuania, population without migration since 1960 and migration effect, by age group, 2007 (100,000s)



The effect of migration since 1960, dashed area, is estimated as the difference between the population projected from 1960 to 2007 using only natural growth and the actual 2007 population.

Source: D. Philipov and J. Schuster; see note (51)

2.2. INTEGRATION OF MIGRANTS AND THEIR DESCENDANTS ACROSS GENERATIONS

This section presents new data on the second- and third-generation migrants. The data from the 2008 ad-hoc module of the EU Labour Force Survey⁽⁵⁵⁾ allows estimating the education levels and labour market outcome by place of birth of the respondent and their parents. The data from the Eurobarometer 346, limited to EU-27 citizens, allows estimating the feeling of belonging to a minority group and the knowledge of foreign languages by place of birth of the respondents and of their parents and grandparents.

The tables below mainly compare current foreign-born with current children of foreign-born migrants, both of prime working age (25-49 or 25-54). This is a comparison between two different cohorts; the children of the current working-age foreign-born residents may behave differently when they will be of working age.

2.2.1. Second-generation migrants

This sub-section focuses on the traditional, broad definition of second-generation migrants, as anyone who was native-born, but who has at least one parent born in another country, including another EU Member State. However, a special

⁽⁵⁵⁾ In 2008 the Labour Force Survey included an ad-hoc module which also covered the place of birth of the respondents' parents. Data are available for most Member States although they are relevant and reliable for only a few.

case is made for people whose parents were born in another EU-27 Member State. The analysis covers labour market outcomes.

The percentage of people aged 25-54 is only significantly high in Belgium, France, Italy, the Netherlands, Austria and the United Kingdom⁽⁵⁶⁾. In other countries labour market outcome statistics, especially for unemployment, generally lack the necessary reliability.

Globally, employment rates of second-generation migrants converge towards those with native-born parents. However, this convergence is hampered by persisting high unemployment.

Unemployment

Unemployment rates⁽⁵⁷⁾ of the foreign-born are always higher than those of the native-born with native-born parents. This applies to both sexes.

Table II.2.2: Unemployment rates of women aged 25-54 by place of birth, own and of parents, 2008

	Born abroad	Native-born with parents born		
		abroad		native
		total	in EU-27	
BE	14.1	12.8	10.2	4.5
CZ	10.6	10.9	11.6	5.1
ES	15.1	21.5	22.1	10.8
FR	12.8	8.9	:	6.6
IT	11.3	(7.3)	:	7.5
LU	5.5	(5.4)	(5.6)	(3.0)
NL	6.0	(2.8)	:	2.1
UK	5.5	4.6	3.6	3.2

Parents are considered as born abroad when at least one parent is. See also footnotes 55 and 56.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey ad hoc module 2008 (online data code: lfso_08cobsp)

Among both women and men, unemployment is high even at the second generation, although in France and the United Kingdom it is substantially lower (Table II.2.2 and II.2.3). Among women in Spain, it is higher at the second generation.

⁽⁵⁶⁾ Most of the second-generation migrants in Estonia, Latvia and Slovenia are the result of exceptional historical events. The data from Germany, Finland and Sweden are not reliable due to the high non-response rate. In addition, Germany does not collect information on country of birth in the Labour Force Survey. In the 2008 LFS ad-hoc module, citizenship rather than country of birth was surveyed for the respondents' parents. Therefore, these countries are excluded from the analysis.

⁽⁵⁷⁾ The Unemployment Rate is the ratio between those seeking employment and the total labour force. The Employment Rate is the ratio between the employed and the total populations. As such, the two rates are not complementary (they do not add up to 100).

Unemployment for the native-born with foreign-born parents is still far higher than for those with native-born parents.

Table II.2.3: Unemployment rates of men aged 25-54 by place of birth, own and of parents, 2008

	Born abroad	Native-born with parents born		
		abroad		native
		total	in EU-27	
BE	14.0	12.1	8.9	3.3
CZ	4.7	5.0	5.5	2.6
ES	14.3	10.7	10.6	7.6
FR	11.1	8.9	:	4.4
IT	5.3	(4.7)	:	4.6
NL	5.0	(3.4)	:	(1.2)
AT	5.5	(4.8)	:	2.1
UK	6.0	4.7	3.8	3.6

Parents are considered as born abroad when at least one parent is. See also footnotes 55 and 56.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey ad hoc module 2008 (online data code: lfso_08cobsp)

Employment

Employment rates improve from the first to the second generation.

Table II.2.4: Employment rates of women aged 25-54 by place of birth, own and of parents, 2008

	Born abroad	Native-born with parents born		
		abroad		native
		total	in EU-27	
BE	53.4	62.2	66.3	79.0
CZ	68.8	70.8	70.0	75.6
IE	66.2	73.2	72.9	70.2
EL	55.7	55.9	50.0	62.9
ES	65.9	60.4	61.3	66.0
FR	58.8	74.9	78.7	80.5
IT	56.7	67.5	68.6	60.9
CY	78.7	73.9	76.9	76.4
LU	68.9	72.4	71.6	69.5
HU	68.0	73.1	74.3	67.9
NL	62.5	83.4	83.5	83.5
AT	70.8	78.8	80.7	82.6
PL	(65.1)	68.8	59.7	70.7
PT	78.5	81.9	:	76.0
SK	81.4	79.6	81.1	72.8
UK	62.6	75.1	77.5	77.8

Parents are considered as born abroad when at least one parent is. See also footnotes 55 and 56.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey ad hoc module 2008 (online data code: lfso_08cobsp)

Among the women, data from the Netherlands show the fastest convergence; second generation foreigners have the same employment rates as those with native-born parents (Table II.2.4).

Among other countries with many second-generation immigrants, a fast convergence is registered in France, Austria and the United Kingdom. In Belgium, on the other hand, employment rates remain low for the second generation. In Italy, second generation migrant women have higher employment rate than native-born with native-born parents.

Table II.2.5: **Employment rates of men aged 25-54 by place of birth, own and of parents, 2008**

	Born abroad	Native-born with parents born abroad		
		abroad		native
		total	in EU-27	
BE	76.6	76.9	82.1	90.2
CZ	88.8	88.1	87.2	92.4
DK	81.7	89.4	:	93.0
IE	85.9	87.4	86.8	86.7
EL	93.9	84.3	75.9	90.5
ES	80.4	80.7	79.9	85.3
FR	81.4	84.7	86.0	90.5
IT	89.0	89.8	89.5	87.0
CY	83.9	84.6	81.3	93.8
LU	88.8	92.1	92.3	92.2
HU	87.4	79.3	77.8	80.9
NL	82.1	90.8	90.4	95.0
AT	85.1	89.7	92.2	92.1
PL	88.5	78.7	79.7	83.9
PT	89.2	80.7	:	87.8
RO	81.4	97.3	:	87.8
SK	87.1	87.8	89.6	85.9
UK	84.1	86.7	86.9	88.5

Parents are considered as born abroad when at least one parent is. See also footnotes 55 and 56.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey ad hoc module 2008 (online data code: lfso_08cobsp)

The patterns observed for women also apply to men, although foreign-born men have higher employment rates and a smaller gap compared to native-born than women. Here employment rates rise fast in the second generation in The Netherlands and the United Kingdom (Table II.2.5). In Belgium, there is hardly any improvement, except for the children of those born from other EU-27 Member States. In Italy, first and second generation migrants have higher employment rate than native-born with native-born parents.

2.2.2. Second-generation migrants from non-EU countries

This sub-section focuses on 'non-EU-born', i.e., the residents who were born outside EU-27 as well as to EU-born with parents born outside the EU-27. The focus on the non-EU-born was chosen because their integration is perceived as being

relatively difficult. In addition, the analysis focuses on education in addition to employment. This is because immigrants from non-EU-27 countries tend to have low education rates, and more specifically high rates of low education (ISCED 0-2).

The age group used in the comparisons for the detailed country analysis is restricted to 25-49. In analysing the education attainment, this narrow age group limits the influence of trends in education; in analysing the employment rates, it serves to remove the influence of late-joining and early-exiting from the labour market.

The percentage of people aged 25-49 born in EU-27 with one or both parents born outside EU-27 is significant in only a few countries, primarily Belgium, France, the Netherlands, Austria and the United Kingdom; these countries are the focus of analysis below (Graph II.2.6).

It must be underlined that the population born outside the EU is very diverse. The differences between countries are in part due to the different composition of the foreigners' origins.

Globally, education rates of the non-EU-born appear to converge fast after one generation; the convergence is slower for employment rates.

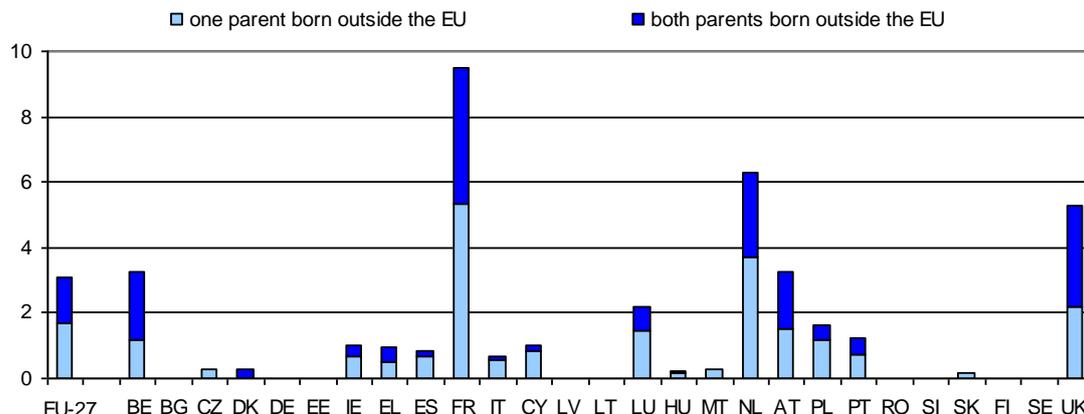
Education

For reasons explained above, the analysis below focuses on the share of the population with low educational attainment (ISCED 0-2).

The education of those with non-EU-born parents is much higher than that of non-EU-born people with the exception of Spain, Italy and Portugal, where there are relatively few people with non-EU-born parents (Tables II.2.6 and II.2.7).

The gap between the non-EU-born and the EU-born with both EU-born parents is almost 15 percentage points for the women and over 12 for the men. The EU-born with one non-EU-born parent tend to have an even lower share of low education, that is, even better education, than those with both parents born in the EU; this is the case in all reported Member States for the men and all except Belgium, the Czech Republic and France for the women.

Graph II.2.6: Resident population aged 25-49 born in EU-27 by place of birth of parents, 2008 (%)



The bars for Germany, Finland and Sweden are omitted because they are affected by very high rates of non-response; the bars for Estonia, Latvia, Lithuania and Slovenia are omitted because of the exceptional nature of their second-generation immigrants. The EU figures are computed only on the Member States shown.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey ad hoc module 2008

These EU-level results mask large differences among individual member States. Among Member States with large second-generation immigrant populations, the education gap is positive in Belgium, France, the Netherlands and Austria and negative in the United Kingdom. (Table II.2.6).

Table II.2.6: Women aged 25-49 with ISCED 0-2 level of education by place of birth, own and of parents, 2008 (%)

	Non-EU born	Born in the EU		
		Parents born outside the EU		
		2	1	neither
EU-27	38.1	23.6	18.2	23.4
BE	39.9	33.8	24.1	16.6
CZ	18.2	:	(14.4)	7.2
EL	42.7	(35.8)	(20.4)	24.2
ES	42.1	54.3	26.9	35.3
FR	43.4	25.2	21.3	20.1
IT	44.5	:	14.8	33.9
LU	22.3	(3.5)	:	29.0
NL	41.5	25.1	15.1	18.2
AT	40.4	29.1	20.0	13.6
PT	47.7	72.1	30.0	62.2
UK	22.2	17.1	13.8	23.4

See footnotes 55 and 56.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey ad hoc module 2008

Education rate convergence for women is slow in Austria and, especially, Belgium. Here the lower education of people with one non-EU-born parent may partly explain their employment patterns (see Tables II.2.8 and II.2.9).

Table II.2.7: Men aged 25-49 with ISCED 0-2 level of education by place of birth, own and of parents, 2008 (%)

	Non-EU born	Born in the EU		
		Parents born outside the EU		
		2	1	neither
EU-27	38.6	26.4	19.5	26.2
BE	37.4	34.3	20.6	21.9
IE	9.0	:	(17.9)	26.9
EL	61.0	(31.5)	(22.2)	31.3
ES	44.9	27.2	28.4	41.8
FR	35.5	29.4	17.7	21.2
IT	55.4	62.6	34.2	42.1
NL	42.6	29.4	18.3	20.7
AT	28.8	33.4	5.7	6.2
PT	49.4	51.6	59.2	71.6
UK	17.4	20.9	19.8	22.3

See footnotes 55 and 56.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey ad hoc module 2008

Employment

Similar results are found when analysing the employment rates. In almost all Member States, the employment rate of the non-EU-born population is substantially lower than for the EU-born with EU-born parents (Table II.2.4 and II.2.9); at EU-27 level this gap is over 13 percentage points for the women and 6 for the men.

- Among the EU-born, the employment gap between those with two non-EU-born parents and those with both parents born in the EU is about 7 percentage points for the women and 7.5 for the men; in other words, at the second generation, most of the women's employment gap between EU-born and non-EU-born

disappears. On the other hand, for the men the (smaller) gap actually increases at the second generation when both parents are born outside the EU; it must be considered that male migration is often employment-driven.

- Furthermore, women with one non-EU-born parent have even higher employment rates than those with both parents born in the EU. Among the men, the employment rates for those with one non-EU-born parent are lower than those with both parents born in the EU; however, the gap is very small.

Table II.2.8: Employment rates of women aged 25-49 by place of birth, own and of parents, 2008

	Non-EU born	Born in the EU		
		Parents born outside the EU		
		2	1	neither
EU-27	59.7	66.4	76.7	73.2
BE	46.3	41.5	75.5	80.1
CZ	63.1	:	82.1	73.7
IE	61.7	(51.6)	76.4	71.3
EL	54.8	62.7	73.4	65.0
ES	67.0	33.0	62.0	67.8
FR	52.7	64.0	76.5	81.1
IT	56.9	60.8	66.4	61.7
CY	82.4	:	(69.8)	78.0
LU	48.2	(77.4)	77.9	73.2
HU	68.1	:	(74.4)	67.7
NL	58.4	79.1	87.4	85.2
AT	65.8	74.1	77.5	83.4
PL	67.1	81.3	77.1	72.9
PT	80.7	80.8	78.1	77.8
SK	(72.1)	:	(69.1)	72.9
UK	56.8	69.3	78.5	77.7

See footnotes 55 and 56.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey ad hoc module 2008

Children of non-EU-born have higher employment rates than non-EU-born immigrants especially in France, the Netherlands, Austria and the United Kingdom; less so in Belgium and Austria. Interestingly, among children of non-EU-born, low employment rates in Belgium contrasts with very high rates in the neighbouring Netherlands (Table II.2.9).

Table II.2.9: Employment rates of men aged 25-49 by place of birth, own and of parents, 2008

	Non-EU born	Born in the EU		
		Parents born outside the EU		
		2	1	neither
EU-27	82.7	81.0	86.8	88.6
BE	69.3	60.9	77.7	90.6
CZ	89.2	(100.0)	97.2	92.7
DK	88.0	(77.7)	:	93.3
IE	79.5	(78.8)	87.9	87.5
EL	95.4	89.7	83.8	91.2
ES	79.9	72.2	77.1	85.7
FR	81.4	79.3	87.2	90.7
IT	89.5	90.2	87.3	87.0
CY	77.3	:	92.0	93.8
LU	71.5	(83.1)	90.4	92.5
NL	81.3	89.5	93.3	95.5
AT	84.4	82.7	86.4	93.5
PL	83.9	74.3	80.9	86.1
PT	87.9	83.2	82.4	88.6
UK	81.0	84.6	89.0	89.6

See footnotes 55 and 56.

Source: Eurostat, EU Labour Force Survey ad hoc module 2008

2.2.3. Do people of foreign descent feel that they belong to a minority?

Many migrants feel that they are part of a minority group or that they are perceived by others as belonging to a minority. In the Eurobarometer survey, 32.2% of foreign-born and only 7.4% of native-born residents felt that they belonged to a minority group. Similar differences applied to those who felt they were perceived by others as belonging to a minority.

Over the generations, do people of foreign descent feel progressively more integrated? Although the concept of integration is difficult to define, the Eurobarometer responses provide some indication of the extent to which integration is perceived to be taking place.

Feelings of belonging to a minority group vary significantly depending on where people and their parents and grandparents were born (Table II.2.10). The summary table presents findings for groups of people who are first-, second- or third-generation migrants. The largest proportion of respondents who feel they belong to a minority (34.3%) is found among those who were born abroad, as were their parents and grandparents. The lowest proportion (6.6%) is for those who were born in the country of residence as were their parents and grandparents. The cases in between show an almost linear relationship between ancestry and the feeling of belonging to a minority.

Table II.2.10: EU nationals feeling that they belong to a minority or majority group by ancestry, 2010 (%)

	Feeling of belonging to a:	
	majority group	minority group
Respondent foreign born?		
Yes	50.7	32.2
No	76.2	7.4
Parents and respondent foreign born?		
Both parents foreign born, resp. native-born	58.2	23.6
One parent foreign born, resp. native-born	71.9	12.4
Grandparents, parents and respondent foreign born?		
Two or more grandparent foreign born, respondent and parent native-born	74.3	10.2
All grandparents native born	76.9	6.6

Source: Eurobarometer, EBS 346

Among native-born respondents with both parents born abroad, 23.6% felt that they belong to a minority, while only 12.4% of those with only one parent born abroad felt so. 10.2% of native-born respondents with native-born parents and two or more foreign-born grand-parents felt that they belonged to a minority group.

Respondents were also asked if they felt that others perceived them as belonging to a minority group. The percentages follow a similar pattern to that shown in Table II.2.10.

2.2.4. Foreign descent and languages

The same pattern applies to language proficiency. According to the Eurobarometer 346, among the foreign-born population in the EU, 75% speak a foreign language, compared to 45% of those born in the country of residence. Of those with one foreign-born parent (but not foreign born themselves), 65% speak another language. Among those with foreign-born grandparents (but not themselves or their parents) about 60% speak another language, which is well above the average for those who were not born abroad. Positive aspects of having foreign roots, such as speaking other languages, tend to last longer over the generations than do feelings of belonging to a minority group.

The findings concerning education levels, employment rates, feeling of belonging to a minority group and speaking foreign languages point to a progressive integration of migrants by the third generation. At the second generation, integration in terms of education levels is more advanced than in terms of employment. Further

study may be required to assess the integration of different migrant groups/ethnicities in countries with different policies. In addition, many third-generation migrants in the EU come from countries that now belong to EU-27. In the future, a larger proportion of new Europeans may be descendants of migrants from outside Europe, and their integration patterns could be different from those observed here.

Box II.2.1: Are there many irregular migrants?

Official statistics aim to cover all migrants. However, not all Member States are able to report fully on irregular migrants.

The Clandestino⁽¹⁾ project has estimated the number of 'irregular' residents and workers in several EU Member States, drawing on records from border-enforcement agencies, police, labour inspections, regularisation exercises and NGOs.

The project also yielded broad and patchy breakdowns by gender, occupational status and sector, and main geographical areas. The reliability of this information in no way matches that of the wealth of the documentation that official statistics provide mainly on regular foreign residents.

In 2008, an estimated 31 million foreigners lived in EU-27 Member States, comprising 11.5 million citizens from other EU Member States and 19.5 million non-EU nationals.

⁽¹⁾ The project was funded by the EU. See <http://irregular-migration.hwwi.net/Home.6177.0.html>

Most irregular residents are non-EU-nationals. The Clandestino project estimated that between 1.9 and 3.8 million people lived 'irregularly' in EU-27, accounting for between 7% and 13% of estimated foreigners⁽²⁾. A few may have been included in official statistics.

The number of irregular immigrants appears to have been declining in recent years, mainly because many are nationals of countries that have joined the EU. As restrictions to the freedom of movement have been gradually eased, many have found that their situation has been regularised. Also, periodically, governments allow the regularisation of immigrants who have entered the country clandestinely. Hence the number of illegal immigrants fluctuates considerably from one year to the next.

⁽²⁾ The percentages are computed over the total number of non-nationals from official statistics. The comparison between official data and Clandestino estimates is undermined by partial coverage overlap and the low reliability of Clandestino.

2.3. HOW MIGRANTS CAN SHAPE FUTURE EU POPULATIONS

Immigration is generally expected to continue to be an important determinant of population trends in the EU, notably as the working-age population starts to shrink from 2014.

2.3.1. Migrants and their descendants in the future

On the basis of the migration assumptions used in the latest (2008) population projections by Eurostat⁽⁵⁸⁾ the total population in 2060 would be 91 million people larger than it would have been in the absence of migration. Due to immigration, the population projection indicates that, in 2060, Europe's population is projected to be slightly larger than today, even though the number of deaths in the EU is expected to exceed the number of births.

⁽⁵⁸⁾ see http://epc.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, online data codes proj_08c.

Under these assumptions about future immigration used in the population projections, the number of people of foreign background (either born abroad or the children of foreign-born parents) is projected to increase significantly.

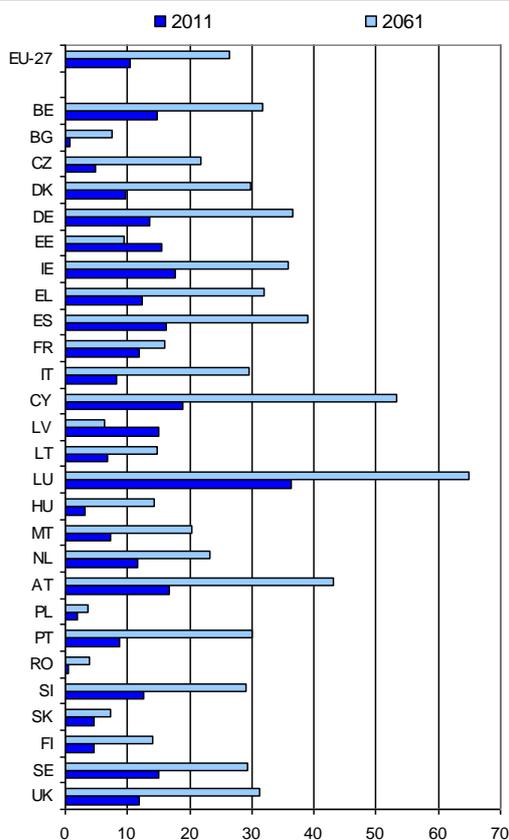
According to the *ad-hoc* module of the EU Labour Force Survey implemented in 2008 (see also Graph II.2.7), 12.7% of the EU residents aged 15-74 were foreign-born or had at least one foreign-born parent.

According to a research study⁽⁵⁹⁾, in 2060 this group may more than double and exceed 25% of the population (Graph II.2.7) across all ages.

⁽⁵⁹⁾ See G. Lanzieri, 'Fewer, older and multicultural? A projection of the populations of the European Union Member States by foreign/national background'. Paper for the European Population Conference, Vienna, 1-4 September 2010

<http://epc2010.princeton.edu/download.aspx?submissionId=100315>

Graph II.2.7: Projected foreign-born population and their descendants, 2061 (%)



FR: Metropolitan France.

Source: Model 1 in Lanzieri G. (2010) see note (59)

According to the same projections, the proportion of people of foreign background may vary substantially across Member States. In several countries, it would largely exceed 25% of the population, thereby increasing the number of EU residents with foreign ancestry.

In addition, among young adults the proportion of first and second generation immigrants is projected be far greater than today.

2.3.2. The potential supply of migrants

EU-27 is host to about one fifth of world migrants according to estimates by the Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty⁽⁶⁰⁾ (Table II.2.2).

Table II.2.11: Foreign-born population by world area of residence (millions and share of foreign-born)

	Number of foreign-born	
	Millions	%
EU-27	34.7	19.8
Europe, other	25.3	14.4
US + Canada	40.4	23.0
America, other	6.1	3.5
Oceania	5.1	2.9
Asia	48.2	27.4
Africa	16.0	9.1
Total	175.7	100.0

Source: Global Migrant Origin Database

The 34.6 million foreign-born in the various EU-27 Member States include some 15 million who were born in another Member State (see Table I.5.3).

Europe is likely to continue to attract migrants. The supply will depend to some extent on economic and political developments in home countries.

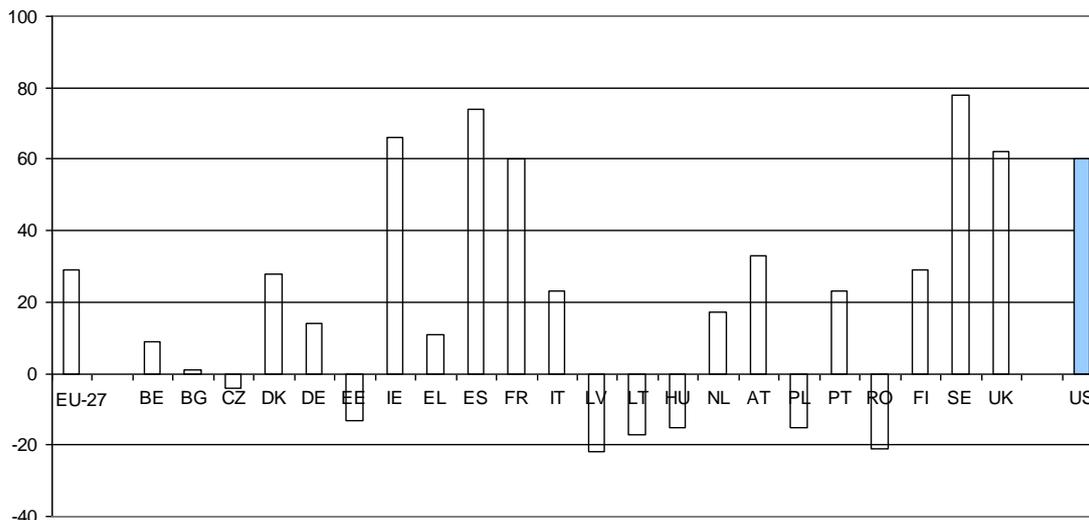
There are, however, signs that the potential for further migration into the EU will not cease in the near future. In a recent world-wide survey of people's intention to migrate if the opportunity arose, many more people declared that they would migrate to an EU Member State than would emigrate.

Gallup collected data on intentions to move permanently out of a country if the opportunity arose. The survey⁽⁶¹⁾ was carried out between 2007 and 2010 among respondents in most world countries. Graph II.2.8 indicates the net migration that would be observed if all the expressed interest in migrating materialised and people moved to their target countries. The Graph shows the degree of attractiveness of EU Member States and the potential for population increase through migration.

⁽⁶⁰⁾ At <http://www.migrationdrc.org/>. The figures differ from those presented in Part I since they refer to a different year and are based on a different methodology.

⁽⁶¹⁾ See <http://www.gallup.com/poll/142364/Migration-Triple-Populations-Wealthy-Nations.aspx#1>

Graph II.2.8: Theoretical net migration (% of the population aged 15 or over)



The theoretical net migration is the expected increase that would occur if all those who expressed their wish to migrate to a specific country do so.

Source: Gallup, see <http://www.gallup.com/poll/142364/Migration-Triple-Populations-Wealthy-Nations.aspx#2>

The most attractive destinations include many EU Member States. Almost all of them project gains from the interest expressed in migrating. Generally speaking, EU-15 Member States (members before 2004) tend to be prospective migrant destinations, whereas newer Member States tend to be sources of emigrants.

Across the world, a small number of countries are at the top of the list of those expecting to gain from immigration, the largest being Canada (+160%) and Australia (+150%). While the United States attracts more migrants than the EU as a whole, some of the larger EU-27 countries are just as attractive as the United States in proportion to their adult populations.

The increase in migration recorded at the start of the 21st century, and which may continue, is not the only driver of increased diversity. The number of people of foreign descent – first or second generation – is expected to grow on account of the current, large migrant cohort of childbearing age. The proportion of people of foreign descent will depend on continuing migration flows and the degree to which young migrants intermarry with the host population⁽⁶²⁾. In turn, migration flows will depend on the political, social and economic situation in other countries, as well as the capacity of EU Member States to integrate migrants.

⁽⁶²⁾ The higher fertility and mortality rates of migrants are an additional, albeit less important, factor.

3. MOVING INTO AND ACROSS THE EU

In the early years of the European Economic Community, citizens of Member States migrated across Europe for long periods, in many cases for life. They were often forced out of their countries by poverty and joblessness. They were mostly men, although some migrated with their families. They were generally moving from the south and provided manpower for the industrial sectors in the north.

Gradually, as the early intra-European migrants were settling and integrating into the populations they had joined, different groups and types of migrants began to emerge.

Firstly, the origins and destinations of the main flows changed. In 2008 nationals of non-EU-27 outnumbered EU nationals by more than 50% (Graph I.4.4). Within the EU, almost every enlargement has brought a wave of migrants from joining Member States into the other Member States. Earlier sources of migration, mostly Mediterranean countries, including Italy and Spain, are now characterised by large-scale net migration. In relative terms, perhaps the most notable change occurred in Ireland, which became a pole of attraction for migrants, although the 2008 recession reversed the trend in 2009.

Secondly, women are now much more likely to migrate than in the past. In some cases, they move simply to join a spouse who has already migrated, under family reunification schemes, but many more women are migrating to take up service sector jobs in the receiving countries.

Over the same period, the number and percentage of migrants in the population have also increased.

Thirdly, and most importantly, mobility within Europe has become increasingly dominated by people moving for short periods of time. Most of the new mobile population are young and well educated. It is not that they are being forced out of their countries of origin, rather that they are being attracted by opportunities elsewhere. They move independently or on secondment from their companies. Like their predecessors, most of this new mobile population are men.

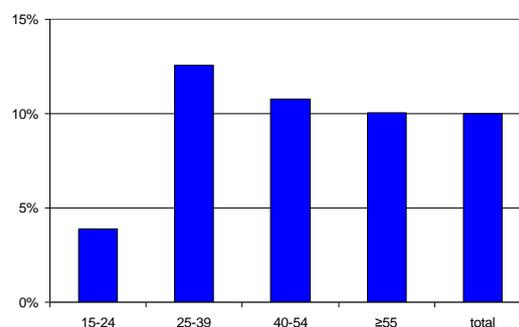
Official statistics are not designed to study short-term mobility since people who move for less than one year are usually excluded. The indicators used

in this section come from *ad-hoc* Eurobarometer surveys⁽⁶³⁾.

While only 2%⁽⁶⁴⁾ of EU citizens currently live in another Member State, many more have had experiences of living abroad in the past. Some 10% of the Eurobarometer respondents had lived and worked in another Member State (Graph II.3.1).

Also, most people experience work abroad as young adults in their twenties and thirties. Despite the fact that older citizens have had more time to accumulate experiences abroad, fewer of them have taken advantage of the opportunity to do so. If more young adults had worked and lived abroad in the past century, larger numbers of older people would be expected to have recorded work experience abroad in recent surveys. The Eurobarometer results below demonstrate that this was not the case.

Graph II.3.1: EU nationals who have lived and worked abroad in the past by age group, 2009 (%)



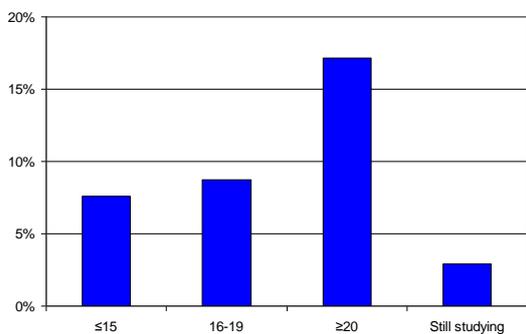
Source: Eurobarometer, EBS 337

There are similarly striking and telling differences by educational level. The Eurobarometer survey analysed the data with reference to the age at which respondents left full-time education.

⁽⁶³⁾ For a description of the Eurobarometer survey, see Chapter II.1

⁽⁶⁴⁾ This percentage is taken from official statistics. Since people who are abroad on short stays are largely excluded, 2% (about 12 million people) is an underestimate of the amount of the movement of citizens to other Member States.

Graph II.3.2: EU nationals who have lived and worked abroad in the past by group of age at end of full-time education, EU-27, 2009 (%)



Source: Eurobarometer, EBS 337

Most EU citizens who have had experience of work mobility are well educated. This contrasts with the relatively low level of education of (longer-term) migrants when compared to nationals (see Part I, Chapter 5.4). Similarly, striking differences are found by occupational level: managers and self-employed workers are much more likely to be mobile. Again, given that the profiles are rather different from those of current migrants, it can be concluded that most of the periods of work experience abroad were short.

The Eurobarometer survey used in Graphs II.3.1 and II.3.2 yielded similar results when EU citizens were asked about periods of study abroad and the experience of residing abroad without studying or working.

Unlike more traditional patterns of migration, these new short-term forms of mobility do not enable people to leave difficult situations in their own countries. Rather, they seem to offer short-term opportunities for professional and personal development abroad. The new mobility is driven more by ‘pull’ rather than ‘push’ factors.

3.1. ANCESTRY AND LIFE CHOICES

A distinction has been made between traditional, long-term migration and the more recent phenomenon of shorter-term mobility. A further distinction is made in this section between ‘ancestry’ and ‘life choices’ as factors determining European connectedness.

The term ‘life choices’ is used, for example, to describe individuals who are living or have lived with a foreign spouse and/or own a property abroad. These are considered as indicators of the

propensity for connectedness to other countries that are linked to mobility

Ancestry

An EU citizen is ‘Borderless by ancestry’ if s/he

- was born abroad, or
- has at least one parent who was born abroad, or
- has at least one grandparent who was born abroad.

The aggregate ‘Borderless Europeans by ancestry’ used in this section includes anyone who matches one or more of the above criteria and who had at least one grandparent who was born as a non-national of the country where s/he (the grandchild) resides.

Life choices

An EU citizen is ‘Borderless by life choice’ if s/he

- has worked abroad for at least three consecutive months, or
- has studied abroad for at least half a school year, or
- lives/had lived with a foreign-born spouse/partner, and/or
- owns a property abroad.

The aggregate ‘Borderless Europeans by life choice, no ancestry’ used in this section includes anyone who matches one or more of the above criteria and who does not meet the ancestry requirements (definition above). The purpose of this exclusion is to avoid overlapping categories.

3.1.1. Men are still more mobile

Whereas as many women as men have some cross-border ancestry, many more men than women have experience of cross-border life choices (Graph II.3.3).

Graph II.3.3: Borderless Europeans by ancestry and life choices/no ancestry by sex, EU-27, 2010 (%)



Source: Eurobarometer EBS 346, 2010

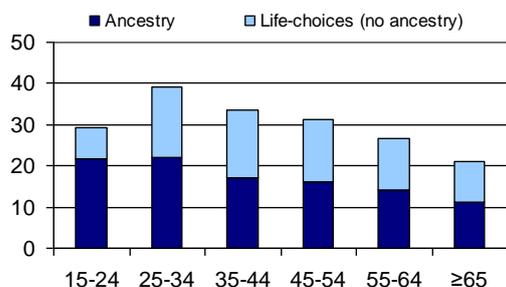
3.1.2. Young adults across borders

The findings of the above analysis by age of respondents reporting work experience abroad are further reflected in the analysis by age of ancestry and life choices as factors determining Europeans’ degree of connectedness.

It takes young EU nationals some time before they feel attached to other countries and at ease with crossing national borders. However, younger adults are found to have more opportunities for cross-border connections, suggesting that overall rates could rise in the future.

According to the Eurobarometer survey, the largest number of respondents with connections abroad is found among young adults, aged 25-34 (Graph II.3.4). This applies to connections both by ancestry and by life choice abroad.

Graph II.3.4: Borderless Europeans by ancestry and life-choices/no ancestry by age group, 2010, (%)



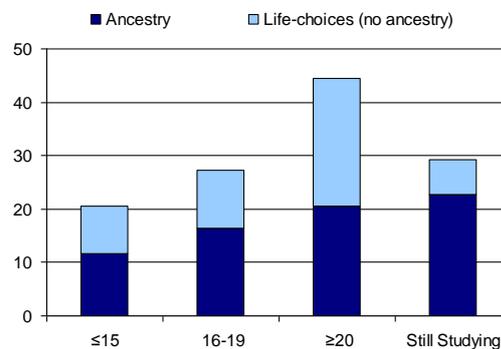
Source: Eurobarometer EBS 346

3.1.3. The better educated are more connected

Education plays an important role in cross-border experience. Better educated people are much more likely to seek experiences abroad.

The education factor is strongest for life choices, especially among respondents who are not connected by ancestry (Graph II.3.5). Of those who remained in education until age 20 or above, about one in four made important life choices connecting them to other countries. These scores are well above (double) the rates for those who studied until the age of 16 (one third higher). This finding applies to all high scores for life choices, the effect being stronger for those who have studied abroad.

Graph II.3.5: Borderless Europeans by ancestry and life-choices/no ancestry by age at end of full-time education, EU-27, 2010 (%)



Source: Eurobarometer EBS 346

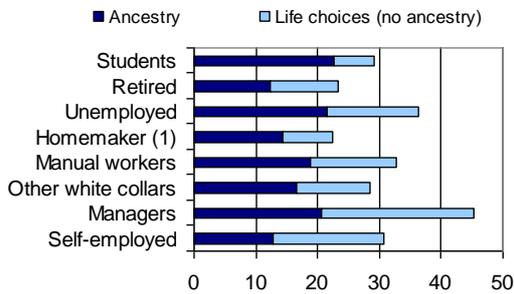
The link between education and cross-border experiences interacts with the age effect since the younger generations also display higher levels of educational attainment. The implication is that, in the future, the proportion of those with connections across borders will increase and extend into older age groups as a result of the ageing of the current young and connected generation, and due to increasing levels of education.

3.1.4. More cross-border connections for managers

Among the socio-occupational groups identified in the Eurobarometer survey, European managers seem more likely to have foreign connections than other groups (Graph II.3.6). Whereas they score relatively high on ancestry, they are far more likely to have made life choices abroad than respondents in other occupations. Manual workers and students are also relatively often of foreign ancestry; for manual workers, this may be explained by the characteristics of traditional migrants, their children and grandchildren.

Unemployed respondents tend to report a high incidence of foreign ancestry, which may in turn be explained by higher unemployment rates among migrants and their descendants. Students most frequently refer to foreign ancestry, although few of them were born in another country (6%), which is slightly below the overall proportion of those born in another country (7%). Many are the children of foreign-born parents.

Graph II.3.6: **Borderless Europeans by ancestry and life-choices/no ancestry by occupation, EU-27, 2010 (%)**



(1) 'Homemaker' refers to people without an occupation who look after the home.
Source: Eurobarometer, EBS 346

3.2. CONNECTEDNESS AND ATTITUDES

Respondents with ancestry or life-choice connections tend to behave and feel differently from other respondents. They are more likely to feel an attachment to other countries and to envisage moving abroad to work, study or to live. They are also more likely to feel that they belong to a minority, although this applies in particular to people of foreign ancestry.

3.2.1. Attachment to specific foreign countries and the EU

Respondents with foreign connections are more likely to feel attached to other countries as well as the EU, whether they are connected by ancestry or life choices.

Table II.3.1: **Attachment to specific foreign countries, EU-27, 2010 (%)**

Connected by ancestry	74
Connected by life choices	77
Neither	41
Total	51

Source: Eurobarometer EBS 346

Both ancestry and life choices make a difference when it comes to being attached to other countries, suggesting that experience and background have a lasting effect.

Table II.3.2: **Attachment to the EU, EU-27, 2010 (%)**

Connected by ancestry	50
Connected by life choices	55
Neither	51
Total	51

Source: Eurobarometer EBS 346

Both forms of connectedness also make little difference to feelings of attachment to the EU.

3.2.2. Likelihood of moving abroad

Many more respondents of foreign ancestry (23%) expect to move abroad compared to those without any foreign ascendants (6%).

Part of the explanation is that many of the respondents are of foreign ancestry 'by choice' insofar as they migrated to their current host country at an adult age and are, therefore, of foreign ancestry because they chose to move abroad. They are distinguished from those who were born in the host country of foreign ancestors and those who moved there with their families. People who are connected by life choices may be more likely to repeat the move abroad since they have already shown a readiness to cross borders.

Overall, respondents of foreign descent and/or having had experiences abroad are almost four times more likely than those not of foreign descent to consider moving abroad. Those connected by life choice (24%) are as likely as those connected by ancestry (23%) to move abroad (Table II.3.3).

Table II.3.3: **Likelihood of moving abroad in the future, EU-27, 2010 (%)**

	'Fairly or very likely'
Connected by ancestry	23
Connected by life choices	24
Neither	6
Total	11

Source: Eurobarometer, EBS 346

The high propensity to move (move again, in many cases) is a sign that in the past moving has proven to be a beneficial experience; it may be part of a wider history of mobility, or be explained by having a partner from another country, insofar as people may acquire a willingness to move to a partner's country.

4. FURTHER WAYS OF CONNECTING TO OTHER COUNTRIES

Moving abroad, or having a foreign partner/spouse, creates strong links with other countries. There are also other, less direct ways in which people develop connections across borders.

Some take up jobs in other countries while continuing to live in their own. In many such cases, they live near a border. Cross-border commuting is relatively common among the closely-linked countries in the centre-north of the EU (France, Germany and, especially, Belgium, Luxembourg and the Netherlands).

Other people feel attached to the culture of another country. They speak the language, follow its news, and spend holidays there regularly. This type of connectedness is far more widespread than for the links illustrated in previous chapter.

4.1. COMMUTING ACROSS BORDERS

There are about one million cross-border workers within the EU, representing 0.4% of the working population. They reside in one EU Member State and work in another. About five times as many people (roughly 1% of EU's resident nationals) declare that they have been cross-border workers at some time during their life ⁽⁶⁵⁾.

Most commuters live near a border in one country and have a job just across the border; they commute across the border daily or weekly. However, a few are in less common arrangements. These include seasonal workers, tele-workers, or people who divide their work across more than one location.

Graph II.4.1 sets out Labour Force Survey data, showing the percentage of workers who reside in each Member State while working in another, as well as the percentage of those who work in each Member State while residing in another.

As the Graph presents percentages, the main factor is the geographical size of the country. In smaller countries, people are more likely to live or work closer to a border and to seek opportunities on the other side.

The comparison of outgoing and incoming flows in each country provides an indication of the economic performance of a country in relation to its neighbours. Luxembourg displays a very high rate of cross-border commuting since a large proportion of its work force (37%) resides abroad, mainly in neighbouring Germany, France and Belgium.

Graph II.4.1: **Workers residing in another EU Member State and residents working in another EU Member State, among workers, 2009 (%)**



Values that fall outside the Graph are Belgium 2%; Estonia 2.7%; Luxembourg 37.1%; Slovakia 5.5%.

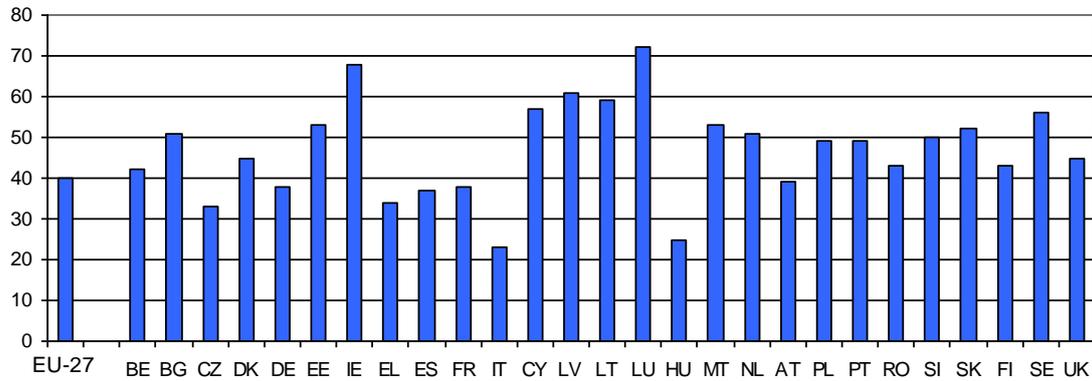
Source: Eurostat, EU Labour Force Survey

Other countries with a substantial proportion of workers residing abroad are: the Czech Republic, Austria and the Netherlands, which receive commuters from Slovakia and Belgium. In addition, Belgium, Denmark and Ireland are commuting destinations for French, Dutch, Swedish and British residents in the main.

Slovakia, by contrast, has the highest percentage of workers who work abroad (half of them commute to the Czech Republic). Far behind in second place

⁽⁶⁵⁾ See Eurobarometer EBS 337, November 2009

Graph II.4.2: EU nationals who have close friends who live abroad, 2010 (%)



Source: Eurobarometer, EBS 346

is Estonia, with many commuters to Finland; a close third is Belgium, with commuters to Luxembourg and the Netherlands.

4.2. PERSONAL AND CULTURAL CONNECTIONS ACROSS BORDERS

The Eurobarometer survey revealed that a substantial minority of respondents have either relatives (27%) or close friends (40%) abroad, or close friends of foreign origin in their own country (29%).

The prevalence of this type of cross-border connection is thus much higher than for the other forms of connectedness considered in the previous chapter, namely foreign ancestry and life choices.

Foreign ancestry is a major determinant of connectedness through friends and relatives (Table

II.4.1). Many of the respondents with foreign ancestry moved from abroad and left friends and relatives behind. In addition, they are more likely to be living in contact with communities that are joined by people from abroad.

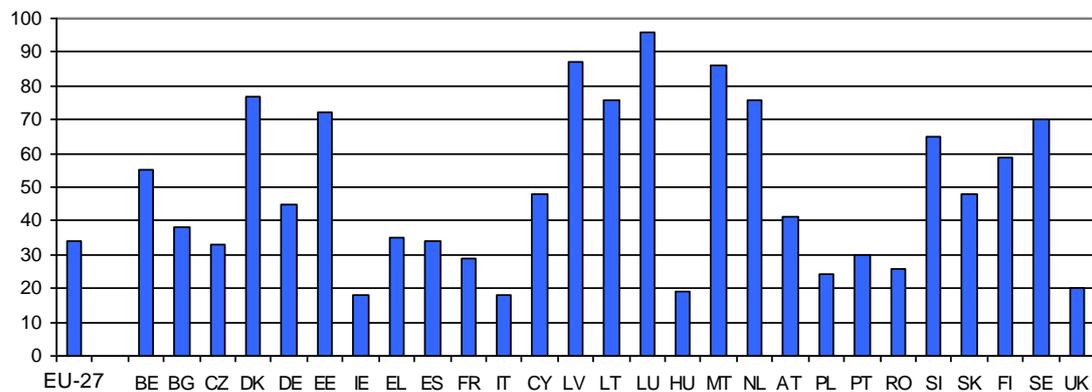
Table II.4.1: EU nationals with foreign friends or relatives by ancestry, EU-27, 2010 (%)

	All	Borderless Europeans by ancestry	
		yes	no
Close relatives living abroad	27	57	21
Close friends living abroad	40	65	34
Close friends who moved from abroad	29	56	23

Source: Eurobarometer, EBS 346

Marked differences are found across Member States for the three types of relationships considered, reflecting the importance of emigration and immigration flows. At the higher end of the spectrum are Luxembourg and Ireland. The

Graph II.4.3: EU nationals who speak at least one other language than that of the interview, (%)



Source: Eurobarometer, EBS 346

percentage of people with close friends abroad by country is illustrated in Graph II.4.2.

The Eurobarometer survey considered a number of cultural links to other countries. One important indicator of cultural ties is fluency in at least one other language (Graph II.4.3). Almost one third of the EU citizens questioned say that they are able to hold a conversation in a language other than that of the country in which they were interviewed.

This proportion exceeds three quarters in Luxembourg, Latvia, Malta, Denmark, Lithuania and the Netherlands. It tends to be lower in the larger countries and in countries where English is widely spoken as the mother tongue. The United Kingdom and Ireland, together with Italy, are the countries with the lowest number of respondents fluent in a second language.

About 22% of EU nationals regularly spend their holidays in one particular country abroad (Table II.4.2). The percentages are generally higher in smaller countries. However, the percentage is also above the EU average in Germany and the United Kingdom.

Cultural links with other countries are more common than other strong forms of connectedness, through ancestry or life choices, with which they are likely to overlap (Table II.4.2).

Table II.4.2: EU nationals with cultural links to other countries by connectedness (ancestry and life-choices), 2010 (%)

	Total	Borderless Europeans	
		ancestry	life choices
Fluent in foreign language	34	62	66
Eat foreign food	36	62	62
Follow foreign news	34	53	58

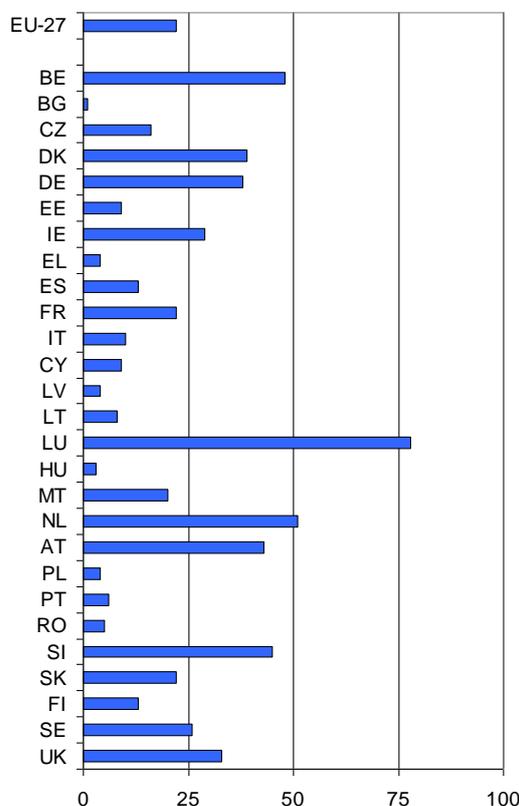
Source: Eurobarometer, EBS 346

All cultural forms of connectedness to other countries are clearly influenced by ancestry or life choices. Whereas, on average, only about a third of respondents report cultural links to other countries, about two-thirds of EU citizens with connections through ancestry or life choices do so. The percentages are lower for respondents who regularly spend holidays in another country. Here the relative proportions for the whole population and for EU citizens with connections abroad are the same.

Although few EU citizens are of foreign ancestry and few have an opportunity to experience life

abroad, many more express their connections to other countries in more modest ways.

Graph II.4.4: EU nationals who spend regularly holidays in another country, 2010 (%)



Source: Eurobarometer, EBS 346

4.2.1. Seeking health care abroad

According to a Eurobarometer survey, some 4% of EU nationals received medical treatment in another EU Member States in 2007⁽⁶⁶⁾. Many found themselves in need of medical attention while on short visits abroad. Health care abroad is now facilitated by the Cross Border Healthcare Directive, adopted in February 2011⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶⁶⁾ see http://ec.europa.eu/health-eu/doc/crossbordereurobaro_en.pdf

⁽⁶⁷⁾ see http://ec.europa.eu/health/cross_border_care/policy/index_en.htm

Part III

Annex - Demography and the Recession

1. INTRODUCTION

This brief section highlights the main findings concerning demography and demographic policy during and after the recent recession. It is not an exhaustive analysis of the impact of the recession on demography or demography policy.

It is too early to assess the impact of the recession on fertility, mortality and family formation; this may become more evident next year, so the next report will include more evidence. However, there are already some indications of the impact the recession has had on migration, so the following chapter will look at this.

Demography policy overlaps with other domains which are analysed in other publications produced by the European Commission and other EU institutions:

- For an overview of the impact on social protection:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16905.en10.pdf>
- For a review of the measures taken on family support, see the specific report:
http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/admintool/userfiles/file/Final%20revised.pdf
- For the impact on employment and joblessness, see the 'Employment in Europe' report:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=113&newsId=948&furtherNews=yes>
- For education and productivity, see the '2010 Joint Report on Education and Training':
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05394.en10.pdf>
- For the impact on migration policies, see the report from the 'Independent Network of Labour Migration and Integration Experts':
<http://www.labourmigration.eu/research/report/12-migration-and-the-economic-crisis-implications-for-policy-in-the-european-union>
- For public finances, see the latest issue of the European Economic Forecasts (Autumn 2010):
http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2010_autumn/statistical_en.pdf

2. MIGRATION IN THE RECESSION

Economic and social conditions sooner or later affect demographic trends. The overall impact of the recent recession on demography will not be known for quite some time and will depend to a large extent on the speed, timing and scale of the recovery in global and national economies.

However, migration is one of the components of demography that is more responsive to change in economic and social conditions, both in sending and receiving countries.

2.1. HOW THE RECESSION AFFECTED MIGRATION

Due to limitations in the availability of comparable migration data for longer time series, data analysis in this chapter will focus on the period 2003-2009 and on selected EU-27 Member States only ⁽⁶⁸⁾.

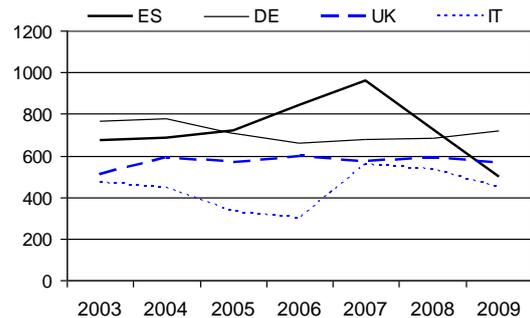
2.1.1. EU Member States that received the largest number of immigrants

Analysis of immigration data for the period 2003-2009 for the countries experiencing the highest flows of immigration in the EU (over half a million immigrants per year) has shown that the recent recession has had varied effects on migratory flows (see Graph III.2.1). Immigration to Italy and Spain started to fall from 2007 to 2008 and continued in 2009. In the United Kingdom, immigration was broadly stable from 2004, and fell slightly in 2009. In Germany, the number of immigrants has been slowly increasing from 2006 and continued to rise in 2009.

In Spain, the overall decrease in the flow of immigrants by almost one third (31 %) from 2008 to 2009 was mainly due to the reduced inflow of non-EU immigrants (35 % down) and fewer immigrants from other EU-27 Member States (25 % down). The highest absolute fall in immigrants to Spain was recorded for Moroccan citizens (falling by 32,000 in just one year), followed by citizens of Ecuador (by 20,000) and Romania (by 19,000). Most of the decline in the number of non-EU nationals migrating to Spain (apart from Moroccans) was due to lower inflows

of citizens from Latin America, with Ecuadorian, Colombian, Peruvian, Brazilian, Argentinean, Paraguayan and Dominican citizenship.

Graph III.2.1: Immigration to selected EU-27 Member States (Spain, Germany, the United Kingdom and Italy), 2003-2009 (thousands)

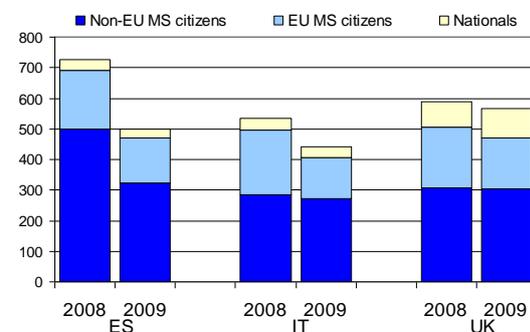


Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz) and national data

In Italy, the reduced inflow in 2009 compared to 2008 was mainly due to a fall in the numbers of citizens of other EU-27 Member States, in particular Romanians (69,000 fewer in 2009 than in 2008) and fewer immigrants with non-EU citizenship, especially Albanians, Moldavians and Moroccans.

In the United Kingdom, the slight decrease in immigration was mainly due to a fall in the number of migrants from other EU-27 Member States (Graph III.2.2).

Graph III.2.2: Structure of immigrants to selected EU-27 Member States (Spain, Italy and the United Kingdom) by citizenship groups, 2008 and 2009 (thousands)



Data on immigrants by citizenship groups for DE for 2009 are not available and therefore not included.

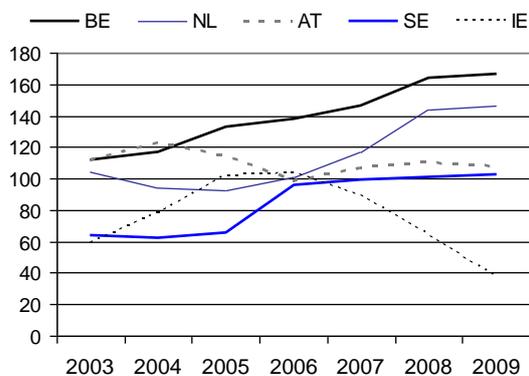
Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz) and national data

⁽⁶⁸⁾ In order to have comparable data for a longer time series, in some cases data by national definitions were used.

2.1.2. Trends in immigration in selected EU-27 Member States (receiving on average 100,000 to 500,000 immigrants per year)

Several different patterns can also be identified illustrating the effects of the recent recession on EU Member States that receive between 100,000 and 500,000 immigrants per year ⁽⁶⁹⁾ (Graph III.2.3). In Belgium, the Netherlands and Sweden, immigration stabilised in 2008 and did not increase further in 2009. Austria differs since immigration was already starting to fall after 2004, slightly increased in 2006-2008 but then decreased slightly again from 2008 to 2009.

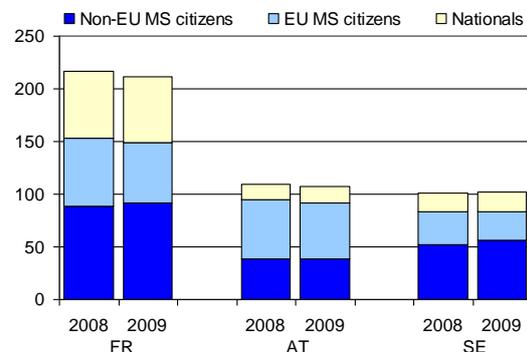
Graph III.2.3: Immigration to selected EU-27 Member States (Belgium, the Netherlands, Austria, Sweden and Ireland), 2003-2009 (thousands)



Data for BE for 2008 and 2009 are provisional.
Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz) and national data

Comparable data for 2008 and 2009 by citizenship for France, Austria and Sweden showed that the number of immigrants with EU citizenship has decreased in all three countries (in France by 11%, in Austria by 4% and in Sweden by 12%), although Sweden reported a slight overall increase in immigration (Graph III.2.4).

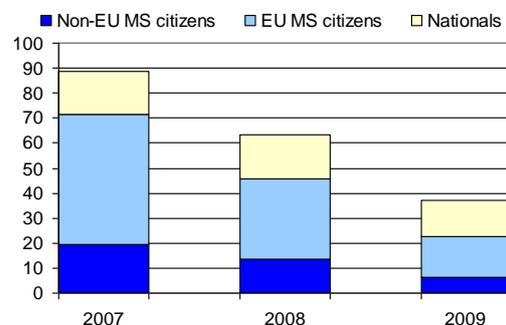
Graph III.2.4: Structure of immigrants to selected EU-27 Member States (France, Austria and Sweden) by citizenship groups, 2008 and 2009 (thousands)



Data on immigrants by citizenship groups for BE and NL for 2009 are not available and therefore not included in the comparison
Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz) and national data

Ireland, one of the three EU Member States that opened its labour market to all citizens from the 2004 accession countries, and the country with the highest GNP growth among the EU-15 countries in the period 2000 and 2007 ⁽⁷⁰⁾, experienced high levels of immigration from 2003, peaking in 2005 and 2006. At the peak of immigration, it received just over 100,000 immigrants per year. After the peak, Ireland experienced one of the highest relative drops in immigration among EU Member States; a 64% fall in the period 2006-2009 (Graph III.2.3). This was mainly due to a steep fall in immigration of non-nationals and particularly of other EU Member States nationals. In 2007, Ireland received in total 52,000 EU foreigners representing 59% of all immigrants, dropping sharply to only 16,000 in 2009 (Graph III.2.5).

Graph III.2.5: Structure of immigrants to Ireland by citizenship groups, 2007-2009 (thousands)



Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz)

⁽⁶⁹⁾ France could not be included in the comparison since 2003 because data are available for 2008 and 2009 only.

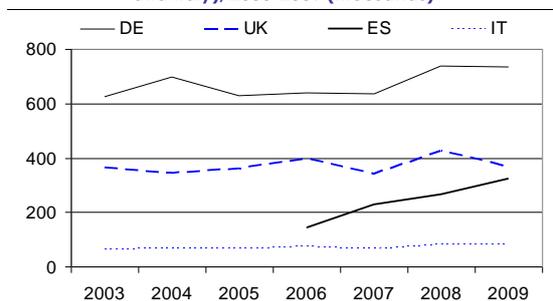
⁽⁷⁰⁾ See: The Irish Economy in the Early 21st Century, 2008, No 117, National economic and Social Council, p. 1.

2.1.3. The effect on emigration from EU-27 Member States

Previous economic recessions have given some evidence that emigration of nationals and foreigners rises if the social and economic conditions in the host country worsen. Data for the EU-27 Member States with the highest emigration since 2003 shows that emigration from Germany had started to rise in 2007 and 2008 and stabilised in 2009. Although immigration to Germany in 2008 and 2009 was one of the highest among EU-27 Members States, emigrants outnumbered immigrants, resulting in negative net migration (Graph III.2.6).

The United Kingdom also saw a relatively high increase in emigration in 2007-2008, but it fell in 2009, almost to the same level as that in 2007. Emigration from Italy has been fairly stable, with a small increase after 2007. In Spain, however, emigration has increased since 2006 and continued to rise in 2009.

Graph III.2.6: Emigration from selected EU-27 Member States (Germany, the United Kingdom Spain and Italy), 2003-2009 (thousands)



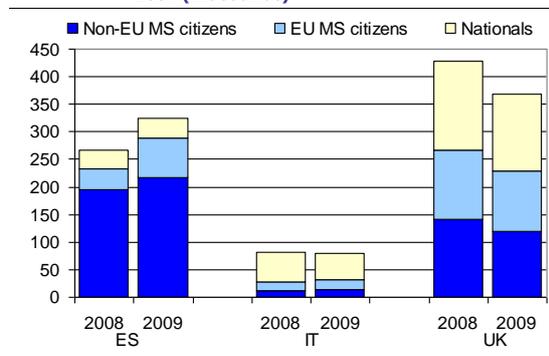
Comparable emigration data are for ES available from 2006 on only.
Source: Eurostat (online data code: migr_emi1ctz) and national data

In the period 2006-2009, emigration from Spain increased on average by 33 % per year. From 2008 to 2009, emigration from Spain increased mainly due to the rise in emigration of EU nationals, especially Romanians. Although most of the emigration in 2008 and in 2009 was of non-nationals, the emigration of nationals was higher than other individual citizenships, such as Moroccans, Romanians, Bolivians, Ecuadorians and Brazilians.

In Italy, emigration fell in 2009 compared to 2008. In the United Kingdom too, emigration decreased and this was due to a decrease in all citizenship

groups (i.e. nationals, EU citizens and non-EU citizens – see Graph III.2.7).

Graph III.2.7: Structure of emigrants from selected EU-27 Member States (Spain, Italy and the United Kingdom) by citizenship groups, 2008 and 2009 (thousands)



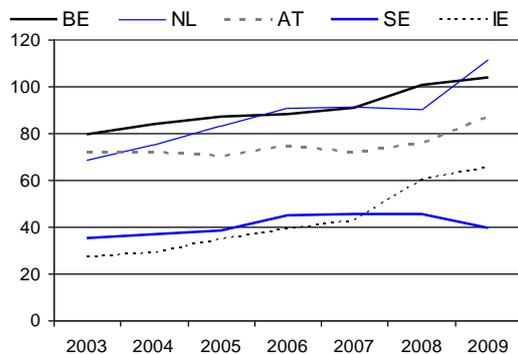
Data on emigrants by citizenship groups for DE for 2009 are not available and therefore not included in comparison.
Source: Eurostat (online data code: migr_emi1ctz) and national data

To obtain a more complete picture of the effects of the recent economic recession on emigration, a further analysis of emigration was carried out for the countries that have received on average 100,000 to 500,000 immigrants in recent years (the same countries that were included in the analysis in paragraph 2.1.2), although in some cases, emigration did not reach 100,000 per year.

The analysis showed that the effects of the economic recession on emigration in these countries varied markedly (Graph III.2.8).

In Sweden, emigration has decreased in recent years, whereas in Belgium and Ireland it has increased slightly, and in the Netherlands and Austria, emigration has increased significantly.

Graph III.2.8: Emigration from selected EU-27 Member States (Belgium, the Netherlands, Austria, Sweden and Ireland), 2003-2009 (thousands)



Data for BE for 2008 and 2009 are provisional.
Source: Eurostat (online data code: migr_emil_czt) and national data

In the Netherlands, emigration increased by 24 % in 2009, compared to 2008, and in Austria by 15 %. In Austria, most of the increase in emigration was due to German and Romanian citizens. However, as in Spain, emigration of nationals was higher than other individual citizenships.

2.1.4. Overall effect of the recent recession on selected EU-27 Member States

The overall effect of the recession on migration flows is not straightforward: not all countries have been affected to the same extent.

In absolute terms, Spain seems to have been most severely affected by the recession, resulting in a fall in immigration since 2007 (especially by Moroccans and citizens of Latin America) and increasing emigration (especially of EU nationals). However, the balance between the inflow and outflow still resulted in positive net migration.

The recession has also affected Italy, but the effect has mainly been a reduction in the number of immigrants, in particular Romanians.

Ireland, the EU country that experienced one of the fastest increases in immigration at the beginning of the 21st century, already experienced a sharp fall in immigration in 2007, which was combined with a significant increase in emigration, resulting in negative net migration in 2009.

For Germany and the United Kingdom, countries with a long immigration tradition, the effect of the recession on migration flows was less marked.

Flows have generally been stable with small annual increases or decreases.

In Belgium and the Netherlands, immigration appeared to stabilise in 2009 at the level recorded in 2008, but emigration continued to increase.

2.1.5. Immigration from non-EU countries

Flows and stocks of migrants from non-EU countries can be monitored through residence permit data, which are now also collected and published by Eurostat. This section looks at new permits issued in 2008 and 2009 and at the totals of all valid permits, including those issued before 2008 ⁽⁷¹⁾. Roughly speaking, over 16.7 million foreigners reside in EU-27 ⁽⁷²⁾ under a valid permit, and in both 2008 and 2009, more than 2 million new permits were issued in the EU ⁽⁷³⁾.

In 2009, EU Member States issued about 2.3 million new residence permits ⁽⁷⁴⁾ to third-country nationals. This represents a reduction of over 8 % compared to the previous year and approximately 210,000 fewer permits in absolute terms.

Regarding the main reasons for issuing permits, there was a fall in the number of authorisations granted for family (e.g. family reunification and formation) and employment-related reasons.

About 8 %, i.e. about 55,000 fewer permits, were issued in 2009 (Graph III.2.9) for family-related reasons.

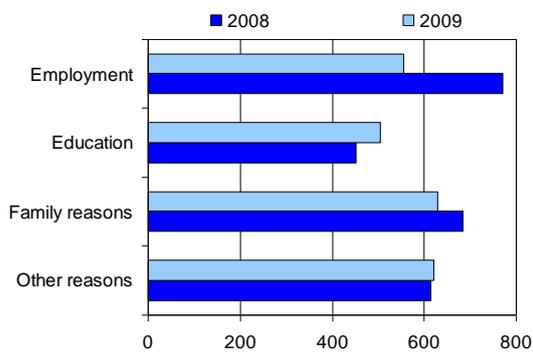
However, the decrease was greater in the number of permits issued for employment reasons. In 2009, the number of third-country nationals granted an employment-related permit in the EU fell by 28 %. This represents more than 215,000 fewer persons from third countries allowed to work in the EU in 2009 compared to the previous year. As a result of this sharp decrease, the share of employment-related permits in the volume of all permits issued shrank from 30 % in 2008 to about 24 % in 2009.

⁽⁷¹⁾ Data collection only started in 2008 and certain methodological discrepancies may occur.

⁽⁷²⁾ No data available for Denmark, Luxembourg and the United Kingdom.

⁽⁷³⁾ No data available for Cyprus and Luxembourg.

⁽⁷⁴⁾ First residence permit is defined as a permit issued to a person for a first time and permits issued after at least 6 months since the expiry of the previous permit. Only permits with a validity of at least 3 months are included.

Graph III.2.9: **New residence permits issued by reason, EU-27, 2008 and 2009 (thousands)**

Other reasons are a miscellaneous group of reasons not covered by the three main reasons, such as international protection, residence without right to work (e.g. for pensioners), diplomatic, and people in intermediate phases of a regularisation process.

Source: Eurostat (online data code: migr_resfirst)

A smaller number of permits were issued in 2009 in the majority of Member States, although the sharpest fall was recorded in most of the Baltic and Eastern European Member States. The number of permits issued halved or more than halved in Latvia, Hungary, Czech Republic and Lithuania. However, with nearly 110,000 fewer permits, Spain recorded the highest drop in absolute terms in 2009.

Only in a few Member States did the number of persons granted authorisation to reside increase in 2009 (see Table III.2.1). Noticeably, due to the large increase in education-related permits, the United Kingdom had the highest absolute increase in permits issued (up by 38,000). High relative increases were also recorded in Austria (29% or 6,000) and Belgium (27% or 12,000).

The number of employment-related permits fell in the vast majority of Member States, particularly sharply in Latvia, Czech Republic, Spain and Hungary, where the number of persons granted employment-related permits fell within a year by approximately three quarters. In absolute terms, the number of employment-related permits decreased most noticeably in Spain (70,000 less than in 2008), followed by Italy (down by 37,000), Czech Republic (down by 32,000) and the United Kingdom (down by 23,000).

Contrary to overall developments in 2009, the number of residence permits issued for education reasons increased in 2009 (up 11% or 51,000). The increase in education-related permits in the EU almost entirely stemmed from the sharp

increase in authorisations issued in the United Kingdom (46,000 more permits than in 2008). The United Kingdom remains by far the top destination country for non-EU citizens entering the EU for the purpose of education, accounting for more than 50% of all such permits issued in the EU.

The highest number of authorisations to reside in EU Member States in 2009 was issued to citizens of India (190,000), followed by the United States (176,000), China (170,000) and Morocco (156,000). These four countries accounted for nearly 30% of all permits issued in the EU in 2009. The majority of Indians and Chinese entered the EU for the purpose of education or employment. 72,000 Chinese and 61,000 Indians were granted education-related permits, while 51,000 Chinese and 63,000 Indians entered the EU for employment reasons. By contrast, Moroccans were granted the highest number of permits for family reasons in EU (62,000), and less than 5% (i.e. 7,000) were granted permission to reside for education reasons.

Table III.2.1: **New residence permits issued and valid permits at the end of the year, 2008 and 2009**

	New permits issued		Valid permits on 31.12	
	2008	2009	2008	2009
EU-27	2,520,045	2,307,704	15,717,133	16,680,169
BE	46,201	58,939	350,392	364,939
BG	3,933	4,385	11,168	12,444
CZ	61,350	27,539	306,316	305,146
DK	31,655	30,255	:	:
DE	114,289	121,954	3,643,677	3,695,144
EE	3,884	3,777	216,628	212,874
IE	28,926	25,509	141,816	134,152
EL	40,411	45,148	522,752	565,595
ES	399,827	290,813	2,680,720	2,992,492
FR	188,723	188,491	2,299,301	2,273,228
IT	550,226	506,833	3,035,573	3,587,653
CY	:	:	113,309	126,107
LV	7,706	2,304	397,628	385,323
LT	5,298	2,659	29,032	28,633
LU	:	:	:	:
HU	36,602	14,289	101,331	92,518
MT	4,989	3,682	4,875	4,608
NL	73,769	56,151	418,300	416,514
AT	21,783	28,035	457,034	445,990
PL	40,907	33,427	72,126	87,345
PT	63,715	46,324	357,439	360,322
RO	19,354	15,380	58,736	61,800
SI	29,215	15,759	96,284	89,079
SK	8,025	5,336	19,962	22,068
FI	21,873	18,034	107,015	112,914
SE	84,144	91,337	275,719	303,281
UK	633,240	671,344	:	:

EU totals are only for available country data, thus totals are underestimated. In Italy, children are not included in the number of permits issued during the year but are included in the number of all valid permits.

Source: Eurostat (online data code: migr_resfirst and migr_resvalid)

For the EU as a whole, the total number of valid permits increased by nearly 1 million between 2008 and 2009.

Part IV

Country Annex

0. THE EUROPEAN UNION

		EU-27					*
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	1970	2000	2009	2030	2050	
1	Population on 1 January (thousands)	435,474	482,768	501,103	519,942	505,718	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	:	1.60	:	:	2008
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	:	82.4	:	:	2008
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	:	76.4	:	:	2008
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	:	20.7	:	:	2008
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	:	17.2	:	:	2008
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	2,563.1	70.7	523.1	-846.1	-1,695.6	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-728.3	143.9	877.1	1,093.1	924.3	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	:	29.7	:	:	2008
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	:	24.3	24.5	38.0	50.4	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009				3 BEST MS 2009
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	57.3	62.5				74.4
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	75.8	75.8				83.1
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	68.2				81.1
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	88.5				94.0
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	17	18				7
16	Employed women working part time (%)	28.9	31.4				4.9
17	Employed men working part time (%)	6.5	8.1				2.4
18	Average number of usual weekly working hours, women	:	33.0				38.9
19	Average number of usual weekly working hours, men	:	39.9				42.2
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	28				56
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	83				97
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	:	20.1				10.7
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	:	10.2				4.1
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	25.4	32.1				58.9
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009				3 BEST MS 2009
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	27.4	37.8				61.4
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	47.1	54.8				70.4
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	39.0	51.4				75.5
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	62.1	69.1				83.0
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	15.8	22.8				47.0
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	30.9	38.5				59.6
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	6.4	7.4				20.6
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	11.7	13.2				28.3
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	60.8				64.0
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	62.0				64.7
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	18.0	21.0				48.4
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	44				75

4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	EU-27		3 BEST MS	*	
		2000	2009			2009
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	17.5	12.5		3.7	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	18.8	16.3		5.9	
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	22.2	35.7		54.9	
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	22.7	28.9		44.4	
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	:	:		88.6	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	82.5	83.0		87.7	
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	69.7	70.5		79.7	
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	54.9	54.4		66.5	
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	4.9	5.0		7.15	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	9.1		25.3	
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.9	2.0		3.52	
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	4.8	3.7		6.1	
49	Internet use (%)	:	63.0		86	
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	105.6		156.4	
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>Employment rates (%), 2009</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Social Protection (% of GDP), 2008</p> </div> </div>						
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009		2009	
51	Non-nationals in the population (%)	:	6.4		21.4	
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	70.0	72.9		84.0	
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	88.2	85.4		92.2	
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	52.7		74.9	
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	72.9		87.5	
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	28.4		41.2	
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	22.3		6.4	
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	20.4		48.3	
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	43.8		12.5	
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	61.9	74.0	:	:	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	4.2	-4.2	:	:	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	45.4	44.0	:	:	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	13.9	13.5	11.9	12.6	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	6.9	7.5	7.7	8.2	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	2.1	2.1	:	:	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	25.3	25.3	:	:	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	4,829.9	6,337.2	:	:	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	:	16.3	:	:	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	:	4.9	:	:	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	10.2	10.1	:	:	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

1. BELGIUM

		BELGIUM					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	9,660	10,239	10,840	11,745	12,194	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	2.25	1.67	1.84	1.77	1.78	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	74.2	81.0	82.8	85.4	87.8	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	67.8	74.6	77.3	80.2	83.1	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	15.4	19.8	21.1	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	12.2	15.6	17.5	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	23.5	10.7	22.8	4.1	-13.8	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-32.7	14.3	64.0	31.4	25.2	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	27.2	28.8	29.6	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	21.2	25.5	25.9	37.6	43.9	25.6	
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009	2009	2009	2009		
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	56.4	61.0	62.5	62.5	74.4		
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	76.1	73.2	75.8	75.8	83.1		
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	..	73.3	68.2	68.2	81.1		
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	..	90.4	88.5	88.5	94.0		
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	13	9.0	17.5	17.5	7	2008	
16	Employed women working part time (%)	37.4	41.5	31.4	31.4	4.9		
17	Employed men working part time (%)	5.5	8.5	8.1	8.1	2.4		
18	Average number of usual weekly working hours, women	32.8	32.4	33.0	33.0	38.9		
19	Average number of usual weekly working hours, men	40.4	40.1	39.9	39.9	42.2		
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	..	43.0	28	28	56	2008	
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	..	99.0	83	83	97	2008	
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	11.0	16.4	20.1	20.1	10.7	2008	
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	10.8	11.8	10.2	10.2	4.1		
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	17.5	19.0	32.1	32.1	58.9	2008	
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		2000	2009	2009	2009	2009		
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	16.6	27.7	37.8	37.8	61.4		
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	36.4	42.9	54.8	54.8	70.4		
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	24.1	41.3	51.4	51.4	75.5		
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	52.0	59.2	69.1	69.1	83.0		
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	7.0	13.0	22.8	22.8	47.0		
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	18.1	24.7	38.5	38.5	59.6		
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	1.7	1.7	7.4	7.4	20.6		
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	3.1	5.9	13.2	13.2	28.3		
33	Average exit age from the labour market, women (years)	..	61.9	60.8	60.8	64.0	2008	
34	Average exit age from the labour market, men (years)	..	61.2	62.0	62.0	64.7	2008	
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	..	15.3	21.0	21.0	48.4		
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	..	58	44	44	75	2010	

		BELGIUM		EU-27	3 BEST MS	*		
		2000	2009	2009	2009			
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D							
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	11.0	9.3	12.5	3.7			
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	16.4	12.8	16.3	5.9			
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	33.3	47.7	35.7	54.9			
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	37.1	36.4	28.9	44.4			
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	51.4	73.3	.	88.6	2008		
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	85.4	81.9	83.0	87.7			
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	69.1	68.8	70.5	79.7			
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	51.2	47.7	54.4	66.5			
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	.	6.0	4.96	7.15	2007		
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	.	6.8	9.1	25.3			
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.97	2.0	2.01	3.52			
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	4.83	4.5	3.7	6.1			
49	Internet use (%)	.	74.0	63	86			
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100	103.9	105.6	156.4			
5	MIGRATION AND INTEGRATION							
51	Non-nationals in the population (%)	8.8	9.1	6.4	21.4	2008		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	70.4	76.4	72.9	84.0			
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	89.4	87.3	85.4	92.2			
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	.	30.7	52.7	74.9			
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	.	56.9	72.9	87.5			
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	.	38.6	28.4	41.2			
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	.	20.4	22.3	6.4			
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	.	25.5	20.4	48.3			
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	.	46.6	43.8	12.5			
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION							
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	107.9	96.2	.	74	12.1		
61	General government primary balance (% of GDP)	6.5	-2.4	.	-4.2	-0.1		
62	Total general government revenue (% of GDP)	49.1	48.1	.	44	54.1		
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	13.3	12.7	14.3	14.7	13.5	7.0	2008
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	6.0	7.6	8.6	8.8	7.5	3.9	2008
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	2.1	2.1	.	.	2.1	3.6	2008
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	24.9	26.6	.	.	25.3	13.8	2008
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	5,969.6	7,685.7	.	.	6,337	1,688.9	2008
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	13.0	14.6	.	.	16.3	10.2	2008
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	4.3	3.9	.	.	4.9	3.4	2008
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	12.4	12.8	.	.	10.1	6.1	

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
Belgium's fertility rate is well above the EU-27 average and population ageing is projected to be less pronounced than in EU-27 as a whole. Largely thanks to migration, Belgium's population is projected to grow by about 10% until 2050.	
... opportunities for tackling them	
While childcare availability lies above the EU-27 average it could be extended for very young children. The gender pay gap is one of the lowest in EU-27. Nevertheless, there is scope for women's employment rates to catch up with men's; moreover a large proportion of women work part-time.	
Employment rates of older workers, in particular women, are very low and they represent an important labour force reserve. Major gains are also possible with regard to the integration of minorities and third country nationals into labour markets and education systems. However, in the crisis non-EU foreigners have seen unemployment rates rise to the highest value in EU-27, above 30%.	
Finally, the reduction of public debt, projected to rise to over 100% in 2011, would enhance the ability to meet future social protection needs linked to ageing.	

2. BULGARIA

		BULGARIA					EU-27	*
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	1970	2000	2009	2030	2050	2009	
	1) Population on 1 January (thousands)	8,464	8,191	7,564	6,753	5,923	501,103	2010
	2) Total Fertility Rate (children per woman)	2.17	1.26	1.57	1.46	1.52	1.60	
	3) Life expectancy at birth for women (years)	73.5	75.0	77.4	81.3	84.9	82.4	
	4) Life expectancy at birth for men (years)	69.1	68.4	70.1	75.3	79.6	76.4	
	5) Life expectancy at age 65 for women (years)	14.9	15.3	17.0	:	:	20.54	
	6) Life expectancy at age 65 for men (years)	13.3	12.7	13.8	:	:	16.99	
	7) Natural growth (births minus deaths) (thousands)	61.7	-41.4	-27.1	-44.1	-43.7	523.1	
	8) Net migration (including corrections) (thousands)	-11.0	0.0	-15.7	-0.5	1.6	877.1	
	9) Mean age of women at childbirth (years)	24.7	25.0	26.6	:	:	29.7	
	10) Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	14	23.8	25.1	36.3	55.4	25.6	
<p>Population distribution by age</p> <p>Stacked bar charts showing population distribution by age group (Pop. under 25, Pop. aged 25-64, Pop. aged 65-79, Pop. aged 80+) for EU-27 and Bulgaria in 2009, 2030, and 2050.</p> <p>Population growth, 1995-2050</p> <p>Line chart showing natural growth, net migration, and total population growth from 1995 to 2050. Data points for 2009-2050 are projected.</p>								
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009		
	11) Employment rate, women aged 20-64 (%)		51.7	64.0	62.5	74.4		
	12) Employment rate, men aged 20-64 (%)		61.5	73.8	75.8	83.1		
	13) Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)		:	74.3	68.2	81.1		
	14) Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)		:	85.7	88.5	94.0		
	15) Gender pay gap (unadjusted) (%)		:	13.6	17.5	7	2008	
	16) Employed women working part time (%)		:	2.7	31.4	4.9		
	17) Employed men working part time (%)		:	2.0	8.1	2.4		
	18) Average number of usual weekly working hours, women		40.1	39.9	33.0	38.9		
	19) Average number of usual weekly working hours, men		41.3	40.8	39.9	42.2		
	20) Childcare provision for children aged 0-2 (%)		:	11.0	28	56	2008	
	21) Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)		:	67.0	83	97	2008	
	22) Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)		19	25.6	20.1	10.7	2008	
	23) Children aged 0-16 living in jobless households (%)		:	12.2	10.2	4.1		
	24) Social protection benefits targeted at family support (% in kind)		0.0	22.4	32.1	58.9	2008	
<p>Employment rate, population aged 20-64 yrs, 1995-2009 (%)</p> <p>Line chart showing employment rates for Bulgaria (BG) and EU-27 for women and men from 1995 to 2009. Includes data for 3-highest countries.</p> <p>Education, 2009</p> <p>Horizontal bar chart showing education attainment levels for men and women in Bulgaria and EU-27, highlighting early leavers from education and tertiary level attainment.</p>								
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009		
	25) Employment rate, women aged 55-64 (%)		10.3	39.2	37.8	61.4		
	26) Employment rate, men aged 55-64 (%)		33.2	54.1	54.8	70.4		
	27) Employment rate, women aged 55-59 (%)		16.2	62.0	51.4	75.5		
	28) Employment rate, men aged 55-59 (%)		53.6	67.4	69.1	83.0		
	29) Employment rate, women aged 60-64 (%)		6.1	17.7	22.8	47.0		
	30) Employment rate, men aged 60-64 (%)		15.7	41.4	38.5	59.6		
	31) Employment rate, women aged 65-69 (%)		2.9	4.3	7.4	20.6		
	32) Employment rate, men aged 65-69 (%)		7.1	12.8	13.2	28.3		
	33) Average exit age from the labour market, women (years)		:	64.1	60.8	64.0	2008	
	34) Average exit age from the labour market, men (years)		:	64.1	62.0	64.7	2008	
	35) Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)		10.9	23.8	21.0	48.4		
	36) Internet use, population aged 55-64 (%)		:	16	44	75	2010	

		BULGARIA		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D						
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	:	15.8	12.5	3.7		
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	:	13.7	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	16	35.6	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men ged 30-34 with tertiary education level (%)	23.1	20.4	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	38.1	50.7	:	88.6	2008	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	77.4	85.5	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	61.5	71.6	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	37.5	45.0	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	3.97	4.1	4.96	7.15	2007	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	1.4	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.51	0.5	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	3.44	2.9	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	39.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100	130.0	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	:	0.3	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	:	75.8	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	:	82.7	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	:	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	:	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	24.7	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	19.2	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	49.8	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	0.0	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	74.3	14.7	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	3.7	-3.9	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	40.7	35.9	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	9.1	8.6	9.0	11.3	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	0.3	4.4	5.3	5.4	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	0.6	1.3	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	10.0	14.9	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	542.5	1,604.3	:	:	6,337	1,688.9
68	Topulation at risk of poverty after social transfers (%)	14.0	21.8	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	3.7	5.9	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	16.2	9.7	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

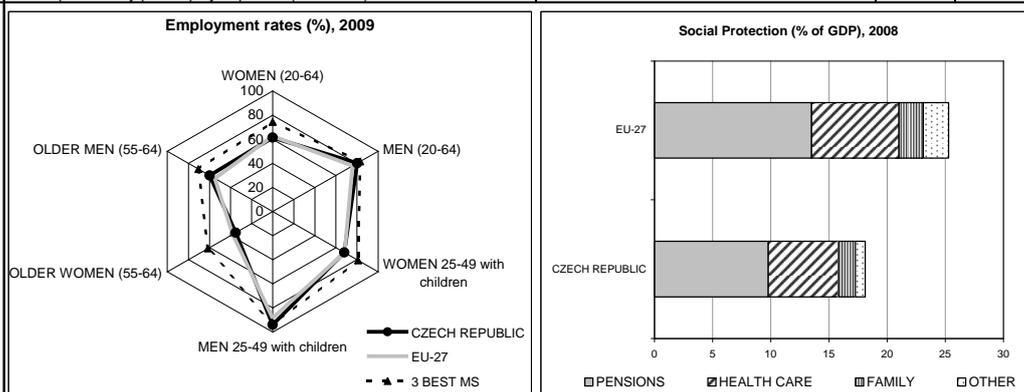
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>Despite the current increase of the total fertility rate which reached the EU-27 average, the total population of Bulgaria is declining and this decline is projected to continue, as a result of moderately low birth rates, high adult mortality and net emigration. Mortality is expected to decrease, especially among men aged 40-59.</p> <p>The negative effect of the decreasing number of women in fertile age registered today will have an impact on the reproduction of the population in the decades to come. Life expectancy, for both men and women, is currently low and significant progress is expected; the education level plays an important role in life expectancy. The old-age dependency ratio, currently at the European average, is projected to rise to a higher level than for EU-27 as a whole.</p>	
... opportunities for tackling them	
<p>Investing in education and lifelong learning, promoting better conditions to combine labour and family duties could contribute to the employment growth. Productivity is only one third the EU-27 average, so there is an enormous catching-up potential. Reducing the number of early school leavers and increasing investment in research would contribute to realising this productivity growth potential.</p> <p>Current and projected public spending on health and long-term care is significantly below the EU-27 average, however, there may be pressure for increased spending.</p>	

3. THE CZECH REPUBLIC

		CZECH REPUBLIC					EU-27	*
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	9,906	10,278	10,507	10,420	9,892	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	1.92	1.14	1.49	1.41	1.49	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	73.1	78.5	80.5	83.7	86.5	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	66.1	71.7	74.2	78.1	81.6	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	14.3	17.3	18.8	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	11.0	13.8	15.2	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	24.5	-18.1	10.9	-47.0	-53.3	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-121.3	6.5	28.3	22.9	21.9	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	24.8	27.2	29.4	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	17.9	19.8	21.2	35.7	54.8	25.6	
<p>Population distribution by age</p> <p>Stacked bar charts showing population distribution by age group (Pop. under 25, Pop. aged 25-64, Pop. aged 65-79, Pop. aged 80+) for EU-27 and CZECH REPUBLIC in 2009, 2030, and 2050.</p> <p>Population growth, 1995-2050</p> <p>Line chart showing population growth components: Natural growth, Net migration, Total population growth, and projected values from 1995 to 2050.</p>								
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009	2009	2009	2009	2009	
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	61.8	61.4	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	80.1	80.2	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	68.0	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	94.0	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	22	26.2	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	9.3	9.1	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	2.2	2.6	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	41.3	38.1	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	45.4	42.2	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	1.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	69.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	:	12.8	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	8.0	8.0	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	9.5	12.5	32.1	58.9	2008		
<p>Employment rate, population aged 20-64 yrs, 1995-2009 (%)</p> <p>Line chart showing employment rates for CZ women, CZ men, EU women, and EU men from 1995 to 2009.</p> <p>Education, 2009</p> <p>Horizontal bar chart showing education attainment levels for men and women, comparing EU-27, CZECH REPUBLIC, and 3 BEST MS. Includes 'EARLY LEAVERS from EDU and TRA.' and 'with tertiary level'.</p>								
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009	2009	2009	2009	2009	
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	22.4	35.0	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	51.7	59.6	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	30.4	54.2	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	71.6	78.9	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	11.2	15.0	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	23.5	38.4	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	5.2	7.4	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	13.2	13.9	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	59.0	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	62.3	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	21.0	5.0	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	36	44	75	2010		

4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	CZECH REPUBLIC		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	:	5.2	12.5	3.7	2008	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	:	5.5	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	14.4	18.7	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	13	16.4	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	22.4	59.0	:	88.6		
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	85.1	82.0	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	73.5	72.0	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	45.8	42.5	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	3.97	4.2	4.96	7.15		2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	6.8	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.21	1.5	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	4.38	4.0	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	60.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100	126.3	105.6	156.4		



5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000		2009		2009		*
		2000	2009	2009	2009	2009	2009	
51	Non-nationals in the population (%)	2.3	3.9	6.4	21.4			
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	73.8	74.2	72.9	84.0			
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	89.2	90.5	85.4	92.2			
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	64.0	52.7	74.9			
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	87.2	72.9	87.5			
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	17.2	28.4	41.2			
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	5.9	22.3	6.4			
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	22.5	20.4	48.3			
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	16.7	43.8	12.5			
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000		2009		2009		*
		2000	2009	2035	2060	2009	2009	
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	18.5	35.3	:	:	74	12.1	
61	General government primary balance (% of GDP)	-2.9	-4.5	:	:	-4.2	-0.1	
62	Total general government revenue (% of GDP)	38.1	40.2	:	:	44	54.1	
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	9.7	9.8	7.5	11.0	13.5	7.0	2008
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	6.4	6.0	7.6	8.4	7.5	3.9	2008
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.6	1.5	:	:	2.1	3.6	2008
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	18.9	18.1	:	:	25.3	13.8	2008
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	2,463.6	3,653.3	:	:	6,337	1,688.9	2008
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	:	8.6	:	:	16.3	10.2	2008
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	:	3.5	:	:	4.9	3.4	2008
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	7.8	6.7	:	:	10.1	6.1	

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

The Czech Republic fertility rate has recovered to almost the EU-27 level, and this may be partly the effect of a transition to women having children later in life. These projections indicate a moderately shrinking population and, in spite of below-average life expectancy, the old-age dependency ratio is projected to rise above the EU-27 average. Life-expectancy strongly depends on education level, especially for men.

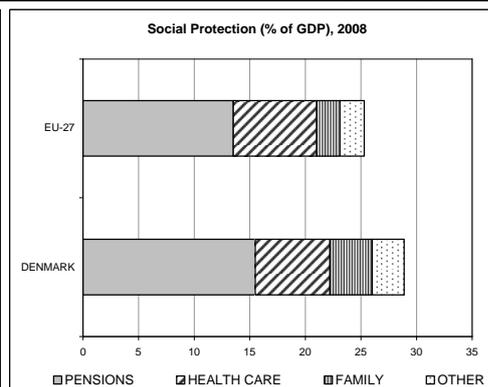
... opportunities for tackling them

Female employment rates could rise significantly and the gender pay gap remains large. Child-care provisions under age 2 are scarce. Households with children face a higher poverty risk than households without children. Employment rates for older workers are close to the EU-27 average, which means that there is still room for increasing the size of the labour force. While educational attainment is already high, productivity can still increase considerably. The government is also giving priority to reforming social, health and other public services to improve the conditions for more active and dignified ageing. Public debt is currently low, but a large ageing-related increase in public pension expenditure is expected, from the current 10% to a projected 11% of GDP in 2060.

4. DENMARK

1	DEMOGRAPHIC TRENDS	DENMARK					EU-27	*
		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	4,907	5,330	5,535	5,808	5,895	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	1.95	1.77	1.84	1.85	1.85	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	79.2	81.1	84.5	87.2	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	74.5	76.9	80.0	82.9	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	18.3	19.5	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	15.2	16.8	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	22.6	9.1	7.9	3.7	-4.5	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	21.1	10.1	15.3	8.7	5.7	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	26.7	29.7	30.5	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	18.9	22.2	24.2	37.8	41.3	25.6	
<p>Population distribution by age</p> <p>Stacked bar charts showing population distribution by age group (Pop. under 25, Pop. aged 25-64, Pop. aged 65-79, Pop. aged 80+) for EU-27 and Denmark in 2009, 2030, and 2050.</p> <p>Population growth, 1995-2050</p> <p>Line chart showing population growth (Natural growth, Net migration, Total population growth) from 1995 to 2050, with projected data from 2009 onwards.</p>								
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	73.3	74.8	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	82.4	80.8	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	:	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	:	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	15	17.1	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	34.1	37.9	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	10.2	15.3	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	32.6	31.3	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	39.2	36.7	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	73.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	96.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	:	9.3	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	:	4.3	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	59.5	60.5	32.1	58.9	2008		
<p>Employment rate, population aged 20-64 yrs, 1995-2009 (%)</p> <p>Line chart showing employment rates for DK women, DK men, EU women, and EU men from 1995 to 2009, along with 3-highest women and 3-highest men.</p> <p>Education, 2009</p> <p>Horizontal bar chart showing education attainment levels for men and women in Denmark and EU-27, with a focus on tertiary level attainment.</p>								
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	46.6	50.9	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	64.1	64.1	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	64.3	74.4	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	79.7	82.6	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	23.4	27.3	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	37.8	45.8	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	5.4	7.8	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	11.3	18.5	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	60.3	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	62.3	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	43.5	39.7	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	75	44	75	2010		

	DENMARK		EU-27	3 BEST MS	*
	2000	2009	2009	2009	
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D				
37	10.4	7.7	12.5		3.7
38	12.8	13.2	16.3		5.9
39	30.5	54.4	35.7		54.9
40	33.6	41.8	28.9		44.4
41	54	79.8	:		88.6
42	88.2	87.3	83.0		87.7
43	80.1	78.6	70.5		79.7
44	64.1	65.4	54.4		66.5
45	8.29	7.8	4.96		7.15
46	:	31.6	9.1		25.3
47	2.24	3.0	2.01		3.52
48	6.5	5.3	3.7		6.1
49	:	84.0	63		86
50	100	100.9	105.6		156.4



	2000		2009		2009	2009
	2000	2009	2035	2060	2009	2009
5	MIGRATION AND INTEGRATION					
51	4.9	5.8			6.4	21.4
52	81.5	84.3			72.9	84.0
53	89.2	87.8			85.4	92.2
54	:	60.6			52.7	74.9
55	:	71.2			72.9	87.5
56	:	38.5			28.4	41.2
57	:	17.9			22.3	6.4
58	:	20.7			20.4	48.3
59	:	25.3			43.8	12.5
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION					
60	52.4	41.4	:	:	74	12.1
61	5.9	-0.7	:	:	-4.2	-0.1
62	55.8	55.4	:	:	44	54.1
63	14.0	15.5	10.5	9.2	13.5	7.0
64	5.7	6.7	6.7	6.9	7.5	3.9
65	3.7	3.8	:	:	2.1	3.6
66	28.1	28.9	:	:	25.3	13.8
67	7,030.7	8,700.8	:	:	6,337	1,688.9
68	:	13.1	:	:	16.3	10.2
69	:	4.6	:	:	4.9	3.4
70	:	:	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

Denmark has currently one of the highest fertility rates in EU-27 while life expectancy for women is below the EU-27 average. The projected increase in the old-age dependency ratio is much smaller than for EU-27 as a whole. Mainly thanks to assumed immigration the Danish population is projected to grow by over 6% by 2050.

... opportunities for tackling them

Denmark has already achieved high female employment rates, although the gender pay gap remains significant and women are much more likely to work part-time than men. The employment rate of older workers is also far above the EU-27 average, but could still rise in the over-60 age group if health and disability issues as causes for early labour market exit can be tackled. There also appears to be scope for a better integration of third country nationals into labour markets and education systems. Public debt is low compared to the EU-27 average.

5. GERMANY

		GERMANY					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	78,269	82,163	81,802	80,152	74,491	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	1.38	1.36	1.42	1.49	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	73.6	81.2	82.8	85.6	88.0	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	67.5	75.1	77.8	80.8	83.6	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	14.9	19.6	20.8	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	11.9	15.8	17.6	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	72.1	-71.8	-189.4	-365.8	-508.5	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-271.7	167.9	-10.7	187.1	135.7	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	28.8	30.2	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	21.4	23.9	30.8	46.2	56.4	25.6	
<p>Population distribution by age Stacked bar charts for 2009, 2030, and 2050 comparing EU-27 and Germany. Legend: Pop. under 25 (white), Pop. aged 25-64 (light grey), Pop. aged 65-79 (dark grey), Pop. aged 80+ (black).</p> <p>Population growth, 1995-2050 Line chart showing natural growth, net migration, and total population growth from 1995 to 2050. Legend: Natural growth (solid line), projected (open circles), Nat migration (dashed line), projected (open triangles), Total population growth (dotted line), projected (solid squares).</p>								
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		GERMANY		EU-27	3 BEST MS			
		2000	2009	2009	2009			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	60.7	69.8	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	76.5	79.7	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	72.0	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	91.0	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	21	23.2	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	37.9	45.2	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	5.0	9.5	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	31.9	30.0	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	41.1	39.7	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	20.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	91.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	13	14.6	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	9.0	9.6	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	24.8	27.8	32.1	58.9	2008		
<p>Employment rate, population aged 20-64 yrs, 1995-2009 (%) Line chart showing employment rates for DE women, DE men, EU women, EU men, and 3-highest groups from 1995 to 2009.</p> <p>Education, 2009 Horizontal bar chart showing early leavers from education and tertiary attainment levels for men and women in Germany and EU-27.</p>								
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		GERMANY		EU-27	3 BEST MS			
		2000	2009	2009	2009			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	29.0	48.7	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	46.4	63.9	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	46.6	63.4	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	66.1	77.3	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	12.1	30.6	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	27.2	47.0	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	2.8	6.0	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	7.4	10.6	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	61.4	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	62.1	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	9.4	16.3	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	56	44	75	2010		

		GERMANY		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D						
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	10.4	10.7	12.5	3.7		
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	14.4	11.5	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	28.8	29.2	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	22.6	29.6	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	31	40.5	:	88.6	2008	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	83.1	87.0	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	70	74.8	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	52.7	56.1	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	4.46	4.5	4.96	7.15	2007	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	7.8	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	2.45	2.8	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	4.9	4.3	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	74.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100	102.2	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	8.9	8.8	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	73.6	79.8	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	88.6	87.5	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	47.9	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	71.6	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	27.3	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	9.8	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	15.3	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	48.5	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	59.7	73.4	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	4.5	-0.4	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	46.4	44.5	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	14.2	13.5	11.9	12.8	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	8.3	8.1	8.8	9.2	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	3.2	2.8	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	28.3	26.7	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	6,384.6	7,683.7	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	10.0	15.5	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	3.5	4.5	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	9.7	9.2	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

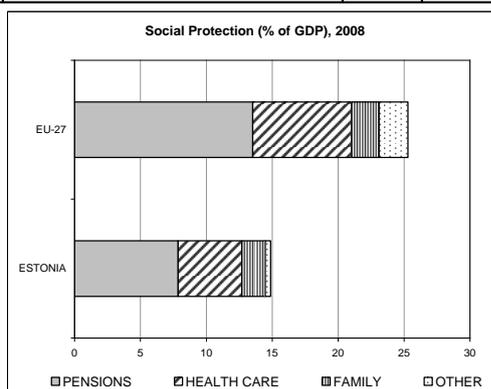
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>Germany's fertility rate lies below the EU-27 average and was 1.36 in 2009. Net migration has turned to negative; the population is decreasing and is projected to shrink by almost 10% until 2050. Life expectancy in Germany is in line with the EU average while the old-age dependency ratio is already among the highest in EU-27 and expected to stay above the EU-27 average.</p>	
<p>... opportunities for tackling them</p>	
<p>Employment rates of older workers are already above the EU-27 average and the expected ageing-related increase in social spending may stay slightly below the EU-27 average. The share of older workers among workers is projected to increase considerably in the next decade.</p> <p>To increase and make better use of the labour force potential, the government seems committed to reviewing the role of immigration in meeting the future labour demand.</p> <p>To increase the participation of women in the labour market, the Government emphasises increasing childcare facilities; by 2013 there should be place to accommodate at least 35% of all children under 3 years old in childcare facilities; from 2013 onwards all children aged one and older will have a legal right to childcare. In 2007 Germany introduced a new parental leave scheme that is giving in particular fathers a greater financial incentive to become involved in the daily care of their children. The German Business Programme 'Success Factor Family' tries to convince enterprises of the usefulness of a more family-oriented personnel policy.</p> <p>Public debt is projected to grow to 80% of GDP by 2011.</p>	

6. ESTONIA

1	DEMOGRAPHIC TRENDS	ESTONIA					EU-27	*
		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	1,356	1,372	1,340	1,267	1,181	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	1.38	1.62	1.60	1.64	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	76.2	80.2	82.9	86.1	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	65.2	69.8	74.0	78.8	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	17.0	19.2	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	12.6	14.0	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	6.4	-5.3	-0.3	-4.8	-4.7	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	6.1	0.2	0.0	-0.3	0.3	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	27.0	29.1	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	17.7	22.4	25.1	34.4	47.2	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000		2009	2009	EU-27	3 BEST MS	
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)		63.3	68.8	62.5	74.4		
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)		72.0	71.0	75.8	83.1		
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)		:	72.2	68.2	81.1		
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)		:	82.2	88.5	94.0		
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)		25	:	17.5	7	2008	
16	Employed women working part time (%)		10.9	13.8	31.4	4.9		
17	Employed men working part time (%)		5.3	7.0	8.1	2.4		
18	Average number of usual weekly working hours, women		39.1	36.5	33.0	38.9		
19	Average number of usual weekly working hours, men		41.7	38.6	39.9	42.2		
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)		:	17.0	28	56	2008	
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)		:	88.0	83	97	2008	
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)		21	20.4	20.1	10.7	2008	
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)		11.3	12.2	10.2	4.1		
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)		6.4	4.7	32.1	58.9	2008	
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	ESTONIA		2009	2009	EU-27	3 BEST MS	
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)		39.0	61.2	37.8	61.4		
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)		55.9	59.4	54.8	70.4		
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)		52.2	74.0	51.4	75.5		
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)		66.8	64.5	69.1	83.0		
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)		25.5	45.5	22.8	47.0		
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)		35.6	52.7	38.5	59.6		
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)		16.1	16.9	7.4	20.6		
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)		23.9	24.1	13.2	28.3		
33	Average exit age from the labour market, women (years)		:	:	60.8	64.0	2008	
34	Average exit age from the labour market, men (years)		:	:	62.0	64.7	2008	
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)		22.0	42.4	21.0	48.4		
36	Internet use, population aged 55-64 (%)		:	36	44	75	2010	

	ESTONIA		EU-27	3 BEST MS	*
	2000	2009	2009	2009	
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D				
37	11.0	9.3	12.5	3.7	
38	19.4	18.4	16.3	5.9	
39	21.7	41.9	35.7	54.9	
40	39.0	29.8	28.9	44.4	
41	34.0	55.7	:	88.6	2008
42	82.7	82.1	83.0	87.7	
43	67.2	67.5	70.5	79.7	
44	41.9	46.9	54.4	66.5	
45	6.1	4.9	4.96	7.15	2007
46	:	10.5	9.1	25.3	
47	0.6	1.4	2.01	3.52	
48	8.4	3.5	3.7	6.1	
49	:	66.0	63	86	
50	100.0	139.8	105.6	156.4	



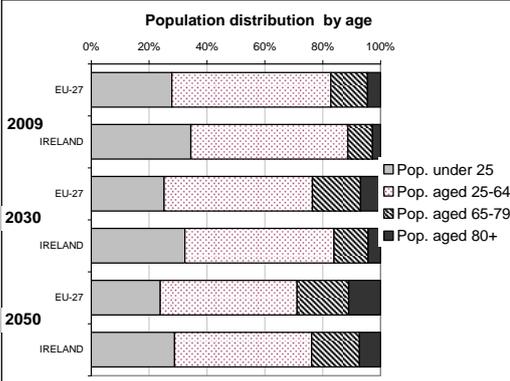
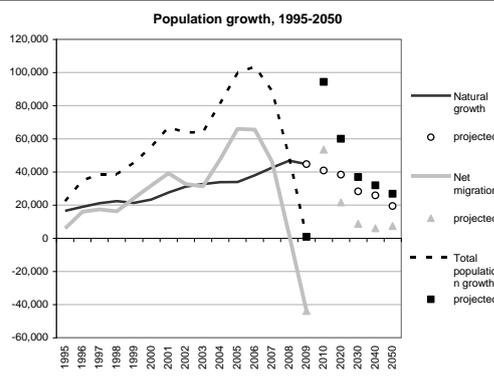
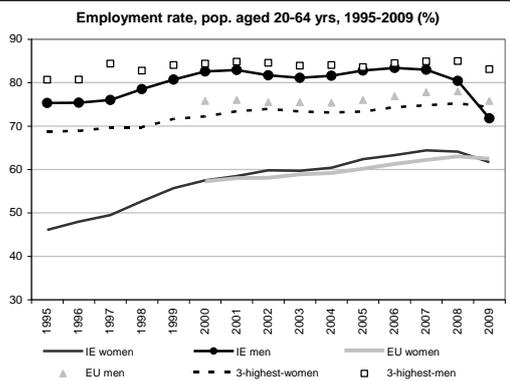
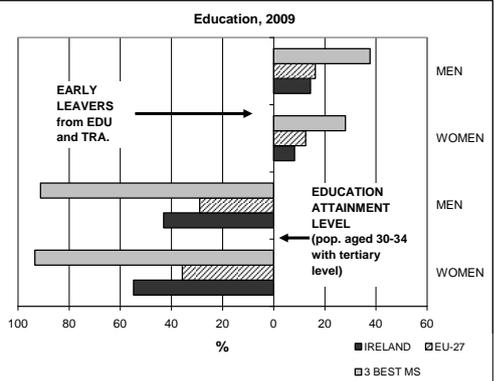
	2000		2009		2009	2009
	2000	2009	2009	2009		
5	MIGRATION AND INTEGRATION					
51	20.0	16.0	6.4	21.4		
52	76.0	76.2	72.9	84.0		
53	79.2	79.5	85.4	92.2		
54	:	71.6	52.7	74.9		
55	:	69.4	72.9	87.5		
56	:	40.2	28.4	41.2		
57	:	10.3	22.3	6.4		
58	:	20.3	20.4	48.3		
59	:	7.9	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION					
60	5.1	7.2	:	74	12.1	
61	0.0	-1.4	:	-4.2	-0.1	
62	35.9	2.8	:	44	54.1	
63	7.1	7.9	5.4	4.9	13.5	7.0 2008
64	4.4	4.8	5.6	6.1	7.5	3.9 2008
65	1.6	1.8	:	:	2.1	3.6 2008
66	13.6	14.9	:	:	25.3	13.8 2008
67	1,172.5	2,518.2	:	:	6,337	1,688.9 2008
68	18.0	19.7	:	:	16.3	10.2 2008
69	6.3	5.0	:	:	4.9	3.4 2008
70	11.3	10.4	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>Estonia's fertility rate is currently higher than the EU-27 average. Life expectancy is significantly lower than the EU-27 average, particularly for men and the less-well educated. The result would be a low old-age dependency ratio. By 2050 the Estonian population, which is already in decline, is projected to continue shrinking by 12%.</p>	
... opportunities for tackling them	
<p>Female employment rates are high and most women work full-time. Among older workers, female employment rates are higher than men's. However, their pay is significantly lower than men's, indicating scope for a qualitative improvement of female employment. Also, a high proportion of children live in jobless households.</p> <p>To help families through the recession and deal with unemployment and especially long-term unemployment the government increased expenditure on active labour market measures, subsistence benefit, family and parental benefit; maintained the universal state family benefits system. A high proportion of people in their 50s and 60s are still in employment. There is room to capitalize on this fact and further reinforce active labour market policies through focus on lifelong learning. There is much catch-up potential for productivity growth which could build on the high level of educational achievement and on efforts to ensure that R&D results are translated into innovative services and products. Last year Estonia launched a National Health Strategy for 2009-2020 aiming to improve health, life expectancy and life quality. In 2020 the preparations for the development plan of children and families started. The children and family development plan 2011-2020 will focus on promoting positive parenting, early education and care, child well-being, child protection and child rights, work and family reconciliation issues.</p>	

7. IRELAND

		IRELAND					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	2,943	3,778	4,468	5,881	6,531	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	3.85	1.89	2.07	1.89	1.88	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	79.2	82.5	85.3	88.0	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	74	77.4	81.1	83.9	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	18.0	20.6	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	14.6	17.2	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	30.7	23.4	45.4	28.2	19.4	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-2.8	31.8	-27.6	8.7	7.4	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	30.4	30.4	31.2	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	19.3	16.8	16.5	24.6	40.4	25.6	
 								
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009	2009	EU-27	3 BEST MS		
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	57.5	61.7	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	82.6	71.8	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	60.4	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	80.3	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	19	:	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	30.3	33.8	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	6.9	10.3	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	32.8	30.0	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	42.0	39.1	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	24.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	85.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	22	17.9	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	10.2	17.2	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	10.3	10.3	32.1	58.9	2008		
 								
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		2000	2009	2009	EU-27	3 BEST MS		
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	27.2	41.0	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	63.2	60.9	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	34.0	50.0	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	71.7	68.3	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	19.1	31.0	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	52.6	52.4	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	6.6	10.1	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	23.3	24.5	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	64.7	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	63.5	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	46.5	40.8	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	34	44	75	2010		

		IRELAND		EU-27	3 BEST MS	*
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	2000	2009	2009	2009	
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	:	8.2	12.5	3.7	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	:	14.4	16.3	5.9	
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	25.8	54.8	35.7	54.9	
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	29.2	43.0	28.9	44.4	
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	70.4	80.0	:	88.6	2008
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	86.6	80.7	83.0	87.7	
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	74.8	66.5	70.5	79.7	
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	56.4	49.4	54.4	66.5	
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	4.3	4.9	4.96	7.15	2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	6.3	9.1	25.3	
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.1	1.8	2.01	3.52	
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	7.5	6.7	3.7	6.1	
49	Internet use (%)	:	60.0	63	86	
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	113.8	105.6	156.4	

Employment rates (%), 2009

Legend: ● IRELAND, — EU-27, ▲ 3 BEST MS

Social Protection (% of GDP), 2008

Legend: ■ PENSIONS, ■ HEALTH CARE, ■ FAMILY, ■ OTHER

5 MIGRATION AND INTEGRATION		2000	2009	2009	2009
51	Non-nationals in the population (%)	3.3	9.9	6.4	21.4
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	62.9	67.8	72.9	84.0
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	88.5	78.0	85.4	92.2
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	54.9	52.7	74.9
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	69.1	72.9	87.5
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	39.0	28.4	41.2
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	21.6	22.3	6.4
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	52.9	20.4	48.3
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	9.0	43.8	12.5

6 SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION		2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	37.8	65.5	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	6.8	-12.2	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	36.0	34.5	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	4.1	6.6	8.0	11.3	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	5.5	8.5	6.7	7.6	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.8	3.1	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	13.2	20.9	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	3,302.6	7,033.6	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	20.0	15.0	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	4.7	4.2	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	8.3	12.9	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

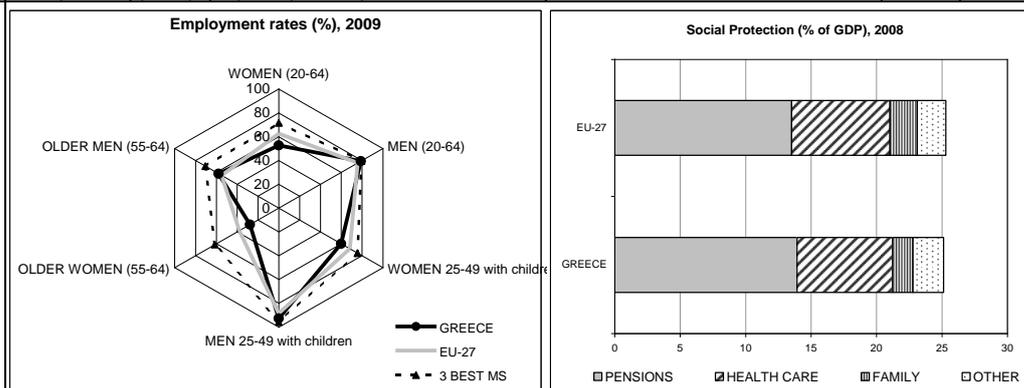
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>Ireland has currently the highest fertility rate in EU-27 and a high share of young people. Life expectancy matches the EU-27 average. The projections assume that fertility rates will remain high and that life expectancy will stay close to the EU-27 average. The old-age dependency ratio could more than double, but would remain significantly below the EU-27 average by 2050. Until 2050 the Irish population is projected to increase by almost 50%.</p>	
<p>... opportunities for tackling them</p>	
<p>Female labour force participation is already relatively high, but there remains scope for improvement with an employment rate gap between men and women of 10 percentage points and about one-third of women working part-time. Labour market opportunities for women could benefit from more accessible childcare. The gender pay gap is below the EU-27 average. In the crisis many children, especially those living with single parents, found themselves in jobless households. Migrants have been hit in the crisis and in 2009 there has been net emigration from Ireland.</p> <p>An increase in public spending on R&D and a reduction of early school leaving would help to raise future productivity. Although employment rates of older workers are above the EU-27 average, potential still exists for improvement. Public debt is now one of the highest, above 80% of GDP, and a large ageing-related increase in public social protection expenditure is projected.</p>	

8. GREECE

		GREECE					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	8,781	10,904	11,305	11,573	11,445	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	2.40	1.26	1.52	1.48	1.54	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	76.0	80.6	82.7	85.3	87.6	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	71.6	75.5	77.8	80.9	83.6	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	17.0	18.4	20.2	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	15.0	16.1	18.1	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	71.0	-2.0	9.6	-37.4	-55.6	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-46.4	29.4	35.1	37.2	31.0	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	27.4	29.5	30.2	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	17.2	24.2	27.8	38.5	57.0	25.6	
<p>Population distribution by age</p> <p>Stacked bar charts showing population distribution by age group (Pop. under 25, Pop. aged 25-64, Pop. aged 65-79, Pop. aged 80+) for EU-27 and Greece in 2009, 2030, and 2050.</p> <p>Population growth, 1995-2050</p> <p>Line chart showing natural growth, net migration, and total population growth for EU-27 and Greece from 1995 to 2050. Includes projected data for 2009 onwards.</p>								
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009	EU-27	3 BEST MS			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	45.7	52.7	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	79.0	78.8	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	60.0	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	92.7	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	15	22.0	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	7.8	10.3	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	2.6	3.1	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	40.3	37.8	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	45.0	42.7	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	12.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	67.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	19	22.7	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	5.3	4.8	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	37.4	31.4	32.1	58.9	2008		
<p>Employment rate, population aged 20-64 yrs, 1995-2009 (%)</p> <p>Line chart showing employment rates for EU women, EU men, and 3-highest countries (women and men) from 1995 to 2009.</p> <p>Education, 2009</p> <p>Horizontal bar chart showing education attainment levels for men and women in Greece and EU-27, highlighting early leavers and tertiary attainment.</p>								
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		2000	2009	EU-27	3 BEST MS			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	24.3	27.7	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	55.2	57.7	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	30.0	36.3	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	69.2	71.0	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	20.3	19.6	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	44.6	43.7	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	6.5	5.8	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	16.8	15.2	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	61.0	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	61.9	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	4.7	7.4	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	10	44	75	2010		

4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	GREECE		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	13.6	10.6	12.5	3.7	2008	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	22.9	18.3	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	23.9	29.1	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	26.9	24.0	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	:	44.9	:	88.6		
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	80.6	81.6	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	60.6	62.8	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	57.0	59.8	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	3.4	:	4.96	7.15		2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	3.3	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	:	:	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	2.8	2.1	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	36.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	118.3	105.6	156.4		



5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	:	8.3	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	52.8	62.9	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	88.6	88.1	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	55.2	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	90.7	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	28.0	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	27.3	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	10.0	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	59.0	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	103.4	126.8	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	3.6	-10.1	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	43.0	37.8	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	12.4	13.9	19.4	24.1	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	6.0	7.3	5.9	6.4	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.7	1.6	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	22.7	25.1	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	3,642.1	5,851.1	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	20.0	19.7	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	5.8	5.8	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	9.7	8.5	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

The fertility rate and expectancy in Greece are close to the EU-27 average. Greece's old-age- dependency ratio is projected to rise much more than the EU-27 average in the medium term. Until 2050 the Greek population is expected to grow only slightly.

... opportunities for tackling them

Government initiatives aim to maintaining /increasing labour market participation and reducing unemployment especially of young people and women. Productivity levels might benefit from further improving the business environment and the climate for R&D and innovation. Raising percentages of the population completing higher education and facilitating movement between training/ education and the labour market could also bring benefits. Greece continues aggressive fiscal consolidation effort. The deficit is estimated to decline from 15.4% of GDP in 2009 to 9.4% of GDP in 2010. The aim for 2011 is to reduce the deficit to 7.4% of GDP. The public debt has risen sharply in the crisis and is now projected to reach 152.6% of GDP in 2011 (Source: Budget of 2011, Greek Ministry of Finance). By 2060, public expenditure on pensions is projected to approach 25% of GDP.

The recent pension reform (2010) limits the increase of public sector spending on pensions by altering the pension award formula, introduces a unified statutory retirement age of 65 years by December 2013, increasing in line with changes in life expectancy, increases the minimum early retirement age to 60 by 2011, increases the minimum contribution period for retirement on a full pension from 35-37 to 40 years by 2015, simplifies the fragmented pension system, restricts access to early retirement.

9. SPAIN

1	DEMOGRAPHIC TRENDS	SPAIN					EU-27	*
		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	33,588	40,050	45,989	52,661	53,229	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	1.23	1.40	1.46	1.52	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	82.9	84.9	86.5	88.6	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	75.8	78.7	80.9	83.7	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	20.8	22.5	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	16.7	18.4	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	381.0	37.2	112.6	-76.3	-214.6	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	72.9	389.8	48.2	160.8	135.2	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	30.7	31.0	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	15.2	24.5	24.3	34.3	58.7	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009	EU-27	3 BEST MS			
				2009	2009			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	44.4	56.3	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	76.8	71.0	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	60.7	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	81.7	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	15	16.1	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	16.8	23.0	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	2.8	4.8	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	36.8	34.3	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	42.1	40.5	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	38.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	95.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	19.0	23.3	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	6.5	9.9	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	68.8	57.0	32.1	58.9	2008		
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009	EU-27	3 BEST MS			
				2009	2009			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	20.2	32.3	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	54.9	56.7	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	24.8	41.1	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	68.4	69.2	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	14.9	22.9	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	39.4	43.0	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	2.5	4.3	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	5.4	7.0	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	62.7	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	62.5	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	14.0	28.9	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	28	44	75	2010		

4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	SPAIN		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	23.2	24.7	12.5	3.7	2008	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	34.7	37.4	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	27.9	44.9	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	30.4	34.3	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	39.5	45.2	:	88.6		
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	75.3	79.0	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	60.7	65.4	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	54.8	53.7	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	4.3	4.4	4.96	7.15		2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	10.4	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.9	1.4	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	3.1	3.5	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	57.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	105.1	105.6	156.4		



5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000		2009		2009		*
		2000	2009	2009	2009	2009	2009	
51	Non-nationals in the population (%)	2.0	12.3	6.4	21.4			
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	50.9	64.5	72.9	84.0			
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	85.9	79.6	85.4	92.2			
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	58.6	52.7	74.9			
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	63.5	72.9	87.5			
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	38.1	28.4	41.2			
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	40.1	22.3	6.4			
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	17.6	20.4	48.3			
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	48.1	43.8	12.5			
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009	
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	59.3	53.2	:	:	74	12.1	
61	General government primary balance (% of GDP)	2.2	-9.4	:	:	-4.2	-0.1	
62	Total general government revenue (% of GDP)	38.1	34.7	:	:	44	54.1	
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	10.4	10.4	11.8	15.1	13.5	7.0	2008
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	5.8	6.8	6.6	7.2	7.5	3.9	2008
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.0	1.5	:	:	2.1	3.6	2008
66	Public expenditure on social protection, % of GDP	19.8	22.2	:	:	25.3	13.8	2008
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	3,678.0	5,713.2	:	:	6,337	1,688.9	2008
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	18.0	19.5	:	:	16.3	10.2	2008
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	5.4	6.0	:	:	4.9	3.4	2008
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	7.7	10.8	:	:	10.1	6.1	

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

Spain's current fertility rate is lower than the EU-27 average and Spanish women tend to have their first child relatively late in life. Life expectancy is among the highest in EU-27. The projections assume that fertility will recover slightly and that life expectancies will roughly evolve in line with the EU-27 average. This would result in a high old-age dependency ratio in EU-27 in 2060. Over recent years, Spain has attracted large numbers of immigrants, many of whom were regularised, boosting the official population and employment of Spain. Under the assumption that immigration continues at the present level the Spanish population could grow considerably by 16% until 2050. However, in the crisis, unemployment among migrants has risen considerably.

... opportunities for tackling them

Female employment rates could rise, but this might require a more extensive provision of childcare for the youngest children. In the crisis, some 10% of households with children have found themselves jobless. Employment rates of older workers are above the EU-27 average, but could also be further increased. The share of older workers (55-64) in the work force is projected to increase to well above 20% in 2030. Educational attainment can be improved and early school leaving reduced; this could help Spain continue narrowing the productivity gap to the EU-27 average. In 2060, public pension expenditure is projected to reach 15% of GDP.

10. FRANCE

	FRANCE					EU-27	*
1	1970	2000	2009	2030	2050	2009	
DEMOGRAPHIC TRENDS							
1	Population on 1 January (thousands)	60,538	64,714	67,982	71,044	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	1.89	2.00	1.96	1.94	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	83.0	85.0	87.0	89.1	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	75.3	78.0	81.0	83.9	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	21.4	23.2	.	.	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	16.8	18.7	.	.	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	267.5	276.9	131.0	15.4	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	166.8	70.2	86.5	69.9	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	29.3	29.9	.	.	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	24.3	25.6	39.0	44.7	25.6	
<p>Population distribution by age (2009, 2030, 2050) and Population growth, 1995-2050 charts are included in this section.</p>							
2	2000		2009	2009	EU-27	3 BEST MS	
GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS							
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	60.0	65.0	62.5	74.4		
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	75.2	74.2	75.8	83.1		
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	.	74.6	68.2	81.1		
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	.	91.2	88.5	94.0		
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	13	17.9	17.5	7		2008
16	Employed women working part time (%)	30.8	29.8	31.4	4.9		
17	Employed men working part time (%)	5.3	6.0	8.1	2.4		
18	Average number of usual weekly working hours, women	33.9	33.0	33.0	38.9		
19	Average number of usual weekly working hours, men	40.1	39.5	39.9	42.2		
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	.	41.0	28	56		2008
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	.	95.0	83	97		2008
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	18.0	16.7	20.1	10.7		2008
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	9.4	9.4	10.2	4.1		
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	15.2	20.2	32.1	58.9		2008
<p>Employment rate, pop. aged 20-64 yrs, 1995-2009 (%) and Education, 2009 charts are included in this section.</p>							
3	FRANCE		2009	2009	EU-27	3 BEST MS	
AGEING AND THE LABOUR MARKET							
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	26.3	36.5	37.8	61.4		
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	33.6	41.3	54.8	70.4		
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	42.5	55.6	51.4	75.5		
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	53.9	61.2	69.1	83.0		
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	9.8	15.1	22.8	47.0		
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	10.6	19.0	38.5	59.6		
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	1.4	3.0	7.4	20.6		
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	2.9	4.6	13.2	28.3		
33	Average exit age from the labour market, women (years)	.	59.1	60.8	64.0		2008
34	Average exit age from the labour market, men (years)	.	59.4	62.0	64.7		2008
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	13.4	1.3	21.0	48.4		
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	.	58	44	75		2010

		FRANCE		EU-27	3 BEST MS	*	
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	2000	2009	2009	2009		
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	11.9	10.3	12.5	3.7	2008	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	14.8	14.3	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	25.8	47.5	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	29.0	39.1	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	64.5	77.1	.	88.6		
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	78.8	80.8	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	71.8	71.4	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	55.3	55.3	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	6.0	5.6	4.96	7.15		2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	.	.	5.7	9.1		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	2.2	2.2	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	5.5	3.9	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	.	.	74.0	63		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	105.6	105.6	156.4		

Employment rates (%), 2009

Social Protection (% of GDP), 2008

5 MIGRATION AND INTEGRATION		2000	2009	2009	2009	
51	Non-nationals in the population (%)	.	.	5.8	6.4	21.4
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	71.7	78.6	78.6	72.9	84.0
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	88.3	88.6	88.6	85.4	92.2
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	.	.	41.0	52.7	74.9
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	.	.	66.7	72.9	87.5
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	.	.	34.4	28.4	41.2
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	.	.	20.7	22.3	6.4
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	.	.	25.2	20.4	48.3
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	.	.	49.4	43.8	12.5

6 SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION		2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	57.3	78.1	.	.	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	1.4	-5.2	.	.	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	50.2	48.4	.	.	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	13.9	15.2	14.4	14.0	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	8.0	8.7	9.2	9.4	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	2.5	2.5	.	.	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	27.7	29.3	.	.	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	6,083.2	7,913.5	.	.	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	16.0	12.9	.	.	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	4.2	4.4	.	.	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	10.2	10.5	.	.	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>France has currently the second-highest fertility rate in EU-27 and the population projections assume that this will continue. Life expectancy is assumed to continue to be one of the very highest in EU-27. The total population is expected to grow by about 10% until 2050, while the old-age dependency ratio could evolve more favourably than for EU-27 as a whole.</p>	
... opportunities for tackling them	
<p>Employment opportunities for women are relatively well developed thanks to extensive childcare provision, and the gender pay gap is below the EU-27 average.</p> <p>By contrast, there is much scope for increasing the labour force participation of older workers; the average life time in retirement is the highest in EU-27. A more modern employment protection combined with lifelong learning would increase labour market flexibility. Another area which would generate employment growth is the integration of third country nationals whose employment rates and educational attainment are particularly low.</p> <p>Public debt is above the EU-27 average; in 2011, as a result of the crisis, it is projected to reach 90% of GDP. The projected increase in public social protection expenditure is also roughly in line with EU-27 as a whole.</p>	

11. ITALY

		ITALY					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	53,685	56,924	60,340	61,868	61,240	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	2.38	1.26	1.42	1.46	1.52	1.60	2008
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	82.8	84.5	86.9	89.0	82.4	2008
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	76.9	79.1	81.7	84.3	76.4	2008
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	20.7	22.0	:	:	20.54	2008
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	16.7	18.2	:	:	16.99	2008
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	396.4	-12.4	-22.8	-215.8	-337.6	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-123.3	49.5	318.1	248.7	193.4	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	28.3	30.4	31.1	:	:	29.7	2008
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	16.7	26.8	30.8	42.4	59.2	25.6	
<p>Population distribution by age</p> <p>Population growth, 1995-2050</p>								
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000		2009	EU-27	3 BEST MS		
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	42.0	49.7	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	72.4	73.8	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	55.6	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	89.3	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	6	4.9	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	16.5	27.9	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	3.7	5.0	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	35.4	32.8	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	41.3	40.1	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	28.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	91.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	25	24.6	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	7.6	7.6	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	33.5	42.9	32.1	58.9	2008		
<p>Employment rate, population aged 20-64 yrs, 1995-2009 (%)</p> <p>Education, 2009</p>								
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		ITALY		EU-27	3 BEST MS			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	15.3	25.4	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	40.9	46.7	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	22.9	38.5	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	50.8	63.5	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	7.6	11.9	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	29.4	29.2	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	2.4	3.3	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	10.1	11.4	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	60.7	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	60.8	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	7.4	8.2	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	26	44	75	2010		

		ITALY		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D						
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	21.7	16.3	12.5	3.7		
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	28.5	22.0	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	10.8	23.0	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men ged 30-34 with tertiary education level (%)	12.5	15.0	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	24.8	59.3	:	88.6	2008	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	81.0	77.0	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	64.6	67.8	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	49.3	51.0	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	4.6	4.3	4.96	7.15	2007	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	6.0	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.1	1.3	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	4.3	3.4	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	44.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	93.6	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	2.2	6.5	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	:	59.2	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	:	84.6	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	53.6	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	84.6	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	16.9	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	38.3	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	10.9	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	53.3	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	109.2	116.0	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	5.5	-0.6	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	45.3	46.6	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	16.5	17.7	15.2	13.6	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	6.0	7.0	6.7	6.9	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	0.9	1.3	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	23.8	26.5	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	5,296.6	6,759.9	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	18.0	18.4	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	4.8	5.2	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	11.1	10.4	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

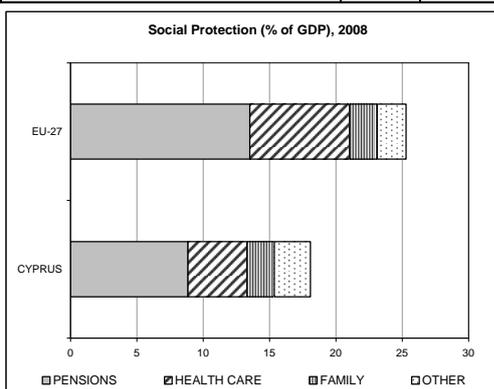
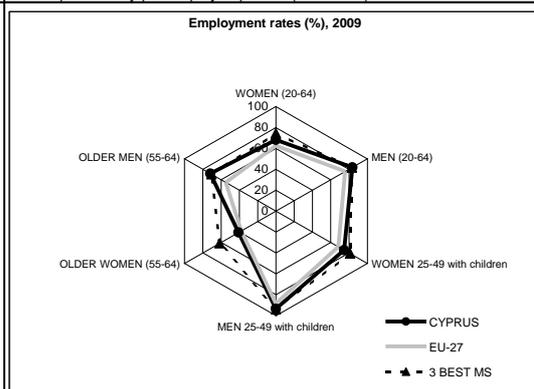
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>Italy currently has the highest old-age dependency ratio in EU-27, shared with Germany. With a low fertility rate and high life expectancy - both being expected to continue - the old age dependency ratio could rise to almost two-thirds (2 persons aged 65 or over for every 3 persons of working age). The Italian population size is expected to remain more or less constant under the assumption that significant numbers of immigrants continue to arrive.</p>	
<p>... opportunities for tackling them</p>	
<p>There is significant scope for promoting the labour force participation of women. This would also help in reducing the risk of poverty for households with children. Employment rates for older workers are also comparatively low. The proportion of older workers (aged 55-64) in the work-force is projected to become the highest, almost 25%, in 2030.</p> <p>There is scope for raising productivity, notably by raising educational attainment levels, combating early school leaving and boosting R&D spending.</p> <p>Reducing public debt would enhance Italy's ability to meet future social protection needs, even if the projected ageing-related increase in public expenditure is comparatively small. Italian workers have the second-longest average life-time in retirement in EU-27 and its debt ratio in the crisis is projected to near 120% in 2011.</p>	

12. CYPRUS

1	DEMOGRAPHIC TRENDS	CYPRUS					EU-27	*
		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	612	690	803	1,072	1,251	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	1.64	1.51	1.52	1.57	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	80.0	83.6	84.9	87.5	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	75.4	78.6	81.5	84.0	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	18.3	20.9	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	15.9	18.1	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	5.8	3.1	4.4	2.5	1.2	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-0.9	4.0	1.8	7.8	6.6	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	28.7	30.4	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	:	17.0	17.8	27.4	37.7	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000		2009	EU-27	3 BEST MS		
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)		58.5	68.1	62.5	74.4		
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)		86.4	83.5	75.8	83.1		
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)		:	74.8	68.2	81.1		
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)		:	93.5	88.5	94.0		
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)		26	21.6	17.5	7	2008	
16	Employed women working part time (%)		13.9	12.3	31.4	4.9		
17	Employed men working part time (%)		4.5	4.9	8.1	2.4		
18	Average number of usual weekly working hours, women		37.8	36.1	33.0	38.9		
19	Average number of usual weekly working hours, men		42.9	40.6	39.9	42.2		
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)		:	26.0	28	56	2008	
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)		:	85.0	83	97	2008	
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)		:	11.7	20.1	10.7	2008	
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)		:	4.2	10.2	4.1		
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)		9.9	14.0	32.1	58.9	2008	
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	CYPRUS		EU-27	3 BEST MS			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	2000	2009	2009	2009			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)		32.1	40.8	37.8	61.4		
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)		67.3	71.7	54.8	70.4		
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)		40.7	50.2	51.4	75.5		
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)		80.8	83.1	69.1	83.0		
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)		21.5	29.9	22.8	47.0		
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)		50.0	57.9	38.5	59.6		
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)		9.1	12.4	7.4	20.6		
33	Average exit age from the labour market, women (years)		29.7	27.1	13.2	28.3		
34	Average exit age from the labour market, men (years)		:	:	60.8	64.0	2008	
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)		:	:	62.0	64.7	2008	
36	Internet use, population aged 55-64 (%)		16.4	20.6	21.0	48.4		
			:	15	44	75	2010	

4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	CYPRUS		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	13.9	8.8	12.5	3.7	2008	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	25.0	15.2	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	30.8	49.3	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	31.5	40.2	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	28.6	31.9	:	88.6		
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	85.6	84.8	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	72.4	74.9	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	62.6	65.2	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	5.4	6.9	4.96	7.15		2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	7.8	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.2	0.5	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	2.6	2.5	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	45.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	104.8	105.6	156.4		



5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009
51	Non-nationals in the population (%)	8.4	15.6	6.4	21.4
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	64.1	75.5	72.9	84.0
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	92.7	91.8	85.4	92.2
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	83.4	52.7	74.9
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	57.7	72.9	87.5
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	41.0	28.4	41.2
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	17.2	22.3	6.4
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	32.7	20.4	48.3
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	35.8	43.8	12.5

6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	48.7	58.0	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	1.0	-3.4	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	34.7	39.8	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	7.6	8.9	11.7	17.7	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	4.0	4.4	3.1	3.3	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	0.9	2.1	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	14.6	18.1	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	2,462.1	4,345.9	:	:	6,337	1,688.9
68	Topulation at risk of poverty after social transfers (%)	:	16.2	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	:	4.2	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	5.2	5.6	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

Life expectancy in Cyprus is above the EU-27 average, while fertility is below. This is assumed to continue over the next decades. Nevertheless, thanks to immigration, Cyprus' population is expected to grow significantly until 2050 and the increase in the old-age dependency ratio could be moderate compared to the EU-27 average.

... opportunities for tackling them

Employment rates are above the EU-27 average as is the employment gender gap at 15%. In particular a better availability of child care, particularly for very young children, might lead to a further increase in female employment. Labour force participation of older men is high, even in the higher age groups (65-69) but it could grow further for women aged 55-64. Due to ageing, public expenditure on pensions is projected to rise, exerting a heavy strain on public finances even if the public debt level remains moderate compared to other EU-27 Member States. Government policy priorities are focused on introducing parametric reforms to the pension system, to improve its financial viability, to raise the employment rates of women and older workers and to further reduce the public debt to GDP ratio.

13. LATVIA

		LATVIA					EU-27	*
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	1970	2000	2009	2030	2050	2009	
	1 Population on 1 January (thousands)	2,352	2,382	2,248	2,033	1,804	501,103	2010
	2 Total Fertility Rate (children per woman)	:	:	1.31	1.43	1.50	1.60	
	3 Life expectancy at birth for women (years)	:	:	78.0	81.5	85.2	82.4	
	4 Life expectancy at birth for men (years)	:	:	68.1	72.8	78.1	76.4	
	5 Life expectancy at age 65 for women (years)	:	:	18.2	:	:	20.54	
	6 Life expectancy at age 65 for men (years)	:	:	13.4	:	:	16.99	
	7 Natural growth (births minus deaths) (thousands)	7.8	-12.0	-8.2	-12.4	-11.9	523.1	
	8 Net migration (including corrections) (thousands)	6.7	-5.5	-4.7	-0.6	0.7	877.1	
	9 Mean age of women at childbirth (years)	:	:	28.4	:	:	29.7	
	10 Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	18.0	22.1	25.1	34.6	51.2	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000		2009	EU-27		3 BEST MS	
	11 Employment rate, women aged 20-64 (%)			66.8	62.5		74.4	
	12 Employment rate, men aged 20-64 (%)	58.7		67.4	75.8		83.1	
	13 Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:		74.6	68.2		81.1	
	14 Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:		79.4	88.5		94.0	
	15 Gender pay gap (unadjusted) (%)	20		13.4	17.5		7	2008
	16 Employed women working part time (%)	12.8		10.2	31.4		4.9	
	17 Employed men working part time (%)	9.7		7.5	8.1		2.4	
	18 Average number of usual weekly working hours, women	40.9		38.0	33.0		38.9	
	19 Average number of usual weekly working hours, men	43.2		39.7	39.9		42.2	
	20 Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:		14.0	28		56	2008
	21 Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:		70.0	83		97	2008
	22 Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	21.0		24.9	20.1		10.7	2008
	23 Children aged 0-16 living in jobless households (%)	13.0		11.3	10.2		4.1	
	24 Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	17.9		16.4	32.1		58.9	2008
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000		2009	EU-27		3 BEST MS	
	25 Employment rate, women aged 55-64 (%)			53.3	37.8		61.4	
	26 Employment rate, men aged 55-64 (%)	26.7		53.1	54.8		70.4	
	27 Employment rate, women aged 55-59 (%)	48.4		69.1	51.4		75.5	
	28 Employment rate, men aged 55-59 (%)	37.4		64.8	69.1		83.0	
	29 Employment rate, women aged 60-64 (%)	64.7		34.7	22.8		47.0	
	30 Employment rate, men aged 60-64 (%)	14.8		38.1	38.5		59.6	
	31 Employment rate, women aged 65-69 (%)	31.5		14.2	7.4		20.6	
	32 Employment rate, men aged 65-69 (%)	9.7		22.5	13.2		28.3	
	33 Average exit age from the labour market, women (years)	17.5		:	60.8		64.0	2008
	34 Average exit age from the labour market, men (years)	:		:	62.0		64.7	2008
	35 Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	:		25.1	21.0		48.4	
	36 Internet use, population aged 55-64 (%)	:		26	44		75	2010

		LATVIA		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D						
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	:	10.4	12.5	3.7		
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	:	17.5	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	13.6	40.5	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	23.5	20.0	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	46.7	69.2	:	88.6	2008	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	79.6	82.3	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	65.0	65.8	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	41.8	46.6	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	5.6	5.0	4.96	7.15	2007	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	5.3	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.4	0.5	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	3.3	2.5	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	58.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	138.9	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	25.6	17.9	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	:	77.0	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	:	75.8	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	62.8	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	68.8	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	29.9	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	12.2	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	17.5	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	12.8	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	12.3	36.7	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	-1.8	-8.7	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	34.6	33.7	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	10.1	6.6	6.2	5.1	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	2.5	3.7	3.9	4.1	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.5	1.4	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	15.0	12.4	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	1,046.0	1,769.0	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	16.0	25.7	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	5.5	7.3	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	14.8	10.5	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>Latvia's fertility rate is currently below the EU-27 average, but this may partly be the effect of a transition to women having children later in life; a further recovery of fertility is assumed for the population projections. Life expectancy is significantly below the EU-27 average, particularly for men, and the gap is expected to remain large over the projection period. As a result the population, which is already declining, is expected to shrink dramatically (-16% by 2050) while the increase in the old-age dependency ratio will be higher than the EU-27's in 2060.</p>	
... opportunities for tackling them	
<p>Female employment rates are above the EU-27 average and most women work full-time. A better availability of child care, particularly for the youngest children, might allow further increases.</p> <p>The employment rates of older workers are also above the EU-27 average, but they could grow further.</p> <p>Latvia has a huge potential for catching up in terms of productivity and can build on a high level of educational attainment. There is also scope for more proactive education and labour market policies to improve the integration of third country nationals.</p> <p>Public finances are sound and public social protection expenditure is not expected to rise significantly over the coming decades.</p>	

14. LITHUANIA

		LITHUANIA					EU-27	*
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	1970	2000	2009	2030	2050	2009	
	1 Population on 1 January (thousands)	3,119	3,512	3,329	3,083	2,737	501,103	2010
	2 Total Fertility Rate (children per woman)	2.40	1.39	1.55	1.43	1.51	1.60	
	3 Life expectancy at birth for women (years)	75.0	77.5	78.7	81.9	85.3	82.4	
	4 Life expectancy at birth for men (years)	66.8	66.8	67.5	72.8	78.1	76.4	
	5 Life expectancy at age 65 for women (years)	16.4	17.9	18.4	:	:	20.54	
	6 Life expectancy at age 65 for men (years)	13.7	13.7	13.4	:	:	16.99	
	7 Natural growth (births minus deaths) (thousands)	27.5	-4.8	-5.4	-16.3	-19.0	523.1	
	8 Net migration (including corrections) (thousands)	6.7	-5.5	-15.5	-0.6	0.7	877.1	
	9 Mean age of women at childbirth (years)	27.7	26.6	28.6	:	:	29.7	
	10 Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	15.9	20.8	23.2	34.7	51.1	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009	2009	EU-27	2009	3 BEST MS	2009
	11 Employment rate, women aged 20-64 (%)	64.4	67.5	67.5	62.5	74.4		
	12 Employment rate, men aged 20-64 (%)	67.9	66.9	66.9	75.8	83.1		
	13 Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	78.9	78.9	68.2	81.1		
	14 Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	81.6	81.6	88.5	94.0		
	15 Gender pay gap (unadjusted) (%)	16	21.6	21.6	17.5	7	2008	
	16 Employed women working part time (%)	11.1	9.5	9.5	31.4	4.9		
	17 Employed men working part time (%)	9.2	6.9	6.9	8.1	2.4		
	18 Average number of usual weekly working hours, women	37.9	37.8	37.8	33.0	38.9		
	19 Average number of usual weekly working hours, men	39.7	39.4	39.4	39.9	42.2		
	20 Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	9.0	9.0	28	56	2008	
	21 Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	62.0	62.0	83	97	2008	
	22 Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	18.0	24.1	24.1	20.1	10.7	2008	
	23 Children aged 0-16 living in jobless households (%)	:	10.9	10.9	10.2	4.1		
	24 Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	29.8	21.1	21.1	32.1	58.9	2008	
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009	2009	EU-27	2009	3 BEST MS	2009
	25 Employment rate, women aged 55-64 (%)	32.6	48.3	48.3	37.8	61.4		
	26 Employment rate, men aged 55-64 (%)	50.6	56.0	56.0	54.8	70.4		
	27 Employment rate, women aged 55-59 (%)	50.1	61.2	61.2	51.4	75.5		
	28 Employment rate, men aged 55-59 (%)	63.9	65.8	65.8	69.1	83.0		
	29 Employment rate, women aged 60-64 (%)	17.1	33.0	33.0	22.8	47.0		
	30 Employment rate, men aged 60-64 (%)	37.9	43.2	43.2	38.5	59.6		
	31 Employment rate, women aged 65-69 (%)	12.1	10.1	10.1	7.4	20.6		
	32 Employment rate, men aged 65-69 (%)	13.2	16.5	16.5	13.2	28.3		
	33 Average exit age from the labour market, women (years)	:	:	:	60.8	64.0	2008	
	34 Average exit age from the labour market, men (years)	:	:	:	62.0	64.7	2008	
	35 Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	19.7	39.6	39.6	21.0	48.4		
	36 Internet use, population aged 55-64 (%)	:	24	24	44	75	2010	

		LITHUANIA		EU-27	3 BEST MS	*	
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	2000	2009	2009	2009		
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	12.8	5.7	12.5	3.7		
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	20.0	11.5	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	37.3	48.5	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	47.9	32.9	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	51.8	84.5	:	88.6	2008	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	79.3	85.9	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	65.2	63.2	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	37.3	36.7	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	5.9	4.7	4.96	7.15	2007	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	:	4.5	9.1		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.6	0.8	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	4.5	1.7	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	54.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	149.6	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	:	1.2	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	76.7	78.1	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	74.6	74.6	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	:	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	:	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	34.4	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	7.4	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	52.5	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	3.2	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	23.7	29.5	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	-1.5	-7.9	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	35.9	34.5	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	8.6	8.6	8.7	11.4	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	4.6	4.6	5.2	5.6	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.3	1.9	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	15.3	15.7	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	1,148.8	2,442.4	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	17.0	20.6	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	5.0	6.3	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	10.0	12.0	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

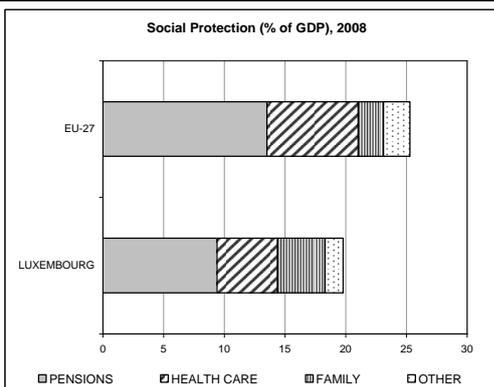
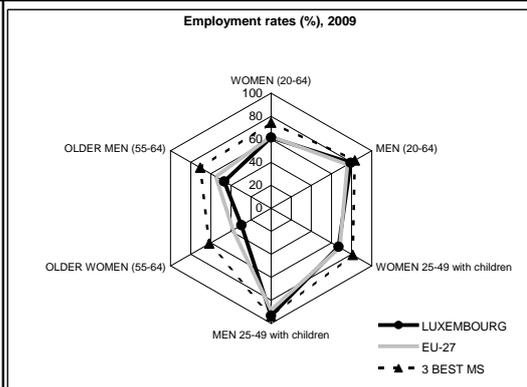
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>Lithuania's fertility rate is currently below the EU-27 average, and this may partly be the effect of a transition to women having children later in life; a further recovery of fertility is assumed for the population projections. Life expectancy is significantly below the EU-27 average, particularly for men, and the gap is expected to remain large over the projection period. As a result, the population, already in decline, is expected to continue shrinking considerably (-17% by 2050) and the old-age dependency ratio will increase to be the third-highest in EU-27 in 2060.</p>	
... opportunities for tackling them	
<p>Female employment rates are above the EU-27 average and most women work full-time. A better availability of childcare, especially in the 0-2 age group, might still allow for further improvements.</p> <p>The employment rates of older workers are also above the EU-27 average, but could still grow, particularly if health and disability issues are tackled.</p> <p>Lithuania has great potential for catching up in terms of productivity and can build on a high level of educational attainment.</p> <p>Public finances are sound although public social protection expenditure is expected to rise over the coming decades.</p>	

15. LUXEMBOURG

		LUXEMBOURG					EU-27	*
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	339	434	502	607	697	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	1.97	1.76	1.59	1.68	1.71	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	73.0	81.3	83.3	84.6	87.3	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	74.6	78.1	80.2	83.2	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	15.1	20.1	21.4	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	15.5	17.6	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	0.3	2.0	2.0	1.7	0.6	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	1.1	3.4	6.6	3.7	3.1	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	27.2	29.3	30.7	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	19.1	21.4	21.0	30.8	37.8	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	53.8	61.5	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	80.8	79.0	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	67.0	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	93.3	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	15	12.4	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	25.1	35.1	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	1.7	5.4	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	33.9	32.8	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	41.5	41.2	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	26.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	77.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	18.0	21.7	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	:	4.4	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	15.4	16.9	32.1	58.9	2008		
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	16.4	29.4	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	37.2	46.5	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	20.9	42.6	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	56.5	63.6	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	12.5	13.1	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	16.5	25.3	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	:	:	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	:	:	9.0	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	:	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	:	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	14.7	14.5	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	:	75	75	2010		

		LUXEMBOURG		EU-27	3 BEST MS	*
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	2000	2009	2009	2009	
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	17.6	6.6	12.5	3.7	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	15.9	8.9	16.3	5.9	
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	24.7	44.9	35.7	54.9	
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	17.7	48.4	28.9	44.4	
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	12.1	5.5	:	88.6	2008
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	80.4	83.8	83.0	87.7	
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	70.1	66.6	70.5	79.7	
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	58.6	58.9	54.4	66.5	
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	:	3.2	4.96	7.15	2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	13.4	9.1	25.3	
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.7	1.7	2.01	3.52	
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	3.6	:	3.7	6.1	
49	Internet use (%)	:	85.0	63	86	
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	97.8	105.6	156.4	



5 MIGRATION AND INTEGRATION		2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	:	43.5	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	61.7	71.8	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	94.4	92.2	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	47.8	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	79.6	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	31.9	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	15.8	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	34.9	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	24.6	43.8	12.5		
6 SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION		2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	6.2	14.5	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	6.3	-0.4	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	43.6	41.5	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	10.0	9.4	16.7	23.9	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	4.8	5.0	6.7	7.0	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	3.1	3.9	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	18.8	19.8	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	8,795.7	13,806.3	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	12.0	14.9	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	3.7	4.3	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	7.0	7.3	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

Luxembourg's fertility rate is above the EU-27 average while life expectancy is close to the EU-27 level. This is projected to continue. Thanks to immigration, the population is expected to grow by 39% until 2050. The old-age dependency ratio is projected to be the lowest in EU-27 by 2050.

... opportunities for tackling them

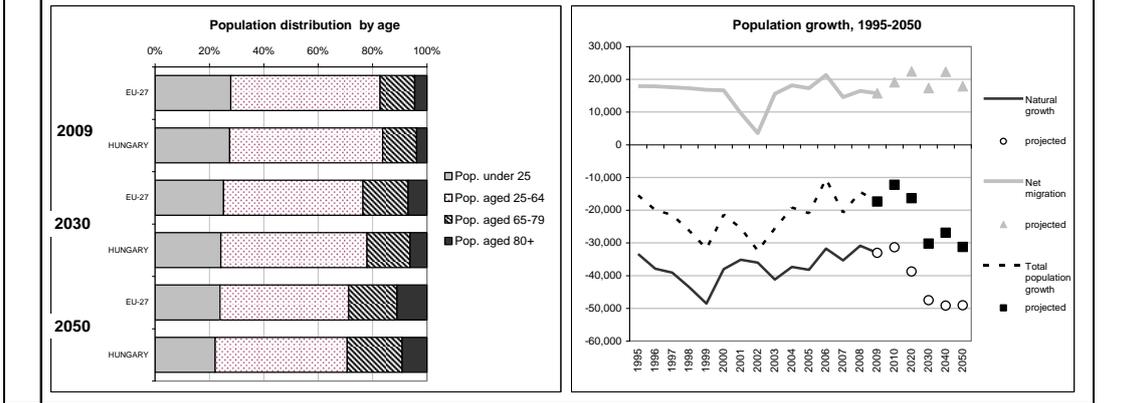
Female employment could grow, reducing the current 16 percentage point gap between male and female employment rates. A large proportion of women work part-time. The expansion in childcare facilities will certainly help in this respect. Another important labour force reserve is formed by older workers whose employment rates are significantly below the EU-27 average.

Productivity levels are very high which could allow the country to attract more migrant workers in the future.

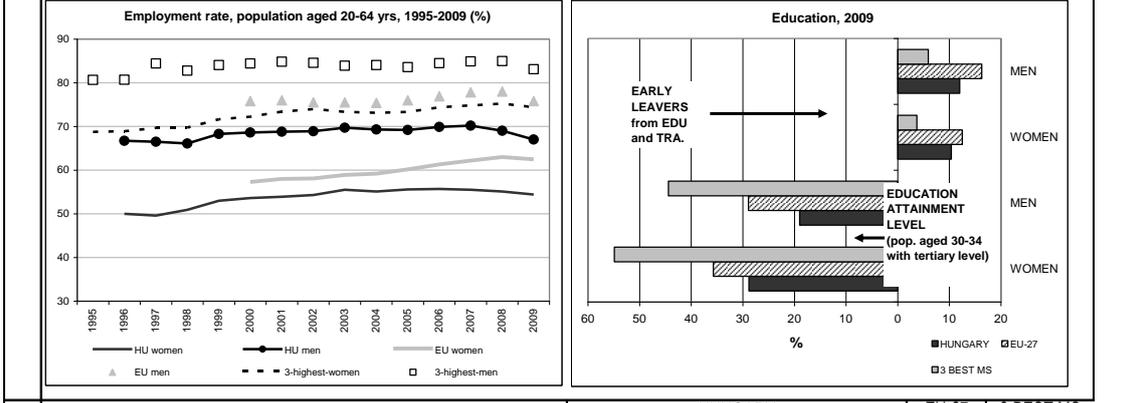
Public debt is at a very low level, but the projected ageing-related increase in public pension expenditure is large.

16. HUNGARY

1	DEMOGRAPHIC TRENDS	HUNGARY					EU-27	*
		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	10,322	10,222	10,014	9,651	9,061	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	1.98	1.32	1.32	1.42	1.50	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	72.1	76.2	78.4	82.4	85.8	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	66.3	67.6	70.3	75.4	79.9	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	14.4	16.8	18.2	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	12.0	13.0	14.0	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	31.6	38.0	-34.0	-47.5	-49.1	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	0.0	16.7	17.3	17.3	17.9	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	25.4	27.3	29.1	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	17.0	22.0	23.8	34.1	50.8	25.6	



2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	HUNGARY		EU-27	3 BEST MS
		2000	2009	2009	2009
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	53.6	54.4	62.5	74.4
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	68.6	67.0	75.8	83.1
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	61.7	68.2	81.1
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	82.1	88.5	94.0
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	21	17.5	17.5	7
16	Employed women working part time (%)	5.2	7.5	31.4	4.9
17	Employed men working part time (%)	2.0	3.9	8.1	2.4
18	Average number of usual weekly working hours, women	39.8	38.5	33.0	38.9
19	Average number of usual weekly working hours, men	42.5	40.5	39.9	42.2
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	7.0	28	56
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	81.0	83	97
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	17.0	20.7	20.1	10.7
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	13.0	15.6	10.2	4.1
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	24.4	20.2	32.1	58.9



3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	HUNGARY		EU-27	3 BEST MS
		2000	2009	2009	2009
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	13.3	27.0	37.8	61.4
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	33.2	39.9	54.8	70.4
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	19.8	41.1	51.4	75.5
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	50.2	57.1	69.1	83.0
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	5.1	10.0	22.8	47.0
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	10.8	17.2	38.5	59.6
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	2.5	3.2	7.4	20.6
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	5.2	6.7	13.2	28.3
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	58.7	60.8	64.0
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	61.2	62.0	64.7
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	11.4	26.6	21.0	48.4
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	41	44	75

		HUNGARY		EU-27	3 BEST MS	*
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	2000	2009	2009	2009	
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	13.4	10.4	12.5	3.7	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	14.4	12.0	16.3	5.9	
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	12.5	28.8	35.7	54.9	
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	17.1	19.0	28.9	44.4	
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	37.5	44.9	:	88.6	2008
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	82.0	78.1	83.0	87.7	
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	68.3	62.7	70.5	79.7	
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	36.4	36.3	54.4	66.5	
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	4.4	5.2	4.96	7.15	2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	2.7	9.1	25.3	
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.8	1.2	2.01	3.52	
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	5.7	4.7	3.7	6.1	
49	Internet use (%)	:	59.0	63	86	
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	126.5	105.6	156.4	

Employment rates (%), 2009		Social Protection (% of GDP), 2008	

5 MIGRATION AND INTEGRATION		2000	2009	2009	2009
51	Non-nationals in the population (%)	1.5	1.9	6.4	21.4
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	:	67.0	72.9	84.0
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	:	78.8	85.4	92.2
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	55.5	52.7	74.9
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	78.7	72.9	87.5
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	21.6	28.4	41.2
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	15.9	22.3	6.4
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	41.5	20.4	48.3
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	10.2	43.8	12.5

6 SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION		2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	55.0	78.4	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	2.1	0.2	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	43.7	46.1	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	9.8	12.2	11.4	13.8	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	5.3	5.6	6.4	7.0	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	2.5	2.8	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	19.1	22.3	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	2,019.9	3,623.7	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	11.0	12.4	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	3.3	3.5	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	13.4	13.1	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

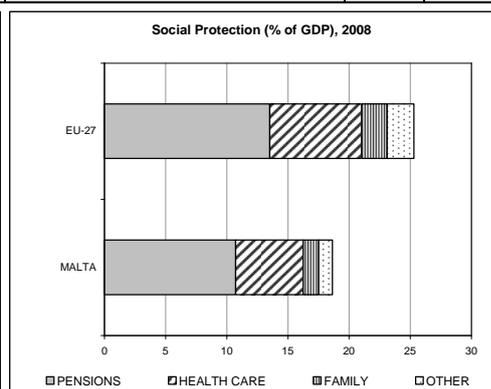
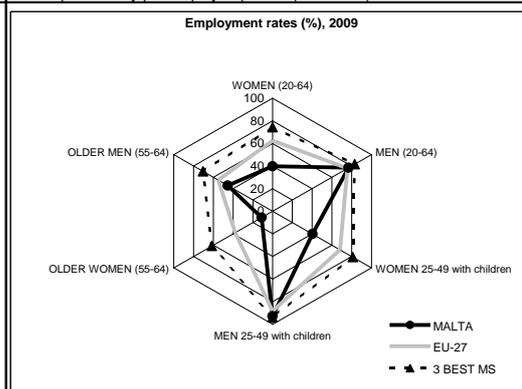
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...
<p>Hungary's fertility rate is currently one of the lowest in EU-27, but this may partly be the effect of a transition to women having children later in life; a recovery of fertility is assumed for the population projections. In 2009, over 15% of children (aged 0-17) found themselves in jobless households. Life expectancy is significantly below the EU-27 average, particularly for men, and the gap is expected to remain large over the projection period. There are also large life expectancy differences by education level, indicating that there is scope for improvement. As a result, the population, which is already decreasing, is expected to shrink by 10% by 2050 and the old-age dependency ratio will increase to a level above that of EU-27 as a whole by 2060.</p>
<p>... opportunities for tackling them</p>
<p>Hungary has significant scope for increasing employment through higher labour force participation of women and older workers. Productivity levels can also catch up, building on a high level of educational attainment of the population. More R&D investment could also help boost productivity. Public debt is close to the EU-27 average and public spending on pensions is expected to rise moderately. Reforms are also needed in the area of health and long term care, while avoiding deterioration in the quality of the services provided.</p>

17. MALTA

		MALTA					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	303	380	413	432	415	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	1.70	1.44	1.46	1.52	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	80.3	82.7	84.6	87.4	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	76.2	77.8	79.9	83	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	18.5	20.6	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	15.1	16.8	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	2.2	1.5	0.9	-1.2	-1.9	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-1.9	0.9	-1.6	0.9	0.9	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	27.9	29.2	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	:	17.9	20.1	39.1	49.8	25.6	
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009		EU-27	3 BEST MS		
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	33.5	39.8	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	81.6	76.9	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	40.3	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	92.9	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	11	9.2	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	15.5	23.4	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	3.0	5.1	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	37.2	34.9	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	42.1	40.9	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	15.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	75.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	21.0	20.6	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	:	9.9	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	5.9	11.7	32.1	58.9	2008		
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		2000	2009		EU-27	3 BEST MS		
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	8.4	11.2	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	50.8	45.3	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	:	19.5	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	78.1	70.5	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	:	:	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	21.7	22.2	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	:	:	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	:	:	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	:	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	:	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	7.0	9.1	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	27	44	75	2010		

		MALTA		EU-27	3 BEST MS	*
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	2000	2009	2009	2009	
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	56.1	33.6	12.5	3.7	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	52.5	39.7	16.3	5.9	
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	:	22.7	35.7	54.9	
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	:	19.6	28.9	44.4	
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	36.9	46.6	:	88.6	2008
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	85.5	83.4	83.0	87.7	
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	77.0	76.4	70.5	79.7	
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	51.8	49.7	54.4	66.5	
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	4.5	6.3	4.96	7.15	2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	5.8	9.1	25.3	
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	:	0.6	2.01	3.52	
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	10.1	5.9	3.7	6.1	
49	Internet use (%)	:	56.0	63	86	
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	103.2	105.6	156.4	



5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	:	4.4	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	:	45.9	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	:	89.4	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	:	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	:	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	16.5	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	64.2	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	22.0	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	44.8	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	55.9	68.6	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	-2.5	-0.6	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	34.8	40.2	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	9.4	10.7	9.7	13.4	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	4.9	5.5	6.9	8.0	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.6	1.3	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	16.6	18.6	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	2,704.2	3,595.7	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	15.0	15.1	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	4.6	4.1	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	7.7	8.3	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

Malta's fertility in 2009 was below the EU-27 average while life expectancy is higher than the EU-27 average for males, and at par with the EU-27 average for females. Declining fertility and a lengthening life expectancy, whose relative advances are expected to increase even faster over coming decades, will result in more rapid population ageing over the long-term. The population is expected to grow slightly as a result of developments in net migration inflows. Old-age dependency is lower than the EU-27 average, mainly due to Malta's late onset of fertility decline, whereby a higher life expectancy and a lower fertility rate are expected to lead to a rise in the old-age dependency ratio and in a mild decline in the youth-dependency ratio over time, although to different levels and with various degree of intensity in this decline; therefore, in the long term (2060), the population is projected to age substantially.

... opportunities for tackling them

Measures are being taken to encourage more female participation in the labour market, particularly amongst married women as the gap between male and female employment rates currently stands at 37 percentage points. Similarly, there is increasing awareness of the labour force potential of older workers and measures are also being taken to encourage older workers to remain active in the labour market. Productivity levels are still significantly below the EU average and to close the gap, educational attainment levels need to be improved and R&D spending boosted. Public debt is below the EU-27 average, but public expenditure on pensions is projected to grow to 13.4% of GDP in 2060, whereby the demographic transition to an older population is the main driver underpinning the increase for the public pension expenditure over the long-term.

18. THE NETHERLANDS

		NETHERLANDS					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	12,958	15,864	16,575	17,208	16,909	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	2.57	1.72	1.79	1.74	1.76	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	80.7	82.9	85.3	87.8	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	75.6	78.7	81.1	83.7	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	19.3	21.1	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	15.4	17.6	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	129.3	66.1	50.7	6.2	-42.6	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	32.5	57.0	38.5	13.7	7.2	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	28.2	30.3	30.7	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	16.2	20.0	22.3	40.0	45.6	25.6	
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009		EU-27	3 BEST MS		
			2009	2009	2009	2009		
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	64.0	72.7	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	84.2	84.9	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	78.3	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	94.4	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	21	19.6	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	71.0	75.8	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	19.3	24.8	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	24.7	25.2	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	37.0	36.6	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	47.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	89.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	17.0	15.4	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	7.0	4.9	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	35.6	59.2	32.1	58.9	2008		
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		NETHERLANDS		EU-27	3 BEST MS			
		2000	2009	2009	2009			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	26.1	44.7	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	50.2	65.4	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	38.6	61.4	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	69.2	83.4	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	10.9	27.6	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	26.2	47.0	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	3.1	7.6	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	7.2	17.8	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	62.8	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	63.7	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	30.2	36.0	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	79	44	75	2010		

		NETHERLANDS		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D						
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	14.1	8.6	12.5	3.7		
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	16.6	13.1	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	27.3	42.6	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	25.6	38.4	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	36.1	47.0	.	88.6	2008	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	86.2	87.7	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	79.2	81.4	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	59.5	64.2	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	5.0	5.3	4.96	7.15	2007	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	.	17.0	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.8	1.8	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	5.1	4.0	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	.	88.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	105.6	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	4.1	3.9	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	72.3	82.1	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	93.2	92.5	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	.	45.3	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	.	76.4	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	.	34.9	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	.	21.6	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	.	19.8	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	.	54.9	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	53.8	60.8	.	.	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	5.6	-3.2	.	.	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	46.1	46.0	.	.	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	13.4	13.1	9.9	10.5	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	7.3	8.8	5.7	5.8	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.1	1.8	.	.	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	24.7	26.9	.	.	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	6,321.8	9,023.0	.	.	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	11.0	11.1	.	.	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	4.1	4.0	.	.	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	7.6	6.0	.	.	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...
<p>Fertility in the Netherlands is at a relatively high level after having recovered from a much lower level in the 1980s. Life expectancy is above the EU-27 average. Projections are based on the assumption that fertility will remain high and that life expectancy will grow slower than for EU-27 as a whole. These trends combined with significant immigration will result in a below-EU-27 average old-age dependency ratio by 2050. The Dutch population is projected to grow by only a few percent until 2050.</p>
... opportunities for tackling them
<p>Female labour force participation is high, but the contribution of women to the economy could improve if women worked more hours and the gender pay gap was reduced. Better childcare provision could help in this respect. Employment could also grow through higher labour force participation of older workers and improved access of minorities and third country nationals to the labour market and education systems.</p> <p>Public debt is below the EU-27 average. Public social protection expenditure is expected to rise faster than for EU-27 as a whole, albeit to a level that would remain below the EU-27 average.</p>

19. AUSTRIA

		AUSTRIA					EU-27	*
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	7,030	8,002	8,375	8,988	9,127	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	2.29	1.36	1.39	1.48	1.54	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	73.5	81.2	83.2	85.8	88.1	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	66.5	75.2	77.6	80.9	83.6	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	14.9	19.6	21.2	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	11.7	16.0	17.7	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	13.5	1.6	-1.0	-11.0	-30.6	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	10.4	17.3	21.1	31.2	24.7	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	26.7	28.2	29.7	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	22.7	22.9	25.7	38.1	48.3	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009	2009	EU-27	2009	3 BEST MS	2009
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	62.2	69.4	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	79.2	80.1	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	77.0	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	92.3	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	20	25.5	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	32.2	42.9	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	4.1	8.4	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	34.9	31.7	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	41.2	40.7	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	6.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	71.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	12.0	13.8	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	4.3	5.3	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	16.6	19.1	32.1	58.9	2008		
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009	2009	EU-27	2009	3 BEST MS	2009
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	17.2	31.7	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	41.2	51.0	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	25.6	48.5	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	60.0	70.7	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	7.9	13.6	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	16.7	29.1	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	4.0	6.4	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	7.2	11.3	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	59.4	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	62.6	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	4.6	9.7	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	47	44	75	2010		

		AUSTRIA		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D						
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	10.7	8.9	12.5	3.7		
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	9.6	8.5	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	:	24.0	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	:	23.0	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	24.1	41.2	:	88.6	2008	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	85.8	86.1	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	74.0	76.9	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	52.9	55.6	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	5.7	5.4	4.96	7.15	2007	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	13.8	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.9	2.8	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	6.0	3.7	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	68.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	106.0	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)		8.7	10.3	6.4	21.4	
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	74.5	82.3	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	90.4	89.8	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	55.3	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	75.1	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	20.0	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	12.3	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	13.8	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	39.4	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	66.5	67.5	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	1.8	-0.8	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	50.3	48.8	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	15.9	15.5	13.9	13.6	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	7.1	7.1	7.7	8.0	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	2.9	2.8	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	27.6	27.3	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	6,898.1	8,492.6	:	:	6,337	1,688.9
68	Topulation at risk of poverty after social transfers (%)	12.0	12.0	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	3.4	3.7	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	7.9	7.3	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

Fertility in Austria lies below the EU-27 average and only a moderate recovery is expected. Thanks to life expectancy rising above the EU-27 average and significant immigration, the population is expected to grow until 2050 by almost 10%. The old-age dependency ratio is expected to double but will stay slightly below the EU-27 average.

... opportunities for tackling them

Female employment rates are high, but many women work part-time and their hourly pay is significantly lower than men's; childcare facilities for children 0-2 years are limited. Older workers represent a significant potential for increasing employment as their employment rates are well below the EU-27 average, although they have been on a steep increase over the last years. Employment may also benefit from improving qualification levels of third-country nationals and ensuring their better integration into the labour market.

Public debt is close to the EU-27 average and public social protection expenditure is expected to rise only moderately over the coming decades.

The government is particularly concerned about reconciliation of work and family life, integration of young people into the labour market, improvement of employment rates of older people and ensuring the sustainability of public finances for high quality social services. It has recently taken important measures to help young people enter the labour market. The government is keen to further promote the employability of older workers together with a higher effective retirement age and enhance the participation in pre-school education for children with a migrant background.

20. POLAND

		POLAND					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	32,671	38,654	38,167	36,975	33,275	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	1.35	1.40	1.36	1.44	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	78.0	80.1	83.7	86.7	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	69.6	71.5	76.6	80.7	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	17.5	19.2	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	13.6	14.8	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	281.0	10.3	32.6	-153.3	-225.7	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-293.6	-409.9	-1.2	-1.3	26.4	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	27.4	28.6	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	12.6	17.6	18.9	36.0	55.7	25.6	
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009	2009	2009	2009		
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	54.5	57.6	62.5	62.5	74.4		
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	67.9	72.6	75.8	75.8	83.1		
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	70.6	68.2	68.2	81.1		
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	88.2	88.5	88.5	94.0		
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	:	9.8	17.5	17.5	7	2008	
16	Employed women working part time (%)	13.4	11.5	31.4	31.4	4.9		
17	Employed men working part time (%)	8.2	5.6	8.1	8.1	2.4		
18	Average number of usual weekly working hours, women	:	37.2	33.0	33.0	38.9		
19	Average number of usual weekly working hours, men	:	41.6	39.9	39.9	42.2		
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	3.0	28	28	56	2008	
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	35.0	83	83	97	2008	
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	:	22.7	20.1	20.1	10.7	2008	
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	:	8.0	10.2	10.2	4.1		
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	0.0	0.0	32.1	32.1	58.9	2008	
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		2000	2009	2009	2009	2009		
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	21.4	21.9	37.8	37.8	61.4		
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	36.7	44.3	54.8	54.8	70.4		
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	28.9	29.4	51.4	51.4	75.5		
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	47.5	57.4	69.1	69.1	83.0		
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	15.4	11.8	22.8	22.8	47.0		
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	27.5	25.8	38.5	38.5	59.6		
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	8.2	6.6	7.4	7.4	20.6		
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	17.7	13.3	13.2	13.2	28.3		
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	57.5	60.8	60.8	64.0	2008	
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	61.4	62.0	62.0	64.7	2008	
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	43.6	29.1	21.0	21.0	48.4		
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	24	44	44	75	2010	

		POLAND		EU-27	3 BEST MS	*
4 PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D		2000	2009	2009	2009	
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	:	3.9	12.5	3.7	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	:	6.6	16.3	5.9	
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	10.4	38.4	35.7	54.9	
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	14.6	27.3	28.9	44.4	
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	58.1	87.6	:	88.6	2008
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	83.8	83.7	83.0	87.7	
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	63.1	63.6	70.5	79.7	
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	41.6	41.0	54.4	66.5	
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	4.9	4.9	4.96	7.15	2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	4.7	9.1	25.3	
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.6	0.6	2.01	3.52	
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	:	2.7	3.7	6.1	
49	Internet use (%)	:	54.0	63	86	
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	129.7	105.6	156.4	

5 MIGRATION AND INTEGRATION		2000	2009	2009	2009
51	Non-nationals in the population (%)	:	0.1	6.4	21.4
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	:	71.6	72.9	84.0
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	:	83.7	85.4	92.2
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	63.0	52.7	74.9
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	86.6	72.9	87.5
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	26.1	28.4	41.2
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	7.8	22.3	6.4
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	40.9	20.4	48.3
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	0.0	43.8	12.5

6 SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION		2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	36.8	50.9	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	0.0	-4.7	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	38.1	37.2	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	13.3	12.5	9.3	8.8	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	3.8	4.4	4.7	5.0	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.0	0.7	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	19.1	18.2	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	1,749.5	2,580.8	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	16.0	17.1	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	4.7	5.0	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	:	10.2	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

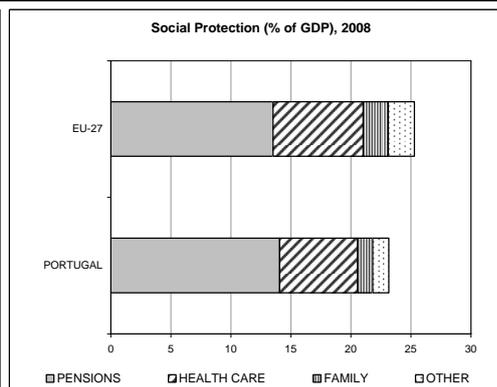
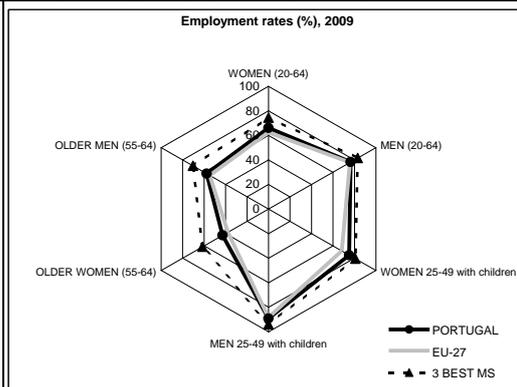
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>Poland's fertility rate has dropped to one of the lowest levels in EU-27, but this may partly be the effect of a transition to women having children later in life; a moderate recovery of fertility is assumed for the population projections; childcare capacity is still low, almost inexistent for the 0-2 and below 40% for those aged 3 and over in 2008. Life expectancy is significantly below the EU-27 average and it is not expected that the gap will be closed over the projection period. Over recent years, Poland experienced significant emigration, but in 2009 this may have dwindled. Altogether, by 2050, this will lead to a shrinking of the population by more than 10% and to one of the highest proportions of those aged 65 and over in EU-27.</p>	
<p>... opportunities for tackling them</p>	
<p>There is a large life expectancy gap according to educational attainment, which can lead to overall increases as education becomes more widespread. Employment rates of both men and women are far below the EU average, leaving much scope for future employment growth. Promoting the labour force activation of women might also reduce the risk of poverty, which is higher for households with children. The employment rate gap between Poland and the EU average is particularly large for older workers.</p>	
<p>There is a large potential for productivity growth which could build on a high level of educational attainment. Public debt is below the EU-27 average and public pension expenditure is even expected to fall significantly over the coming decades.</p>	

21. PORTUGAL

1	DEMOGRAPHIC TRENDS	PORTUGAL					EU-27	*
		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	8,698	10,195	10,638	11,317	11,449	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	3.01	1.55	1.32	1.44	1.51	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	69.7	80.2	82.6	85.4	87.7	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	63.7	73.2	76.5	79.7	82.7	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	14.6	18.9	20.5	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	12.2	15.4	17.1	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	87.6	14.6	-4.9	-29.0	-50.4	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-122.0	47.0	15.4	46.1	38.8	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	29.0	28.6	29.7	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	14.9	23.7	26.2	36.6	53.0	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	65.2	66.1	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	82.1	76.5	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	75.2	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	89.2	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	8	9.2	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	16.4	15.2	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	6.4	6.3	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	37.4	36.0	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	41.6	39.6	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	33.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	78.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	22.0	21.8	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	3.9	6.1	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	39.9	36.5	32.1	58.9	2008		
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	40.6	42.7	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	62.1	57.5	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	46.8	50.9	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	70.1	67.0	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	36.8	33.8	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	53.7	46.4	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	20.5	21.8	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	34.9	29.6	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	62.3	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	62.9	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	17.7	14.1	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	24	44	75	2010		

	PORTUGAL		EU-27	3 BEST MS	*
	2000	2009	2009	2009	
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D				
37	36.3	26.1	12.5	3.7	
38	50.9	36.1	16.3	5.9	
39	9.0	24.8	35.7	54.9	
40	13.5	17.5	28.9	44.4	
41	30.5	58.8	:	88.6	2008
42	89.8	84.3	83.0	87.7	
43	67.2	70.1	70.5	79.7	
44	72.8	68.8	54.4	66.5	
45	5.4	5.3	4.96	7.15	2007
46	:	6.1	9.1	25.3	
47	0.7	1.7	2.01	3.52	
48	2.5	2.3	3.7	6.1	
49	:	47.0	63	86	
50	100.0	105.8	105.6	156.4	



	2000		2009		2009	2009	
	2000	2009	2035	2060	2009	2009	
5	MIGRATION AND INTEGRATION						
51	1.9	4.2	:	:	6.4	21.4	
52	73.8	75.2	:	:	72.9	84.0	
53	89.8	84.7	:	:	85.4	92.2	
54	:	69.7	:	:	52.7	74.9	
55	:	79.1	:	:	72.9	87.5	
56	:	17.8	:	:	28.4	41.2	
57	:	64.2	:	:	22.3	6.4	
58	:	14.0	:	:	20.4	48.3	
59	:	53.3	:	:	43.8	12.5	
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION						
60	50.5	76.1	:	:	74	12.1	
61	0.1	-6.5	:	:	-4.2	-0.1	
62	38.2	38.8	:	:	44	54.1	
63	10.7	14.1	12.2	13.4	13.5	7.0	2008
64	6.0	6.5	8.2	9.1	7.5	3.9	2008
65	1.0	1.3	:	:	2.1	3.6	2008
66	18.7	23.2	:	:	25.3	13.8	2008
67	2,883.3	4,559.6	:	:	6,337	1,688.9	2008
68	21.0	17.9	:	:	16.3	10.2	2008
69	6.4	6.0	:	:	4.9	3.4	2008
70	4.5	6.7	:	:	10.1	6.1	

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
 3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

The Portuguese fertility rate is below the EU-27 average and has decreased in recent years. The projection expects a moderate recovery. Life expectancy is close to the EU-27 average, especially for women. Net migration is positive but has been decreasing steadily since 2002. These underlying trends cause population to grow by 7.5% by 2050 and to increase the old-age dependency ratio to a level that is above the EU-27 average. The working population is ageing fast and in 2030 it is projected that one worker in five will be an older worker (aged 55-64). Because of the crisis, the debt ratio is increasing from just above 60% in 2007 to a projected 90% in 2011.

... opportunities for tackling them

Labour force participation, the gender employment gap and the gender pay gap compare favourably to the EU-27 average. But productivity levels are low and the number of early school leavers is high even if educational attainment is rising. Employment rates of men and women with young children are among the highest in EU-27 while childcare availability is increasing. This is likely to reduce the percentage of children at risk of poverty, presently close to the EU-27 average. The government continues to be concerned about income inequality and for this reason it is targeting social benefits towards the most vulnerable groups, especially older persons and families with children. Public expenditure could rise further due to the impact of ageing. The new pension reform aims to make future public finances more sustainable.

22. ROMANIA

		ROMANIA					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	20,140	22,455	21,462	20,049	18,149	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	1.31	1.38	1.41	1.48	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	70.4	74.8	77.4	81.3	85.0	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	65.8	67.7	69.8	75.5	79.9	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	14.3	15.9	17.2	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	12.7	13.4	14.0	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	233.8	-21.3	-34.8	-92.0	-122.6	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-12.2	-3.7	-1.6	-0.8	12.7	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	25.7	26.9	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	13.0	19.7	21.3	30.3	54.0	25.6	
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009	EU-27	3 BEST MS			
				2009	2009			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	64.8	56.3	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	76.4	70.7	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	67.1	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	82.3	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	17	9.0	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	18.6	10.6	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	14.6	9.1	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	39.6	38.3	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	41.6	40.2	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	8.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	61.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	23.0	32.8	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	7.2	9.9	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	43.9	38.5	32.1	58.9	2008		
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		2000	2009	EU-27	3 BEST MS			
				2009	2009			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	43.8	34.1	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	56.0	52.3	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	51.1	40.7	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	63.1	62.8	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	44.1	25.4	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	52.5	37.9	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	41.6	23.0	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	48.9	28.2	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	63.2	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	65.5	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	21.4	24.0	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	11	44	75	2010		

		ROMANIA		EU-27	3 BEST MS	*
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	2000	2009	2009	2009	
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	22.0	17.2	12.5	3.7	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	23.8	16.1	16.3	5.9	
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	9.0	18.5	35.7	54.9	
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	8.9	15.2	28.9	44.4	
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	18.0	92.1	:	88.6	2008
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	83.9	84.1	83.0	87.7	
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	69.8	63.3	70.5	79.7	
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	68.1	53.7	54.4	66.5	
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	2.9	4.3	4.96	7.15	2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	1.5	9.1	25.3	
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.4	0.5	2.01	3.52	
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	1.7	1.8	3.7	6.1	
49	Internet use (%)	:	33.0	63	86	
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	177.4	105.6	156.4	

Employment rates (%), 2009

Social Protection (% of GDP), 2008

5 MIGRATION AND INTEGRATION		2000	2009	2009	2009
51	Non-nationals in the population (%)	:	0.1	6.4	21.4
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	:	66.9	72.9	84.0
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	:	80.5	85.4	92.2
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	:	52.7	74.9
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	:	72.9	87.5
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	15.1	28.4	41.2
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	19.6	22.3	6.4
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	37.9	20.4	48.3
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	5.1	43.8	12.5

6 SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION		2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	22.5	23.9	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	-0.7	-7.1	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	33.9	32.4	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	6.9	8.5	11.6	15.8	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	3.3	3.5	4.2	4.9	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.5	1.5	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	12.7	14.1	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	630.3	1,693.3	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	17.0	22.4	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	4.5	6.7	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	9.0	10.9	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>The total population of Romania is expected to decline significantly by almost 16% until 2050 as a result of low birth rates and a high level of net emigration. Fertility rates are expected to recover from the current low level while net emigration should come to a halt. As of 2009, 10% of families with children are jobless. Life expectancy, particularly for men, is currently low and significant progress is expected. Even so, the population is projected to decrease significantly by 2060. The old-age dependency ratio is expected to remain below the EU-27 average for a couple decades, then increase to well above the EU-27 average by 2060, when, as a result, public expenditure on pensions is projected to be above 15% of GDP.</p>	
<p>... opportunities for tackling them</p>	
<p>Low employment rates mean that there is a major potential for employment growth. Productivity is just above one-third the EU-27 average, so there is an enormous catching-up potential. Reducing the number of early school leavers and increasing investment in research and development would contribute to realising this productivity growth potential.</p> <p>At the beginning of 2009 the government improved paid parental leave for young children. Parents can now take leave for any child under the age of two at 85% of the average income. New legislation is also going to make it possible for private providers to create childcare places.</p> <p>Current public debt is well below the EU-27 average. Projections of future ageing-related public spending suggest a considerable increase over the coming decades, in particular in the area of pensions.</p>	

23. SLOVENIA

		SLOVENIA					EU-27	*
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	1,718	1,988	2,047	2,023	1,878	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	1.26	1.53	1.40	1.48	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	79.9	82.7	85.1	87.6	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	72.2	75.9	78.9	82.2	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	18.7	20.5	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	14.2	16.4	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	10.1	-0.4	3.1	-9.1	-12.3	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	3.7	2.7	11.5	3.4	3.0	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	28.2	30.0	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	14.8	19.8	23.0	40.8	59.4	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000	2009	EU-27	3 BEST MS			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	64.1	67.9	62.5	2009	2009	74.4	
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	72.9	75.6	75.8			83.1	
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	86.0	68.2			81.1	
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	91.6	88.5			94.0	
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	12	8.5	17.5			7	
16	Employed women working part time (%)	7.8	12.8	31.4			4.9	
17	Employed men working part time (%)	5.3	8.1	8.1			2.4	
18	Average number of usual weekly working hours, women	40.6	37.5	33.0			38.9	
19	Average number of usual weekly working hours, men	42.5	39.9	39.9			42.2	
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	31.0	28			56	
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	85.0	83			97	
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	9.0	11.2	20.1			10.7	
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	4.0	3.9	10.2			4.1	
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	29.6	28.1	32.1			58.9	
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	2000	2009	EU-27	3 BEST MS			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	13.8	24.8	37.8			61.4	
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	32.3	46.4	54.8			70.4	
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	17.5	35.0	51.4			75.5	
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	40.3	59.2	69.1			83.0	
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	11.2	11.6	22.8			47.0	
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	19.8	26.4	38.5			59.6	
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	7.2	8.1	7.4			20.6	
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	13.8	13.2	13.2			28.3	
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	:	60.8			64.0	
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	:	62.0			64.7	
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	5.9	20.6	21.0			48.4	
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	32	44			75	

		SLOVENIA		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D						
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	:	3.2	12.5	3.7		
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	:	7.2	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	13.8	39.3	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	24.0	24.6	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	39.0	60.7	:	88.6	2008	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	85.8	88.1	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	70.6	71.2	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	52.7	53.2	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	:	5.2	4.96	7.15	2007	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	14.6	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.4	1.9	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	3.5	4.8	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	60.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	120.5	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	2.1	3.5	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	:	84.0	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	:	86.5	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	25.3	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	82.9	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	27.0	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	11.7	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	10.2	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	41.5	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	:	35.4	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	-1.3	-4.4	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	43.0	43.2	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	12.8	11.3	14.7	18.6	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	7.2	7.1	8.0	8.5	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	2.2	1.8	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	23.6	21.0	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	3,590.0	4,806.0	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	11.0	11.3	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	3.2	3.2	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	8.7	7.5	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

Slovenia's fertility rate has reverted to almost the EU-27 average and is already higher than the projected 2060 value. Life expectancy is near the EU-27 average. The old-age dependency ratio is expected to increase faster than for EU-27 as a whole and to exceed the EU-27 level by 2050. Under the current projections, until 2050 the Slovenian population is projected to decrease by 8% and pension payments will be almost 20% of its GDP.

... opportunities for tackling them

Female employment rates are well above the EU-27 average and few women work part-time. The gender pay gap is smaller than for EU-27 as a whole.

There is significant scope for increased employment of older workers. There is also a high share of older people who have retired prematurely due to past restructuring; older workers participation rates, currently below 40%, could increase. With productivity standing roughly at 4/5 of the EU-15 level, there is still some potential for growth. The pension reform and measures to promote active ageing will contribute to higher employment rate of elderly and later exit from the working life. Public debt is comparatively low, but projections of future ageing-related public spending suggest a considerable increase in the decades to come.

24. SLOVAKIA

		SLOVAKIA					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	4,537	5,399	5,425	5,332	4,859	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	2.41	1.30	1.41	1.34	1.43	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	73.0	77.5	79.1	82.7	85.9	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	66.8	69.2	71.4	76.0	80.2	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	14.6	16.7	18.0	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	12.3	12.9	14.1	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	38.4	2.4	8.3	-21.9	-34.3	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-35.1	-22.3	4.4	3.9	6.1	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	26.2	26.6	28.5	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	14.4	16.6	16.7	32.3	55.5	25.6	
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009	EU-27	3 BEST MS			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	56.9	58.2	62.5	74.4		2008	
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	69.3	74.6	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	67.8	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	88.7	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	22	20.9	17.5	7			
16	Employed women working part time (%)	3.1	4.7	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	1.1	2.7	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	41.5	38.0	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	43.5	40.2	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	2.0	28	56		2008	
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	60.0	83	97		2008	
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	:	17.0	20.1	10.7		2008	
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	12.5	8.4	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	7.8	9.2	32.1	58.9		2008	
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		SLOVAKIA		EU-27	3 BEST MS			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	9.8	26.1	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	35.4	54.9	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	16.8	41.5	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	55.3	72.7	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	2.7	6.0	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	10.4	29.2	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	:	2.2	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	3.2	4.8	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	57.8	60.8	64.0		2008	
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	59.7	62.0	64.7		2008	
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	2.9	25.5	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	43	44	75		2010	

		SLOVAKIA		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D						
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	:	4.1	12.5	3.7		
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	:	5.7	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	11.2	19.8	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	10.1	15.5	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	25.4	72.2	:	88.6	2008	
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	85.0	80.3	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	66.9	67.9	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	29.5	29.0	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	3.9	3.6	4.96	7.15	2007	
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	2.8	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	0.7	0.5	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	4.5	3.5	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	:	72.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	142.3	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009		
51	Non-nationals in the population (%)	:	1.0	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	:	71.3	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	:	84.2	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	:	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	:	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	17.2	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	5.8	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	25.2	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	0.0	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	50.3	35.4	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	-8.2	-6.5	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	28.2	33.6	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	8.4	8.0	7.8	10.2	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	6.5	5.0	6.4	7.2	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.7	1.5	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	18.8	15.5	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	1,797.3	2,807.7	:	:	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	:	11.0	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	:	3.6	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	10.4	8.2	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

Slovakia's fertility rate during the period 2005–2009 has increased, especially since 2007, although it is still below the EU-27 average. This may be the effect of a transition to women having children later in life; a further recovery of fertility is assumed for the population projections. The low figures above on childcare capacity for children under age 3 are disputed. Life expectancy is below the EU-27 average, particularly for men, and it is not expected that the gap will be closed over the projection period. The old-age dependency ratio, currently far below the EU-27 average, is expected to grow fast and to become the highest in EU-27 by 2060. Until 2050 the Slovakian population is expected to shrink by 10%.

... opportunities for tackling them

While the gender gap in employment rates is small (reflecting also low employment rates for men), the pay gap is particularly large and childcare is only available for a minority of children. There is significant scope for employment growth by raising the labour force participation of older workers and by assisting the long term unemployed to find work. Slovakia could also benefit from catching up in terms of productivity and can build on a high level of educational attainment. More expenditure for R&D and for lifelong learning could also help. Public debt is low and the expected ageing-related increase in public social protection expenditure is moderate.

25. FINLAND

		FINLAND					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	4,614	5,171	5,351	5,569	5,448	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	1.82	1.73	1.86	1.84	1.84	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	81.2	83.5	85.9	88.2	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	74.2	76.6	79.9	83.0	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	19.5	21.5	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	15.5	17.3	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	20.4	7.4	10.5	-5.8	-10.6	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-36.4	2.4	14.6	5.8	4.9	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	27.1	29.6	30.1	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	13.6	22.2	25.2	43.9	46.6	25.6	
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009	2009	EU-27	3 BEST MS		
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	69.0	72.4	62.5	74.4	74.4		
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	75.5	74.7	75.8	83.1	83.1		
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	78.1	68.2	81.1	81.1		
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	90.1	88.5	94.0	94.0		
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	17	20.0	17.5	7	7	2008	
16	Employed women working part time (%)	17.0	19.0	31.4	4.9	4.9		
17	Employed men working part time (%)	8.0	9.2	8.1	2.4	2.4		
18	Average number of usual weekly working hours, women	36.2	33.8	33.0	38.9	38.9		
19	Average number of usual weekly working hours, men	40.5	38.2	39.9	42.2	42.2		
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	26.0	28	56	56	2008	
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	78.0	83	97	97	2008	
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	6.0	11.9	20.1	10.7	10.7	2008	
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	:	:	10.2	4.1	4.1		
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	41.6	48.7	32.1	58.9	58.9	2008	
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		FINLAND		EU-27	3 BEST MS			
		2000	2009	2009	2009			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	40.4	56.3	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	42.9	54.6	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	60.3	73.6	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	56.6	69.2	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	20.3	39.2	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	25.6	39.4	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	2.5	6.7	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	8.3	13.3	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	61.3	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:	62.0	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	44.2	26.9	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:	62	44	75	2010		

		FINLAND		EU-27	3 BEST MS	*	
		2000	2009	2009	2009		
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D						
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	6.5	9.0	12.5	3.7	2008	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	11.5	10.7	16.3	5.9		
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	32.9	55.5	35.7	54.9		
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	47.9	36.6	28.9	44.4		
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	56.3	86.2	.	88.6		
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	84.0	84.4	83.0	87.7		
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	73.1	72.4	70.5	79.7		
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	59.1	55.8	54.4	66.5		
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	5.9	5.9	4.96	7.15		2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	.	22.1	9.1	25.3		
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	3.4	3.9	2.01	3.52		
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	6.5	5.7	3.7	6.1		
49	Internet use (%)	.	78.0	63	86		
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	108.3	105.6	156.4		
5	MIGRATION AND INTEGRATION						
51	Non-nationals in the population (%)	1.7	2.7	6.4	21.4		
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	78.0	81.2	72.9	84.0		
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	84.9	84.5	85.4	92.2		
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	.	46.3	52.7	74.9		
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	.	72.3	72.9	87.5		
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	.	42.3	28.4	41.2		
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	.	10.5	22.3	6.4		
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	.	26.0	20.4	48.3		
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	.	30.2	43.8	12.5		
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION						
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	43.8	43.8	.	74	12.1	
61	General government primary balance (% of GDP)	9.6	-1.3	.	-4.2	-0.1	
62	Total general government revenue (% of GDP)	55.1	53.3	.	44	54.1	
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	12.1	12.9	14.0	13.4	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	5.8	6.8	6.4	6.5	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	3.0	3.0	.	.	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	24.3	25.5	.	.	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	5,426.7	7,487.6	.	.	6,337	1,688.9
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	11.0	13.8	.	.	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	3.3	3.7	.	.	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)

3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

The average life span has risen by 10 years in the last 30 years in Finland. Fertility rates and life expectancy in Finland are above the EU-27 average and this positive development is expected to continue. In the next few years, population ageing will be faster in Finland than in most other EU-27 Member States. In 2020, Finland will have the oldest population in EU-27, measured in terms of the old-age dependency ratio. The working-age population, 15-64-year-olds, has been already decreasing since 2010. From 2010 to 2050 the Finnish population is expected to grow by 2%.

... opportunities for tackling them

In the current decade, pension expenditure will grow quickly. Finland has funded a major part of the future pension expenditure and reformed social security and taxation. Finland is preparing itself for demographic change in particular through active ageing policies. The female employment rate is high and the gap between male and female rates is small. The employment rate of older workers is also comparatively high, but could be further improved by health promotion and tackling disability as a major cause for early labour market exit. Extending working careers and improving the productivity of public services, e.g. by reforming the structure of municipal health and social services, will play a key role. The Government has launched a policy programme for health promotion as well as a programme promoting employment, entrepreneurship and work life.

The Government has carried out a broad re-assessment of the impact of ageing on existing policies which was published in 2009.

26. SWEDEN

		SWEDEN					EU-27	*
1 DEMOGRAPHIC TRENDS		1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	8,004	8,861	9,341	10,270	10,672	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	1.92	1.54	1.94	1.85	1.85	1.60	
3	Life expectancy at birth for women (years)	77.3	82.0	83.5	86.0	88.3	82.4	
4	Life expectancy at birth for men (years)	72.3	77.4	79.4	81.9	84.3	76.4	
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	17.1	20.2	21.2	:	:	20.54	
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	14.3	16.8	18.3	:	:	16.99	
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	30.1	-3.0	21.7	6.4	5.2	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	46.7	24.4	62.6	20.2	16.7	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	27.0	29.9	30.7	:	:	29.7	
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	20.7	26.9	27.1	37.4	41.9	25.6	
2 GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS		2000	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009			
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	74.4	75.7	62.5	74.4			
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	78.2	80.9	75.8	83.1			
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	:	68.2	81.1			
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:	:	88.5	94.0			
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	18	17	17.5	7	2008		
16	Employed women working part time (%)	32.3	41.2	31.4	4.9			
17	Employed men working part time (%)	8.2	14.2	8.1	2.4			
18	Average number of usual weekly working hours, women	33.9	32.2	33.0	38.9			
19	Average number of usual weekly working hours, men	39.1	37.4	39.9	42.2			
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:	49.0	28	56	2008		
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:	95.0	83	97	2008		
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	:	12.7	20.1	10.7	2008		
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	:	:	10.2	4.1			
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	43.5	50.0	32.1	58.9	2008		
3 AGEING AND THE LABOUR MARKET		2000	2009	EU-27 2009	3 BEST MS 2009			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	62.1	66.7	37.8	61.4			
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	67.8	73.2	54.8	70.4			
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	76.5	78.0	51.4	75.5			
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	80.6	82.5	69.1	83.0			
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	43.2	56.3	22.8	47.0			
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	49.0	64.6	38.5	59.6			
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	11.2	12.8	7.4	20.6			
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	:	22.2	13.2	28.3			
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:	3.6	60.8	64.0	2008		
34	Average exit age from the labour market, men (years)	6.9	5.0	62.0	64.7	2008		
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	:	85.0	21.0	48.4			
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	100.0	111.3	44	75	2010		

		SWEDEN		EU-27	3 BEST MS	*
4 PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D		2000	2009	2009	2009	
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	5.8	9.5	12.5	3.7	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	8.7	11.9	16.3	5.9	
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	30.5	50.0	35.7	54.9	
40	Educational attainment, men ged 30-34 with tertiary education level (%)	33.2	38.0	28.9	44.4	
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	38.0	54.3	:	88.6	2008
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	82.7	87.0	83.0	87.7	
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	78.2	79.2	70.5	79.7	
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	65.4	63.3	54.4	66.5	
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	7.2	6.7	4.96	7.15	2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	21.6	22.2	9.1	25.3	
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	:	3.75	2.01	3.52	
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	7.9	6.5	3.7	6.1	
49	Internet use (%)	:	86	63	86	
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	101.7	100.6	105.6	156.4	

5 MIGRATION AND INTEGRATION		2000	2009	2009	2009
51	Non-nationals in the population (%)	5.5	5.9	6.4	21.4
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	82.6	83.8	72.9	84.0
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	85.8	88.1	85.4	92.2
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	44.0	52.7	74.9
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	60.0	72.9	87.5
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	35.7	28.4	41.2
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	12.7	22.3	6.4
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	39.9	20.4	48.3
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	32.1	43.8	12.5

6 SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION		2000	2009	2035	2060	2009	2009
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	53.6	41.9	:	:	74	12.1
61	General government primary balance (% of GDP)	7.2	0.0	:	:	-4.2	-0.1
62	Total general government revenue (% of GDP)	58.7	53.7	:	:	44	54.1
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	15.4	16.4	9.4	9.4	13.5	7.0
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	7.9	7.5	7.8	8.0	7.5	3.9
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	2.6	3.0	:	:	2.1	3.6
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	29.4	28.8	:	:	25.3	13.8
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	7,138.9	8,850.7	:	:	6,337	1,688.9
68	Topulation at risk of poverty after social transfers (%)	:	13.3	:	:	16.3	10.2
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	:	3.7	:	:	4.9	3.4
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	:	:	:	:	10.1	6.1

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
 3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...	
<p>Sweden's fertility rate is above the EU average and this is expected to continue. Life expectancy is well above the EU average. This situation is assumed to prevail over the projection period. Combined with significant immigration, these trends will result in further population growth by near 8% in 2050. The increase in the old-age dependency ratio will be modest to a level below the EU average. In the crisis, many migrants in Sweden found themselves unemployed.</p>	
... Opportunities for tackling them	
<p>Sweden has the highest employment rate in the EU and the employment gap between men and women is small. However, the gender pay gap is larger than the EU average and a large proportion of women work part-time. Employment rates of older workers are very high too; improvements would require further efforts to prevent increases in disability pensions. While productivity exceeds the EU-15 average, the high levels of educational attainment and investment in research and development could allow further growth. Access of minorities and third-country nationals to the labour market and education system might be improved. The public debt is below the EU average; the expected ageing-related increase in public social protection expenditure is moderate.</p>	

27. THE UNITED KINGDOM

		UNITED KINGDOM					EU-27	*
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	1970	2000	2009	2030	2050	2009	
1	Population on 1 January (thousands)	55,546	58,785	62,008	69,224	74,506	501,103	2010
2	Total Fertility Rate (children per woman)	:	1.64	1.96	1.84	1.84	1.60	2008
3	Life expectancy at birth for women (years)	:	80.3	81.9	85.0	87.7	82.4	2008
4	Life expectancy at birth for men (years)	:	75.5	77.8	80.9	83.8	76.4	2008
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	:	19.0	20.3	:	:	20.54	2008
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	:	15.8	17.7	:	:	16.99	2008
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	248.5	70.7	230.6	157.6	109.6	523.1	
8	Net migration (including corrections) (thousands)	-14.8	143.9	182.4	150.9	126.3	877.1	
9	Mean age of women at childbirth (years)	:	28.5	29.3	:	:	29.7	2008
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	20.5	24.3	24.5	33.2	38.0	25.6	
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	2000		2009	EU-27	3 BEST MS		
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	66.6		68.2	62.5	74.4		
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	81.3		79.6	75.8	83.1		
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	:		69.1	68.2	81.1		
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	:		89.2	88.5	94.0		
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	24		21	17.5	7	2008	
16	Employed women working part time (%)	44.3		42.4	31.4	4.9		
17	Employed men working part time (%)	8.9		11.6	8.1	2.4		
18	Average number of usual weekly working hours, women	30.9		30.3	33.0	38.9		
19	Average number of usual weekly working hours, men	43.3		39.6	39.9	42.2		
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	:		35	28	56	2008	
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	:		87	83	97	2008	
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	27.0		24.4	20.1	10.7	2008	
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	:		17.5	10.2	4.1		
24	Social protection benefits targeted at family support (% in kind)	16.5		31.2	32.1	58.9	2008	
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	UNITED KINGDOM		EU-27	3 BEST MS			
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	41.7		49.2	37.8	61.4		
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	60.1		66.2	54.8	70.4		
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	55.9		64.9	51.4	75.5		
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	70.8		76.4	69.1	83.0		
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	25.4		34.1	22.8	47.0		
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	47.3		56.2	38.5	59.6		
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	8.4		14.6	7.4	20.6		
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	14.3		21.8	13.2	28.3		
33	Average exit age from the labour market, women (years)	:		62.0	60.8	64.0	2008	
34	Average exit age from the labour market, men (years)	:		64.1	62.0	64.7	2008	
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	39.0		33.7	21.0	48.4		
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	:		67	44	75	2010	

		UNITED KINGDOM		EU-27	3 BEST MS	*
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	2000	2009	2009	2009	
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	17.5	14.5	12.5	3.7	
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	18.8	16.9	16.3	5.9	
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	30.7	42.3	35.7	54.9	
40	Educational attainment, men ged 30-34 with tertiary education level (%)	27.4	40.7	28.9	44.4	
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the pop. of that age)	66.4	82.4	:	88.6	2008
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	87.4	84.3	83.0	87.7	
43	Employment rate for the upper secondary edu. level, age 20-64 (%)	80.3	75.6	70.5	79.7	
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	64.5	57.3	54.4	66.5	
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	4.5	5.4	4.96	7.15	2007
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	:	20.1	9.1	25.3	
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.8	1.9	2.01	3.52	
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	6.0	4.1	3.7	6.1	
49	Internet use (%)	:	77.0	63	86	
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	100.0	107.7	105.6	156.4	

Employment rates (%), 2009

The radar chart compares the UK (solid line with circles), EU-27 (dashed line with squares), and 3 BEST MS (dotted line with triangles) across six employment categories. The UK generally shows higher employment rates than the EU-27 average, particularly for older workers and those with children.

Social Protection (% of GDP), 2008

The stacked bar chart compares EU-27 and UK across four social protection categories. The UK has a significantly higher total social protection expenditure as a percentage of GDP compared to the EU-27 average.

5	MIGRATION AND INTEGRATION	2000	2009	2009	2009	
51	Non-nationals in the population (%)	:	6.8	6.4	21.4	
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	74.1	75.9	72.9	84.0	
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	88.1	86.0	85.4	92.2	
54	Empl. rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	:	56.5	52.7	74.9	
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	:	79.1	72.9	87.5	
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	:	35.7	28.4	41.2	
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	:	24.7	22.3	6.4	
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	40.2	20.4	48.3	
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	:	19.5	43.8	12.5	

6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	2000	2009	2035	2060	2009	2009	
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	41.0	68.2	:	:	74	12.1	
61	General government primary balance (% of GDP)	6.3	-9.3	:	:	-4.2	-0.1	
62	Total general government revenue (% of GDP)	40.4	40.4	:	:	44	54.1	
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	14.8	11.5	7.9	9.3	13.5	7.0	2008
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	6.5	7.6	8.7	9.4	7.5	3.9	2008
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	1.8	1.7	:	:	2.1	3.6	2008
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	25.5	22.7	:	:	25.3	13.8	2008
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant)	5,777.4	6,609.2	:	:	6,337	1,688.9	2008
68	Topulation at risk of poverty after social transfers (%)	19.0	17.3	:	:	16.3	10.2	2008
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	5.2	5.2	:	:	4.9	3.4	2008
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	11.3	11.5	:	:	10.1	6.1	

*: 2009 or last year with data available (see the column placed to the right of the table)
3 BEST MS: Average of the three best Member States according to country ranking

Demographic challenges and...

The UK's fertility rate is above the EU average and it is assumed that this will persist. Life expectancy is close to the EU average, and a more favourable evolution for men is expected in the population projections. These trends, combined with a significant level of immigration, will lead to a growing population and a much more favourable evolution of the old-age dependency ratio than for the EU as a whole. The UK population is projected to grow by 20% by 2050. Many children younger than 17 (17%), especially those with single parents, live in jobless households. The debt to GDP ratio is now above 80%, constraining policies.

... opportunities for tackling them

The gap between male and female employment rates is smaller than for the EU as a whole, but, at 11 percentage points, there is scope for further progress. The gender pay gap is particularly large and many women only work part-time. An improvement in the situation may require better availability of childcare. Improved female employment might also reduce the risk of poverty for households with children. Employment rates of older workers are high, even for people in their 60s. Government initiatives are focused on increasing labour market participation by reforming the incapacity benefit policy and expanding the initiatives to guide people back to work (the Pathways model) - around half the potential customers are over 50. There is also a focus on skills enhancement - particularly in pre- and in-work support. Public debt is comparatively low; the expected ageing-related increase in public social protection expenditure is slightly above the increase for the EU as a whole.

C. COUNTRY INDICATOR SOURCES

	Title of the indicator	Eurostat online data code(s) / online link
1	DEMOGRAPHIC TRENDS	
1	Population on 1 January (thousands)	demo_pjan
2	Total Fertility Rate (children per woman)	demo_find
3	Life expectancy at birth for women (years)	demo_mlexpec
4	Life expectancy at birth for men (years)	demo_mlexpec
5	Life expectancy at age 65 for women (years)	demo_mlexpec
6	Life expectancy at age 65 for men (years)	demo_mlexpec
7	Natural growth (births minus deaths) (thousands)	demo_gind
8	Net migration (including corrections) (thousands)	demo_gind
9	Mean age of women at childbirth (years)	demo_find
10	Old age dependency ratio (65 or over / 15-64 years old) (%)	tsdde511
1-10	Population projections 2030 and 2050	Proj_08c1250p Proj_08c1250a
2	GENDER EQUALITY AND FAMILY SITUATIONS	
11	Employment rate, women aged 20-64 (%)	lfsa_ergan
12	Employment rate, men aged 20-64 (%)	lfsa_ergan
13	Employment rate, women aged 25-54 with at least 1 child (%)	lfst_hheredch
14	Employment rate, men aged 25-54 with at least 1 child (%)	lfst_hheredch
15	Gender pay gap (unadjusted) (%)	tsiem040
16	Employed women working part time (%)	lfsa_epgaed
17	Employed men working part time (%)	lfsa_epgaed
18	Average number of usual weekly working hours, women	lfsa_ewhais
19	Average number of usual weekly working hours, men	lfsa_ewhais
20	Childcare provision for children aged 0-2 (%)	ilc_caindformal
21	Childcare provision for children aged 3 to compulsory school age (%)	ilc_caindformal
22	Children aged 0-16 at risk of poverty after social transfer (%)	ilc_li02
23	Children aged 0-16 living in jobless households (%)	lfsi_jhh_a

24	Social protection benefits targeted at family support, (% in kind)	spr_exp_ffa
3	AGEING AND THE LABOUR MARKET	
25	Employment rate, women aged 55-64 (%)	lfsa_ergan
26	Employment rate, men aged 55-64 (%)	lfsa_ergan
27	Employment rate, women aged 55-59 (%)	lfsa_ergan
28	Employment rate, men aged 55-59 (%)	lfsa_ergan
29	Employment rate, women aged 60-64 (%)	lfsa_ergan
30	Employment rate, men aged 60-64 (%)	lfsa_ergan
31	Employment rate, women aged 65-69 (%)	lfsa_ergan
32	Employment rate, men aged 65-69 (%)	lfsa_ergan
33	Average exit age from the labour market, women (years)	tsiem030
34	Average exit age from the labour market, men (years)	tsiem030
35	Inactive for health reasons, population aged 50-64 (%)	lfsa_igar
36	Internet use, population aged 55-64 (%)	isoc_ci_ac_i
4	PRODUCTIVITY, EDUCATION AND R&D	
37	Early leavers from education and training, women aged 18-24 (%)	edat_lfse_14
38	Early leavers from education and training, men aged 18-24 (%)	edat_lfse_14
39	Educational att., women aged 30-34 with tertiary education level (%)	edat_lfse_07
40	Educational attainment, men aged 30-34 with tertiary education level (%)	edat_lfse_07
41	University graduates aged 20-29 (per 1,000 of the population of that age)	educ_itertc
42	Employment rate for the tertiary education level, age 20-64 (%)	lfsa_ergaed
43	Employment rate for the upper secondary education level, age 20-64 (%)	lfsa_ergaed
44	Employment rate for the less than upper sec. edu. level, age 20-64 (%)	lfsa_ergaed
45	Total public expenditure on education (% of GDP)	educ_figdp
46	Life-long learning (pop. aged 25-64 in education and training) (%)	trng_lfs_01
47	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	rd_e_gerdtot
48	Population working in high-tech sectors (% of employed pop.)	htec_emp_nat2

49	Internet use (%)	isoc_ci_ac_i
50	Labour productivity per employed person (2000=100)	nama_aux_lp
5	MIGRATION AND INTEGRATION	
51	Non-nationals in the population (%)	migr_pop1ctz
52	Employment rate of nationals, women aged 25-54 (%)	lfsa_ergan
53	Employment rate of nationals, men aged 25-54 (%)	lfsa_ergan
54	Employment rate of citizens from outside EU-27, women aged 25-54 (%)	lfsa_ergan
55	Employment rate of citizens from outside EU-27, men aged 25-54 (%)	lfsa_ergan
56	Education level (tertiary), nationals aged 25-49 (%)	
57	Education level (less than upper secondary), nationals aged 25-49 (%)	
58	Educ. level (tertiary), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	
59	Educ. level (< up. sec.), citizens from outside EU-27 aged 25-49 (%)	
6	SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES & SOCIAL PROTECTION	
60	General government consolidated gross debt (% of GDP)	gov_dd_edpt1
61	General government primary balance (% of GDP)	gov_dd_edpt1
62	Total general government revenue (% of GDP)	gov_a_main (TR)
63	Public expenditure on pensions (% of GDP)	spr_exp_gdp
64	Public expenditure on health care and sickness (% of GDP)	spr_exp_gdp
63-4	Expenditure projections	ageing report
65	Public expenditure on family and children (% of GDP)	spr_exp_gdp
66	Public expenditure on social protection (% of GDP)	spr_exp_gdp
67	Expenditure on social protection (PPS / inhabitant).	spr_exp_ppsh
68	Population at risk of poverty after social transfers (%)	ilc_li02
69	Inequality of income distribution (S80/S20 income quintile share ratio)	ilc_di11
70	Population aged 18-59 living in jobless households (%)	lfsi_jhh_a

European Commission

Demography report 2010 — Older, more numerous and diverse Europeans

Luxembourg: Publications Office of the European Union

2011 — 180 pp. — 21 × 29.7 cm

ISBN 978-92-79-17603-6

doi:10.2767/79004

ISSN 1831-9440

This is the third European Demography Report looking at the demographic challenges facing the European Union. It provides the latest facts and figures for each Member State so that stake holders can compare the situation across Member States and are able to learn from one another.

The report also focuses on recent trends in movement across national borders and it explores the opportunities and needs of an ageing and more diverse society.

This publication is available in printed format in English only.

Are you interested in the publications of the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion?

If so, you can download them or take out a free subscription at
<http://ec.europa.eu/social/publications>

*You are also welcome to sign up to receive
the European Commission's free Social Europe e-newsletter at*
<http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

<http://ec.europa.eu/social>

If you are interested in the publications of Eurostat, please see
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>

You are also welcome to sign up to receive Eurostat News Releases at
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/registration/reginfo>

<http://ec.europa.eu/eurostat>





COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE II – Parlamento Europeu

- 1. Relatório sobre o Semestre Europeu** para a coordenação das políticas económicas: aplicação das prioridades para 2014 (2014/2059 (INI))
- 2. European Parliament resolution of 14 January 2014** on social protection for all, including self-employed workers (2013/2111(INI))
- 3. Resolução do Parlamento Europeu** sobre a conciliação entre vida profissional, familiar e privada (2003/2129(INI))



A8-0019/2014

15.10.2014

RELATÓRIO

sobre o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas:
aplicação das prioridades para 2014
(2014/2059 (INI))

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

Relator: Philippe De Backer

Relatores dos pareceres (*):

Nils Torvalds, Comissão dos Orçamentos;

Sergio Gutiérrez Prieto, Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais

(*) Comissão associada – Artigo 54.º do Regimento

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
PARECER DA COMISSÃO DOS ORÇAMENTOS(*)	30
PARECER DA COMISSÃO DO EMPREGO E DOS ASSUNTOS SOCIAIS(*)	35
PARECER DA COMISSÃO DO AMBIENTE, DA SAÚDE PÚBLICA E DA SEGURANÇA ALIMENTAR	50
PARECER DA COMISSÃO DO MERCADO INTERNO E DA PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES	54
RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO	59

(*) Comissão associada - Artigo 54.º do Regimento

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas: aplicação das prioridades para 2014 (2014/2059(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente os artigos 121.º, n.º 2, e 136.º,
- Tendo em conta o Tratado da União Europeia (TUE), nomeadamente o seu artigo 3.º,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas¹,
- Tendo em conta a Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros²,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro³,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos⁴,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos⁵,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro⁶,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão sobre um plano de ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais, de 6 de dezembro de 2012 (COM(2012)0722),
- Tendo em conta a sua Resolução, de 13 de março de 2013, sobre o papel e as operações

¹ JO C 306 de 23.11.2011, p. 12.

² JO C 306 de 23.11.2011, p. 41.

³ JO C 306 de 23.11.2011, p. 8.

⁴ JO C 306 de 23.11.2011, p. 33.

⁵ JO C 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁶ JO C 306 de 23.11.2011, p. 1.

da Troica¹,

- Tendo em conta a sua Resolução, de 5 de fevereiro de 2013, sobre como melhorar o acesso das PME ao financiamento²,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 25 de Fevereiro de 2014, sobre a governação do Mercado Único no âmbito do Semestre Europeu 2014³,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro⁴,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira⁵,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 2 de junho de 2014, sobre as recomendações específicas por país - 2014 (COM(2014)0400),
- Tendo em conta a sua Resolução, de 25 de fevereiro de 2014, sobre o Semestre Europeu para a Coordenação das Políticas Económicas: aspetos sociais e relativos ao emprego na Análise Anual do Crescimento para 2014⁶,
- Tendo em conta o debate com parlamentos nacionais sobre a aplicação das prioridades de 2014 do Semestre Europeu,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Orientações sobre a aplicação de medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica em conformidade com o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (COM(2014)0494 final), de 30 de julho de 2014,

¹ Textos Aprovados, P7_TA(2014)0240.

² Textos aprovados, P7_TA(2013)0036.

³ Textos aprovados, P7_TA(2014)0130.

⁴ JO C 140 de 27.5.2013, p. 11.

⁵ JO C 140 de 27.5.2013, p. 1.

⁶ Textos aprovados, P7_TA(2014)0129.

- Tendo em conta as suas resoluções de 14 de setembro de 2011¹ e de 16 de janeiro de 2014² sobre uma estratégia da UE para os sem-abrigo,
 - Tendo em conta a sua Resolução, de 25 de fevereiro de 2014, sobre a governação do Mercado Único no âmbito do Semestre Europeu 2014³,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão, de 13 de novembro de 2013, intitulado «Um Mercado Único favorável ao crescimento e ao emprego: uma análise dos progressos realizados e dos obstáculos que subsistem nos Estados-Membros – Contribuição para a Análise Anual do Crescimento em 2014» (COM(2013)0785),
 - Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 2 de junho de 2014, intitulada «Semestre Europeu 2014: Recomendações específicas por país – Gerar Crescimento» (COM(2014)0400),
 - Tendo em conta o artigo 52.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e os pareceres da Comissão dos Orçamentos, da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar e da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (A8-0019/2014),
- A. Considerando que a sustentabilidade orçamental e uma observância inteligente do quadro de supervisão orçamental e macroeconómica da UE são essenciais para o funcionamento adequado da União Económica e Monetária (UEM);
- B. Considerando que é necessária uma coordenação reforçada das políticas macroeconómicas e orçamentais entre os Estados-Membros, bem como uma política global para a área do euro impulsionada pela Comissão Europeia, para realizar uma verdadeira UME;
- C. Considerando que o Semestre Europeu desempenha um papel essencial na coordenação das políticas económicas e orçamentais nos Estados-Membros;
- D. Considerando que o crescente desemprego global, nomeadamente o desemprego dos jovens, continua a constituir uma ameaça grave à estabilidade e convergência económica e social na UE;
- E. Considerando que o problema do desemprego dos jovens requer uma abordagem pró-ativa, que passa pelo reforço e pela amplificação do atual quadro de cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis neste domínio;
- F. Considerando que, num contexto de níveis persistentemente elevados da dívida pública, desemprego, baixo crescimento nominal do PIB e inflação significativamente abaixo do nível-alvo, e de um número elevado de pessoas em risco de pobreza, bem como de desafios resultantes do envelhecimento da sociedade e de apoio à criação de postos de

¹ JO C 51 E de 22.2.2013, p. 101.

² Textos Aprovados, P7_TA(2014)0043.

³ Textos aprovados, P7_TA(2014)0130.

trabalho, particularmente para os jovens, é necessário prosseguir uma consolidação orçamental favorável ao crescimento de uma forma diferenciada;

- G. Considerando que o espírito do Semestre Europeu apela a uma solidariedade económica entre os Estados-Membros e que estes têm uma responsabilidade proporcional ao peso económico respetivo nos resultados globais da UE;
- H. Considerando que as prioridades para o Semestre Europeu deste ano foram estabelecidas pelo Conselho Europeu em março e reconfirmadas em junho; considerando que a tónica foi colocada sobre as políticas de reforço da competitividade, apoio à criação de emprego e luta contra o desemprego, bem como sobre o acompanhamento das reformas destinadas a melhorar o financiamento da economia e o funcionamento dos mercados de trabalho;
- I. Considerando que a Estratégia Europa 2020 constitui um dos elementos da resposta da UE à crise económica global e aos desafios futuros e que a Comissão reconhece que a maior parte dos objetivos da Estratégia UE 2020 não será concretizada;
- J. Considerando que a crise financeira global e a crise bancária e da dívida na UE têm impedido bastante o acesso das pequenas e médias empresas (PME) a recursos financeiros;
- K. Considerando que o Parlamento Europeu solicitou diversas vezes o reforço do quadro de governação;
- L. Considerando que o mercado único, sobretudo no que diz respeito aos serviços, não está plenamente operacional;
- M. Considerando que, após seis anos de crise económica e de taxas de crescimento negativas, a retoma económica está lentamente a ganhar terreno e deverá propagar-se a todos os Estados-Membros até 2015; que as previsões da Comissão para a retoma económica são ainda frágeis e que as reformas têm de prosseguir, a fim de dar resposta às necessidades dos cidadãos em matéria de emprego e em termos sociais, bem como para restabelecer a produtividade e a competitividade; que a Comissão reconhece que, em muitas zonas da UE, as condições sociais são fracas, que o desemprego atingiu valores sem precedentes e que as divergências entre as regiões e entre os Estados-Membros estão a aumentar; e que medidas para resolver esta situação social e de emprego melhorariam as perspetivas em termos de competitividade e de crescimento;
- N. Considerando que, apesar de uma ligeira descida, as taxas de desemprego e de desemprego dos jovens na UE continuam a atingir valores extremamente alarmantes (25,005 milhões de desempregados na UE-28, em junho de 2014, e 5,06 milhões de jovens desempregados na UE-28 em julho de 2014); considerando ainda que as diferenças existentes entre a taxa de desemprego geral e a taxa de desemprego dos jovens dos Estados-Membros (5 % de desempregados na Áustria, em comparação com 27,3 % na Grécia, e 9,3 % de jovens desempregados na Áustria, em comparação com 53,8 % em Espanha) constituem um elevado risco, quer para a estabilidade económica da UE, quer para a coesão social na Europa;

- O. Considerando que a Comissão assinala o papel que a inovação, a investigação e o desenvolvimento desempenham na criação de valor acrescentado e o facto de a crescente inadequação de competências afetar particularmente os setores baseados no conhecimento;
- P. Considerando que a fragmentação do mercado de trabalho é atualmente uma das principais causas da desigualdade entre os Estados-Membros e entre os diferentes setores; que tal fica patente nas divergências em termos de acesso ao emprego (incluindo as elevadas barreiras à entrada) e nas condições de trabalho, bem como nos níveis de remuneração, que são, por vezes, insuficientes para garantir níveis de vida condignos, e na crescente polarização entre trabalho pouco e altamente qualificado, que pode impedir a circulação no mercado de trabalho; e que ainda são necessárias reformas para pôr termo a esta fragmentação;
- Q. Considerando que a determinação de salários mínimos é da competência dos Estados-Membros;
- R. Considerando que a legislação da UE em matéria de condições de trabalho, discriminação, saúde e segurança no local de trabalho assegura a proteção dos trabalhadores contra a exploração e a discriminação, contribuindo ainda para facilitar a integração de grupos, como as mulheres e as pessoas com deficiência, no mercado de trabalho; e que, segundo estimativas, o custo dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais representa entre 2,6 % e 3,8 % do PIB e que as empresas têm um retorno de 2,2 euros por cada euro gasto na implementação de normas de saúde e segurança;
- S. Considerando que a crise económica e financeira alertou para a fragilidade das finanças públicas de alguns Estados-Membros;
- T. Considerando que, para enfrentar a crise, alguns Estados-Membros reduziram drasticamente a despesa pública, na altura em que aumentou a procura de proteção social em resultado da subida do desemprego; e que as dotações orçamentais nacionais para as prestações de segurança social ficaram ainda mais escassas, porquanto as contribuições diminuíram na sequência da perda de emprego de um elevado número de pessoas ou da diminuição dos salários, assim colocando verdadeiramente em perigo o modelo social europeu;
- U. Considerando que a Comissão reconheceu que as políticas de austeridade, prosseguidas em resultado da crise e da situação de várias economias da UE, tiveram um impacto negativo no crescimento económico e em termos sociais, tal como refere na sua Comunicação de 2 de junho de 2014 (COM(2014)0400): «Os efeitos da crise e das medidas políticas na situação económica e social têm um impacto nos níveis de desigualdade. A natureza estrutural de determinadas formas de desemprego, as limitações do acesso à educação e aos cuidados de saúde e determinadas reformas em matéria de benefícios fiscais são fatores que podem pesar de forma desproporcionada nas camadas mais vulneráveis da sociedade»;
- V. Considerando que o artigo 9.º do TFUE estabelece que «Na definição e execução das suas políticas e ações, a União deverá ter em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada,

a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana», e considerando que é importante que esta cláusula horizontal seja suficientemente aplicada à totalidade dos domínios de intervenção, por forma a alcançar os objetivos estipulados no artigo 3.º TUE; e que o artigo 174.º do TFUE prevê que: «a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. [...] é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.»;

- W. Considerando que atualmente apenas 7,5 milhões de pessoas – isto é, 3,1 % da população ativa da UE – estão empregadas noutra Estado-Membro e que os jovens constituem o grupo com maior potencial de mobilidade;
- X. Considerando que, em resultado da crise, as PME e as microempresas enfrentam custos extremamente elevados e grandes dificuldades de acesso ao financiamento, o que prejudica a sua capacidade de crescer e criar emprego; que a Comissão e os Estados-Membros devem, por conseguinte, apoiar o desenvolvimento das PME, com o objetivo de promover o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, bem como o emprego de qualidade na UE, em conformidade com os objetivos da Estratégia Europa 2020;
1. Toma nota da análise segundo a qual a recuperação económica na UE mostrara sinais animadores nos dois últimos anos e está preocupado com o abrandamento desde o primeiro trimestre de 2014, num contexto em que se atingiu o limite mínimo de 0% e em que predominam as taxas de inflação baixíssimas; reitera, contudo, que esta recuperação é ainda muito frágil e desigual e que é necessário apoiá-la, a fim de que proporcione mais crescimento e emprego a médio prazo;
 2. Sublinha que é urgentemente necessário adotar uma iniciativa ambiciosa para estimular o investimento em toda a UE a fim de relançar e de apoiar a recuperação económica; exorta a Comissão a pôr urgentemente em marcha um programa de investimento europeu num montante de 300 mil milhões de euros, tal como proposto por Jean-Claude Juncker, a fim de contribuir para a recuperação a curto prazo do crescimento europeu;
 3. Observa que os principais objetivos da política económica são restaurar a competitividade dos Estados-Membros e reduzir o desemprego na Europa;
 4. Realça que se impõe enfrentar urgentemente os desafios gerados pela atual situação económica, caracterizada por um PIB inerte - que se mantém estável na zona do euro e aumentou 0,2% na UE-28 durante o segundo trimestre de 2014 -, por uma inflação notoriamente baixa - com uma redução de 0,3% em agosto de 2014, o nível mais baixo registado desde novembro de 2009 - e por uma taxa de desemprego inaceitavelmente elevada - 11,5% na zona do euro e 10,2% na UE-28 em julho de 2014;
 5. Exorta novamente a Comissão a emitir recomendações concretas aos Estados-Membros, e para a UE no seu conjunto, incluindo os países que se encontrem ao abrigo de programas de ajustamento económico, para que não abordem apenas a consolidação orçamental, mas também reformas estruturais que conduzam a um crescimento real,

- sustentável e socialmente equilibrado, à criação de empregos, a uma competitividade reforçada e a uma maior convergência;
6. Toma nota das reformas estruturais abrangentes implementadas pelos Estados-Membros sujeitos a programas de ajustamento estrutural; considera lamentável que alguns Estados-Membros do resto da área do euro não sejam ambiciosos na modernização das suas economias, o que constitui uma das razões para as baixas perspetivas de crescimento sustentável a médio e longo prazo;
 7. Lamenta o risco de a área do euro e a UE ficarem aquém de outras regiões em termos de perspetivas e oportunidades económicas, tornando a UE menos atrativa para o investimento a partir de dentro e de fora da UE;
 8. Salaria que a crise financeira, da dívida soberana e da competitividade não pode ser superada apenas por meio de uma política monetária laxista; salienta, portanto, a importância de prosseguir o processo de reformas estruturais profundas, equilibradas e socialmente sustentáveis para proporcionar crescimento e emprego; reitera, neste contexto, que a UE não pode competir apenas no plano dos custos, mas necessita também de investir bastante mais nos domínios da investigação, inovação e desenvolvimento, desenvolvimento industrial, ensino e qualificações, bem como da utilização eficiente dos recursos, tanto a nível nacional como europeu; recorda que o principal objetivo das reformas estruturais e da redução do nível da dívida pública e privada deveria ser a capacidade de privilegiar as políticas favoráveis ao crescimento sustentável e, em última análise, criar emprego e combater a pobreza; exorta a Comissão e os Estados-Membros a explorarem mais intensamente o potencial dos bancos de fomento para estimular a economia na União Europeia;
 9. Recorda que as prioridades e as metas da UE para 2020 como a luta contra a pobreza e a exclusão social mantêm-se válidas e devem ser implementadas;
 10. Salaria, uma vez mais, o facto de que o endividamento excessivo em vários Estados-Membros da área do euro é não só um obstáculo ao crescimento, mas constitui também um encargo enorme para as gerações futuras; está ainda preocupado com a não redução de níveis excessivos de dívida privada;
 11. Reafirma, portanto, que os Estados-Membros, ao conceberem políticas e reformas económicas, devem prestar particular atenção ao seu impacto sobre as gerações atuais e futuras, cujas necessidades em matéria de boas condições de vida e possibilidades de emprego não devem ser descuradas; o futuro das nossas sociedades não deve ser desperdiçado devido ao facto de não se tomarem decisões e a erros políticos no presente;
 12. Saúda o facto de, nas suas orientações políticas para a próxima Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker ter anunciado o seu empenho em reforçar o investimento europeu em 300 mil milhões de euros;
 13. Sublinha que a UEM está longe de estar realizada, e recorda à Comissão as suas obrigações e compromissos de ter em conta os desequilíbrios macroeconómicos internos da UE, designadamente da área do euro, e de reforçar a coordenação económica e

orçamental e a competitividade da UE; congratula-se, a este respeito, com o compromisso do próximo Presidente eleito da Comissão de implementar o roteiro estabelecido no Relatório intitulado " Para uma verdadeira União Económica e Monetária ", de 5 de dezembro de 2012;

14. Solicita novamente à Comissão a apresentação sem demora de propostas para a realização da UEM, em conformidade com todas as orientações do seu Plano pormenorizado para uma UEM efetiva e aprofundada; observa que a realização da UEM deve assentar no método comunitário; reitera uma vez mais a sua exigência em relação a um ato jurídico em matéria de «orientações de convergência», a adotar nos termos do processo legislativo ordinário, que estabeleça, para um determinado período, um número muito restrito de objetivos para as medidas de reforma mais urgentes, bem como o seu apelo para que os Estados-Membros assegurem que os programas nacionais de reforma sejam estabelecidos com base nas orientações de convergência acima referidas e verificados pela Comissão; solicita aos Estados-Membros que se comprometam a executar plenamente os seus programas nacionais de reforma; sugere que, assim sendo, os Estados-Membros concluam uma «parceria de convergência» com as instituições da UE, com a possibilidade de financiamento condicional para atividades de reforma; reafirma que essa mais forte cooperação económica deverá ser acompanhada de um mecanismo financeiro baseado em incentivos; considera que qualquer financiamento ou instrumentos suplementares, como um mecanismo de solidariedade, têm de ser parte integrante do orçamento da UE, mas estar fora do envelope financeiro acordado para o quadro financeiro plurianual (QFP);
15. Solicita que, a este respeito, a futura Comissão apresente uma proposta sobre a representação externa única da área do euro baseada no artigo 138.º do TFUE, com o objetivo de dispor de uma área do euro eficiente e de uma posição comum sobre as questões do âmbito de competências desta representação; recorda que o novo Presidente da Comissão defendeu que a UEM e o euro sejam representados por um membro, por um lugar, por uma voz nas instituições de Bretton Woods, no discurso que proferiu antes da sua eleição pelo Parlamento Europeu na terça-feira, 15 de julho de 2014;
16. Solicita que, a este respeito, a futura Comissão apresente, nomeadamente, uma proposta sobre a representação externa única da área do euro baseada no artigo 138.º do TFUE, bem como o relatório previsto na legislação «Two-Pack» e o roteiro «Rumo a uma verdadeira UEM», sobre as possibilidades oferecidas pelo atual quadro orçamental da União para equilibrar as necessidades de investimento público e os objetivos de disciplina orçamental;
17. Solicita à Comissão que reforce o processo do Semestre Europeu, assegurando, entre outros, que sejam atribuídos tempo e recursos suficientes para a conceção e o acompanhamento das recomendações, tornando-as assim tão relevantes quanto possível para a formulação de decisões económicas a nível da UE e a nível nacional; exorta a Comissão a apresentar propostas sobre de que formas se podem tornar mais vinculativas as recomendações do Semestre Europeu; destaca a importância de envolver totalmente o Parlamento Europeu tão cedo quanto possível, de modo a impedir que a responsabilidade e a importância crescente provoquem uma lacuna de legitimidade no processo de formação de opinião política;

18. Entende ser necessário reforçar a apropriação das recomendações específicas por país (REP) pelos parlamentos nacionais; exorta a Comissão a prever a possibilidade de apresentar as REP nos parlamentos nacionais antes da sua adoção pelo Conselho;
19. Toma nota do pacote de recomendações específicas por país (REP) apresentado pela Comissão; nota a avaliação da Comissão de que foram alcançados alguns progressos na manutenção da consolidação orçamental e das reformas estruturais, nomeadamente no que diz respeito à modernização dos mercados de trabalho, dos regimes de pensões e dos sistemas de serviços de saúde;
20. Nota, neste contexto, a aprovação das REP pelo Conselho Europeu e as recomendações do Conselho, nomeadamente as recomendações específicas reativas à área do euro;
21. Salaria que a conjugação da solidariedade e da condicionalidade, da sólida apropriação e do empenho nas reformas é uma condição necessária para o sucesso dos programas de assistência financeira; recorda à Comissão a necessidade de agir para harmonizar completamente as obrigações jurídicas decorrentes do «Two-Pack» (Regulamento (UE) n.º 472/2013) com os atuais programas de ajustamento económico; insta a Comissão e os Estados-Membros a integrarem a assistência financeira e o sistema "ad hoc" da troica numa estrutura jurídica melhorada que esteja em consonância com o quadro de governação económica da UE e a legislação da União, assegurando, assim, a prestação de contas democrática; regista o documento de acompanhamento da Comissão sobre o relatório de inquérito à troica elaborado pelo PE; insta a Comissão a ter em conta as conclusões dos relatórios do Parlamento Europeu sobre a troica;
22. Apoiar o objetivo de colocar a tónica sobre políticas que reforcem a competitividade, apoiem a o investimento e a criação de emprego, lutem contra o desemprego e melhorem o funcionamento do mercado de trabalho, em particular em setores com elevado potencial de crescimento; considera que os Estados-Membros possuem informações valiosas que deverão ser objeto de intercâmbio com o objetivo de combater o desemprego; salienta que o modelo de formação alternada se revelou particularmente valioso no combate ao desemprego juvenil;
23. Salaria que a política de coesão representa um sólido quadro de investimento para canalizar a despesa favorável ao crescimento, como investimentos em inovação e investigação, a agenda digital, despesa para facilitação do acesso das PME a financiamento, investimentos em sustentabilidade ambiental, em ligações transeuropeias prioritárias de transportes, bem como em educação e inclusão social; chama a atenção para o facto de que todos os seus instrumentos (Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – FEEI) têm agora como condição o respeito de procedimentos de boa governação económica;
24. Solicita à Comissão a criação de um mecanismo abrangente para a promoção do intercâmbio de boas práticas entre todos os agentes nacionais que superintendem no domínio do desemprego jovem; repete que, embora não seja possível aplicar uma solução única, alguns Estados-Membros adotaram medidas mais eficazes contra o desemprego jovem do que outros;
25. Salaria a necessidade de ter plenamente em conta a Estratégia UE 2020 na aplicação do

Semestre Europeu; exorta a Comissão a eleger também a governação do Mercado Único como uma prioridade fundamental, visto que ela contribui substancialmente para a consecução dos objetivos do Semestre Europeu: crescimento económico sustentável e emprego;

26. Nota, porém, que o historial da implementação das REP pelos Estados-Membros é muito escasso; considera que existe uma incoerência entre o compromisso europeu e a implementação nacional das REP pelos Estados-Membros; salienta a importância da "apropriação nacional" pelos governos respetivos dos compromissos assumidos a nível da UE; chama a atenção para o facto de que a formulação das REP deveria ser feita de modo a dar margem política aos Estados-Membros para a conceção das medidas e reformas específicas necessárias para a abordagem dessas recomendações;
27. Solicita, em particular, à Comissão que seja ponderado o desenvolvimento de marcos de referência comuns orientados a resultados para a mensuração e comparação de reformas estruturais, no quadro de qualquer futura proposta visando o reforço da coordenação da política económica na UEM;
28. Manifesta a sua preocupação pelo facto de que, segundo a Comissão, apenas 10% das REP para 2013 foram completamente implementadas; constata, além disso, que em 45% das REP, os progressos foram limitados ou inexistentes;
29. Salienta que um sistema de controlo democrático adequado do Semestre Europeu, bem como a implementação das REP constituem condições importantes para realizar a convergência económica na UEM, o que é fundamental para o seu adequado funcionamento, permitindo uma estabilidade financeira e económica e um elevado nível de competitividade na economia europeia propícia ao crescimento e ao emprego; espera que os governos dos Estados-Membros defendam e apliquem ativamente, a nível nacional, as decisões sobre as recomendações específicas por país que foram adotadas por todos os Estados-Membros no Conselho ("apropriação nacional");
30. Salienta o facto de algumas REP se basearem em atos jurídicos da UE e de o seu incumprimento poder resultar em procedimentos legais; recorda que os Estados-Membros que devem cumprir as obrigações legais que têm em virtude do direito da União; entende que a Comissão, na sua leitura do painel de avaliação, deve ter suficientemente em conta o facto de a área do euro e os Estados-Membros que a compõem constituírem economias interdependentes e abertas;
31. Solicita à Comissão que, enquanto guardião do Tratado, utilize plenamente todas as medidas previstas no direito da UE para apoiar a coordenação das políticas económicas e a implementação das REP, de forma a que todos os Estados-Membros adotem, dentro dos prazos, as políticas económicas e financeiras adequadas à sua situação;
32. Regista o crescente número de REP dirigidas ao nível regional; salienta a necessidade de tirar pleno partido dos novos programas dos fundos europeus estruturais e de investimento, nomeadamente quando são utilizados como medidas de acompanhamento das reformas estruturais; insta a Comissão e os Estados-Membros a assegurarem que sejam definidas as prioridades corretas, a fim de melhorar a qualidade da despesa;

33. Solicita à Comissão que informe trimestralmente a comissão competente do Parlamento sobre as medidas tomadas para assegurar progressos na implementação das REP e sobre os progressos até agora conseguidos; convida os Estados-Membros a explicarem à comissão competente do Parlamento as razões para o não cumprimento das REP;
34. Solicita ao Presidente do Eurogrupo que monitorize efetivamente a implementação das REP pelos Estados - Membros da área do euro e que informe sobre os progressos realizados enquanto parte da avaliação pelo Eurogrupo dos planos orçamentais projetados para 2015 e que deverão ser apresentados até meados de outubro de 2014 pelos Estados-Membros em questão;
35. Exorta a Comissão a prestar atenção à dimensão do género nos seus programas nacionais de reforma, nomeadamente a integração das mulheres na força de trabalho, a eliminação das disparidades salariais entre homens e mulheres e as disparidades nas pensões de reforma em função do género, a melhoria dos serviços de guarda de crianças e dos horários de trabalho flexíveis;
36. Considera que, no que diz respeito ao próximo Semestre Europeu, deve ser prosseguida uma estratégia equilibrada a longo prazo de consolidação orçamental propícia ao crescimento e ao investimento, a fim de melhorar a sustentabilidade orçamental; salienta, porém, que deverá ser colocada uma tónica especial nas reformas e políticas de reforço do crescimento, sobretudo nos Estados-Membros que dispõem de margem orçamental para investir, a fim de promover o crescimento e favorecer o reequilíbrio na área do euro; recorda que no atual quadro jurídico é possível, contanto que as reformas estruturais já tenham sido iniciadas, permitir alguma flexibilidade aos Estados-Membros e sugere que esta seja aproveitada;
37. Salienta que a sustentabilidade orçamental constitui uma condição prévia para um crescimento a longo prazo;
38. Considera que a prioridade dos Estados-Membros deve ser a modernização das suas economias, sistemas de segurança social, de pensões e de saúde, a fim de evitar fazer impender um ónus excessivo sobre as gerações futuras; exorta os Estados-Membros a considerarem o impacto das suas reformas na economia europeia no seu todo;
39. Considera que devem ser particularmente orientadas reformas estruturais para a melhoria da capacidade dos mercados de trabalho para integrarem os jovens, bem como outros grupos excluídos, na força de trabalho e darem oportunidades aos trabalhadores mais velhos; considera que o sistema de formação alternada é um instrumento especialmente eficaz para atingir este objetivo; considera também que as reformas estruturais devem ser orientadas para a sustentabilidade e equidade a médio e longo prazo dos sistemas de segurança social, de saúde e de pensões, bem como para reduzir a dependência energética e aumentar a competitividade das empresas europeias, conferindo prioridade absoluta à criação de emprego;
40. Sublinha que a ausência de um bom funcionamento do mercado interno de trabalho e de uma abordagem sustentável face à imigração estão a prejudicar o crescimento na UE; exorta a Comissão e os Estados-Membros a criarem um mercado comum e inclusivo de trabalho e uma política comum, moderna e inclusiva em matéria de imigração; salienta

que um tratamento justo e equitativo dos trabalhadores é um elemento fundamental para a construção de um mercado interno de trabalho;

41. Salaria que a política energética e o crescimento económico estão estreitamente inter-relacionados; exorta, portanto, à adoção duma política energética ambiciosa que - através do aumento da segurança do aprovisionamento e da inovação no setor energético - possa conduzir a uma maior estabilidade e crescimento económico;
42. Salaria que ainda não se estudou a sério a quota-parte da evolução demográfica no abrandamento regular que ocorreu no crescimento dos países europeus nas últimas duas décadas; sublinha que a inexistência de um mercado interno de trabalho funcional também entrava o potencial de crescimento da UE; convida a Comissão e os Estados-Membros a criarem um mercado comum de trabalho e a mobilizarem todos os meios da União, a fim de aplicar uma política comum de imigração no espírito das propostas apresentadas pelo presidente eleito;
43. Sublinha, uma vez mais, o seu pedido aos Estados-Membros de que simplifiquem os seus sistemas fiscais - a fim de restaurar um ambiente favorável às empresas em todos os Estados-Membros sem exceção - e reitera o seu pedido de reduzir a carga fiscal sobre o trabalho; solicita à Comissão que, tirando partido da experiência de 2012 sobre a implementação do plano de ação neste domínio, tome medidas urgentes e desenvolva uma estratégia abrangente, baseada em medidas legislativas concretas, para lutar contra a fraude e a evasão fiscais; recorda à Comissão as propostas apresentadas no recente relatório do Parlamento (relatório Kleva Kekus) sobre a evasão e a elisão fiscais;
44. Salaria que as reformas estruturais devem ser complementadas e articuladas com investimentos a longo prazo na educação, investigação, inovação, uma infraestrutura moderna e energia sustentável, para acelerar a transição digital e ecológica; releva que o investimento na investigação, inovação, educação e em infraestruturas constitui uma condição prévia para a competitividade, o crescimento sustentável e a criação de emprego; insiste no papel que o orçamento da UE deve desempenhar nestes domínios fundamentais de interesse comum;
45. Sublinha que os já elevados níveis de dívida pública não permitem um aumento significativo das despesas, caso se pretenda que os esforços de reforma e consolidação não sejam inúteis; por isso, recomenda uma reorientação das despesas dos setores não produtivos para os setores produtivos orientados para o futuro; salienta que o Pacto de Estabilidade e Crescimento prevê uma certa flexibilidade, a qual deve ser utilizada, mas que requer que, em primeiro lugar, os Estados-Membros apresentem reformas credíveis;
46. Toma nota do discurso proferido pelo presidente do BCE no simpósio anual do banco central, em Jackson Hole, em 22 de agosto de 2014; exorta os responsáveis políticos a extraírem as devidas conclusões em relação às políticas de reforma monetária, orçamental e estrutural com o objetivo de criar crescimento e emprego; recorda as observações ponderadas de acordo com as quais «nenhuma acomodação orçamental ou monetária pode compensar as reformas estruturais necessárias na área do euro» e que «uma estratégia coerente com vista a reduzir o desemprego tem de incluir políticas, tanto do lado da procura, como da oferta, quer a nível da área do euro, quer a nível nacional. E só uma estratégia verdadeiramente coerente é que poderá trazer frutos.»;

47. Considera que o baixo nível global de investimento privado e a ausência de um efeito de alavancagem decorrente dos atuais níveis de investimento público constituem uma das maiores limitações da economia da UE; convida a Comissão a encontrar as razões que expliquem o fraco nível de investimento privado na UE; salienta a necessidade de reformar os procedimentos em caso de falência e de insolvência, a fim de fazer face ao sobre-endividamento na periferia da área do euro;
48. Sublinha que o investimento é importante, pois opera do lado da oferta e do lado da procura da economia, criando emprego, gerando receitas para as famílias, aumentando as receitas fiscais e ajudando os governos a consolidar e impulsionar o crescimento; reitera a necessidade de adotar políticas, favoráveis aos investidores, de eliminar a burocracia e de reduzir os encargos administrativos; exorta a próxima Comissão Europeia a reforçar o investimento europeu em 300 mil milhões de euros, como anunciado nas orientações políticas de Jean-Claude Juncker;
49. Solicita à Comissão que finalmente cumpra o seu compromisso de realizar o mercado único, nomeadamente no que diz respeito aos serviços; insta os Estados-Membros a cumprirem os compromissos que assumiram relativamente à Estratégia UE 2020, particularmente em matéria de investigação e desenvolvimento, utilização eficiente de recursos, inovação, emprego, educação, pobreza, energias renováveis e redução de emissões; por conseguinte, exorta a Comissão a intensificar as suas ações no sentido de garantir a adequada implementação e aplicação da legislação da UE nos Estados-Membros, fazendo, para tal, pleno uso de todos os seus poderes;
50. Manifesta a sua apreensão face às tendências protecionistas em determinados Estados-Membros, em especial no que respeita à livre circulação de pessoas; salienta que o Tratado garante a livre circulação de pessoas, serviços ou capitais e recorda que a Comissão tem de preservar e fazer aplicar estas liberdades;
51. Salienta que a falta de acesso a financiamento, particularmente por parte das PME, coloca um enorme obstáculo ao crescimento na UE; solicita, por conseguinte, à Comissão que torne prioritário o trabalho sobre fontes alternativas de financiamento para as PME, tendo em conta as recomendações constantes da Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de fevereiro de 2013, sobre como melhorar o acesso das PME ao financiamento (2012/2134 (INI)), especialmente através dos Fundos Estruturais, do Banco Europeu de Investimento, do Fundo Europeu de Investimento e de bancos de desenvolvimento públicos; destaca a necessidade de continuar a eliminar as barreiras burocráticas que as PME enfrentam e no futuro aplicar o princípio da proporcionalidade de forma mais rigorosa na elaboração da legislação da UE;
52. Considera que deverão ser previstas reformas urgentes para todos os Estados onde as dificuldades para a criação de empresas constituem um entrave ao potencial de crescimento e à criação de emprego;
53. Solicita à Comissão que proponha urgentemente medidas para realizar o mercado interno de capitais, a fim de melhorar a afetação de capitais às empresas para revitalizar a economia real; considera serem necessárias mais alternativas ao financiamento bancário, tanto para as grandes empresas como para as PME, particularmente melhorando as condições de financiamento através dos mercados de capitais e de outras

- fontes privadas, como fundos de capital de risco, financiamentos interpares ou fundos de ações; chama, em particular, a atenção para o papel do custo do capital para a criação e a operação de empresas nos Estados-Membros e para a correspondente atualização do painel de avaliação;
54. Salaria que é extremamente importante legislar em matéria de investimentos a longo prazo;
55. Salaria a importância de agir de forma expedita e realizar a União Bancária; observa que a aprovação dos três pilares da União Bancária e a aplicação das novas regras para as instituições de crédito e as companhias de seguros podem contribuir para restabelecer a resiliência do setor financeiro europeu; considera que esta última deve ser completada por uma união no domínio dos seguros e mercados; reitera que os custos da falência de instituições bancárias devem ser assumidos pelo próprio setor bancário;
56. Sublinha que a existência de um sistema financeiro sólido, estável, bem diversificado e transparente é crucial para o crescimento futuro;
57. Salaria que o Semestre Europeu não pode, de forma alguma, comprometer as prerrogativas do Parlamento Europeu ou as dos parlamentos nacionais e regionais; frisa que deve existir uma separação clara entre as competências a nível da UE e a nível nacional e que o exercício do controlo democrático a nível da União reside no Parlamento Europeu, ao passo que o exercício do controlo democrático a nível dos Estados-Membros reside nos parlamentos nacionais; salienta a importância de associar, tanto quanto possível, o Parlamento Europeu numa fase precoce, de maneira formal e adequada, a fim de reforçar a legitimidade democrática;
58. Sublinha a necessidade de reforçar o controlo democrático, por parte do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, de elementos essenciais do funcionamento da área do euro, como o Mecanismo Europeu de Estabilidade, as decisões do Eurogrupo e o acompanhamento e avaliação dos programas de assistência financeira; solicita à Comissão que efetue e publique as avaliações internas *ex-post* das suas recomendações e da sua participação na troica;

Contribuições setoriais para o Semestre Europeu 2014

59. Congratula-se com o facto de a Comissão reconhecer que a consolidação orçamental deve prosseguir de forma diferenciada e compatível com o crescimento, o que permitirá aos Estados-Membros não só investir no crescimento e na criação de emprego, mas também combater o elevado nível de endividamento e de desemprego, bem como enfrentar os desafios ligados a uma sociedade em envelhecimento;
60. Destaca o potencial da economia ecológica em termos de emprego, que, segundo as estimativas da Comissão, poderia criar, até 2020, 5 milhões de postos de trabalho só nos setores da eficiência energética e das energias renováveis, desde que fossem definidas políticas climáticas e energéticas ambiciosas; insta os Estados-Membros a garantirem níveis suficientes de investimento nestes setores e a anteciparem as competências exigidas aos trabalhadores no futuro; insta a Comissão a incluir, na Análise Anual do Crescimento de 2015, a exploração do potencial da economia ecológica em matéria de

- criação de emprego como uma das suas principais prioridades;
61. Congratula-se com o facto de a Comissão ter em conta as divergências entre os Estados-Membros, patentes nos programas nacionais de reforma (PNR), mas insta a Comissão e os Estados-Membros a prestarem especial atenção às regiões com limitações naturais ou demográficas permanentes, especialmente na análise da atribuição de fundos;
 62. Salaria que as políticas sociais e de emprego não devem ser contempladas só do ponto de vista dos custos, mas que também se deve ponderar reformas estruturais do mercado de trabalho e benefícios a longo prazo, a fim de manter o investimento na sociedade e nos cidadãos, por forma a alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020 e a assegurar o futuro e a estabilidade dos Estados-Membros e da UE no seu conjunto;
 63. Sublinha que, embora sejam uma importante variável na resolução dos desequilíbrios macroeconómicos da área do euro, os salários não são apenas um instrumento de ajustamento económico mas, acima de tudo, o rendimento de que os trabalhadores precisam para viver; insta a Comissão a garantir que as recomendações em matéria de salários não aumentem a pobreza dos trabalhadores ou as desigualdades salariais nos Estados-Membros, nem prejudiquem os grupos com baixos rendimentos;
 64. Está profundamente preocupado com o facto de a UE ainda estar muito longe de alcançar as metas sociais e de emprego da Estratégia Europa 2020, e de, em particular, o objetivo de reduzir a pobreza estar a ficar para trás, uma vez que, entre 2010 e 2012, o número de pessoas que vivem em situação de pobreza aumentou em 10 milhões, em vez de diminuir; insta a Comissão a adotar uma abordagem coerente e a solicitar aos Estados-Membros que elaborem de imediato um relatório sobre os progressos realizados a nível nacional no que diz respeito à Estratégia Europa 2020; apela aos Estados-Membros para que estabeleçam, nos seus PNR, estratégias nacionais bem definidas para avançar com a Estratégia Europa 2020, especialmente no que diz respeito à redução da pobreza;
 65. Congratula-se com o facto de a Comissão utilizar o novo painel de indicadores sociais e de emprego para as REP deste ano, sobretudo as referências à taxa de desemprego geral e à taxa de desemprego dos jovens, bem como ao número de jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (NEET); observa que estes indicadores são meramente analíticos; solicita a inclusão no painel de avaliação de indicadores adicionais, tais como a qualidade do trabalho, os níveis de pobreza infantil, o acesso a cuidados de saúde e a condição de sem-abrigo; solicita que estes indicadores tenham uma real influência sobre todo o processo do Semestre Europeu;
 66. Exorta a Comissão e o Conselho a prosseguirem a melhoria dos indicadores utilizados no intuito de acompanhar no quadro do Semestre Europeu a dimensão social, ambiental e inovadora da Estratégia UE 2020; insta a Comissão a prosseguir o debate sobre o número e o desenvolvimento de indicadores sociais e de emprego, uma vez que os aspetos económicos e sociais da UE são as duas faces da mesma moeda, desempenhando ambos um papel fundamental no desenvolvimento da UE;
 67. Reitera o seu apelo à realização, sempre que necessário, de uma reunião dos Ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais do Eurogrupo antes das cimeiras do euro, a fim de

- assegurar que as preocupações sociais e em matéria de emprego sejam abordadas de forma mais cabal nos debates e nas decisões das autoridades da área do euro e com o objetivo de contribuir para as reuniões dos Chefes de Estado e do Governo da área do euro; está convencido da importância da realização de reuniões conjuntas dos Conselhos EPSCO e ECOFIN, sempre que seja necessário a fim de alcançar uma posição coerente;
68. Congratula-se por a Comissão reconhecer que as medidas de consolidação orçamental – tomadas para assegurar não só a sustentabilidade de determinadas economias dos Estados-Membros, mas também a sustentabilidade da economia da UE no seu conjunto – tiveram um forte impacto e de longo alcance na situação social e em matéria de emprego na UE; solicita que sejam envidados esforços acrescidos com vista ao cumprimento de todas as obrigações sociais e relativas ao emprego estabelecidas nos Tratados e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE; insta a Agência dos Direitos Fundamentais da UE a avaliar de forma exaustiva o impacto dessas medidas nos direitos fundamentais e a divulgar recomendações em caso de violações da Carta;
 69. Congratula-se com a intenção da Presidência italiana, tal como consta das conclusões da reunião extraordinária do Conselho Europeu, de 30 de agosto de 2014, de realizar uma conferência ao nível dos Chefes de Estado e de Governo sobre o emprego, em particular sobre o emprego dos jovens;
 70. Congratula-se com a descida das taxas de desemprego em alguns Estados-Membros referida anteriormente; recorda, porém, que a Estratégia Europa 2020 estabelece com precisão que importa atentar na taxa de emprego, e considera lamentável que os indicadores atuais relativos à taxa de emprego não espelhem a realidade de todos os mercados de trabalho da UE;
 71. Observa que a Comissão chama a atenção para a necessidade de reformas estruturais que visem melhorar as condições gerais para o crescimento e o emprego, particularmente em períodos de elevado desemprego, bem como para o facto de a conclusão do mercado único poder criar muitas oportunidades, tanto à escala nacional, como europeia;
 72. Solicita à nova Comissão que torne a retoma do emprego uma prioridade absoluta, ao definir uma estratégia ambiciosa e global para o crescimento e a criação de emprego de qualidade, que deverá contar com a participação de todos os novos Comissários; considera que, para o efeito, o Comissário responsável pelo Emprego e pelos Assuntos Sociais deve elaborar um plano que abranja todos os domínios de ação e inclua medidas concretas para fomentar o emprego de qualidade;
 73. Considera que a UE não pode recuperar a sua competitividade apenas através da redução de custos, mas que esta deve ser acompanhada de um aumento do investimento na investigação e no desenvolvimento, na educação e nas competências, bem como através do aumento da eficiência dos recursos; solicita que os mercados de trabalho se tornem mais adaptáveis e dinâmicos, por forma a poderem adaptar-se a perturbações na situação económica, sem causarem despedimentos coletivos e um ajustamento dos salários excessivo; recorda que o poder de compra de muitos trabalhadores da UE tem sido fortemente deteriorado, que os rendimentos das famílias desceram e que a procura interna diminuiu acentuadamente; considera que, a fim de restabelecer a

- competitividade da nossa economia, a UE deve também contemplar estratégias que se centrem noutros custos de produção, nas evoluções de preços e margens de lucro, bem como nas políticas transsectoriais destinadas a fomentar a inovação, a produtividade e a excelência;
74. Manifesta a sua preocupação com as crescentes desigualdades de riqueza e rendimento, que fragilizam o poder de compra, a procura interna e os investimentos na economia real; insta os Estados-Membros a incluírem nos seus PNR medidas de redução dessas desigualdades, a fim de estimularem o crescimento, o emprego e a coesão social;
 75. Salaria a necessidade de deslocar a carga fiscal do trabalho para outras formas de tributação sustentável, a fim de promover o crescimento e a criação de emprego;
 76. Congratula-se com as REP apresentadas pela Comissão no domínio da tributação ambiental e solicita aos Estados-Membros que as implementem, assegurando, ao mesmo tempo, que, tal beneficie em particular os rendimentos mais baixos; destaca os impactos positivos em matéria orçamental, de emprego, social e ambiental da deslocação da tributação do trabalho para o ambiente, bem como da eliminação progressiva dos subsídios prejudiciais ao ambiente; exorta a Comissão a dar prioridade à tributação ambiental na próxima Análise Anual do Crescimento;
 77. Receia que, em alguns casos, a fragmentação financeira na área do euro esteja a prejudicar o crescimento e a sustentabilidade das PME; solicita que a capacidade de empréstimo da economia, que permite às PME investir e criar postos de trabalho, seja restabelecida e que as PME possam aceder mais facilmente ao empreendedorismo e a programas como COSME ou Horizonte 2020;
 78. Exorta os Estados-Membros a eliminarem os encargos administrativos desnecessários e a burocracia impostos aos trabalhadores independentes, às microempresas e às PME, bem como a facilitarem as condições de arranque de novas empresas;
 79. Apela à Comissão para que, ao abrigo do artigo 9.º TFUE, concretize, com carácter de urgência, o prometido plano de investimento de 300 mil milhões de euros, e solicita que se avalie se este montante é suficiente para restabelecer todo o potencial da UE em termos de crescimento e de criação de empregos de qualidade;
 80. Saúda o apelo da Comissão, efetuado na sua comunicação-quadro sobre as REP no conjunto da UE, para que se invista mais na investigação e desenvolvimento, na inovação, no ensino, nas competências e nas políticas ativas de emprego, bem como nos setores da energia, dos transportes e da economia digital;
 81. Exorta a Comissão e os Estados-Membros a reforçarem a indústria da UE através da implementação de uma política de concorrência mais flexível a favor da competitividade e do emprego, em conjunto com um plano de transição ecológica e digital; reitera o seu convite à Comissão para que elabore, após consulta dos parceiros sociais, uma proposta de um ato jurídico sobre a prestação de informações aos trabalhadores e sobre a consulta dos mesmos, bem como sobre a antecipação e gestão da reestruturação, a fim de assegurar que a adaptação da indústria da UE à mudança seja económica e socialmente responsável, de modo a salvaguardar os direitos dos

trabalhadores, sem colocar uma carga regulamentar excessiva nas empresas, nomeadamente nas PME;

82. Manifesta a sua preocupação com o facto de, em muitos Estados-Membros e em muitos setores, a perda de postos de trabalho estar associada à degradação da qualidade do emprego, ao aumento dos obstáculos ao emprego e à deterioração das normas laborais; salienta que a Comissão e os Estados-Membros têm de envidar esforços específicos no sentido de melhorarem o trabalho de qualidade, por forma a permitir a adequação das competências às necessidades do mercado de trabalho; solicita à Comissão e aos Estados-Membros que envidem esforços específicos para fazer face aos problemas adicionais ocasionados pelo emprego a tempo parcial e pelos contratos temporários de natureza involuntária, pelos contratos precários (tais como os contratos sem especificação do horário de trabalho), pelo falso trabalho por conta própria, bem como pelo trabalho não declarado; congratula-se, portanto, com a iniciativa da Comissão relativa a uma plataforma europeia sobre trabalho não declarado; reitera o seu apelo aos Estados-Membros no sentido de assegurarem que os cidadãos com contratos precários, temporários ou a tempo parcial, ou que trabalhem por conta própria, beneficiem de um conjunto essencial de direitos e de uma proteção social adequada;
83. Exorta a Comissão a garantir que as suas orientações políticas fomentem a reforma do mercado de trabalho, com vista nomeadamente a reduzir a segmentação, promover a transição entre empregos, reforçar a integração de grupos vulneráveis no mercado de trabalho, minorar o fenómeno da pobreza no trabalho, fomentar a igualdade de género, fortalecer os direitos dos trabalhadores com contratos atípicos e acautelar a proteção social acrescida dos trabalhadores independentes;
84. Observa que, no seu Relatório anual de 2013 sobre a situação social e do emprego na UE, a Comissão salientou a importância das despesas no plano da proteção social como salvaguarda contra riscos sociais; recorda a importância de estabilizadores automáticos para lidar com choques assimétricos, por forma a evitar a redução excessiva da previdência social dos Estados e, por conseguinte, reforçar a sustentabilidade da UEM no seu conjunto; insta a Comissão a incluir, nas suas REP, a importância de manter estabilizadores automáticos fortes nos Estados-Membros, tendo em conta o seu papel preponderante na manutenção da coesão social, bem como para estimular a procura interna e o crescimento económico; reitera o seu pedido dirigido à Comissão para preparar um Livro Verde sobre estabilizadores automáticos na área do euro;
85. Regista a intenção da Presidência italiana do Conselho Europeu, tal como delineada no seu programa, de abrir o debate sobre estabilizadores automáticos a nível da UE, com especial destaque para o eventual estabelecimento de um sistema europeu de subsídio de desemprego na área do euro;
86. Salienta a importância de políticas ativas de mercado de trabalho enquanto instrumento estratégico de promoção do emprego no contexto atual; manifesta-se extremamente preocupado com o facto de, não obstante o aumento das respetivas taxas de desemprego, vários Estados-Membros terem reduzido as dotações orçamentais destinadas ao financiamento de políticas do mercado de trabalho ativas e inclusivas; insta os Estados-Membros a aumentar a cobertura e a eficácia das políticas do mercado

- de trabalho ativas, em estreita cooperação com os parceiros sociais;
87. Congratula-se com a adoção da Decisão n.º 573/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, sobre o reforço da cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE); toma conhecimento da proposta de um regulamento relativo ao portal EURES (Portal Europeu da Mobilidade Profissional); insta o Parlamento e o Conselho a deliberarem sobre a reforma, com caráter de urgência, a fim de que o portal EURES passe a ser um instrumento eficaz na promoção da mobilidade dos trabalhadores dentro da UE, de acordo com o disposto no Regulamento (UE) n.º 1296/2013, e no intuito de fomentar a diversidade; recorda que a mobilidade deve permanecer um ato voluntário e não deve limitar os esforços para a criação de emprego de qualidade e de postos de estagiários no local; salienta que a existência de informação profissional fiável sobre as condições de vida e de trabalho noutros Estados-Membros constitui um pré-requisito para o bom funcionamento de um Espaço Económico Europeu;
 88. Chama a atenção para o aumento do número de trabalhadores, nomeadamente jovens, que saem dos seus países de origem para outros Estados-Membros em busca de oportunidades de emprego; insta a Comissão a fomentar, em conjunto com os Estados-Membros, a mobilidade dos trabalhadores na UE, por forma a garantir a livre circulação, defendendo simultaneamente o princípio da igualdade de tratamento e salvaguardando os salários e as normas sociais; insta cada Estado-Membro a criar condições sociais e de trabalho que estejam em consonância com a Estratégia Europa 2020;
 89. Receia que, nos próximos anos, a oferta em matéria de competências no domínio das ciências, da tecnologia, da engenharia e da matemática não satisfaça a crescente procura por parte das empresas, reduzindo assim a capacidade de adaptação e progressão da mão-de-obra da UE; insta os Estados-Membros a investirem na modernização dos sistemas de educação e formação, incluindo na aprendizagem ao longo da vida e, em particular, nos sistemas de ensino dual, bem como a facilitarem a transição da escola para o trabalho;
 90. Considera que é necessário aperfeiçoar as competências em matéria de liderança, gestão e empreendedorismo entre os jovens, a fim de permitir que novas empresas e empresas em fase de arranque beneficiem dos novos mercados e concretizem o seu potencial de crescimento, para que os jovens sejam empregadores em vez de serem apenas empregados;
 91. Constata que os empréstimos bancários ainda são a fonte mais comum de financiamento na UE; considera, no entanto, que novas formas de financiamento através de sistemas inovadores e de vias não bancárias – tais como o financiamento coletivo, investidores providenciais, empréstimos entre pares, microcrédito, agências de microcrédito facilmente acessíveis e outros instrumentos – apresentam verdadeiras vantagens, podendo proporcionar um investimento vital, que permita que as empresas em fase de arranque e as PME cresçam e criem emprego;
 92. Congratula-se com a redução das taxas de desemprego dos jovens, mas sublinha que estas atingem ainda níveis alarmantes: 22 % na UE-28 e 23,1 % na área do euro;

sublinha as discrepâncias preocupantes que se registam entre os Estados-Membros (7,8 % na Alemanha e 56,3 % na Grécia, em abril de 2014); salienta que a precariedade laboral e o subemprego também aumentaram, tendo em conta que, mesmo quando conseguem um emprego, muitos jovens – 43 %, em média, em comparação com 13 % no caso dos trabalhadores adultos – trabalham em condições precárias ou com contratos a tempo parcial; manifesta ainda a sua preocupação com o nível crescente, em muitos Estados-Membros, de jovens desempregados sem-abrigo;

93. Congratula-se com o facto de a maioria das REP mencionar a Garantia para a Juventude; exorta a Comissão a acompanhar de perto os desafios identificados nas REP de 2014 em matéria de qualidade das ofertas e falta de um apoio ativo aos NEET, de capacidade administrativa dos serviços de emprego públicos e falta de um empenhamento real com todos os parceiros pertinentes, identificando, simultaneamente, as melhores práticas que possam servir de referência para melhorar os programas; solicita uma maior transparência no acompanhamento da execução, uma abordagem mais ambiciosa para lidar com os Estados-Membros em que não se regista qualquer progresso, e uma melhor utilização da possibilidade de antecipar o financiamento; salienta, neste contexto, que a Iniciativa para o Emprego dos Jovens deve constituir um incentivo para todos os Estados-Membros no sentido de utilizarem o Fundo Social Europeu para financiar projetos mais amplos relacionados com os jovens, nomeadamente aqueles que abordem a pobreza e a inclusão social;
94. Insta a Comissão a propor um quadro europeu que introduza normas mínimas para a implementação da Garantia para a Juventude, nomeadamente no que se refere à qualidade dos estágios e dos empregos, a salários condignos para os jovens e ao acesso aos serviços e aos direitos de emprego, e abrangendo os jovens com idades compreendidas entre os 25 e os 30 anos; solicita aos Estados-Membros que utilizem o orçamento disponível de forma eficiente e para implementar a Garantia para a Juventude sem demora; exorta a Comissão e os Estados-Membros a tornarem a Garantia para a Juventude uma prioridade, tendo em conta a possibilidade de dispor antecipadamente das dotações orçamentais nos dois primeiros anos; solicita que o orçamento disponível seja aumentado durante a prometida revisão intercalar do quadro financeiro plurianual, tendo em conta que, segundo as estimativas da Organização Internacional do Trabalho, é necessário o montante de 21 mil milhões de euros para resolver o problema do desemprego dos jovens na área do euro; considera que este aumento é um investimento necessário, tendo em conta que o enorme prejuízo económico anual resultante do desemprego dos jovens ascende a um montante de 153 mil milhões de euros, o que corresponde a 1,2 % do PIB da UE (Eurofound, 2012)¹;
95. Salienta a importância de realçar o valor das competências práticas e do sistema dual de formação profissional, que aumenta a empregabilidade dos jovens;
96. Exorta os Estados-Membros a melhorarem, a todos os níveis, a cooperação entre o setor empresarial e o setor do ensino;

¹ Eurofound (2012), «NEET: Jovens fora dos circuitos do emprego, da educação e da formação: características, custos e respostas políticas na Europa», Serviço de Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

97. Congratula-se com a recomendação do Conselho, de março de 2014, relativa a um quadro de qualidade para os estágios, a fim de proteger os jovens trabalhadores de situações de discriminação e exploração; insta a Comissão e os Estados-Membros a transporem, no âmbito do Semestre Europeu, estas recomendações para os PNR e as REP;
98. Observa com preocupação que as taxas de desemprego feminino são mais elevadas do que as taxas totais (11,7 % na UE-18 e 10,4 % na UE-28, em comparação com 11,5 % e 10,2 %, respetivamente); solicita, por conseguinte, que sejam elaborados planos específicos de criação de emprego de qualidade, que incluam medidas específicas para as mulheres; solicita a integração da perspetiva do género nas recomendações e salienta que o aumento da igualdade dos géneros e da participação das mulheres no mercado de trabalho não deve ser ameaçado por outras recomendações; solicita o estabelecimento de recomendações específicas com vista a reduzir as disparidades salariais e em matéria de pensões de reforma existentes em função do género, que não só travam o crescimento da economia e a competitividade, como são também um sinal de injustiça social;
99. Acolhe com agrado as recomendações que visam fazer face à baixa participação das mulheres no mercado de trabalho; solicita à Comissão que inclua na próxima Análise Anual do Crescimento uma perspetiva mais ampla da igualdade dos géneros que vá além das taxas de emprego; solicita à Comissão e aos Estados-Membros que abordem a questão da segregação do mercado de trabalho e da repartição desigual das responsabilidades familiares; apela à criação de serviços públicos acessíveis e de qualidade no domínio da prestação de cuidados a crianças e pessoas dependentes que permitam, especialmente às mulheres, o regresso ao emprego e que facilitem a conciliação do trabalho com a vida privada;
100. Exorta os Estados-Membros a prestarem particular atenção às taxas elevadas de desemprego entre os grupos desfavorecidos, dando prioridade ao acesso ao mercado de trabalho e à integração no mesmo, bem como à inclusão de políticas de acesso e de integração, uma vez que o emprego é o fator principal para que a integração seja bem-sucedida;
101. Está profundamente preocupado com o facto de os desempregados de longa duração e os trabalhadores mais velhos enfrentarem índices de desemprego mais elevados e dificuldades acrescidas em reintegrar o mercado de trabalho; exorta os Estados-Membros a fazerem pleno uso do Fundo Social Europeu para ajudar estes trabalhadores a regressarem com êxito ao mercado de trabalho;
102. Observa com preocupação que, em muitos casos, os trabalhadores com idades superiores a 40 anos deixam de receber formação adequada e ensino complementar no emprego; insta, por conseguinte, aos empregadores, aos parceiros sociais e aos governos nacionais a porem em prática, com a maior brevidade possível, genuínos conceitos de aprendizagem ao longo da vida (ALV) e medições no mercado de trabalho, com vista a alcançar melhorias assinaláveis em matéria das competências de que dispõem os trabalhadores mais velhos;
103. Congratula-se com as REP destinadas a aumentar a adequação e a cobertura dos

sistemas de rendimento mínimo, das redes de segurança e da proteção social, bem como com o número de REP relativas às políticas de inclusão no mercado de trabalho; entende, no entanto, que o crescimento frágil e desigual previsto pela Comissão para 2014 e 2015 não poderá por si só resolver o impacto que a crise e as suas consequências têm tido na luta contra a pobreza e a exclusão social, bem como na realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020; solicita aos Estados-Membros que sigam de perto as recomendações, que as apliquem e que proponham medidas específicas e orientadas no âmbito dos respetivos PNR, com vista a combater a pobreza, em particular as situações de sem-abrigo e pobreza infantil;

104. Insta a Comissão a associar mais estreitamente o Semestre Europeu aos objetivos sociais da Estratégia Europa 2020; considera que os PNR devem comunicar os progressos efetuados relativamente aos objetivos nacionais em matéria de pobreza, por forma a tornar patente a forma como contribuíram para o grande objetivo em matéria de pobreza acordado ao abrigo da Estratégia Europa 2020; exorta a Comissão a emitir, futuramente, REP sobre o combate à pobreza para todos os Estados-Membros; solicita aos Estados-Membros que apliquem medidas específicas em matéria de inclusão social e luta contra a discriminação, com vista a reduzir a pobreza, dirigidas aos grupos mais ameaçados pela exclusão social; solicita aos Estados-Membros que apliquem uma estratégia de inclusão ativa abrangente, proporcionando um rendimento mínimo adequado e um sistema de segurança social, em conformidade com as suas próprias práticas nacionais, designadamente com as disposições estabelecidas em acordos coletivos ou na legislação nacional;
105. Solicita aos Estados-Membros, tendo em conta a recomendação do Conselho de 9 e 10 de dezembro de 2013 relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros, que implementem medidas de longo prazo, orientadas e integradas, para reduzir o nível de marginalização social e económica das comunidades ciganas, nomeadamente através da adoção de medidas para a sua integração no mercado de trabalho, inclusive mediante ligações reforçadas entre a assistência social e as medidas de ativação, o aumento da escolarização das crianças ciganas e a redução do abandono escolar precoce;
106. Insta a Comissão a dar resposta imediata ao aumento alarmante da pobreza infantil em toda a UE através da introdução de uma garantia para as crianças contra a pobreza; considera que uma tal garantia é de suma importância para proteger as crianças afetadas pelas consequências da atual crise económica e social;
107. Lamenta que a Comissão tenha apresentado as suas recomendações sobre as pensões sem ter em conta a posição do Parlamento a respeito do Livro Verde e do Livro Branco pertinentes; salienta que a reforma dos sistemas de pensões requer a existência de uma coesão política e social a nível nacional e deve ser negociada com os parceiros sociais, para que seja bem-sucedida, e que as reformas globais dos sistemas de pensões dos Estados-Membros necessárias devem ser formuladas, concebidas e adotadas com vista a garantir a sua sustentabilidade, sem comprometerem, simultaneamente, os níveis de pensões adequados e estando em conformidade plena com as prioridades económicas e sociais da Estratégia Europa 2020;

108. Considera lamentável que muito poucas REP abordem a questão da pobreza no trabalho ou dos sem-abrigo; realça o aparecimento de novas formas de pobreza que afetam a classe média e a classe operária, que têm dificuldades em pagar os empréstimos hipotecários, levando a um número acrescido de despejos e de execuções hipotecárias; insta a Comissão a abordar explicitamente, na Análise Anual do Crescimento de 2015, as questões da pobreza no trabalho e da pobreza entre as pessoas com pouca ou nenhuma ligação ao mercado de trabalho; recomenda que a Comissão e os Estados-Membros implementem políticas integradas que favoreçam uma habitação social e acessível, políticas de prevenção eficazes para reduzir o número de despejos, e políticas de combate à pobreza energética, que também está a aumentar;
109. Congratula-se com o facto de algumas REP estarem relacionadas com a luta contra a pobreza infantil e com serviços de acolhimento de crianças a preços acessíveis, mas solicita mais políticas destinadas às famílias com baixos rendimentos; apela a mais recomendações sobre estratégias de inclusão social, nomeadamente sobre a luta contra formas extremas de pobreza, tais como a condição de sem-abrigo;
110. Regista o apoio dado pela Comissão a estratégias de inclusão ativa; considera, porém, que essas estratégias devem incluir medidas para integrar no mercado de trabalho as pessoas com deficiências e capacidade de trabalho reduzida; encoraja os Estados-Membros a considerarem o valor acrescentado de incentivar os empregadores a empregar as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, desenvolvendo um conjunto equilibrado de responsabilidades e redes de apoio que envolvam todos os atores relevantes na elaboração das políticas laborais dos Estados-Membros;
111. Solicita ainda, tendo em conta as elevadas taxas de pobreza, que seja efetuada uma avaliação quanto a saber se o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas dispõe de recursos suficientes e, se não for o caso, que se considere a possibilidade de um incremento durante a revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual;
112. Concorde com a Comissão que os Estados-Membros devem resolver o problema dos sem-abrigo através de estratégias abrangentes baseadas na prevenção, de abordagens direcionadas para a habitação, da revisão dos regulamentos e práticas relativos aos despejos e da não criminalização dos sem-abrigo; solicita melhorias no intercâmbio transnacional de melhores práticas e aprendizagem mútua e reconhece o papel do programa «Progress» neste contexto;
113. Congratula-se com a recomendação para que se invista na educação, mas manifesta a sua preocupação com o facto de mais de 20 Estados-Membros terem reduzido as despesas na educação em termos relativos (como percentagem do PIB), colocando, assim, em risco o seu potencial de crescimento e criação de emprego e a competitividade; realça que a redução de tal investimento aumentará a fragilidade estrutural da UE, dada a disparidade entre a necessidade crescente de trabalhadores altamente qualificados e o facto de que, em muitos Estados-Membros, uma grande parte da mão de obra é atualmente pouco qualificada;
114. Regista a recomendação da Comissão no sentido de reformar os sistemas de cuidados de saúde, a fim de que estes cumpram os seus objetivos de proporcionar o acesso público universal a cuidados de saúde de elevada qualidade, com uma boa relação custo-

- eficácia, e para garantir a sua viabilidade financeira;
115. Reitera o seu apelo ao reforço e à participação estruturada das partes interessadas da sociedade civil a nível nacional e da UE, de modo a salvaguardar a legitimidade e melhorar a eficácia do processo do Semestre Europeu; aguarda, neste contexto, com expectativa a participação dos parceiros sociais, que a Comissão prevê no âmbito do Comité do Diálogo Social, antes da adoção da Análise Anual do Crescimento para 2015;
 116. Critica o facto de nem todos os Estados-Membros envolverem tanto o respetivo Parlamento nacional como os seus parceiros sociais nacionais e a sociedade civil na elaboração dos seus PNR; insta os Estados-Membros a incluírem uma perspetiva pormenorizada nos seus PNR, explicando quem participou e de que modo; solicita à Comissão que faça um inventário das diferentes práticas nacionais no que diz respeito aos processos parlamentares e de envolvimento das partes interessadas no Semestre Europeu;

Políticas orçamentais

117. Destaca, mais uma vez, o importante papel desempenhado pelo orçamento da UE no estímulo ao crescimento sustentável e à criação de emprego, bem como na redução dos desequilíbrios macroeconómicos na UE, contribuindo deste modo para a diminuição das desigualdades sociais; recorda, em particular, que, mesmo sem ter em conta o papel catalisador para o investimento, cerca de 60 % do orçamento da UE é consagrado diretamente à realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020; sublinha, além disso, que muitos programas para o período 2014-2020 contêm instrumentos financeiros inovadores que podem desempenhar um papel fundamental no apoio aos investimentos públicos e privados nos Estados-Membros, em particular no que diz respeito ao investimento a longo prazo que é amplamente reconhecido como uma importante prioridade política;
118. Recorda a necessidade de que haja, no início do novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP), uma implementação célere e eficaz dos novos programas, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros, a fim de permitir que esses programas contribuam para o processo de retoma económica; apela a uma implementação particularmente rápida dos programas antecipados para os primeiros anos do QFP, como o Horizonte 2020, o COSME, o Erasmus+ e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens; sublinha o facto de esses programas terem um efeito impulsionador e desempenharem um papel sinérgico e catalisador relativamente às políticas nacionais de investimento, ao crescimento e à criação de emprego; salienta a necessidade de um lançamento célere da política de coesão 2014-2020 (em termos de acordos de parceria já assinados, programas operacionais estabelecidos e pré-financiamentos concedidos); salienta mais uma vez o papel que a política de coesão pode desempenhar no apoio à criação de emprego em todo o território da UE; solicita, neste contexto, aos Estados-Membros que velem por que os fundos da UE sejam dirigidos, sempre que possível, para projetos que promovam a criação de emprego, em particular para os jovens, bem como crescimento sustentável e competitividade; manifesta a sua profunda preocupação com o nível sem precedentes de autorizações por liquidar (RAL), a maioria das quais diz respeito à política de

coesão, e com o elevado risco de anulação de dotações enfrentado por alguns Estados-Membros no tocante aos fundos do anterior período de programação;

119. Apoia a Garantia para a Juventude da UE e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, que constituem meios fundamentais para combater o desemprego juvenil cujo índice é dramaticamente elevado; congratula-se com as recentes medidas tomadas pela Comissão para apoiar os Estados-Membros na rápida programação de medidas financiadas ao abrigo da Iniciativa para o Emprego dos Jovens; solicita à Comissão e aos Estados-Membros que garantam uma execução adequada, eficaz, rápida e atempada destes programas;
120. Destaca o facto de a promoção do emprego, do crescimento e da competitividade da UE exigir que seja reforçada a criação de cadeias de valor acrescentado na UE e que as empresas da UE, incluindo as PME, sejam mais firmemente integradas a todos os níveis das cadeias de valor acrescentado; recorda que essas políticas devem abranger empresas de todas as dimensões, favorecer a manutenção da cadeia de produção na Europa, apoiar os setores com elevado potencial de crescimento, com especial destaque para a inovação, as competências, a sustentabilidade, o empreendedorismo e a criatividade, e permitir um crescimento e uma riqueza suficientes que possibilitem um aumento da criação de emprego;
121. Sublinha que, num momento em que muitos Estados-Membros estão fortemente dependentes de um único fornecedor de energia, incluindo seis que são totalmente dependentes da Rússia no que respeita ao gás natural, a promoção e a salvaguarda de postos de trabalho exige igualmente uma redução da vulnerabilidade da UE aos choques energéticos externos, como evidenciado pela crise em curso na Ucrânia; congratula-se, a este respeito, com as conclusões da reunião do Conselho Europeu de 26 e 27 de junho de 2014 e espera que essas conclusões sejam completadas, o mais tardar, em outubro de 2014, por medidas ambiciosas de médio e longo prazo para aumentar a segurança energética da UE;
122. Destaca o facto de os limites máximos restritos de 2014-2020 para pagamentos continuarem a constituir um problema fundamental para o orçamento da UE, com efeitos negativos sobre a retoma económica, uma vez que os pagamentos em atraso prejudicam essencialmente os beneficiários diretos; recorda a necessidade de garantir, tendo em conta a execução, a progressão atempada e ordenada dos pagamentos, a fim de honrar em simultâneo os pagamentos decorrentes de compromissos assumidos no passado e os resultantes do pré-financiamento, para lançar os novos programas sem demora e evitar qualquer passagem anormal das autorizações por liquidar (RAL) para o orçamento de 2015; insta, neste contexto, o Conselho a aprovar a totalidade do projeto de orçamento retificativo n.º 3/2014, tal como apresentado pela Comissão, para que o orçamento da UE possa ter o maior impacto possível em termos de investimento no terreno; assinala que, se os projetos de orçamentos retificativos n.ºs 2, 3 e 4 forem aprovados sem alterações, tal resultará num impacto orçamental global de apenas 106 milhões de euros nas contribuições com base no rendimento nacional bruto (RNB), que devem ser disponibilizados pelos Estados-Membros a fim de garantir um nível suficiente de dotações para pagamentos em 2014 para cobrir as obrigações legais existentes da União; realça a sua determinação em continuar a acompanhar a situação

- geral em matéria de pagamentos e RAL e fazer pleno uso de todos os meios de flexibilidade consagrados no Regulamento QFP e no acordo interinstitucional correspondente; salienta que a questão das crises recorrentes nos pagamentos do orçamento da UE terá de ser abordada de forma sustentável por ocasião da revisão pós-eleitoral do QFP 2014-2020, que deverá ser lançada com a maior celeridade pela Comissão Europeia que entrará em funções em 1 de novembro de 2014;
123. Recorda o seu ponto de vista segundo o qual a situação orçamental dos Estados-Membros pode ser aliviada através da criação de um novo sistema de recursos próprios para financiar o orçamento da União que reduza as contribuições com base no rendimento nacional bruto (RNB), permitindo aos Estados-Membros realizar os seus esforços de consolidação sem pôr em perigo os fundos da UE destinados a apoiar o investimento na retoma económica e para medidas de reforma; recorda que a Comissão Europeia apresentou diversas propostas legislativas destinadas a reformar o sistema de recursos próprios, mas que, até à data, e infelizmente, nenhuma delas foi debatida com seriedade pelo Conselho; sublinha, por conseguinte, a importância que atribui ao novo Grupo de Alto Nível sobre recursos próprios, que deverá conduzir a uma verdadeira reforma do sistema de financiamento da UE;
 124. Insta a Comissão, no quadro da sua Análise Anual do Crescimento de 2015, a publicar em novembro de 2014, a realçar e tratar plenamente o papel do orçamento da UE no processo do Semestre Europeu, apresentando dados factuais e concretos sobre os seus efeitos incentivadores, catalisadores, sinérgicos e complementares relativamente às despesas públicas globais à escala local, regional e nacional;
 125. Apela, além disso, à Comissão para que, na sua próxima Análise Anual do Crescimento, apresente uma visão completa e abrangente do que foi realizado como resultado da aplicação do Pacto para o Crescimento e o Emprego, adotado na reunião do Conselho Europeu de junho de 2012 com o objetivo de superar a crise económica e orçamental, e para que apresente novas propostas sobre o papel que o orçamento da UE pode desempenhar no estímulo do crescimento inteligente, sustentável, inclusivo, eficiente na utilização de recursos e criador de emprego;
 126. Congratula-se com o compromisso assumido pelo Presidente eleito da Comissão de cumprir o roteiro da Comissão intitulado «Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária», de 5 de dezembro de 2012; considera que qualquer financiamento ou instrumento adicional, como um mecanismo de solidariedade, deve ser parte integrante do orçamento da UE, devendo, no entanto, ir para além dos limites máximos acordados no QFP;

Mercado interno

127. Solicita o estabelecimento de um autêntico mercado interno da energia que garanta o acesso equitativo ao mercado, um elevado nível de proteção do consumidor e um mercado acessível, especialmente para as PME;
128. Considera que os Estados-Membros têm de aumentar os esforços no sentido de modernizar as respetivas administrações públicas através da disponibilização de mais e melhores serviços em linha para os cidadãos e as empresas, da redução de custos e de

melhorias de eficiência, bem como da facilitação da cooperação transfronteiras e da interoperabilidade das administrações públicas; destaca que uma aplicação plena e rápida da legislação da UE em matéria de contratos públicos constituiria uma excelente oportunidade para reforçar a inovação e o acesso das PME, bem como para modernizar a administração pública, tanto a nível governamental como a nível local, através da melhoria da qualidade e da eficácia da despesa e do investimento públicos;

Políticas ambientais

129. Salaria que a ecologização das economias da UE contribui para um crescimento a longo prazo resistente à crise, aumenta a competitividade e gera emprego, melhorando simultaneamente a segurança e a independência energéticas da União, e que a economia verde deve ser considerada como um motor importante para o desenvolvimento da economia;
130. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho Europeu, ao Conselho, aos governos dos Estados - Membros, à Comissão, aos parlamentos nacionais e ao Banco Central Europeu.

30.9.2014

PARECER DA COMISSÃO DOS ORÇAMENTOS(*)

dirigida à Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

sobre o Semestre Europeu para a Coordenação das Políticas Económicas:
aplicação das prioridades de 2014
(2014/2059(INI))

Relator de parecer(*): Nils Torvalds

(*) Comissão associada - Artigo 54.º do Regimento

SUGESTÕES

A Comissão dos Orçamentos insta a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

1. Destaca, mais uma vez, o importante papel desempenhado pelo orçamento da UE no estímulo ao crescimento sustentável e à criação de emprego, bem como na redução dos desequilíbrios macroeconómicos na UE, contribuindo deste modo para a diminuição das desigualdades sociais; recorda, em particular, que, mesmo sem ter em conta o papel catalisador para o investimento, cerca de 60 % do orçamento da UE é consagrado diretamente à realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020; sublinha, além disso, que muitos programas para o período 2014-2020 contêm instrumentos financeiros inovadores que podem desempenhar um papel fundamental no apoio aos investimentos públicos e privados nos Estados-Membros, em particular no que diz respeito ao investimento a longo prazo que é amplamente reconhecido como uma importante prioridade política;
2. Recorda a necessidade de que haja, no início do novo Quadro Financeiro Plurianual

(QFP), uma implementação célere e eficaz dos novos programas, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros, a fim de permitir que esses programas contribuam para o processo de retoma económica; apela a uma implementação particularmente rápida dos programas antecipados para os primeiros anos do QFP, como o Horizonte 2020, o COSME, o Erasmus+ e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens; sublinha o facto de esses programas terem um efeito impulsionador e desempenharem um papel sinérgico e catalisador relativamente às políticas nacionais de investimento, ao crescimento e à criação de emprego; salienta a necessidade de um lançamento célere da política de coesão 2014-2020 (em termos de acordos de parceria já assinados, programas operacionais estabelecidos e pré-financiamentos concedidos); salienta mais uma vez o papel que a política de coesão pode desempenhar no apoio à criação de emprego em todo o território da UE; solicita, neste contexto, aos Estados-Membros que velem por que os fundos da UE sejam dirigidos, sempre que possível, para projetos que promovam a criação de emprego, em particular para os jovens, bem como crescimento sustentável e competitividade; manifesta a sua profunda preocupação com o nível sem precedentes de autorizações por liquidar (RAL), a maioria das quais diz respeito à política de coesão, e com o elevado risco de anulação de dotações enfrentado por alguns Estados-Membros no tocante aos fundos do anterior período de programação;

3. Apoia a Garantia para a Juventude da UE e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, que constituem meios fundamentais para combater o desemprego juvenil cujo índice é dramaticamente elevado; congratula-se com as recentes medidas tomadas pela Comissão para apoiar os Estados-Membros na rápida programação de medidas financiadas ao abrigo da Iniciativa para o Emprego dos Jovens; solicita à Comissão e aos Estados-Membros que garantam uma execução adequada, eficaz, rápida e atempada destes programas;
4. Destaca o facto de a promoção do emprego, do crescimento e da competitividade da UE exigir que seja reforçada a criação de cadeias de valor acrescentado na UE e que as empresas da UE, incluindo as PME, sejam mais firmemente integradas a todos os níveis das cadeias de valor acrescentado; recorda que essas políticas devem abranger empresas de todas as dimensões, favorecer a manutenção da cadeia de produção na Europa, apoiar os setores com elevado potencial de crescimento, com especial destaque para a inovação, as competências, a sustentabilidade, o empreendedorismo e a criatividade, e permitir um crescimento e uma riqueza suficientes que possibilitem um aumento da criação de emprego;
5. Sublinha que, num momento em que muitos Estados-Membros estão fortemente dependentes de um único fornecedor de energia, incluindo 6 que são totalmente dependentes da Rússia no que respeita ao gás natural, a promoção e a salvaguarda de postos de trabalho exige igualmente uma redução da vulnerabilidade da UE aos choques energéticos externos, como evidenciado pela crise em curso na Ucrânia; congratula-se, a este respeito, com as conclusões da reunião do Conselho Europeu de 26 e 27 de junho de 2014 e espera que essas conclusões sejam completadas, o mais tardar, em outubro de 2014, por medidas ambiciosas de médio e longo prazo para aumentar a segurança energética da UE;
6. Destaca o facto de os limites máximos restritos de 2014-2020 para pagamentos continuarem a constituir um problema fundamental para o orçamento da UE, com efeitos

negativos sobre a retoma económica, uma vez que os pagamentos em atraso prejudicam essencialmente os beneficiários diretos; recorda a necessidade de garantir, tendo em conta a execução, a progressão atempada e ordenada dos pagamentos, a fim de honrar em simultâneo os pagamentos decorrentes de compromissos assumidos no passado e os resultantes do pré-financiamento, para lançar os novos programas sem demora e evitar qualquer passagem anormal das autorizações por liquidar (RAL) para o orçamento de 2015; insta, neste contexto, o Conselho a aprovar a totalidade do projeto de orçamento retificativo n.º 3/2014, tal como apresentado pela Comissão, para que o orçamento da UE possa ter o maior impacto possível em termos de investimento no terreno; assinala que, se os projetos de orçamentos retificativos n.ºs 2, 3 e 4 forem aprovados sem alterações, tal resultará num impacto orçamental global de apenas 106 milhões de euros nas contribuições com base no rendimento nacional bruto (RNB), que devem ser disponibilizados pelos Estados-Membros a fim de garantir um nível suficiente de dotações para pagamentos em 2014 a fim de cobrir as obrigações legais existentes da União; realça a sua determinação em continuar a acompanhar a situação geral em matéria de pagamentos e RAL e fazer pleno uso de todos os meios de flexibilidade consagrados no Regulamento do QFP e no acordo interinstitucional correspondente; salienta que a questão das crises recorrentes nos pagamentos do orçamento da UE terá de ser abordada de forma sustentável por ocasião da revisão pós-eleitoral do QFP 2014-2020, que deverá ser lançada com a maior celeridade pela Comissão Europeia que entrará em funções em 1 de novembro de 2014;

7. Lamenta que os Estados-Membros continuem a subestimar o papel e a contribuição do orçamento da UE para o reforço da governação económica e da coordenação orçamental no conjunto da União e, por conseguinte, convida-os a não considerarem a sua contribuição para o orçamento da UE como uma variável de ajustamento nos seus esforços de consolidação e a não procurarem reduzir artificialmente o volume das despesas que favorecem o crescimento do orçamento da UE, em oposição aos compromissos políticos que assumiram ao mais alto nível; apela mais uma vez à Comissão para que tenha plenamente em conta esta tendência recorrente e perigosa na avaliação dos planos orçamentais dos Estados-Membros e proponha ações concretas para a inverter; considera, pelo contrário, que o financiamento a nível da UE pode gerar poupanças para o orçamento dos Estados-Membros;
8. Recorda o seu ponto de vista segundo o qual a situação orçamental dos Estados-Membros pode ser aliviada através da criação de um novo sistema de recursos próprios para financiar o orçamento da União que reduza as contribuições com base no rendimento nacional bruto (RNB), permitindo aos Estados-Membros realizar os seus esforços de consolidação sem pôr em perigo os fundos da UE destinados a apoiar o investimento na retoma económica e para medidas de reforma; recorda que a Comissão Europeia apresentou diversas propostas legislativas destinadas a reformar o sistema de recursos próprios, mas que, até à data, e infelizmente, nenhuma delas foi debatida com seriedade pelo Conselho; sublinha, por conseguinte, a importância que atribui ao novo Grupo de Alto Nível sobre recursos próprios, que deverá conduzir a uma verdadeira reforma do sistema de financiamento da UE;
9. Insta a Comissão, no quadro da sua Análise Anual do Crescimento de 2015, a publicar em novembro de 2014, a realçar e tratar plenamente o papel do orçamento da UE no processo

do Semestre Europeu, apresentando dados factuais e concretos sobre os seus efeitos desencadeadores, catalisadores, sinérgicos e complementares relativamente às despesas públicas globais à escala local, regional e nacional;

10. Apela, além disso, à Comissão para que, na sua próxima Análise Anual do Crescimento, apresente uma visão completa e abrangente do que foi realizado como resultado da aplicação do Pacto para o Crescimento e o Emprego, adotado na reunião do Conselho Europeu de junho de 2012 com o objetivo de superar a crise económica e orçamental, e que apresente novas propostas sobre o papel que o orçamento da UE pode desempenhar no estímulo do crescimento inteligente, sustentável, inclusivo, eficiente na utilização de recursos e criador de emprego;
11. Congratula-se com o compromisso assumido pelo Presidente eleito da Comissão de cumprir o roteiro da Comissão intitulado «Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária», de 5 de dezembro de 2012; considera que qualquer financiamento ou instrumento adicional, como um mecanismo de solidariedade, deve ser parte integrante do orçamento da UE, devendo, no entanto, ir para além dos limites máximos acordados no QFP.

RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

Data de aprovação	29.9.2014
Resultado da votação final	+ : 28 - : 3 0 : 4
Deputados presentes no momento da votação final	Jean-Paul Denanot, Gérard Deprez, Valdis Dombrovskis, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazabal Rubial, Esteban González Pons, Ingeborg Gräßle, Heidi Hautala, Monika Hohlmeier, Kaja Kallas, Bernd Kölmel, Vladimír Maňka, Clare Moody, Siegfried Mureşan, Victor Negrescu, Paul Rübig, Patricija Šulin, Eleytherios Synadinos, Indrek Tarand, Marco Valli, Monika Vana, Daniele Viotti, Marco Zanni
Suplentes presentes no momento da votação final	Pablo Echenique, Anneli Jäätteenmäki, Zbigniew Kuźmiuk, Ivan Štefanec, Claudia Tapardel, Nils Torvalds, Derek Vaughan, Anders Primdahl Vistisen, Flavio Zanonato, Tomáš Zdechovský
Suplentes (art. 200.º, n.º 2) presentes no momento da votação final	Agnieszka Kozłowska-Rajewicz, Edouard Martin

2.10.2014

PARECER DA COMISSÃO DO EMPREGO E DOS ASSUNTOS SOCIAIS(*)

dirigida à Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

sobre o Semestre Europeu para a Coordenação das Políticas Económicas: implementação das prioridades de 2014
(2014/2059(INI))

Relator de parecer (*): Sergio Gutiérrez Prieto

(*) Comissão associada – Artigo 54.º do Regimento

SUGESTÕES

A Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais insta a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

- Tendo em conta as suas resoluções de 14 de setembro de 2011¹ e de 16 de janeiro de 2014² sobre uma estratégia da UE para os sem-abrigo;
- A. Considerando que, após seis anos de crise económica e de taxas de crescimento negativas, a retoma económica está lentamente a ganhar terreno e deverá propagar-se a todos os Estados-Membros até 2015; considerando que as previsões da Comissão para a retoma económica são ainda frágeis e que as reformas têm de prosseguir, a fim de dar resposta às necessidades dos cidadãos em matéria de emprego e em termos sociais, bem como para restabelecer a produtividade e a competitividade; considerando que a Comissão reconhece que, em muitas zonas da UE, as condições sociais são fracas, que o desemprego atingiu valores sem precedentes e que as divergências entre as regiões e entre os Estados-Membros estão a aumentar; considerando que medidas para resolver esta situação social e de emprego melhorariam as perspetivas em termos de competitividade e de crescimento;
- B. Considerando que, apesar de uma ligeira descida, as taxas de desemprego e de

¹ JO C 51 E de 22.2.2013, p. 101.

² Textos Aprovados, P7_TA(2014)0043.

desemprego dos jovens na UE continuam a atingir valores extremamente alarmantes (25,005 milhões de desempregados na UE-28, em junho de 2014, e 5,06 milhões de jovens desempregados na UE-28 em julho de 2014); considerando ainda que as diferenças existentes entre a taxa de desemprego geral e a taxa de desemprego dos jovens dos Estados-Membros (5 % de desempregados na Áustria, em comparação com 27,3 % na Grécia; 9,3 % de jovens desempregados na Áustria, em comparação com 53,8 % em Espanha) constituem um elevado risco, quer para a estabilidade económica da UE, quer para a coesão social na Europa;

- C. Considerando que a Comissão observou que muitos Estados-Membros já iniciaram reformas significativas, nomeadamente reforçando e melhorando a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho e criando um ambiente empresarial propício;
- D. Considerando que a Comissão assinala o papel que a inovação, a investigação e o desenvolvimento desempenham na criação de valor acrescentado e o facto de a crescente inadequação de competências afetar particularmente os setores baseados no conhecimento;
- E. Considerando que a fragmentação do mercado de trabalho é atualmente uma das principais causas da desigualdade entre os Estados-Membros e entre os diferentes setores; considerando que tal fica patente nas divergências em termos de acesso ao emprego (incluindo as elevadas barreiras à entrada) e nas condições de trabalho, bem como nos níveis de remuneração, que são, por vezes, insuficientes para garantir níveis de vida dignos, e na crescente polarização entre trabalho pouco e altamente qualificado, que pode impedir a circulação no mercado de trabalho; considerando que ainda são necessárias reformas para pôr termo a esta fragmentação;
- F. Considerando que a determinação de salários mínimos é da competência dos Estados-Membros;
- G. Considerando que a legislação da UE em matéria de condições de trabalho, discriminação, saúde e segurança no local de trabalho assegura a proteção dos trabalhadores contra a exploração e a discriminação, contribuindo ainda para facilitar a integração de grupos, como as mulheres e as pessoas com deficiência, no mercado de trabalho; considerando que, segundo estimativas, o custo dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais representa entre 2,6 % e 3,8 % do PIB e que as empresas têm um retorno de 2,2 euros por cada euro gasto na implementação de normas de saúde e segurança;
- H. Considerando que a crise económica e financeira alertou para a fragilidade das finanças públicas de alguns Estados-Membros;
- I. Considerando que, para enfrentar a crise, alguns Estados-Membros reduziram drasticamente a despesa pública, na altura em que aumentou a procura de proteção social em resultado da subida do desemprego; que as dotações orçamentais nacionais para as prestações de segurança social ficaram ainda mais escassas, porquanto as contribuições diminuíram na sequência da perda de emprego de um elevado número de pessoas ou da diminuição dos salários, assim colocando verdadeiramente em perigo o modelo social

europeu;

- J. Considerando que a Comissão reconheceu que as políticas de austeridade, prosseguidas em resultado da crise e da situação de várias economias da UE, tiveram um impacto negativo no crescimento económico e em termos sociais, tal como refere na sua Comunicação de 2 de junho de 2014 (COM(2014)0400): «Os efeitos da crise e das medidas políticas na situação económica e social têm um impacto nos níveis de desigualdade. A natureza estrutural de determinadas formas de desemprego, as limitações do acesso à educação e aos cuidados de saúde e determinadas reformas em matéria de benefícios fiscais são fatores que podem pesar de forma desproporcionada nas camadas mais vulneráveis da sociedade»;
- K. Considerando que o artigo 9.º do TFUE estabelece que «Na definição e execução das suas políticas e ações, a União deverá ter em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana», e considerando que é importante que esta cláusula horizontal seja suficientemente aplicada à totalidade dos domínios de intervenção, por forma a alcançar os objetivos estipulados no artigo 3.º TUE; considerando que o artigo 174.º do TFUE prevê que: «a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. [...] é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.»;
- L. Considerando que atualmente apenas 7,5 milhões de pessoas – isto é, 3,1 % da população ativa da UE – estão empregadas noutro Estado-Membro e que os jovens constituem o grupo com maior potencial de mobilidade;
- M. Considerando que, em resultado da crise, as PME e as microempresas enfrentam custos extremamente elevados e grandes dificuldades de acesso ao financiamento, o que prejudica a sua capacidade de crescer e criar emprego; considerando que a Comissão e os Estados-Membros devem, por conseguinte, apoiar o desenvolvimento das PME, com o objetivo de promover o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, bem como o emprego de qualidade na UE, em conformidade com os objetivos da Estratégia Europa 2020;
1. Saúda o facto de as recomendações específicas por país (REP) para 2014 passarem a incidir no reforço das condições para um crescimento sustentável e para o emprego, deixando de se centrar unicamente na promoção da consolidação orçamental; recorda que, no âmbito do atual Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), há ainda margem para promover o crescimento económico na UE, e que é necessário ter em conta as diferenças existentes entre as situações socioeconómicas dos vários Estados-Membros;
 2. Congratula-se com o facto de a Comissão reconhecer que a consolidação orçamental deve prosseguir de forma diferenciada e compatível com o crescimento, o que permitirá aos Estados-Membros não só investir no crescimento e na criação de emprego, mas também

combater o elevado nível de endividamento e de desemprego, bem como enfrentar os desafios ligados a uma sociedade em envelhecimento;

3. Destaca o potencial da economia ecológica em termos de emprego, que, segundo as estimativas da Comissão, poderia criar, até 2020, 5 milhões de postos de trabalho só nos setores da eficiência energética e das energias renováveis, desde que fossem definidas políticas climáticas e energéticas ambiciosas; insta os Estados-Membros a garantirem níveis suficientes de investimento nestes setores e a anteciparem as competências exigidas aos trabalhadores no futuro; insta a Comissão a incluir, na Análise Anual do Crescimento de 2015, a exploração do potencial da economia ecológica em matéria de criação de emprego como uma das suas principais prioridades;
4. Congratula-se com o facto de a Comissão ter em conta as divergências entre os Estados-Membros, patentes nos programas nacionais de reforma (PNR), mas insta a Comissão e os Estados-Membros a prestarem especial atenção às regiões com limitações naturais ou demográficas permanentes, especialmente na análise da atribuição de fundos;
5. Recorda que a Comissão admitiu que «os elevados níveis de desemprego e de mal-estar social estão a minar o capital humano e social da Europa e exigem uma ação determinada ao longo do tempo» (COM(2014)0400); solicita à nova Comissão que, na elaboração do orçamento, tenha plenamente em conta os compromissos sociais e em matéria de emprego e que os alinhe com os objetivos do pacote de investimento social (SIP);
6. Salaria que as políticas sociais e de emprego não devem ser contempladas só do ponto de vista dos custos, mas que também se deve ponderar reformas estruturais do mercado de trabalho e benefícios a longo prazo, a fim de manter o investimento na sociedade e nos cidadãos, por forma a alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020 e a assegurar o futuro e a estabilidade dos Estados-Membros e da UE no seu conjunto;
7. Sublinha que, embora sejam uma importante variável na resolução dos desequilíbrios macroeconómicos da área do euro, os salários não são apenas um instrumento de ajustamento económico mas, acima de tudo, o rendimento de que os trabalhadores precisam para viver; insta a Comissão a garantir que as recomendações em matéria de salários não aumentem a pobreza dos trabalhadores ou as desigualdades salariais nos Estados-Membros, nem prejudiquem os grupos com baixos rendimentos;
8. Está profundamente preocupado com o facto de a UE ainda estar muito longe de alcançar as metas sociais e de emprego da Estratégia Europa 2020, e de, em particular, o objetivo de reduzir a pobreza estar a ficar para trás, uma vez que, entre 2010 e 2012, o número de pessoas que vivem em situação de pobreza aumentou em 10 milhões, em vez de diminuir; insta a Comissão a adotar uma abordagem coerente e a solicitar aos Estados-Membros que elaborem de imediato um relatório sobre os progressos realizados a nível nacional no que diz respeito à Estratégia Europa 2020; apela aos Estados-Membros para que estabeleçam, nos seus PNR, estratégias nacionais bem definidas para avançar com a Estratégia Europa 2020, especialmente no que diz respeito à redução da pobreza;
9. Insta à coordenação *ex ante* das políticas orçamentais, económicas e sociais recomendada no âmbito do Semestre Europeu, em especial na Análise Anual do Crescimento e nas REP;

10. Reconhece o trabalho realizado pela Comissão relativamente ao «pilar social» da União Económica e Monetária (UEM) como parte do processo com vista à integração da dimensão social na atual estrutura de mecanismos de governação económica; solicita que este trabalho seja prosseguido de um modo mais ambicioso, por forma a reduzir o desemprego, a pobreza e a exclusão social, bem como para superar o dumping social; insta a Comissão e os Estados-Membros a harmonizarem as medidas económicas implementadas ao longo do processo do Semestre Europeu com os objetivos sociais da Estratégia Europa 2020 e os princípios sociais consagrados nos Tratados;
11. Congratula-se com o facto de a Comissão utilizar o novo painel de indicadores sociais e de emprego para as REP deste ano, sobretudo as referências à taxa de desemprego geral e à taxa de desemprego dos jovens, bem como ao número de jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (NEET); observa que estes indicadores são meramente analíticos; solicita a inclusão no painel de avaliação de indicadores adicionais, tais como a qualidade do trabalho, os níveis de pobreza infantil, o acesso a cuidados de saúde e a condição de sem-abrigo; solicita que estes indicadores tenham uma real influência sobre todo o processo do Semestre Europeu;
12. Exorta a Comissão e o Conselho a prosseguirem a melhoria dos indicadores utilizados no intuito de acompanhar no quadro do Semestre Europeu a dimensão social, ambiental e inovadora da Estratégia UE 2020; insta a Comissão a prosseguir o debate sobre o número e o desenvolvimento de indicadores sociais e de emprego, uma vez que os aspetos económicos e sociais da UE são as duas faces da mesma moeda, desempenhando ambos um papel fundamental no desenvolvimento da UE;
13. Reitera o seu apelo à realização, sempre que necessário, de uma reunião dos Ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais do Eurogrupo antes das cimeiras do euro, a fim de assegurar que as preocupações sociais e em matéria de emprego sejam abordadas de forma mais cabal nos debates e nas decisões das autoridades da área do euro e com o objetivo de contribuir para as reuniões dos Chefes de Estado e do Governo da área do euro; está convencido da importância da realização de reuniões conjuntas dos Conselhos EPSCO e ECOFIN, sempre que seja necessário a fim de alcançar uma posição coerente;
14. Congratula-se por a Comissão reconhecer que as medidas de consolidação orçamental – tomadas para assegurar não só a sustentabilidade de determinadas economias dos Estados-Membros, mas também a sustentabilidade da economia da UE no seu conjunto – tiveram um forte impacto e de longo alcance na situação social e em matéria de emprego na UE; solicita que sejam envidados esforços acrescidos com vista ao cumprimento de todas as obrigações sociais e relativas ao emprego estabelecidas nos Tratados e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE; insta a Agência dos Direitos Fundamentais da UE a avaliar de forma exaustiva o impacto dessas medidas nos direitos fundamentais e a divulgar recomendações em caso de violações da Carta;

Emprego

15. Congratula-se com a intenção da Presidência italiana, tal como consta das conclusões da reunião extraordinária do Conselho Europeu, de 30 de agosto de 2014, de realizar uma

conferência ao nível dos Chefes de Estado e de Governo sobre o emprego, em particular sobre o emprego dos jovens;

16. Congratula-se com a descida das taxas de desemprego em alguns Estados-Membros referida anteriormente; recorda, porém, que a Estratégia Europa 2020 estabelece com precisão que importa atentar na taxa de emprego, e considera lamentável que os indicadores atuais relativos à taxa de emprego não espelhem a realidade de todos os mercados de trabalho da UE;
17. Observa que a Comissão chama a atenção para a necessidade de reformas estruturais que visem melhorar as condições gerais para o crescimento e o emprego, particularmente em períodos de elevado desemprego, bem como para o facto de a conclusão do mercado único poder criar muitas oportunidades, tanto à escala nacional, como europeia;
18. Solicita à nova Comissão que torne a retoma do emprego uma prioridade absoluta, ao definir uma estratégia ambiciosa e global para o crescimento e a criação de emprego de qualidade, que deverá contar com a participação de todos os novos Comissários; considera que, para o efeito, o Comissário responsável pelo Emprego e pelos Assuntos Sociais deve elaborar um plano que abranja todos os domínios de ação e inclua medidas concretas para fomentar o emprego de qualidade;
19. Considera que a UE não pode recuperar a sua competitividade apenas através da redução de custos, mas que esta deve ser acompanhada de um aumento do investimento na investigação e no desenvolvimento, na educação e nas competências, bem como através do aumento da eficiência dos recursos; solicita que os mercados de trabalho se tornem mais adaptáveis e dinâmicos, por forma a poderem adaptar-se a perturbações na situação económica, sem causarem despedimentos coletivos e um ajustamento dos salários excessivo; recorda que o poder de compra de muitos trabalhadores da UE tem sido fortemente deteriorado, que os rendimentos das famílias desceram e que a procura interna diminuiu acentuadamente; considera que, a fim de restabelecer a competitividade da nossa economia, a UE deve também contemplar estratégias que se centrem noutros custos de produção, nas evoluções de preços e margens de lucro, bem como nas políticas transsectoriais destinadas a fomentar a inovação, a produtividade e a excelência;
20. Manifesta a sua preocupação com as crescentes desigualdades de riqueza e rendimento, que fragilizam o poder de compra, a procura interna e os investimentos na economia real; insta os Estados-Membros a incluírem nos seus PNR medidas de redução dessas desigualdades, a fim de estimularem o crescimento, o emprego e a coesão social;
21. Salaria a necessidade de deslocar a carga fiscal do trabalho para outras formas de tributação sustentável, a fim de promover o crescimento e a criação de emprego;
22. Congratula-se com as REP apresentadas pela Comissão no domínio da tributação ambiental e solicita aos Estados-Membros que as implementem, assegurando, ao mesmo tempo, que, tal beneficie em particular os rendimentos mais baixos; destaca os impactos positivos em matéria orçamental, de emprego, social e ambiental da deslocação da tributação do trabalho para o ambiente, bem como da eliminação progressiva dos subsídios prejudiciais ao ambiente; exorta a Comissão a dar prioridade à tributação ambiental na próxima Análise Anual do Crescimento;

23. Receia que, em alguns casos, a fragmentação financeira na área do euro esteja a prejudicar o crescimento e a sustentabilidade das PME; solicita que a capacidade de empréstimo da economia, que permite às PME investir e criar postos de trabalho, seja restabelecida e que as PME possam aceder mais facilmente ao empreendedorismo e a programas como COSME ou Horizonte 2020;
24. Exorta os Estados-Membros a eliminarem os encargos administrativos desnecessários e a burocracia impostos aos trabalhadores independentes, às microempresas e às PME, bem como a facilitarem as condições de arranque de novas empresas;
25. Apela à Comissão para que, ao abrigo do artigo 9.º TFUE, concretize, com carácter de urgência, o prometido plano de investimento de 300 mil milhões de euros, e solicita que se avalie se este montante é suficiente para restabelecer todo o potencial da UE em termos de crescimento e de criação de empregos de qualidade;
26. Saúda o apelo da Comissão, efetuado na sua comunicação-quadro sobre as REP no conjunto da UE, para que se invista mais na investigação e desenvolvimento, na inovação, no ensino, nas competências e nas políticas ativas de emprego, bem como nos setores da energia, dos transportes e da economia digital;
27. Exorta a Comissão e os Estados-Membros a reforçarem a indústria da UE através da implementação de uma política de concorrência mais flexível a favor da competitividade e do emprego, em conjunto com um plano de transição ecológica e digital; reitera o seu convite à Comissão para que elabore, após consulta dos parceiros sociais, uma proposta de um ato jurídico sobre a prestação de informações aos trabalhadores e sobre a consulta dos mesmos, bem como sobre a antecipação e gestão da reestruturação, a fim de assegurar que a adaptação da indústria da UE à mudança seja económica e socialmente responsável, de modo a salvaguardar os direitos dos trabalhadores, sem colocar uma carga regulamentar excessiva nas empresas, nomeadamente nas PME;
28. Manifesta a sua preocupação com o facto de, em muitos Estados-Membros e em muitos setores, a perda de postos de trabalho estar associada à degradação da qualidade do emprego, ao aumento dos obstáculos ao emprego e à deterioração das normas laborais; salienta que a Comissão e os Estados-Membros têm de envidar esforços específicos no sentido de melhorarem o trabalho de qualidade, por forma a permitir a adequação das competências às necessidades do mercado de trabalho; solicita à Comissão e aos Estados-Membros que envidem esforços específicos para fazer face aos problemas adicionais ocasionados pelo emprego a tempo parcial e pelos contratos temporários de natureza involuntária, pelos contratos precários (tais como os contratos sem especificação do horário de trabalho), pelo falso trabalho por conta própria, bem como pelo trabalho não declarado; congratula-se, portanto, com a iniciativa da Comissão relativa a uma plataforma europeia sobre trabalho não declarado; reitera o seu apelo aos Estados-Membros no sentido de assegurarem que os cidadãos com contratos precários, temporários ou a tempo parcial, ou que trabalhem por conta própria, beneficiem de um conjunto essencial de direitos e de uma proteção social adequada;
29. Exorta a Comissão a garantir que as suas orientações políticas fomentem a reforma do mercado de trabalho, com vista nomeadamente a reduzir a segmentação, promover a

transição entre empregos, reforçar a integração de grupos vulneráveis no mercado de trabalho, minorar o fenómeno da pobreza no trabalho, fomentar a igualdade de género, fortalecer os direitos dos trabalhadores com contratos atípicos e acautelar a proteção social acrescida dos trabalhadores independentes;

30. Observa que, no seu Relatório anual de 2013 sobre a situação social e do emprego na UE, a Comissão salientou a importância das despesas no plano da proteção social como salvaguarda contra riscos sociais; recorda a importância de estabilizadores automáticos para lidar com choques assimétricos, por forma a evitar a redução excessiva da previdência social dos Estados e, por conseguinte, reforçar a sustentabilidade da UEM no seu conjunto; insta a Comissão a incluir, nas suas REP, a importância de manter estabilizadores automáticos fortes nos Estados-Membros, tendo em conta o seu papel preponderante na manutenção da coesão social, bem como para estimular a procura interna e o crescimento económico; reitera o seu pedido dirigido à Comissão para preparar um Livro Verde sobre estabilizadores automáticos na área do euro;
31. Regista a intenção da Presidência italiana do Conselho Europeu, tal como delineada no seu programa, de abrir o debate sobre estabilizadores automáticos a nível da UE, com especial destaque para o eventual estabelecimento de um sistema europeu de subsídio de desemprego na área do euro;
32. Saliencia a importância de políticas ativas de mercado de trabalho enquanto instrumento estratégico de promoção do emprego no contexto atual; manifesta-se extremamente preocupado com o facto de, não obstante o aumento das respetivas taxas de desemprego, vários Estados-Membros terem reduzido as dotações orçamentais destinadas ao financiamento de políticas do mercado de trabalho ativas e inclusivas; insta os Estados-Membros a aumentar a cobertura e a eficácia das políticas do mercado de trabalho ativas, em estreita cooperação com os parceiros sociais;
33. Congratula-se com a adoção da Decisão n.º 573/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, sobre o reforço da cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE); toma conhecimento da proposta de um regulamento relativo ao portal EURES (Portal Europeu da Mobilidade Profissional); insta o Parlamento e o Conselho a deliberarem sobre a reforma, com carácter de urgência, a fim de que o portal EURES passe a ser um instrumento eficaz na promoção da mobilidade dos trabalhadores dentro da UE, de acordo com o disposto no Regulamento (UE) n.º 1296/2013, e no intuito de fomentar a diversidade; recorda que a mobilidade deve permanecer um ato voluntário e não deve limitar os esforços para a criação de emprego de qualidade e de postos de estagiários no local; salienta que a existência de informação profissional fiável sobre as condições de vida e de trabalho noutros Estados-Membros constitui um pré-requisito para o bom funcionamento de um Espaço Económico Europeu;
34. Chama a atenção para o aumento do número de trabalhadores, nomeadamente jovens, que saem dos seus países de origem para outros Estados-Membros em busca de oportunidades de emprego; insta a Comissão a fomentar, em conjunto com os Estados-Membros, a mobilidade dos trabalhadores na UE, por forma a garantir a livre circulação, defendendo simultaneamente o princípio da igualdade de tratamento e salvaguardando os salários e as normas sociais; insta cada Estado-Membro a criar condições sociais e de trabalho que

estejam em consonância com a Estratégia Europa 2020;

35. Receia que, nos próximos anos, a oferta em matéria de competências no domínio das ciências, da tecnologia, da engenharia e da matemática não satisfaça a crescente procura por parte das empresas, reduzindo assim a capacidade de adaptação e progressão da mão de obra da UE; insta os Estados-Membros a investirem na modernização dos sistemas de educação e formação, incluindo na aprendizagem ao longo da vida e, em particular, nos sistemas de ensino dual, bem como a facilitarem a transição da escola para o trabalho;
36. Considera que é necessário aperfeiçoar as competências em matéria de liderança, gestão e empreendedorismo entre os jovens, a fim de permitir que novas empresas e empresas em fase de arranque beneficiem dos novos mercados e concretizem o seu potencial de crescimento, para que os jovens sejam empregadores em vez de serem apenas empregados;
37. Constata que os empréstimos bancários ainda são a fonte mais comum de financiamento na UE; considera, no entanto, que novas formas de financiamento através de sistemas inovadores e de vias não bancárias – tais como o financiamento coletivo, investidores providenciais, empréstimos entre pares, microcrédito, agências de microcrédito facilmente acessíveis e outros instrumentos – apresentam verdadeiras vantagens, podendo proporcionar um investimento vital, que permita que as empresas em fase de arranque e as PME cresçam e criem emprego;
38. Congratula-se com a redução das taxas de desemprego dos jovens, mas sublinha que estas atingem ainda níveis alarmantes: 22 % na UE-28 e 23,1 % na área do euro; sublinha as discrepâncias preocupantes que se registam entre os Estados-Membros (7,8 % na Alemanha e 56,3 % na Grécia, em abril de 2014); salienta que a precariedade laboral e o subemprego também aumentaram, tendo em conta que, mesmo quando conseguem um emprego, muitos jovens – 43 %, em média, em comparação com 13 % no caso dos trabalhadores adultos – trabalham em condições precárias ou com contratos a tempo parcial; manifesta ainda a sua preocupação com o nível crescente, em muitos Estados-Membros, de jovens desempregados sem-abrigo;
39. Congratula-se com o facto de a maioria das REP mencionar a Garantia para a Juventude; exorta a Comissão a acompanhar de perto os desafios identificados nas REP de 2014 em matéria de qualidade das ofertas e falta de um apoio ativo aos NEET, de capacidade administrativa dos serviços de emprego públicos e falta de um empenhamento real com todos os parceiros pertinentes, identificando, simultaneamente, as melhores práticas que possam servir de referência para melhorar os programas; solicita uma maior transparência no acompanhamento da execução, uma abordagem mais ambiciosa para lidar com os Estados-Membros em que não se regista qualquer progresso, e uma melhor utilização da possibilidade de antecipar o financiamento; salienta, neste contexto, que a Iniciativa para o Emprego dos Jovens deve constituir um incentivo para todos os Estados-Membros no sentido de utilizarem o Fundo Social Europeu para financiar projetos mais amplos relacionados com os jovens, nomeadamente aqueles que abordem a pobreza e a inclusão social;
40. Insta a Comissão a propor um quadro europeu que introduza normas mínimas para a

implementação da Garantia para a Juventude, nomeadamente no que se refere à qualidade dos estágios e dos empregos, a salários condignos para os jovens e ao acesso aos serviços e aos direitos de emprego, e abrangendo os jovens com idades compreendidas entre os 25 e os 30 anos; solicita aos Estados-Membros que utilizem o orçamento disponível de forma eficiente e para implementar a Garantia para a Juventude sem demora; exorta a Comissão e os Estados-Membros a tornarem a Garantia para a Juventude uma prioridade, tendo em conta a possibilidade de dispor antecipadamente das dotações orçamentais nos dois primeiros anos; solicita que o orçamento disponível seja aumentado durante a prometida revisão intercalar do quadro financeiro plurianual, tendo em conta que, segundo as estimativas da Organização Internacional do Trabalho, é necessário o montante de 21 milhões de euros para resolver o problema do desemprego dos jovens na área do euro; considera que este aumento é um investimento necessário, tendo em conta que o enorme prejuízo económico anual resultante do desemprego dos jovens ascende a um montante de 153 mil milhões de euros, o que corresponde a 1,2 % do PIB da UE (Eurofound, 2012)¹;

41. Salienta a importância de realçar o valor das competências práticas e do sistema dual de formação profissional, que aumenta a empregabilidade dos jovens;
42. Exorta os Estados-Membros a melhorarem, a todos os níveis, a cooperação entre o setor empresarial e o setor do ensino;
43. Congratula-se com a recomendação do Conselho, de março de 2014, relativa a um quadro de qualidade para os estágios, a fim de proteger os jovens trabalhadores de situações de discriminação e exploração; insta a Comissão e os Estados-Membros a transporem, no âmbito do Semestre Europeu, estas recomendações para os PNR e as REP;
44. Observa com preocupação que as taxas de desemprego feminino são mais elevadas do que as taxas totais (11,7 % na UE-18 e 10,4 % na UE-28, em comparação com 11,5 % e 10,2 %, respetivamente); solicita, por conseguinte, que sejam elaborados planos específicos de criação de emprego de qualidade, que incluam medidas específicas para as mulheres; solicita a integração da perspetiva do género nas recomendações e salienta que o aumento da igualdade dos géneros e da participação das mulheres no mercado de trabalho não deve ser ameaçado por outras recomendações; solicita o estabelecimento de recomendações específicas com vista a reduzir as disparidades salariais e em matéria de pensões de reforma existentes em função do género, que não só travam o crescimento da economia e a competitividade, como são também um sinal de injustiça social;
45. Acolhe com agrado as recomendações que visam fazer face à baixa participação das mulheres no mercado de trabalho; solicita à Comissão que inclua na próxima Análise Anual do Crescimento uma perspetiva mais ampla da igualdade dos géneros que vá além das taxas de emprego; solicita à Comissão e aos Estados-Membros que abordem a questão da segregação do mercado de trabalho e da repartição desigual das responsabilidades familiares; apela à criação de serviços públicos acessíveis e de qualidade no domínio da prestação de cuidados a crianças e pessoas dependentes que

¹ Eurofound (2012), «NEET: Jovens fora dos circuitos do emprego, da educação e da formação: características, custos e respostas políticas na Europa», Serviço de Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

permitam, especialmente às mulheres, o regresso ao emprego e que facilitem a conciliação do trabalho com a vida privada;

46. Exorta os Estados-Membros a prestarem particular atenção às taxas elevadas de desemprego entre os grupos desfavorecidos, dando prioridade ao acesso ao mercado de trabalho e à integração no mesmo, bem como à inclusão de políticas de acesso e de integração, uma vez que o emprego é o fator principal para que a integração seja bem-sucedida;
47. Está profundamente preocupado com o facto de os desempregados de longa duração e os trabalhadores mais velhos enfrentarem índices de desemprego mais elevados e dificuldades acrescidas em reintegrar o mercado de trabalho; exorta os Estados-Membros a fazerem pleno uso do Fundo Social Europeu para ajudar estes trabalhadores a regressarem com êxito ao mercado de trabalho;
48. Observa com preocupação que, em muitos casos, os trabalhadores com idades superiores a 40 anos deixam de receber formação adequada e ensino complementar no emprego; insta, por conseguinte, aos empregadores, aos parceiros sociais e aos governos nacionais a porem em prática, com a maior brevidade possível, genuínos conceitos de aprendizagem ao longo da vida (ALV) e medições no mercado de trabalho, com vista a alcançar melhorias assinaláveis em matéria das competências de que dispõem os trabalhadores mais velhos;

Pobreza e exclusão social

49. Congratula-se com as REP destinadas a aumentar a adequação e a cobertura dos sistemas de rendimento mínimo, das redes de segurança e da proteção social, bem como com o número de REP relativas às políticas de inclusão no mercado de trabalho; entende, no entanto, que o crescimento frágil e desigual previsto pela Comissão para 2014 e 2015 não poderá por si só resolver o impacto que a crise e as suas consequências têm tido na luta contra a pobreza e a exclusão social, bem como na realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020; solicita aos Estados-Membros que sigam de perto as recomendações, que as apliquem e que proponham medidas específicas e orientadas no âmbito dos respetivos PNR, com vista a combater a pobreza, em particular as situações de sem-abrigo e pobreza infantil;
50. Insta a Comissão a associar mais estreitamente o Semestre Europeu aos objetivos sociais da Estratégia Europa 2020; considera que os PNR devem comunicar os progressos efetuados relativamente aos objetivos nacionais em matéria de pobreza, por forma a tornar patente a forma como contribuíram para o grande objetivo em matéria de pobreza acordado ao abrigo da Estratégia Europa 2020; exorta a Comissão a emitir, futuramente, REP sobre o combate à pobreza para todos os Estados-Membros; solicita aos Estados-Membros que apliquem medidas específicas em matéria de inclusão social e luta contra a discriminação, com vista a reduzir a pobreza, dirigidas aos grupos mais ameaçados pela exclusão social; solicita aos Estados-Membros que apliquem uma estratégia de inclusão ativa abrangente, proporcionando um rendimento mínimo adequado e um sistema de segurança social, em conformidade com as suas próprias práticas nacionais, designadamente com as disposições estabelecidas em acordos

coletivos ou na legislação nacional;

51. Solicita aos Estados-Membros, tendo em conta a recomendação do Conselho de 9 e 10 de dezembro de 2013 relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros, que implementem medidas de longo prazo, orientadas e integradas, para reduzir o nível de marginalização social e económica das comunidades ciganas, nomeadamente através da adoção de medidas para a sua integração no mercado de trabalho, inclusive mediante ligações reforçadas entre a assistência social e as medidas de ativação, o aumento da escolarização das crianças ciganas e a redução do abandono escolar precoce;
52. Insta a Comissão a dar resposta imediata ao aumento alarmante da pobreza infantil em toda a UE através da introdução de uma garantia para as crianças contra a pobreza; considera que uma tal garantia é de suma importância para proteger as crianças afetadas pelas consequências da atual crise económica e social;
53. Lamenta que a Comissão tenha apresentado as suas recomendações sobre as pensões sem ter em conta a posição do Parlamento a respeito do Livro Verde e do Livro Branco pertinentes; salienta que a reforma dos sistemas de pensões requer a existência de uma coesão política e social a nível nacional e deve ser negociada com os parceiros sociais, para que seja bem-sucedida, e que as reformas globais dos sistemas de pensões dos Estados-Membros necessárias devem ser formuladas, concebidas e adotadas com vista a garantir a sua sustentabilidade, sem comprometerem, simultaneamente, os níveis de pensões adequados e estando em conformidade plena com as prioridades económicas e sociais da Estratégia Europa 2020;
54. Considera lamentável que muito poucas REP abordem a questão da pobreza no trabalho ou dos sem-abrigo; realça o aparecimento de novas formas de pobreza que afetam a classe média e a classe operária, que têm dificuldades em pagar os empréstimos hipotecários, levando a um número acrescido de despejos e de execuções hipotecárias; insta a Comissão a abordar explicitamente, na Análise Anual do Crescimento de 2015, as questões da pobreza no trabalho e da pobreza entre as pessoas com pouca ou nenhuma ligação ao mercado de trabalho; recomenda que a Comissão e os Estados-Membros implementem políticas integradas que favoreçam uma habitação social e acessível, políticas de prevenção eficazes para reduzir o número de despejos, e políticas de combate à pobreza energética, que também está a aumentar;
55. Congratula-se com o facto de algumas REP estarem relacionadas com a luta contra a pobreza infantil e com serviços de acolhimento de crianças a preços acessíveis, mas solicita mais políticas destinadas às famílias com baixos rendimentos; apela a mais recomendações sobre estratégias de inclusão social, nomeadamente sobre a luta contra formas extremas de pobreza, tais como a condição de sem-abrigo;
56. Regista o apoio dado pela Comissão a estratégias de inclusão ativa; considera, porém, que essas estratégias devem incluir medidas para integrar no mercado de trabalho as pessoas com deficiências e capacidade de trabalho reduzida; encoraja os Estados-Membros a considerarem o valor acrescentado de incentivar os empregadores a empregar as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, desenvolvendo um conjunto equilibrado de

responsabilidades e redes de apoio que envolvam todos os atores relevantes na elaboração das políticas laborais dos Estados-Membros;

57. Convida a Comissão a apoiar a utilização eficaz e eficiente dos fundos da UE para reduzir a pobreza através de abordagens de parceria que envolvam a sociedade civil; insta os Estados-Membros, especialmente aqueles em que as taxas de desemprego e de pobreza são mais elevadas, a pensarem em utilizar 25 % dos seus fundos de coesão para programas relacionados com o Fundo Social Europeu; solicita ainda, tendo em conta as elevadas taxas de pobreza, que seja efetuada uma avaliação quanto a saber se o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas dispõe de recursos suficientes e, se não for o caso, que se considere a possibilidade de um incremento durante a revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual;
58. Concorda com a Comissão que os Estados-Membros devem resolver o problema dos sem-abrigo através de estratégias abrangentes baseadas na prevenção, de abordagens direcionadas para a habitação, da revisão dos regulamentos e práticas relativos aos despejos e da não criminalização dos sem-abrigo; solicita melhorias no intercâmbio transnacional de melhores práticas e aprendizagem mútua e reconhece o papel do programa «Progress» neste contexto;
59. Congratula-se com a recomendação para que se invista na educação, mas manifesta a sua preocupação com o facto de mais de 20 Estados-Membros terem reduzido as despesas na educação em termos relativos (como percentagem do PIB), colocando, assim, em risco o seu potencial de crescimento e criação de emprego e a competitividade; realça que a redução de tal investimento aumentará a fragilidade estrutural da UE, dada a disparidade entre a necessidade crescente de trabalhadores altamente qualificados e o facto de que, em muitos Estados-Membros, uma grande parte da mão de obra é atualmente pouco qualificada.
60. Regista a recomendação da Comissão no sentido de reformar os sistemas de cuidados de saúde, a fim de que estes cumpram os seus objetivos de proporcionar o acesso público universal a cuidados de saúde de elevada qualidade, com uma boa relação custo-eficácia, e para garantir a sua viabilidade financeira;

Legitimidade democrática

61. Reitera o seu apelo ao reforço e à participação estruturada das partes interessadas da sociedade civil a nível nacional e da UE, de modo a salvaguardar a legitimidade e melhorar a eficácia do processo do Semestre Europeu; aguarda, neste contexto, com expectativa a participação dos parceiros sociais, que a Comissão prevê no âmbito do Comité do Diálogo Social, antes da adoção da Análise Anual do Crescimento para 2015;
62. Critica o facto de nem todos os Estados-Membros envolverem tanto o respetivo Parlamento nacional como os seus parceiros sociais nacionais e a sociedade civil na elaboração dos seus PNR; insta os Estados-Membros a incluírem uma perspetiva pormenorizada nos seus PNR, explicando quem participou e de que modo; solicita à Comissão que faça um inventário das diferentes práticas nacionais no que diz respeito aos processos parlamentares e de envolvimento das partes interessadas no Semestre Europeu;

63. Manifesta a sua preocupação por não terem sido formuladas recomendações sobre os objetivos da Estratégia Europa 2020 aos Estados-Membros que beneficiam de um programa de ajuda financeira; insta a Comissão a avaliar o impacto do programa de ajustamento económico nos progressos efetuados para atingir os grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 e a propor alterações destinadas a harmonizar o programa de ajustamento com os objetivos da Estratégia Europa 2020.

RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

Data de aprovação	30.9.2014
Resultado da votação final	+ : 41 - : 5 0 : 4
Deputados presentes no momento da votação final	Guillaume Balas, Beatriz Becerra Basterrechea, Tiziana Beghin, Vilija Blinkevičiūtė, David Casa, Ole Christensen, Martina Dlabajová, Lampros Fountoulis, Arne Gericke, Marian Harkin, Jan Keller, Ādám Kósa, Agnieszka Kozłowska-Rajewicz, Zdzisław Krasnodębski, Kostadinka Kuneva, Jean Lambert, Jérôme Lavrilleux, Patrick Le Hyaric, Jeroen Lenaers, Verónica Lope Fontagné, Javi López, Thomas Mann, Dominique Martin, Georgi Pirinski, Terry Reintke, Sofia Ribeiro, Claude Rolin, Anne Sander, Sven Schulze, Siôn Simon, Jutta Steinruck, Romana Tomc, Ulrike Trebesius, Marita Ulvskog, Renate Weber, Tatjana Ždanoka, Jana Žitňanská
Suplentes presentes no momento da votação final	Daniela Aiuto, Maria Arena, Georges Bach, Heinz K. Becker, Deirdre Clune, Tania González Peñas, Sergio Gutiérrez Prieto, António Marinho e Pinto, Edouard Martin, Evelyn Regner, Helga Stevens, Ivo Vajgl, Gabriele Zimmer

24.9.2014

PARECER DA COMISSÃO DO AMBIENTE, DA SAÚDE PÚBLICA E DA SEGURANÇA ALIMENTAR

dirigido à Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

sobre o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas: implementação das prioridades de 2014
(2014/2059(INI))

Relator: Gerben-Jan Gerbrandy

SUGESTÕES

A Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar insta a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

1. Salienta que a ecologização das economias da UE contribui para um crescimento a longo prazo resistente à crise, aumenta a competitividade e gera emprego, melhorando simultaneamente a segurança e a independência energéticas da União, e que a economia verde deve ser considerada como um motor importante para o desenvolvimento da economia;
2. Insta a Comissão a incluir plenamente a ecologização das economias da UE nas prioridades da Análise Anual do Crescimento de 2015, do Semestre Europeu e da revisão da Estratégia Europa 2020, a fim de apoiar a transição, no seio da UE, para economias eficientes em termos da utilização dos recursos e com baixas emissões de carbono;
3. Salienta o facto de que melhorar a eficiência energética e dos recursos ajuda as empresas europeias, especialmente as PME, a gerarem poupanças, a captarem mercados em crescimento e a reduzirem a necessidade de matérias-primas;
4. Reitera a necessidade de suprimir gradualmente, até 2020, as subvenções prejudiciais ao ambiente e de transferir os impostos sobre o trabalho para bases mais favoráveis ao crescimento, como a fiscalidade ambiental;
5. Salienta que a melhoria da eficiência dos recursos é essencial, pois aumenta a

competitividade, através da criação de economias e da redução da dependência de matérias-primas e energia; reitera, portanto, o seu apelo à integração da agenda para a eficiência dos recursos no Semestre Europeu;

6. Considera que o Semestre Europeu deve ter em conta os dados disponíveis sobre as energias renováveis e a eficiência energética; lamenta que as estimativas recentes da Comissão apontem para que a UE esteja em vias de atingir apenas metade do seu objetivo de 20% da eficiência energética e para que os atuais planos dos Estados-Membros fiquem aquém do objetivo global de 20% de eficiência energética estabelecido na Estratégia Europa 2020; solicita aos Estados-Membros que intensifiquem os seus esforços para a consecução dos objetivos nacionais de eficiência energética enquanto parte dos seus programas nacionais de reformas;
7. Considera que é necessário introduzir no Semestre Europeu e na revisão da Estratégia Europa 2020 metodologias de medição e de aferimento da eficiência dos recursos, bem como um objetivo e um indicador central;
8. Considera que o Semestre Europeu também deve incluir informação sobre as energias renováveis e a eficiência energética com base em objetivos legalmente vinculativos estabelecidos na legislação da União;
9. Reitera o seu pedido de impulsionar a ecoinovação através de recomendações específicas no Semestre Europeu, pois esta última apresenta claras perspetivas para novas atividades empresariais e para a revitalização de setores tradicionais com postos de trabalho de pendor mais ambiental;
10. Nota que as divergências entre Estados-Membros registadas na Análise Anual do Crescimento de 2014 têm contribuído para travar o potencial de crescimento da economia verde; destaca, portanto, a necessidade urgente de aplicar de forma integral o acervo da UE em matéria de resíduos, incluindo os objetivos mínimos, através das estratégias nacionais de prevenção e gestão de resíduos, e de aplicar os requisitos da UE no domínio da eficiência energética.
11. Nota o facto que a UE ainda continua a gerar, em média, cerca de cinco toneladas de resíduos por pessoa e por ano, dos quais apenas pouco mais de um terço é efetivamente reciclado; salienta de que a Europa deve fazer maiores progressos na transformação dos resíduos num recurso e na promoção de métodos sustentáveis de gestão dos resíduos, como a reciclagem; solicita aos Estados-Membros que implementem cabalmente a nível nacional a legislação europeia relativa a resíduos, a fim de traduzir as atuais disparidades e de avançar para uma economia mais circular;
12. Salienta a necessidade de um maior envolvimento dos ministros do ambiente da UE no processo do Semestre Europeu a nível do Conselho;
13. Salienta a importância de sistemas de prestação de cuidados de saúde eficientes e sustentáveis para os pacientes e, em termos mais gerais, enquanto investimento a longo prazo no crescimento económico e social; salienta o facto de que os sistemas de saúde na Europa - que contam para 8% do total da força de trabalho europeia e 10% do PIB da UE - são projetados para gerar oportunidades de emprego significativas, segundo a Análise

Anual do Crescimento 2014; solicita à Comissão Europeia que, no seu pacote de recomendações específicas por país, dê maior ênfase às reformas necessárias para apoiar a sustentabilidade, a eficiência e a qualidade dos sistemas nacionais de cuidados de saúde;

14. Nota as recomendações formuladas para cuidados de saúde com uma melhor relação de custo-eficácia; salienta que, apesar de ser importante reforçar a eficiência e a sustentabilidade dos sistemas de saúde, é necessário que tal seja complementado por compromissos específicos que assegurem a todos o acesso a cuidados de saúde de alta qualidade;
15. Solicita à Comissão que melhore a avaliação da acessibilidade a cuidados de saúde e do desempenho dos sistemas de saúde, a fim de ajudar a reduzir as disparidades e desigualdades no domínio da saúde entre os Estados-Membros e em cada um destes últimos.

RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

Data de aprovação	24.9.2014
Resultado da votação final	+: 53 -: 15 0: 1
Deputados presentes no momento da votação final	Marco Affronte, Margrete Auken, Pilar Ayuso, Zoltán Balczó, Catherine Bearder, Ivo Belet, Simona Bonafè, Biljana Borzan, Lynn Boylan, Nessa Childers, Birgit Collin-Langen, Mireille D'Ornano, Miriam Dalli, Seb Dance, Angélique Delahaye, Jørn Dohrmann, Ian Duncan, Stefan Eck, Bas Eickhout, Eleonora Evi, José Inácio Faria, Ashley Fox, Francesc Gambús, Iratxe García Pérez, Elisabetta Gardini, Gerben-Jan Gerbrandy, Jens Gieseke, Julie Girling, Sylvie Goddyn, Matthias Groote, Françoise Grossetête, Andrzej Grzyb, Jytte Guteland, György Hölvényi, Anneli Jäätteenmäki, Jean-François Jalkh, Benedek Jávor, Karin Kadenbach, Kateřina Konečná, Giovanni La Via, Peter Liese, Norbert Lins, Valentinas Mazuronis, Susanne Melior, Massimo Paolucci, Gilles Pargneaux, Piernicola Pedicini, Bolesław G. Piecha, Pavel Poc, Frédérique Ries, Michèle Rivasi, Teresa Rodríguez-Rubio, Annie Schreijer-Pierik, Dubravka Šuica, Tibor Szanyi, Nils Torvalds, Jadwiga Wiśniewska
Suplente(s) presente(s) no momento da votação final	Paul Brannen, Nicola Caputo, Herbert Dorfmann, Jo Leinen, James Nicholson, Marijana Petir, Christel Schaldemose, Michaela Šojdrová, Bart Staes, Theodor Dumitru Stolojan
Suplentes (art. 200.º, n.º 2) presentes no momento da votação final	Elisabeth Köstinger, Barbara Spinelli

26.9.2014

PARECER DA COMISSÃO DO MERCADO INTERNO E DA PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES

dirigido à Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

sobre o Semestre Europeu para a Coordenação das Políticas Económicas: aplicação das prioridades de 2014
(2014/2059(INI))

Relator de parecer: Sergio Gaetano Cofferati

SUGESTÕES

A Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores insta a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

- Tendo em conta a sua Resolução, de 25 de Fevereiro de 2014, sobre a governação do Mercado Único no âmbito do Semestre Europeu 2014¹,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão, de 13 de novembro de 2013, intitulado «Um Mercado Único favorável ao crescimento e ao emprego: uma análise dos progressos realizados e dos obstáculos que subsistem nos Estados-Membros – Contribuição para a Análise Anual do Crescimento em 2014» (COM(2013)0785),
 - Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 2 de junho de 2014, intitulada «Semestre Europeu 2014: Recomendações específicas por país – Gerar Crescimento» (COM(2014)0400),
1. Constata que os objetivos da Estratégia Europa 2020 continuam por alcançar e considera que, tendo em vista a atualização que cumpre fazer, deveriam ser adotadas medidas mais sólidas no sentido de colmatar as atuais lacunas;
 2. Insta a Comissão a aproveitar a oportunidade criada pela revisão intercalar da Estratégia Europa 2020 e pela revisão das Orientações Integradas para reforçar o papel do Mercado

¹ Textos aprovados, P7_TA(2014)0130.

Único, incluindo a cada vez mais importante agenda digital, no crescimento, na inovação e na criação de emprego, bem como para reforçar a competitividade da UE em domínios essenciais de crescimento, como os setores dos serviços, da energia, dos transportes e do Mercado Único Digital;

3. Reitera o seu apelo à Comissão para que apresente, no quadro da avaliação intercalar da Estratégia Europa 2020, propostas que visem definir o Mercado Único enquanto pilar específico do Semestre Europeu, incluindo orientações e recomendações específicas para cada país a esse respeito;
4. Congratula-se com a reorientação das recomendações específicas por país 2014 para o reforço do crescimento e do emprego; louva, neste contexto, o trabalho da Comissão de definir recomendações específicas por país relativas ao Mercado Único, mas solicita mais esforços determinados para orientar e coordenar as políticas nacionais e da UE, prosseguindo entretanto a dinâmica das reformas estruturais, de forma a reforçar o Mercado Único com vista a tratar dos obstáculos ao seu desenvolvimento e a captar o seu potencial para impulsionar o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e a criação de emprego, nomeadamente para os jovens; realça, nesse sentido, a necessidade de manter a dinâmica das prioridades políticas relativas ao Mercado Único identificadas nos domínios dos serviços, das redes e da economia digital; salienta que a implementação das recomendações específicas por país devem examinar também a forma como as partes interessadas beneficiam do Mercado Único;
5. Solicita uma intensificação dos esforços para promover os instrumentos do Mercado Único disponíveis para as empresas e para os cidadãos, incluindo os balcões únicos, de molde a que estejam mais informados sobre as possibilidades disponíveis de gerar crescimento e emprego no Mercado Único;
6. Destaca o potencial do setor da indústria transformadora no Mercado Único; salienta, a este respeito, a importância de reduzir os obstáculos que se colocam à produção, distribuição e aquisição de produtos industriais nesse setor;
7. Apoia o trabalho da Comissão sobre as profissões regulamentadas, mas considera necessário tomar mais medidas contra as restrições impostas a nível nacional, designadamente as que afetam o acesso às profissões regulamentadas, com vista a apoiar o emprego, o crescimento e a mobilidade dos profissionais qualificados no Mercado Único; solicita, igualmente, um controlo reforçado dos obstáculos existentes no Mercado Único dos bens;
8. Considera que o processo do Semestre Europeu deve ser inclusivo e que as prioridades políticas devem também ser debatidas fora das esferas de governo, a fim de aumentar a apropriação nacional e pôr eficazmente em prática tanto a governação económica como a governação do Mercado Único; reconhece que o diálogo com os parlamentos nacionais e com a sociedade civil desempenha um papel essencial no restabelecimento da confiança no Mercado Único; solicita, a esse respeito, o apoio da Comissão a fim de auxiliar os Estados-Membros na aplicação da complexa legislação relativa ao Mercado Único;
9. Considera que são necessários uma coordenação política mais aberta e mais eficiente no âmbito do processo do Semestre Europeu, designadamente através de uma participação

mais significativa dos parlamentos nacionais e de um contributo mais sólido e precoce dos parceiros sociais, bem como o reforço das prerrogativas do Parlamento Europeu;

10. Reconhece que o Mercado Único constitui um dos elementos mais importantes do projeto europeu, gerando benefícios tanto para os cidadãos como para as empresas; reitera que o Mercado Único está ainda muito fragmentado e que o seu elevado potencial de crescimento, inovação e criação de emprego continua a ser altamente desaproveitado; insta a Comissão e os Estados-Membros a respeitarem os seus compromissos e a salvaguardarem a posição do relançamento do Mercado Único entre as prioridades de topo da União;
11. Realça que as economias europeias devem funcionar com base no pleno aproveitamento da sua interdependência no Mercado Único, tendo em consideração as diferentes fases de desenvolvimento e prioridades dos Estados-Membros; considera que é necessário conferir particular relevo tanto à indústria, como aos serviços, com vista a fomentar uma convergência fértil entre os sistemas de produção e os efeitos colaterais positivos no Mercado Único;
12. Considera que uma afetação adequada e uma utilização eficiente dos fundos públicos e privados são cruciais para incentivar a economia real e impulsionar a recuperação em todos os Estados-Membros, tendo igualmente em vista uma economia de eficiência de recursos; congratula-se, por conseguinte, com o programa de investimento de 300 mil milhões proposto pelo Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker; apoia a recomendação da Comissão de dar prioridade ao investimento público em infraestruturas, na investigação, na inovação e no capital humano; salienta a necessidade de reforçar o acesso ao financiamento e sublinha que a existência de grandes diferenças no acesso ao crédito acentua ainda mais as crescentes tendências de divergência interna; considera, além disso, que os referidos investimentos devem servir para lançar uma política industrial coerente e integrada e ser acompanhados de uma tónica particular sobre a criação de emprego, especialmente para os jovens;
13. Exorta a Comissão a adotar medidas adicionais com vista a melhorar o acesso das PME ao financiamento, incluindo as empresas em fase de arranque no ambiente digital, bem como assegurar um melhor ambiente empresarial, simplificar os processos e reduzir os encargos administrativos para as empresas no Mercado Único;
14. Considera prioritário o acesso das PME ao financiamento e solicita a plena aplicação do Programa para a Competitividade das Empresas e das PME (COSME) (2014-2020);
15. Considera que a reindustrialização da Europa com base nos setores estratégicos é necessária; insta, por conseguinte, a Comissão e os Estados-Membros a elaborarem uma estratégia conjunta e urgente que vise reforçar a indústria europeia, a fim de aumentar a competitividade equitativa e criar empregos de qualidade;
16. Manifesta a sua preocupação, à semelhança da Comissão, perante o aumento do número de empresas multinacionais que recorrem a estratégias fiscais para reduzir ou escapar à respetiva carga fiscal através da exploração das disparidades entre sistemas fiscais; realça que é necessário melhorar e intensificar a coordenação em matéria fiscal, de modo a garantir a igualdade de condições de concorrência e evitar tanto a concorrência desleal

como as distorções nocivas no seio do Mercado Único;

17. Considera que poderá ser necessário, com base numa análise cabal, criar um sistema de informação fiscal à escala da UE, não destinado harmonizar as diferentes estruturas fiscais nacionais, mas sim para facilitar a respetiva coordenação, de forma contínua e transparente, não perdendo de vista as reduções e aumentos efetuados pelos Estados-Membros; nota que o quadro do Semestre Europeu seria uma boa base para o funcionamento de tal sistema, já que – a par de outras medidas macroeconómicas específicas – poderia manter um registo adequado das diferentes políticas fiscais dos diversos Estados-Membros, tendo plenamente em conta o quadro de fundo económico básico, as previsões económicas gerais e as perspetivas futuras dos Estados-Membros em causa, bem como os objetivos europeus comuns; incentiva a Comissão e os Estados-Membros a integrarem no Semestre Europeu uma estratégia destinada a reduzir os diferenciais de tributação;
18. Considera que o Mercado Único constitui uma alavanca essencial para o crescimento e que os setores fundamentais identificados pela Comissão – os serviços, os serviços financeiros, os transportes, a energia e o mercado digital – são cruciais para a sua plena integração;
19. Salienta que a crise económica agravou significativamente as condições de vida de muitos cidadãos europeus e provocou um aumento acentuado dos níveis de desigualdade e pobreza; observa que o acesso dos cidadãos e das empresas a serviços públicos eficazes é essencial para estimular o crescimento económico, contribuindo, em simultâneo, para garantir a coesão social e para economias e sociedades mais resilientes;
20. Solicita o estabelecimento de um autêntico mercado interno da energia que garanta o acesso equitativo ao mercado, um elevado nível de proteção do consumidor e um mercado acessível, especialmente para as PME;
21. Salienta que o Semestre Europeu constitui uma excelente oportunidade para exortar os Estados-Membros a intensificarem os esforços em prol do Mercado Único Digital, o que significa, não só um crescimento reforçado e a mais empregos, designadamente no setor das PME e entre os jovens, mas também uma UE moderna, orientada para o futuro;
22. Considera que os Estados-Membros têm de aumentar os esforços no sentido de modernizar as respetivas administrações públicas através da disponibilização de mais e melhores serviços em linha para os cidadãos e as empresas, da redução de custos e de melhorias de eficiência, bem como da facilitação da cooperação transfronteiras e da interoperabilidade das administrações públicas; destaca que uma aplicação plena e rápida da legislação da UE em matéria de contratos públicos constituiria uma excelente oportunidade para reforçar a inovação e o acesso das PME, bem como para modernizar a administração pública, tanto a nível governamental como a nível local, através da melhoria da qualidade e da eficácia da despesa e do investimento públicos.
23. Considera que é essencial eliminar resolver a questão da atual fragmentação das regras nacionais em matéria de serviços digitais e construir um Mercado Único Digital mais inovador e transparente, baseado numa concorrência saudável e propiciando um alto nível de acessibilidade e de proteção do consumidor.

RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

Data de aprovação	25.9.2014
Resultado da votação final	+ : 28 - : 2 0 : 7
Deputados presentes no momento da votação final	Dita Charanzová, Carlos Coelho, Sergio Gaetano Cofferati, Lara Comi, Anna Maria Corazza Bildt, Nicola Danti, Pascal Durand, Vicky Ford, Ildikó Gáll-Pelcz, Maria Grapini, Robert Jarosław Iwaszkiewicz, Marlene Mizzi, Eva Paunova, Jiří Pospíšil, Marcus Pretzell, Robert Rochefort, Virginie Rozière, Andreas Schwab, Olga Sehnalová, Ivan Štefanec, Catherine Stihler, Mylène Troszczynski
Suplentes presentes no momento da votação final	Tiziana Beghin, Biljana Borzan, Birgit Collin-Langen, Andrzej Duda, Jussi Halla-aho, Adam Szejnfeld, Marc Tarabella, Ulla Tørnæs, Matthijs van Miltenburg, Lambert van Nistelrooij, Kerstin Westphal, Theodoros Zagorakis, Marco Zullo
Suplentes (art. 200.º, n.º 2) presentes no momento da votação final	Gabriel Mato, Igor Šoltes

RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

Data de aprovação	13.10.2014
Resultado da votação final	+ : 20 - : 18 0 : 15
Deputados presentes no momento da votação final	Burkhard Balz, Hugues Bayet, Pervenche Berès, Udo Bullmann, Fabio De Masi, Anneliese Dodds, Markus Ferber, Jonás Fernández, Elisa Ferreira, Neena Gill, Sylvie Goulard, Roberto Gualtieri, Brian Hayes, Danuta Maria Hübner, Petr Ježek, Othmar Karas, Alain Lamassoure, Philippe Lamberts, Werner Langen, Bernd Lucke, Olle Ludvigsson, Ivana Maletić, Notis Marias, Marisa Matias, Bernard Monot, Luděk Niedermayer, Patrick O'Flynn, Stanisław Ożóg, Dariusz Rosati, Molly Scott Cato, Peter Simon, Renato Soru, Theodor Dumitru Stolojan, Kay Swinburne, Sampo Terho, Ernest Urtasun, Marco Valli, Cora van Nieuwenhuizen, Miguel Viegas, Jakob von Weizsäcker, Steven Woolfe, Pablo Zalba Bidegain, Marco Zanni, Sotirios Zarianopoulos
Suplentes presentes no momento da votação final	Matt Carthy, Philippe De Backer, Eva Joly, Eva Kaili, Syed Kamall, Jeppe Kofod, Thomas Mann, Siegfried Mureşan, Eva Paunova, Michel Reimon, Maria João Rodrigues, Andreas Schwab, Tibor Szanyi, Nils Torvalds

P7_TA-PROV(2014)0014

Social protection for all, including self-employed workers

European Parliament resolution of 14 January 2014 on social protection for all, including self-employed workers (2013/2111(INI))

The European Parliament,

- having regard to Articles 3(3) and 6(3) of the Treaty on European Union (TEU),
- having regard to Articles 9, 53 and 151 to 157 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU),
- having regard to Articles 5, 15, 16, 27, 31, 34 and 35 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union,
- having regard to Articles 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13, 19 and 23 of the (Revised) European Social Charter,
- having regard to the International Labour Organisation (ILO) Convention No 102 (1952) concerning Minimum Standards of Social Security,
- having regard to ILO Convention No 117 (1962) on Social Policy (basic aims and standards),
- having regard to the ILO Convention No 121 (1964) concerning Benefits in the Case of Employment Injury; Convention No 128 (1967) concerning Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits; Convention No 130 (1969) concerning Medical Care and Sickness Benefits; Convention No 168 (1988) concerning Employment Promotion and Protection against Unemployment; and Convention No 183 (2000) concerning the revision of the Maternity Protection Convention,
- having regard to the 2012 ILO recommendation concerning National Floors of Social Protection,
- having regard to the ILO World Social Security Report (2010/11) on 'Providing coverage in times of crisis and beyond'¹,
- having regard to the ILO report of November 2003 on 'Social protection: A life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and development'²,
- having regard to Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems³,
- having regard to Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women

¹ http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_142209/lang--en/index.htm

² <http://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecycl/lifecycle.pdf>

³ OJ L 166, 30.4.2004, p. 1.

- engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC¹,
- having regard to Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation²,
 - having regard to the Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/EEC)³,
 - having regard to the Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies (92/442/EEC)⁴,
 - having regard to the Council Conclusions of 17 December 1999 on the strengthening of cooperation for modernising and improving social protection⁵,
 - having regard to the report of the Social Protection Committee of 10 February 2011 entitled ‘SPC Assessment of the social dimension of the Europe 2020 Strategy’⁶,
 - having regard to the Commission communication of 3 March 2010 entitled ‘Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth’ (COM(2010)2020),
 - having regard to the Commission communication of 16 February 2012 entitled ‘White Paper – an Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions’ (COM(2012)0055),
 - having regard to the Commission Review of 8 January 2013 on ‘Employment and Social Developments in Europe 2012’⁷,
 - having regard to the Commission communication of 20 August 2012 entitled ‘Social Protection in European Union Development Cooperation’ (COM(2012)0446),
 - having regard to the Commission Green Paper of 22 November 2006 on modernising labour law to meet the challenges of the 21st century (COM(2006)0708),
 - having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee of 29 April 2010 on ‘New trends in self-employed work: the specific case of economically dependent self-employed work’⁸,
 - having regard to the opinion of European Economic and Social Committee of 21 March 2013 on ‘Abuse of the status of self-employed’⁹,

¹ OJ L 180, 15.7.2010, p. 1.

² OJ L 303, 2.12.2000, p. 16.

³ OJ L 245, 26.8.1992, p. 46.

⁴ OJ L 245, 26.8.1992, p. 49.

⁵ OJ C 8, 12.1.2000, p. 7.

⁶ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06624-ad01.en11.pdf>

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

⁸ OJ C 18, 19.1.2011, p. 44.

⁹ OJ C 161, 6.6.2013, p. 14.

- having regard to the Commission communication of 3 October 2008 on a Commission recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market (COM(2008)0639) and its resolution of 6 May 2009 on the active inclusion of people excluded from the labour market¹,
- having regard to the Commission communication of 14 October 2009 (COM(2009)0545) and its resolution of 20 May 2010 on the long-term sustainability of public finances for a recovering economy²,
- having regard to its resolution of 6 July 2010 on atypical contracts, secured professional paths, flexicurity and new forms of social dialogue³,
- having regard to its resolution of 15 March 2006 on social protection and social inclusion⁴,
- having regard to its resolution of 20 October 2010 on the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe⁵,
- having regard to its resolution of 11 September 2013 on tackling youth unemployment: possible ways out⁶,
- having regard to its resolution of 9 October 2008 on stepping up the fight against undeclared work⁷,
- having regard to its resolution of 23 May 2007 on promoting decent work for all⁸,
- having regard to its resolution of 11 July 2007 on modernising labour law to meet the challenges of the 21st century⁹,
- having regard to its resolution of 5 July 2011 on the future of social services of general interest¹⁰,
- having regard its resolution of 15 November 2011 on the European Platform against poverty and social exclusion¹¹,
- having regard its resolution of 21 May 2013 on an Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions¹²,

¹ OJ C 212 E, 5.8.2010, p. 23.

² OJ C 161 E, 31.5.2011, p. 112.

³ OJ C 351 E, 2.12.2011, p. 39.

⁴ OJ C 291 E, 30.11.2006, p. 304.

⁵ OJ C 70 E, 8.3.2012, p.8.

⁶ Texts adopted, P7_TA(2013)0365.

⁷ OJ C 9 E, 15.1.2010, p. 1.

⁸ OJ C 102 E, 24.4.2008, p. 321.

⁹ OJ C 175 E, 10.7.2008, p. 401.

¹⁰ OJ C 33 E, 5.2.2013, p. 65.

¹¹ OJ C 153 E, 31.5.2013, p. 57.

¹² Texts adopted, P7_TA(2013)0204.

- having regard to its resolution of 12 June 2013 on the Commission communication entitled ‘Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020’¹,
 - having regard to the study by the Committee on Employment and Social Affairs of May 2013 on ‘Social protection rights of economically dependent self-employed workers’²,
 - having regard to the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) customised report of 2013 on ‘Self-employed or not self-employed? Working conditions of ‘economically dependent workers’³,
 - having regard to the Eurofound report of 2 March 2009 on ‘Self-employed workers: industrial relations and working conditions’⁴,
 - having regard to the Eurofound comparative report of April 2013 on ‘Social partners’ involvement in unemployment benefit regimes in Europe’⁵,
 - having regard to Rule 48 of its Rules of Procedure,
 - having regard to the report of the Committee on Employment and Social Affairs and to the opinion of the Committee on Women’s Rights and Gender Equality (A7-0459/2013),
- A. whereas access to social security is a fundamental right which, in accordance with Community law, national laws and practices, is a key element of the European social model; whereas the International Labour Organisation (ILO) has adopted recommendations on ‘national floors of social protection’ with the aim of safeguarding the right of every individual to social security and a decent standard of living;
- B. whereas social security is a national competence, coordinated at EU level;
- C. whereas social protection facilitates adaptation to changes in the labour market, combats poverty and social exclusion, secures labour market integration and invests in human resources; whereas social security has a stabilising effect on the economy and an anticyclical function which can boost domestic demand and consumption;
- D. whereas, to tackle the crisis, certain Member States have made severe cuts in public expenditure at the same time as demand for social protection has increased in response to the rise in unemployment; whereas national budget allocations for social security cover have been further stretched as contributions have fallen in the wake of wide-scale job losses or wage cuts, thus placing the European social model at a real risk;
- E. whereas social protection coverage in certain Member States is inadequate and could be improved; whereas cases of vulnerable workers being abused in the EU still exist;

¹ Texts adopted, P7_TA(2013)0266.

² <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=92570>

³ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1366.htm>

⁴ <http://www.eurofound.europa.eu/comparative/tn0801018s/tn0801018s.htm>

⁵ http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1206018s/tn1206018s_3.htm

- F. whereas while most traditional social protection models, in particular social security and labour law systems, are designed to safeguard the social and employment rights of people in employment, there is a risk that with the new forms of employment which are emerging and with an increasing number of self-employed workers, new groups of workers may be faced with decreased social protection;
- G. whereas women who choose to become entrepreneurs cite, more often than men, a better work-life balance and/or economic necessity as the main motivation for their decision;
- H. whereas self-employed women are in the minority among self-employed workers, but are more likely to fall into poverty;
- I. whereas a lack of access to adequate pension rights, sick pay, paid leave and other forms of social security for the self-employed aggravates the gender pay gap for self-employed women, especially following retirement;
- J. whereas an increasing number of those who are self-employed or faced with little or badly paid work, in particular women, are falling below the poverty line but are not officially registered as unemployed;
- K. whereas it could be useful to lay down a clear definition of bogus self-employment and to prevent abuses in this regard so as to avoid violations of workers' social rights, distortions of competition and the risk of social dumping;
- L. whereas false self-employment is basically a form of partial contribution evasion that is difficult to detect and undermines the sustainability and adequacy of pension schemes, depriving them of vital resources;
- M. whereas the particularly high unemployment levels in many Member States, compounded by the constant pressure to reduce (unit) labour costs are leading to national labour market trends and practices which encourage the further development and growth of false self-employment;
- N. whereas, given that the working conditions of those self-employed people who are not economically independent are not radically different from those of salaried workers, their social security and employment rights ought to resemble more closely those of salaried workers where appropriate;
- O. whereas there is a lack of reliable, accurate and comparable information and data on the situation, working conditions and social security arrangements for combining work and care as regards the self-employed;
- P. whereas in 2012, self-employment represented more than 15 % of total employment in the EU, while in some cases it is not the preferred option of the person concerned, but rather a necessity owing to a lack of other job opportunities or sufficiently flexible working arrangements to combine work and care for dependents; whereas in many Member States it is difficult for the self-employed to acquire sufficient pension rights, thereby increasing the risk of future poverty for those concerned; whereas economically dependent self-employed workers are rarely organised in or represented by trade unions, even if they are more likely to be victims of working time and other abuses;

Social security for all

1. Stresses that it is necessary to constantly optimise and modernise social protection systems at Member States level in order to ensure sound, sustainable and adequate social protection for all, based on the principles of universal access and non-discrimination, as well as the capacity to respond in a flexible manner to demographic changes and labour market developments;
2. Calls on the Member States to ensure responsible and sustainable long-term financing of social security systems, particularly in periods of economic crisis, as well as to develop the preventive arm of social security systems and place greater emphasis on activating measures, while not overlooking the fact that one of the most important aspects of social investments is the fact that they enable the reconciliation of social and economic goals and may contribute in the long term to retaining and developing the economy; considers, in this connection, that social investments should be viewed as just that – investments, rather than expenditure;
3. Draws attention to the fact that in some Member States ageing populations, low birth rates and changing labour markets may increase the urgency of the need for reforming social security systems, including pensions, so as to guarantee their sustainability; emphasises the fact that women more frequently take career breaks and assume part-time employment than men for the purpose of caring for children and other dependents, which may have a negative impact on their pensions and place them at a greater risk of poverty; calls on the Member States, in this connection, to view these career-break periods as insured periods when establishing and calculating pension entitlements; stresses that reforms should involve social partners, in accordance with national law and practices, as well as relevant stakeholders, and be properly communicated to citizens;
4. Calls on the Member States to ensure national social protection which will safeguard a decent income established by each country and guarantee access to basic social benefits, particularly in the event of illness, unemployment, maternity, disability and retirement, etc., in order to combat poverty and social exclusion in the Member States; encourages the Member States to draw up strategies for the development of social security in line with the ILO proposals;
5. Emphasises the fact that effective social protection of a sufficiently high quality should be based on measures to promote participation in employment, which contributes to the improvement of health and safety at work and the enhancement of productivity, which is a major competitive advantage; stresses that lowering the level of social protection should not be seen as a solution paving the way to increased levels of employment;
6. Calls on the Commission and the Member States to ensure that all workers and self-employed persons have access to lifelong learning by redistributing existing EU and national funding from workers with permanent contracts only to all workers – including the self-employed – irrespective of their contract type;
7. Calls on the Member States to make greater efforts to implement structural reforms and measures in order to create jobs for young people and ensure that young workers are not discriminated against through the restriction of their social security entitlements; calls also on the Member States, in cooperation with the Commission, to ensure adequate social protection for young people in traineeship and apprenticeship schemes designed to provide

them with work experience;

8. Stresses that older people are not an economic and social burden but, on the contrary, their experience acquired over a lifetime and their knowledge are an asset; suggests that, in the context of intergenerational solidarity, employees over 60 should be encouraged to remain available on the labour market with a view to transmitting their knowledge and experience to successive generations;
9. Calls on the Member States to ensure the availability of affordable childcare and education facilities and to ensure access for self-employed workers to public services and relevant tax and social advantages in the area of childcare;
10. Calls on the Member States to facilitate the possibility for all workers, including self-employed workers and any spouses or partners who participate in their activities, to combine work and care responsibilities, including by speeding up the application of Articles 7 and 8 of Directive 2010/41/EU of 7 July 2010, and by providing workers at their request with flexibility regarding working hours, teleworking and part-time work for the purpose of caring for minors and dependants;
11. Highlights the need to provide further training and retraining opportunities to employees, the self-employed and those moving from employment to self-employment; calls on the Member States, in this connection, to remove obstacles to further training and retraining, and to promote lifelong learning for all;
12. Calls on the Member States to promote and facilitate self-organisation among self-employed persons, especially women, in order to increase their ability to defend their collective interests;
13. Calls on the Member States to guarantee adequate social security also for the most vulnerable groups such as the unemployed, the disabled, single-parent families, young families, the young, the elderly and pensioners; calls also on the Member States to ensure that social services are made more accessible for all members of vulnerable social groups and persons with long-term care needs, particularly in rural areas and disadvantaged regions;
14. Calls on the Member States and the Commission, according to their competences, to take steps to combat all forms of discrimination in the labour market, including that against women, and to adopt social protection measures to ensure that women's pay and welfare entitlements, including pensions, are not lower than those of men doing the same job, to safeguard their maternity entitlements, to take measures to prevent the unfair dismissal of employees during pregnancy and to protect women and men with care responsibilities from unfair dismissal; calls also on the Council to speed up the adoption of the directive concerning the implementation of measures to encourage improvements in the safety and health of pregnant workers, workers who have recently given birth and women who are breastfeeding;
15. Stresses that Directive 2010/41/EU on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity requires the Member States to tackle all obstacles that prevent women and their spouses or partners recognised under national law from benefiting from the social protection to which they are entitled under that law;

16. Calls on the Member States to take effective action in response to cases involving a lack of social protection in small and very small family enterprises for employed family members, including their spouses (partners), as a result of their unclear and informal terms of employment or them being self-employed;
17. Encourages the Member States to take practical steps to combat poverty and social exclusion, by providing an appropriate minimum income and a social security system, taking into account marginalised communities and those at risk of poverty, in accordance with their own national practices, including provisions set out in collective agreements or national legislation;
18. Calls on Member States to step up their efforts to combat undeclared employment and precarious work, including false part-time jobs, and to ensure that all workers enjoy appropriate social protection; deplores, furthermore, the abuse of non-standard employment contracts in order to avoid having to comply with employment and social protection obligations;
19. Calls on the Member States to improve administrative cooperation between the different institutions (labour inspectorates, tax offices, municipal authorities and social security services) at national and EU level, as a means of facilitating the implementation of Union labour law provisions, reducing undeclared work and resolving more effectively the problems caused by disparities between labour market regulatory provisions in the different Member States;
20. Calls on the Commission to review legislation and monitor the implementation and coordination of social security systems, where necessary in respect of the subsidiarity principle, and draws Member States' attention to the fact that EU migrant workers working in another Member State should not be subjected to discriminatory social protection rules; believes that all EU migrant workers should enjoy adequate social security entitlements and cover when working in another Member State; workers posted in connection with the free movement of services must, prior to their posting, be informed by their employer of pay and working conditions in accordance with Directive 96/71/EC;
21. Invites the Commission and the Member States to strike an appropriate balance between labour market security and flexibility, for example through the global implementation of flexicurity principles, and address labour market segmentation by providing adequate social cover for those in transition or employed under temporary or part-time contracts, while at the same time ensuring access to training opportunities; points out that failure to ensure flexicurity would detract from the sustainability of social security systems, the quality of benefits, workforce earnings and productivity, the real economy and social cohesion, and, as a result, would undermine the EU 2020 Strategy for maintaining and increasing employment levels;
22. Calls on the Commission to conduct an EU-wide study into whether, as a result of recent changes made to Member State labour laws with a view to making the labour market more flexible, employees' social security cover has not been diminished and the principle of flexibility with security has not been infringed;
23. Strongly supports the proposed establishment of a scoreboard of key employment and social indicators, which could be a first step in identifying concrete benchmarks;

24. Urges the Commission to include in its proposals, where appropriate, the four targets set in the ILO Decent Work Agenda, and to consider the targets set in the ILO Social Protection Floors Recommendation in the annual growth review, so that all workers in Europe may enjoy social protection;

Social security cover for self-employed workers

25. Stresses that self-employment needs to be recognised as a form of work which helps to create jobs and reduce unemployment, and that the expansion of self-employment should go hand-in-hand with appropriate social protection for the self-employed as defined in the Member States' national legislation;
26. Calls on Member States to facilitate the combination of work and care responsibilities by providing workers with flexibility with regard to working hours and place of work in order to avoid a situation whereby that they have no options for flexibility other than to resort to dependent self-employment;
27. Emphasises the need for more detailed, up-to-date statistics to be made available for the purpose of analysing the economic significance of self-employed workers and the various categories of self-employment; calls also for the inclusion of questions concerning self-employment in the European Union labour force survey;
28. Draws attention to the fact that the absence of a clear national definition of self-employment increases the risk of false self-employment among EU workers and can hamper their access to adequate social security; notes that the different statuses attributed to self-employed workers among the Member States require solutions leading to better coordination of social security for self-employed workers so as not to restrict the free movement of workers;
29. Calls on the Commission to promote exchanges between Member States in order to provide guidance on the different forms of atypical employment and self-employment, so as to assist Member States to properly apply the relevant labour laws and social protection measures to workers so employed; considers it necessary also for Member States to clearly identify false self-employment and sanction employers if such cases are identified and proven; stresses, however, that it should remain the legal responsibility of the host Member State in whose territory the work is carried out to determine employment status;
30. Calls on European social partners, the Commission and the Member States to study the issue of dependent self-employment and find practical solutions thereto, particularly in those sectors where cross-border activities play an important role and among vulnerable groups such as domestic and low-paid workers;
31. Urges Member States to ensure that self-employment does not become a means of preventing workers from benefiting from social and job security or a means for employers to circumvent labour and social security law; requests also that self-employed workers should not be grouped with employed workers, so as to preserve the advantages of self-employment and economic activity of this kind, and to help develop a spirit of entrepreneurship and service quality;
32. Calls on Member States to develop, where necessary, social protection in relation to retirement, disability, maternity/paternity leave and unemployment so that social protection provisions for self-employed workers are better adapted to the needs of those workers;

33. Calls on Member States to promote and support group insurance for occupational accidents and illness; calls on Member States to ensure access to collective and solidarity-based insurance and pension schemes for the self-employed;
34. Calls on Member States to make information available to all citizens regarding their rights to social protection and also to provide appropriate information to those wishing to become self-employed workers on the changes to their social protection and the labour law applicable to them arising from such a change in status, as well as changes in other rights and obligations linked to their economic activity; calls also on the Commission to make information available to the self-employed and mobile workers regarding their rights and obligations in connection with migration, immigration and cross-border work;
35. Calls on the Member States and the Commission to involve social partners, in accordance with national practises, in a process of developing and modernising social protection and to develop the social dialogue at EU and national level; calls also on social partners to place issues linked to the labour rights and social protection of self-employed workers on the agenda, in order to introduce adequate social protection framework provisions for the self-employed, based on reciprocity and the principle of non-discrimination, and analyse if and how self-employed workers should be included in collective bargaining, including specific strategies on how to include the concerns of self-employed workers in cases where national law does not allow for trade union representation of self-employed workers; encourages social partners to exchange good practices among trade unions and professional associations on services provided to the self-employed, fighting bogus self-employment, and organising own-account self-employed workers;
 -
 - ◦
36. Instructs its President to forward this resolution to the Council, the Commission, and the parliaments of the Member States.

P5_TA-PROV(2004)0152

Conciliação entre vida profissional, familiar e privada

Resolução do Parlamento Europeu sobre a conciliação entre vida profissional, familiar e privada (2003/2129(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a sua Resolução de 9 de Junho de 1983 sobre a política da família na Comunidade¹,
- Tendo em conta as conclusões do Conselho e dos ministros encarregados da Família, reunidos em 29 de Setembro de 1989, relativamente às políticas da família²,
- Tendo em conta a recomendação do Conselho de Ministros 92/241/CEE de 31 de Março de 1992, relativa ao acolhimento de crianças³,
- Tendo em conta a Directiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho⁴,
- Tendo em conta a sua Resolução de 14 de Dezembro de 1994 sobre a protecção das famílias e das células familiares no encerramento do Ano Internacional da Família⁵,
- Tendo em conta a Directiva 96/34/CE do Conselho, de 3 de Junho de 1996, relativa ao Acordo-quadro sobre a licença parental celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES⁶,
- Tendo em conta a sua Resolução de 28 de Janeiro de 1999 sobre a protecção da família e da criança⁷,
- Tendo em conta a Resolução do Conselho e dos Ministros do Emprego e da Política Social, reunidos no seio do Conselho de 29 de Junho de 2000, relativa à participação equilibrada das mulheres e dos homens na actividade profissional e na vida familiar⁸,
- Tendo em conta os indicadores sobre a articulação entre vida familiar e profissional, adoptados pelo Conselho Europeu em 2000,
- Tendo em conta o artigo 9º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

¹ JO C 184 de 11.7.1983, p. 116.

² JO C 277 de 31.10.1989, p. 2.

³ JO L 123 de 8.5.1992, p. 16.

⁴ JO L 348 de 28.11.1992, p. 1.

⁵ JO C 18 de 23.1.1995, p. 96.

⁶ JO L 145 de 19.6.1996, p. 4.

⁷ JO C 128 de 7.5.1999, p. 79.

⁸ JO C 218 de 31.7.2000, p. 5.

- Tendo em conta o Relatório conjunto da Comissão e do Conselho "Apoiar as estratégias nacionais para o futuro dos cuidados de saúde e dos cuidados às pessoas idosas", de Março de 2003,
 - Tendo em conta a proclamação do ano de 2004 como Ano Internacional da Família,
 - Tendo em conta que, em 2004, se assinala o 10º aniversário da instituição pela Assembleia Geral das Nações Unidas do "Dia Internacional da Família", anualmente celebrado desde então (15 de Maio);
 - Tendo em conta os artigos 136º, 137º, nº 1, e 141º, nº 3 do Tratado que institui a Comunidade Europeia,
 - Tendo em conta o artigo 163º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades e o parecer da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (A5-0092/2004),
- A. Considerando que um dos objectivos da Comunidade Europeia é a promoção do emprego e a melhoria das condições de vida e de trabalho,
- B. Considerando que a Comunidade Europeia apoia e completa a acção dos Estados-Membros com vista a realizar os objectivos consagrados no artigo 136º do Tratado CE, nomeadamente no domínio da igualdade entre homens e mulheres em matéria de oportunidades no mercado de emprego e de condições de trabalho,
- C. Considerando que, no que se refere ao nº 3 do artigo 141º do Tratado CE, importa proteger os assalariados e as assalariadas que exercem os direitos inerentes à paternidade, à maternidade ou à articulação entre vida profissional e familiar,
- D. Considerando que o Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000, reconheceu que é importante promover a igualdade de oportunidades sob todos os aspectos, designadamente permitindo conciliar mais facilmente a vida profissional com a vida familiar, devendo as medidas previstas contribuir para que a proporção das mulheres na vida activa ultrapasse os 60% em 2010,
- E. Considerando que o Conselho Europeu de Barcelona, de Março de 2002, concluiu que os Estados-Membros deveriam eliminar os obstáculos à participação das mulheres no mercado de trabalho e disponibilizar, até 2010, estruturas de acolhimento para, pelo menos, 90% das crianças com idades compreendidas os três anos e a idade da escolaridade obrigatória e pelo menos 33% das crianças com menos de três anos, os quais devem beneficiar em igual medida tanto as cidades como as zonas rurais,
- F. Considerando o compromisso assumido pelos Estados-Membros no sentido de permitir aos homens e às mulheres conciliarem responsabilidades familiares com responsabilidades profissionais, como previsto no programa de acção de Pequim,
- G. Considerando que ter em conta a articulação das vidas profissional e pessoal contribui para a realização plena dos homens e das mulheres, favorece o nível de actividade das mulheres e, conseqüentemente, o nível de actividade global, e constitui um apoio à taxa

de natalidade,

- H. Considerando que o facto de as empresas prestarem atenção à conciliação entre os diferentes tempos da vida constitui não um custo, mas um investimento útil e pertinente, favorável ao crescimento a longo prazo,
- I. Considerando que as mulheres devem ter a possibilidade de optar por trabalhar, mesmo que tenham filhos, ou por ficar em casa,
- J. Considerando que os direitos das crianças devem constituir um dos eixos fundamentais das políticas da família,
- K. Considerando que, na União Europeia, 17% da população tem menos de 15 anos de idade, 16% mais de 65 anos, que a percentagem de pessoas com deficiência se situa entre os 10% e os 12% da população e que pelo menos 15% das crianças encontra, em diversos graus, dificuldades específicas de aprendizagem (dislexia, dispraxia, discalculia, problemas de atenção),
 - 1. Salienta que a Estratégia Europeia de Emprego e a Estratégia de Lisboa visam aumentar as taxas de emprego de mulheres e de homens, bem como apoiar as alterações sociais necessárias a este fim; convida, para esse efeito, a Comissão a concretizar as linhas directrizes relativas ao emprego, tornando mais compreensíveis os programas de acção relativos à participação no financiamento de medidas activas, adoptadas nos mercados nacionais do trabalho, em prol da igualdade de oportunidades;
 - 2. Recorda que a elaboração de políticas e a adopção de medidas destinadas a permitir a conjugação da vida profissional e da vida familiar representarão igualmente uma contribuição decisiva para a luta contra o problema demográfico com o qual são confrontados os Estados-Membros, na sua maioria;
 - 3. Considera que a política da família deve criar condições para que os pais passem mais tempo com os filhos; uma repartição mais equilibrada entre a vida profissional e os cuidados aos próprios filhos resultariam, em muitos casos, num melhor contacto entre pais e filhos e teria ainda efeitos positivos, promovendo a constituição de famílias e uma maior estabilidade das mesmas; considera ainda que uma redução global do tempo diário de trabalho é a melhor forma de promover a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar;
 - 4. Manifesta a convicção de que a discrepância significativa verificada entre os salários dos homens e das mulheres é não apenas uma das principais causas como também uma das consequências da desigualdade actualmente existente, no que respeita à divisão e à retribuição do trabalho, entre homens e mulheres;
 - 5. Encoraja a Comissão a elaborar, com base nos indicadores relativos à articulação entre a vida profissional e familiar adoptados pelo Conselho Europeu em 2000, um relatório de acompanhamento relativo à situação nos Estados-Membros e nos novos Estados-Membros e ao mesmo tempo encoraja os Estados-Membros a desenvolverem diversas formas de cooperação e redes de troca de boas práticas, a fim de adquirir um conhecimento preciso da situação real;
 - 6. Solicita aos Estados-Membros e aos novos Estados-Membros que reexaminem os

respectivos sistemas nacionais de recolha de dados e os tornem cada vez mais eficientes a fim de que as estatísticas relativas aos novos indicadores adoptados pelo Conselho em 2000 possam ser fornecidas anualmente; solicita igualmente aos Estados-Membros e aos novos Estados-Membros que criem sítios Internet com bases de dados relativas às estruturas de apoio existentes;

7. Encoraja os Estados-Membros e os novos Estados-Membros a procederem a uma análise do impacto das respectivas políticas nas famílias ("family mainstreaming") e simultaneamente exorta-os a separarem o conceito de "gender mainstreaming" (integração da questão da igualdade entre homens e mulheres) do de "family mainstreaming"; convida igualmente a Comissão, a ter em conta, no âmbito da sua Comunicação sobre a Avaliação do Impacto de 2002 (COM(2002) 276), as diversas dimensões e definições da família na identificação do impacto social das medidas propostas;
8. Insta veementemente a Comissão a tomar as medidas necessárias para a elaboração de uma directiva-quadro do Conselho e do Parlamento relativa à conciliação entre vida profissional, familiar e privada a fim de concretizar a resolução *ad hoc* do Conselho de 2000 e as Conclusões do Conselho Europeu de Barcelona;
9. Exorta as instituições comunitárias a alargarem as possibilidades de os seus empregados conjugarem a vida profissional, familiar e pessoal, ao longo de toda a vida, segundo modelos inovadores de horário de trabalho e de organização do tempo de trabalho, tendo em conta que ambos os sexos deverão ter igualdade de oportunidades e de responsabilidades, e insta-os a assegurarem, no mínimo, condições de trabalho para o conjunto do seu pessoal que reflectam plenamente o acervo da União em matéria de política social;
10. Solicita à Comissão a organização de uma conferência anual sobre o tema "Conjugar o trabalho e a vida familiar", com a participação dos parceiros sociais europeus, os Estados-Membros, as ONG e representantes das comissões competentes do Parlamento Europeu, para fazer um balanço dos progressos alcançados e analisar e buscar soluções para problemas relevantes;
11. Recomenda que a Comissão envie esforços de sensibilização no sentido de lançar acções-piloto que permitam a participação equilibrada das mulheres e dos homens na vida profissional e na vida familiar;
12. Insta os Estados-Membros e os novos Estados-Membros a promoverem campanhas de informação e de sensibilização com vista ao progresso das mentalidades no que se refere a uma repartição mais equilibrada das responsabilidades familiares no âmbito dos casais, tanto a nível da população no seu conjunto, como de grupos-alvo específicos;
13. Constata que o agregado familiar também pode criar postos de trabalho qualificados nos domínios da economia doméstica, da educação de crianças e da prestação de cuidados e exorta os Estados-Membros a promoverem a economia doméstica como perfil profissional;
14. Sugere a elaboração, em cada Estado-Membro e em cada novo Estado-Membro, de um guia de informação e de sensibilização destinado aos parceiros sociais, aos dirigentes de empresa, aos directores de recursos humanos, aos assalariados e assalariadas, apresentando exemplos de boas práticas com vista a uma melhor conciliação entre vida

profissional e familiar;

15. Constata que, paralelamente ao apoio aos pais para a guarda dos seus filhos e das pessoas a seu cargo sob a forma de prestações regulares, exonerações ou isenções fiscais, é necessário procurar uma nova via destinada a proporcionar aos pais uma maior liberdade de escolha, nomeadamente sob a forma de ajuda em dinheiro e de vales (cheques guarda-educação, cheques emprego-serviço para o recrutamento dum assalariado em casa, vales de serviço ou "vouchers"); além disso, aqueles que optarem pelo trabalho familiar e a educação das crianças devem beneficiar da mesma protecção social na velhice que os antigos assalariados;
16. Recomenda a adopção de políticas fiscais não-discriminatórias contra a família e que não penalizem os agregados familiares em função da sua dimensão; congratula-se com as políticas já adoptadas com êxito por Estados-Membros e por autoridades regionais e municipais, no âmbito das respectivas competências, com orientações sociais neste sentido e, sem prejuízo do respeito pelo princípio da subsidiariedade, considera que, a haver ponderações discriminatórias nestas políticas fiscais, para-fiscais e tarifárias, estas deverão ser de carácter positivo, a favor da família e do seu carácter integrador e dos agregados familiares de maior dimensão;
17. Sublinha igualmente a necessidade de prever, em todos os Estados-Membros e nos novos Estados-Membros, subsídios específicos, em especial no caso de crianças com deficiência, de famílias numerosas ou de parto múltiplo, e de ajudar as famílias com baixos rendimentos que tenham a seu cargo, no mínimo, três filhos;
18. Constata as necessidades específicas das famílias monoparentais, essencialmente das mulheres, e solicita, pois, aos Estados-Membros e aos novos Estados-Membros que aumentem as ajudas a essas famílias, que assegurem que se leve mais em conta o tempo ocupado com a educação das crianças e que garantam a individualização dos direitos de segurança social;
19. Exorta os Estados-Membros e os países aderentes, no âmbito de uma "auditoria com vista a um mundo do trabalho favorável à família", a incentivarem as empresas a adoptar políticas de pessoal que incluam uma dimensão familiar;
20. Convida os Estados-Membros a considerarem que uma parte das despesas das empresas consagradas aos seus assalariados encarregados de família possa ser assumida pelo Estado, pois, por exemplo, as acções elegíveis para esse abono fiscal poderiam encorajar o trabalho a tempo parcial, a participação da empresa nas despesas com a guarda das crianças, os recrutamentos para substituição em caso de licença de maternidade, de paternidade, parental, etc.;
21. Congratula-se com as Conclusões do Conselho Europeu de Barcelona que comprometem com vigor os Estados-Membros a eliminarem os obstáculos à participação das mulheres no mercado do trabalho e a criarem, até 2010, estruturas de acolhimento para um mínimo de 90% das crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade da escolaridade obrigatória e pelo menos 33% das crianças com menos de três anos; no entanto, sublinha que, para atingir estes objectivos, as autoridades nacionais, regionais ou locais devem aumentar a sua contribuição financeira para a criação e/ou o funcionamento dos serviços de guarda das crianças a preços abordáveis pelos pais e de alta qualidade;

22. Manifesta profunda preocupação quanto à situação familiar e profissional nos novos Estados-Membros, nos quais, as antigas infra-estruturas destinadas à assistência a crianças foram amplamente destruídas;
23. Solicita aos Estados-Membros e aos novos Estados-Membros que encorajem a flexibilidade e a diversidade dos serviços de guarda de crianças, das pessoas idosas e outras pessoas dependentes a fim de aumentar as escolhas e responder às preferências, necessidades e circunstâncias específicas das crianças e dos seus pais (nomeadamente para as crianças com necessidades especiais), incluindo a disponibilidade desses serviços em todas as zonas e regiões dos Estados-Membros e dos novos Estados-Membros;
24. Encoraja igualmente as autoridades nacionais, regionais ou locais, os parceiros sociais, as empresas e outros organismos competentes a facilitarem o desenvolvimento das micro-creches de empresa e interempresas, bem como a favorecerem a flexibilidade dos horários de trabalho para os conciliar com os ritmos escolares (para além das actividades extra-escolares e do acompanhamento dos trabalhos de casa) e os ritmos urbanos (nomeadamente os horários de abertura dos serviços e do comércio, dos transportes, etc.);
25. Recomenda, sem prejuízo do respeito pelo princípio da subsidiariedade, que os Estados-Membros e as autoridades regionais e municipais, no âmbito das respectivas competências, definam e prossigam políticas de habitação e urbanismo “amigas da família” (“family friendly policies”), gerando ambientes urbanos integrados e humanizados, com espaço para a satisfação das necessidades fundamentais de agregados familiares plurigeracionais e em condições propícias à melhor compatibilização da vida escolar ou profissional, pessoal e familiar de todos os seus membros;
26. Exorta os Estados-Membros e os novos Estados-Membros a facilitarem o acesso às licenças parentais remuneradas com uma parte não transferível, respeitando a autonomia de escolha dos pais, a facilitarem igualmente o acesso às outras licenças de longa duração, nomeadamente às interrupções de carreira, bem como às licenças especiais de curta duração (licença para aleitamento e licença por doença de um membro da família), prevendo uma certa flexibilidade na organização das licenças a fim de favorecer o regresso ao emprego das pessoas em inserção;
27. Exorta os Estados-Membros e os novos Estados-Membros a implementarem plenamente a Directiva 75/117/CEE do Conselho, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros no que se refere à aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre os trabalhadores masculinos e femininos¹, para que a decisão relativamente à licença parental e outros períodos de ausência possa ser tomada, nomeadamente, com base na igualdade de remuneração;
28. Apela para que sejam aumentadas as medidas de acompanhamento, de formação e de aperfeiçoamento profissional que visem assegurar a inclusão no mercado de emprego das pessoas em inserção e a reinserção profissional após uma licença parental; neste contexto, deve-se zelar, em particular, por que seja possível fazer uso das ofertas de aperfeiçoamento profissional durante a licença parental;
29. Recorda que a concretização da aprendizagem ao longo de toda a vida profissional, assim como o acesso das mulheres à sociedade da informação, só é possível na medida em que

¹ JO L 45 de 19.2.1975, p. 19.

seja financeiramente viável a concessão de uma licença de formação, quer através de financiamento público, quer com base em acordos concluídos com a entidade patronal;

30. Sublinha igualmente a importância de horários de trabalho flexíveis e do tele-trabalho, quando possível, que permitam aos assalariados e assalariadas respeitar as responsabilidades profissionais e familiares, de educação, mantendo um equilíbrio entre os seus interesses e os dos empregadores;
31. Considera essencial promover um trabalho a tempo parcial de qualidade, tanto para os homens como para as mulheres, mas sublinha que o trabalho a tempo parcial só poderá constituir um meio eficaz de conciliação entre família e emprego e de promoção da igualdade das oportunidades se todos os níveis de qualificação forem susceptíveis de receber propostas de tempo parcial, se as perspectivas de carreira não forem afectadas a longo prazo, se o nível de protecção social fornecido for razoável e o volume de trabalho for exequível;
32. Critica o facto de a assistência às pessoas mais idosas não receber a atenção que merece e solicita com vigor aos Estados-Membros que visem uma oferta suficiente de cuidados de alta qualidade para as pessoas idosas, incluindo apoio domiciliário por pessoal com formação adequada;
33. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, aos governos dos Estados-Membros e dos países em vias de adesão.



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE II – Outras instituições Europeias

**documentos disponibilizáveis em versão digital*

1. Conselho da Europa

- a.** 9th National Report on the implementation of the European Social Charter – Portugal (2014, 154 páginas)
- b.** Family Policy in Council of Europe Member States (2009, 102 páginas)
- c.** Portuguese Report on national and local policies to prevent violence against children (2008, 49 páginas)

2. Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais

- a.** Guardianship for children deprived of parental care A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking (2014, 120 páginas)
- b.** Fundamental rights: key legal and policy developments in 2013 (2014, 72 páginas)
- c.** Fundamental Rights Conference 2010: ensuring justice and protection for all children Brussels, 7-8 December 2010 (2010, 52 páginas)

3. Confederation of Family Organizations in the European Union

- a.** Leave provisions – Policy Position (2014, 6 páginas)
- b.** The role of family-friendly policies for the prevention of child poverty and the realization of child wellbeing (2011, 17 páginas)
- c.** Consultation Document European Commission's Communication on the Rights of the Child (2011-2014) (2010, 6 páginas)
- d.** COFACE Report on National Strategies for Social Inclusion and Social Protection 2008-2010 (2009, 29 páginas)



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



15/05/2014

RAP/RCha/PRT/9(2014)

EUROPEAN SOCIAL CHARTER

9th National Report on the implementation of
the European Social Charter

submitted by

THE GOVERNMENT OF PORTUGAL

(Articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29)

for the period 01/01/2009 – 31/12/2012)

Report registered by the Secretariat on 15 May 2014

CYCLE 2014

REVISED EUROPEAN SOCIAL CHARTER

9th National Report on the implementation of
the revised European Social Charter

submitted by

PORTUGAL

for the period from 1 January 2009 to 31 December 2012

on articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29

9th Report

submitted by the **Government of Portugal**

for the time period from 1 January 2009 until 31 December 2012 (Articles 2, 4, 5,
6, 21, 22, 26, 28 and 29)

in accordance with the provisions of Article C of the revised European Social
Charter and the Article 21 of the European Social Charter,
which the instrument of ratification was deposited on 30 May 2002.

In accordance with Article C of the revised European Social Charter and Article
23 of the European Social Charter copies of this report
have been sent to

the General Confederation of Portuguese Workers
(*Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses*)

the General Union Confederation of the Workers
(*União Geral de Trabalhadores*)

and

the Confederation of the Portuguese Industry
(*Confederação da Indústria Portuguesa*)

Preliminary remarks

Portugal hereby submits its ninth Report that has been prepared in accordance with the reporting system adopted by the Committee of Ministers on 26 March 2008 for the presentation of the national reports concerning their national implementation of the revised European Social Charter.

The Report deals with group 3 (area of right of the work) concerning Articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29, and the period under review is from 1 January 2009 to 31 December 2012.

The ninth Report is a follow-up to earlier reports submitted by Portugal on the national implementation of the obligations laid down in the revised European Social Charter. It does not refer to the individual provisions of the Charter unless either the remarks of the European Committee for Social Rights of the European Social Charter (by way of simplification hereinafter referred to as "Committee"), in particular in the conclusions, give reason for this, or if relevant amendments in the material and legal situation have occurred.

TABLE OF CONTENTS

Article 2	1
Paragraph 1	2
Paragraph 2	6
Paragraph 3	8
Paragraph 4	9
Paragraph 5	13
Paragraph 6	14
Paragraph 7	16
Answers to queries from the European Committee of Social Rights	23
Article 4	29
Paragraph 1	29
Paragraph 2	32
Paragraph 3	36
Paragraph 4	43
Paragraph 5	45
Answers to queries from the European Committee of Social Rights	47
Article 5	51
1.	51
2.	53
Answers to queries from the European Committee of Social Rights	58
Article 6	60
Paragraph 1	60
Paragraph 2	62
Paragraph 3	68

Paragraph 4	71
Answers to queries from the European Committee of Social Rights	76
Article 21	85
1.	85
2.	89
Answers to queries from the European Committee of Social Rights	91
Article 22	105
1.	105
2.	107
Answers to queries from the European Committee of Social Rights	112
Article 26	121
Answers to queries from the European Committee of Social Rights	126
Article 28	128
Answers to queries from the European Committee of Social Rights	134
Article 29	137
Answers to queries from the European Committee of Social Rights	143

T A B L E S

Article 2

Table 1	18
Table 2	18
Table 3	19
Table 4	20
Table 5	20
Table 6	21
Table 7	22

Article 4

Table 8	30
Table 9	31
Table 10	36
Table 11	39
Table 12	40
Table 13	40
Table 14	41
Table 15	46

Article 5

Table 16	52
Table 17	52
Table 18	53

Article 6

Table 19	65
Table 20	67
Table 21	71
Table 22	74

Table 23	74
Table 24	74
Table 25	75
 Article 22	
Table 26	110
 Article 26	
Table 27	123
Table 28	124
Table 29	124
 Article 28	
Table 30	133
 Article 29	
Table 31	141
Table 32	142
Table 33	142

ARTICLE 2 THE RIGHT TO JUST CONDITIONS OF WORK

Introduction to and framework for the 2009 and 2011/2012 labour reforms

During the reference period (1 January 2009 - 31 December 2012), of particular significance in terms of an update to the information provided in the 5th National Report was the revision of the Labour Code (CT) by Law no. 7/2009 of 12 February 2009, as subsequently amended by Laws nos. 105/2009 of 14 September 2009, 53/2011 of 14 October 2011, 23/2012 of 25 June 2012, and 47/2012 of 29 August 2012.

This revision followed the Tripartite Agreement for a New System for Regulating Labour Relations, Employment Policies and Social Protection in Portugal, dated 25 June 2008, in which the Social Partners and the Government together took the view that the main labour-market problems required a reform of the Labour Code approved by Law no. 99/2003 of 27 August 2003, and that this should be structured along five fundamental axes:

1. Increase adaptability in enterprises.
2. Promote regulation by collective bargaining.
3. Rationalise and increase the security of the parties in dismissal proceedings.
4. Strengthen the effective nature of labour legislation.
5. Fight precarity and segmentation, and promote job quality.

"The Social Partners and the Government took the view (...) that the reform of the normative framework governing labour relations and the appropriate recalibration of the active employment and social protection policies enhance one another and are instruments that are indispensable to a new virtuous articulation between economic growth, the improvement of business competitiveness, the increase in productivity, the improvement of employability, the development of the quality of employment, the reduction of unequal opportunities, the improvement of labour relations, and the more equitable sharing of the results of economic progress.

A more effective normative framework requires that the legislative acquis comprising the Labour Code and its Regulations be integrated and reformed in such a way as to stabilise a new articulation between a law that is simpler, more accessible to its users, reduces uncertainty and promotes trust between social interlocutors at every level, and a development of the negotiated regulation of the change in labour relations."

The post-2009 amendments to the Labour Code followed the Tripartite Agreement for Competitiveness and Employment dated 22 March 2011, and the Commitment to Growth, Competitiveness and Employment dated 18 January 2012.

This labour-legislation reform took place within the framework of the budgetary consolidation process implemented in the wake of the commitments derived from the May 2011 Memorandum of Understanding between the Portuguese authorities and the European Commission, the International Monetary Fund and the European Central Bank, which also provided for a “package of measures” designed to strengthen the potential for economic growth and job creation. These measures addressed important aspects of the country’s labour legislation, particularly the organisation of working time, dismissals, and collective bargaining.

§ 1) Length of the working day/week

1.1 Regime regulated by the Labour Code

The changes brought in by the latest reform did not entail increasing the normal working day or week, but rather sought to ensure that enterprises can manage working time more flexibly, using the adaptability, hour bank, and concentrated working hours regimes.

Article 203(1) of the revised Labour Code (CT rev.) says that the “normal” (standard) working period – i.e. the time a worker undertakes to work, measured in the number of hours per day and per week (Article 198, CT rev.) – cannot exceed eight hours a day and forty hours a week.

These maximum limits can be reduced by collective labour regulation instruments (IRCTs), but this cannot lead to a reduction in workers’ pay (Article 203[4], CT rev.).

Without prejudice to cases in which an IRCT provides otherwise, the normal working period can be increased by up to four hours a day for workers who work solely on days when most of the enterprise or establishment’s staff are taking their weekly rest (Article 203[2], CT rev.).

There are, however, exceptions to the maximum limits on normal working periods (see Article 210[1], CT rev.) in situations in which this is expressly permitted by the Labour Code, or when an IRCT allows it. In these cases the work must be markedly intermittent or involve simple presence; or it must be effectively impossible to subject the normal working period to those limits – a possibility that only applies to employers that are not-for-profit or are closely linked to the public interest. In any case, if the employer engages in industrial activities, the normal weekly period cannot exceed an average of forty hours calculated for the reference period as a whole.

Although the revised Labour Code is systematised in a new way, these provisions correspond to those that already existed in the previous Labour Code approved by Law no. 99/2003 of 27 August 2003.

The situations expressly provided for in the Code, as referred to above, concern the adaptability, hour bank, and concentrated working hours regimes. These are currently configured as follows:

1. Adaptability through collective regulation

IRCTs can define the normal working period in average terms. In this case the daily limit imposed by Article 203(1) can be increased by four hours and the working week can rise to up to sixty hours, albeit it cannot exceed an average of fifty hours over a two-month period (Article 204[1] and [2], CT rev.).

2. Individual adaptability

An employer and an individual worker can also agree that the normal period should be defined in average terms. They can increase the normal working day by up to two hours, and the working week to a maximum of fifty hours (see Article 205[1] and [2], CT rev.).

3. Group adaptability

Article 206(1) of the revised labour Code says that when a collective labour regulation instrument institutes the adaptability regime provided for in Article 204, it can also allow the employer to apply that regime to all the workers in a given team, section or economic unit, if at least 60% of the staff therein are covered by the IRCT in question.

The IRCT can also say that the regime will continue to be applicable for as long as the workers covered by it in the team, section or economic unit number 60% or more of the total.

Under Article 206(2), if an employer's proposal¹ is accepted by at least 75% of the workers in a given team, section or economic unit, the employer can apply the regime to all the staff in that organisational structure.

- Reference period / adaptability -

Under an adaptability regime, the average length of time to be worked is determined with reference to the period agreed in the applicable IRCT, which cannot exceed 12 months. If the IRCT does not stipulate it, the period is 4 months (Article 207[1], CT rev.).

However, this can be increased to 6 months in the case of:

- a) Workers who are members of the employer's family.
- b) Workers who occupy a board director's or senior management post, or who have the power to take autonomous decisions.
- c) Activities characterised by long distances between the place of work and the worker's place of residence, or between different places of work.

¹ See Article 205(4), CT.

d) Activities involving the permanent security and surveillance of persons or goods – i.e. work as a guard or caretaker, or for a security or surveillance enterprise.

e) Activities characterised by the need to ensure continuous service or production – i.e.:

i) The provision of reception, treatment or care services by a hospital or similar establishment, including the work of trainee doctors, or by a residential institution or prison.

ii) Ports and airports.

iii) The press, radio, television, cinema production, the post office, telecommunications, ambulance services, fire brigades, or civil protection services.

iv) The production, transport or distribution of gas, water or electricity, refuse collection, or incineration facilities.

v) Industries whose working process cannot be interrupted, on technical grounds.

vi) Research and development.

vii) Agriculture.

viii) Passenger transport by a regular urban transport service.

f) A foreseeable surge in activity, particularly in agriculture, tourism, and postal services.

g) Rail transport staff who work intermittently aboard trains, or whose task is to ensure the continuity and regularity of rail traffic.

h) Chance, or *force majeure*.

i) Accidents, or an imminent risk thereof.

4. Hour bank through collective regulation

IRCTs can institute an hour bank regime, under which the normal working period can be increased by up to four hours a day and to a maximum of sixty hours a week, with the increases limited to two hundred hours a year (see Article 208[1]², CT rev.).

IRCTs can waive this annual limit if the hour bank regime is used to avoid reductions in the number of workers, but for no more than 12 months (see Article 208[3], CT rev.).

IRCTs that introduce an hour bank must regulate:

a) The compensation for the additional work, which must take at least one of the following forms:

i) An equivalent reduction in working hours at another time.

ii) An increase in the length of annual holidays.

iii) Payment in cash.

² Article 208 was amended by Law no. 23/2012 of 25 June 2012, with entry into force on 1 August 2012.

b) The amount of advance notice the employer must give the worker when he/she needs to work.

c) The period within which any compensatory reduction in working hours must be given – the choice within this period is made by the worker, or if he/she doesn't choose, by the employer – and the advance notice of the use thereof that one party must give to the other.

5. Individual hour bank

The hour bank regime can also be instituted by agreement between an employer and an individual worker, when the normal working period can be increased by up to 2 hours a day, to a maximum of 50 hours a week, with the total limited to at most 150 hours a year (see Article 208A³, CT rev.).

The agreement must regulate:

a) The compensation for additional work, which must take at least one of the following forms:

- i) An equivalent reduction in working hours at another time.
- ii) An increase in the length of annual holidays.
- iii) Payment in cash.

b) The amount of advance notice the employer must give the worker when he/she needs to work;

c) The period within which any compensatory reduction in working hours must be given – the choice within this period is made by the worker, or if he/she doesn't choose, by the employer – and the advance notice of the use thereof that one party must give to the other.

6. Group hour bank

Article 208-B(1)⁴ of the revised Labour Code says that when an IRCT institutes the hour bank regime provided for in Article 208, it can also allow the employer to apply that regime to all the workers in a given team, section or economic unit, if at least 60% of the staff therein are covered by the IRCT in question. The IRCT can also say that the regime will continue to be applicable for as long as the workers covered by it in the team, section or economic unit number at least the percentage of the total stipulated by the IRCT itself.

Under Article 208(2) of the revised Labour Code, if an employer's proposal⁵ is accepted by at least 75% of the workers in a given team, section or economic unit, the employer can apply the same hour bank regime to all the staff in that organisational structure.

³ Text added by Law no. 23/2012 of 25 June 2012, with entry into force on 1 August 2012.

⁴ Text added by Law no. 23/2012 of 25 June 2012, with entry into force on 1 August 2012.

⁵ See Article 205(4) of the Labour Code.

- Concentrated working hours regime -

Article 209(1) of the revised Labour Code says that the normal daily working period can be increased by up to four hours:

a) By agreement between an employer and an individual worker, or by IRCT, in such a way as to concentrate the normal weekly working period into at most four working days.

b) By IRCT, in order to create a work schedule that contains at most three consecutive days of work followed by at least two days of rest, while respecting the normal weekly working period on an average basis within each 45-day reference period.

Workers who are subject to a concentrated work schedule cannot be covered by the adaptability regime at the same time (see Article 209[2]).

Analysis of a sample composed of 95 collective labour agreements showed that 33 of them established normal working periods below the standard ones provided for by law, with a range of between 20⁶ and 39 hours a week, while the normal working day varied between 6 and 7.5 hours.

1.2 Public sector employment regime

The regulations governing the working times of public-sector staff with appointments on the one hand and labour contracts on the other have different normative sources (Executive Law no. 259/98 of 18 August 1998 for staff with appointments; the Regime governing Labour Contracts for Public Functions (RCTFP) for workers with contracts), but there are no significant differences between them.

The normal working period cannot exceed 7 per day or 35 hours per week (Article 126, RCTFP; Articles 7 and 8 of Executive Law no. 259/98). The working day must be interrupted by a rest period of between 1 (minimum) and 2 (maximum) hours; and no more than 5 hours can be worked consecutively⁷ (Articles 136 and 137, RCTFP; Article 13, Executive Law no. 259/98).

§ 2) Paid public holidays

2.1 Regime regulated by the Labour Code

The revised Labour Code provides for 9 mandatory (Article 234[1]⁸) and 2 optional (Article 235[1]) public holidays⁹.

⁶ Plus an additional 4 hours a month.

⁷ These limits can be altered by IRCTs in the case of workers recruited under labour contracts.

⁸ The text of paragraph (1) resulted from Law no. 23/2012 of 25 June 2012, with entry into force on 1 August 2012.

⁹ The amendment to Article 234(1) resulted in the abolition of four public holidays – Corpus Christi, 5 October, 1 November, and 1 December – with effect from 1 January 2013.

Under Article 236(1) of the revised Labour Code, all activities that are not permitted on Sundays must also be closed or suspended on mandatory public holidays. When staff do work, they are entitled to be paid at the rate applicable to public holidays, and the employer cannot compensate for it with overtime (see Article 269[1] CT rev.).

Staff who do normal work on public holidays at enterprises that are not required to close or suspend operations on those days are entitled to compensatory rest equal to half the hours so worked, or to a 50% pay increase for those hours, with the choice between the two formats pertaining to the employer (Article 269[2]¹⁰).

Analysis of a sample composed of 95 collective labour agreements revealed that 25 of them stipulated a pay increase for working on public holidays greater (between 125% and 300%) than that laid down in the version of the Labour Code that preceded Law no. 23/2012 of 25 June 2012.

It should be noted that, of the collective labour agreements published after the entry into force of Law no. 23/2012 of 25 June 2012, only one provides for an increase in pay for work done on mandatory public holidays greater (100%) than the 50% established by the new Law.

2.2 Public sector employment regime

Law no. 66/2012 of 31 December subjected all (both appointed and contracted) workers who exercise functions in the public sector to the public holiday regime provided for in the Labour Code.

Articles 234 and 235 of the Labour Code say that there are mandatory public holidays, and optional ones.

The mandatory ones are set out in Article 234, as amended by Law no. 23/2012 of 25 June 2012: 1 January, Easter Friday, Easter Sunday, 25 April, 1 May, 10 June, 15 August, 8 December, and 25 December.

Article 235 says that collective labour regulation instruments (applicable only to workers recruited under labour contracts) and Council of Ministers Resolutions (a CMR would theoretically apply to all workers) can stipulate that Mardi Gras and each municipality's specific local holiday can be public holidays.

The following public holidays were abolished in 2012: Corpus Christi, 5 October, 1 November, and 1 December. In addition, since the same year, no optional public holidays have actually been observed.

Workers continue to enjoy the right to be paid on public holidays on which they do not work.

¹⁰ The text of paragraph (2) resulted from Law no. 23/2012 of 25 June 2012, with entry into force on 1 August 2012.

§ 3) Annual holidays with pay

3.1 Regime regulated by the Labour Code

The minimum annual holiday period remains 22 working days (Article 238[1], CT rev.).

Workers are paid during their annual holidays. Each worker is also entitled to additional holiday pay equal to his/her basic pay, plus other remuneratory benefits that represent compensation for the specific way in which he/she performs his/her work, for the length of time equal to the minimum duration of his/her holidays (Article 264[2],¹¹ CT rev.).

Employers must pay the additional holiday month before the worker's actual holidays begin, with proportional payments if the holidays are split up into smaller periods, unless the parties agree otherwise in writing (Article 264[3]).

Unlike the earlier version of the Labour Code (the one approved by Law no. 99/2003 of 27 August 2003), the revised Code currently makes no provision for mechanisms that would increase the length of a worker's annual holidays – e.g. on the basis of the his/her age, lack of absences, and so on.

Analysis of a sample composed of 95 collective labour agreements showed that 27 stipulate a minimum length of holidays above that provided for by law, with totals varying between 23 and 30 days.

These increased holiday periods are subject to certain conditions, such as a worker's attendance record, age, number of years with the enterprise, if he/she takes the majority of his/her holidays outside the most commonly requested time of year, shift working, and performance evaluations, as well as a combination of the above.

3.2 Public sector employment regime

Since the entry into force of Law no. 66/2012 of 31 December, there has been a single annual holiday regime for both Public Administration staff with labour contracts and those with appointments (it used to be set out in the RCTFP for workers recruited under labour contracts, and in Executive Law no. 100/99 of 31 March 1999 for appointed staff). There is only one exception – appointed staff can take an extra 5 working days of holiday if they take all of their allowance for a given year between 1 January and 30 April or between 1 November and 31 December.

Apart from this exception, staff are entitled to between 25 and 31 working days of paid annual holidays – newly recruited workers begin with 25, and this

¹¹ The text of paragraph (2) resulted from Law no. 23/2012 of 25 June 2012, with entry into force on 1 August 2012.

increases for each 10-year “module” of the person’s age and length of public service.

§ 4) Hazardous or unhealthy occupations

4.1 Regime regulated by the Labour Code

Where doing away with risks in hazardous or unhealthy activities is concerned, we would note that the health and safety issues that used to be covered by the Labour Code approved by Law no. 99/2003 of 27 August and by the respective regulations (Law no. 35/2004 of 29 July 2004) are now addressed in the Labour Code approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009 (as amended by Laws nos. 105/2009 of 14 September 2009, 53/2011 of 14 October 2011, 23/2012 of 25 June 2012, and 47/2012 of 29 August 2012), and in Law no. 102/2009 of 10 September 2009. The latter regulated the legal regime governing the promotion of health and safety at work and the prevention of work-related accidents and illnesses, as provided for in Article 284 of the Labour Code, and was itself subsequently amended with regard to prevention by Law no. 42/2012 of 28 August 2012.

As such:

Article 15 of Law no. 102/2009 of 10 September (all references from here until the end of section 4.1 are to this Law) lists employers’ general obligations, as follows:

- Employers must ensure that workers enjoy healthy and safe conditions in every aspect of their work (paragraph [1]).
- Employers must continuously and permanently make every effort to conduct their activities under conditions that are healthy and safe for workers, in the light of the following general principles as regards prevention (paragraph [2]):
 - Identify the foreseeable risks in all the enterprise, establishment, department or service’s activities, in the design or construction of work facilities, places and processes, and in the choice of equipment, substances and products, all with a view to eliminating those risks, or when this is not viable, reducing their effects (subparagraph [a]).
 - Integrate the assessment of risks to workers’ health and safety into all of the enterprise, establishment, department or service’s activities, with the duty to take the appropriate protection measures (subparagraph [b]).
 - Fight the risks at source, in such a way as to eliminate or reduce exposure and increase levels of protection (subparagraph [c]).
 - Ensure in workplaces that exposures to chemical, physical and biological agents and psychosocial risk factors do not constitute risks to workers’ health and safety (subparagraph [d]).

- Adapt the work to the man/woman, especially with regard to the design of work stations, the choice of work equipment, and working and production methods, particularly with a view to attenuating monotonous and repetitive work and reducing psychosocial risks (subparagraph [e]).
 - Adapt to the state of the art in technical terms, and to new work organisation formats (subparagraph [f]).
 - Replace that which is dangerous with that which poses no danger or is less dangerous (subparagraph [g]).
 - Prioritise collective protection measures over individual ones (subparagraph [h]).
 - Draw up and disseminate instructions that are understandable and appropriate to workers' activities (subparagraph [i]).
- Without prejudice to the rest of an employer's obligations, the preventative measures it implements must be preceded by, and reflect the results of, the risk assessments associated with the various phases of the production process, including preparatory, maintenance and repair activities, in such a way as to result in effective levels of protection of workers' health and safety (paragraph [3]).
 - Whenever tasks are entrusted to a worker, his/her knowledge, skills and aptitudes in the health and safety field must be taken into consideration, and the employer is responsible for providing the information and training needed to undertake the activity under safe and healthy conditions (paragraph [4]).
 - Whenever it is necessary to access high-risk areas, the employer must only allow workers with the appropriate skills and aptitudes and training to do so, and then only for the minimum amount of time necessary (paragraph [5]).
 - Employers must take measures and give instructions that enable workers to stop working or immediately move away from their workplace in cases of serious and imminent danger that cannot be avoided by technical means, without the possibility of restarting work for as long as the danger continues to exist, except in exceptional cases and with the appropriate protection (paragraph [6]).
 - When they organise means of prevention, employers must not only take workers into account, but also third parties who are capable of being affected by the risks entailed in the work, both inside and outside the facilities (paragraph [7]).
 - Employers must ensure that workers' health is monitored in the light of the risks to which they are potentially exposed in the workplace (paragraph [8]).
 - With regard to first aid, fire-fighting and evacuation, employers must establish the measures that are to be taken and identify the workers who are responsible for implementing them. They must also ensure the necessary contacts with the outside entities with the competence to undertake both those operations and emergency medical operations (paragraph [9]).
 - When implementing preventative measures, employers must organise appropriate services either in-house or outside the enterprise,

establishment, department or service, mobilising the necessary resources, particularly in the technical prevention, training and information fields, together with the protection equipment whose use may become necessary (paragraph [10]).

- The health and safety at work rules which the law or collective agreements impose at an enterprise, establishment, department or service must also be complied with by the employer it/him/herself (paragraph [11]).
- Employers must pay for the costs of organising and operating the health and safety at work service and of other preventative measures, including examinations, exposure assessments, tests and other occupational risk and health monitoring actions, without imposing any financial charges on workers (paragraph [12]).
- For the purposes of Article 15, independent workers are considered equivalent to employers, *mutatis mutandis* (paragraph [13]).

Under Article 15(14), breach of the provisions of paragraphs (1) to (12) of the same Article constitutes a very serious administrative offence.

In addition to the provisions of Article 15(14), employers whose conduct helps give rise to a dangerous situation may also be civilly liable (Article 15[15]).

It should also be noted that employers must write to their workers' health and safety representatives at least twice a year in advance or in a timely manner, asking them for a formal opinion on certain matters, such as the assessment of risks to health and safety at work, including those regarding workers who are subject to special risks. If there are no such representatives, the employer must write to workers themselves (introduction to Article 18[1]).

On the question of the scope of and requirement for an in-house health and safety at work service, employers must create such a service or department dedicated solely to the workers for whose health and safety they are responsible in the following cases (Article 78(1) and [3]):

- Establishments with at least 400 workers (subparagraph [a]).
- Sets of establishments within 50 km of the one with the largest number of workers, when the set including the largest one has at least 400 workers (subparagraph [b]).
- Establishments or sets of establishments that engage in activities which Article 79 defines as high-risk and to which at least 30 workers are exposed (subparagraph [c]).

Article 79 says that the following are deemed high-risk for the purposes of the same Law:

- Construction, excavation, earth-moving works or works involving tunnels, with risks of falling or burial, demolitions, and interventions on railways or roads when traffic is not halted (subparagraph [a]).
- Activities of extractive industries (subparagraph [b]).
- Hyperbaric work (subparagraph [c]).

- Activities involving the use or storage of dangerous chemical products that are capable of causing serious accidents (subparagraph [d]).
- The manufacture, transport or use of explosives and pyrotechnics (subparagraph [e]).
- Activities of the iron and shipbuilding industries (subparagraph [f]).
- Activities involving contact with medium and high voltage electrical currents (subparagraph [g]).
- The production and transport of compressed, liquefied or dissolved gases, or significant use thereof (subparagraph [h]).
- Activities that imply exposure to ionising radiations (subparagraph [i]).
- Activities that imply exposure to agents that are carcinogenic, mutagenic, or toxic for reproduction (subparagraph [j]).
- Activities that imply exposure to group 3 or 4 biological agents (subparagraph [l]).
- Work that involves exposure to silica (subparagraph [m]).

Employers must also arrange for health examinations that are suited to demonstrating and assessing each worker's physical and psychological aptitude for his/her work, as well as the repercussions which both that work and the conditions under which it is done have for his/her health (Article 108[1]). Health check-ups must be performed by a doctor who fulfils the requisites set out in Article 103 (Article 108[2]).

In addition, and without prejudice to the provisions of special legislation, the following health examinations must be performed (Article 108[3]):

- Admission examinations, before the worker begins work, or in the next 15 days if the urgency of the admission justifies it (subparagraph [a]).
- Periodical examinations, which must be annual for minors and workers over the age of 50, and every two years for other staff (subparagraph [b]).
- Occasional examinations, whenever there are substantial changes in the material elements of the work that may have damaging repercussions for the worker's health, and in cases in which a worker returns to work after an absence of more than 30 days caused by an illness or accident (subparagraph [c]).

In the light of the state of the worker's health and the results of the efforts to prevent occupational risks in the enterprise, the occupational health doctor can increase or reduce the time between exams provided for in Article 108(3); he/she must also take account of the result of any examinations which the worker has undergone and are still current, and must cooperate with the worker's GP as necessary (both Article 108[4]).

Article 108(6) makes it a serious administrative offence to breach the provisions of Article 108(1) or (3), or to use the services of a doctor who is not qualified in accordance with Article 103, when it is the employer that is responsible for that use.

The working hours and protection of night workers are addressed in Paragraph 7.

Lastly, we would note that in addition to the general legislation on the prevention of work-related accidents and illnesses, there is also some specific legislation on the matter.

4.2 Public sector employment regime

Workers (under both labour contracts and appointments) who engage in dangerous or unhealthy activities are not entitled to extra annual holidays or shorter working hours.

However, we can point to a number of norms in the Regime governing Labour Contracts for Public Functions e Regime (RCTFP) that possess a programmatic nature or impose certain requirements on employers:

- Under Article 118(e), breaks and interruptions for health and safety at work reasons are deemed working time.
- Article 124 requires employers to organise work at a pace that both bears health and safety requirements in mind and attenuates health and safety needs.
- Article 134 requires public-sector employers to attach priority to the requirements of workers' health and safety when they design work schedules.
- Article 151 requires that shift workers receive a level of health and safety protection that is appropriate to the nature of the work they do.
- Article 155 precludes night workers whose activities imply special risks or significant physical or mental strain from working more than 7 out of any 24 hours.
- Article 156 says that night workers must be given periodic medical examinations that are both free and confidential.

§ 5) Mandatory weekly rest

5.1 Regime regulated by the Labour Code

Article 232 of the revised Labour Code says that workers are entitled to a mandatory rest day each week, which as a rule is a Sunday.

This is only not the case when staff work:

- a) In enterprises or sectors thereof that are dispensed from closing or suspending operations on one complete day each week, or are required to do so on a day other than Sundays.
- b) In enterprises or sectors thereof whose operations cannot be interrupted.
- c) In activities that have to take place on other workers' rest days.
- d) In security or cleaning activities.

e) At expositions or fairs.

We would note that collective labour regulation instruments (IRCTs) and labour contracts can provide for a complementary weekly rest period, which can be continuous or not, every week of the year.

Analysis of a sample composed of 95 collective labour agreements shows that 47 allow the mandatory rest period to be taken other than on Sundays.

5.2 Public sector employment regime

Weekly rest is addressed in Articles 166 and 167 of the RCTFP (for staff with labour contracts) and in Article 9 of Executive Law no. 259/98 of 18 August 1998 (for staff with appointments), albeit in both cases as a rule the working week is 5 days and workers are entitled to one weekly rest day and one complementary rest day, which must be Sunday and Saturday respectively.

The regimes are not exactly the same when it comes to the list of exceptions, with regard to which the RCTFP is peremptory, whereas Executive Law no. 259/98 adopts a typically open solution. Besides this, under the contractual regime (but not the appointment one) it is possible for the complementary rest day not to fall immediately before or after the mandatory one, in which case the latter is extended by 11 hours, which is the length of the daily rest period.

§ 6) Information on important aspects of the labour contract and work in general

6.1 Regime regulated by the Labour Code

Article 106 of the revised Labour Code requires employers to give workers information about important aspects of the labour contract and about their work in general.

Under Article 106(3)¹², this information must at least include the following:

- a) The employer's identity; in the case of a company, the existence of any coalition of companies, cross-shareholdings or dominant or group relationships; and the employer's registered office or domicile.
- b) The place of work, or if there is no fixed or predominant place, the mention that work will be done in various locations.
- c) The worker's professional category, or a summary description of his/her functions.
- d) The date on which the contract is entered into, and that on which the worker starts work.
- e) In the case of a term contract, its expected term or duration.

¹² The text of Article 106(3)(m) resulted from Law no. 23/2012 of 25 June 2012, with entry into force on 1 August 2012.

- f) The length of the worker's annual holidays, or the criteria used to determine it.
- g) The prior notification times the employer must give the worker when terminating the contract, or the criteria for determining them.
- h) The amount of remuneration and the intervals at which it is paid.
- i) The normal daily and weekly working periods, specifying cases in which they are defined as averages.
- j) The number of the insurance policy for work-related accidents, and details of the insurer.
- l) The applicable collective labour regulation instrument, if there is one.
- m) Details of the labour compensation fund or equivalent mechanism, as and when required by specific legislation.

The information on the items referred to in subparagraphs (f) to (i) can be replaced by referencing the pertinent legal provisions, clauses in the applicable IRCT, or rules in the enterprise's in-house regulations.

This body of information must be given in writing in one or more documents signed by the employer. In cases in which there is more than one document, one of them must contain the items referred to in subparagraphs (a) to (d), (h) and (i) (see Article 107[1] and [2], CT rev.).

The employer is considered to have fulfilled this duty when the information is contained in the written labour contract or promissory labour contract itself.

The relevant documents must be given to the worker within 60 days of the beginning of the contract, or by its end if it is terminated before that.

6.2 Public sector employment regime

There is no legal obligation to tell appointed staff the essential content of their labour relationship (it is publicly available in the relevant legislation).

In the case of workers with labour contracts, the right to information about the terms and conditions governing the contract is set out in Articles 67 *et seq.* of the RCTFP, and this information must be provided within at most 60 days.

The information that must be made available is essentially as follows:

- a) Elements identifying the contract.
- b) The place of work, and the public-sector employer's registered office or location.
- c) The worker's professional category and a summary characterisation of its contents.
- d) The date on which the contract is entered into, and that on which the worker starts work.
- e) In the case of an event-limited term contract, its expected term or duration.
- f) The length of the worker's annual holidays, or if it is not possible to know this, the criteria used to calculate it.

- g) The prior notification times the public-sector employer must give the worker when terminating the contract, or if it is not possible to know them, the criteria for determining them.
- h) The amount of the remuneration.
- i) The normal daily and weekly working periods, specifying cases in which they are defined as averages.
- j) The applicable collective labour regulation instrument, if there is one.

§ 7) Protection of night workers

7.1 Regime regulated by the Labour Code

Article 225 of the revised Labour Code says that employer must arrange for night workers to be given free, confidential examinations designed to assess their state of health before they are assigned to night work, and at regular intervals of at most one year thereafter.

Employers must also evaluate the risks inherent in night workers' activities. In doing so they must take account of a number of factors, including the worker's physical and psychological state. This evaluation must be conducted before the worker starts work and every six months thereafter.

The Law expressly says that the health and safety protection applicable to shift workers also applies to all night workers (see Article 222 *ex vi* Article 225[4], both CT rev.). This means that employers must organise health and safety at work activities in such a way that night workers receive a level of protection which is appropriate to the work they do; and that they must also ensure that the protection and prevention resources dedicated to the health and safety of night workers are both equivalent to those applicable to other workers, and available at all times.

Whenever possible, employers must also ensure that workers who suffer from health problems linked to doing night work are reassigned to daytime work (see Article 225[5]).

It should also be pointed out that Article 224(4) of the revised Labour Code says that night workers must not work for more than 8 hours in a 24-hour period in which they do night work entailing the following activities, which imply special risks or significant physical or mental strain:

- a) Activities that are monotonous, repetitive, undertaken at a predetermined work-rate, or isolated.
- b) Construction, demolition, excavation or earth-moving works, or interventions in/on tunnels, railways or roads when traffic is not halted, or with a risk of falling from a height or being buried.
- c) Extractive industrial activities.
- d) The manufacture, transport or use of explosives and pyrotechnics.
- e) Activities involving contact with medium and high voltage electrical currents.

- f) The production or transport of compressed, liquefied or dissolved gases, or significant use thereof.
- g) Activities whose risk assessment shows them to be particularly wearing, dangerous, unhealthy, or toxic.

This provision is not applicable when overtime work is needed for reasons of *force majeure*, or to repair or remedy a situation that is due to an accident or the risk of an imminent accident and is seriously damaging to the enterprise or its viability; nor does it apply when the activity is characterised by the need to ensure that production or a department or service operates continuously, on condition that a collective labour agreement entitles the worker involved to an equivalent period of compensatory rest.

Article 223(1) of the revised Labour Code defines night work as that done during a period which can last for a minimum of 7 and a maximum of 11 hours, and which must include the interval between midnight and five a.m.

We should note that the exact period classified as night-time can be defined by an IRCT, but that otherwise it runs from ten p.m. on one day to seven a.m. the next (see Article 223[2]).

Night workers are all those who do at least three hours of normal night work each day, or who work three hours a night calculated on an annual basis. IRCTs can also change this definition (see Article 224[1]).

7.2 Public sector employment regime

Although the regime governing night work has different normative sources for workers with labour contracts and those with appointments, the rules are actually the same with regard to both what is classified as night-time, and night workers' pay.

Night work is that done between ten p.m. on one day to seven a.m. the next. We should point out that in the case of appointed staff, this definition results from an amendment made by Law no. 66/2012 (the period previously went from eight p.m. to seven a.m.). All workers receive a 25% pay bonus for doing night work.

Quantitative data

The following table gives a breakdown of the number of labour inspectors who were available to control the legal provisions regarding the right to appropriate working conditions in the workplace, during the reference period.

Table 1

Variation in the no. of serving labour inspectors, 2009/2012

Year		2009	2010	2011	2012*
No. of serving labour inspectors	Men	103	121	130	126
	Women	150	263	274	265
	Total	253	384	404	391

Source: ACT

* Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

The next table shows the extent of these inspectors' work, in terms of: the number of establishments that were subject to at least one inspection of one or more aspects of the labour law; the total number of visits for this purpose; and the number of workers employed at the inspected establishments.

Table 2

Establishments visited, inspection visits, and workers covered, 2009/2012

Year	2009	2010	2011	2012**
Establishments visited *	81,213	84,546	80,159	37,398
Inspection visits	81,213	84,546	90,758	54,922
Workers covered	654,985	705,936	609,343	499,200

Source: ACT

* All economic activities.

** Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

Duration of work, paid public holidays, weekly rest

During the reference period and in these fields, the results of the labour inspectors' interventions in workplaces are given in Table 3. The Table shows

infractions that led to proceedings which in turn resulted in pecuniary sanctions for employers under the Labour Code.

Table 3

Infractions linked to the organisation of working times that were the object of sanctions, 2009/2012

Subject/Year	2009	2010	2011	2012**
Duration and organisation of working time	1,389	2,326	2,143	1,659
Accessible record of working times	*	1,938	1,794	1,330
Content of record of working times	*	224	192	171
Record of workers who work outside the enterprise	*	*	7	2
Maximum normal working hours limits	*	65	75	55
Other	-	99	75	101
Work schedule	1,530	2,110	1,643	1,084
Rest break	*	46	48	46
Daily rest	*	77	54	40
Mandatory items on written work schedule	*	872	672	467
Worker identification	*	30	45	28
Display of written work schedule	*	820	603	440
Submission of copy of work schedule to ACT	*	178	141	-
Other	-	87	80	63
Part-time work	*	*	1	1
Shift work	*	72	77	75
Intermittent work	*	*	0	0
Night work	*	*	0	0
Overtime work	*	446	393	246
Overtime limits	*	71	79	43
Overtime records	251	258	231	155
Express mention of grounds for overtime	*	64	60	39
Other	-	53	23	9
Weekly rest	*	35	44	28
Telework	*	*	1	0
Control of working and rest conditions in the road transport sector	1,062	1,032	721	421

Source: ACT

* Information not available separately.

** Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

Annual holiday period

The minimum period of 22 working days of annual holidays must be scheduled by April each year and be displayed in the form of a chart in workplaces. The following table shows the number of notified infractions with regard to this obligation. When holidays are not taken, or are taken but not paid, labour inspectors calculate the amounts in question and require employers to pay them.

Table 4

Infractions linked to breaches of the right to annual holidays with pay that were the object of sanctions, 2009/2012

Year	2009	2010	2011	2012***
Annual holidays	190*	175	183	225
Extra holiday month of pay	**	55	87	118

Source: ACT

*Overall data for all holiday-related issues. Information not available separately.

** Information not available separately.

*** Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

The following table sets out the amount of pay involved in cases of breaches of the right to paid holidays.

Table 5

Overdue pay due to breaches of the right to annual holidays with pay, 2009/2012

Year	2009	2010	2011	2012*
Holiday pay	€94,670	€203,111	€363,980	€129,657.59
Extra holiday month	€685,674	€1,572,668	€1,708,826	€2,207,383.16

Source: ACT

* Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

Eliminating risks linked to dangerous or unhealthy occupations

As a result and/or development of the transposition of Directive no. 89/391/EEC into Portuguese law, the Labour Code imposes a range of obligations linked to the management of health and safety at work. They involve the latter's planning, the organisation of preventative activities, and the collection, treatment and dissemination of data resulting from those activities. The first line of the next table shows the number of infractions in this field that were the object of official notifications.

Some special sectors of activity are particularly dangerous, and specific legislation has therefore been developed for them. This is the case of construction and public works (Executive Law no. 273/2003 of 29 October 2003), the extractive industry (Executive Law no. 324/95 of 29 November 1995), and fisheries (Executive Law no. 116/97 of 12 May 1997). The number of infractions in this field that were the object of official notifications is given in the second line of the table; the majority of these involved construction.

The prevention of chemical risks (including those posed by carcinogenic agents and asbestos), physical risks (particularly with regard to the safety of workplaces, work equipment, exposure to noise and vibrations, the manual movement of loads...), and risks caused by biological agents is addressed in Portuguese legislation with European Union origins. The infractions that led to notifications in this field are shown in line three of the table.

Table 6

Notified infractions regarding health and safety at work (HSW), 2009/2012

Year	2009	2010	2011	2012*
HSW organisation and management	2,209	2,254	1,924	1,451
Special Directives	2,381	2,372	1,673	888
Chemical, physical and biological risks	11	51	69	25
Total	4,601	4,677	3,666	2,364

Source: ACT

* Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

The Labour Inspectorate's annual activity plans for interventions during the reference period prioritised undertaking campaigns that included communicating with and disseminating information among the various social actors. These four years saw seven such campaigns: the prevention of exposure to silica (2009); safe repair and maintenance work (2010-2011); the assessment of risks posed by the use of dangerous substances in workplaces (2011); the assessment of psychosocial risks (2012); the promotion of appropriate working conditions in the agricultural and forestry sector (2012); the assessment of risks

posed by the use of dangerous substances in workplaces in the cleaning sector (2012); and the promotion of appropriate conditions in confined spaces(2012).

Informing workers about essential aspects of their labour contracts

The Labour Code requires employers to provide their workers with written information about the important aspects of their labour contracts. Table 7 shows how many notifications were issued for infractions in this respect.

Table 7

Notified infractions regarding the duty to inform workers

Year	2009	2010	2011	2012*
No. of infractions notified	83	59	44	18

Source: ACT

* Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

Answers to queries from the European Committee of Social Rights

Paragraph 2 - Public holidays with pay

1. Under Article 258 of the Labour Code, work carried out on a public holiday is regarded as overtime and employee's wages are doubled. Under Article 259 of the Labour Code, work carried out on a public holiday may also be regarded as ordinary work by companies which are not obliged to suspend activities on such days. According to the report there are also 126 collective employment agreements which provide for increased wages for work carried out on a public holiday varying between 120 and 300% of the standard wage. The Committee asks what areas these collective agreements cover and what proportion of workers are concerned by the pay rates of 200 to 300%.

Out of the universe of 126 collective labour agreements, a sample of 91 included the following sectors:

- Electrical material
- Land transport
- Cellulose/paper industry
- Insurance
- Agriculture
- Construction materials
- Confectionery and similar
- Waterborne transport
- Associations
- Chemical products
- Optical industry
- Beverage industry / retail trade
- Cement industry
- Textiles
- Dairy products
- Animal slaughter
- Forwarding agents
- Media
- Glass industry
- Financial intermediation
- Education
- Milling of cereals
- Retail trade
- Pharmacies
- Restaurant and hotel trade
- Air transport
- Construction
- Metallurgy
- Tanning
- Post and telecommunications
- Tobacco industry

We can only estimate the percentage of workers covered by a 200% to 300% increase, because this is all the law requires in terms of information (Article 492[1][g], CT).

We thus estimate that 340,455 workers are encompassed by collective agreements that provide for a 200-300% rise in pay. They work in the following areas: cellulose/paper industry, agriculture, construction materials, confectionery and similar, waterborne transport, associations, chemical products, optical industry, dairy products, media, glass industry, financial intermediation, education, milling of cereals, restaurant and hotel trade, cement industry, and construction.

On this subject we would also note that Article 268(1)(b) of the Labour Code (as amended by Law no. 23/2012 of 25 June 2012) says that overtime worked on mandatory or complementary weekly rest days or public holidays is paid at the normal hourly rate plus 50% for each hour or fraction thereof.

In addition, Article 7(4) of Law no. 23/2012 of 25 June 2012 suspended provisions of collective labour regulation instruments (IRCTs), and clauses in labour contracts, for two years from the date on which the Law entered into force, in the following cases: (a) when they increase overtime pay by more than the rate stipulated in the amended Labour Code; and (b) when they make any provision regarding pay for normal work done on public holidays, or compensatory rest attributed as a result of such work, at enterprises that are not required to suspend operations on such days. Moreover, at the end of the two-year period, if the parties have not amended those provisions or clauses in the meantime, the amounts they stipulate will automatically be halved, albeit this reduction cannot bring them to below the figures established in the Labour Code (Article 7[5], Law no. 23/2012 of 25 June 2012).

2. The Committee considers that work performed on a public holiday imposes a constraint on the part of the worker, who should be compensated with a higher remuneration than that usually paid. Accordingly, in addition to the paid public holiday, work carried out on that holiday must be paid at least double the usual wage. The compensation may also be provided as time-off, in which case it should be at least double the days worked. The Committee asks whether the base salary is maintained, in addition to the increased pay rate.

Under Article 269(1) of the Labour Code, in such cases workers are entitled to the rate of pay applicable to public holidays, and the employer cannot compensate for it with overtime.

Paragraph 3 - Right to just conditions of work

The Committee asks whether employees who fall ill during periods of annual leave may take their leave at a later date.

Article 244(1) of the Labour Code says that annual holidays do not begin when, at that moment, the worker is temporarily unable to work due to illness or another fact for which he/she is not responsible, nor do these reasons cause the holiday to be suspended when it has already begun. In both cases the employer must be notified of the situation for this to be applicable.

In such situations, the scheduled holiday continues once the illness or other condition ends. The days that were not effectively taken must then be rescheduled by agreement, or if agreement is not reached, unilaterally by the employer, when Article 241(3) of the Labour Code (restriction on the employer's right to impose dates) does not apply (Article 244[2], CT).

Paragraph 4 – Elimination of risks in dangerous or unhealthy occupations

In its previous conclusion (Conclusions XVI-2), the Committee asked for the second successive time for a list of sectors regarded as dangerous or unhealthy and a list of all the relevant collective agreements, including the details of what they stipulated in terms of reduced working hours and/or additional paid leave. It also asked what proportion of employees were covered by such measures. In the absence of this information, the Committee concludes that the situation is not in conformity on this point.

The 2nd Report on the Revised Social Charter mentioned that there is no indicative list of work-related situations that are considered dangerous or unhealthy. However, the Report did say which activities were seen as high risk.

The present reference period saw the passage of Law no. 102/2009 of 10 September 2009, which regulated the legal regime governing the promotion of health and safety at work and the prevention of work-related accidents and illnesses, as provided for in Article 284 of the Labour Code (with regard to the prevention part), as described before. Article 79 of Law 102/2009 gives a list of high-risk activities and work.

As for a list of collective labour agreements in sectors linked to dangerous or unhealthy activities, we would recall that the 2nd Report said that: “we are not, however, aware of any rules in collective agreements that reduce working hours or award additional holidays to groups of workers who work in these sectors.”

Even so, in a sample group of selected collective labour agreements (13) from these sectors, 7¹³ agreements stipulate normal working periods that are shorter,

¹³ Company agreement between CAIMA - Indústria de Celulose, SA (an industrial cellulose company) and FETESE - Federação dos Sindicatos da Indústria e Serviços (Federation of Trade Unions in Industry and Services), published in [Boletim de Trabalho e Emprego no. 22/2013](#).

and annual holiday periods that are longer, than those established in the Law, for all the professional categories covered by the respective agreement.

We can only estimate the percentage of workers covered by collective labour agreements in sectors linked to dangerous or unhealthy activities that provide for a reduction in working time and/or additional holidays, because this is all the law requires in terms of information (Article 492[1][g], CT). As such, we estimate that 4,355 workers are covered by agreements that make such provisions.

On this question we would note the following:

The Revised European Social Charter reads as follows: "*The Parties undertake ... to eliminate risks in inherently dangerous or unhealthy occupations, and where it has not yet been possible to eliminate or reduce sufficiently these risks, to provide for either a reduction of working hours or additional paid holidays for workers engaged in such occupations*".

Law no. 102/2009 of 10 September 2009 regulated the legal regime governing the promotion of health and safety at work and the prevention of work-related accidents and illnesses, as provided for in Article 284 of the Labour Code (with regard to the prevention part).

The prevention consists of a range of public policies and programmes, along with provisions or measures with regard to licencing and in every phase of an enterprise, establishment, department or service's activities. The purpose is to eliminate or reduce the occupational risks to which workers are potentially exposed (Article 4[i], Law no. 102/2009).

Employers must ensure that workers enjoy safe and healthy conditions in every aspect of their work (Article 15[1], Law no. 102/2009), and must continuously and permanently make every effort to conduct their activities under conditions that are healthy and safe for workers, in the light of the general principles regarding prevention (Article 15[2], Law no. 102/2009).

Company agreement between CAIMA - Indústria de Celulose, SA and FIEQUIMETAL - Federação Intersindical das Indústrias Metalúrgica, Química, Eléctricas, Farmacêutica, Celulose, Papel, Gráfica, Imprensa, Energia e Minas e outros (Inter-Trade-Union Federation for the Metallurgical, Chemical, Electrical, Pharmaceutical, Cellulose, Paper, Printing and Graphics, Press, Energy and Mining Industries) and others, published in [Boletim de Trabalho e Emprego no. 18/2013](#).

Collective labour agreement between Portucel Tejo / CELTEJO - Empresa de Celulose do Tejo, SA and another (cellulose companies) and FETESE - Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Serviços and others, published in [Boletim do Trabalho e Emprego no. 20/2005](#), then amended and republished in [Boletim de Trabalho e Emprego no. 22/2006](#).

Collective labour agreement between BP Portugal - Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, SA and other oil companies and FETESE - Federação dos Sindicatos da Indústria e Serviços, published in [Boletim de Trabalho e Emprego no. 47/2010](#), then amended several times and republished in Boletins de Trabalho e Emprego n.ºs [25/2011](#), [25/2012](#) and [28/2013](#).

Collective labour agreement between BP Portugal - Comércio de Combustíveis e Lubrificantes, SA and other oil companies and FIEQUIMETAL - Federação Intersindical das Indústrias Metalúrgica, Química, Eléctrica, Farmacêutica, Celulose, Papel, Gráfica, Imprensa, Energia e Minas, published in [Boletim de Trabalho e Emprego no. 2/2009](#), then amended and republished in Boletim de Trabalho e Emprego no. [27/2010](#).

Company agreement between PORTUCEL - Empresa Produtora de Pasta e Papel, S. A. (a pulp and paper company) and FETESE - Federação dos Sindicatos dos trabalhadores de Serviços and others – Overall revision, published in [Boletim de Trabalho e Emprego no. 41/2010](#), then amended and republished in Boletim de Trabalho e Emprego no. [20/2011](#) (PORTUCEL – Empresa Produtora de Pasta e Papel, S. A. and SINDETELCO - Sindicato Democrático dos Trabalhadores das Comunicações e dos Media (Democratic Trade Union of Communication and Media Workers).

Company agreement between PORTUCEL - Empresa Produtora de Pasta e Papel, S. A. and FIEQUIMETAL - Federação Intersindical das Indústrias Metalúrgica, Química, Farmacêutica, Eléctrica, Energia e Minas and others – Overall revision, published in [Boletim de Trabalho e Emprego no. 29/2010](#).

The employer's obligation to ensure that workers enjoy safe and healthy conditions in every aspect of their work: "(...) thus presupposes undertaking a risk assessment activity, seen as a dynamic process that must cover all the enterprise's activities, involve every sector and every area of productive activity, and monitor their key moments."¹⁴

Among the general principles that employers must bear in mind with regard to prevention, the following are especially significant (all references to Law no. 102/2009 of 10 September 2009):

- Identify the foreseeable risks in all the enterprise, establishment, department or service's activities, in the design or construction of work facilities, places and processes, and in the choice of equipment, substances and products, all with a view to eliminating those risks, or when this is not viable, reducing their effects (Article 15[2][a]).
- Integrate the assessment of risks to workers' health and safety into all of the enterprise, establishment, department or service's activities, with the duty to take the appropriate protection measures (Article 15[2][b]).
- Fight risks at source, in such a way as to eliminate or reduce exposure and increase levels of protection (Article 15[2][c]).
- Ensure in workplaces that exposures to chemical, physical and biological agents and psychosocial risk factors do not constitute risks to workers' health and safety (Article 15[2][d]).
- Adapt the work to the man/woman, especially with regard to the design of work stations, the choice of work equipment, and working and production methods, particularly with a view to attenuating monotonous and repetitive work and reducing psychosocial risks (Article 15[2][e]).
- Adapt to the state of the art in technical terms, and to new work organisation formats (Article 15[2][f]).
- Replace that which is dangerous with that which poses no danger or is less dangerous (Article 15[2][g]).
- Prioritise collective protection measures over individual ones (Article 15[2][h]).
- Draw up and disseminate instructions that are understandable and appropriate to workers' activities (Article 15[2][i]).

Breach of any of the provisions of paragraphs (1) to (12) of Article 15 of Law no. 102/2009 of 10 September 2009 constitutes a very serious administrative offence (Article 15[14], Law no. 102/2009).

What is more, the maximum amounts of the fines for very serious administrative offences, as provided for in Article 554(4) of the Labour Code, are doubled in situations involving breaches of norms governing work by minors, health and safety at work, the rights pertaining to organisational structures that represent workers, and the right to strike (Article 556[1], CT).

¹⁴ Roxo, Manuel M., *Segurança e Saúde do Trabalho: Avaliação e Controlo de riscos*, 2nd Edição, Coimbra, Almedina, 2006, p.109.

Paragraph 6 – Information on the employment contract

The Committee asks for confirmation that all aspects of the employment contract or relationship are covered by the contract or another written document. The Committee asks whether, where employees do not have a written contract, there are other written sources containing information on the essential aspects of the employment relationship.

Employers are always under a duty to give workers information, as provided for in Articles 106 and 107 of the revised Labour Code, whatever form the labour contract may take. The only option an employer has is to include the required information in the labour contract itself, and then on condition that the contract is a written one (Article 107[3]).

If the labour contract is a “consensual” – i.e. unwritten – one, the employer must give each worker the required information in the shape of one or more separate and obligatorily written documents. Failure to do so constitutes a serious administrative offence of a labour-related nature (Article 107[5]).

Paragraph 7 – Night work

The Committee asks whether there is regular consultation with workers’ representatives on the use of night work, the conditions in which it is performed and measures taken to reconcile workers’ needs and the special nature of night work.

Employers must consult workers’ health and safety representatives, or in their absence, the worker him/herself, with regard to assignment to night work, how to organise that work in the way that best suits the worker, and the health and safety measures that should be taken (see Article 225[6], CT rev.).

ARTICLE 4 THE RIGHT TO A FAIR REMUNERATION

The reference period (1 January 2009 – 31 December 2012) saw the publication of Law no. 7/2009 of 12 February 2009, which approved the revision of the then current Labour Code and consequently revoked both Law no. 99/2003 of 27 August 2003, which had approved that previous version of the Code, and Law no. 35/2004 of 29 July 2004, which had regulated it.

It should also be noted that during the reference period the revised Labour Code was then itself the object of significant amendments linked to Article 4(2) of the Revised European Social Charter¹⁵.

§1) Sufficient remuneration

1.1 Regime regulated by the Labour Code

Article 59(2)(a) of the Constitution of the Portuguese Republic (CRP) requires the state to establish and update “*a national minimum wage which, among other factors, shall have regard to workers’ needs, increases in the cost of living, the level of development of the forces of production, the demands of economic and financial stability, and the accumulation of capital for development purposes*”.

Article 273(1) of the Labour Code, which currently regulates this matter and reproduces the essence of the regime described in the 2nd National Report on the implementation of the European Social Charter, guarantees workers a minimum monthly remuneration (RMMG), whatever actual format is used. The amount is set each year by specific legislation, and the legislator must consult the Permanent Social Concertation Commission (CPCS) before making the decision.

Among other factors, this decision is taken in the light of workers’ needs, the increase in the cost of living and the variation in productivity, all with a view to ensuring that it is appropriate to the criteria included in the policy on incomes and prices (Article 273[2], CT).

Breach of the provisions of Article 273(1) of the Labour Code constitutes a very serious administrative offence (Article 273[3], CT).

The amount of the RMMG was the object of the following legislative acts during the reference period¹⁶:

- Executive Law no. 5/2010 of 15 January 2010 set the RMMG at €475 for 2010.

¹⁵ The Labour Code approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009 has since been amended by Law no. 105/2009 of 14 September 2009 (1st amendment), Law no. 53/2011 of 14 October 2011 (2nd amendment), Law no. 23/2012 of 25 June 2012 (3rd amendment) and Law no. 47/2012 of 29 August 2012 (4th amendment). All these legislative acts have been published in the *Diário da República* and can be consulted in this (now exclusively electronic) official journal at <http://www.dre.pt/>.

¹⁶ All these legislative acts have been published in the *Diário da República* and can be consulted at <http://www.dre.pt/>.

- Executive Law no. 143 /2010 of 31 December 2011 set the RMMG at €485 for 2011.

However, in 2012 the RMMG was frozen in the wake of the Financial Assistance Programme agreed by the Portuguese State and the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund.

The 'Wage setting and competitiveness' section of the 'Labour market and education' chapter of the Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality signed by the Portuguese authorities on 3 May 2011 established the following:

"i. commit that, over the programme period, any increase in minimum wage will take place only if justified by economic and labour market developments and agreed in the framework of the programme review."

The 'Survey of Earnings and Working Hours' conducted by the then Ministry of Solidarity and Social Security's Office for Strategy and Planning (GEP/MTSS) revealed that the proportion of full-time employees who received the RMMG during the reference period was as follows:

Table 8

Full-time workers covered by the RMMG, by area of economic activity (%)

	2007	2008	2009	2010	2011
Total	6.0	7.4	8.7	10.5	11.3
Extractive industries	1.8	3.2	3.1	4.7	7.7
Manufacturing industries	6.8	8.6	10.8	13.2	14.2
Prod/distr. electricity, gas and water	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
Construction	4.9	5.7	6.4	7.9	9.7
Wholesale and retail trades	6.6	8.6	8.9	12.0	11.6
Accommodation and restaurants	13.9	14.8	15.8	16.4	17.5
Transport, storage, communications	1.1	1.1	1.8	1.7	3.8
Financial activities	0.1	0.2	0.1	0.8	1.1
Real estate and corporate services	4.7	5.1	7.1	15.5	17.2
Education	1.6	1.7	5.4	7.4	4.8
Health and social action	5.3	6.9	8.5	10.8	11.9
Other collective social/personal services	6.3	10.9	18.7	20.5	21.2

Source: GEP/MSSS, *Inquérito aos Ganhos* (Earnings Survey) October 2011 (*in Portuguese*).

The following table contains information on the updating of minimum wage tables set by collective labour regulation instruments (IRCTs) published in 2009-2011.

Table 9

Minimum wage tables, updates made by IRCTs published during the reference period, all economic activities

Portugal

Year	No. of IRCTs	No. of workers covered	Average duration (months)	Nominal annual variation (%)
2007	252	1569 601	16.6	2.9
2008(1)	296	1704 107	18.7	3.1
2009	255	1303 457	13.7	2.9
2010	231	1294 570	15.9	2.4
2011	192	1202 908	15.9	1.5

Source: MSSS-GEP/DGERT, Series of Reports and Analyses: "*Regulamentação Coletiva de Trabalho-aumento médio ponderado intertabelas*".

Note: (1) CAE (NACE) Rev.3 from 2008 onwards.

1.2 Public sector employment regime

On the subject of how workers' remuneration is structured it is important to recall that Article 62 of Law no. 12-A/2008 of 27 February 2008 says that remuneration can comprise: i) basic pay; ii) supplements; and iii) performance bonuses.

However, since 2010 the payment of performance bonuses to public servants has been prohibited. There are still supplements, but they are very varied, the subjective scope for their award differs greatly (in both sectorial and quantitative terms), and the way in which they are calculated and awarded is quite opaque.

This is why we will only look at basic remuneration here, while nonetheless acknowledging that some supplements, such as expense allowances and overtime pay, were directly or indirectly the object of reductions and other measures whose effects were more significant than the cuts in basic pay in the strict sense of the term:

- There were two increases in Value Added tax (IVA), first from 19% to 21%, and then to 23%; on top of which, many items that had been subject to the reduced rate were moved to the maximum rate.
- The State Budget for 2013 redrew the Personal Income Tax (IRS) bands, compacting them and redefining the boundaries between them, with the immediate, generalised effect of reducing disposable income.
- Executive Law no. 137/2010 of 20 December 2010 required public sector workers to contribute 1% of their pay to Caixa Geral de Aposentações (the public sector retirement fund).

§2) Rate of additional remuneration for overtime work

2.1 Regime regulated by the Labour Code

With regard to the conditions applicable to overtime work and how long it can last, the legal regime provided for in the revised Labour Code (CT) approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009 maintained the essential elements of the overtime regime established in the previous legislation (Articles 227 and 228, CT).

The 2009 version of the Code said that workers doing overtime work were entitled to paid compensatory rest and additional pay, as follows (Articles 229, 230 and 268, CT):

- Paid compensatory rest equal to 25% of the overtime hours worked, for overtime on normal working days, complementary weekly rest days or public holidays (Article 229[1], CT).
- Paid compensatory rest equal to the number of hours of rest that were not taken, to be taken on one of the next three working days, for overtime that makes it impossible to take daily rest (Article 229[3], CT).
- One day of paid compensatory rest, to be taken on one of the next three working days, for overtime worked on mandatory weekly rest days (Article 229[4], CT).
- Paid compensatory rest equal to the number of hours of rest that were not taken, for up to two hours of overtime worked on a mandatory weekly rest day because of the unforeseen absence of a worker who ought to occupy the workstation on the next shift (Article 230[1], CT).
- Subject to agreement between the employer and the worker, the possibility that the compensatory rest for overtime done on a working day or public holiday can be replaced by work paid at a rate that is increased by at least 100% (Article 230[2], CT).
- In the case of micro or small enterprises and for reasons which are linked to the way in which work is organised and which the law says must be accepted, the possibility that the compensatory rest for overtime on a working day, a complementary weekly rest day or a public holiday can be replaced by work paid at a rate that is increased by at least 100% (Article 230[3], CT).
- Payment for overtime at the normal hourly rate plus 50% for the first hour or fraction thereof and 75% thereafter on normal working days, and plus 100% for each hour or fraction thereof on mandatory or complementary weekly rest days or public holidays (Article 268, CT).

Although the normal work done on public holidays at enterprises that are not required to suspend operations on such days is not deemed overtime, it did

give workers the right to either the same amount of compensatory rest, or a 100% increase in the applicable pay, with the choice between the two being made by the employer (Article 269, CT).

The new legislation made it possible for the rules on paid compensatory rest for overtime done on normal working days, complementary rest days or public holidays and on payment for overtime to be waived by IRCTs under which overtime could be compensated for by an equivalent reduction in working time, payment in cash, or both (Articles 229[6] and 268[3], CT).

However, the directives which were provided for in the Government Programme and were required for there to be sustained job creation and an effective upturn in economic growth, with a view to concomitantly ensuring the conditions needed to quickly overcome the crisis situation and make it possible for the nation's public debt to be sustainable, led to the implementation of another range of measures. These were targeted at people's well-being and the competitiveness of enterprises and the Portuguese economy in general, and included the modernisation of the labour market and labour relations.

To this end the Government made every effort to achieve a wide-reaching social agreement with the Social Partners, with a view to the implementation of a set of policies targeted at Growth, Competitiveness and Employment, and also designed to fulfil the undertakings Portugal made in the May 2011 Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality.

The labour reform thus formed part of the framework of an important social concertation process, which saw the definition of the respective general lines of action and culminated in the signature on 18 January 2012 of the Commitment to Growth, Competitiveness and Employment by the Government and most of the Social Partners with seats on the Permanent Social Concertation Commission.

It was in fulfilment of this Commitment to Growth, Competitiveness and Employment that the Labour Code was again revised, this time by Law no. 23/2012 of 25 June 2012.

Among the amendments with regard to the payment of overtime work made by this Law, it is especially worth noting the following:

- Compensatory rest for overtime was eliminated in all cases, without prejudice to the fact that (Article 229[3]and [4], CT):
 - Workers who do overtime that prevents them from taking their daily rest are entitled to paid compensatory rest equal to the number of missing rest hours. This entitlement must be given in the next three working days.
 - Workers who work on mandatory weekly rest days are entitled to a paid day of compensatory rest. This must also be taken in the next three working days.

- The increase in pay for overtime work was halved. Overtime is thus now paid at the following rates (Article 268[1], CT):
 - On normal working days: +25% for the first hour or fraction thereof, and +37.5% thereafter.
 - On mandatory or complementary weekly rest days or public holidays: +50% per hour or fraction thereof.

In harmony with these changes, the increase in pay for normal work done on public holidays at enterprises that are not required to suspend operations on such days was also halved (Article 269, CT).

At the same time, the Law annulled the provisions of IRCTs and the clauses of labour contract clauses that predated its own entry into force and addressed the question of compensatory rest for overtime done on normal working days, complementary weekly rest days or public holidays (Article 7[2], Law no. 23/2012).

Article 7(4) of the same Law also imposed a two-year suspension, counting from its own entry into force, of the provisions of IRCTs and the clauses of labour contract clauses on:

- Overtime bonuses greater than those laid down in the Labour Code.
- Pay or compensatory rest for normal work normal done on public holidays at companies that are not required to suspend operations on such days.

Moreover, at the end of the two-year period, if these provisions or clauses have not been altered, the amounts they stipulate will automatically be halved, although this cannot reduce them to less than the amounts established in the Labour Code (Article 7[5], Law no. 23/2012).

Turning to the legal framework, we would particularly note the Tripartite Agreement for Competitiveness and Employment, which was signed in March 2011 by the Government and several leading Social Partners (CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal; CIP – Confederação Empresarial de Portugal; CTP – Confederação do Turismo Português; and UGT – União Geral de Trabalhadores). In addition to a number of commitments for the future, this Agreement encompassed three main groups of the measures contained in Council of Ministers Resolution no. 101-B/2010 of 27 December 2010: promoting competitiveness; reorganising and improving the active employment policies; and one-off changes in the overall framework that regulates labour relations.

We would also point to the Commitment for Growth, Competitiveness and Employment, which the Government and the majority of the Social Partners with seats on the Permanent Social Concertation Commission signed in January 2012. This Commitment was made with a view to both implementing measures designed to re-launch economic growth in a way that would increase employment levels and improve living and working conditions, and taking measures that could reduce the social impact of the crisis and help bring about

a greater balance in society.

As part of this Commitment for Growth, Competitiveness and Employment, and in the light of both the March 2011 Tripartite Agreement and the May 2011 Memorandum of Understanding between the Portuguese State and the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund, the Government and the Social Partners agreed reforms in the labour field, which included the overtime changes described above. These were subsequently embodied in Law no. 23/2012 of 25 June 2012, and sought to bring overtime rates closer to those in competing countries, while simultaneously ensuring that workers are adequately compensated for the additional effort inherent in this type of work.

The methods used to calculate overtime bonuses are still the same as those described in the 2nd National Report on the implementation of the Revised European Social Charter. They currently form the object of Articles 268 and 271 of the Labour Code (CT), which make the following provisions:

- Overtime is paid at an hourly rate (Article 268[1], CT).
- The amount of the hourly rate is calculated using the following formula: $(R_m \times 12) : (52 \times n)$, where R_m is the pay for the normal working week calculated with reference to the rate of monthly pay, defined in average terms in cases covered by adaptability regimes (Article 271, CT).

Where the impact of flexible working hours on overtime pay is concerned, we would note that the following situations are not deemed overtime and therefore do not give rise to overtime pay: work done under adaptability regimes (Articles 204 to 207, CT), or hour bank regimes (Article 208, CT); work done by persons who are exempt from fixed work schedules (see *infra Article 4§2, answers to the Committee's 2010 Conclusions*).

On the subject of special situations regarding exceptions to the rules governing overtime pay, we would mention the following:

- Article 226(1) of the Labour Code defines the notion of overtime: *"Overtime work is deemed that done outside normal working hours"*.
- Article 226(3) of the revised Code reduced the number of exceptional situations, by saying that work done in some circumstances that had previously been considered overtime are no longer classified as such.

This means that whenever a worker's activities do not match this notion of overtime working, he/she is not entitled to an increase in pay. The exception is normal work done on public holidays at companies that are not required to suspend operations on such days, when the worker has the right to either compensatory rest equal to half the number of hours worked, or a 50% increase in pay for the hours in question, with the choice between the two made by the employer; even so, this work is not considered overtime (Article 269[2], CT).

2.2 Public sector employment regime

The law says that hours of overtime work are paid at a higher rate than normal hours.

Firstly, although overtime was always defined as work done outside normal working hours for both appointed staff (Executive Law no. 259/98) and staff with labour contracts (Regime governing Labour Contracts for Public Functions – RCTFP), the increase in pay was not the same for these two categories of worker, albeit the difference between them was small.

Since 2012, the compensation for overtime work has been the same for both groups, with the percentage of the increase (or “overtime bonus”) dependent on the number of hours worked, as follows:

Table 10

Overtime pay

	Bonus rate 2009(1)	Bonus rate 2012 DL 66/2012 (2)	Bonus rate 2012 DL 66-B/2012 (3)
First hour on normal working days	50%	25%	12.5%
Subsequent hours on normal working days	75%	37.5%	18.75%
Hours on rest days or public holidays	100%	50%	25%

§ 3) The right of men and women to equal pay

3.1 Regime regulated by the Labour Code

The 2nd and 7th National Reports on the implementation of the Revised European Social Charter already provided information about equal pay for men and women. With reference to Article 20, the 7th Report noted the following:

Article 13 of the Constitution of the Portuguese Republic enshrines the principle of equality in general, while Article 59(1)(a) establishes the principle of “equal pay for equal work”.

This constitutional principle of equal remuneration for all, regardless of age, gender, race, citizenship, territory of origin, religion and political or ideological beliefs, means that every worker is entitled:

- *“To the remuneration of his/her work in accordance with its volume, nature and quality, with respect for the principle of equal pay for equal work and in such a way as to guarantee a proper living” .*

Article 270 of the Labour Code says that when the amount of remuneration is determined, one must take account of the volume, nature and quality of the work, with respect for the principle of equal pay for equal work.

The Code also stipulates that workers have a right to equal working conditions, particular with regard to pay, and that the elements which determine the latter cannot entail any gender-based discrimination (Article 31[1], CT).

This in turn means that in the case of work that is equal or of equal value (Article 31[2], CT):

- Any form of variable remuneration – namely task or output-based pay – must be established on the basis of the same unit of measurement.
- Remuneration calculated on the basis of working time must be the same.

Having said this, differences in pay are not considered discriminatory when based on objective criteria that are the same for women and men – namely those involving merit, productivity, lack of absences, or length of service (Article 31[3], CT).

Without prejudice to the above, nor can leave, absences or dispensation from work for reasons linked to the protection of parenthood serve as grounds for differences in workers' remuneration (Article 31[4], CT).

Breach of the right to equal pay for men and women constitutes a very serious administrative offence (Article 31[6], CT).

We would also note that the legal norms that regulate labour contracts can only be waived by IRCTs which do not contradict those norms and whose provisions, namely with regard to equality, non-discrimination and pay-related guarantees, are more favourable to workers (Article 3[3][a] and [j], CT).

The provisions of IRCTs or in-house company regulations regarding working conditions – particularly remuneration – that apply solely to one of the sexes and to professional categories that entail work which is equal or of equal value are deemed automatically replaced by the most favourable provisions applicable to workers of both sexes (Article 26[2], CT).

Lastly, we would mention that within 30 days of the publication of a negotiated IRCT or the decision in mandatory or necessary arbitration proceedings, and after first consulting the interested parties, the competent department or service of the ministry with responsibility for the labour area must issue a duly justified evaluation of the respective provisions regarding equality and non-discrimination (Article 479, CT).

In the salary discrimination field, the Commission for Equality at Work and in Employment (CITE) plays an important role as the national mechanism for equality. Its competences include pursuing equality and non-discrimination between women and men at work, in employment and in vocational training,

and in this respect it receives and analyses complaints linked to breaches of labour and employment legislation and issues formal opinions on the subject.

During the reference period for the present Report (1 January 2009 – 31 December 2012), CITE received 3 complaints regarding remuneration and remuneratory supplements and issued the respective opinions.

Such opinions are non-binding administrative decisions, but failure to comply with them is considered unlawful unless a court decides otherwise.

Full operationalisation of the principle of equality also entails the existence of other national instruments, some of which are cross-cutting in nature, such as the 2007-2010 and 2011-2013 National Plans for Equality (PNIs)¹⁷, while some are specific to other areas, but incorporate this dimension.

PNI III (2007-2010) matched a phase in which the country was consolidating the national policy in the gender equality field, in fulfilment of commitments at both the national (particularly the Programme of the 17th Constitutional Government, and the Major Options of the Plan for 2005-2009) and international (especially the European Commission's Roadmap for Equality between Women and Men 2006-2010) levels. Its Strategic Intervention Area no. 2 – Gender Perspective in Priority Policy Domains (no. 2.2 – Economic Independence [Objective: Promote equal treatment and opportunities for men and women in the labour market]) included measures designed to raise awareness of, and reinforce the fight against, salary differences between women and men. Of particular note were measures:

N) Promote the carrying out or updating of studies on salary differences between men and women.

P) Promote the strengthening of the Working Conditions Authority's mechanisms for inspecting and identifying both cases of gender-based discrimination, particularly in collective labour negotiations and agreements, and forms of precarious and parallel work.

PNI IV (2010-2013) sought to affirm equality as a factor for competitiveness and development, and took a triple approach: strengthen the cross-cutting scope of the gender dimension; conjugate this strategy with specific actions, including positive ones; and bring the gender perspective into area in which there is discrimination. Its Strategic Intervention Area no. 2 – Economic Independence, Labour Market and Organisation of Professional, Family and Personal Life, included measures intended to promote reductions in salary differences. These particularly included measures numbers:

20) *Promote the implementation of equality plans in enterprises within the scope of Council of Ministers Resolutions nos. 49/2007 of 28 March 2007, and 70/2008 of 22 April 2008.*

26) *Promote good gender equality practices, namely those that promote the reduction of asymmetries in salaries in enterprises in the*

¹⁷ Respectively approved by Council of Ministers Resolutions nos. 82/2007 of 22 June 2007 and 5/2011 of 18 January 2011.

public and private sectors and in organisations in general, through the use of the existing referentials, awards – particularly the “Equality and Quality” Prize – and awareness-raising campaigns.

Portuguese law says that women have the right to the same salary as men for work that is equal or of equal value. However, there is still a difference between the sexes in terms of both salaries and earnings.

The data for full-time third-party employees in Portugal show that in 2011¹⁸, women were paid around 82% of the average monthly basic remuneration of men; or 79.1% if we look at average monthly earnings (which also includes other pay-related elements, such as overtime pay, bonuses and other benefits, which are generally of a discretionary nature). In other words, women’s average monthly basic pay was 18% less than that received by men, with an even greater differential – 20.9% – if we talk about earnings.

Since 2006, we have seen a slight reduction in the differences between male and female pay, inasmuch as the differentials between both the average monthly basic pay and the earnings of women and men have fallen.

Table 11

Monthly salary differential in basic pay and earnings, Female/Male (%), 2009-2010

	2009		2010		2011	
	Basic	Earnings	Basic	Earnings	Basic	Earnings
	FP/MP*	FE/ME**	FP/MP	FE/ME	FP/MP	FE/ME
Salary differential	82.2	78.9	82.0	79.1	82.0	79.1

* Female Pay / Male Pay

** Female Earnings / Male Earnings

Source: MEE/GEE, *Quadros de Pessoal* (Personnel Tables, in Portuguese)

We can see that the salary difference between women and men is directly proportional to levels of qualification – i.e. the higher the level, the greater the differential. There is a particularly large difference at the senior management level, with a female/male ratio of 0.72:1 for basic average pay, and 0.712:1 for average earnings, in 2011.

At the other end of the scale, the gender pay gap is smaller in categories with lower levels of qualification. Examples include unskilled workers and apprentices (women received 95% of the average basic pay and 91.7% of the earnings of their male counterparts), and unqualified professionals (89% average basic pay, 84.6% earnings).

¹⁸ This analysis is based on GEP’s ‘Personnel Tables’ and on the ratio of the average basic remuneration and earnings for women to that for men. 2011 is the most recent year for which data are available.

Table 12

Average monthly remuneration, by basic pay and earnings and by level of professional qualification, Female/Male (%), 2009-2011

Qualification level	2009		2010		2011	
	Basic	Earnings	Basic	Earnings	Basic	Earnings
	FP/MP*	FE/ME**	FP/MP	FE/ME	FP/MP	FE/ME
Total	82.2	78.9	82.0	79.1	82.0	79.1
Senior managers	71.7	70.7	71.8	71.1	72.2	71.2
Mid-level managers	84.5	80.3	85.7	83.0	84.0	81.2
Foremen, master craftsmen, team leaders	86.8	84.7	93.2	90.2	92.8	90.4
Highly qualified professionals	88.1	85.0	85.2	82.3	83.5	80.4
Semi-qualified professionals	89.8	85.7	91.3	86.7	90.5	86.4
Qualified professionals	88.0	82.3	88.1	83.4	88.1	83.4
Unqualified professionals	88.5	84.2	89.1	84.6	89.0	84.6
Unskilled workers and apprentices	94.2	92.3	94.5	91.2	95.0	91.7
Unknown	86.0	81.6	-	-	-	-

* Female Pay / Male Pay

** Female Earnings / Male Earnings

Source: MEE/GEE, *Quadros de Pessoal* (Personnel Tables, in Portuguese)

The same situation exists with regard to salary inequalities at different levels of academic qualifications. The differential rises as the level of schooling increases, going from workers with less than the first basic education cycle (87.3% average basic pay, 82.3% earnings), to those who have completed the third basic education cycle (80.3% average basic pay, 76.4 % earnings), and finally reaching its greatest extent among staff with higher education (licentiate or Bologna bachelor's degree: 69.8 % average basic pay, 69.2 % earnings).

Table 13

Average monthly remuneration, by basic pay and earnings and by level of academic qualifications, Female/Male (%), 2009-2011

Qualification level	2009		2010		2011	
	Basic	Earnings	Basic	Earnings	Basic	Earnings
	FP/MP*	FE/ME**	FP/MP	FE/ME	FP/MP	FE/ME
Total	82.2	78.9	82.0	79.1	82.0	79.1
< 1 st Basic Education Cycle	87.5	82.0	88.0	82.3	87.3	82.3
1 st Basic Education Cycle	78.3	73.5	78.7	73.8	79.0	74.4
2 nd Basic Education Cycle	78.4	73.7	78.6	74.0	78.9	74.4

3 rd Basic Education Cycle	79.6	75.6	79.8	76.0	80.3	76.4
Secondary	75.0	72.0	74.6	72.2	74.8	72.1
Initial Higher Edu. Degree (<i>Bacharelato</i>)	68.4	67.7	68.0	67.8	68.5	68.0
Licentiate or Bologna Bach. Degree	68.8	68.0	69.4	68.8	69.8	69.2
Unknown	85.9	82.2	85.3	82.1	72.8	72.4

* Female Pay / Male Pay

** Female Earnings / Male Earnings

Source: MEE/GEE, *Quadros de Pessoal* (Personnel Tables, in Portuguese)

If we analyse pay differences between the sexes by type of economic activity, we find a clear mismatch in those in which female participation is greater.

In 2011, women earned less than men in activities such as: *Manufacturing industry* (73.4% basic pay, 70.4% earnings); *Human health and social support activities* (71.6% basic pay, 68.4% earnings); and *Artistic, performance, sporting and recreational activities* (42.9% basic pay, 45.9% earnings).

The sector of activity in which men and women's earnings are closest is *Electricity, gas, steam, hot and cold water, and air conditioning* (94.9% basic pay, 91.0% earnings); this is followed by *Administrative and support service activities* (basic pay 89.7%, earnings 87.2%).

The sectors in which women earn more than men are: *Activities of international organisations and extraterritorial institutions* (118.2% basic pay, 114.9% earnings); *Water catchment, treatment and distribution, and sanitation* (116.5% basic pay, 108.0% earnings); and *Construction* (113.6% basic pay, 109.3% earnings).

Table 14

Average monthly remuneration, by basic pay and earnings and by economic activity, Female/Male (%), 2009-2011

CAE (NACE) - rev. 3	2009		2010		2011	
	Basic	Earnings	Basic	Earnings	Basic	Earnings
	FP/MP* (%)	FE/ME**	FP/MP	FE/ME	FP/MP	FE/ME
Total	82.2	78.9	82.0	79.1	82.0	79.1
Agriculture, animal husbandry, hunting, forestry, and fisheries	81.2	81.2	81.3	82.2	78.4	79.4
Extractive industry	110.2	101.2	109.2	100.2	112.3	103.8
Manufacturing industry	71.8	69.3	73.1	70.2	73.4	70.4
Electricity, gas, steam, hot and cold water, and air conditioning	100.8	91.3	96.8	89.3	94.9	91.0

Water catchment, treatment and distribution, and sanitation	116.0	107.0	115.8	106.4	116.5	108.0
Construction	113.3	108.1	113.1	108.5	113.6	109.3
Wholesale and retail trades, repair of motor vehicles	81.7	82.2	82.2	83.0	82.7	83.9
Transport and storage	119.3	109.3	120.6	111.2	94.2	111.1
Accommodation, restaurants and similar	80.5	79.4	81.2	80.1	81.7	80.8
Information and communication activities	82.6	82.3	84.4	84.4	84.3	84.3
Financial and insurance activities	77.4	74.8	78.3	75.3	78.3	75.4
Real estate activities	72.7	73.2	71.5	72.6	74.2	75.8
Consultancy, scientific, technical and similar activities	73.0	73.5	73.4	73.6	73.4	73.7
Administrative and support service activities	88.8	85.4	88.8	85.5	89.7	87.2
Public Administration, defence and compulsory social security	86.6	81.5	107.2	105.7	106.7	105.2
Education	81.2	78.9	81.7	79.5	82.3	80.6
Human health and social support activities	71.5	70.6	71.3	68.7	71.6	68.4
Artistic, performance, sporting and recreational activities	54.0	56.9	46.5	49.7	42.9	45.9
Other service activities	72.3	71.3	71.7	70.6	72.6	71.3
Activities of international organisations and extraterritorial institutions	84.3	82.4	82.8	83.6	118.2	114.9

* Female Pay / Male Pay

** Female Earnings / Male Earnings

Source: MEE/GEE, *Quadros de Pessoal* (Personnel Tables, in Portuguese)

3.2 Public sector employment regime

There is no gender-based remuneratory differentiation between public servants.

§ 4) Reasonable period of notice for termination of employment

4.1 Regime regulated by the Labour Code

With regard to this paragraph we would note that the regime described in the 5th National Report on the implementation of the Revised European Social Charter and in the *answers to the 2010 Conclusions of the European Committee of Social Rights*¹⁹ has not changed in this respect.

With a view to implementation of the alterations set out in the 2008 Tripartite Agreement, as described in the 5th Report, the Labour Code currently makes the following provisions:

In cases of collective redundancy, individual redundancy due to abolition of the worker's job, or dismissal on the grounds of unsuitability, the employer must communicate the decision to each worker in writing at least 15, 30, 60 or 75 days before termination, depending on his/her length of service (Articles 363[1], 371[3], and 378[2], CT).

We would note that if a collective redundancy covers both spouses, or both members of a cohabiting couple, the length of notice is increased to the period immediately above that which would apply if only one of them were being dismissed (Article 363[2], CT).

We would also emphasise that during their prior notice period, workers are entitled to a time credit (i.e. time off work) equal to two days per week, with no loss of pay (Article 364[1], CT).

Dismissal in breach of the required notice period constitutes a serious administrative offence (Article 363[6], CT).

It is worth noting that these notice periods can be regulated by IRCTs, which can increase the length laid down in the Labour Code (Article 339[2], CT).

On the other hand, we would also mention that in the absence of a written agreement to the contrary, during trial periods either party can terminate the contract without prior notice, the need to allege just cause, or any right to compensation (Article 114[1], CT).

However, if a trial period has already lasted more than 60 days, employers must give 7 days' notice of termination; and if it has lasted more than 120 days, 15 days' notice (Article 114[2] and [3], CT).

These prior notice periods for trial periods apply to every category of worker covered by the labour contract regime.

¹⁹ On the "right to a reasonable period of notice for termination of employment" in the case of collective dismissals, see: File 8.29.42.20.2011.4. (Information report no. 32/11-DSCT).

Failure to give the appropriate prior notice means that the employer must pay the worker for time equal to the length of the prior notice it failed to give (Article 114[4], CT).

4.2 Public sector employment regime

As has already been mentioned on a number of occasions, Public Administration workers can be subject to one of two regimes governing the formation of the legal public employment bond – appointment, and the labour contract. The differences between them also have implications for the conditions under which that relationship ends.

In the case of appointed staff, we must also distinguish between definitive and transitional appointments.

Article 32 of Law no. 12-A/2008 of 27 February 2008 says that definitive appointments can end in the following cases:

- a) Unsuccessful conclusion of the trial period.
- b) Resignation by the worker.
- c) Mutual agreement between the public sector employer and the worker.
- d) Imposition of the disciplinary penalty of compulsory dismissal.
- e) The worker's death.
- f) The worker's retirement.

As we can see, these types of cause for termination are not compatible with prior notice periods.

The same Law (Article 13) treats transitional appointments in the same way as it does workers with fixed-term labour contracts, *mutatis mutandis*.

It is thus important to look at those causes for termination by the employer of a labour contract for the exercise of public functions that may be relevant to the question of worker protection (thus naturally excluding termination by mutual agreement).

In the case of indefinite contracts, we must consider three termination formats: dismissal on the grounds of unsuitability; collective redundancy; and individual redundancy due to abolition of the worker's job. Although the three are substantively different and subject to specific preconditions, they all require the public sector employer to inform each worker of the reasons for the dismissal at least 60 days in advance.

Fixed-term contracts can be divided into date-limited and event-limited situations.

Date-limited fixed-term contracts (Article 252, RCTFP) end when they reach their term, unless the employer gives the worker at least 30 days' written notice

that it would like to renew the contract; in the case of event-limited fixed-term contracts, the public sector employer must give at least 7, 30 or 60 days' prior notice, depending whether the contract has lasted up to 6 months, more than 6 months and up to 2 years, or more than that respectively.

§ 5) Non-authorisation of deductions from wages

5.1 Regime regulated by the Labour Code

Article 279 of the current Labour Code has maintained the regime described in the 2nd National Report on the implementation of the European Social Charter:

The employer in a relationship based on a labour contract cannot offset remuneration it owes against a credit it holds on the worker, nor can it make any deductions from that remuneration, except in the following cases (Article 279[1] and [2]):

- a) Deductions in favour of the state, the social security service, or any other entity when required by law, a judicial decision that has transited *in rem judicatam* or the official record of the outcome of conciliation proceedings, when the employer has been notified thereof.
- b) Indemnities or compensation which the worker owes the employer and whose payment has been ordered under a judicial decision that has transited *in rem judicatam* or in the record of conciliation proceedings.
- c) Pecuniary sanctions imposed on the worker in disciplinary proceedings.
- d) Repayments of capital or payments of interest on a loan granted to the worker by the employer.
- e) The price of meals taken in the workplace, the use of telephones, the provision of supplies, fuel or materials when requested by the worker, or other expenses incurred by the employer on the worker's behalf and with his/her agreement.
- f) Loans or advances against pay.

Except for that mentioned in subparagraph (a), the total amount of such deductions cannot exceed one sixth of the worker's remuneration (Article 279[3], CT).

Lastly, we would note that trade union dues can be deducted from workers' pay and paid to the union in question by employers, but only when this is both provided for in the applicable IRCT and the worker authorises it, or when an individual worker asks for it to be done (Article 458[1] and [3], CT).

5.2 Public sector employment regime

Deductions from workers' pay can be made when the law requires it, the worker asks for it to be so (e.g. union dues), or judicial authorities so decide (e.g. attachment of salaries).

As can be seen from Article 219 of the RCTFP, no other monthly deductions are made from the pay of public servants under either the appointment regime or a labour contract.

Failure to pay remuneration, or payment of less than the amount stipulated in the annual law that sets the national minimum wage (SMN) or in an IRCT, whether or not established in the form of a collective labour agreement, is one of the things that can lead to intervention by the Labour Inspectorate. In such cases the inspectors calculate any amount that is missing and require the employer to pay it. The following table shows the amounts that were calculated in this way during the reference period.

Table 15

Unpaid remuneration calculated by labour inspectors (€), 2009/2012

Year	2009	2010	2011	2012(*)
Basic pay	9,694,453	14,798,039	11,411,311	11,987,684
Extra Christmas month	796,197	6,837,082	2,120,957	2,648,711
Other remuneration	4,116,201	5,001,685	3,570,655	5,018,974
Total	14,606,851	26,636,806	17,102,923	19,655,369

Source: DGAEP

(*)Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

Answers to queries from the European Committee of Social Rights

1. *The Committee requests information on whether the statutory provisions on compensation for overtime apply to all categories of workers. The next report should indicate if there are any exceptions, namely as regards senior state officials or senior managers.*

We would note the following with regard to workers who occupy a board director's or senior management post or who have the power to take autonomous decisions, and are not subject to a fixed work schedule [Article 218[1][a], CT]²⁰:

In these cases, the parties can agree one of the following formats under which the member of staff does not have fixed working hours (Article 219[1], CT):

- The maximum limits on the normal working period do not apply.
- The normal working period can be increased by a given daily or weekly amount.
- The parties agree a given normal working period.

In all these formats under which a worker can be exempt from a fixed work schedule, none of the work he/she does on normal working days is considered overtime [Article 226[3][a], CT].

In cases in which the agreement that includes the exemption also limits the amount of work to be done to a given daily or weekly period, anything exceeding that limit is considered overtime and must be paid as such (Article 226[2], CT).

Workers who are exempt from any work schedule are entitled to a specific additional remuneration determined by IRCT. If there is no applicable IRCT, then this remuneration cannot be less than (Article 265[1], CT):

- a) One hour of overtime per day.
- b) Two hours of overtime per week, when the exemption regime nonetheless includes complying with the normal working period.

Having said this, board directors and senior managers can agree to waive this specific remuneration (Article 265[2], CT).

2. *The report indicates that a Tripartite Agreement for a new system of regulation of industrial relations, employment policy and social protection was signed on 25 June 2008 by Government and virtually all of the social partners, which includes a proposal to allow collective agreements to regulate the manner in which overtime is compensated. The Committee asks whether*

²⁰ The exemption from a fixed work schedule also applies to workers in the following situations: those doing preparatory or complementary work whose nature means it can only be done outside the normal limits on working hours; teleworkers and other cases in which the person regularly works outside the establishment and without immediate control by a hierarchical superior (Article 218[1], CT).

following this Tripartite Agreement it will be possible for collective agreements to include pay rates/or time off in lieu below what is foreseen in the Labour Code.

As we have previously noted, the amendments to the Labour Code made by Law no. 23/2012 mean that collective labour agreements are currently precluded from regulating compensatory rest (Article 229, CT)²¹.

Moreover, as we have also already said, any IRCT provisions and labour contract clauses which were made before Law no. 23/2012 came into force and which addressed compensatory rest for overtime done on normal working days, complementary weekly rest days or public holidays are now considered null and void (Article 7[2], Law no. 23/2012).

In addition, the entry into force of the same Law coincided with a 2-year suspension of IRCT provisions and labour contract clauses which said that overtime bonuses should be greater than those established in the Labour Code; and that if such provisions are not amended by the end of this 2-year period, the amounts in question will automatically be halved (albeit they cannot be reduced to below the Labour Code amounts) (Article 7[4] and [5], Law no. 23/2012).

With regard to collective labour agreements entered into after Law no. 23/2012 came into effect, Article 268(1) of the current Labour Code says the following:

“Overtime work shall be paid at the standard hourly rate plus the following additions:

- a) On normal working days: +25% for the first hour or fraction thereof, and +37.5% thereafter.
- b) On mandatory or complementary weekly rest days or public holidays: +50% per hour or fraction thereof”.

Paragraph (3) goes on to say that the above can be waived by IRCTs.

3. On paragraph (4) “Right to a reasonable period of notice for termination of employment in cases of collective redundancy”, the information we provided on previous occasions is still valid.

In this respect the Committee concluded that 15 days’ prior notice is not reasonable for someone who has been working for more than 6 months.

It is true that under the revised Labour Code (CT) approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009, employers who want to terminate a labour contract as part of a collective redundancy need only give workers who have been employed for less than a year of the dismissal decision 15 days of prior notice (Article 363[1][a], CT).

²¹ See above: point (1) of the form on the application of the Revised European Social Charter, with regard to this Article 4§2.

However, collective redundancies are subject to a specific procedure, which includes: (1) a notification phase; (2) an information and negotiation phase; and (3) a decision-making phase (Articles 360, 361 and 363, CT).

In phase 1 the employer notifies: the workers' committee; or if there is none, either the inter-trade-union committee or the trade unions that represent the workers who are to be made redundant; or if there are none of the above, each of the workers themselves (Article 360[1] and [3], CT). In the latter case, the workers then have 5 working days to appoint a committee to represent them, which can have up to 3 members if up to 5 workers are being dismissed, or up to 5 members if more than 5 workers are being made redundant (Article 360[3], CT).

In the 5 days after these notifications, the employer must promote phase 2 – information and negotiation with whatever group represents the workers. The purpose is to reach an agreement on the extent and effects of the measures that are to be taken, along with any others designed to reduce the number of redundancies (Article 361[1], CT). The competent department or service of the ministry with responsibility for the labour area takes part in the negotiations, in which its role is to ensure that both the substantive and the procedural content of the process are in order, and to attempt to reconcile the parties' interests (Article 362[1], CT).

When agreement is reached, or otherwise 15 days after the notification, the employer must give at least 15 days' written notification to each redundant worker who has worked for it for less than a year (Article 363[1][a], CT).

During this notification period, workers are entitled to a time credit of two days per week with no loss of pay (Article 364[1], CT).

We would point out that the prior notification periods laid down in the Labour Code can be regulated by IRCTs, which can establish longer periods (Article 339[2], CT).

In this context we consider that the Portuguese legislation is in conformity with the provisions of Article 4(4) of the revised ESC, which establishes "*the right of all workers to a reasonable period of notice for termination of employment*".

The Committee also asked some other questions with regard to this paragraph:

- a) *The Committee asks whether the prior notice periods for trial periods lasting more than 60 days apply to every category of worker.*

The prior notice periods for trial periods apply to all categories of worker covered by the labour contract regime (Articles 111[1] and Article 112, taken in articulation with Article 114, all CT). These periods are as follows:

- 7 days when the trial period has lasted for more than 60 days (Article 114[2], CT).

- 15 days when the trial period has lasted for more than 120 days (Article 114[3], CT).
- b) *The Committee asks whether the 15-day prior notice for collective redundancies referred to in paragraph 2 also applies to workers in a trial period, and what the average length of trial periods is.*

The 15-day prior notice period for collective redundancies does not apply to workers in trial periods. During such periods either party can terminate the contract as described above (0, 7 or 15 days' notice).

Article 112 of the Labour Code says the following about the actual length of trial periods:

In the case of indefinite labour contracts:

- 90 days for workers in general.
- 180 days for workers whose post is technically complex, entails a high level of responsibility or presupposes a special qualification, and for those whose functions involve a special degree of trust.
- 240 days for non-board directors and other senior managers.

In the case of fixed-term contracts:

- 30 days when the contract lasts 6 months or more.
- 15 days for contracts with a fixed term of less than 6 months, and for event-limited fixed-term contracts that are not expected to last for more than 6 months.

Service commission contracts can have trial periods, but this must be stipulated in the contract and cannot be for more than 180 days (Article 112[3], CT).

The length of trial periods can be reduced by IRCTs or by written agreement between the parties (Article 112[5], CT).

ARTICLE 5 THE RIGHT TO ORGANISE

1. Regime regulated by the Labour Code

It should be noted that the reference period included the publication of Law no. 7/2009 of 12 February 2009, which approved the revision of the then current Labour Code. The new Law consequently revoked both Law no. 99/2003 of 27 August 2003, which had approved the earlier version of the Code, and Law no. 35/2004 of 29 July 2004, which regulated it²¹.

The same year saw the entry into force of Law no. 102/2009 of 10 September 2009, which regulated the legal regime governing the promotion of health and safety at work and the prevention of work-related accidents and illnesses, as provided for in Article 284 of the Labour Code, and revoked (among other things) Executive Law no. 441/91 of 14 November 1991.

On the subject of trade unions and employers' associations, Articles 440 and 443 to 446 of the Labour Code (CT) maintained (albeit with some formal changes) the regime described in the 5th National Report on the Implementation of the Revised European Social Charter. In this respect we would limit ourselves to pointing out that *trade unions and employers' associations are currently regulated together, with both subject to the same norms when the applicable regimes are the same, while maintaining the appropriate specificities – in the case of trade unions, for example, the right to political views, the charging of trade union dues, and the right to engage in union activities within one's company.*

With regard to the formation and registration of both trade unions and employers' associations, their acquisition of legal personality, the content of their articles of association, and the principles governing their organisation and democratic management, the applicable legal regime is now set out in Articles 447 to 451 and 456 (disbandment) of the Labour Code.

The freedom of police personnel to form, belong to and operate trade unions continues to be covered by Law no. 14/2002 of 19 February 2002, which regulated trade union activities by police personnel in the Public Security Police (PSP) force. Law no. 299/2009 of 14 October 2009, which approved the Statute governing the Police Personnel in the Public Security Police, came into force during the reference period.

Turning to the freedom of association enjoyed by members of the armed forces, the reference period also saw the entry into force of Organic Law no. 1-B/2009 of 7 July 2009, which approved the National Defence Law. This says that serving military personnel have the right to form or belong to associations of a

²¹ The Labour Code approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009 has since been amended by Law no. 105/2009 of 14 September 2009 (1st amendment), Law no. 53/2011 of 14 October 2011 (2nd amendment), Law no. 23/2012 of 25 June 2012 (3rd amendment) and Law no. 47/2012 of 29 August 2012 (4th amendment). All these legislative acts have been published in the *Diário da República* and can be consulted in this (now exclusively electronic) official journal at <http://www.dre.pt/>.

non-political, non-party and non-trade-union nature – namely professional associations (Article 31).

At the same time, the same legislative act maintained the restrictions on the rights of members of the armed forces to expression, demonstration, association and collective petition and their legal capacity to stand for election – restrictions that are permitted by the Constitution itself ²² – and the prohibition on engaging in trade union activities (Article 25[2] and [3] and Article 26).

The following police officers' trade unions were formed during the reference period:

Table 16

Nr. of police trade unions registered (2010 – 2012)

Trade union	Year formed
<i>Federação Nacional dos Sindicatos de Polícia</i> (FNSP – National Federation of Police Trade Unions)	2010
<i>Associação Sindical Autónoma de Polícias</i> (ASAP – Autonomous Trade Union of Police Officers)	2012
<i>Sindicato de Agentes da Polícia de Segurança Pública</i> (SPSP – Public Security Police Officers' Trade Union)	2012
Total	3

Source: DGERT

The number of trade unions formed in all sectors of activity was as follows:

Table 17

Nr. of trade unions formed (2009 – 2012)

Year	Number of trade unions formed
2009	6
2010	27
2011	1
2012	5
Total	39

Source: DGERT

The number of employers' associations formed in all sectors of activity was as follows:

²² See Article 270 of the Constitution of the Portuguese Republic.

Table 18

Nr. of employers' associations formed (2009 – 2012)

Year	Number of employers' associations formed
2009	2
2010	2
2011	2
2012	0
Total	6

Source: DGERT

2. Public sector employment regime

The Constitution of the Portuguese Republic (CRP) grants workers: "the freedom to form, belong to and operate trade unions as a condition and guarantee of the building of their unity in defence of their rights and interests" (Article 55[1]).

The content of this freedom is elaborated on:

- a) In Articles 55 *et seq.*, CRP;
- b) In the Labour Code (with regard to the private sector);
- c) In the Regime governing Labour Contracts for Public Functions – RCTFP²³ (especially devoted to the public sector).

As developed in the RCTFP, enjoyment of this freedom presupposes both the freedom to form trade unions and the so-called freedom of membership.

In order to collectively defend and pursue their interests, Public Administration staff can form:

- a) Workers' committees and subcommittees; and
- b) Trade unions (see Article 289, RCTFP).

As is also the case with companies, the legislator has thus created a "dual channel" to ensure the representation of public sector workers.

In addition, the RCTFP also safeguards the freedom of membership in a dual-facetted manner:

1. Negatively, by allowing people not to belong to (or remain in) any trade union – Article 312, RCTFP.

²³ Annexe I to Law no. 59/2008 of 11 September 2008.

Note: Law no. 59/2008 of 11 September 2008 has since been amended by Law no. 3-B/2010 of 28 April 2010, Executive Law no. 124/2010 of 17 November 2010, Law no. 64-B/2011 of 30 December 2011, and Law no. 66/2012 of 31 December 2012.

The RCTFP strengthens this so-called negative right by expressly prohibiting discriminatory acts:

“All agreements or acts that seek the following shall be deemed null and void:

- a) *To subject the worker’s employment to the condition that he/she joins, or does not join, a trade union or resigns from the one he/she belongs to;*
- b) *To dismiss a worker, change his/her place of work or in any way prejudice him/her due to the exercise of the rights regarding participation in organisational structures intended for collective representation purposes or to his/her membership or non-membership of a trade union” (Article 291, RCTFP).*

2. Positively, in the event the worker wants to belong to a trade union, by ensuring respect for the right to choose between the possible alternatives (see Article 312[1], RCTFP).

The RCTFP also guarantees the following collective projections of the freedom to organise:

- a) The freedom to decide the organisation and internal regulations of trade unions. This freedom applies to drawing up unions’ articles of association – which are not subject to administrative approval – and also to the issuing of their internal regulations and the independence of their management from any outside oversight (see Articles 313 et seq., RCTFP).
- b) The right of workers to engage in trade union activities at their public-sector employer. Both staff and trade unions have the right to engage in such activities within their organ, department or service, namely via union delegates and committees and inter-union committees (Article 330[1], RCTFP).
- c) Collective autonomy and self-oversight
Trade unions also have the right to engage in *“collective bargaining”* – i.e. to negotiate and enter into collective labour agreements [see Article 310[1][a], RCTFP].

There are two essential aspects to this right:

- The freedom to take the initiative of conducting collective bargaining, which means the right to decide what claims or expectations it is opportune or necessary to pursue in contractual terms (Article 351, RCTFP).
- The so-called *“freedom of stipulation”* – i.e. the ability to contractually concede rights and accept duties (Article 351, RCTFP).

The right to organise – Restrictions

Article 27[1] of the Portuguese Constitution says that everyone has the right to freedom and security, while Article 46 enshrines the freedom of association.

As such, the Chapter of the Constitution on workers' rights, freedoms and guarantees (Chap. III) includes: Article 55 on freedoms concerning trade unions, paragraph (1) of which says: "*Workers are accorded the freedom to form, belong to and operate trade unions as a condition and guarantee of the building of their unity in defence of their rights and interests (...)*"; Article 56 on trade union rights and collective agreements ; and Article 57 on the right to strike and the prohibition of lock-outs.

Article 18(1) of the CRP says that fundamental rights and freedoms like these are unalienable and directly applicable. However, paragraphs (2) and (3) of the same Article do allow the legislator to impose some restrictions on them when there are good reasons for doing so, namely in the cases in which the Constitution itself provides for this and in accordance with the principles of necessity and proportionality.

Article 270 of the CRP follows on from this by saying that: "*Strictly to the extent required by the specific demands of the respective functions, the law may establish restrictions on the exercise of the rights of expression, meeting, demonstration, association and collective petition by full-time military personnel and militarised agents on active service and agents of the security services and forces, and on their legal capacity to stand for election. In the case of the security forces, even when their right to form trade unions is recognised, the law may preclude the right to strike*".

The details of this subject, the framework for which is provided by a number of special legislative acts, were covered in the 5th National Report.

In the case of the Republican National Guard (GNR), it is important to note that Law no. 39/2004 of 18 August 2004 addresses the principles and general bases governing the exercise by GNR personnel of the right to form, belong to and operate professional associations.

However, Law 39/2004 does not provide for any exercise of the right to form, belong to and operate trade unions, because the members of the GNR are military personnel – soldiers – and as such do not possess this right. The legal basis for this preclusion can be found in the following legislative acts:

1. The Law governing the General Bases of the Statute applicable to Military Personnel (Law no. 11/89 of 1 June 1989) imposes military status and its particularities on GNR personnel (Article 16). This in turn means that the latter are required to comply with the National Defence Law (Article 7);

2. Article 27(3) of the Law governing National Defence and the Armed Forces (Organic Law no. 1-B/2009 of 7 July 2009) says that: *“The constitutional norms regarding workers’ rights shall not be applicable to serving military personnel when the exercise of those rights presupposes enjoyment of the fundamental rights referred to in the following Articles, to the extent that they are restricted by them, namely the freedom to form, belong to and operate trade unions, the right to create and belong to workers’ committees, and the right to strike”*.

Having said this, the GNR is also subject to the legal framework provided for in Law no. 39/2004 of 18 August 2004 itself, which, as we have already mentioned, lays down the principles and general bases governing the exercise by GNR personnel of the right to form, belong to and operate professional associations. This Law specifies the restrictions that are imposed in accordance with the Constitution, and is in turn regulated by Executive Law no. 233/2008 of 2 December 2008, which also develops those restrictions in more detail.

One of the main limitations is that professional associations of GNR personnel cannot possess a political, party political or trade union nature (Articles 1[2] and 6[d], Law no. 39/2004). At the present time there are four professional associations of Republican National Guard personnel.

In the case of the Public Security Police (PSP) the framework for the question of the right to organise is addressed not only by the CRP, but also in Law 6/90 of 20 February 1990 (the Law governing Membership of Associations in the PSP, the general bases for which are regulated by Executive Law no. 161/90 of 22 May 1990), and Law no. 14/2002 of 19 February 2002, which regulates the exercise of the freedom to form, belong to and operate trade unions and the rights of collective bargaining and participation (in the definition of the rules that apply to them) by PSP personnel who actually engage in policing functions.

PSP personnel have the right to form professional associations, which are in turn entitled to represent their members in the defence of their statutory, social and deontological interests, and to take part in the definition of the statute governing the profession and of the conditions applicable to police activities, for example (Law 6/90).

PSP personnel also enjoy the freedom to form, belong to and operate trade unions, as provided for in the CRP and the regime laid down in Law no. 14/2002 of 19 February 2002, as rectified by Declaration of Rectification no. 15/2002 of 26 March 2002. All of which means that these rights are duly safeguarded in Portuguese law in general and specifically in that applicable to the organisation and *modus operandi* of the Public Security Police (PSP).

The PSP Social Balance Sheet, which is available at the official PSP website www.psp.pt, provides data on questions linked to pay and other aspects of the rights in question.

We would particularly note the following:

- Both the exercise of the freedom to form, belong to and operate trade unions, and the rights of collective bargaining and participation, by PSP personnel who engage in policing functions are regulated by Law no. 14/2002 of 19 February 2002, as rectified by Declaration of Rectification no. 15/2002 of 26 March 2002.
- In terms of normative principles, this legislation is designed to ensure that PSP personnel who actually do policing work enjoy the rights of collective bargaining and participation, while simultaneously imposing measures that are more restrictive of the exercise of the freedoms linked to trade unions than those applicable to other Public Administration staff – restrictions that are justified by the specific nature of the police's mission and the demands inherent therein. Of particular importance in this respect is the prohibition on striking.

Twelve (12) trade union organisations and one (1) National Federation of Police Trade Unions (FNSP) are linked to the PSP.

The Staff of the Borders and Immigration Service (SEF) are subject to the Regime governing Labour Contracts for Public Functions (RCTFP – Law no. 59/2008 of 11 September 2008). The only limitation on their exercise of these rights is that they are required to provide a minimum level of service during strikes.

The other bodies that belong to the Ministry of the Interior (MAI) are either also subject to the RCTFP, or are governed by the Labour Code (approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009). As with SEF, their rights in this field are not subject to any limitation other than the need to provide a minimum level of service during strikes in certain cases.

Answers to queries from the European Committee on Social Rights

1) *The Committee has found that where discrimination on grounds of union membership occurs domestic law must make provision for compensation that is adequate and proportionate to the harm suffered by the victims (Conclusions 2004, Bulgaria). Owing to the lack of information on that aspect in the report the Committee reiterates the request made in its previous conclusion as to penalties imposed on employers who breach the prohibition of discrimination.*

First of all, in this regard we would point out that employers are not allowed to engage in any form of discrimination, be it directly or indirectly – in this case, based on trade union membership – and that doing so is classified as a very serious administrative offence (Article 25, CT).

A discriminatory act against a worker or job seeker because of any factor – again, in this case, on the grounds of trade union membership – gives that person the right to compensation for both material and non-material damages, under the general terms of the law (Article 28, CT).

As we said elsewhere, both any act designed to subject a worker's employment to the condition that he/she join, leave or not join a trade union, and his/her dismissal, transfer or any other negative consequence due to his/her trade union membership, are not only prohibited, but also null and void. Breach of this prohibition is also classified as a very serious administrative offence (Article 406, CT).

Besides this, employers cannot either individually or via their associations promote the formation, maintain, or in any way finance the operation of organisational structures designed to collectively represent workers, nor can they take any part in their organisation or management or prevent them from exercising their rights, or make it difficult for them to do so (Article 405, CT).

What is more, the violation of trade union autonomy or independence and the undertaking of a discriminatory act are both crimes that are punishable by a fine of up to 120 daily units (Article 407, CT).

Any board director, director, manager or worker in a position of authority who is responsible for any of the above acts is subject to imprisonment for up to a year (Article 407, CT).

2. *The Committee previously found the situation in conformity with Article 5 as the exercise of trade union prerogatives did not appear to be dependent on the fulfillment of any criteria of representativeness in domestic law. It notes however from an individual observation of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) published in 2009 that the CEACR had previously asked the Government to determine and establish objective, precise and predetermined criteria to evaluate the representativeness and independence of employers' organizations and trade*

unions. In this respect the CEACR also reiterated its request that Act No. 108/91 of the Economic and Social Council (CES) concerning the Permanent Commission for Social Partnership (CPCS) be amended so that it does not refer by name to trade unions which are to be members of the CES and CPCS. In the light of the information available in the CEACR's individual observation, the Committee asks that the next report clarify the situation in order to show whether criteria of representativeness or other criteria are used to create a distinction between trade unions.

The information provided in response to "Observation, 2008" made by the Committee of Experts in the ILO Report submitted in 2010 by the Government with regard to the Convention (no. 98) concerning application of the principle of the right to organise (1949), is still valid.

On the subject of the representativeness of the relevant organisations, in this report the Portuguese Government said: "*The Committee of Experts maintained the observation that the legislation on the make-up of the Economic and Social Council (CES) and of the Permanent Social Concertation Commission (CPCS, which forms part of the Council, where it is the organ with the competence to promote dialogue and concertation between the social partners, contribute to the definition of the income, price, employment and vocational training policies) should be modified in such a way as not to mention the name of workers' organisations that belong to both bodies, and to establish objective, precise and predetermined criteria with which to assess the representativeness and independence of employers' and workers' associations.*

The Committee took note of the information in the 2008 report that, in April 2008 and within the context of the negotiations on the principle of the revision of the existing labour legislation, the Government had proposed to the trade union and employers' confederations represented on the CPCS that there be an agreement on general, abstract and permanent criteria for trade union and employer representativeness. However, to date this has not happened. Finally, the Committee said that it hoped the CPCS would look at these questions with a view to future legislative reforms, and asked the Government for information on the matter.

Neither the de facto situation nor the legislation have changed since the 2008 report was submitted. The Government is aware that the President of the Economic and Social Council took the initiative of promoting general reflection on the Council's composition and that the Council's members have cooperated with him in this. The Government is monitoring this initiative with interest, although it is unable to foresee either its results, or any proposals or recommendations that the Council or its President may make."

ARTICLE 6

THE RIGHT TO BARGAIN COLLECTIVELY

§ 1) Joint consultation between workers and employers

1.1 Regime regulated by the Labour Code

Albeit with some formal changes, the current Labour Code (CT) maintains the legal regime contained in earlier legislation, which was described in the 1st and 5th Reports.

At the risk of repeating the information given in those Reports, we would recall that joint consultation is conducted under the aegis of the Economic and Social Council (CES), with a particularly important role played by one of its bodies – the Permanent Social Concertation Commission (CPCS).

At the corporate level, the legal regime governing workers' committees is now regulated by Articles 415 to 439 of the Labour Code, while the regime on the creation of a European works council or the procedure for informing and consulting workers of Community-scale enterprises or groups of enterprises is now set out in a specific Law (Article 404[d], CT)²⁴.

At the same time, during the collective bargaining process both trade union and employers' representatives must consult the workers/employers in question, as necessary and in a timely manner (Article 489[2], CT).

In the health and safety at work field there must be cooperation both between the state and the organisations that represent workers and employers, and, at the level of each enterprise, establishment, department or service, between the employer and the workers and their representatives. The regime governing the promotion of health and safety at work is currently regulated by Law no. 102/2009 of 10 September 2009 (see the latter's Article 6[4]).

Article 8(1) of the same Law says that as part of the promotion and assessment at national level of policy measures in the health and safety at work field, there must be consultation of and participation by the most representative employers and workers' organisations. Paragraph (2) goes on to require that the employers and workers' organisations with seats on the CPCS include:

- a) The National Council for Hygiene and Safety at Work (CNHST).
- b) The Working Conditions Authority's (ACT) Consultative Council for the Promotion of Health and Safety at Work (CCPSST).

²⁴ Law no. 96/2009 of 3 September 2009, which transposed Directive no. 2009/38/EC of the European Parliament and the Council of 6 May 2009 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees (EUR-Lex).

1.2 Public sector employment regime

Where the Public Administration is concerned, the question of parity between, or joint consultation of, workers and employers does not pose itself in the same ways as it does in the private sector approach.

We have therefore chosen to summarise the various channels for the consultation (and participation) of workers (and the bodies that represent them).

Law no. 23/98 of 26 May 1998 established the regime governing collective bargaining and participation by Public Administration staff, which currently rests on the following pillars:

- a) The object of the rights of collective bargaining and participation is the creation and amendment of the Statute governing Public Administration Workers and the monitoring of its implementation (Article 1[2]).
- b) Public Administration workers are guaranteed the right to bargain collectively with regard to their Statute (Article 151]). The Law lists both the subjects that must be the object of collective bargaining, and the negotiation procedure (Articles 6 and 7).
- c) Law no. 23/98 created a conflict solving mechanism – ‘supplementary negotiation’ (Article 9).
- d) The Law also identifies the areas and subjects in which there is a right of participation (Article 10).
- e) The only trade unions that can exercise these rights are those whose articles of association identify them as representing the interests of Public Administration workers , and they must be duly registered(Article 2).
- f) The Administration and trade unions must consider, discuss and resolve the questions between them from a common overall perspective that takes account of both all the different departments, services and bodies and all the public servants concerned, with respect for the principle of the pursuit of the public interest and with a view to dignifying the Public Administration and improving the socioeconomic conditions of its staff (Article 4).

Portuguese law also establishes other mechanisms for worker (and trade union) consultation and participation.

We will look at this in more detail under Article 22 of the Revised European Social Charter. For now, we will simply note that participatory channels are in place for:

- a) Workers’ committees (see Article 232 *et seq.* of the Regulations²⁵).
- b) Trade union delegates (see Article 337[2], RCTFP).
- c) Workers’ health and safety representatives (see Article 224[3], RCTFP).

²⁵ Annexe II to Law no. 59/2008 of 11 September 2008.

§ 2) Voluntary negotiation processes

2.1 Regime regulated by the Labour Code

The right to enter into collective labour agreements is enshrined in the Constitution of the Portuguese Republic (Article 56, CRP).

The current Labour Code (CT) has maintained the essence of the previous legal regime on collective bargaining, which is now set out in Articles 404, and 405 *et seq.* (subjects), 476 to 484 (collective labour regulation instruments – IRCTs), and 485 *et seq.* (collective bargaining). The following aspects are especially noteworthy:

- Workers' collective representation bodies must be independent of the state, political parties, religious institutions, and associations of any other nature, none of which may interfere in their organisation and management. Nor may any of the above fund one another (Article 405, CT).
- The state must promote collective labour agreements, in such a way that they apply to the largest possible number of workers and employers (Article 485, CT).
- The negotiation process begins with one party making a proposal to enter into or revise a collective agreement. The other party must then respond in writing, setting out its own arguments, within a time limit stipulated by law (Articles 486[1] and 487[1], CT).
- Whenever possible, the parties must prioritise both the negotiations about pay and the organisation of working time (including with a view to agreeing the overall resulting increase in costs), and those about health and safety at work (Article 488[1], CT).
- IRCT provisions on the following matters cannot be less favourable than the equivalent legal provisions: a) the rights to/of personality, equality and non-discrimination; b) the protection of parenthood; c) work by minors; d) workers with reduced working capacity, disability or chronic illness; e) student workers; f) the employer's duty to inform; g) the limits on the length of normal daily and weekly working periods; h) the minimum length of rest periods, including annual holidays; i) the maximum duration of night work; j) the way in which workers are paid and the respective guarantees; l) the chapter on the prevention and remedying of accidents at work and occupational illnesses, and the legislation that regulates it; m) the transmission of companies and establishments; and n) the rights of workers' elected representatives (Article 3[3], CT). The most favourable treatment principle applies to all of these more important matters, which are key elements of the labour relationship.
- During the collective bargaining process the parties must respect the principle of good faith, namely by responding to proposals and counter-

proposals as quickly as possible, complying with the negotiation protocol if there is one, and having representatives take part in meetings and other contacts intended to prevent or settle conflicts (Article 489[1], CT).

- Each party must provide the other with the items or information the latter requests, to the extent that this does not prejudice the defence of its own interests (Article 489[3], CT).
- Trade unions may: give the body that represents workers in an enterprise with a certain number of staff powers to enter into contracts that bind the union's members there, and allow workers' committees to negotiate and sign collective labour agreements for and on behalf of the unions in question. Having said this, to date there is no record of a collective agreement signed with recourse to this prerogative (Article 491[3], CT).
- Either party can unilaterally repudiate a collective agreement by notifying the other party of its intention in writing, on condition that this is accompanied by a proposal for the overall revision of the agreement. However, the mere act of making a revision proposal does not constitute repudiation (Article 500, CT).
- Lastly, Executive Law no. 126-C/2011 of 29 December 2011 created the Labour Relations Centre (CRL) – a tripartite collegial body whose mission is to support collective bargaining (Article 37[1]). The CRL's composition, competences and *modus operandi* are set out in Executive Law no. 189/2012 of 22 August 2012, which approved its organisational structure.

Particularly significant among the measures adopted with a view to the implementation of the legal framework are the Tripartite Agreement for Competitiveness and Growth, which was signed on 22 March 2011 by the Government, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (Portuguese Retail and Services Confederation – CCP), Confederação Empresarial de Portugal (Confederation of Portuguese Industry – CIP), Confederação do Turismo Português (Confederation of Portuguese Tourism – CTP), and União Geral de Trabalhadores (General Union of Workers – UGT). The Agreement contains a range of objectives and commitments, including that of making collective bargaining more dynamic. The following stand out:

- The goal of reconciling the predominance of sectoral collective bargaining with decentralisation, both in its direct form and in a number of specified domains at the sectoral level, so that they can develop in a decentralised way.
- The Government and the Social Partners undertook to make collective bargaining in the private sector more dynamic, with incentives for the revision of existing collective agreements under the terms and within the time limits they themselves provide for.

- The Government undertook to take every step in its power to support the development of collective bargaining and promote the effective implementation of the existing rules.
- The Government agreed to create the above mentioned Labour Relations Centre, which is a tripartite body whose mission is to support the socioeconomic, negotiator training and negotiation-content analysis aspects of social dialogue.
- The Government also said that it would optimise the resources in the mediation and conciliation field, so as to ensure compliance with legal time limits, improve quality of service, and seek a greater degree of devolution of the applicable actions.
- Another important outcome was the Commitment to Growth, Competitiveness and Employment, which the Government and the majority of the Social Partners made on 18 January 2012. Among other undertakings, it included the agreement to stimulate collective bargaining, in its role as a fundamental instrument for regulating labour relations.

In pursuit of all this the parties to the Agreement committed themselves to the following measures:

- To allow collective labour contracts to say that certain matters, such as geographic and functional mobility, the organisation of working time, and pay, can be regulated by the bodies that represent workers within a given enterprise, including workers' committees and trade union committees. Such contracts can define the terms and conditions under which this can occur.
- To require that agreements resulting from such negotiations must obligatorily be deposited, and be published in the *Boletim do Trabalho e Emprego*.
- To allow trade unions to delegate the powers needed to enter into collective agreements to the bodies that represent workers within enterprises, on condition that the latter employ at least 150 staff.
- To make collective bargaining more dynamic. In this respect:
 - The Government undertook to make the conciliation and mediation services more operable, and to use the administrative mechanisms it has available.
 - The Social Partners agreed to seek to enter into bilateral agreements in which they take on responsibilities for the promotion of collective bargaining.

At the same time we should emphasise that the Labour Code allows collective agreements to be extended by ministerial order, to employers and workers in the same sector of activity and professional field, when justified by appropriate

social and economic circumstances – i.e. when, in the light of the scope of the instrument in question, their situation is the same or similar (Article 514).

As such, and given that when it comes to promoting collective bargaining, ministerial extension orders are particularly important to the harmonisation of the terms and conditions applicable to both parties in labour agreements, we would note Council of Ministers Resolution no. 90/2012, which was published in Series I of *Diário da República* (the Official Journal) no. 211 of 31 October 2012. This defines the cumulative required minimum criteria for the issue of ministerial orders extending collective labour agreements, along the lines of the commitment the Government made in the Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality.

As required by the Memorandum, the Government undertook to define clear criteria for the extension of collective agreements.

The Memorandum specifically says that the employers' associations which have entered into collective agreements must represent at least 50 % of the workers in the sector for an extension to be operable, albeit the decision to extend must also take account of its implications for the competitiveness of the enterprises in that sector.

The following data refer solely to the private sector. The reference period saw the signature of the following IRCTs:

Table 19

Nr. of collective labour regulation instruments entered into (2009 to 2012)

IRCT	2009	2010	2011	2012
Collective labour contracts	139	140	86	36
Collective labour agreements	21	23	24	15
Company agreements	89	64	48	35
Voluntary arbitration decisions	1	-	1	1
TOTAL	250	227	159	87

Source: DGERT

Geographically, it is worth noting that the following number of collective labour agreements possessed a national scope:

- In 2009 - 154
- In 2010 - 164
- In 2011 - 99
- In 2012 - 60

2.2 Public sector employment regime

Law no. 12-A/2008 of 27 February 2008 (the LVCR) expressly says that three different formats of public legal employment relationship can exist (or coexist): appointment (Articles 9 to 19); the labour contract for public functions (Articles 9 and 20 to 22); and the service commission (Articles 9, 23 and 24).

Within this new framework the contract is now the standard legal bond for the vast majority of workers with a public legal employment relationship; appointments and service commissions may only be made in cases in which the law expressly provides for them (see Articles 9[4] and 10).

Article 81 of the LVCR lists all the normative sources of the labour contract for public functions, and it expressly states that they are a: *"normative source in the matters which the law allows collective labour agreements to regulate"* (Article 81[2]). In this regard the RCTFP is more rigorous in its reference to IRCTs: *"The labour contract for public functions, hereinafter referred to as the 'contract', is especially subject to collective labour regulation instruments, under the terms of Article 81(2) of Law no. 12-A/2008 of 27 February 2008"* (Article 1).

As Article 2(1) of the RCTFP highlights, collective labour regulation instruments (IRCTs) can be negotiated or non-negotiated.

The following are negotiated IRCTs:

- Collective labour agreements (the most important form of IRCT). These are subdivided into:
 - a) Collective career agreements – applicable to a career or set of careers, regardless of the organs, departments or services in which the staff in that/those career(s) serve.
 - b) Collective agreements for a public employer (ACEEP) – applicable to a public sector employer, whether or not it possesses legal personality (Article 2[3], RCTFP).
- Adherence agreements. Article 370(1) of the RCTFP says that trade unions, and in the case of collective agreements for a public employer, the applicable public employers can: *"adhere to current collective labour agreements or arbitration decisions"*.
- Voluntary arbitration decisions. At any time the parties can also agree to submit labour-related issues, in particular those arising out of questions linked to the interpretation, completion, entry into or revision of a collective labour agreement, to arbitration (Article 371, RCTFP).

The non-negotiated types of IRCT are:

- Extension regulations – The scope of the application of collective labour agreements and arbitration decisions can be extended after their entry into force by ‘extension regulations’ (Article 378, RCTFP).
- Required (‘necessary’) arbitration decisions – Required arbitration occurs when either party in negotiations on a collective labour agreement notifies both the other party and the Directorate-General of the Administration and Public Sector Employment (DGAEP) that it is invoking this mechanism (Article 374[1], RCTFP).

The labour agreement negotiation process begins when one party sends the other a proposal for a new agreement or the revision of an existing one. Such proposals must be made in writing and be accompanied by sufficient reasoning (Article 351[2], RCTFP).

The recipient must respond, also in writing and setting out its own arguments, within 30 days of receipt (unless some other time limit has already been agreed, or is suggested by the author of the proposal). The response must express: *“a position with regard to all the clauses in the proposal, which it must accept or refuse or else make a counter-proposal”* (Article 352[1] and [2], RCTFP).

After a preliminary discussion phase in which the bases for conversation and the goalposts within which it will take place are debated, there begin the actual negotiations – i.e. the phase in which the parties’ representatives interact in order to bring their initial positions closer together.

If the negotiations lead to agreement about all the matters under discussion, the text is signed and deposited with the DGAEP (Article 356[1], RCTFP). If not, there begins a phase that can lead to recourse to the peaceful conflict-settlement processes provided for by law (Articles 383 *et seq.*, RCTFP).

The following IRCTs were entered into or approved during the reference period):

Table 20

Nr. of collective labour regulation instruments entered into (2009 – 2012)

IRCT	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Collective career agreements	2	1	1	1	5
ACEEPs	0	12	10	4	26
Adherence agreements	0	0	0	0	0
Voluntary arbitration decisions	0	0	0	0	0
Extension regulations	0	3	1	0	4
Required arbitration decisions	0	0	0	0	0
TOTAL	2	16	12	5	35

Source: DGAEP

§ 3) Conciliation and voluntary arbitration

3.1 Regime regulated by the Labour Code

The private-sector conciliation and arbitration procedures were described in the answers to the European Committee of Social Rights' 2010 Conclusions²⁶.

Having said this, it is important to note that the present reference period saw the approval of Executive Law no. 259/2009 of 25 September 2009, which regulated the legal regime governing both compulsory and required arbitration, and also arbitration with regard to minimum services during strikes and the means needed to ensure them. Among others, this Executive Law contains the rules on the composition and selection of lists of arbitrators, and the formation and *modus operandi* of compulsory and required arbitration tribunals.

The following decisions were given by arbitration tribunals during the reference period:

- Compulsory arbitration decision no. 1/2008-CCT, re Associação Portuguesa das Indústrias Gráficas, de Comunicação Visual e Transformadoras do Papel (Portuguese Association of Graphics, Visual Communication and Paper Transforming Industries – APIGRAF) and Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Celulose, Papel, Gráfica e Imprensa (Cellulose, Paper, Graphics and Press Industry Workers' Trade Union – STICPGI), published in *Boletim do Trabalho e Emprego* no. 40 of 29/10/2009.
- Compulsory arbitration decision no. 1/2010 – AO, on the difference that arose in the revision of the collective labour contract between Associação Portuguesa de Hospitalização Privada (Portuguese Private Hospitalisation Association – APHP) and Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Serviços (Federation of Service Workers' Trade Unions – FETESE), published in *Boletim do Trabalho e Emprego* no. 15 of 22/4/2011.
- In this respect we would also note the Ruling which the Lisbon Court of Appeal handed down on 06/07/2011 (available at www.dgsi.pt), in which the Court found some of the clauses in the above-mentioned arbitration decision no. 1/2010 – AO null and void because they were in breach of imperative legal norms. The Court partially revoked the decision and sent the case to the Economic and Social Council under the terms and for the purposes of Article 22(3) of Executive Law no. 259/2009 of 25 September 2009.

3.2 Public sector employment regime

A collective labour conflict is said to exist whenever an organised category of workers and an organised category of employers say (or just one of them says)

²⁶ File 8.29.42.20.2011.4. (Information report no. 32/11-DSCT).

that they want different things with regard to existing (or future) collective regulations on labour relations.

A distinction is commonly made between two types of collective conflict:

- a) Legal conflicts, which are linked to the interpretation and implementation of existing legal norms.
- b) Conflicts of interest, which concern changes to existing norms or the creation of new precepts.

Legal conflicts of this kind that arise within the framework of the RCTFP can be settled by:

- a) A joint committee created by the collective agreement itself.
- b) Conciliation.
- c) Mediation.
- d) Voluntary arbitration (see Articles 349, 371, 384, and 388, RCTFP).

The parties are responsible for choosing the mechanism that offers the best response to the conflict in the circumstances.

Conflicts of interest within the ambit of the RCTFP can be resolved by:

- a) Conciliation.
- b) Mediation.
- c) Voluntary arbitration (agreed by the parties).
- d) Required arbitration (initiated when one party so notifies the opposing party or parties and the DGAEP).

As we said, within the framework of the RCTFP the parties can resort to conciliation in order to solve both legal conflicts and conflicts of interest. This can occur when the parties so agree, or when just one asks for it (Article 385[1], do RCTFP).

When the parties agree on conciliation, they can regulate the process; if they do not do so, then the procedure is that set out in Articles 385 and 386 of the RCTFP (see Article 384[2], RCTFP). When only one party asks for conciliation, the procedure is automatically that laid down in Articles 385 and 386.

When conciliation is requested by one party, there is an important distinction (with different procedures) between cases in which a proposal to enter into or revise a collective agreement has gone unanswered on the one hand, and any other situation on the other.

The recipient of a proposal must respond in writing and setting out its own arguments within 30 days, unless some other time limit has already been agreed, or is suggested by the author of the proposal (Article 352[1], RCTFP). Failure to respond or to make a counter-proposal within this time limit (and as laid down in Article 352[2] of the RCTFP) entitles the proposing party to ask for

conciliation without any further conditions [see Articles 352[3] and 385[1][b], RCTFP].

Whenever a conciliation request is based on any other reason, the procedure begins with the sending of 8 days' prior notification in writing to the other party [see Article 385[1][b], RCTFP]. Once the 8 days have passed, the interested party can then contact the DGAEP, which will appoint an arbitrator by lot.

The parties to collective conflicts (both legal conflicts and conflicts of interest) can submit them to mediation at any time; to this end they can opt between public mediation services and other labour mediation formats (see Article 388[1] and [2], RCTFP).

If there is no agreement, a month after conciliation begins any party can ask any person on the official list of presiding arbitrators to act as mediator (see Article 388[3], RCTFP). In this case the party must immediately specify the object of the desired mediation (Article 388[4], RCTFP).

Unless the parties agree otherwise, the mediation process then proceeds in accordance with Articles 389 and 390 of the RCTFP.

The parties can at any time also agree to submit "*labour-related questions that result in particular from the interpretation, completion, entry into or revision of a collective labour agreement*" to (voluntary) arbitration (Article 371, do RCTFP).

Voluntary arbitration is governed by agreement between the parties, or otherwise by Article 372 of the RCTFP (see Article 371, RCTFP). Either way there must be an arbitration agreement or 'convention' that immediately determines the object of the dispute and subjects its resolution to an arbitration decision.

Required or 'necessary' arbitration is designed to lead to entry into a (new) collective labour agreement, and begins when one party so notifies the other(s) and the DGAEP (see Article 374[1], RCTFP).

The DGAEP monitors the process from beginning to end, but the process starts without any need for a prior decision (by the DGAEP or any other entity). Article 374(1) of the RCTFP expressly states that required arbitration is initiated when one party sends the duly reasoned notifications to that end.

However, the DGAEP can be called on to intervene early in the process, with regard to the formation of the arbitration tribunal, when it must concretely verify the legal preconditions for carrying out the appointment by lot (general requisites regarding arbitration; and specific requisites regarding the lottery itself).

The general requisites for there to be a required arbitration are:

- Procedural requisites: The communication referred to in Article 374(1) of the RCTFP must have been sent to the other party(ies) and the DGAEP, and must set out the grounds for the sending party's position.

- Substantial requisites:
 - a) A collective labour agreement must have ended over a year ago and no new one must have been entered into (Article 364[5], RCTFP).
 - b) There must be a proposal for a new agreement, and there must have been: *“prolonged and unfruitful negotiations”* (expression based on ILO guidelines).

The following collective conflict resolution mechanisms were initiated during the reference period:

Table 21

Nr. of collective conflict resolution (RCC) mechanisms initiated (2009 – 2012)

RCC MECHANISMS	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Conciliation	2	15	25	21	63
Mediation	0	1	0	1	2
Voluntary arbitration	0	0	0	0	0
Required arbitration	0	0	0	0	0
TOTAL	2	16	25	22	65

Source: DGAEP

§ 4) Collective action

4.1 Regime regulated by the Labour Code

The general legal framework for the regime governing strikes was described in the 1st Report, while the 5th Report set out the reforms provided for in the Tripartite Agreement for a New System for Regulating Labour Relations, the Employment Policies and Social Protection, which was signed in June 2008.

The regime governing strikes and the prohibition on lock-outs is now laid down in Articles 530 to 545 of the Labour Code (CT).

On the prior notification of strikes, we would note that Article 534(4) of the CT says that if the services mentioned in Article 534(3)²⁷ are defined in an IRCT, the latter can dispense the prior notice from including a proposal with regard to those services (the notice must specifically refer to the IRCT in question).

We would note that strike committees are included in the case referred to in Article 531(2) on the entities that are invited to take part in the negotiation on the provision of the minimum services that are indispensable to the fulfilment of essential social needs (Article 537[1], CT) and the provision of the services needed to ensure the safety and maintenance of equipment and facilities (Article 537[3], CT).

²⁷ The prior notice must contain a proposal defining the services needed to maintain equipment and facilities. If the strike involves an enterprise or establishment designed to satisfy indispensable social needs, there must also be a proposal with regard to minimum services.

We would also particularly point to the following changes in the process of defining the services that must be ensured during strikes:

- Article 538(2) of the CT now says that whenever necessary, the competent department or service of the ministry with responsibility for the labour area should be assisted by its counterpart at the ministry with responsibility for the sector of activity in question, in the negotiations to reach an agreement on minimum services and the means needed to ensure them.
- Article 538(3) of the CT says that when a strike is substantially the same as at least two previous strikes in which arbitration defined the same minimum services, the department or service referred to in Article 538(2) should propose during the negotiations that the parties accept the same definition (any refusal to accept this must be noted in the minutes recording the negotiations).
- Article 538(4)(b) of the CT (with the text given to it by Law no. 105/2009 of 14 September 2009) now says that in the case referred to in Article 538(1) to (3), if agreement is not reached in the three days following the prior notice of a strike and the situation concerns a company in the state-owned business sector, the minimum services and necessary resources must be defined by an arbitration tribunal formed in accordance with a specific law governing compulsory arbitration (Executive Law no. 259/2009 of 25 September 2009, which regulated both compulsory and required arbitration, and also arbitration with regard to minimum services during strikes and the means needed to ensure them).

4.2 Public sector employment regime

Portuguese law has taken a clear position in relation to the most characteristic forms of joint action ('coaction'). The Constitution enshrines the right to strike (Article 57, CRP), and summarily prohibits lock-outs (Article 57[4]).

The ordinary law regulates the exercise of this right (Articles 530 *et seq.*, CT; Articles 392 *et seq.*, RCTFP). Both the Labour Code (see Article 544) and the RCTFP (see Article 406) repeat the prohibition on lock-outs.

The right to strike means that any worker can stop fulfilling his/her contractual obligations under certain conditions. In this regard Article 398(1) of the RCTFP says:

"With regard to the workers who join it, a strike suspends the relations arising out of the (labour) contract – particularly the right to remuneration – and consequently releases them from the duties of subordination and regular attendance at work".

A strike thus places workers “*outside their contract*” (in terms of the effects that characterise the latter), although the following continue to exist:

- a) The legal employment bond, and the worker’s length of service (Article 398[3], RCTFP).
- b) Rights, duties and guarantees that do not presuppose actually working (Article 398[2], RCTFP).
- c) The rights provided for in legislation on social protection and the benefits due as a result of work-related accidents and occupational illnesses (Article 398[2], RCTFP).

Striking does, however, have other types of effect (economic, social, etc.): effects in the employer’s sphere (public employers); effects in the sphere of citizens/users; and multiplicative effects on society in general. Indeed, it is commonly said that when a strike affects essential services, the conflict involves a “*triangular relationship*” between workers (and trade unions), employers and users.

It is precisely the impact that strikes have in the spheres of both public sector employers and citizens/users that led the legislator to subject strikers to certain duties or obligations, which can even go as far as requiring them to work normally.

Both the Labour Code and the RCTFP expressly refer to two obligations to work during strikes:

- a) To provide the services needed to ensure the safety and maintenance of equipment and facilities.
- b) To provide the minimum services that are indispensable to the fulfilment of essential social needs (see Article 57[3], CRP; and Articles 537 CT, and 399, RCTFP).

As a rule, strikes are decided by trade unions (see Article 393[1], RCTFP).

However, within the framework of the RCTFP, workers’ assemblies can also decide to resort to striking, on condition that:

- a) The majority of the workers in the organ, department or service in question are not represented by trade unions; and
- b) The assembly was expressly convened for that purpose by 20% of the workforce or 200 workers (see Article 393[2], RCTFP).

The following data are for the strikes of which the DGAEP was notified during the reference period. “General strikes” are those which are referred to as such in the prior notices issued by trade unions. All the strikes that lasted 26 days or more were overtime stoppages.

Table 22

Nr. of strikes by duration, 2009

2009			
Duration of Strike	No. of Strikes		Total
	General Strikes	Sectoral Strikes	
1 day		13	13
2 to 5 days		7	7
6 to 10 days		5	5
11 to 15 days			0
16 to 25 days			0
26 to 50 days		1	1
More than 50 days			0
Source: DGAEP			26

Table 23

Nr. of strikes by duration, 2010

2010			
Duration of Strike	No. of Strikes		Total
	General Strikes	Sectoral Strikes	
1 day	5	24	29
2 to 5 days		21	21
6 to 10 days		1	1
11 to 15 days		2	2
16 to 25 days		2	2
26 to 50 days		1	1
More than 50 days			0
Source: DGAEP			56

Table 24

Nr. of strikes by duration, 2011

2011			
Duration of Strike	No. of Strikes		Total
	General Strikes	Sectoral Strikes	
1 day	5	25	30
2 to 5 days		13	13
6 to 10 days		8	8
11 to 15 days			0
16 to 25 days		1	1
26 to 50 days		4	4
More than 50 days		1	1
Source: DGAEP			57

Table 25

Nr. of strikes by duration, 2012

2012			
Duration of Strike	No. of Strikes		Total
	General Strikes	Sectoral Strikes	
1 day	1	23	24
2 to 5 days		10	10
6 to 10 days		3	3
11 to 15 days			0
16 to 25 days			0
26 to 50 days		15	15
More than 50 days			0
Source: DGAEP			52

Answers to queries from the European Committee of Social Rights

1. *The Committee also notes from a source other than the report³, that on 7 November 2008 the Parliament passed the revision of the new Labour Code which had entered into force in 2004. The Committee asks to be informed on any modifications introduced by the said revision as regards joint consultation between employees and employers or their respective representative organizations in this respect.*

See the information given earlier with regard to Article 6§1.

2. *It requests that the next report contain an up-dated description of all modifications introduced by the revision of the Labour Code which affect the machinery for voluntary negotiations between employers' and workers' organizations. It also reiterates its request whether the rules governing collective bargaining in the public sector, which it has previously held to be in conformity with Article 6§2, have been amended.*

The following changes that resulted from the Labour Code approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009 and subsequently amended by Law no. 23/2012 of 25 June 2012 are particularly worthy of note in this respect:

- Within 30 days of the publication of a negotiated IRCT or a compulsory or required arbitration decision, and after first consulting the interested parties, the competent department or service of the ministry with responsibility for the labour area must issue a reasoned assessment of the IRCT or decision's provisions on equality and non-discrimination (Article 479, CT).
- A number of organised decentralisation measures have been implemented in relation to IRCTs. On the one hand, collective labour contracts can now leave the regulation of certain matters, such as geographic and functional mobility, the organisation of working time, and pay, to another collective agreement. This move is designed to improve articulation between IRCTs, and to promote collective bargaining in general (Article 482[5], CT).
- On the other hand, trade unions are now allowed to give another collective worker-representation body powers to enter into a contract with an enterprise, on condition that the latter has at least 150 workers (Article 491[3], CT).
- Collective agreements must regulate their own effects on the workers they cover when they lapse and until a new IRCT enters into force (Article 492[2][h], CT).
- Workers who do not belong to a trade union can choose to be subject to any collective agreement or arbitration decision that applies to their enterprise. They can also end this arrangement if they subsequently join a trade union that is party to an agreement which covers the same

enterprise (Article 497, CT).

- A number of changes were made to the rules on the lapse of collective agreements and their ongoing effects. We describe this legal regime in more detail below.

3. The report informs that during the reference period the social partners concluded 1,045 collective agreements. Of these, 314 were overall revisions or initial agreements, and 58 were partial amendments. The Committee notes from the same source referred to above 15 that in 2008 approximately 1.9 million workers were covered by renegotiated or new collective agreements (about 300 thousand more than in 2007).

The Committee reiterates that it requests details on whether the agreements were concluded in the private or in the public sector and it needs information on the number of employers and employees covered by these agreements. It thus asks the next report to contain updated information on collective agreements concluded in the private and public sector at enterprise, sectoral and national level and on the number of employers and employees covered by these agreements.

We would recall what was said on this subject in the 5th Report – that GEP's competences only allow it to supply data with regard to the private sector.

On the number of collective labour agreements reached in the private sector, we would refer you to the information given on Article 6§2 in section (3) of the form on the application of the Revised European Social Charter.

We do not have data for the number of employers covered by collective agreements entered into during the reference period; however, it is estimated that the number of workers involved was 7,331,328²⁸.

4. According to information from other sources, Portugal has traditionally had a high level of collective bargaining coverage – partially through the extension of agreements by the government. However, this high level is under threat as legal changes now make it easier for agreements to lapse. The Committee requests that the next report provide clarification in this regard.

The Labour Code (CT) says that collective agreements can determine their own duration, failing which they last for a year; similarly, an agreement can set the terms for its own renewal, but otherwise agreements are successively extended for a year at a time (Article 499, CT).

Either party can unilaterally repudiate a collective agreement by notifying the other party of its intention in writing, on condition that this is accompanied by a proposal for the overall revision of the agreement. However, the mere act of making a revision proposal does not constitute repudiation (Article 500, CT).

²⁸ This total was calculated from data in the 'Quadros de Pessoal/Relatório Único' (Personnel Tables / Sole Report, in Portuguese) for 2009, 2010 and 2011, which encompass all IRCTs, regardless of the year in which they were published.

Law no. 7/2009 of 12 February 2009, which approved the revision of the Labour Code, instituted a transitional regime applicable to earlier collective agreements containing clauses saying that the agreement could only end when it was replaced by another instrument. Under this regime, if such agreements had not already lapsed by then, they ceased to have effect on the date on which the new Law entered into force [Article 10], subject to the following conditions:

- a) The last published full version of the agreement, including the clause in question, must have entered into effect at least six and a half years ago.
- b) A party must have validly repudiated the agreement during the period when the Labour Code was in effect.
- c) This unilateral repudiation must have taken place at least 18 months ago.
- d) The agreement could not have been revised since the unilateral repudiation.

Subject to all the necessary conditions, such agreements lapsed 18 months after their repudiation.

This is followed by Article 501, which says:

"1 — The clause in a collective agreement that subjects the latter's termination to its replacement by another collective labour regulation instrument shall lapse five years after any one of the following facts occurs:

- a) The last publication of the full text of the collective agreement.*
- b) Unilateral repudiation of the collective agreement.*
- c) Submission of a proposal for revision of the collective agreement, including revision of the aforesaid clause.*

2 — After the clause referred to in the previous paragraph has lapsed, or in the case of a collective agreement that does not regulate its own renewal, the provisions of the following paragraphs shall apply.

3 — In the event of a unilateral repudiation, the collective agreement shall be maintained under a regime whereby it continues to have effect during the period in which negotiations, including conciliation, mediation or voluntary arbitration, take place, or for at least eighteen months.

4 — Once the period referred to in the previous paragraph has ended, the collective agreement shall remain in force for sixty days, following which either party may notify the ministry with responsibility for the labour area and the other party that the negotiation process has ended without agreement, after which the collective agreement shall lapse.

5 — In the absence of prior agreement on the effects derived from the collective agreement in cases in which the latter lapses, the minister with responsibility for the labour area shall, within the time limit referred to in the previous paragraph, notify the parties of that they should agree those effects

within a time limit of fifteen days, should they wish to do so.

6 — Following the lapse, and until another collective agreement or arbitration decision enters into force, the effects agreed by the parties, or in their absence, those which the collective agreement has already had in labour contracts, with regard to the worker's pay, category and its definition, working time duration, and social protection regimes whose benefits replace those provided by the general social security regime or are subject to a National Health Service substitution protocol, shall be maintained.

7 — In addition to the effects referred to in the previous paragraph, the worker shall benefit from the other rights and guarantees derived from labour legislation.

8 — During the period in which a collective agreement continues to have effect following repudiation, the parties may agree to prolong the collective agreement's force for a given period, which agreement shall be subject to deposit and publication.

9 — Agreements on the effects derived from collective agreements in cases in which the latter lapse shall be subject to deposit and publication."

It is a fundamental aspect of the new regime on collective labour agreements which contain a successive renewal clause that neither the period following repudiation in which the agreement continues to have effects, nor the lapse of the collective agreement can occur until after the conditional clause referred to in paragraph (1) has itself lapsed (Article 501[2], CT).

In articulation with its provisions on the lapse of collective agreements, the Labour Code also provides for required ('necessary') arbitration, which can occur in cases in which the lapse of one or more collective agreements applicable to an enterprise, group of enterprises or sector of activity is not followed within 12 months by entry into a new collective agreement, nor is there another agreement applicable to at least 50% of the workers in the same enterprise, group or sector. Any party can apply for required arbitration in the 12 months after the end of the 12-month time limit following the lapse of a collective agreement (Article 510, CT).

During the reference period, out of a total of 723 collective labour agreements, 60 recorded requests were made for the publication of notifications regarding the date on which collective agreements reached their term; of these requests, 28 were denied, while 32 led to the publication of the respective notifications, with 5 new collective agreements entered into in this respect.

5. The Committee previously deferred its conclusion pending receipt of further information; it asked the next report to describe the conciliation and mediation procedures under the new Labour Code in further detail and wished in particular to know whether the authorities responsible for conciliation and mediation initiated by only one of the parties may take decisions which are binding for both parties without their joint consent. In addition the Committee

asked for information on the circumstances in which is recourse to compulsory arbitration is possible. The report fails to provide any information on these points. Therefore the Committee is obliged to conclude that it has not been established that mediation is voluntary and recourse to compulsory arbitration is only permitted within the limits of Article G of the Revised Charter.

In this regard we would repeat the information provided in the answers to the 2010 Conclusions of the European Committee of Social Rights:

“(...) the revised Labour Code (CT) makes provision for the following collective conflict resolution processes: arbitration, conciliation, and mediation (Articles 505 to 513, and 523 to 528).

Under the Labour Code, both the recourse to voluntary arbitration and to conciliation or mediation are subject to the will of the parties (Articles 506, 507, 523, and 526, CT). It is up to the parties to choose the process they want to apply to the case in question from among the possible ones.

As such, the parties can agree to submit the labour-related questions that result in particular from the interpretation, completion, entry into or revision of collective agreements, to arbitration (Article 506, CT).

Voluntary arbitration is governed by agreement between the parties, and is conducted by three arbitrators, with one appointed by each of the parties and the third chosen by the first two (Article 507[1] and [2], CT).

As to the circumstances in which it is possible to resort to compulsory arbitration, we would note that in conflicts that result from entry into a first collective agreement, and on condition that there have been long, unfruitful negotiations or unsuccessful attempts at conciliation or mediation and it has not been possible to settle the conflict by voluntary arbitration, required arbitration may be ordered at the request of either party and following consultation of the Permanent Social Concertation Commission (CPCS) (Article 508[1][a], CT).

The Labour Code also permits compulsory arbitration in two other situations: if the CPCS approves a recommendation in favour of arbitration with a vote that includes a majority of the representatives of both workers and employers; and when essential services designed to protect people's life, health and safety are at stake (Article 508[1][b] and [c], CT).

We would also emphasise that the Tripartite Agreement for a New System for Regulating Labour Relations, the Employment Policies and Social Protection, which was signed in June 2008 by the Government and the majority of the Social Partners with seats on the CPCS and took concrete form in the revised Labour Code, decided to maintain the rules governing the admissibility and implementation of compulsory arbitration.

However, the revised Labour Code envisages another situation in which compulsory arbitration (known as required or 'necessary' arbitration) is permitted: when 12 months pass after a collective agreement lapses and the

parties have not entered into a new one, nor is there another collective agreement that applies to at least half the workers covered by the one that has lapsed (Article 510, CT).

Conciliation and mediation can take place either by agreement between the parties, or at the request of one of them if certain requisites are fulfilled (Articles 523[3][a] and [b] and 526[3][a] and [b], CT).

As we said above, conciliation can be initiated: by agreement between the parties; or at the request of one of them in cases in which there is no response to a proposal to enter into or revise a collective agreement; or if one party simply gives the other 8 days' notice (Article 523[3][a] and [b], CT).

If the parties or party that request(s) the conciliation so wish, it can be conducted by a specialised public service (no. 1 do Article 524, CT).

If the conciliation is initiated at the request of one of the parties, the request must set out the grounds for it and attach proof that the prior notice has been sent (Article 524[2], CT).

The competent department or service will then summon the parties to begin the conciliation. In cases involving the revision of a collective agreement, it will also invite any trade unions and employers' associations that are taking part in the negotiation process, but are not involved in the request (Article 524[3], CT).

The parties that are summoned must attend the conciliation meeting, which will begin by defining the matters it is to address (Article 524[5] and [6], CT).

If the parties so agree, mediation can be arranged at any time – particularly during the conciliation process; then, one month after conciliation has begun, either party can request mediation (Article 526[3][a] and [b], CT).

If the party or parties that ask for mediation so wish, the process can be conducted by a mediator from a specialised public service (Article 527[1] and [3], CT). When the mediation is requested by one party, the mediator will ask the other for its position on the object of the mediation; if the parties differ, the mediator will then decide the object of the process, taking the viability of the mediation into account in his/her decision (Article 527[4], CT).

The mediator has 30 days in which to make a proposal to the parties, which can accept or reject it (Article 527[7], [8] and [9], CT).

All this means that under these conciliation and mediation regimes, the competent public departments and services cannot take decisions against the will of the parties, which are free to reconcile with one another or not, and to accept or reject the proposed solution.

In the light of the above we consider that Portuguese legislation is in conformity with Article 6§3, inasmuch as recourse to voluntary arbitration, be it conciliation or mediation, depends on the will of the parties (Articles 506, 507, 523, and 526,

CT) and is only possible in the situations and with the restrictions described above (Article 508, CT)."

6. The Committee previously found the situation not to be in conformity with Article 6§4 on the grounds that right to call a strike is primarily reserved to trade unions, and the establishment of a trade union is subject to an excessive timeframe.

We have nothing new to say about the right to call a strike, so we will reiterate the information given in the past:

"On the one hand, all the workers encompassed by a strike, whether or not they are represented by the trade union that called it, and even if they are members of another union, can join the strike. Although the legislation does not say so expressly, this is the general understanding adopted by legal theorists (namely: Romano Martinez, Direito do Trabalho, Almedina, 2002, p. 1063; Bernardo Xavier, Direito da Greve, Editorial Verbo, 1984, p. 166; Monteiro Fernandes, Direito do Trabalho, Almedina, 1999, p. 890-891).

On the other hand, we are talking about a regime that allows any trade union to call a strike, but only allows the workers themselves to do so in certain restricted situations.

The Charter states that the Parties recognise the right to strike: "With a view to ensuring the effective exercise of the right to bargain collectively" (introductory part of Article 6). The Charter does not say who can call a strike. However, inasmuch as the right to collective bargaining is exercised by trade unions on behalf of workers, who cannot do so personally, it is coherent for strikes to be called by trade unions. Within the context of Article 6 of the Charter, it is not coherent for workers to also have the right to call strikes, because the Article does not make provision for them to personally exercise the right to bargain collectively, and the goal of a strike is to ensure the effective exercise of that right.

When the Charter links the right to strike with collective bargaining, the competence for which pertains solely to trade unions acting on workers' behalf, it is in harmony with the dominant concept adopted by the International Labour Organisation's control bodies.

The fact is that paragraphs 146 and 149 of the 1994 survey "Freedom of Association and Collective Bargaining" by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations read as follows:

The Committee on Freedom of Association affirmed the principle of the right to strike, stating that it is an "essential (element) of trade union rights" and stressing shortly afterwards that "in most countries strikes are recognized as a legitimate weapon of trade unions in furtherance of their members' interests".

Under Article 3(1) of Convention No. 87, the right to organize activities and to formulate programmes is recognized for workers' and employers' organizations. In the view of the Committee, strike action is part of these activities under the provisions of Article 3; it is a collective right exercised, in the case of workers, by a group of persons who decide not to work in order to have their demands met. The right to strike is therefore considered as an activity of workers' organizations within the meaning of Article 3.

When they seek to provide grounds for the right to strike, which is not generically recognised in any convention, both the ILO Board of Directors' Committee on Freedom of Association and the Committee of Experts link it to the conventions on the freedom of association – particularly the definition of the “action programmes” which trade unions are entitled to adopt. The strike is a form of implementation of the action to which trade unions can resort; and this establishes the connection between the exercise of the right to strike and the competences that pertain to trade unions”.

Where the time needed to form a trade union is concerned, Article 447(1) of the Labour Code says that the decision to form a new union and approve its articles of association is taken by a constituent assembly, which can be an assembly of members' representatives; and the union acquires legal personality when those articles are registered by the competent department or service of the ministry with responsibility for the labour area. After registering them and within 30 days of receiving them, this department/service must then have them published in the Boletim do Trabalho e Emprego (Article 447[4][a], CT). The trade union can begin work once this publication has occurred, or 30 days after registration (Article 447[7], CT). We thus conclude that the 30-day time limit for a trade union to commence its activities is a maximum that may not be attained”.

7. The Committee wished to know whether the determination of minimum services is subject to administrative or judicial review.

Here again we reiterate an earlier answer – in this case, to the ECSR's conclusions with regard to the information provided in the 5th Report on the Revised European Social Charter (1 January 2005 to 31 December 2008)²⁹.

The “(...) general principle is that minimum services are defined by agreement (...).³⁰

In this respect, minimum services are subsidiarily defined in one of the following ways (Article 538[1], CT):

- *By an IRCT.*

²⁹ Information report no. 31/11-DSCCT – File no. 8.29.42.21.2011.5.

³⁰ Martinez, Romano, *Direito do Trabalho*, 5th edition, Almedina, Coimbra, 2010, p. 1328.

- *If this does not occur, they must be defined by agreement between the worker's representatives and the employers encompassed by the prior notification, or the respective employers' association.*

If minimum services are not defined under either of these formats, then:

- *The ministry with responsibility for the labour area, assisted whenever necessary by the competent department or service of the ministry with responsibility for the sector of activity in question, summons the workers and employers' representatives to negotiate an agreement on minimum services and the means needed to ensure them (Article 538[2], CT).*
- *When minimum services are negotiated for a strike that is substantially the same as at least two previous strikes in which arbitration defined minimum services with the same content, the ministry with responsibility for the labour area will propose that the parties accept the same definition (any refusal must be noted in the minutes recording the negotiations) (Article 538[3], CT).*
- *If agreement is not reached in the three days following the prior notice of a strike, the minimum services and the means needed to ensure them must be defined by joint duly substantiated order of the ministers with responsibility for the labour area and for the sector of activity concerned, and in the case of a company in the state-owned business sector, by an arbitration tribunal formed in accordance with a specific law governing compulsory arbitration (Article 538[4], CT).*

We would note that both the arbitration decision and the joint order can be appealed against. In the case on an arbitration decision, this appeal is lodged before the law courts – more precisely the Court of Appeal (Article 27[5] with referral to Article 22[1], both of Executive Law no. 259/2009 of 25 September 2009); in that of a joint order, before the Administrative Courts under the terms of the Code of Procedure in the Administrative Courts – CPTA).

ARTICLE 21 THE RIGHT TO INFORMATION AND CONSULTATION

1. Regime regulated by the Labour Code

The right of workers to be informed and consulted in enterprises and establishments is exercised through workers' committees and subcommittees, trade union delegates, European works councils, workers' councils, and workers' health and safety representatives.

We will now update the information on this subject:

1. The right of workers' committees and subcommittees to be consulted and the content of the right to information are now governed by Articles 423 and 424 of the Labour Code (CT) respectively.

The obligation to consult workers' committees is now set out in Article 425. However, we would also note the consultation with regard to the treatment of biometric data (Article 18[4], CT), the use of means of remote surveillance (Article 21[4], CT), and closure for annual holidays (Article 242[1][b] of the CT), which were already present in the earlier Law.

The exercise of the right to be informed and consulted and the general rules for the election of workers' committees and subcommittees are now the object of Articles 427 and 433 of the CT.

Article 427(7) has extended an existing provision on the right of trade union delegates to be informed and consulted to also apply to workers' committees and subcommittees. Under this provision, when the matter at hand involves a decision by the employer in the exercise of powers to direct and organise derived from a labour contract, both parties must conduct the information and consultation procedure in such a way as to achieve consensus whenever possible.

2. Regarding trade union delegates, matters concerning their election or removal or the termination of their duties and the formation of trade union and inter-trade-union committees are now covered by Article 462 of the CT. Of particular note is the provision that the term of office of trade union delegates cannot exceed four years (Article 462[2], CT).

The rules on informing and consulting trade union delegates are now contained in Article 466 of the CT, which made the following amendments to the previous legislation:

- The legislator opted to subject the exercise by delegates of the right to be informed and consulted to the same rules as those applicable to workers' committees and subcommittees (Article 466[2] with referral to Article 427[1], [2], [4], [5], [6] and [7], both CT).

- An exception with regard to establishments with less than 20 workers was abolished in order to bring the regime on delegates into line with Directive no. 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 (intention deduced from the exposé of reasons set out in Government Bill no. 216/X). However, Article 466(3) of the CT continues to say that the provisions of Article 466(1) and (2) are not applicable to micro or small enterprises.

The regime governing European works councils is now set out in Law no. 96/2009 of 3 September 2009. The rules on the councils' composition, information and consultation, the annual directors' report, meetings with the board of directors, and the appointment or election of members of special negotiating groups and the councils themselves are now respectively laid down in Articles 13, 15, 16, 17 and 26 of Law no. 96/2009.

In this regard we would particularly note the following norms:

- Article 13(1) says that the provisions of Article 6(1) apply to the composition of European works councils. Article 6(1) says that during the negotiations referred to in Article 5, the workers of Community-scale enterprises or groups of enterprises must be represented by a special negotiating group whose members correspond to the workers employed in each Member State, with each state having one seat for each 10% or fraction thereof of the workers employed in all the Member States, who are employed in that state.
- Article 15(1) gives European works councils the right to be informed and consulted about transnational questions within a reasonable period by the board of directors or another appropriate level of representation. This particularly applies to the situation and probable evolution with regard to employment, investments, fundamental organisational changes, the introduction of new working methods and production processes, transfers of production, mergers, reductions in the size or the closure of enterprises, establishments or major parts of the latter, and collective redundancies.
- Article 15(2) also entitles European works councils to be informed in particular about the structure, the economic/financial situation, the probable future evolution of activities, the production, and the sales of Community-scale enterprises or groups of enterprises.
- Article 15(3) says that European works councils also have the right to be informed and consulted by the board of directors about any measures that have a considerable effect on workers' interests – particularly changes of premises or facilities that imply the transfer of workplaces, closure of enterprises or establishments, or collective redundancies.
- Under Article 26(1), within two months after the board of directors takes the initiative, or of the request to begin the negotiations referred to in Article 5(1), or of the fact that is provided for in Article 12 and causes the obligatory formation of a European works council, the representatives of the workers at establishments or enterprises located in Portuguese territory must be

appointed in one of the following ways, which are listed in order of preference:

- a) By agreement between the workers' committee and the trade unions, or between the workers' committees at the enterprises in the group and the trade unions.
- b) If there are no trade unions, by the workers' committee or by agreement between the workers' committees at the various group enterprises.
- c) If there is no workers' committee, by agreement between the trade unions that together represent more than half the workers of the establishments or enterprises who belong to any trade union.

4. The information and consultation of workers and their health and safety representatives are now covered in Articles 19 and 18 of Law no. 102/2009 of 10 September 2009, which made the following amendments to the previous legislation:

- A new paragraph requires employers to inform both the health and safety at work department or service mentioned in Article 19(4), and the workers with specific functions in the health and safety at work field, of the admission of workers with fixed-term contracts, under service commissions or on occasional assignment (Article 19[6]). It also makes the breach of the new paragraph a minor administrative offence (Article 19[9]).
- The severity of the administrative offence for breach of the provisions of Article 18(4) was changed (Article 18[8]³¹).

5. Also on the right of workers' representatives to be informed and consulted, we should mention that the Labour Code says that consultation must be included: when an enterprise's internal regulations are drawn up (Article 99[2]), when the work schedule is created (Article 212[3]) or changed (Article 217[2] and [3]), on matters regarding the record of overtime work (Article 231[7]), when annual holidays are scheduled (Article 241[2] and [3]), and as part of the procedure for temporary closures due to facts for which the employer is responsible (Article 311[3] and [4]).

The following changes are especially worthy of note in this respect:

- When an enterprise's internal regulations are drawn up, the workers' committee (or if there is none, the applicable inter-trade-union committees, trade union committees or union delegates) must be consulted (Article 99[2], CT);
- The worker's committee has 10 days in which to issue a formal opinion on temporary closures (Article 311[4], CT).

Where redundancies and dismissals are concerned, we should also note that the rules on communications sent in cases of collective redundancy (Article 360[1] and [3], CT), the information and negotiations in the same situation (Article 361[1], CT), the communications in cases of dismissal due to elimination

³¹ Breaches of the provisions of paragraphs (2), (4) and (6) now constitute minor administrative offences.

of a worker's job (Article 369[1], CT) and the consultations in the same circumstances (Article 370[1], CT), have been changed:

- Article 361(1) of the CT now says that within the five days following the act provided for in Article 360(1) or (4), the employer must promote a phase in which it informs and negotiates with the body that represents workers, with a view to reaching agreement on both the extent and effects of the forthcoming measures, and other measures that will lead to a reduction in the number of workers who will lose their jobs – i.e. measures that entail:
 - a) Suspending labour contracts.
 - b) Reducing normal working periods.
 - c) Occupational reconversions or reclassifications.
 - d) Early or pre-retirements.
- Article 369(1) of the CT (with the text given to it by Law no. 23/2012 of 25 June 2012) says that when a worker is to be dismissed because his/her job is going to be abolished, the employer must write to the workers' committee (or the inter-trade-union or trade union committee if there is none), the worker involved, and also the trade union concerned if he/she is a union representative, telling them:
 - a) Why it is necessary to eliminate the job, and indicating the section or unit concerned.
 - b) That it is necessary to dismiss the worker occupying that job, and indicating his/her occupational category.
 - c) What criteria were used to select that particular worker.

The rules on the lawfulness or otherwise of collective redundancies, and of dismissals due to elimination of workers' jobs, and on the effects of any unlawfulness are now set out in Articles 383(a), 384(c), and 389(1) of the CT.

6. Finally, we would note that the legal norms governing confidential information and the justification and judicial control of that confidentiality are now contained in Articles 412 and 413 of the CT.

We would also mention that Executive Law no. 295/2009 of 13 October 2009, which amended the Code of Labour-related Procedure (CPT) approved by Executive Law no. 480/99 of 9 November 1999, created another three forms of special, urgent proceedings. These are again designed to add operational feasibility to the innovations in the substantive regime, and include the ability to challenge the confidentiality of information or the refusal to provide it or engage in consultation, which was created in order to ensure that both the duty of members of workers' representative bodies to protect the privacy and confidentiality of information given to them by an employer, and the employer's ability to refuse to provide information, function as intended (Articles 186-A *et seq.*).

Analysis of a sample (95) of collective agreements published between 2009 and 2012 revealed that two of them are more favourable than the law,

inasmuch as in the case of two small enterprises, some matters which are excluded under Article 466(2) of the CT are instead made subject to information and consultation.

What is more, one of these two agreements stipulates that during consultations, the bodies representing workers must pronounce themselves – i.e. give an opinion – within six working days.

2. Public sector employment regime

The first aspect that we should look at here concerns the meaning and scope of Law no. 23/98 of 26 May 1998, on the rights of collective bargaining and participation. It is important to point out that the scope of the rights to negotiate and participate that are granted to workers' representatives is so extensive that, broadly speaking, all the matters that are really of interest to workers and in terms of their working and employment conditions are the object of participation and negotiation under the specific terms of this Law.

Having said this, Article 12 does make one important exception: the Public Administration's structure, responsibilities and competences cannot be the object of participation and negotiation.

Among other things, this rule means that workers' representatives do not take part in or negotiate decisions on the structure, functions, organisation and scope of the Public Administration (to put it another way, on the core of the Public Administration policy). There is thus all the more reason for them not to enjoy the right to information (by this we naturally mean advance information) on these matters.

On the other hand, Article 337 of the Regime governing the Labour Contract for Public Functions (RCTFP) goes in the other direction when it gives workers' committees the right to information about a range of subjects. We will highlight those that seem to directly impact the scope of the Article that concerns us here – i.e. subparagraphs (b) and (c), which establish a right to:

- b) Information and consultation on the situation, structure and probable future evolution of employment in the organ, department or service, and on any expected anticipatory measures, particularly when jobs are threatened.
- c) Information and consultation with regard to decisions that are capable of leading to substantial changes at the level of the way work is organised, or in terms of labour contracts.

At least in abstract terms, the above appears to mean that in 2009, one Law gave workers' committees a right to information that an earlier Law (1998) had not conceded to trade unions representing workers.

The way in which the content and importance of the right to information has evolved over the last twenty years seems to more than adequately explain the difference that now results from these two texts.

The second point worth mentioning on this subject concerns the fact that in practice there have been virtually no workers' committees in the Public Administration – a sector in which there is no tradition like the one that does exist in the private sector.

The truth is that in a universe of several thousand public institutions, there are just 20 workers' committees registered with the Directorate-General of the Administration and Public Sector Employment (DGAEP).

Answers to queries from the European Committee of Social Rights

1) The right of workers to be informed and consulted is implemented through collective agreements. The exercise of this right is entrusted to the trade unions represented within undertakings or to other representative bodies, such as works councils. The Committee asks for details in the next report on the precise legal basis for this right and any recent amendments to it.

The labour legislation provides for the right of workers to be informed and consulted. We would highlight the fact that the CT allows IRCTs to waive legal norms that regulate labour contracts, except when the norm actually says otherwise (Article 3[1]), and only if the IRCT provisions are more favourable to workers with respect to certain matters, including the rights of workers' elected representatives (Article 3[3][n]).

We would also note that the changes to the legal regime governing the right of workers to be informed and consulted were listed in the answer to the form, so here we will describe the regime itself:

1. In European Companies or SEs (Executive Law no. 215/2005 of 13 December 2005) and European Cooperative Societies or SCEs (Law no. 8/2008 of 18 February 2008) the workers' council is entitled to be informed and consulted by the managing body (board of directors...) about the evolution of and prospects for the business of the enterprise as a whole and of those of its subsidiaries and establishments described in Article 24(1) of both Executive Law no. 215/2005 and Law no. 8/2008 (Article 24[2] of both Laws).

The SE/SCE's managing body must inform the workers' council of the agenda for its meetings and provide it with copies of the documents that are submitted to its general assembly of shareholders (Article 24[3] of both Laws).

It must also give the workers' council a detailed and documented annual report on the evolution and prospects of the SE/SCE itself and those of its subsidiaries and establishments identified in the two Article 24(1)s (Article 25[1] of both Laws). The report must in particular contain information on the economic/financial situation, the probable future evolution of the business, production and sales, the employment situation and its probable future evolution, investments, the most important changes in the company's organisation, working methods and production processes, transfers of production, mergers, and collective redundancies (Article 25[2] of both Laws). After the report has been submitted to it, the workers' council is entitled to meet the managing body for information and consultation purposes (Article 26[1] of both Laws). This meeting must take place one month after submission of the report, unless the management body accepts a shorter time period (Article 26[2] of both Laws). The SE/SCE management body must tell the managements of the company's subsidiaries and establishments about the information given to and the consultation with workers' council (Article 26[3] of both Laws).

The workers' council has the right to be informed about any issues that have a considerable effect on workers' interests – particularly a change of premises or

facilities that implies transfers of workplaces, the closure of any of the SE/SCE's companies, establishments or subsidiaries, and collective redundancies (Article 27[1] of both Laws).

The workers' council (or if it so decides, particularly for reasons of urgency, a smaller 'restricted' version of itself) is entitled to ask for and obtain a meeting with the management body (or other more appropriate managerial entity with the power to take decisions), in order to be informed and consulted about matters that have a considerable effect on workers' interests (Article 27[2] of both Laws). In the event the meeting is with the restricted council, the members of the full council who represent the workers at the establishments or companies that are directly affected by the measures in question are specifically entitled to attend (Article 27[4] of both Laws). If the SE/SCE's management body is probably going to take a decision contrary to the formal opinion of the workers' council, the latter is entitled to a new meeting with the management body, the purpose of which is to seek an agreement (Article 27[5] of both Laws).

Article 47 of Executive Law no. 215/2005 makes breaches of the latter's Articles 24, 25, 26(2) or (3), and 27(1) or (2) very serious administrative offences, and breaches of Article 27(3) to (5) serious ones.

Under Article 50 of Law no. 8/2008, breaches of its Articles 24, 25, 26(1) or (2), and 27(1) or (2) constitute very serious administrative offences, and breaches of Article 27(3) to (5) serious ones.

2. With regard to workers' committees and subcommittees, we would especially point to the following:

Article 423(1) of the CT particularly gives workers' committees the right to receive the information they need in order: to fulfil their functions (subparagraph [a]); to control the enterprise's management (subparagraph [b]); to participate, among other things, in corporate restructuring processes, drawing up vocational training plans and reports, and procedures concerning changes in working conditions (subparagraph [c]); to take part in the drawing up of labour legislation, either directly or via their coordinating committees (subparagraph [d]); to manage or take part in the management of the enterprise's social projects (subparagraph [e]); in the case of enterprises in the state-owned business sector, to arrange and promote the election of the workers' representatives on the management bodies (subparagraph [f]); and to meet the enterprise's management at least once a month in order to consider subjects linked to the exercise of their rights (subparagraph [g]).

Article 423(2) of the CT says that workers' subcommittees, acting under general guidelines set by the full committee, should:

- Exercise the rights provided for in Article 423(1)(a), (b), (c) and (e), under the authority delegated to them by the full committee (subparagraph [a]).

- Inform the worker's committee about matters that are of interest to its work (subparagraph [b]).
- Serve as the link between the workers in the subcommittee's establishment and the full committee (subparagraph [c]).
- Meet the establishment's managing body, in accordance with Article 423(1)(g) of the CT (subparagraph [d]).

Article 423(3) of the CT requires the enterprise or establishment's management body (as appropriate) to draw up the minutes of meetings held under Article 423(1)(g) and (2)(d), which must then be signed by all the participants.

Article 423(4) of the CT makes breaches of the provisions of Article 423(1)(e) or (g), (2)(d), and (3) serious administrative offences.

On the content of the right to information, Article 424(1) of the CT gives workers' committees the right to information about:

- General activity plans and budgets (subparagraph [a]).
- The organisation of production and its implications for the degree to which workers and equipment are used (subparagraph [b]).
- The procurement situation (subparagraph [c]).
- Sales forecasts, turnover and sales administration (subparagraph [d]).
- Personnel management and the setting of the basic criteria governing it, the volume of salaries and its breakdown by professional group, benefits, productivity, and absenteeism (subparagraph [e]).
- The accounting situation, to comprise the balance sheet, profit and loss statement, and trial balances
- Forms of financing (subparagraph [g]).
- Fiscal and para-fiscal costs (subparagraph [h]).
- Draft changes to the corporate object or the share capital, and any planned reconversion of the enterprise (subparagraph [i]).

Under Article 424(2) of the CT, breaches of the provisions of this paragraph (1) constitute serious administrative offences.

Article 425 of the CT requires employers to ask the workers' committee for its opinion before undertaking at least the following acts (other legislation may add to the list):

- Changes in the criteria governing occupational classifications and worker promotions (subparagraph [a]).
- Changes in the location of the enterprise or establishment's activities (subparagraph [b]).
- Any measure that results, or might result, in a substantial reduction in the number of workers, a worsening in working conditions, or changes in the way in which work is organised (subparagraph [c]).
- The winding up of the enterprise or a request to enter bankruptcy (subparagraph [d]).

The Labour Code also says that workers' committees must be consulted about other matters, such as biometric data, the use of remote surveillance resources, and closures for annual holidays:

- Notifications sent to the National Data Protection Commission (CNPD) must be accompanied by a formal opinion issued by the workers' committee, or if such an opinion is not made available within 10 days of consultation, proof that one has been requested (Article 18[4], CT).
- Requests for authorisation by the CNPD must be accompanied by a formal opinion issued by the workers' committee, or if such an opinion is not made available within 10 days of consultation, proof that one has been requested (Article 21[4], CT).
- Whenever compatible with the nature of their activities, employers may wholly or partially close enterprises or establishments for annual staff holidays for more than 15 days at a time outside the period between 1 May and 31 October (Article 242[1][a], CT), when so determined in an IRCT or if the workers' committee issues a favourable opinion [Article 242[1][b], CT].

On the exercise of the right to information and consultation, Article 427 of the CT says that:

- Workers' committees or subcommittees should ask the managing body of the enterprise or establishment, respectively, for information on the matters covered by the right to information (paragraph [1]).
- This information must be given in writing within 8 days, or 15 days if this is justified by its complexity (paragraph [2]).
- The provisions of Article 427(1) and (2) of the CT do not prejudice workers' committees/subcommittees' right to be given information at the meetings referred to in Article 423(1)(g) and (2)(d) of the CT (paragraph [3]).
- In the case of consultations, employers must ask workers' committees for formal opinions, which must be issued within 10 days of receiving the request, unless more time is given due to the extent or complexity of the matter in question (paragraph [4]).
- If a workers committee asks for information that is pertinent to the matter about which it is being consulted, the time limit set in paragraph (4) runs from moment at which that information is provided in writing or at a meeting (paragraph [5]).
- If no opinion has been issued by the end of the time limit, the obligation to consult is deemed fulfilled (paragraph [6]).
- When what is at stake is a decision taken by an employer in the exercise of the powers to direct and organise given to it by a labour contract, both parties must conduct the information and consultation procedure in such a way as to achieve consensus whenever possible (paragraph [7]).
- Breaches of the provisions of paragraph (2) or the first part of paragraph (4) of Article 427 constitute serious administrative offences (paragraph [8]).

3. Article 466(1) of the CT gives trade union delegates the right to be informed and consulted about the following matters (other legislation and collective agreements can add to this list):

- The recent, and probable future, evolution of the enterprise or establishment's business and economic situation (subparagraph [a]).
- The situation, structure and probable future evolution of employment at the enterprise or establishment, and any preventative measures, particularly when it is foreseen that worker numbers will be cut (subparagraph [b]).
- Any decision capable of initiating substantial change in the way in which work is organised or in labour contracts (subparagraph [c]).

It should be noted that Article 466(2) of the CT subjects the information and consultation of trade union delegates to the provisions of Article 427(1), (2) and (4) to (7); while Article 466(3) says that micro and small enterprises are not subject to Article 466(1) and (2).

4. The subject of European works councils is addressed in Law no. 96/2009 of 3 September 2009. We would especially highlight paragraphs (1) to (3) of the latter's Article 15, which respectively give such councils the right:

- To be informed and consulted about transnational questions within a reasonable period by the board of directors or another appropriate level of representation. This particularly applies to the situation and probable evolution with regard to employment, investments, fundamental organisational changes, the introduction of new working methods and production processes, transfers of production, mergers, reductions in the size or the closure of enterprises, establishments or major parts of the latter, and collective redundancies.
- To be informed in particular about the structure, the economic/financial situation, the probable future evolution of activities, the production, and the sales of Community-scale enterprises or groups of enterprises.
- To be informed and consulted by the board of directors about any measures that have a considerable effect on workers' interests, particularly changes of premises or facilities that imply the transfer of workplaces, closure of enterprises or establishments, or collective redundancies.

In the case referred to in Article 15(3) of Law no. 96/2009 and without prejudice to the latter's Article 17, European works councils have the right to ask for and obtain a meeting with the board of directors or another level of representation with the competence to take decisions, whichever is most appropriate, and to be informed and consulted about the measures in question at the meeting (Article 15[4], Law no. 96/2009).

Before the meeting, the board of directors must give the European works council a detailed, documented report on the planned measures (Article 15[5], Law no. 96/2009).

This meeting must take place as soon as possible, and if it was requested by a restricted council, the members of the full council who represent the workers at the establishments or companies that are directly affected by the measures in question are entitled to attend (Article 15[6], Law no. 96/2009).

We would also point out that both full and restricted European works councils can issue opinions on the measures referred to in Article 15(2) of Law no. 96/2009, either at the meeting or in the next 15 days (or more, if the parties so agree) (Article 15[7], Law no. 96/2009).

Article 15(8) of Law no. 96/2009 makes breaches of any of the provisions of paragraphs 1) to (5) of the same Article very serious administrative offences, and breaches of paragraph (6) serious ones.

Article 16(1) of Law no. 96/2009 requires boards of directors to give European works councils a detailed and documented annual report on the evolution of the enterprise or group of enterprises, and to tell the managements of group enterprises or establishments about it.

This report must contain information on the enterprise or group's structure, the economic/financial situation, the probable future evolution of the business, particularly its production and sales, the employment situation and its probable future evolution, investments, the most important changes in the company's organisation, working methods and production processes, transfers of production, mergers, and reductions in the size or closure of enterprises or establishments or major parts thereof, and collective redundancies (Article 16[2], Law no. 96/2009).

Paragraph (3) makes breaches of the provisions of Article 16 of Law no. 96/2009 very serious administrative offences.

At least once a year and after receiving the annual report, the European works council is entitled to meet the board of directors for information and consultation purposes (Article 17[1], Law no. 96/2009). This meeting must take place within a month of receipt of the report, unless the council agrees to a shorter time limit (Article 17[2], Law no. 96/2009).

The board of directors must inform the managements of the enterprise's establishments or of the group's enterprises that the meeting has been held (Article 17[3], Law no. 96/2009).

The board of directors and the European works council must together regulate the procedures regarding meetings by protocol (Article 17[4], Law no. 96/2009).

Under Article 17(5) of Law no. 96/2009, breaches of the provisions of paragraphs (1) and (2) of the same Article constitute very serious administrative offences.

5. With regard to the subject of workers' health and safety representatives, which is addressed by Law no. 102/2009 of 10 September 2009, we would note

that the latter's Article 18(1) says that employers must consult those representatives (or if there are none, the workers themselves) in writing at least twice a year and in advance or in good time, with a view to obtaining formal opinions about the following matters:

- The assessment of risks to health and safety at work, including those that affect groups of workers who are subject to special risks (subparagraph [a]).
- Health and safety measures before they are implemented, or as soon as possible if they need to be put into practice urgently (subparagraph [b]).
- Measures whose impact on technologies and functions mean that they have repercussions for health and safety at work (subparagraph [c]).
- The programme for and organisation of training in the health and safety at work field (subparagraph [d]).
- The appointment of the employer's representative who will monitor the work of whichever type of health and safety department or service is adopted (subparagraph [e]).
- The appointment and removal of workers who perform specific functions in the health and safety field in the workplace (subparagraph [f]).
- The appointment of the workers with responsibility for implementing the measures provided for in Article 15(9) (subparagraph [g]).
- The format of the health and safety department or service, and any recourse to outside services or qualified technical specialists in order to carry out all or part of the activities linked to health and safety at work (subparagraph [h]).
- The protection equipment that needs to be used (subparagraph [i]).
- Risks to health and safety, and prevention and protection measures and the way they are implemented, both with regard to the activity in question and in relation to the enterprise, establishment, department or service (subparagraph [j]).
- The annual list of fatal work-related accidents and of those that lead to an incapacity for work lasting more than three working days, which must be drawn up by the end of March in the following year (subparagraph [l]).
- The reports on those accidents (subparagraph [m]).

For the purposes of Article 18(1), access must be given to all the technical information on record, non-individualised collective medical data, and technical information from inspection services and other bodies with competences in the health and safety at work field (Article 18[2], Law no. 102/2009).

The formal opinion provided for in Article 18(1) of Law no. 102/2009 must be issued within 15 days of the request for consultation, albeit the employer can set a longer time limit if the complexity of the subject(s) warrants it (Article 18[3]). The grounds for any refusal to accept an opinion on the matters referred to in Article 18(1)(e), (f), (g) or h) must be given in writing (Article 18[4]). If an opinion has not been delivered to the employer by the end of the time limit set in Article 18(3), the obligation to consult is deemed fulfilled (Article 18[5]).

The requests for consultation, answers thereto, and proposals provided for in Article 18(1) and (4) must be recorded in a specific book organised by the enterprise (Article 18[6], Law no. 102/2009).

It should also be noted that, over and above the provisions of Article 18(1) to (6), workers and their health and safety representatives can also make proposals designed to minimise any occupational risk at any time (Article 18[7], Law no. 102/2009).

Under Article 18(8) and (9), breaches of the provisions of Article 18(1) constitute very serious administrative offences, while breaches of the provisions of Article 18(2), (4) and (6) are minor administrative offences.

Article 19(1) of Law no. 102/2009 says that workers and their health and safety representatives in the enterprise, establishment, department or service must dispose of up-to-date information on the following:

- The matters referred to Article 18(1)(j) (subparagraph [a]).
- The measures to be taken and the instructions to be followed in cases of serious and imminent danger (subparagraph [b]).
- First aid, fire-fighting and worker evacuation measures in the event of an incident; and the workers or departments/services charged with implementing those measures (subparagraph [c]).

In addition to the appropriate training, this information must always be made available to workers in the following cases (Article 19[2], Law no. 102/2009):

- On admission to the enterprise (subparagraph [a]).
- On changing job or functions within the enterprise (subparagraph [b]).
- When new work equipment is introduced or existing equipment is changed (subparagraph [c]).
- When a new technology is adopted (subparagraph [d]).
- Activities that involve workers from various different enterprises (subparagraph [e]).

Employers must give workers with specific functions in the health and safety at work field information about the matters referred to in Article 18(1)(a), (b), (i) and (l) and (2) of Law no. 102/2009 (Article 19[3]). They must also inform the services and qualified technical specialists from outside the enterprise that undertake health and safety at work-related activities about any factors which presumably, or are known to, affect workers' health and safety, as well as about the matters referred to in Article 18(1)(a) and (g) (Article 19[4]). Enterprises at whose facilities a service is provided must inform the respective employers and workers about the matters listed in Article 19(4) (Article 19[5]).

Employers must also notify both the health and safety at work department or service mentioned in Article 19(4) of Law no. 102/2009, and workers with specific functions in the health and safety field, of the admission of workers under fixed-term contracts or service commissions or on occasional assignment (Article 19[6]).

Article 19(7) and (8) of Law no. 102/2009 make it a very serious administrative offence to breach the provisions of Article 19(1) or (2), and a minor administrative offence to breach the provisions of Article 19(3) to (6).

6. The Labour Code also says the following about the right of workers' representatives to be informed and consulted (all references to the CT):

- When an enterprise's internal regulations are drawn up, the workers' committee (or if there is none, inter-trade-union committees, trade union committees or trade union delegates) must be consulted (Article 99[2]).
- The workers' committee (or if there is none, inter-trade-union or trade union committees or trade union delegates) must be consulted in advance about the definition and organisation of work schedules (Article 212[3]).
- Changes in work schedules must be preceded by consultation of both the workers involved and the workers' committee (or if there is none, inter-trade-union or trade union committees or trade union delegates). Even if the adaptability regime is in place there, such changes must also be displayed at the enterprise at least seven days before they take effect (three days in the case of a microenterprise). Changes that do not last for more than a week can be implemented on condition that they are both recorded in a book of their own, with the notation that the body that collectively represents the workers has been consulted, and the employer does not resort to this system more than three times a year (Article 217[2] and [3]).
- Under the terms to be laid down in a Ministerial Order issued by the minister with responsibility for the labour area, employers must send that ministry's inspection department or service a list of the workers who did overtime during the previous calendar year, to include a breakdown of the number of hours worked under Article 227(1) or (2) of the CT. The list must be countersigned by the workers' committee, or if there is none and the worker in question belongs to a trade union, by that union (Article 231[7]).
- If annual holiday dates are not agreed by employer and worker, it is the employer that schedules them, after first consulting the workers' committee (or if there is none, the inter-trade-union or trade union committee that represents the worker in question). A worker's holidays cannot begin on one of his/her weekly rest days. Employers that are small, medium-sized or large enterprises can only schedule holidays for between 1 May and 31 October, unless an IRCT or an opinion issued by the workers' representatives allows otherwise (Article 241[2] and [3]).
- When an employer wants to temporarily close an enterprise or establishment, it must inform the workers and the workers' committee (or if there is none, the inter-trade-union or trade union committees at the company) of the grounds for, and expected length and consequences of, the closure at least 15 days in advance, or as soon as possible if this is not feasible. The workers' committee then has 10 days in which to issue an opinion (Article 311[3] and [4]).

- Employers that want to undertake a collective redundancy must inform the workers' committee (or if there is none, the inter-trade-union or trade union committees at the company that represent the workers in question) of this intention (Article 360[1]).
- Within the 5 days following the act provided for in Article 360(1) or (4) of the CT, the employer must promote a phase in which it informs and negotiates with the body that represents workers, with a view to reaching agreement on both the extent and effects of the forthcoming measures, and on other measures that will lead to a reduction in the number of workers who will lose their jobs. The latter measures can particularly include: suspending labour contracts; reducing normal working periods; occupational reconversions or reclassifications; and early or pre-retirements (Article 361[1]).
- In cases involving dismissal because one or more jobs are being eliminated, the employer must notify the workers' committee (or if there is none, the inter-trade-union or trade union committee), the worker(s) concerned, and the worker's trade union if he/she is a trade union representative, of the following (Article 369[1]):
 - a) The need to abolish the position, giving the reasons for doing so and identifying the section or equivalent unit in question.
 - b) The need to dismiss the worker occupying that job, and indicating his/her occupational category;
 - c) What criteria were used to select the worker.
- The workers' representative body, the worker(s) in question, and in the case of trade union representatives, the respective trade union(s), then have 10 days in which to give the employer their duly substantiated opinions, in particular on the reasons invoked by the employer, the requisites provided for in Article 368(1) of the CT or the criteria referred to in paragraph (2) of the same Article, and any alternatives that would make it possible to attenuate the effects of the dismissal (Article 370[1]).

With regard to the regime governing sanctions in relation to the above Articles, we would note that:

- When committed without malice aforethought, breaches of the provisions of Article 311(3) of the CT constitute very serious administrative offences (Article 311[5]).
- Breaches of the provisions of Articles 99(2), 212(2) or (3), 217, 231(1),(2), (4) or (7), or 241(2), (3) or (4) of the CT constitute serious administrative offences (Article 99[5], Article 212[4], Article 217[6], Article 231[9], and Article 241[10]).
- Dismissals in breach of the provisions of Articles 360(1) to (4), Article 361(1) or (3), or Article 369(1) of the CT constitute serious administrative offences (Article 360[6], Article 361[6], and Article 369[2]).

Lastly, we would emphasise that collective redundancies are unlawful unless the employer has sent the communication provided for in Article 360(1) or (4) of the CT, or has promoted the negotiations provided for in Article 361(1) (Article

383[a]); and dismissals on the grounds that the worker's job is being eliminated are also deemed unlawful unless the employer has sent the communications provided for in Article 369 (Article 384[c]).

Under Article 389(1) of the CT, if a redundancy or dismissal is declared unlawful, the court will order the employer:

- To compensate the worker for all material and non-material damages incurred (subparagraph [a]).
- To reinstate the worker at the same establishment or enterprise with no loss of category or length of service, except in the cases provided for in Articles 391 and 392 (subparagraph [b]).

7. Finally, we would point out that members of bodies that collectively represent workers are not allowed to tell workers or third parties about information which they have received within the scope of the right to information and consultation and which they were expressly informed was confidential (Article 412[1], CT). This duty of confidentiality continues to exist after such persons end their term of office as members of the representative body (Article 412[2]).

Article 412(3) of the CT says that employers are not required to provide information or engage in consultations whose nature is capable of seriously prejudicing or affecting the enterprise or establishment's operations.

We would also note that the grounds for classifying information as confidential, not providing information, or not consulting must be given in writing, based on objective criteria that are themselves founded on management needs (Article 413[1], CT).

In addition, Article 413(3) goes on to say that the body which collectively represents the workers concerned can challenge the above classification or refusal under the terms of the Code of Labour-related Procedure (CPT) (Articles 186-A *et seq.*, Executive Law no. 295/2009 of 13 October 2009, which amended the CPT approved by Executive Law no. 480/99 of 9 November 1999).

2) The Committee asks whether this is the scope of Portugal's legislation, particularly as regards the calculation of these minimum thresholds.

In this respect we would highlight the fact that Article 503(6) of the CT (right of trade union delegates to be informed and consulted) approved by Law no. 99/2003 of 27 August 2003 reads as follows: "*The provisions of the present Article are not applicable to microenterprises, small enterprises, and establishments where less than 20 staff work*".

The amendment of the Labour Code approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009 eliminated the exception with regard to establishments with less than 20 workers, when they belong to medium-sized or large enterprises. The exposé of reasons for Government Bill no. 216/X indicates that this was done in order to adapt the regime to the provisions of Directive no. 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002. Article 466(3) of the

CT thus now says that the provisions of Article 466(1) and (2) no longer apply to micro or small enterprises.

We would also note that Article 100(1) of the CT classifies enterprises as follows:

- Microenterprises: employ less than 10 workers.
- Small enterprises: employ between 10 and 49 workers.
- Medium-sized enterprises: employ between 50 and 250 workers.
- Large enterprises: employ over 250 workers.

For the purposes of Article 100(1), the above numbers are the average for the previous calendar year, while in the first year of an enterprise's existence the figure that counts is the number of workers on the day on which the enterprise is legally formed (Article 100[3], CT).

3) According to the report, the rules on subjects about which workers must be informed and consulted and the procedures for exercising this right within undertakings are mostly contained in collective agreements. The Committee asks for further details about the subjects concerned. It also asks what proportion of employees are covered by these collective agreements.

As we have already mentioned, the right of workers to be informed and consulted is provided for in the labour legislation. In particular, the Labour Code says that the legal norms which regulate labour contracts can be waived by collective labour regulation instruments (IRCTs), unless the specific norm in question says that it cannot be set aside (Article 3[1]); and moreover that where a variety of matters are concerned – particularly the rights of workers' elected representatives – this can only happen when the IRCT provision is more favourable to workers than the corresponding legal norm (Article 3[3][n]).

As we also say earlier, analysis of a sample of collective agreements published between 2009 and 2012 reveals that only two (company agreements) contain clauses that are more favourable than the law with regard to the right to information and consultation. (It should be noted that this analysis only looked at clauses whose provisions differ from the law.)

We would recall that the 5th Report mentioned that: *"analysis of collective agreements published between 2005 and 2008 showed that 101 of them contain clauses on matters which are the object of information and consultation, as well as on the regulation of the exercise of this right by bodies that collectively represent workers, either in the shape of a simple referral to the law, or by means of the latter's transcription. Of these 101 collective agreements, it was found that only one had actually been invoked. That one says that the bodies which represent workers must obligatorily be consulted about increases in the contribution workers must pay towards the cost of meals to amounts that are significantly higher than those already set."* All of which means that most of the collective agreement clauses on information and consultation either simply refer to, or directly transcribe, the law.

On the proportion of workers covered, collective agreements are themselves required to estimate the number of employers and staff they encompass

(Article 492[1][g], CT). The estimate for the number of workers covered by the two company agreements referred to above is 30 to 40.

4) *The Committee asks whether specific rules are laid down in collective agreements as to how regular information and consultation should be and how it is ensured in practice that employers fulfill their obligations to inform and consult their employees.*

As mentioned previously, analysis of the content of collective agreements identified clauses on rights linked to information and consultation at small enterprises. One of these cases includes a time limit for responses to consultation requests.

The fact is that the law specifies the procedures for informing and consulting, and how often this should occur. This is described in the answer to the first question posed by the Committee of Experts.

5) *The Committee asks therefore whether employees' representatives are empowered to appeal to the relevant courts in respect of alleged breaches of the rights covered by Article 21 of the revised Charter.*

Of particular importance here is Article 413 of the CT, which says that:

- The grounds for classifying information as confidential, not providing information, or not consulting must be given in writing, based on objective criteria that are themselves founded on management needs (paragraph [1]).
- The body which collectively represents the workers concerned can challenge the above classification or refusal under the terms of the Code of Labour-related Procedure (CPT) – i.e. before the courts (paragraph [2]).

In this respect Articles 186-A *et seq.* of the CPT provide for special, urgent proceedings in the form of a court action challenging the confidential nature of information or a refusal to provide information or engage in consultation. This procedure was created in order to guarantee that both the duty of members of workers' representative bodies to protect the privacy and confidentiality of information given to them by an employer, and the employer's ability to refuse to provide information, function normally.

6) *The Committee points out that there must be sanctions for employers who fail to fulfill their obligations under this article (Conclusions 2005, Lithuania). It asks what body is responsible for ensuring that the right of workers to be informed and consulted is respected. It also asks what penalties may be imposed on employers in the event of infringements and whether the employees concerned may claim damages.*

Article 15(2)(a) of Executive Law no. 126-C/2011 of 29 December 2011³², which approved the Organic Law governing the Ministry of the Economy and

³² Legislative act subsequently amended by Executive Law no. 266/2012 of 28 December 2012.

Employment, and Article 2 of Regulatory Decree no. 47/2012 of 31 July 2012, which approved the Organisational Structure of the Working Conditions Authority (ACT), together entrust the monitoring and inspection of compliance with provisions of laws, regulations and collective agreements on working relations and conditions to the ACT.

The relevant administrative offences are described in the answer to the 1st question posed by the European Committee of Social Rights.

However, where administrative offences are concerned, we would also note here that the maximum fines for very serious administrative offences provided for in Article 554(4) of the CT are themselves doubled in situations involving breaches of norms governing work by minors, health and safety at work, rights of bodies that collectively represent workers, and the right to strike (Article 556[1], CT).

ARTICLE 22

THE RIGHT TO TAKE PART IN THE DETERMINATION AND IMPROVEMENT OF THE WORKING CONDITIONS AND WORKING ENVIRONMENT

1. Regime regulated by the Labour Code

Without prejudice to the information given in previous Reports, we would recall that the rights set out in Article 22 are exercised within enterprises either directly by the workers themselves, or else and above all by the bodies that collectively represent those workers and are formed precisely to collectively defend and pursue their rights and interests.

The right of workers to take part in the determination and improvement of working conditions and the working environment via elected representatives is guaranteed in Articles 54 (Workers' committees) and 56 (Trade union rights and collective agreements) of the Constitution of the Portuguese Republic (CRP), as well as in various Labour Code (CT) precepts (Articles 415 *et seq.*).

Article 54(1) of the Constitution enshrines the workers' right to create committees in order to defend their interests and democratically intervene in the life of their enterprise. Workers elect the members of such committees by direct secret ballot (Article 54[3], CRP).

The same precept regulates the process of forming workers' committees, the election of their members, and their rights (Article 54[2], [4] and [5], CRP). Provision is also made for the creation of coordinating committees: "*with a view to improving intervention in economic restructuring and in such a way as to guarantee workers' interests*" (Article 54[3], CRP).

Article 55(1) of the Constitution enshrines the principle of the: "*freedom to form, belong to and operate trade unions as a condition and guarantee of the building of their unity in defence of their rights and interests*". Article 56(1) goes on to say that: "*Trade unions have the competence to defend and promote the defence of the rights and interests of the workers they represent*".

Trade unions have a range of rights in the area covered by Article 22. Of particular importance here are the rights to: "*take part in drawing up labour legislation*"; "*take part in corporate restructuring processes, especially with regard to training actions or when working conditions are altered*"; and "*exercise the right to enter into collective agreements, which right shall be guaranteed as laid down by law*" (Article 56[2] and [3], CRP).

The Labour Code approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009 puts these CRP provisions into practice by establishing the right of the workers in each enterprise to create a workers' committee in order to defend their interests and exercise the rights provided for in the Constitution and the ordinary law (Article 415, CT).

In addition, workers' subcommittees can be created in an enterprise's establishments when the latter are geographically scattered (Article 415[2], CT); and coordinating committees can be formed in order to improve interventions in economic restructuring processes, so as to articulate the activities of the worker's committees in the different enterprises linked by a dominant or group relationship (Article 415[4], CT).

Workers' committees are particularly entitled to: receive the information they need to perform their functions; perform a control function in relation to the enterprise's management; participate, among other things, in corporate restructuring processes; participate in procedures concerning changes in working conditions; take part in the drawing up of labour legislation, either directly or via their coordinating committees; manage or take part in the management of the enterprise's social projects; in the case of enterprises in the state-owned business sector, arrange and promote the election of the workers' representatives on the governing bodies; and meet the enterprise's managing body at least once a month (Article 423[1], CT).

The Labour Code says that trade unions have the right to enter into collective labour agreements; take part in drawing up labour legislation; and participate in corporate restructuring processes, especially with regard to training actions, or when working conditions change (Article 443[1] and [2], CT).

Trade union activity in an enterprise is undertaken by trade union delegates, trade union committees, and inter-trade-union committees (Article 460, CT).

Trade union delegates are entitled to be informed and consulted, particularly about: the evolution of the enterprise or establishment's business and economic situation; the enterprise's employment situation and any preventative measures related to, especially when reductions in worker numbers are expected; and decisions that could lead to substantial changes in the way in which work is organised or in labour contracts (Article 466, CT).

Worker participation in Community-scale enterprises or groups of enterprises takes place through European works councils, the legal regime governing which is currently regulated in a specific Law (Law no. 96/2009 of 3 September 2009).

Worker participation in the health and safety field within enterprises is undertaken either by the workers' HSW (health and safety at work) representatives or, when there are none, by the workers themselves. We will give more details of this legal regime in the answers to the queries which the European Committee of Social Rights posed in 2010 in relation to the subject of "*Protection of health and safety*".

On the question of the organisation of social and sociocultural facilities and services within enterprises, the Labour Code prohibits employers from operating canteens, refectories, "cut-price" supplies or other establishments directly linked to work in order to supply goods or provide services to their staff for profit. It also says that the workers' committee has the right to manage or take part in the

management of the enterprise's social projects (Articles 129[1][i] and 423[1][e], CT).

Finally, turning to how compliance with the regulations regarding this precept is controlled, we would especially note that both workers and their representatives can ask the ministry with responsibility for the labour area's inspection body – the Working Conditions Authority (ACT) – to intervene in such matters. The ACT's mission includes promoting improvements in working conditions by monitoring and inspecting compliance with labour-related rules and standards, controlling fulfilment of the legislation on health and safety at work, and imposing the sanctions for failure to respect them (Article 2, Regulatory Decree no. 47/2012 of 31 July 2012, and Article 14, Law no. 102/2009 of 10 September 2009)³².

Workers' representatives can also ask the ACT to intervene whenever they consider that the means adopted and the resources provided by employers are insufficient to ensure health and safety at work (Article 14[5], Law no. 102/2009).

Portuguese legislation does not provide for any exceptions with regard to the implementation of Article 22, either for workers, or for enterprises.

2. Public sector employment regime

The legislator has established various mechanisms or routes via which workers (and their representatives) can take part in the determination and improvement of working conditions and the working environment.

In this respect there are four main mechanisms:

- a) The right of participation pertaining to trade unions (see Article 10, Law no. 23/98 of 26 May 1998).
- b) The right of participation pertaining to workers' committees (see Articles 232 *et seq.* of the Regulations).
- c) The right of participation pertaining to trade union delegates (see Article 337[2], Regime governing Labour Contracts for Public Functions – RCTFP).
- d) The right of participation pertaining to workers' HSW representatives (see Article 224[3], RCTFP).

Law no. 23/98 of 26 May 1998 established the regime governing collective bargaining and participation by Public Administration staff. Its Article 10 guarantees such workers the right to participate via their trade unions, particularly in:

- a) The monitoring, inspection and implementation of measures regarding health and safety at work.

³² These legislative acts were published in the *Diário da República* and can be consulted in this (now exclusively electronic) official journal at <http://www.dre.pt/>.

- b) The management of public servants' social security institutions and other organisations designed to fulfil workers' interests, particularly social work and services, ADSE (public sector workers' social protection service), and Caixa Geral de Aposentações (public sector retirement fund).
- c) Management audits of public departments and services.
- d) The drawing up of internal regulations on the specific working conditions in each department or service.

Workers with a public sector labour bond are entitled to form workers' committees in order to collectively defend and pursue their rights and interests (see Article 289, RCTFP).

Article 235(1) of the Regulations requires that the following acts undertaken by public sector employers must obligatorily be subjected to a formal opinion from workers' committees:

- a) The regulation of the use of technological equipment for remote surveillance in the workplace (subparagraph [a]).
- b) The treatment of biometric data (subparagraph [b]).
- c) The drawing up of the organ, department or service's internal regulations (subparagraph [c]).
- d) The definition and organisation of the work schedules applicable to all or part of the organ, department or service's staff (subparagraph [d]).
- e) The drawing up of the holiday schedule for the organ, department or service's staff (subparagraph [e]).
- f) Any measures that lead to a substantial reduction in the number of the organ, department or service's staff or a substantial worsening of their working conditions, and any decisions capable of leading to substantial changes at the level of the way work is organised or in labour contracts (subparagraph [f]).

The RCTFP also guarantees both workers and trade unions the right to engage in union activities within their organ, department or service, particularly via trade union delegates and trade union or inter-trade-union committees (Article 330[1], RCTFP).

Trade union delegates enjoy the: *"right to information and consultation with regard to the matters that form part of their responsibilities"* (Article 337[1], RCTFP). This right particularly encompasses:

- a) Information on the recent, and probable future, evolution of the activities of an organ, department or service, peripheral establishment or devolved organisational unit, and its financial situation.
- b) Information and consultation on the situation, structure and probable future evolution of employment in the organ, department or service, and on any expected anticipatory measures, particularly when jobs are threatened.
- c) Information and consultation with regard to decisions that are capable of leading to substantial changes at the level of the way work is organised, or with regard to labour contracts (Article 337[2], RCTFP).

Workers with a public sector employment bond are also entitled to work under safe and healthy conditions (Article 221[1], RCTFP).

Article 221 of the RCTFP lays down the principles that public sector employers are required to abide by with regard to health and safety activities. In this respect they must:

- a) Plan and organise the prevention of occupational risks.
- b) Eliminate factors that contribute to risks and accidents.
- c) Assess and control occupational risks.
- d) Inform, train, consult with and promote the participation of workers and their representatives.
- e) Promote and monitor workers' health (see Article 221[2] and [3], RCTFP).

Article 224 of the RCTFP regulates the consultation and participation procedures concerning workers (and their representatives).

Article 224(3) says that public sector employers must particularly consult workers' representatives (or if there are none, the workers themselves) in writing at least twice a year and in advance or in good time, about the following:

- a) The assessment of risks to health and safety at work, including those that affect groups of workers who are subject to special risks.
- b) Health, hygiene and safety measures before they are implemented, or as soon as possible if they need to be put into practice urgently.
- c) Measures whose impact on technologies and functions mean that they have repercussions for health, hygiene and safety at work.
- d) The programme for and organisation of training in the health, hygiene and safety at work field.
- e) The appointment and removal of workers who perform specific functions with regard to health, hygiene and safety in the workplace.
- f) The appointment of the workers with responsibility for implementing first aid, fire-fighting and staff evacuation measures, their training, and the equipment and materials available to them.
- g) Any recourse to outside services or qualified technical specialists in order to carry out all or part of the activities linked to health, hygiene and safety at work.
- h) The protection equipment and materials that need to be used.
- i) The annual list of fatal work-related accidents and of those that lead to an incapacity for work lasting more than three working days, which must be drawn up by the end of March the following year.
- j) The reports on work-related accidents.

The following table shows the infractions that were detected as part of the inspection work linked to the control of the rules and standards which are designed to protect workers' health and safety and which guarantee that workers are informed, trained and consulted with regard to, and participate in, the activities undertaken in the HSW field.

Table 26

**Coercive procedures in the health and safety at work (HSW) field,
2009-2012**

Subject / Reported Infractions	Year			
	2009	2010	2011	2012 (**)
General Prevention Principles	107	70	49	51
Worker Participation	*	44	29	14
Information	14	14	4	7
Consultation	*	29	21	1
Workers' HSW Representatives – Electoral process	*	0	0	0
Workers' HSW Representatives – Protection	*	*	0	0
Workers' HSW Representatives – Conditions needed to perform functions	*	*	0	0
Other	*	1	4	6
Training	80	180	144	86
Lack of adequate HSW training	*	148	119	83
Training (appointed workers / persons responsible for implementing emergency measures / workers' representatives)	*	7	*	2
Other	*	25	21	1
Obligations of worker with leadership or coordination functions	*	*	*	2
HSW Activities	1,130	2,254	1,924	1,451
Planning and programming	*	30	7	17
Risk assessment	*	111	110	115
Assessment of risks capable of having prejudicial effect on genetic heritage	*	*	*	1
Internal safety inspections	*	5	4	3
Accident analysis	*	13	12	12
Incident statistics	*	0	1	0
Health monitoring	*	2,057	1,779	1,298
Emergency activities – Situations entailing grave and imminent danger	*	*	0	0
Emergency activities – Fire, first aid and staff evacuation	13	38	11	5
Coordination of external activities	13	3	4	3
Monitoring of outside HSW services	*	*	0	0
Simultaneous or successive activities at the same workplace	*	*	4	7
Health and Safety at Work Services	49	242	*	324

Vulnerable groups	*	8	7	0
Pregnant women	*	2	0	0
Minors	*	6	7	0
Work-related Accidents and Occupational Illnesses	*	783	1,491	1,473
First aid	*	0	0	1
	Year	2009	2010	2011
Subject / Reported Infractions				2012 (**)
Work-related accident insurance (lack of)		941	782	1,188
Work-related accident insurance (lack of or insufficient declarations)	*	*	257	219
Work-related accident insurance (failure to identify insurer on pay slip)	*	*	25	26
Work-related accident insurance – independent worker (lack of)	*	*	*	147
Reporting of occupational illnesses	*	0	0	0
Occupational rehabilitation and reintegration obligations	*	1	1	0
Report of work-related accident to insurer (lack of)	*	*	*	6
Display at the enterprise of rights and obligations of victims and persons responsible	*	*	*	0
Employer without transferred responsibility – written notification sent to court	*	*	*	3
Mandatory documents		120	153	121
Communication of work-related accidents to ACT and missing documents		76	77	100
HSW activities		20	4	3
HSW service formats		24	38	18
Annual Activity Report		55	34	*
Essential requirements regarding safety of machinery³³		1	*	*
Special Community HSW Directives³⁴		2,381	2,372	1,673
Miscellaneous		344	-	423
TOTAL		5,234	6,143	5,865
				4,433

Source: ACT

(*) The data are not broken down.

(**)Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

³³ Executive Law no. 103/2008 of 24 June 2008.

³⁴ The data regarding special Community Directives are broken down in Table 51.

Answers to queries from the European Committee of Social Rights

1) *The Committee underlines that workers and/or their representatives (trade unions, worker's delegates, health and safety representatives, works councils) must be granted an effective right to participate in the decision-making process and the supervision of the observance of regulations in all matters referred to in Article 22 of the Revised Charter (see below). The workers' right to take part in the determination and improvement in these areas implies that workers may contribute, to a certain extent, to the employer's decision making process (Conclusions 2007, Armenia). The Committee asks for the next report to provide the relevant information in this regard.*

The Labour Code lays down the following with regard to the right of workers to take part in the determination and improvement of working conditions in ways that contribute to employers' decision-taking processes:

Workers' committees are entitled to meet their enterprise's management body at least once a month in order to consider matters linked to the exercise of their rights (Article 423[1][g], CT).

Employers must ask workers' committees for a formal opinion before undertaking the following acts: changes in the criteria governing occupational classifications and worker promotions; changes in the location of the enterprise or establishment's activities; measures that will or might result in a substantial reduction in the number of workers, a worsening in working conditions, or changes in the way in which work is organised; and the winding up of the enterprise or a request to enter insolvency (Article 425, CT).

As part of the exercise of the right to control an enterprise's management, which is designed to promote responsible commitment by workers to the enterprise's activities, the workers' committee can: assess and issue an opinion on the enterprise's budget and any amendments thereto, and can monitor their execution; promote the appropriate use of technical, human and financial resources; acting in relation to both management bodies and staff, promote measures that help improve the enterprise's activities, particularly in the equipment and administrative simplification fields; and make suggestions, recommendations or criticisms to the enterprise that tend to promote workers' initial qualification and continuous training and improve working conditions, particularly with regard to health and safety at work (Article 426[1] and [2], CT).

As part of its participation in corporate restructurings, the workers' or coordinating committee especially has the right to be informed and consulted in advance about the process of formulating restructuring plans, and to make suggestions, claims or criticisms to the competent bodies at the enterprise (Article 429, CT). More details of this legal regime are given below.

Where matters concerning the protection of health and safety at an enterprise are concerned, workers' HSW (health and safety at work) representatives can issue opinions and submit proposals, particularly with regard to the assessment

of risks to health and safety at work and protection and prevention measures (Article 18, Law no. 102/2009).

In addition to this, workers' representatives have the right to meet the enterprise's management body at least once a month in order to discuss and analyse matters linked to health and safety at work (Article 25, Law no. 102/2009).

2) The Committee emphasizes that Article 22 applies to all undertakings, whether private or public. States may exclude from the scope of this provision those undertakings employing less than a certain number of workers, to be determined by national legislation or practice (Conclusions 2005, Estonia). It has considered as in conformity with this provision a situation where, in undertakings employing less than 10 people, employees were in direct contact with the employer. Rules relating to the determination and improvement of working conditions must cover the great majority of employees concerned (Conclusions 2007, Norway). The Committee asks that the next report provide information on these issues.

The information given with regard to this paragraph in the 2nd Report on the Revised European Social Charter remains valid. We would reiterate the fact that Portuguese legislation does not exclude any enterprise from the scope of the implementation of these provisions on the basis of the number of workers it employs.

3) The Committee asks for further information on workers' committee and their role, as well as the impact of the modifications made by the Labour Code on the right of workers to take part in the determination and improvement of their working conditions and working environment.

As far as workers' committees and their role in this respect are concerned, it is important to underline the following:

As we mentioned earlier and was described in the 2nd Report on the Revised European Social Charter, each enterprise's workers can create a workers' committee whose purpose is to defend their interests and exercise the rights provided for in the Constitution and the ordinary law (Article 54[1], CRP, and Article 415[1], CT). Any worker at an enterprise, regardless of his/her age or function, is entitled to take part in the formation of this collective worker representation body and the approval of its articles of association; all workers are also entitled to stand for election to this body (Article 415[3], CT).

It is the workers who decide to create the workers' committee, approve its articles of association, and directly elect its members by secret ballot (Article 54[2], CRP, and Articles 430 and 433, CT).

A workers' committee acquires legal personality when its articles of association are approved. It also possesses a legal capacity that encompasses all the rights

and obligations that are necessary or useful to the pursuit of its goals (Article 416, CT).

The number of members of a workers' committee varies depending on the size of the enterprise (in terms of staff numbers): less than 50 workers – up to two members; 50 to 199 workers – up to three members; 201 to 500 workers – between three and five members; 501 to 1,000 workers – between five and seven members; more than 1,000 workers – between seven and eleven members (no. 1 do Article 417, CT).

The term of office of members of a workers' committee cannot exceed four years, but successive terms of office are permitted (Article 418, CT).

In pursuit of their responsibilities, workers' committees have the right to (all references to the Labour Code):

- Call general workers' meetings, to be held in the workplace (Article 419[1]).
- Receive the information needed to perform their functions, particularly with regard to: general activity plans and budgets; the organisation of production and its implications for the degree to which workers and equipment are used; personnel management; and draft changes to the corporate object or the share capital, and any planned reconversion of the enterprise's activities (Articles 423[1][a] and 424).
- Exercise the function of controlling the enterprise's management (Articles 423[1][b] and 426).
- Participate among other things in corporate restructuring processes, drawing up vocational training plans and reports, and procedures regarding changes in working conditions (Articles 423[1][c] and 429).
- Take part in drawing up labour legislation, either directly or via their coordinating committees (Articles 423[1][d], 470, 474 and 475).
- Manage or take part in the management of the enterprise's social projects (Article 423[1][e]).
- Intervene in cases involving: individual dismissals (Articles 353 and 356); collective redundancies (Articles 360, 361, 363); dismissals due to the elimination of the worker's job (Articles 369 to 371); dismissals on the grounds of unsuitability (Articles 376 and 377); reductions in or suspensions of activities in a business crisis situation (Articles 299 to 301, and 307); transfers of workers who belong to collective worker representation bodies (Article 411).
- Subject to fulfilment of certain requisites, sign collective labour agreements (Article 491[3]).

Workers' committees also have the right to issue an opinion before an employer undertakes the following acts:

- Treatment of a worker's biometric data (the National Data Protection Commission – CNPD – must be notified before the data is treated) (Article 18).

- Regulation of the use of remote surveillance equipment in the workplace (Articles 20 and 21).
- Changes in the criteria governing occupational classifications and worker promotions (Article 425[a]).
- Changes in the location of the enterprise or establishment's activities (Article 425[b]).
- Any measure that will or might result in a substantial reduction in the number of workers, a worsening in working conditions, or changes in the way in which work is organised (Article 425[c]).
- The winding up of the enterprise or a request to enter insolvency (Article 425[d]).

Workers' committees also have the following rights, which are intended to enable them to better fulfil their responsibilities:

- To hold workers' meetings in the workplace, and display all documents regarding the workers' interests in a place that is appropriate to that end and is made available by the employer (Articles 419 and 420, CT).
- To appropriate facilities within the enterprise, and to the material and technical resources needed to perform their functions (Article 421, CT).
- To promote and arrange the election of the workers' representatives on the governing bodies of state-owned business entities [Articles 423[f] and 428, CT).
- To meet the enterprise's management body at least once a month in order to consider subjects linked to the exercise of their rights (Article 423[1][g], CT).

The individual members of workers' committees have the following rights, which are designed to enable them to perform their functions:

- To adequate legal protection against any form of conditioning of, or constraint or limitation on, the legitimate exercise of their functions (Article 406, CT).
- A time credit, giving them time in which to carry out their responsibilities (Articles 408 and 422, CT).
- Protection in cases involving disciplinary or dismissal proceedings and in the event of transfers (Articles 410 and 411, CT).

Contrary to what the Committee has said about the exercise of the right to participate in corporate restructurings, Portuguese legislation fully guarantees this right, which is enshrined in both the Constitution [Article 54[4][c], CRP) and the Labour Code. The latter's Article 429(1) implements the constitutional guarantee by expressly stating that: *"The right to take part in corporate restructuring processes shall be exercised by the workers' committee, or by the coordinating committee in cases involving the restructuring of the majority of the enterprises whose committees it coordinates."*

As such, where participation in corporate restructuring processes is concerned, workers' or coordinating committees have the right to:

- Be informed and consulted in advance with regard to restructuring plans or projects.
- Be informed about the final formulation of restructuring instruments, and to pronounce themselves thereon before they are approved.
- Meet the bodies with responsibility for the preparatory work for the restructuring.
- Submit suggestions, claims, or criticisms to the competent bodies of the enterprise in question.

What is more, if the employer prevents a committee from exercising the rights listed above, it commits a serious administrative offence (Article 429[3], CT).

4) The Committee asks that the next report provide the minimum number of employees, under national legislation, beyond which such representatives must be elected or appointed. It also asks for information on their responsibilities.

The election of workers' HSW representatives was described in the 2nd Report on the Revised European Social Charter, and more recently and in more detail in the 8th Report on the Implementation of the Charter, under Article 3 (Right to safety, hygiene and health at work).

We would note that Portuguese law does not require a minimum number of workers' representatives for their election to be valid.

Law no. 102/2009 says that the number of workers' representatives can vary between one and seven, depending on the size of the enterprise (Article 21[4]). Under the same Law, unless an IRCT provides otherwise, the maximum number of representatives is as follows:

- Enterprises with less than 61 workers — one representative.
- Enterprises with 61 to 150 workers — two representatives.
- Enterprises with 151 to 300 workers — three representatives.
- Enterprises with 301 to 500 workers — four representatives.
- Enterprises with 501 to 1,000 workers — five representatives.
- Enterprises with 1001 to 1,500 workers — six representatives.
- Enterprises with more than 1,500 workers — seven representatives.

As part of the overall worker consultation process, workers' HSW representatives are responsible for issuing opinions and making proposals, in particular with regard to (Article 18, Law no. 102/2009):

- The assessment of risks to health and safety at work, including those that affect groups of workers who are subject to special risks.
- Health and safety measures, and the programme for and organisation of related training.
- Health and safety risks, and protection and prevention measures and the way in which they are implemented with regard to both activities and the enterprise, establishment, department or service itself.

- Without prejudice to the above, workers and their HSW representatives can at any time make proposals designed to minimise any occupational risk (Article 18[7], Law no. 102/2009).

Within this context workers' representatives must have available to them up-to-date information about: health and safety risks, protection and prevention measures, and the way in which they are implemented; the measures to be taken and the instructions to be followed in cases of serious and imminent danger; measures regarding first aid, fire-fighting, and both worker evacuation in the event of an incident and the staff, departments and/or services with the responsibility for putting those measures into practice (Article 19[1], Law no. 102/2009).

Workers' HSW representatives must be given ongoing training designed to enable them to perform their functions (Article 22[1], Law no. 102/2009).

Enterprises' management bodies must make appropriate facilities available to workers' HSW representatives, along with the material and technical resources they need in order to perform their functions (Article 24[1], Law no. 102/2009).

Workers' HSW representatives are entitled to meet the enterprise's management body at least once a month in order to discuss and analyse matters linked to health and safety at work (Article 25, Law no. 102/2009).

5) The Committee asks if national collective agreements refer to the organization and management of social and socio-cultural services, and if so whether these collective agreements provide for the participation of workers in the organization of such services.

Analysis of a sample (95) of collective agreements showed that 20 contain clauses on this matter.

Where the content of agreements that is relevant to this subject is concerned, we would especially note the following:

Some of the above collective agreements provide for the existence of social facilities within the enterprise, such as refectories, canteens and crèches³⁵:

- The collective agreements between APCOR and FEVICCOM, and ANCAVE and Sindicato dos Trabalhadores da Indústria e Comércio de Carnes do Sul (Trade Union of Workers in the Southern Meat Industry and Trade – STICCS), say that enterprises must make places in which staff can heat up and eat their meals available to them.
- The collective agreement between APIAM and Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Indústria e Comércio da Alimentação, Bebidas e Afins (National Trade Union of Workers in the Food, Beverage and Similar Industry and Trade – SNTICABA) requires all enterprises to provide workers

(35) Collective labour agreements are published in the *Boletim do Trabalho e Emprego*, which is available at <http://bte.gee.min-economia.pt/>.

with a suitably equipped place in which to heat up and eat their meals, or else a meal allowance for as long as the enterprise does not have such a place. It also provides for the existence of a crèche at enterprises whose workers have 20 or more children under the age of three.

- On the subject of the workers' right to social facilities, the company agreement between CIMPOR and FETESE says that all the company's premises or facilities which have at least 50 staff must have a refectory.
- There are also collective agreements with clauses that provide for: mortgage credit; complementary pension plans; medical/social services; legal aid; the creation of physical spaces in which to engage in recreational and sports activities; the creation of an incentive plan for workers to engage in sports; and the existence of cooperation protocols with public and private entities that seek to secure advantageous terms for workers.

Some of the collective agreements we analysed contain clauses that provide for worker participation in the organisation of social and sociocultural services, facilities and equipment, particularly via either a committee which workers are entitled to form for this purpose and which has the right to participate in the management of the social services intended for the enterprise's staff, or via trade union delegates who are tasked with monitoring all the social services that exist within the enterprise, particularly crèches, refectories, and hygiene and safety services.

One example in this respect is the collective agreement between APCOR and FEVICCOM, which says that the workers must manage the enterprises' social projects, by means of a committee appointed for that purpose.

Another is the agreement between APIAM and SNTICABA, which says that trade union delegates are responsible for monitoring the operation of all the social services at the company – again, especially crèches, refectories, and health, hygiene and safety services.

6) The Committee stresses that workers must have legal remedies when their right to take part in the determination and improvement of their working conditions and environment is not respected (Conclusions 2003, Bulgaria). There must also be sanctions for employers who fail to fulfill their obligations under this Article (Conclusions 2003, Slovenia). The Committee asks that the next report provide relevant information on both issues.

The Constitution enshrines the right of access to the law and effective jurisdictional protection. Everyone, including workers, is guaranteed access to the law and the courts in order to defend those of their rights and interests that are protected by law (Article 20[1], CRP).

As a rule, disputes that arise out of labour relations are heard by specific courts – the labour courts – which the Constitution classifies as courts with a specialised

competence (Article 211[2], CRP, Article 78[b], Law no. 3/99, and Articles 118, 119 and 175, Law no. 52/2008³⁶).

The labour courts are in particular competent to hear and judge cases involving transgressions against legal and collective-agreement norms that regulate labour relations, and transgressions against legal or regulatory norms regarding health, hygiene and safety at work (Article 86, Law no. 3/99, and Article 118, Law no. 52/2008). They also have the competence to take decisions regarding the imposition of fines for such transgressions.

The labour courts also hear appeals against decisions taken by administrative authorities in proceedings regarding administrative offences in the labour and social security fields (Article 87, Law no. 3/99, and Article 119, Law no. 52/2008).

Jurisdiction in labour-related matters is specifically regulated by the Code of Labour-Related Procedure (CPT) approved by Executive Law no. 480/99 of 9 November 1999 and amended and republished by Executive Law no. 295/2009 of 13 October 2009³⁷.

In order to better ensure that workers can exercise their rights within the ambit of the subject that is of interest to us here, Article 7 of the CPT says that without prejudice to the legal aid regime itself, the Public Prosecutors' Office will act in court on behalf of workers and their families when the law so requires or the parties request it.

Bodies that collectively represent workers – especially trade unions – have the legitimacy to bring court actions regarding rights linked to the collective interests they represent, and to be party to suits in which workers' interests are at stake (Article 5[1], Executive Law no. 295/2009).

Trade unions can also exercise a right to act on behalf and in the place of workers who so authorise in certain circumstances – namely lawsuits concerning measures that an employer has taken against members of the union who are elected workers' representatives, and in cases of breaches of individual rights of the same nature pertaining to workers who are members of the same union (Article 5[2], Executive Law no. 295/2009).

In addition, Bodies that collectively represent workers can legitimately bring court actions regarding whether information should be classified as confidential, and in cases in which an employer refuses to provide information or engage in consultation (Article 5[6], Executive Law no. 295/2009).

³⁶ The way in which the judicial system is divided up is regulated by Law no. 3/99 of 13 January 1999, which approved the Law governing the Organisation and *Modus Operandi* of the Judicial Courts, otherwise known as LOTJ (Law no. 3/99 itself amended Law no. 38/87 of 23 December 1987), and by Law no. 52/2008 of 28 August 2008, which approved a new version of the LOTJ, all of which have been amended on a number of occasions. These legislative acts were published in the *Diário da República* and can be consulted in this (now exclusively electronic) official journal at <http://www.dre.pt/>.

³⁷ These legislative acts were published in the *Diário da República* and can be consulted in this (now exclusively electronic) official journal at <http://www.dre.pt/>.

As to whether there are sanctions for employers who are in breach of the obligations covered by Article 22, as we explained in the 2nd Report on the Revised European Social Charter, Portuguese law makes employer infractions against the rules governing this matter subject to the regime governing liability for labour-related administrative offences.

Labour-related administrative offences are regulated by: the provisions of the Labour Code, which typifies and classifies them in terms of the degree of seriousness, which depends on the precept to which they refer (Articles 548 to 566); and subsidiarily by the General Regime governing Administrative Offences set out in Executive Law no. 433/82 of 27 October 1982 (as subsequently amended on various occasions), and by Law no. 107/2009 of 14 September 2009 for the legal regime governing the procedure applicable to labour and social-security-related administrative offences [Article 549, CT, and Article 1, Law no. 107/2009].

ARTICLE 26 THE RIGHT TO DIGNITY AT WORK

The period between 1 January 2009 and 31 December 2012, included a number of changes to the existing legislation as a result of the revision of the Labour Code (CT) approved by Law no. 7/2009 of 12 February 2009.

Harassment of a worker or job seeker is defined as: *"...undesirable behaviour, namely that based on one or more discriminatory factors and undertaken during access to or as part of employment, at work or during vocational training, with the objective or effect of disturbing or constraining the person, affecting his/her dignity or creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or destabilising environment. Such harassment constitutes discrimination"* (Article 29[1], CT).

Any undesired behaviour of a sexual nature, be it verbal, non-verbal or physical, whose objective or effects are those referred to above is considered sexual harassment (Article 29[2], CT).

Breach of the provisions of Article 29 of the Labour Code constitutes a very serious administrative offence, conviction for which may be publicised (Article 562[1], CT).

Under the terms of the Labour Code with the 2009 amendment, harassment at work is no longer always treated as a form of discrimination, as it had previously been.

The current text of Article 29 does not require harassment to be based on a discriminatory factor. Discrimination is just one of the possible harassment formats, and other types of behaviour are capable of constituting harassment.

It is thus possible to talk about a discriminatory harassment, in which the undesired behaviour with hostile effects is based on any discriminatory factor – sex being one; and a non-discriminatory sexual or moral harassment, when this is not the case, but the constant and insidious nature of the behaviour in question has the same hostile effects, which at the end of the day are designed to drive the worker out of the company (also known as 'mobbing').

Harassment at work is not deemed a crime, but as a very serious administrative offence (Article 29[4], CT). It can give rise to compensation if considered discriminatory (Article 28, CT: *Compensation for discriminatory acts: Undertaking a discriminatory act that injures the worker or job seeker shall give him/her the right to compensation of material and non-material damages under the general terms of the law*).

If the harassment situation is classified as sexual coercion, however, it may be deemed a crime, as provided for in Article 163 of the Penal Code:

1 – *Whosoever by means of violence, serious threat, or whosoever to that end and after rendering another person unconscious or unable to resist, constrains that person to undergo or engage in a significant sexual act with the perpetrator or a third party, shall be punished by a term of imprisonment of between one and eight years.*

2 – *Whosoever, by means not included in the previous paragraph and by abusing authority resulting from a family, guardian or ward-based relationship or a relationship involving hierarchical, economic or work-related dependency, or by taking advantage of fear he/she has caused, constrains another person to undergo or engage in a significant sexual act with the perpetrator or a third party, shall be punished by a term of imprisonment of up to two years.*

The Regime governing Labour Contracts for Public Functions (RCTFP, Law no. 59/2008, as passed on 4 September 2008) remains in force, and in this regard there have been no noteworthy changes in relation to the information provided in the previous Report.

In order for sexual and moral harassment to be fought effectively, it is also necessary for the issue to be incorporated into measures in national plans and policies.

In addition to the information on the Third National Plan for Equality (PNI 2007-2010) provided in the last Report, we should also mention the Fourth National Plan for Equality, Gender, Citizenship and Non-Discrimination (PNIGCD 2011-2013), which was approved by Council of Ministers Resolution no. 5/2011 of 18 January 2011. This Plan takes a triple approach designed to affirm equality as a factor for competitiveness and development, by:

1. Enhancing the cross-cutting aspect of the response to the gender dimension.
2. Combining this overall strategy with specific actions, including positive ones.
3. Bringing the gender perspective into every area in which there is discrimination. Strategic Area no. 9 – Gender Violence – includes a measure (no. 60) intended to *promote and pursue the fight against sexual and moral harassment in the workplace by promoting awareness-raising and informative actions targeted at companies in the public and private sectors, organisations in general, and central and local Public Administration bodies.*

Sexual harassment at work, which has only been seen as a social issue since the 1970s, continues to be a real problem in workplaces, despite the fact that it is almost always “invisible” and thus almost non-existent from a statistical point of view.

It is important to note the role played in this regard by the Commission for Equality at Work and in Employment (CITE), which is the national mechanism for equality and is tasked with pursuing equality and non-discrimination for women and men at work and in employment and vocational training. In this field CITE is

the body that receives and analyses complaints linked to breaches of the legislation on equality at work and in employment. It also issues formal opinions on this subject.

During the reference period covered by the present Report, CITE received 428 complaints related to parenthood, equality and sex-based discrimination, and the reconciliation of work and family life. Of these, only 16 concerned sexual and moral harassment.

Table 27

Nr. of complaints lodged with CITE, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	Total
Sexual Harassment	1	4	1	1	7
Moral Harassment	1	4	0	3	8
Sexual and Moral Harassment	0	1	0	0	1
Total	2	9	1	4	16

Source: CITE

Data from the Working Conditions Authority (ACT) show that the number of reported cases of harassment has been rising significantly, although it has to be said that ACT's statistics do not give a breakdown that would distinguish between situations of sexual harassment, moral harassment, and breach of the so-called "duty of effective occupation" – i.e. the employer's duty to give workers appropriate work to do.

Very few cases actually come before the courts. However, the media and some NGOs report that they are aware of far more situations than those that are the object of formal complaints to the proper authorities.

Table 28

ACT notifications for moral and/or sexual harassment or breach of the duty to give workers effective work to do, 2009-2011

	Establishments visited	Notifications issued
2009	409	77
2010	497	79
2011	606	140

Source: ACT

With regard to the control of the rules and standards linked to equality and non-discrimination, and, within this overall area, harassment, the number of coercive procedures was as follows:

Table 29

Equality and non-discrimination, 2009/2012

Year	2009	2010	2011	2012 (*)
Equality and non-discrimination	132	73	58	56
Equality of access to employment and at work	(**)	13	7	8
Display of rights and duties regarding equality and non-discrimination	(**)	27	18	13
Prohibition on discrimination	(**)	9	8	13
Harassment (***)	(**)	18	21	22
Other	(**)	6	4	-

Source: ACT

(*) Data collected in accordance with new parameters, including with regard to information and consultation processes.

(**) The data for 2009 are not broken down.

(***) The data make no distinction between Moral and Sexual Harassment.

In 2012, ACT formally initiated 22 coercive procedures (official notifications) due to situations involving harassment at work with the objective or effect of affecting a person's dignity or creating an intimidating or destabilising environment.

When CITE follows up complaints in this field, the adversarial principle always requires it to give the entity against which a complaint has been lodged the opportunity to respond. All the arguments and elements provided by the parties are evaluated as a whole, after which CITE issues a formal opinion, and where applicable recommends the appropriate procedure.

CITE only issues opinions on complaints regarding harassment based on gender discrimination. If it concludes that harassment has occurred, the complaint is then forwarded to ACT, which has powers of inspection.

With a view to raising employer awareness of the issue of sexual and moral harassment in the workplace, as part of the work of its tripartite committee, in 2012 CITE began coordinating a tripartite working group with representatives from the social partners, the Offices of the Secretaries of State for the Public Administration and Equality, ACT, the Directorate-General of Employment and Working Relations (DGERT), and the Commission for Gender Equality (CIE). The goal was to design a corporate guide on preventing and fighting situations involving harassment at work.

This guide was completed in March 2013 and is merely informative in nature. Its purpose is to serve as an instrument that will support public and private employers in every sector and of every size, which want to voluntarily pursue an active policy designed to prevent, combat and eliminate forms of behaviour that might constitute harassment at work.

Its primary objective is not to impose new duties on private or public employers, but rather solely to help them – and their male and female workers – to understand the phenomenon of sexual and moral harassment in the workplace.

Another point worth making is that this guide is a support instrument designed to offer simple assistance with identifying harassment situations and to serve as inspiration for the construction of procedures for preventing and fighting this type of phenomenon in the workplace – something that in practice can only be achieved with the commitment and concertation of representatives from both the public or private employer and its workers of both sexes, and whenever possible by their together involving the authorities with responsibility for health and safety at work.

Also with a view to finding out more about the situation and increasing awareness of the issue of harassment in the workplace, CITE presented a draft project for a national survey on this subject. The idea is to look at the sexual and moral harassment of both men and women in a national sample group, as part of the Programme for the Equality Area in Portugal, under the EEA Grants Financial Instrument (reprogramming of this fund for 2009-2014).

In addition to carrying out the survey, the project will seek to create various training tools designed to prevent and fight the phenomenon of harassment in the labour market. The following partners have committed to the project: KS (Norwegian social partner), the Working Conditions Authority (ACT), the Portuguese Bar Association (OA), the Centre for Judicial Studies (CEJ), the Institute of Social and Political Sciences (ISCSP), Lisbon Municipal Authority (CML) and a medium-sized marketing enterprise, GRAFE. The project got underway in 2013 and is expected to last two years.

Answers to queries from the European Committee of Social Rights

1The Committee recalls that it must be possible for employers to be held liable towards persons employed or not employed by them who have suffered sexual harassment from employees under their responsibility or, on premises under their responsibility, from persons not employed by them, such as independent contractors, self-employed workers, visitors, clients, etc (Conclusions 2003, Italy). It therefore asks whether the employer can be held liable towards the above-mentioned categories of persons and asks for a detailed description of the liability of employers in the above-mentioned cases.

The Committee takes note of the information regarding the cases of sexual harassment brought before the Commission for Equality in Labour and Employment. It asks that the next report provide information on the means of redress for cases of sexual harassment.

In Portugal employers are only liable for their own actions, and for those of which they are aware but do not stop – i.e. when there is acquiescence or connivance on their part.

Employers only have disciplinary authority over their own workers.

2. The Committee has ruled that effective protection of employees requires a shift in the burden of proof. In particular, courts should be able to find in favour of the victim on the basis of sufficient prima facie evidence and the personal conviction of the judge or judges (Conclusions 2003, Slovenia). The report contains no information regarding the burden of proof and therefore, the Committee asks what is the situation in this regard.

The rule on the distribution of the burden of proof contained in paragraph (5) of Article 25 (Prohibition of discrimination) of the Labour Code (*Whosoever alleges discrimination shall be responsible for indicating the worker or workers compared to whom he/she considers him/herself to have been discriminated against, and the employer shall be responsible for proving that the difference in treatment is not based on any discriminatory factor*) can only be applicable to situations in which harassment is based on discrimination. In this situation, one is *de facto* facing cases of discrimination; in addition to which this measure is the result of a Community imperative (Article 2[2][a] of Directive no. 2006/54/EC of 5 July 2006).

In other words, in situations in which sexual or moral harassment is based on discriminatory factors, it is the worker who must allege and provide evidence that he/she has been harassed and name the specific person(s) in relation to whom he/she has been discriminated against, while the employer must prove that its action or conduct was not motivated by any form of discrimination.

In situations in which harassment is not based on discriminatory factors, Article 342(1) of the Civil Code says that it is up to the worker to prove that harassment occurred.

The public sector is covered by Article 15 of the Regime governing Labour Contracts for Public Functions (RCTFP), under which harassment is always considered a form of discrimination. The rule governing the distribution of the burden of proof therefore applies.

3. The Committee asks that the next report provides information on the kinds and amount of compensation.

It also asks whether the right to reinstatement of employees who have been unfairly dismissed for reasons related to sexual harassment is guaranteed.

In the event the court declares a worker's dismissal for reasons linked to harassment unlawful, he/she is entitled to either compensation for all material and non-material damage suffered, or reinstatement in the same establishment at the company, with no prejudice to his/her professional category or seniority (Article 389[1][a] and [b], CT).

If the worker opts for compensation rather than reinstatement, it is the court that decides its amount, which will be between 15 and 45 days' basic pay and seniority bonuses for each complete year of service or part thereof. The amount of the worker's salary and the degree of unlawfulness present in the case are factors in this decision (Article 391[1], CT). The court will also count the time between the dismissal and the transit *in rem judicatam* of its decision (Article 391[2], CT), albeit the compensation can never total less than 3 months' basic pay and seniority bonuses (Article 391[3], CT).

If the court accepts a request from the employer not to reinstate the worker (possible in cases involving micro-enterprises or workers occupying management or board positions) – something it can do if there are facts and circumstances that would make the worker's return seriously prejudicial to and disturbing of the company's operations – the worker is then entitled to compensation of between 30 and 60 days' basic pay and seniority bonuses for each complete year of service or part thereof, with a minimum total of at least 6 months (Article 392, CT).

ARTICLE 28

THE RIGHT OF WORKERS' REPRESENTATIVES TO PROTECTION IN THE UNDERTAKING AND FACILITIES TO BE ACCORDED TO THEM

The general legal framework in what concerns the rights of workers' representatives to protection in the undertaking and facilities to be granted to them was described in the 2nd Implementation Report and the 5th Report has only updated that information, marking the entry into force of Decree-Law no. 215/2005 of 13 December, which transposes into national law the Council Directive no. 2001/86/EC of 8 October, supplementing the Statute for a European company with regard to the involvement of employees, and Law no. 8/2008 of 18 February, which transposes into national law the Council Directive no. 2003/72/EC of 22 July, supplementing the Statute for a European company with regard to the involvement of employees.

In what concerns this matter, it should be noted that Article 404 of the Labour Code (CT) foresees that the workers may defend and pursue their collective rights and interests through the creation of:

- trade unions;
- Workers' committees and subcommittees;
- Workers' occupational safety and health representatives;
- Other structures provided for in specific legislation, namely the European Works Councils.

In what regards the rights of workers' representatives to protection in the undertaking and facilities to be granted to them, we highlight the following aspects:

- The matters concerning equality and non-discrimination mentioned in the 2nd Report are laid down in Article 24(1) and (2)(d) and Article 25(1) and (7) of the Labour Code.
- The rules regarding unfair sanctions and the credit of hours granted to the workers' representatives are now established in Articles 331 and 408 of the Labour Code, with the amendment of Article 331(2)(a). These articles now establish that dismissal or other penalty allegedly applied to punish an infraction is presumed unfair when it takes place during the period of six months after any of the facts mentioned in Article 331(1) of the Labour Code;
- In what concerns the workers' representatives absences, it is important to mention that this matter is now provided for in Article 409 of the Labour Code with the amendment of article 409(5) of the same Code, which establishes that the infringement of the provisions of paragraph 1 is considered a serious offence and is now applicable to all structures of employee representation.

Furthermore, in what regards absences from work, the Labour Code foresees that the provisions concerning the grounds for justification of absences and respective duration, on the basis of a collective labour regulation instrument or employment contract, will not be applied to an elected member of a workers' collective representation structure, whenever this is considered more favourable to the worker³⁸ (Article 250).

The rules concerning the protection of workers in the event of disciplinary procedure, dismissal or transfer are now provided for in Articles 410 and 411 of the Labour Code, with the following amendments:

- Article 410(2) of the Labour Code establishes that, during the legal proceedings for the determination of a disciplinary, civil or criminal responsibility, initiated on the grounds of an abusive exercise of rights by a member of a workers' collective representation structure, the provisions of paragraph 1 of the same Article are applied to the worker concerned;
- The concept of "extinction" was added to paragraph 1 of Article 411 of the Labour Code³⁹ and the time limit for the notification is now specified in its paragraph 2⁴⁰.

In what concerns the workers' committees, coordinating committees or subcommittees, it should be underlined that the rules on the number of the respective members, the workers' meetings in the workplace convened by the workers' committees, the procedures on the workers' meetings in the workplace, supports to the workers' committees and dissemination of information, the credit of hours granted to the committees' members, and the elections of committee and subcommittee' members are now foreseen, respectively, in Articles 417, 419, 420, 421, 422 and 433 of the Labour Code.

In this regard, we highlight the following changes:

- Article 419(2) of the Labour Code now establishes that an employer who forbids workers' meetings in the workplace commits a very serious offense instead of a serious offence, as it was previously established (Articles 468(1)(2) and 685 of the Labour Code, approved by Law no. 99/2003 of 27 August);
- Article 420(2) of the Labour Code foresees that when there is a meeting to be held during working hours, the workers' committee must submit a proposal aimed to ensure the performance of urgent and essential services;
- Article 420(3) of the Labour Code establishes that, after receiving the notification mentioned in paragraph 1 and, where appropriate, the

³⁸ According to the explanatory memorandum of the Draft Law no.216 / X.

³⁹ "The worker member of a collective representation structure cannot be transferred from the workplace without his consent, unless the transfer is due to the closing or total or partial move of the establishment's facilities where he works"

⁴⁰ "The employer must communicate the transfer of the worker referred to in the previous paragraph to the representation structure from which he is a member, within the same notice period as the one used to communicate the transfer to the worker."

proposal mentioned in paragraph 2 of the same article, the employer shall provide an adequate place for the meeting, inside the company or nearby, whenever the promoting entity makes a request for it and taking into account the notification and proposal aspects as well as the need to comply with the provisions set in the final part of article 419(1)(a) or (b) of the Labour Code. The infringement of this provision constitutes a very serious offense (Article 420(a) of the Labour Code);

In what regards trade unions, it should be noted that the rules on the right of union activity in the company, the workers' meetings in the workplace, the number of trade union delegates, the right to use facilities in the undertaking or establishment with 150 or more workers, the posting and distribution of trade union information, the credit of hours granted to trade union delegates and the credit of hours and absences' justification of trade union leading members, are now foreseen, respectively, in Articles 460, 461, 463, 464, 465, 467 and 468 of the Labour Code.

In this regard, we highlight the following changes:

- Article 461(1)(b) foresees that workers may have meetings in the workplace, convened by one third or 50 employees of the respective undertaking, or by the trade union committee or inter-trade union committee, during the working hours of most workers to a maximum period of fifteen hours per year, which counts as effective service, provided that the performance of urgent and essential services is ensured;
- Article 468(8) establishes that when justified absences continue or are expected to continue for more than one month due to reasons related to the worker, the suspension of the employment contract scheme is applied, without prejudice of the provisions established in an applicable collective labour regulation instrument that foresees trade union duties on a full time basis or other specific situations related to the worker's entitlement to his earnings;
- Article 468(9) of the Labour Code stipulates that the infringement of the provisions set in paragraph 1 of the same article is considered a very serious offence instead of a serious offence, as it was established in the previous legislation;

The legal framework of the European Works Council is now provided for in Law no. 96/2009 of 3 September.

Therefore, the rules concerning the composition of the European Works Council, the nomination or election of the members of the special negotiating body and the European Works Council, and the protection of the workers' representatives are now laid down in Articles 13, 26 and 28.

In what concerns this matter, we highlight the following:

- Article 13(1) establishes that in what concerns the composition of the European Works Council the provisions of Article 6(1) shall apply; this article stipulates that in what concerns the negotiations referred to in Article 5, the workers of the undertaking or community-scale group of undertakings are represented by a special negotiating body composed of members who are workers employed in each Member State, and each State is allocated one seat per each portion of workers employed in that Member State, which equals 10% or a fraction thereof of the number of workers employed in all the member States taken together;
- Article 26(1) which stipulates that within a period of two months after the administration board's initiative or the request referred in Article 5(1) to start the negotiations, or the fact foreseen in Article 12 which provides for the compulsory establishment of a European Works Council, the workers' representatives of the establishments or undertakings in the country are appointed according to the following order:
 - a) By agreement between the workers' committee and trade unions or between the workers' committee of the group of undertakings and trade unions;
 - b) If there are no trade unions, the workers' representatives are appointed by the workers' committee or by agreement between the workers' committees of the group of undertakings;
 - c) If there is no workers' committee, by agreement between the trade unions that, together, represent more than half of the establishments or undertakings' unionized workers.

The rules concerning the workers' occupational safety and health representatives, the support to workers' representatives and the meetings with the management bodies of the undertaking are now provided for in Articles 21, 24 and 25 of Law no. 102/2009 of 10 September.

In what regards this matter, we highlight the following changes:

- Article 21(4) of Law no. 102/2009 maintains the rule on the number of workers' representatives; however, it now includes the following words: "unless otherwise provided for in the applicable collective (labour) regulation instrument";
- Article 25(3) of Law no. 102/2009 establishes that the credit of hours referred to in Article 21(7) shall not be affected for the purposes of the meeting referred to in Article 25(1) of Law no. 102/2009.

Considering an analysis that was made on a sample of collective agreements (95), published between 2009 and 2012, it was concluded that:

- 25 collective agreements have more favourable provisions in terms of the credit of hours granting to:

- ✓ Workers' committees - 2 collective agreements;
 - ✓ Workers' committees and coordinating committees - 1 collective agreement;
 - ✓ Trade union delegates - 11 collective agreements;
 - ✓ Trade union delegates and members of inter-trade union committees - 2 collective agreements;
 - ✓ Trade union delegates, members of trade union and inter-trade union committees - 1 collective agreement;
 - ✓ Trade union leaders - 6 collective agreements;
 - ✓ Trade union leaders and delegates - 2 collective agreements;
- 2 collective agreements foresee the credit of hours for candidates to trade union bodies and 1 collective agreement for members of statutory bodies;
 - 1 collective agreement establishes that workers elected for trade union governing bodies are entitled to a credit of hours corresponding to eight days per month without earnings loss, in order to carry out their trade union duties;
 - 2 collective agreements provide for the performance of full time duties;
 - 1 collective agreement foresees the establishment of an inter-trade union committee composed of the trade unions that signed that agreement; 4 members of these trade unions are entitled to perform their duties on a full time basis;
 - 1 collective agreement establishes that the workers' committee members, trade union representatives, trade union leaders and trade union delegates may cumulate their credits of hours;
 - 1 collective agreement establishes the number of trade union delegates in trade union committees, 2 collective agreements establish the number of trade union delegates and 1 collective agreement establishes the number of members of a trade union administration board;
 - 1 collective agreement stipulates that trade union delegates are entitled to use in a month all the credits of hours not used in the two months immediately prior to that one;
 - 1 collective agreement foresees that trade union leaders cannot be transferred to another workplace without their consent, and 1 collective agreement establishes that trade union delegates, members of a trade union administration board, or equivalent body, cannot be transferred from the workplace without their consent;
 - 6 collective agreements have provisions on justified absences;
 - 1 collective agreement stipulates that it is unfair to apply a disciplinary sanction to a worker who was a member or candidate to a workers'

representation structure, during the period of one year after the cessation of his duties or application;

- 3 collective agreements provide for the presumption of unfair dismissal;
- 1 collective agreement foresees that trade union leaders, delegates or other workers with tasks delegated by them, who are dismissed on the basis of an unfair sanction, are entitled to a compensation whose amount is calculated according to the respective duration of service, varying between 120 and 180 days of the basic salary and years of pensionable service for each year or fraction, but not for less than three months. Another collective agreement establishes that the amount of compensation for unfair dismissal of union leaders and delegates, members of the workers' committee, strike delegates or workers who participate in strike pickets is doubled;
- 1 collective agreement establishes that the amount of compensation for unfair dismissal of union leaders and delegates, members of the workers' committee, strike delegates or workers who participate in strike pickets is doubled;
- 1 collective agreement stipulates that trade union delegates are entitled to an adequate place in the workplace, at their request, for the performance of their trade union duties, even in workplaces with less than 150 workers;
- 1 collective agreement foresees that the performance of duties, namely as members of a trade union administration board, or secretariats of trade union committees and sections and of workers' committees, is taken into account in terms of shift work exemption.

The following table provides data on the inspections made to verify the conditions in which the collective representation of workers is carried out.

Table 30

Conditions in which the collective representation of workers is carried out

Years	2009	2010	2011	2012 (*)
Requests for general interventions (Trade Unions)	2.472	2.753	2.862	2.233
Infractions fined within the scope of collective representation structures	236(**)	15	17	3

Source: ACT (Working Conditions Authority)

(*) Data collection subject to new standards, including those concerning information and consultation procedures.

(**) These data have not been broken down

Answers to queries from the European Committee of Social Rights

1) *The Committee refers to its interpretative statement in the General Introduction on the duration of protection for workers' representatives and wishes to be informed as to how long the protection for worker representatives lasts after the cessation of their functions.*

Article 410(3) of the Labour Code establishes that the dismissal of a candidate member of any of the trade union governing bodies, or someone who performs or has performed duties in the same governing bodies for less than three years is considered an unfair dismissal.

2) *The Committee refers to its interpretative statement on the facilities to be granted to workers' representatives in the general introduction as well as to its question on travelling expenses and asks the next report to provide all the necessary information.*

Article 35 of Decree-Law no. 215/2005 of 13 December and Article 38 of Law no. 8/2008 of 18 February establish that:

- The legal persons/companies that participate in the establishment of a European Cooperative Society must (paragraph 1):
 - Pay the expenses of the special negotiating body during the negotiations, so that it may properly perform its duties;
 - Provide the necessary material means to the special negotiating body so that it may fulfil the respective mission, including facilities and places for the posting of information;
 - Pay the expenses of at least one expert of the special negotiating body.
- The European Cooperative Society/European limited liability company must (paragraph 2):
 - Provide the necessary financial means to the members of the workers' committee and of the restricted council, in case there is one, for their operating expenses;
 - Provide the necessary material means to the workers' committee so that it may fulfil the respective mission, including facilities and places for the posting of information;
 - Pay the expenses of at least one expert of the workers' committee.
- The operating expenses include the ones concerning the organization of meetings, translations, accommodation and travel expenses, as well as expert fees (paragraph 3). However, these may be regulated differently by agreement with the governing or management body, except in what concerns expert fees (paragraph 4);

- Travel and accommodation expenses may be paid on the basis of the missions' scheme of the establishments or companies where the workers' representatives are employed and the expert's expenses are paid according to the rules applicable to members from the same Member State (paragraph 5);
- The application of the criteria laid down in paragraph 5 cannot result in a payment of travel and accommodation expenses less favourable to one member of the special negotiating body or of the European Works Council than to another (paragraph 6);
- The expenses concerning each member of the special negotiating body shall be paid by the participating company from whose branch or establishment that member is an employee (paragraph 7);
- The participating companies pay the expert's expenses, in proportion to the respective number of workers (paragraph 8);
- The expenses of a member of the special negotiating body that is not an employee of any participating company, branch or establishment are paid by the participating companies whose workers are represented by him, in proportion to the respective number of workers (paragraph 9).

In accordance with Article 47(1) of Decree-Law no. 215/2005 of 13 December, the violation of Article 35(1) and (2) is considered a very serious offense.

Pursuant to Article 50(1) of Law no. 8/2008 of 18 February, the violation of Article 38(1) and (2) is considered a very serious offence.

Article 22 of Law no. 96/2009 of 3 September establishes that the administration board shall (paragraph 1):

- Pay the expenses of the special negotiating body during the negotiations, so that it can properly perform its duties;
- Provide to the European Works Council the necessary financial resources to carry out its duties and the ones of the restricted council;
- Pay the expenses of at least one expert of the special negotiating body or of the European Works Council;
- Ensure that members of the special negotiating body and the European Works Council receive the necessary training for the performance of those duties, without loss of earnings.

The expenses with the observers referred to in Article 3(7) are not covered by paragraph 1 of Article 22 (paragraph 2);

- The expenses referred to in paragraph 1 are namely those concerning the organization of meetings, translations, accommodation and travel expenses, as well as expert fees (paragraph 3);
- In what concerns the European Works Council, the provisions of paragraph 3 can be regulated differently by agreement with the

administration board, except in what concerns expert fees (paragraph 4);

- The administration board may cover travel and accommodation expenses of members of the special negotiating body and of the European Works Council on the basis of the missions' scheme of the establishments or companies where they are employed and the expert's expenses are paid according to the rules applicable to members from the same Member State (paragraph 5);
- The application of the criterion laid down in paragraph 5 cannot result in a payment of travel and accommodation expenses less favourable to one member of the special negotiating body or of the European Works Council than to another (paragraph 6);
- The special negotiating body, the European Works Council, the restricted council and the workers' representatives are entitled to material and technical resources necessary to perform their duties, including facilities and places for the posting of information, within the scope of the information and consultation procedure (paragraph 7);
- The violation of paragraph 1 and paragraphs 6 or 7 is considered a very serious offence (paragraph 8).

ARTICLE 29 THE RIGHT TO INFORMATION AND CONSULTATION IN COLLECTIVE REDUNDANCY PROCEDURES

The general legal framework concerning collective redundancy procedures has been described in the 2nd Implementation Report. In what regards the nature, reasons and scope of any given reform, it was specified in the 5th Report that, after the Tripartite Agreement for a New Regulating System of Industrial Relations, Employment Policies and Social Protection, signed in June 2008, the revised Labour Code, approved by Law no. 7/2009 of 12 February, has also foreseen the reduction of the collective redundancy procedure models and the introduction of a proportionality rule in the prior notice deadlines, according to the rules also referred in that report, as follows:

- Within five days after the notification of the intention to carry out a collective redundancy, the employer shall promote an information and negotiation phase with the workers' representative structure, in order to settle an agreement on the scale and effects of the measures to be applied (Article 361(1) of the Revised Labour Code)⁴⁰;
- Once the agreement has been settled, or if there is no agreement, within 15 days after the initial notification the employer may decide to proceed with the redundancy (Article 363 (1) of the Revised Labour Code)⁴¹;
- The notification of the redundancy decision must comply with a prior notice deadline of fifteen, thirty, sixty or seventy five days, in case the worker has been employed, respectively, for less than one year, from one to five years, from five to ten years and for ten or more years (Article 363(1) (a) to (d) of the Revised Labour Code)⁴².

In the meantime, the Revised Labour Code was subject to two amendments in what concerns the workers' entitlement to compensation in case of collective redundancy:

One of the amendments was made by Law no. 53/2011 of 14 October, which established that, in case of termination of the employment contracts signed as from 1 November 2011 (new contracts), the worker is entitled to a compensation based on twenty days of basic salary and seniority payments for each full year of service, calculated as follows (Article 366-A, added to the Labour Code):

⁴⁰ Previously this deadline was of 10 days, in accordance with Article 420(1) of the Labour Code, approved by Law no. 99/2003 of 27 August.

⁴¹ Previously this deadline was of 20 days, in accordance with Article 422(1) of the Labour Code, approved by Law no. 99/2003 of 27 August.

⁴² The prior notice deadline previously established in Article 398(1) of the Labour Code, approved by Law no. 99/2003 of 27 August, was of 60 days before the date set for the termination of the employment contract, regardless of the worker's years of service.

- a) The monthly amount of the worker's basic salary and seniority payments to be considered in the calculation of the compensation amount cannot be higher than 20 times the guaranteed minimum monthly wage;
- b) The total compensation amount cannot be higher than 12 times the worker's monthly basic salary and seniority payments or, when the limit mentioned in the previous point is applied, it cannot be higher than 240 times the guaranteed minimum monthly wage;
- c) The daily amount of the basic salary and seniority payments results from the division of the monthly basic salary and seniority payments by 30;
- d) In the case of a year fraction, the compensation amount is calculated proportionally.

The other amendment was applied by Law no. 23/2012 of 25 June, which revoked Article 366-A of the former Labour Code, whose scheme now corresponds to Article 366 of the current legislation. This article defines the alignment conditions of the employment contracts signed before 1 November 2011 and the new employment contracts signed under the Law no. 53/2011 of 14 October, in the following terms (Article 6 of Law no. 23/2012 of 25 June):

In case of termination of the employment contracts signed before 1 November 2011, the compensation foreseen in Article 366 of the Labour Code is calculated in the following terms (Article 6(1) of Law no. 23/2012):

- a) In what concerns the employment contract's duration until 31 October 2012, the compensation amount corresponds to one month of the worker's basic salary and seniority payments for each full year of service;
- b) In what regards the employment contract's duration as from the date mentioned in the previous point, the compensation amount corresponds to the one established in Article 366 of the Labour Code (20 days of the worker's basic salary and seniority payments for each full year of service).
- c) The total compensation amount cannot be lower than three months of the worker's basic salary and seniority payments.

For the purposes of calculating the compensation amount referred to in point (b), it is established that (Article 6(3)(b) of Law no. 23/2012):

- a) The amount of the worker's basic salary and seniority payments to be considered cannot be higher than 20 times the guaranteed minimum monthly wage;
- b) The daily amount of the basic salary and seniority payments results from the division of the monthly basic salary and seniority payments by 30;
- c) In the case of a year fraction, the compensation amount is calculated proportionally.

When, from the application of the provisions of point (a) of the penultimate paragraph (concerning the employment contract's duration until 31 October 2012), results a compensation (Article 6(4) of Law no. 23/2012):

- a) equal or higher than 12 times the worker's monthly basic salary and seniority payments, or equal or higher than 240 times the guaranteed minimum monthly wage, the rule established in point (b) of the mentioned paragraph is not applicable;
- b) lower than 12 times the worker's monthly basic salary and seniority payments, or lower than 240 times the guaranteed minimum monthly wage, the total compensation amount cannot be higher than these amounts.

In the current legislation, it is also established the imperative nature of this scheme in relation to the previous collective labour regulation instruments that foresee higher amounts, thus ensuring the effectiveness and uniformity of the amendments (Article 7(1) of Law no. 23/2012).

It is also important to highlight that, in accordance with Article 366(3) and (4) of the Labour Code, the compensation for collective redundancy is paid by the employer, except for the part covered by compensation funds or similar mechanisms provided for in specific legislation. It is however ensured that if these entities do not pay the entire compensation amount that is of their responsibility, the employer assumes that payment and becomes entitled to the worker's rights in what concerns that amount. However, this specific legislation has not yet been approved.

The Law is comprehensive in foreseeing this type of employment contract termination, both in material or procedural terms (Articles 359 to 366) and regulates also the causes and effects of unlawful actions (Articles 381, 383 and 388 to 392). Therefore, it was not necessary to regulate this scheme.

During the reference period of this report and in what concerns the concluded collective redundancy procedures⁴³, it is important to mention the following:

- In 2009, 379 companies with a total of 37.591 workers undertook collective redundancy procedures. From a total of 5.814 workers to be covered by the redundancy plans, 5.522 were dismissed, 208 terminated their employment contracts by mutual agreement and 49 were subject to other measures.
- In 2010, 294 companies with a total of 22.480 workers undertook collective redundancy procedures. From a total of 3.729 workers to be covered by the redundancy plans, 3.462 were dismissed, 73 terminated their employment contracts by mutual agreement and 194 were subject to other measures.
- In 2011, 641 companies with a total of 34.777 workers undertook collective redundancy procedures. From a total of 6.992 workers to be covered by the redundancy plans, 6.526 were dismissed, 224 terminated their employment contracts by mutual agreement and 173 were subject to other measures.
- In 2012, 1.129 companies with a total of 82.555 workers undertook collective redundancy procedures. From a total of 11.183 workers to be covered by

⁴³ See the website: www.dgert.mtss.gov.pt

the redundancy plans, 10.488 were dismissed, 104 terminated their employment contracts by mutual agreement and 584 were subject to other measures.

Within the scope of employment and vocational training measures, the IEFP, IP (Institute of Employment and Vocational Training, PI), as an employment public service, does not differentiate its candidates according to the reasons that led them to unemployment. Therefore, workers that became unemployed due to collective redundancy procedures, individual dismissal or other modalities of employment termination are treated in equal terms.

However, and taking into account the high number of workers involved in some collective redundancy procedures, the parties concerned may request the employment services' participation in information sessions on the access conditions for the registration in employment services, the rights and duties of the unemployment benefits beneficiaries, and the current employment and vocational training programmes and measures adequate to the workers' characteristics and interests.

The employment services' participation takes place during the information and negotiating phase with the workers' representation structure, promoted by the employer, and foreseen in Article 362(3) of Law no. 7/2009 of 12 February, of the Labour Code.

In addition to the procedures described in this report and, as from 2007, Portugal has promoted several projects aimed to support workers who become unemployed due to changes in the world trade structure, caused by globalisation, as well as to support those people who were dismissed directly because of the global economic and financial crisis and who, in most cases, were subject to collective redundancy procedures.

These projects have been promoted by the IEFP, IP and financed by the European Globalisation Adjustment Fund (EGF)⁴⁴. Four of the projects that have been approved so far were aimed to support about 4.000 unemployed people due to the following major collective redundancy procedures:

⁴⁴ European Globalisation Adjustment Fund (EGF), governed by Regulation (EC) no. 1927/2006 of 20 December, amended by Regulation (EC) no. 546/2009 of 18 June.

Table 31

EGF applications (2007 to 2011)

Year	EGF application
2007	Automotive Sector, Lisbon and Alentejo regions
2009	Company Qimonda Portugal, SA
2010	Company Rohde – Sociedade Industrial de Calçado Luso-Alemã
2011	Manufacturing Sector of Components and Accessories for Motor Vehicles, Northern and Central Portugal - Leoni Wiring Systems Viana, Lda, Kromberg & Schubert Portugal, Lda. and Delphi Automotive Systems – Portugal, SA / Industrial establishment of Guarda.

Source: IEFP, IP

The employment support and incentive measures vary according to the target groups of each project. In general, actions are being developed in order to provide for the retraining and requalification of the workers concerned, as well as their return to the labour market, through active employment measures, which may consist in:

- Vocational training or other training actions;
- Support to self employment;
- Support to recruitment;
- Allowance for vocational training carried out on the person's initiative;
- Support to the creation of small-sized companies;
- Integration Plans.

As it was previously mentioned in this report, the employment services do not differentiate, in negative or positive terms, the workers whose unemployment was due to collective redundancy.

The following table shows data on the implementation of employment and vocational training measures, aimed at all the unemployed, including those who were subject to collective redundancy procedures.

Table 32

Nr. of Unemployed Persons covered by Employment and Vocational Training Measures (2008 to 2011)

Year	Employment Support Measures	Training with Dual Certification - Adults	Other Training Support Measures
2008	72.458	26.161	172.719
2009	83.186	33.869	248.566
2010	80.918	33.309	245.393
2011	72.295	32.106	232.478

Source: IEFP, IP

The annual activity reports of the labour inspection do not provide separate data in what regards this issue. However, the labour inspectors monitor and verify the collective redundancy procedures.

In 2009, a procedure to detect redundancy situations was initiated in cooperation with other bodies of the labour administration, aimed to trigger an inspection monitoring procedure of all known cases. The following table shows the data concerning this issue.

Table 33

The right to information and consultation in collective redundancy procedures

Year	2009	2010	2011	2012 (*)
Collective redundancy	(**)	178	160	246
No. of Companies	(**)	98	102	439
No. of Workers	(**)	178	6.157	5.529

Source: ACT (The Working Conditions Authority), 2013

(*) Data collection subject to new parameters, including the ones concerning information and consultation procedures.

(**) There are no separate data

Answers to queries from the European Committee of Social Rights

1. The report does not indicate any specific definition of the notion of collective redundancy. The Committee recalls that the collective redundancies referred to in Article 29 are redundancies affecting several workers within a period of time set by law and decided for reasons which have nothing to do with individual workers, but correspond to a reduction or change in the firm's activity (Conclusions 2003, Statement of Interpretation on Article 29). It asks that next report explain the notion of collective redundancy as applied in the national system.

The Committee asks also whether the Portuguese law provides for any exceptions for certain categories of workers or enterprises as to the procedures applied in the case of collective redundancies.

The concept of collective redundancy (previously foreseen in Article 397(1) of the Labour Code, approved by Law no. 99/2003 of 27 August) was transcribed in the 2nd Application Report and corresponds almost entirely to the current provisions of Article 359(1) of the revised Labour Code, approved by Law no. 7/2009 of 12 February that are also reproduced in the present report, as follows:

"It is considered that collective redundancy is the termination of employment contracts promoted by the employer, carried out simultaneously or successively, in a period of three months, covering at least two or five workers, depending on whether the company is, respectively, a micro or a small-sized company, on the one hand, or a medium-sized or large company, on the other. Such termination must be based on the shutting down of one or more sections or similar structures, or on the reduction of the number of workers due to market, structural or technological reasons."

The classification of the above mentioned companies is laid down in Article 100 of the Labour Code, whose paragraph 1 stipulates that:

- a) A micro company employs less than 10 workers;
- b) A small-sized company employs 10 to 50 workers;
- c) A medium-sized company employs 50 to 250 workers;
- d) A large company employs 250 workers or more.

Article 359(2) of the Labour Code specifies, as an example, the definition of other elements from the collective redundancy concept, such as:

- a) Market reasons – the reduction of the company's activity due to a predictable decrease in the demand of goods or services or to the subsequent practical or legal inability to put those goods or services in the market;
- b) Structural reasons – economic and financial imbalance, change of activity, restructuring of the work organization or replacement of main products;

- c) Technological reasons – changes in technical or manufacturing procedures, the automation of production, control, or load handling tools, as well as the use of computer technology or the automation of communication means in the services.

The Portuguese law does not contemplate exceptions for categories of workers or companies in the case of procedures applicable to collective redundancies.

However, it establishes that the procedures applicable to collective redundancies must be followed in the situations of:

- A total and permanent shutdown of the company, determining the expiry of the employment contract, however complying with the procedure applicable to collective redundancy, with the necessary adjustments (Article 346(3) of the Labour Code);
- An insolvency procedure that may determine the shutdown of the establishment, the termination of employment contracts that was due to the shutdown, or that occurred before the shutdown, concerning an employer whose work is not considered essential to the company. This insolvency must take place after a collective redundancy procedure, with the necessary adjustments (Article 347(2), (3) and (6) of the Labour Code).

2. The Committee recalls that Article 29 provides for the employer's duty to consult with workers' representatives and the purpose of such consultation. The Committee has stated that "this obligation is not just an obligation to inform unilaterally, but implies that a process will be set in motion, i.e. that there will be sufficient dialogue between the employer and the workers' representatives on ways of avoiding redundancies or limiting their number and mitigating their effects, although it is not necessary that agreement be reached" (Conclusions 2003, Statement of Interpretation on Article 29).

As to the content of prior information, with a view to fostering dialogue, the Committee has stipulated that all relevant documents must be supplied before consultation starts, including the reasons for the redundancies, planned social measures, the criteria for being made redundant and information on the order of the redundancies. The Committee asks that next report provides information on the content of prior information.

In the 2nd Report it was stated that, in accordance with Article 419 of the Labour Code (current Article 360), the information and consultation procedure starts with the employer's notification to the workers' representatives of his intention to carry out a collective redundancy. This notification must be complemented by the following relevant information: the description of the reasons given for the redundancy; the staff list according to the company's organizational sectors; and a statement of the criteria set for the selection of the workers to be dismissed, the number of workers and professional groups covered, the period during which the dismissal is intended to take place and, where appropriate, the calculation method of the compensation to be granted to the workers apart from the one established by law or eventually by a collective labour regulation instrument.

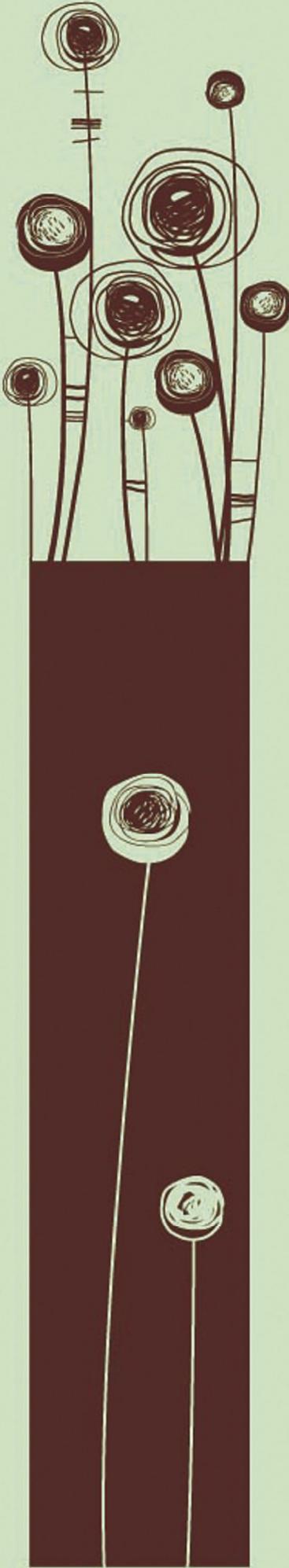
Also, within five days after the notification of the intention to carry out a collective redundancy, the employer shall promote an information and negotiation phase with the workers' representative structure, in order to settle an agreement on the scale and effects of the measures to be applied, as well as of other measures to reduce the number of workers to be dismissed, namely: the suspension of employment contracts; the reduction of the usual working periods; professional retraining or requalification; early retirement or pre-retirement.

The employer and the workers' representative structure may both be assisted by an expert at the negotiation meetings; the minutes of the negotiation meetings must include the matters agreed, as well as the divergent positions, opinions, suggestions and proposals of each party (Article 361 (1), (4) and (5) of the Labour Code; paragraph 1 of this article has reduced the ten-day period, previously foreseen in Article 420 of the former Labour Code, to a period of five days).

Furthermore, the relevant service of the Ministry responsible for the labour area participates in the negotiation meeting, in order to promote the compliance with the substantive and procedural rules and the reconciliation of the parties' interests. Also, at the request of either party, or on the initiative of the service responsible for the labour area, the regional services of employment, vocational training and social security specify the measures to be implemented in the respective areas, in accordance with the legal framework of the adopted solutions.

Therefore, an employer who intends to carry out a collective redundancy procedure must communicate that intention in writing to the workers' representatives, providing the previously mentioned information (e.g. the reasons given for the redundancy; the criteria for the selection of the workers to be dismissed and the number of workers to be dismissed); and only within five days after that notification, the information and negotiation phase begins, in order to settle an agreement on the scale and measures to be applied, as well as other measures aimed to reduce the number of workers to be dismissed. It is also important to mention that this procedure is carried out with the participation of the competent service of the Ministry responsible for the labour area, in order to ensure the compliance with the established substantial and procedural rules.

Moreover, the negotiation meetings' minutes must include the matters agreed, as well as the divergent positions, opinions, suggestions and proposals of each party (Article no. 361(5) of the Labour Code).



Family Policy in Council of Europe member states

*Two expert reports commissioned
by the Committee of Experts on Social Policy
for Families and Children*

June 2009



Family Policy in Council of Europe Member States

Two expert reports commissioned by the Committee of Experts on Social Policy for Families and Children

- **Council of Europe Family Policy Questionnaire - Comparative Analysis Report** (page 5)
*By Karin Wall with Lia Pappámikaail, Mafalda Leitão and Sofia Marinho
Institute of Social Sciences, University of Lisbon, Portugal*
- **Family Policies: Developments and Dynamics in a number of Council of Europe Member States** (page 77)
*By Fred Deven
Department of Well-Being, Public Health and Family,
Kenniscentrum WVG, Brussels, Belgium*
- **Annex: Selected Council of Europe legal standards in the field of family policy** (page 95)

June 2009

The opinions expressed in this work are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the official policy of the Council of Europe

Cover: Graphic Design Workshop of the Council of Europe

Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Council of Europe, June 2009

Foreword

“The family has the right to social, legal and economic protection” states the revised European Social Charter. Family policy contributes a great deal to ensuring these rights, particularly in the social and economic spheres. Yet, what exactly are Council of Europe member states doing to protect the rights of the family? And how do they respond to all the changes contemporary European societies are faced with: Low fertility levels and aging populations, growing number of non-conventional and de-institutionalised living arrangements, and, in many countries, difficult economic circumstances and a widening gap between rich and poor?

Finding the answers to these questions was one of the tasks of the Committee of Experts on Social Policy for Families and Children, a sub-committee to the European Committee of Social Cohesion. Thanks to the expertise brought by the members of the Committee, the exchange of information, the collection of detailed data and the analysis of good practices undertaken in 2008 and 2009, the experts were able to identify interesting new policy initiatives.

To address the lack of up-to-date and comparable data on family policies (in particular concerning the non-member states of the European Union and OECD), the Committee developed a comprehensive questionnaire on national family policies and compiled 40 national replies, which now form a large database with detailed quantitative and qualitative data on all relevant sectors of family policy. In addition, two expert reports were prepared by Ms Karin Wall et al. (Portugal) and Mr Fred Deven (Belgium). Each report applies a different method but both shed light on the trends in family policies in the greater Europe today.

Karin Wall's Comparative Analysis Report analyses and summarises the extensive data collected through the abovementioned questionnaire. While the report provides an overview of all sectors of the data requested, the focus is on policy measures promoting the reconciliation of work and family life. This theme is high on the agenda of almost all European governments and Karin Wall's final comments (see chapter 4 of her report) highlight interesting findings concerning the dilemmas governments are facing in this area.

Fred Deven's report “Family Policy: Developments and dynamics a number of Council of Europe member states” complements this quantitative analysis with in-depth case studies, taking the example of selected countries with different approaches to family policy. The report more particularly documents how national family policy reacts to major structural changes and to the growing number of objectives and stakeholders in this field.

We would like to express our gratitude to the authors of these two reports as well as to the members of the Committee of Experts on Social Policy for Families and Children and the numerous officials and researchers who contributed to this work.

Alexander Vladychenko

Director General of Social Cohesion

Bjørn Bredesen

Chair of the Committee of Experts on Social Policy for Families and Children

Council of Europe Family Policy Questionnaire

Comparative Analysis Report

Karin Wall with Lia Pappámikail, Mafalda Leitão and Sofia Marinho
Institute of Social Sciences, University of Lisbon, Portugal

June 2009

Contents

1.	Introduction	9
2.	First approach and comparative analysis of structural indicators and sections 1, 2 and 3.....	10
2.1.	Structural Indicators	10
2.2.	Family policy: institutional framework and objectives.....	20
2.3.	Government financial policies towards families.....	27
2.4.	Reconciliation of work and family life	29
	Protection of mothers in the work place.....	30
	Maternity leave.....	32
	Parental Leave.....	36
	Total postnatal paid leave	38
	Leave for fathers	42
	Time off to care for sick children	49
	Time off to care for a dependent adult/elderly family member	53
	Coverage rates for Formal childcare	56
3.	Summarized overviews of sections 4, 5 and 6 of the questionnaire	58
3.1.	Section 4: Social Policy and Family Law.....	58
3.2.	Section 5: Policies for Dealing with Family Stress and Difficulty.....	59
3.3.	Section 6: Policies aimed at strengthening family life and personal development for parents and children.....	59
4.	Final comments.....	61
	Appendix 1 - National correspondents coordinating the reply to the Council of Europe family policy questionnaire	63
	Appendix 2 - Structure of the questionnaire.....	69
	References.....	78

1. Introduction

The Council of Europe questionnaire on family policy represents an effort to gather a significant amount of information, quantitative but mainly qualitative, concerning themes relevant to family policy makers and experts. Forty¹ countries responded to the CoE challenge, allowing for data collection on family policies to be extended to a wide range of European countries, some of which, such as the Eastern European countries, have seldom been included in family policy comparative studies. The replies to the questionnaire reflect each national government's approach to social policies aimed towards families and children, thus providing a diversity of perspectives for international comparison and policy analysis.

From May 2008 to April 2009 a group of experts, members and consultants from CS-SPFC and CDCS prepared a comprehensive questionnaire on national family policies, compiled national replies, analysed the data and asked for respondents' validation².

Collected data allowed for the construction of a database and a general comparative analysis presented in this report. The database, designed in Excel, follows the theme structure of the questionnaire (see Appendix 2). It has, therefore, seven sections (each one corresponding to a different sheet):

- Structural Indicators;
- Family Policy: Institutional Framework And Objectives;
- Government Financial Policies Towards Families;
- Reconciliation Of Work And Family Life;
- Social Policy And Family Law: Marriage, Divorce And Parenthood;
- Policies For Dealing With Family Stress And Difficulty;
- Policies Aimed At Strengthening Family Life And Personal Development For Parents And Children.

Information for each country was introduced separately and, in general, only minor editing was carried out. In all cases the questionnaires were checked and validated by experts from the Ministries responsible for family policies (please see appendix 1 for the national respondents).

For the comparative analysis only four sections of the questionnaire were included (Structural Indicators; Family Policy: Institutional Framework and Objectives; Government Financial Policies Towards Families; Reconciliation of Work And Family Life). For the remaining sections only a summarized overview is provided. The report is organized into three main parts. First, the comparative analysis of the structural indicators and of sections 1, 2 and 3, secondly summarized overviews of sections 4, 5 and 6, and lastly some final comments.

¹ Austria; Azerbaijan; Bosnia and Herzegovina; Belgium; Bulgaria; Croatia; Cyprus; Czech Republic; Denmark; Estonia; Finland; France; Germany; Greece; Hungary; Iceland; Ireland; Italy; Latvia; Lithuania; Malta; Moldova; Monaco; Montenegro; Netherlands; Norway; Poland; Portugal; Romania; Russian Federation; Serbia; Slovakia; Slovenia; Spain; Sweden; Switzerland; Turkey; Ukraine; United Kingdom. It was possible to include thirty nine countries in the comparative analysis carried out in this report. Montenegro is not included in this analysis (however it is integrated in the database).

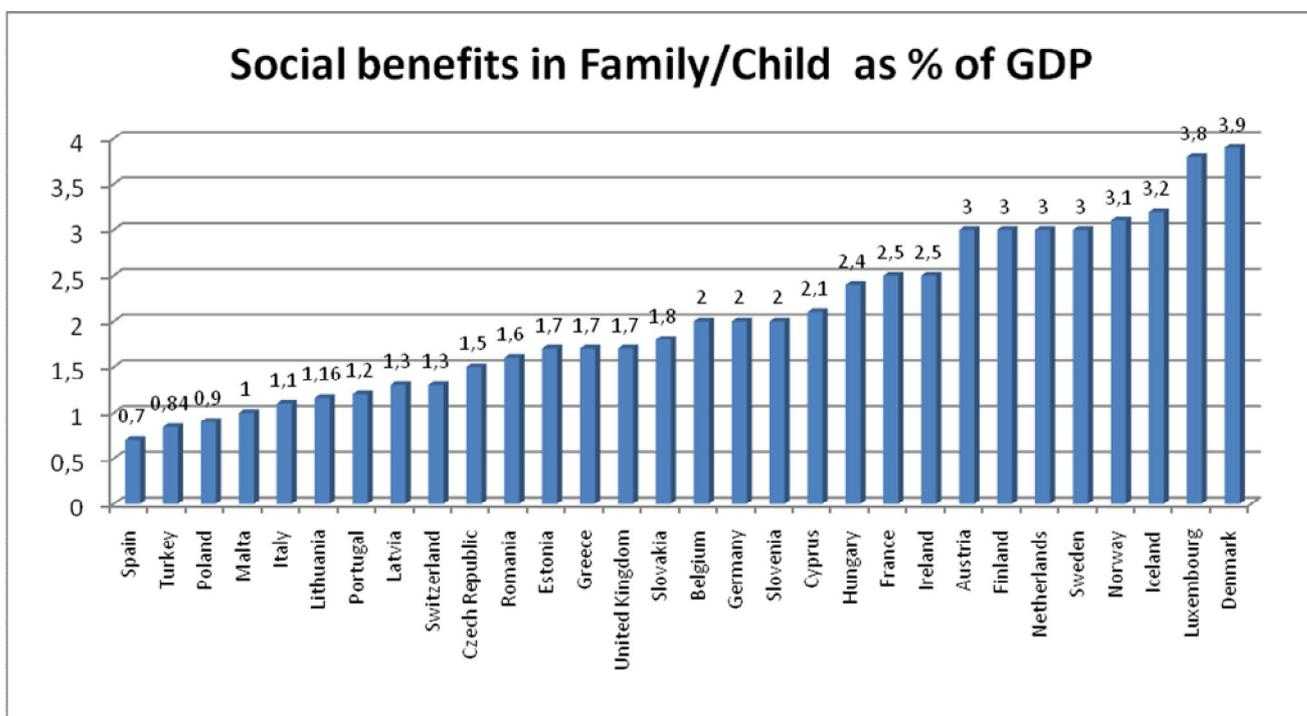
² In general, qualitative information covers the period from 2007 and 2008, even if expected changes in policies were asked for. Some respondents have, however, updated their information for the current year. As for structural indicators, although some countries provided more recent figures, for comparative reasons earlier data was used in some cases.

2. First approach and comparative analysis of structural indicators and sections 1, 2 and 3

2.1. Structural Indicators

As a backdrop to family policy analysis, the first section of the questionnaire/database included a quantitative overview of some selected, but fundamental, issues related to each country's demography; gender and family structure; labour market functioning; and social protection and services. Some of these structural indicators have been transformed into graphs in order to provide a better reading³. They allow us to present a general overview of each country's relative position regarding some fundamental aspects of family policy, on the one hand, and work and family life, on the other. The first figure displays the distribution of countries regarding the % of the GDP invested in social benefits targeted towards family and/or children. For interpretative purposes, they are presented from the lowest to the highest percentage. The majority of countries invest between 1 and 2% of GDP. Only 12 countries (Cyprus, Hungary, France, Ireland, Austria, Finland, Netherlands, Sweden, Norway, Iceland, Luxembourg and Denmark) have investments above 2%.

Figure n. 1

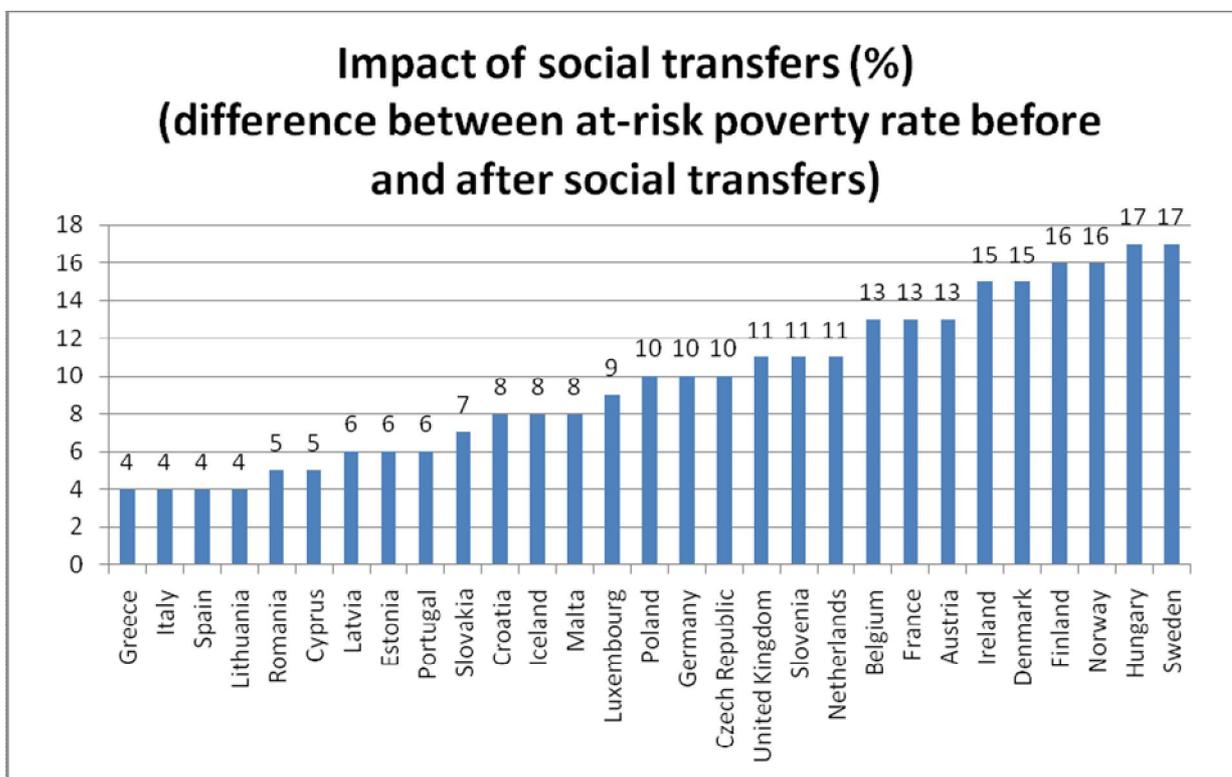


* Petrásová, A. (2007), Social Protection in the European Union, Statistics in Focus - Population and Social Conditions, 99/2007: 2004 (except Sweden, Slovenia and Cyprus – data for 2005; Lithuania and Czech Republic – data for 2006; Turkey, data drawn from COE Questionnaire on family policy).

³ Not all indicators are available for the 40 countries who answered the questionnaire. Therefore the graphs include a varying number of countries

Although we do not have direct measures of the impact of social benefits on families' budgets and overall living standards, it is interesting to examine the behaviour of "at-risk of poverty" rates before and after social transfers⁴.

Figure n. 2



* Eurostat, 2007 (except for Croatia data, provided by the COE Questionnaire on Family Policy): own calculations (at-risk of poverty rate before social transfers (–) at-risk of poverty rate after social transfers).

Social transfers have different degrees of impact in reducing poverty rates across countries, which seems to be related to the intensity of public investment (% of GDP) in social transfers (figure 2). In fact, the difference between at-risk of poverty rates before and after social transfers shows that the more the country tends to invest, in terms of % of the GDP, the higher the impact registered in reducing poverty. Figure 2 shows, for instance, that if in Greece, Italy or Spain social transfers only represent a 4% decrease in at-risk of poverty rates, in Hungary and Sweden the decrease reaches

⁴ According to Eurostat concepts and definitions database ([CODED](#)) the at-risk-of poverty rate is measured as the share of persons with an equivalised disposable income below the at-risk-of-poverty threshold. The threshold is set at 60% of the national median equivalised disposable income. Equivalised income is defined as the household's total income divided by its "equivalent size", to take account of the size and composition of the household, and is attributed to each household member (the total household income is divided by its equivalent size using the so-called "modified OECD" equivalence scale. This scale gives a weight of 1.0 to the first adult, 0.5 to any other household member aged 14 and over and 0.3 to each child.).The "at-risk-of-poverty rate after social transfers" indicator is defined as the share of persons with an equivalised total net income after social transfers (total income) below the 60% national median income. Net income is total income from all sources minus income tax. The median is the value which splits the distribution of income into two parts of equal size; exactly 50% of people fall below that value and 50% are above it.

17%, thus pointing to a higher impact of social transfers in these countries, on the one hand, and to availability of resources and other structural features, on the other.

Family policy orientation and definition is highly influenced by developments in demographic trends, family forms, labour market dynamics and gender equality issues. Data on these trends in each national context is therefore an extremely important tool as a backdrop to family policy analysis across such a large number of countries. The figures below contain data on each country's fertility⁵, marriage⁶ and divorce⁷ rates (figures 3-5), the percentage of children born outside marriage (figure 6) and employment⁸ and unemployment⁹ rates, by gender (figures 7-8) and also part-time employment¹⁰, by gender (figure 9).

⁵ According to Eurostat concepts and definitions database ([CODED](#)), total fertility rate corresponds to the mean number of children that would be born alive to a woman during her lifetime if she were to pass through her childbearing years conforming to the fertility rates by age of a given year. This rate is therefore the completed fertility of a hypothetical generation, computed by adding the fertility rates by age for women in a given year (the number of women at each age is assumed to be the same). The total fertility rate is also used to indicate the replacement level fertility; in more highly developed countries, a rate of 2.1 is considered to be replacement level.

⁶ According to Eurostat concepts and definitions database ([CODED](#)) crude marriage rate is a summary rate based on the number of marriages occurring in a population during a given period of time, usually a calendar year, i.e., the number of marriages occurring among the population of a given geographical area during a given year per 1,000 midyear total population of the given geographical area during the same year.

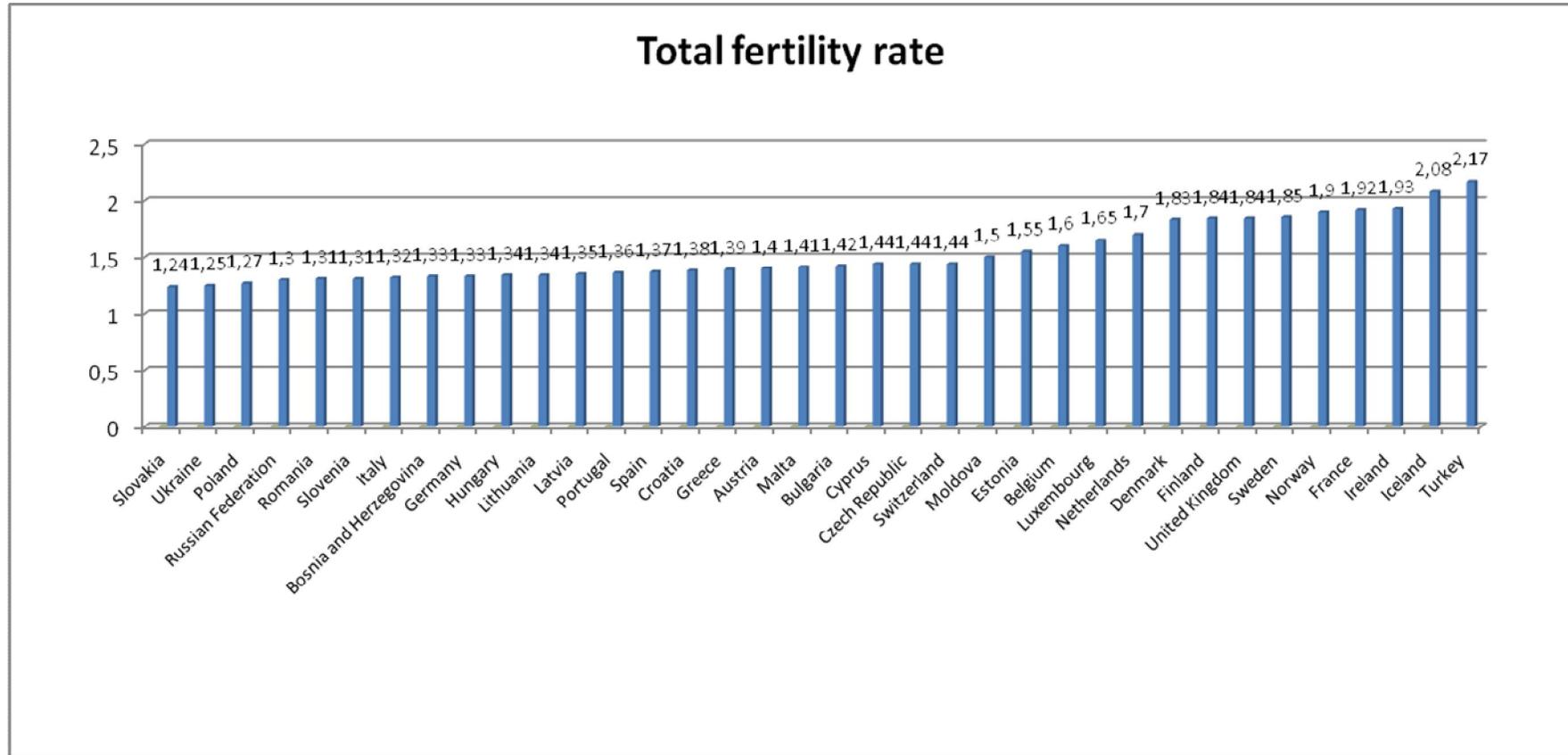
⁷ According to Eurostat concepts and definitions database ([CODED](#)) the crude divorce rate is a summary rate based on the number of divorces occurring in a population during a given period of time, usually a calendar year, i.e., the number of divorces occurring among the population of a given geographical area during a given year per 1,000 mid-year total population of the given geographical area during the same year.

⁸ According to Eurostat concepts and definitions database ([CODED](#)) employment rate represent persons in employment as a percentage of the population of working age (15-64 years).

⁹ According to Eurostat concepts and definitions database ([CODED](#)) unemployment rate represents unemployed persons as a percentage of the economically active population (15-64 years).

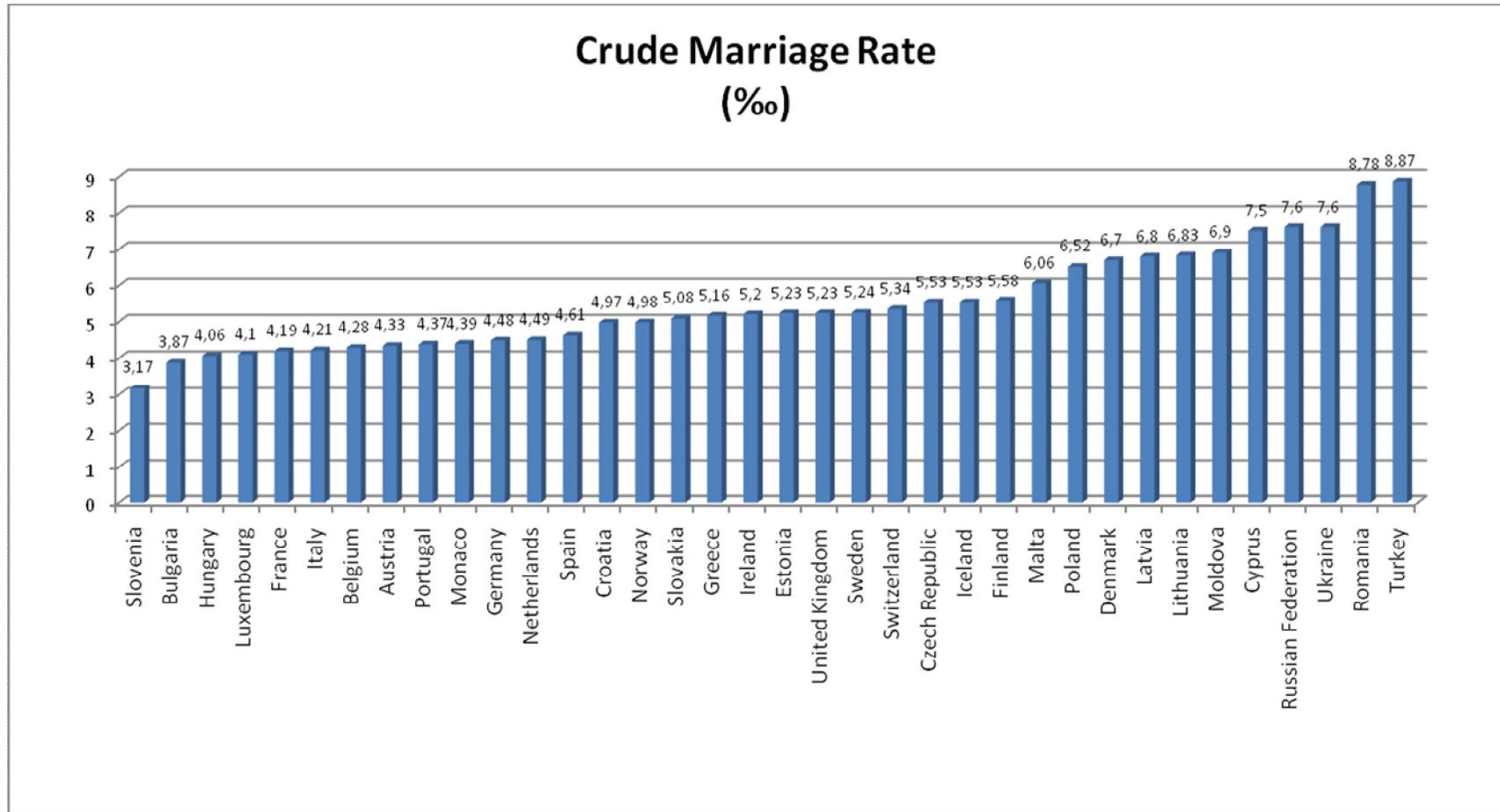
¹⁰ According to Eurostat concepts and definitions database ([CODED](#)) Part-time workers are persons whose usual hours of work are less than the normal working hours. This definition encompasses all forms of part-time work (half-day work, work for one, two or three days a week, etc.). This number may be established at the national, regional, industrial or unit level. It should be noted that whereas the "full-time employee" category is relatively homogeneous, the same cannot be said of the "part-time employee" category since this can cover anything between 20% or even less and 80% or more of the normal working hours of the employing unit. It is impossible to establish an exact distinction between part-time and full-time work due to variation in working practices between Member States and industries.

Figure n. 3



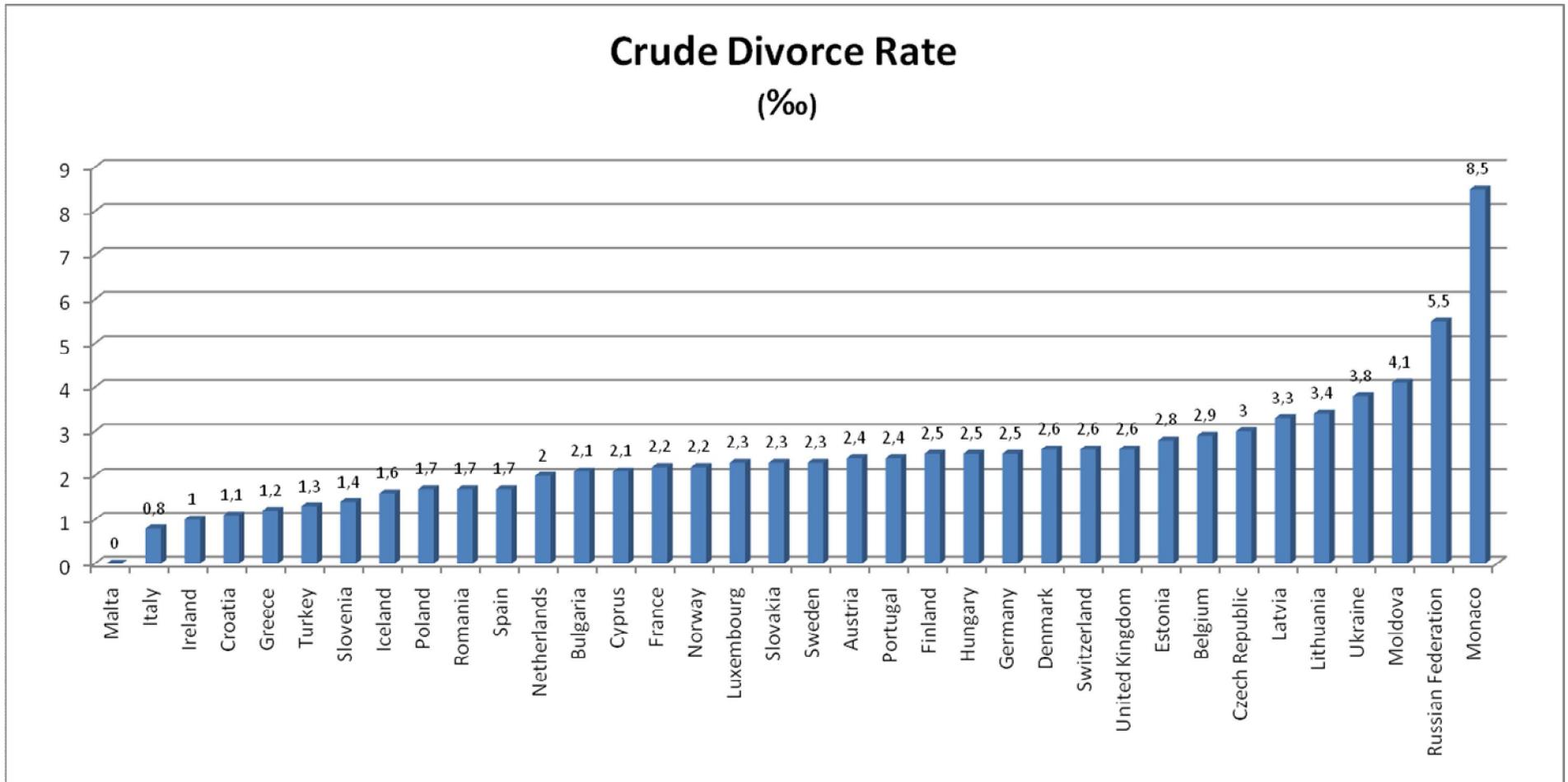
* Eurostat (Structural Indicators): 2006 (except for Austria, Italy, Moldova and Russian Federation – data for 2005; and for Czech Republic, Lithuania, Norway and Turkey – data for 2007 drawn from the COE Questionnaire on Family Policy)

Figure n. 4



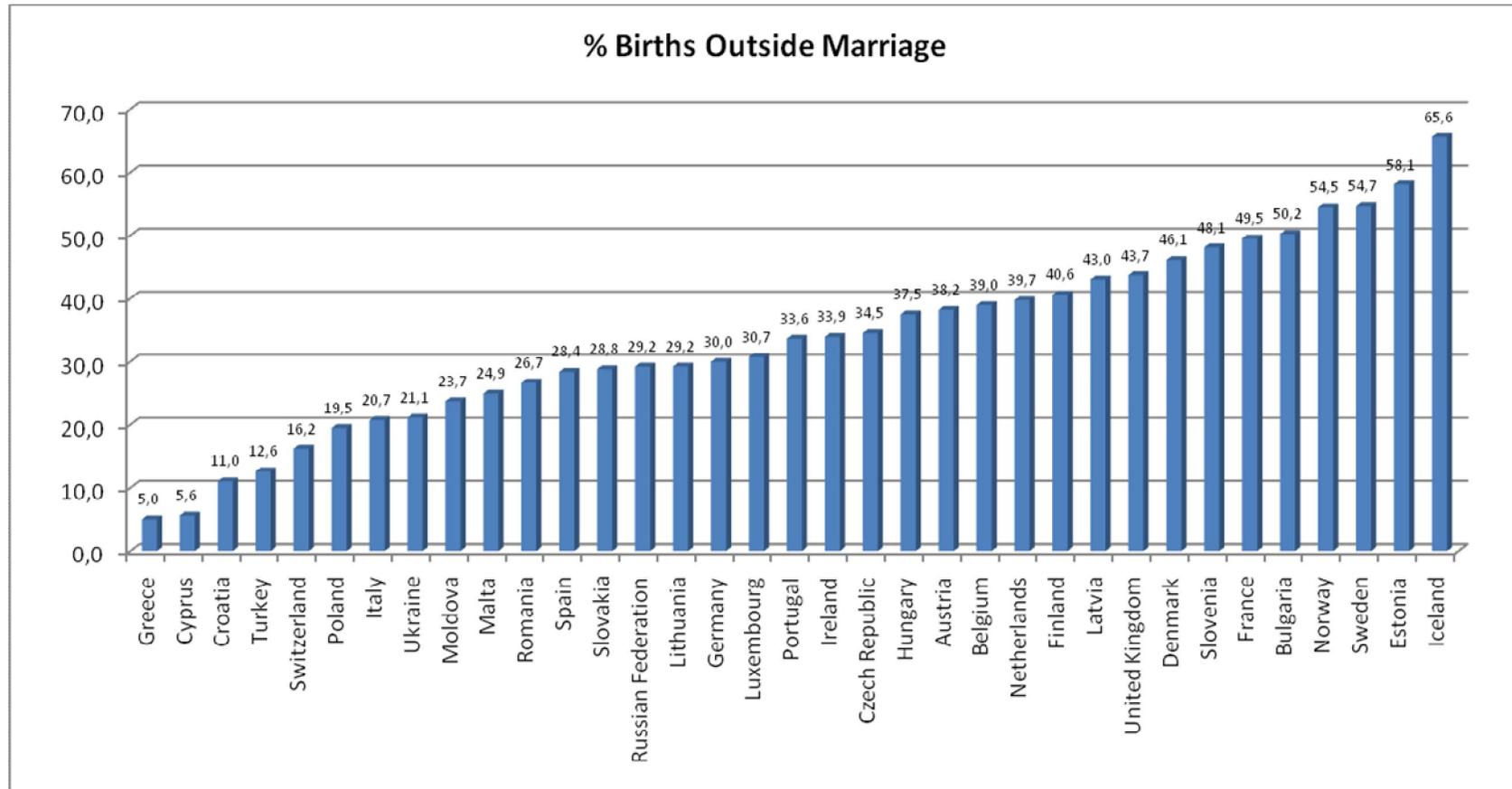
* Eurostat (Structural Indicators): 2007 (except Ukraine, Croatia, Ireland and Spain– data for 2006, and UK – data for 2005). Council of Europe, Recent Demographic trends in Europe, Strasbourg, 2004: Moldova and Russian Federation – data for 2003. Monaco, data for 2000 and Turkey data for 2007, both drawn from the COE Questionnaire on Family Policy

Figure n. 5



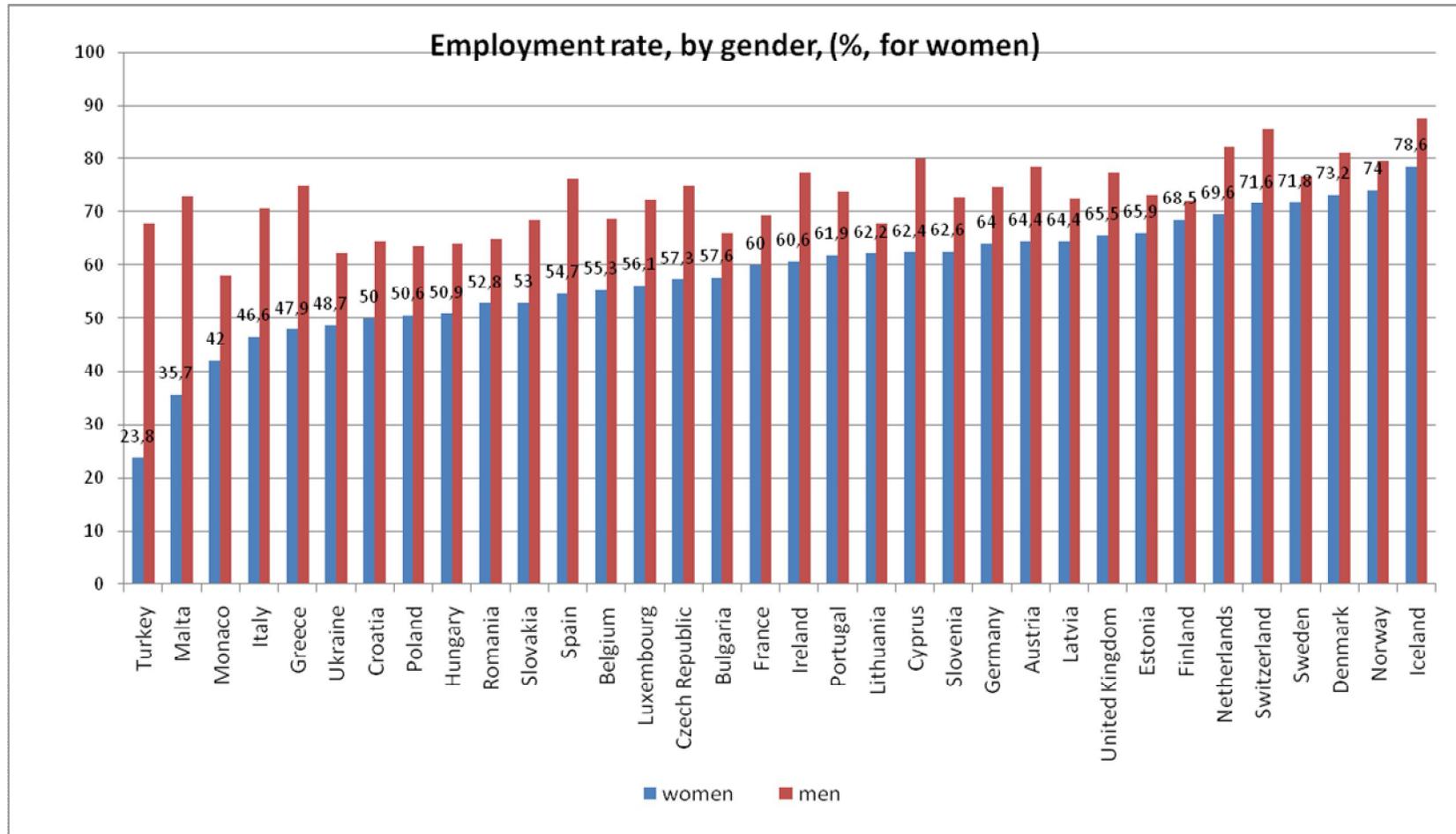
* Eurostat (Structural Indicators): 2007 (except Ukraine, Croatia, Ireland, Turkey, Ireland and France – data for 2006 and UK, Germany, Malta and Spain – data for 2005). Council of Europe, Recent Demographic trends in Europe, Strasbourg, 2004: Moldova and Russian Federation – data for 2003.

Figure n. 6



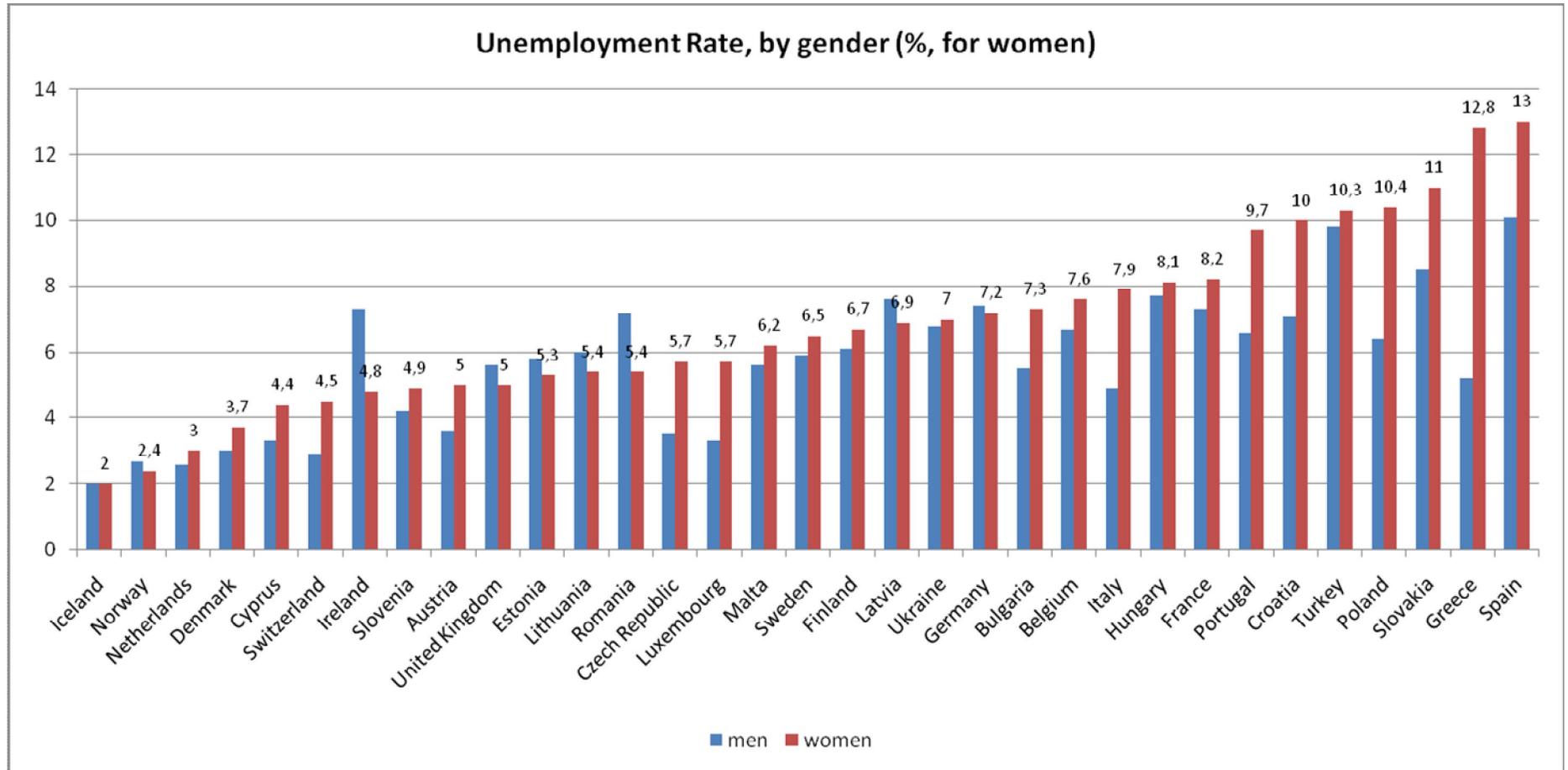
* Eurostat (Structural Indicators): 2007 (except Croatia, Cyprus, France, Germany, Greece, Ireland, Spain and UK – data for 2006). Council of Europe, Recent Demographic trends in Europe, Strasbourg, 2004: Moldova, Turkey and Russian Federation – data for 2003

Figure n.7



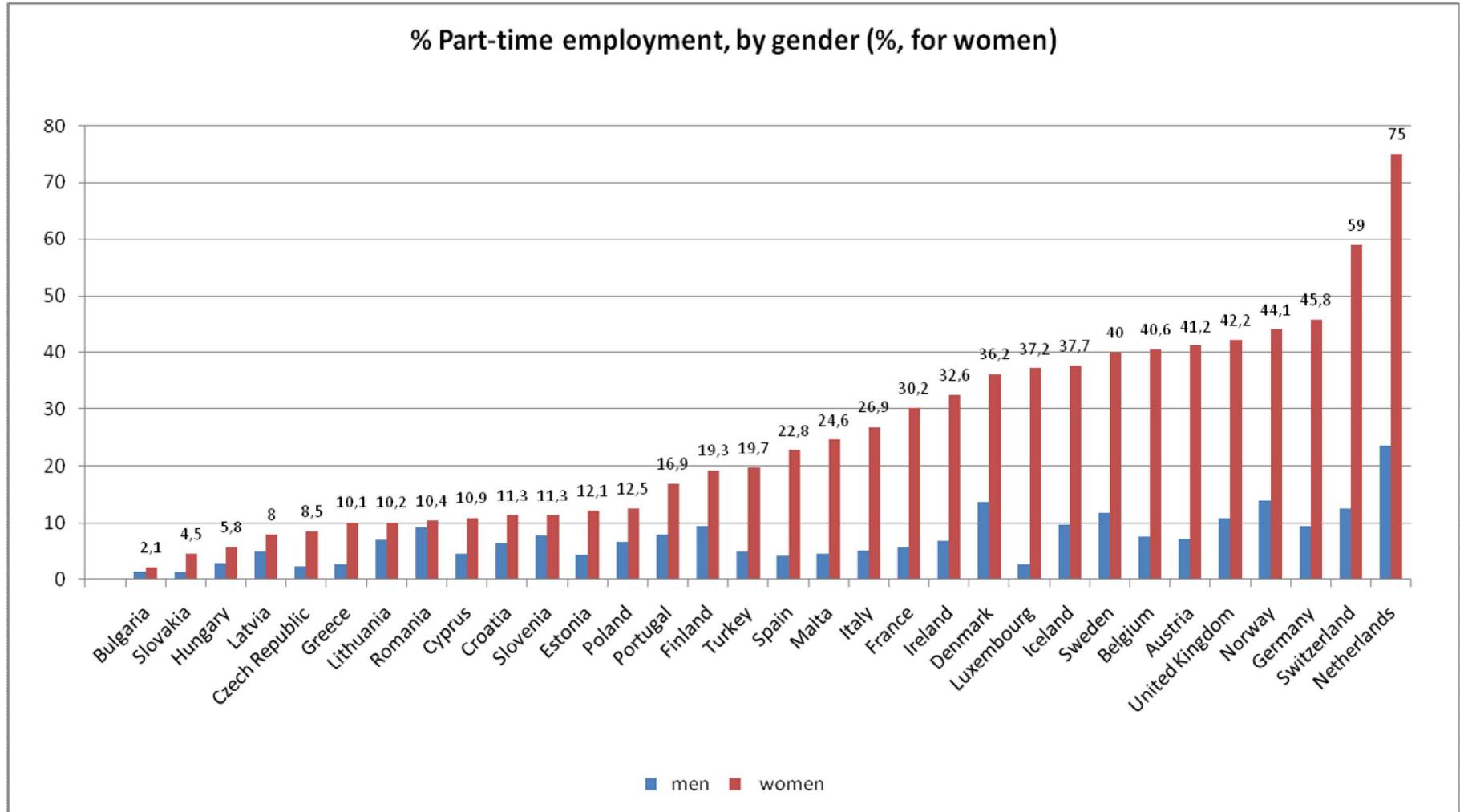
* Eurostat (Structural Indicators): 2007 (except Ukraine – 2006 figure and Monaco, data from 2000 drawn from the COE Questionnaire on Family Policy)

Figure n. 8



* Eurostat (Structural Indicators): 2008 (except Bulgaria, Greece, Italy, Romania, Switzerland, Turkey and the UK – data for 2007 and Ukraine – data for 2006 drawn from the COE Questionnaire on Family Policy)

Figure n. 9



* Eurostat (Structural Indicators): 2006 (except Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Lithuania, Slovenia, Sweden, Switzerland and Turkey – data from 2007, some drawn from the COE Questionnaire on Family Policy).

2.2. Family policy: institutional framework and objectives

Table 1 gives a summary of the descriptions of the institutional framework for family policy provided by each country. We observed that in the majority of the countries (33) family policy is coordinated by one main institution (frequently a Ministry), even though measures may be drawn up and implemented by several departments within it or in collaboration with other Ministries. In seven countries (Belgium, Croatia, Denmark, Greece, Ireland, Latvia and Russian Federation) the institutional framework for family policy is interministerial.

Table 1 - Institutional Framework of Family policies

Countries	One main coordinating institution (n:33)	Various institutions (n:7)
Austria	Federal Ministry of Economy, Family and Youth (+ family departments in the provinces – Länder)	
Azerbaijan	State Committee for Family, Women and Children Affairs.	
Belgium*		Federal government + the Minister of Well-Being, Health & Family (= WVG) on behalf of the Flemish Government + Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances in Wallon region.
Bosnia and Herzegovina	Coordinating institution: Ministry of Civil Affairs of Bosnia and Herzegovina (state level) Entity level: 1. Ministry of Labour and Social Affairs of the Federation of Bosnia and Herzegovina(+ other Ministries in cantons) 2. Ministry of Health and Social Policy of the Republika Srpska 3. Department for Health of the District Brčko of B&H	
Bulgaria	Ministry of Labour and Social Policy	
Croatia		Ministry of Family, Veterans' Affairs and Intergenerational Solidarity and the Ministry of Health and Social Welfare
Cyprus	Ministry of Labour and Social Insurance (Social welfare services under the Ministry with other 6 departments dealing with family policies)	
Czech Republic	Ministry of Labour and Social Affairs	
Denmark		Ministries of Social Welfare, Work and Justice
Estonia	Ministry of Social Affairs (Labour, Health and Social Affairs). Family policy unit under the Gender Equality department.	
Finland	Ministry of Social Affairs and Health	
France	Secrétariat d'Etat à la famille placé auprès du Ministère du travail, des relations sociales de la famille, de la solidarité et de la ville.	
Germany	Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (+Family Ministries in Laenden)	

Countries	One main coordinating institution (n:33)	Various institutions (n:7)
Greece		Secretariat General for Social Security (Ministry of Employment and Social Protection), General Secretariat for Welfare (Ministry of Health and Social Solidarity), General Secretariat for Public Health (Ministry of Health and Social Solidarity), General Secretariat of Adult Education, (Ministry of National Education and Religious Affairs), and General Secretariat of Gender Equality (Ministry of Internal Affairs).
Hungary	Ministry of Social Affaires and Labour	
Iceland	The Ministry for social affairs and social security is responsible for family policies	
Ireland		Department of Social & Family Affairs (which has the Family Support Agency under its remit), the Department of Health & Children (including the Office of the Minister for Children & Youth Affairs), the Department of Justice, Equality & Law Reform and the Department of Enterprise, Trade & Employment.
Italy	Department for Family Policies under the Presidency of the Council of Ministers	
Latvia		Ministry for Children and Family Affairs and Ministry of Welfare.
Lithuania	Ministry of Social Security and Labour (2 main departments)	
Malta	Ministry for Social Policy (with several departments, commissions and agencies)	
Moldova	Ministry of Social Protection, Family and Child	
Monaco	Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé.	
Montenegro	Ministry of Health, Labour and Social Welfare – department for social and child protection	
Netherlands	The Interministerial Programme for Youth and Families (working closely with the Ministry of Health, Welfare & Sport, the Ministry of Justice, the Ministry of Social Affairs & Employment and the Ministry of Education, Culture and Science)	
Norway	Ministry of Children and Equality.	
Poland	Ministry of Labour and Social Policy	
Portugal	Ministry for Labour and Social Solidarity	
Romania	Ministry of Labour Family and Equal Opportunities	
Russian Federation *		Ministry of Health care and Social development, of Economic development, of Education and Science, of Sports, Tourism and Youth Policy, of Culture, of Finance, Federal Agency for Youth Affairs (+ region administrative units responsible for family policy)
Serbia	Ministry of Labour and Social Policy	

Countries	One main coordinating institution (n:33)	Various institutions (n:7)
Slovakia	Ministry of Labour, Social Affairs and Family	
Slovenia	Directorate for family affairs under the Ministry of Labour and Social Affairs	
Spain*	The Ministry of Education, Social Policy and Sport is the main responsible at national level. Within this Ministry is the Secretary of State for Social Policy and Families, which includes the General Direction for Families and Childhood.	
Sweden	Ministry of Health and Social Affairs	
Switzerland *	Domaine Famille, Générations et Société de l'Office Fédéral des assurances sociales au sein du Département (Ministère) fédéral de l'intérieur (au niveau de la Confédération) + diverses institutions dans les cantons	
Turkey	Ministry of State Responsible for Women, Family Child, and Disabled people (with several directorates within)	
Ukraine	Ministry for Family, Youth and Sport Affairs (departments of family and gender policy and demography development, and for Children Issues)	
United Kingdom	Department for Children, Schools and Families (England)	

*Federal states

Table 2 summarizes a first analysis of the several family policy objectives mentioned by respondents in question 1.2 of the questionnaire. This was an open question where respondents were asked to list **policy objectives and drivers which were considered to be high on the agenda at the present moment**. They were grouped into five major categories, to which was added a sixth, where **explicit reference to pro-natalist aims** was emphasized. This means that there may be other countries whose policies are linked to a pro-natalist paradigm of family policy, but they did not mention it explicitly as an objective in their answers. In other words, when an objective is not included in the table, this may only mean that it wasn't indicated by the respondent because it isn't currently among the main policy priorities. In fact, this can happen either because it is already an important area of policy making or because governments are investing more in other key areas. It is also important to note that this table refers to broad categories of objectives, even if national policy orientations and measures may be connected to different ideological contents (namely regarding the interpretation of the role of the family in society, as well the approach to gender issues). It is, however, indicative of which sets of policy priorities and concerns these national governments have at present and it is helpful to map family policies, traditions and political orientations across Europe. Answers also help to shed light on emerging trends and changes in this area.

As for the five major categories they include:

- (i) **Financial support** for families through benefits, allowances, grants or benefit supplements. Special attention was given to the specific targets mentioned by respondents for this support, namely if they are aimed at families in general, or if family poverty or large families are specific concerns. The majority of countries (at least 22) mention financial support as a high priority on their current family policy agenda.

- (ii) The **reconciliation of work and family life**, which is often related in respondents' discourse to gender policy. We can see that most countries (30) underline this general objective (the latter was included in a category called reconciliation +gender balance, as this objective also covers the promotion of gender equality in access to employment and the creation of conditions so that working parents, specially mothers, can improve their daily life). Analysis also tried to identify countries which mention, in their policy objectives, concerns regarding the father's role, by trying to promote higher participation of fathers in all situations of family life (in couples, but also in sharing parental duties after divorce). However, only thirteen countries mentioned the father's role as a high priority on their current policy agenda. On the other hand, we found few references to policy objectives that aim to facilitate the reconciliation of work and family life when families take care of their elderly dependents. This category was nevertheless maintained, precisely to show how the emergent issue of caring for an aging population is not explicitly mentioned at the level of the main policy objectives.
- (iii) Although **service provision** is in many ways tied in with policies related to reconciliation of work and family life, it emerged as an autonomous category that includes references to governmental investment in new facilities and/or improving service provision to families in order to increase coverage rates. As before, a distinction was made between concerns over service provision towards children and elderly people. Building up facilities for children emerged as a major aim of national family policies (in 27 countries).
- (iv) The definition of policies aimed at the **strengthening of family life** is the fourth category of objectives. This category includes a broad range of objectives related to parenting itself (in terms of the relationship between parents and children), but also to the family institution in general and its role in society (for instance, the fight against increasing divorce rates in the Russian Federation is one example of the general concern over the family as an institution). Lastly, the existence of policy objectives which target violence in the family is also frequently mentioned by respondents. In these cases it is not changes in the legal framework that are being promoted, but mainly the prevention of violent behaviour inside the family.
- (v) The last major category which emerged from the data is related to **legislative and/or political measures to protect women and children**. This includes, namely, the improvement of existing legislation, or the introduction of new laws, with the purpose of enhancing the protection of children living in institutions. On the other hand, although gender policies are closely related to the fight against domestic violence, new basic legislation (to protect both children and women), particularly in countries in which gender policy is still very recent, emerges as a key task to which several governments are committed, according to the responses to the questionnaire (see for example Bosnia and Herzegovina, Moldova, Romania, Russian Federation, Serbia and Turkey).

Countries	Table 2 - Family policy objectives high on the current policy agenda													
	Explicit Pro-natalist Objective	Financial support				Reconciliation of work and family life			Service provision		Strengthening family life		Legislation and other measures	
		Family poverty	Financial aid to families in general	Large Families	Specific types of families*	Reconciliation + Gender Balance	Father's role	Care for dependent people	For children	For the elderly	Parenting	Domestic Violence (children and/or women)	protection of children in general (namely children in institutions)	protection of women
Austria														
Azerbaijan														
Belgium (both communities)														
Bosnia and Herzegovina														
Bulgaria														
Croatia														
Cyprus														
Czech Republic														
Denmark														
Estonia														
Finland														
France														
Germany														
Greece														
Hungary														
Iceland														
Ireland														
Italy														

Table 2 - Family policy objectives high on the current policy agenda

Countries	Table 2 - Family policy objectives high on the current policy agenda													
	Explicit Pro-natalist Objective	Financial support				Reconciliation of work and family life			Service provision		Strengthening family life		Legislation and other measures	
		Family poverty	Financial aid to families in general	Large Families	Specific types of families*	Reconciliation + Gender Balance	Father's role	Care for dependent people	For children	For the elderly	Parenting	Domestic Violence (children and/or women)	protection of children in general (namely children in institutions)	protection of women
Latvia														
Lithuania														
Luxembourg														
Malta														
Moldova														
Monaco														
Netherlands														
Norway														
Poland														
Portugal														
Romania														
Russian Federation														
Serbia														
Slovakia														
Slovenia														
Spain														
Sweden														
Switzerland														
Turkey														

Table 2 - Family policy objectives high on the current policy agenda														
Countries	Explicit Pro-natalist Objective	Financial support				Reconciliation of work and family life			Service provision		Strengthening family life		Legislation and other measures	
		Family poverty	Financial aid to families in general	Large Families	Specific types of families*	Reconciliation + Gender Balance	Father's role	Care for dependent people	For children	For the elderly	Parenting	Domestic Violence (children and/or women)	protection of children in general (namely children in institutions)	protection of women
Ukraine														
United Kingdom														
TOTAL	13	24	19	8	18	32	14	4	27	9	24	13	22	9

* (lone parents, families with disabled children, etc.)

2.3. Government financial policies towards families

Although it is a rather complex theme, due to the immense diversity in modalities, designations, mechanisms and operating rules for different cash benefits and grants, Table 3 tries to highlight some of their main characteristics, and to identify the existence (or not) of specific grants or benefits which are relevant to understanding the nature and extension of state financial support to families.

Following a basic yes/no scheme¹¹, the first column tries to determine, for each country, if the child/family allowance is “universal” in scope, that is, if it aims to include all residents or not (in which case it is “category dependent” – i.e. for only certain categories of citizens) and/or if there is a means-tested threshold which excludes families with higher incomes. It is also important to determine if there are supplements granted to lone parents and to families with disabled children, and if there are provisions that take into account the number of children (usually resulting in increased rates for large families). Lastly, the table shows age limits for benefiting from family/child allowances.

The second column shows whether or not certain grants and benefits apply. Considered as an important pro-natalist measure, payment of lump sums when the first child is born (and/or subsequent children are born) is one of the strategies used by some countries to support families. Benefits to cover costs with child care (home-based or regulated care) but always by a third party, i.e., to allow mothers to initiate or to return to their professional lives (leave-related provisions were not taken into account in this table) is a much less common provision across Europe. The existence of benefits and/or supplements (independently of their amount) aimed at compensating families taking care of their elderly dependents was also looked for in each country (excluding regular contributory and non-contributory pension schemes).

¹¹ In order to provide an easier reading of the table, colours were used: blue for YES and pink for NO. When the features of the benefit arrangements were undetermined or mixed the cell has no colour.

Benefits	Table 3 – Financial Support						
					Grants and other benefits		
	Universal, all residents	Means tested	Specific types of families (lone parents, families with disabled children, large families, etc.) supplements	Age limits: normal / further education	Birth Grant	Child care benefit for care by third person	Care benefit for dependent elderly people (excluding regular pension scheme)
Austria				18/26			
Azerbaijan				?			
Belgium				18/25			
Bosnia and Herzegovina	Only nationals			15			?
Bulgaria	Only nationals			20			
Croatia				15/19			
Cyprus				18/23			
Czech Republic				15			
Denmark				17			
Estonia				15/19			
Finland				17			
France				20			
Germany				18/25			
Greece	Employed only			18/22			
Hungary				18/23			
Italy	Employed only			18			
Iceland		Both schemes		18			
Ireland				16/19			
Latvia		At local level		15/20			at local level
Lithuania				18			
Luxembourg		Both schemes		18/27			
Monaco				21			
Malta	Only nationals			16/21			
Netherlands				17			
Norway				18			
Poland				18/24			
Portugal				18/24			
Romania				18/?			

Benefits	Table 3 – Financial Support						
					Grants and other benefits		
	Universal, all residents	Means tested	Specific types of families (lone parents, families with disabled children, large families, etc.) supplements	Age limits: normal / further education	Birth Grant	Child care benefit for care by third person	Care benefit for dependent elderly people (excluding regular pension scheme)
Russian Federation	?			16/18			
Serbia	Only nationals			19/26			
Slovakia				16/25			
Slovenia				18/26			
Spain				18			
Sweden				16			
Switzerland	several schemes	several schemes	several schemes	several schemes	several schemes	several schemes	
Turkey	Civil servants only			25			
Ukraine				18/23			
United Kingdom				16/20			
YES	NO						

2.4. Reconciliation of work and family life

A first comparison of policies for reconciling work and family life in the 39 countries will be carried out by looking at 8 main indicators:

- Protection of mothers in the workplace
- Maternity leave
- Parental leave
- Total postnatal paid leave
- Leave for fathers
 - Paternity Leave
 - “Fathers only paid leave”
- Time off to care for a sick child
- Time off to care for a dependent adult/elderly family member
- Coverage rates for “Formal Childcare”

Protection of mothers in the work place

Protection of mothers in the workplace exists in all 38¹² countries. All women with permanent work contracts are protected from dismissal during pregnancy, maternity leave and parental leave (if existing). Some countries also have additional periods of protection after maternity and parental leave, which can cover one to three additional months. In general, dismissals during pregnancy and maternity leave can only result from illegal behaviour by the employee or financial difficulties of the employer (strong falls in production, closing down or bankruptcy of the company, for instance). Restrictions on dismissal during periods of parental or child care leave are more diversified.

In some countries there is also special maternity dismissal protection for women working under fixed-term contracts. This is the case, for example, of Norway and The Netherlands, which protect all women during pregnancy and maternity leave by suspending the period of notice; the Russian Federation, which protects women from dismissal at least till the beginning of maternity leave; and Serbia, where the duration of the work contract is suspended till the end of parental leave. It is worth mentioning that in 36 countries¹³ fathers are also protected from dismissal while taking paternity leave or sharing the maternity leave and parental or child care leave with mothers.

The diagram below gives a general overview of women's full protection from dismissal during pregnancy and leave periods, for the first child¹⁴:

¹² Denmark and Montenegro are not included because they did not answer this part of the questionnaire.

¹³ Turkey and Switzerland did not mention having legal provision related to fathers leave. Denmark and Montenegro did not answer this part of the questionnaire.

¹⁴ We have only considered situations of full protection from dismissal for women with permanent work contracts: in which the woman has the guarantee of retaining her job after pregnancy and leave.

Figure 10



*Regardless of differences in the length of leave.

** Countries having maternity leave only (with no parental leave).

Maternity leave

Entitlement to maternity leave is legally established in all 39 countries (Figure 11). What distinguishes these 39 countries is the diversity concerning eligibility, length, compulsory time before/after birth, payment, etc. In general, maternity leave is a short leave with an average duration of five months (20.5 weeks) and in most cases is well paid, at 80 per cent or more of average earnings.¹⁵

In 4 countries leave after the birth of a child is no longer called maternity leave but “parental leave” (Norway, Sweden), “initial parental leave” (Portugal) or “birth leave” (Iceland); in these cases mothers are entitled to mothers only leave after birth (3 months in Iceland, 9 weeks in Norway, 6 weeks in Portugal, 8 weeks in Sweden) and may also take the remaining weeks which are a parental entitlement, depending on the parents agreement to share the leave.¹⁶ Even if leave after birth still keeps its “maternity” designation, in 5 countries (Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Poland and Spain)¹⁷ the father is also entitled to this maternity leave instead of the mother, depending on joint parental decision (after a short period of mother’s only leave).¹⁸

In 15 countries - Belgium, Czech Republic, Denmark, France, Finland¹⁹, Iceland, Ireland, Netherlands, Norway, Slovakia, Spain, Sweden, Switzerland, Romania, Russian Federation - there is either a ceiling or some restriction on earnings compensation. In 23 countries – Austria, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Estonia, Germany, Greece, Hungary, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Monaco, Poland, Portugal, Serbia, Slovenia, Turkey, United Kingdom and Ukraine – there is no ceiling or restriction. Of these there are 18 countries - Austria, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Estonia, Slovenia, Germany, Greece, Italy (only for public sector), Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta (last week is unpaid), Poland, Portugal, Serbia, Turkey and Ukraine - where maternity leave is paid with full replacement of earnings and no ceiling. In Moldova we were not able to identify the amounts paid for maternity leave.

¹⁵ In the following 34 countries maternity leave is paid at least at 80 per cent of average earnings: Austria, Azerbaijan, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus (depending on number of dependents), Denmark, Estonia, Finland (first 10 weeks), France, Germany, Greece, Iceland, Ireland (from the total 42 weeks of maternity leave only 26 weeks are paid), Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta (except for the last week), Monaco, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Serbia, Slovenia, Spain, Switzerland, Sweden, Turkey, United Kingdom (first 6 weeks), Ukraine. In the following 4 countries maternity leave is paid at a lower percentage of earnings: the Czech Republic, 69 per cent; Hungary, 70 per cent; Slovakia, 55 per cent; Bosnia Herzegovina (in one Entity, the Federation of Bosnia and Herzegovina, maternity benefit varies significantly within six cantons - between 50-90 per cent - and is not paid in four cantons; on the other hand, in the other Entity, the Republika Srpska, as well as in the the District Brčko, maternity leave lasts 12 months and seems to be paid at 100 per cent of earnings with no ceiling). In Moldova it was not possible to identify the amounts paid for maternity leave.

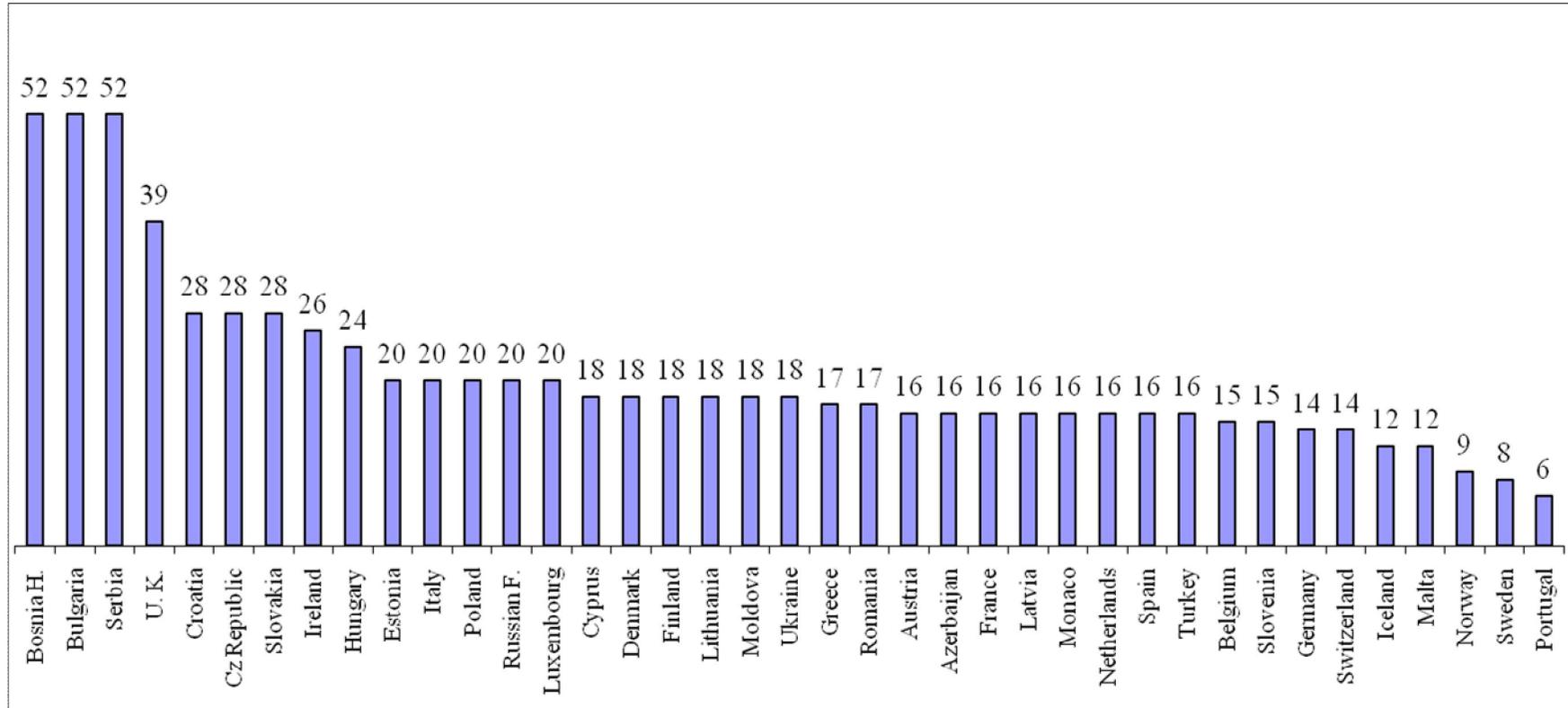
¹⁶ In Figure 11 we have considered the “mother only” leave for these 4 countries.

¹⁷ The mother can return to work after a compulsory period of maternity leave, generally 6 to 14 weeks immediately after birth, while the remaining time can be taken by the father with the same entitlements as the mother, including payment: as from the sixth month of child’s life in Bulgaria; 42 days after birth in Croatia; 7 weeks after birth in Czech Republic; 14 weeks after birth in Poland; 6 weeks after birth in Spain; we should also mention that in the one Entity of Bosnia and Herzegovina, the Republika Srpska, maternity leave can be transferred to fathers, by decision of the parents, as from 60 days after the childbirth, with entitlements being the same as for the mother.

¹⁸ In Serbia, after the 3 months mandatory maternity leave fathers instead of mothers may take up the remaining 9 months maternity leave but only if the mother is not in a working relationship.

¹⁹ In Finland during the first 56 days of leave (about 9 weeks) payment is equal to 90 per cent of annual earnings up to 46,207 Euros, with a lower percentage for higher earnings; after this initial period of leave benefit is paid at 70 per cent of earnings up to 30,033 Euros, also with a lower percentage for higher earnings.

Figure 11 – Total paid maternity leave (weeks, including before/after birth)



Considering length of leave in all the countries, we can see that in the majority (25 countries) paid maternity leave lasts between 14 weeks (about three and a half months) and 20 weeks (five months). In five countries paid maternity leave lasts between 24 and 28 weeks. Four countries (Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Serbia and United Kingdom) stand out from the others as providing longer paid maternity leave. However, in Bosnia and Herzegovina there is considerable variation: - in the Federation of Bosnia and Herzegovina, which consists of 10 Cantons, there are 4 cantons where maternity leave is not paid and 6 cantons where maternity leave payment ranges between 50 and 90% of earnings; in the Republika Srpska and in the District Brčko maternity leave can be fully compensated for 12 months. In the United Kingdom well-paid maternity leave (90 per cent of average earnings with no ceiling) lasts only 6 weeks while the remaining time also has a flat-rate payment. Therefore, Serbia (full amount of compensation during one year after birth) and Bulgaria (12 months at 90% of earnings²⁰) stand out as the most generous countries concerning the length of well-paid maternity leave.

In three countries²¹ maternity leave is increased from the third child onwards: 10 weeks in France and Monaco and one year in Serbia. On the other hand, some other countries have entitlements to longer maternity leave in the case of lone mothers or mothers who are breastfeeding. In Slovakia lone mothers' maternity leave is extended by 9 weeks (the Czech Republic and Greece used to have a week's extension but abolished it in 2008). In Luxembourg maternity leave is extended from 16 to 20 weeks in case of breastfeeding. It is of interest to note that one country – Portugal – offers parents the possibility of extending paid leave after birth, depending on father's take up of leave, which means that gender sharing of leave shortly after birth gives parents more time of paid leave²².

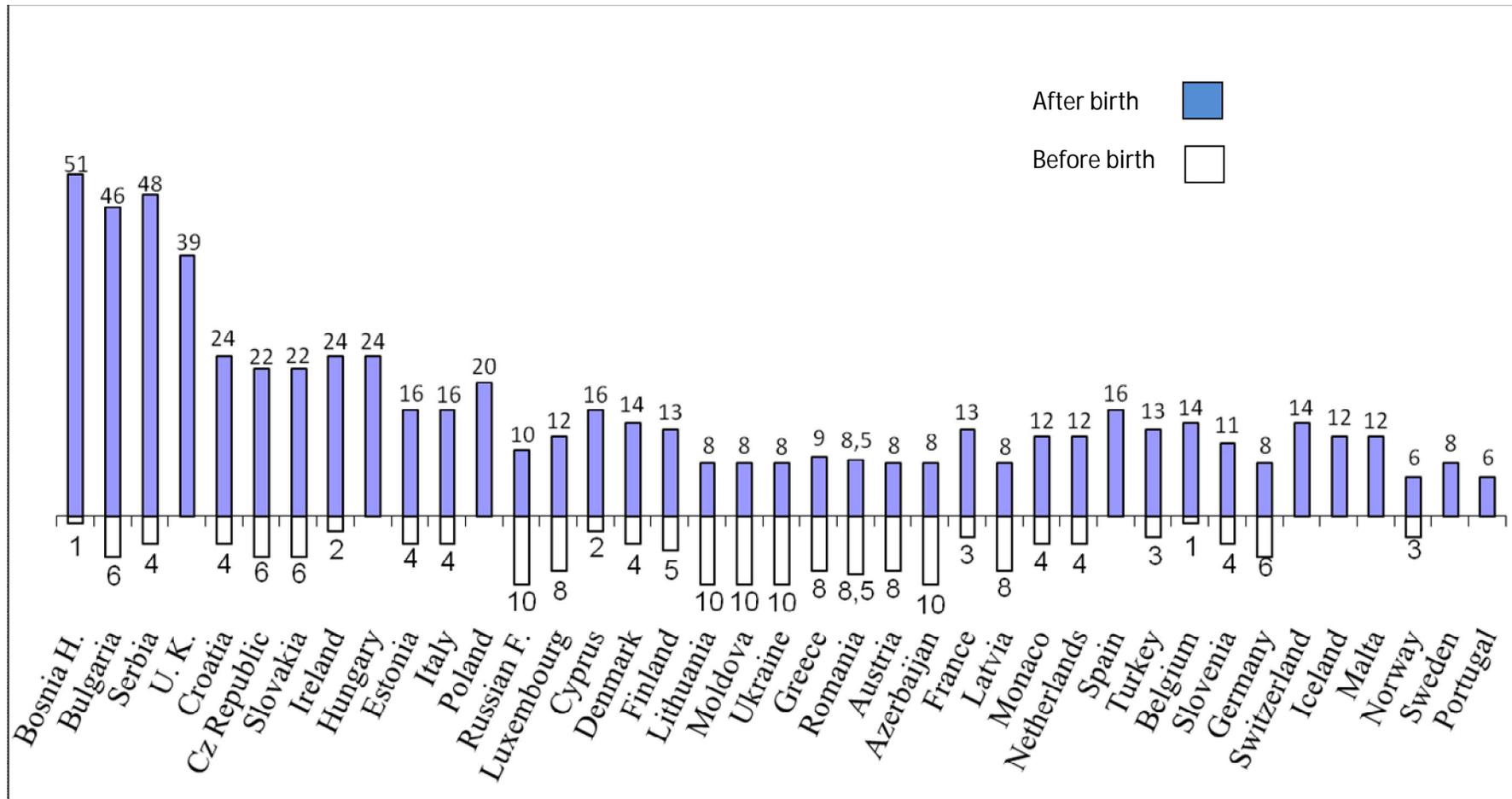
As shown below (Figure 12), in the majority of countries – 30 - it is obligatory to start maternity leave some weeks before the expected date of delivery, generally between two and eight weeks. In 9 countries (Hungary, Iceland, Malta, Portugal, Poland, Sweden, Switzerland, Spain and UK) there is no such obligation. However, in all of these 9 countries (with the exception of Switzerland) women may, if they wish, start maternity leave earlier (between two weeks, one month, and two months).

²⁰ In Bulgaria the entitlement to 12 months maternity leave depends on the fact that women must have at least 12 months of working experience and have been insured during that period.

²¹ Also in the one Entity belonging to Bosnia and Herzegovina - the Republika Srpska - maternity leave is increased from 12 months to 18 months in case of a third or subsequent child.

²² In Portugal, if the father takes up a minimum of 30 consecutive days' leave (or two periods of 15 consecutive days) alone (without the mother) after the obligatory 6 weeks immediately after birth that must be taken by the mother, the initial parental leave is extended by one month (with payment ranging between 83 and 100 per cent of earnings).

Figure 12 – Total paid maternity leave before and after birth (weeks) *



* Maternity leave before birth is only taken into account for countries in which it is obligatory to take maternity leave before birth.

After maternity leave, when women return to work, nearly half of the countries (18 countries²³: Azerbaijan, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Estonia, Greece, Hungary, Italy, Ireland, Latvia, Luxembourg, Norway, Portugal, Romania, Russian Federation, Spain, Sweden and Turkey) set an entitlement to breastfeeding leave - usually a reduction of two hours daily or a 30-minute break every 3 hours - until the baby is one or one and a half years old.²⁴

Parental Leave

Following maternity leave it is possible to take parental leave (with the exception of Bosnia and Herzegovina, Monaco and Switzerland where parental leave does not exist). Length and payment of parental leave vary significantly from country to country (Table 4).

Table 4 – Total parental leave (paid and unpaid) * Countries	Total length (months)	Paid Leave	
Austria ^{a)}	22	yes	flat rate
Azerbaijan	34	yes	flat rate
Belgium ^{b)}	6	yes	flat rate
Bulgaria ^{c)}	25,5	13,5: yes 12: no	(minimum salary)
Croatia ^{d)}	6	yes	earnings-related (100%) with low ceiling
Cyprus ^{e)}	6,5	no	-
Cz Republic	30,5	yes	flat rate
Denmark	8	yes	earnings-related (100%) with ceiling
Estonia	31,5	yes	14,5: earnings-related (100%) with ceiling; 17: flat rate
Finland	27 (6: parental leave + 27: care leave)	yes	6: earnings-related (70- 75%) lower percentage if higher income 27: home care allowance
France	33(if 2 nd child)	yes	flat rate
Germany ^{f)}	34	12: yes 22: no	earnings-related (67%)
Greece ^{g)}	7 + 6	7: no 6: yes	flat rate

²³ Though not included in this group of countries, it is also to be mentioned that in the one Entity of Bosnia and Herzegovina, the Republika Srpska, women are entitled to a break of 60 minutes for breastfeeding but only if they start working before their maternity leave has ended (maternity leave is obligatory only for 60 days immediately after birth).

²⁴ In Ireland breastfeeding mothers can either adjust their working hours or take breastfeeding breaks if breastfeeding facilities are provided at work. In Hungary there is a two hour daily reduction during the first six months and one hour thereafter up to the end of the ninth month. In Portugal for mothers actually breastfeeding their child "leave" lasts during the whole period of breastfeeding, otherwise there is a two hour daily reduction up to the first child's birthday which can be shared between parents. In Spain employed mothers are entitled to one hour of absence during the first nine months after the child's birth (12 months in public sector); if both parents are working the mother can transfer this entitlement to the father; it is also possible for the mother to take these breaks as full-time leave, thus extending maternity leave by two to four weeks.

Table 4 – Total parental leave (paid and unpaid) * Countries	Total length (months)	Paid Leave	
Hungary	30	yes	18: earnings-related (70%) with ceiling 12: flat rate
Iceland ^{h)}	6	yes	earnings-related (80%) with ceiling
Ireland ⁱ⁾	7	no	-
Italy	10	yes	earnings-related (30%)
Latvia	18	yes	12: earnings-related (70%) 6: flat rate
Lithuania	34	22: yes 12: no	10: earnings-related (100%) 12: (85%)
Luxembourg	12	yes	flat rate
Malta	6	no	-
Moldova	34	yes	flat rate
Netherlands ^{j)}	6,5	no	-
Norway	34,5	yes	10,5: earnings-related (80-100%)with ceiling 24: flat rate
Poland	36	24 or 36 if >1 child: means tested	flat rate
Portugal ^{k)}	34,5	10,5: yes 24:no	4,5: earnings-related (83%) 6: earnings-related (25%)
Romania	21,5	Yes	flat rate
Russia Federation	33,5	13,5: yes 20: no	earnings-related (40%) with ceiling
Serbia ^{l)}	25	no	-
Slovakia	30,5	yes	flat rate
Slovenia ^{m)}	9	yes	earnings-related (100%) with ceiling
Spain ⁿ⁾	32	no	-
Sweden ^{o)}	16	14: yes 2: no	11: earnings-related (80%) with ceiling 3: flat rate
Turkey ^{p)}	6	no	-
UK ^{e)}	6,5	no	-
Ukraine	34	yes	flat rate

* In this table we have only considered leave available equally to mothers and fathers after maternity leave. In the countries where leave after birth is called parental leave (Portugal, Norway, Sweden) we have subtracted the obligatory mother's only leave (Portugal and Norway, 6 weeks and Sweden, 60 days). For other countries we have considered not only parental leave but also other available types of leave parents are entitled to such as care leave, childcare leave, educational leave, etc...

a) In Austria parents can stay on parental leave up to child's second birthday, but parental benefit/childcare allowance is paid for a longer period.

b) In Belgium parental leave may be supplemented by payments from regional governments; leave can be taken either for 3 months full-time, or 6 months part-time or even 15 months at 1/5 of time (lone parents get more time if parental leave is taken at 1/5 of full-time leave); payment is reduced accordingly (712 euros per month for a full-time 3 months' leave). It is also important to mention "the time credit system" in Belgium which applies to employees in the private sector. All eligible workers have a basic

right to one paid year of this type of leave. This period can be extended for up to five years by collective agreement negotiated at sectoral or company level. Beneficiaries who extend their leave will continue to receive a payment during the full length of their leave.

c) In Bulgaria after the maternity leave there is an additional leave up to the child's second birthday. Afterwards, each parent has a 6 months unpaid parental leave to take up to the child's eighth birthday if the child is not placed in full state-supported childcare (12 months in case of a lone parent).

d) In Croatia paid parental leave can be extended by 2 months if the father takes at least 3 months of the 6 months' parental leave; in case of a third and every subsequent child the 6 months paid parental leave is extended to 30 months.

e) Maximum 4 weeks leave per year.

f) In Germany the 12 months paid parental leave can be increased to 24 months with proportional reduction of the amount paid (33 per cent of earnings instead of 67 per cent); four Laender provide payment (means-tested) during the second or third year of parental leave.

g) After maternity leave mothers working in private sector are entitled to a 6 months "maternal childcare paid leave" (flat rate payment). In public sector, 3 months parental leave is paid as from the third child onwards. For every third or subsequent child parental leave increases by 2 months.

h) Iceland also has a childcare leave scheme, in which each parent may take 13 weeks' unpaid leave until the child is eight years old.

i) In Ireland each parent is entitled to 14 weeks of parental leave; leave is not transferable between parents.

j) In the Netherlands parental leave is thirteen times the number of working hours per week (full-time work is 38 hours a week) per parent per child to be taken up to the child's eighth birthday; payment is a tax credit of 50% of the statutory minimum wage (i.e. 650 euros/month) in case of full-time leave and only for parents who have a life course saving scheme. Hence we have considered that the total duration of parental leave in Netherlands is 26 weeks, corresponding to nearly 6.5 months.

k) In Portugal "initial parental leave" can be taken for 6 months in case of gender sharing of leave (after the 6 weeks of mothers only leave), otherwise it lasts 5 months. After initial parental leave it is possible to take "additional parental leave" of 6 months (individual entitlement of 3 months for each parent paid at 25% of earnings) and afterwards one of the parents can still take unpaid childcare leave up to a maximum of two years (three years in case of a third or subsequent child).

l) In Serbia maternity leave can be paid up to the child's second birthday for the third or subsequent child. The mother or the father may take up the unpaid leave up to the child's third birthday.

m) In Slovenia parental leave may be taken on a part-time basis. In this case parental leave is extended (520 calendar days instead of 260 calendar days) and the benefit is reduced accordingly.

n) In Spain some payment is provided depending on regional governments.

o) In Sweden some municipalities (voluntary) may pay a new child care allowance (flat rate) to parents up to their child's third birthday. However, since it is not a universal entitlement, we did not take it into account. Therefore, if we subtract the two months reserved for mothers after birth, paid parental leave lasts for 16 months.

p) One year if civil servants

Parental leave is not paid in the following countries: Cyprus, Ireland, Malta, Netherlands, Serbia, Spain²⁵, Turkey, and United Kingdom. In Poland parental leave is paid only in the case of low-income families with less than €128 per month. Therefore, taking into account the information provided by the 39 countries, there is paid parental leave in 28 countries²⁶, though with significant differences in the amounts paid.

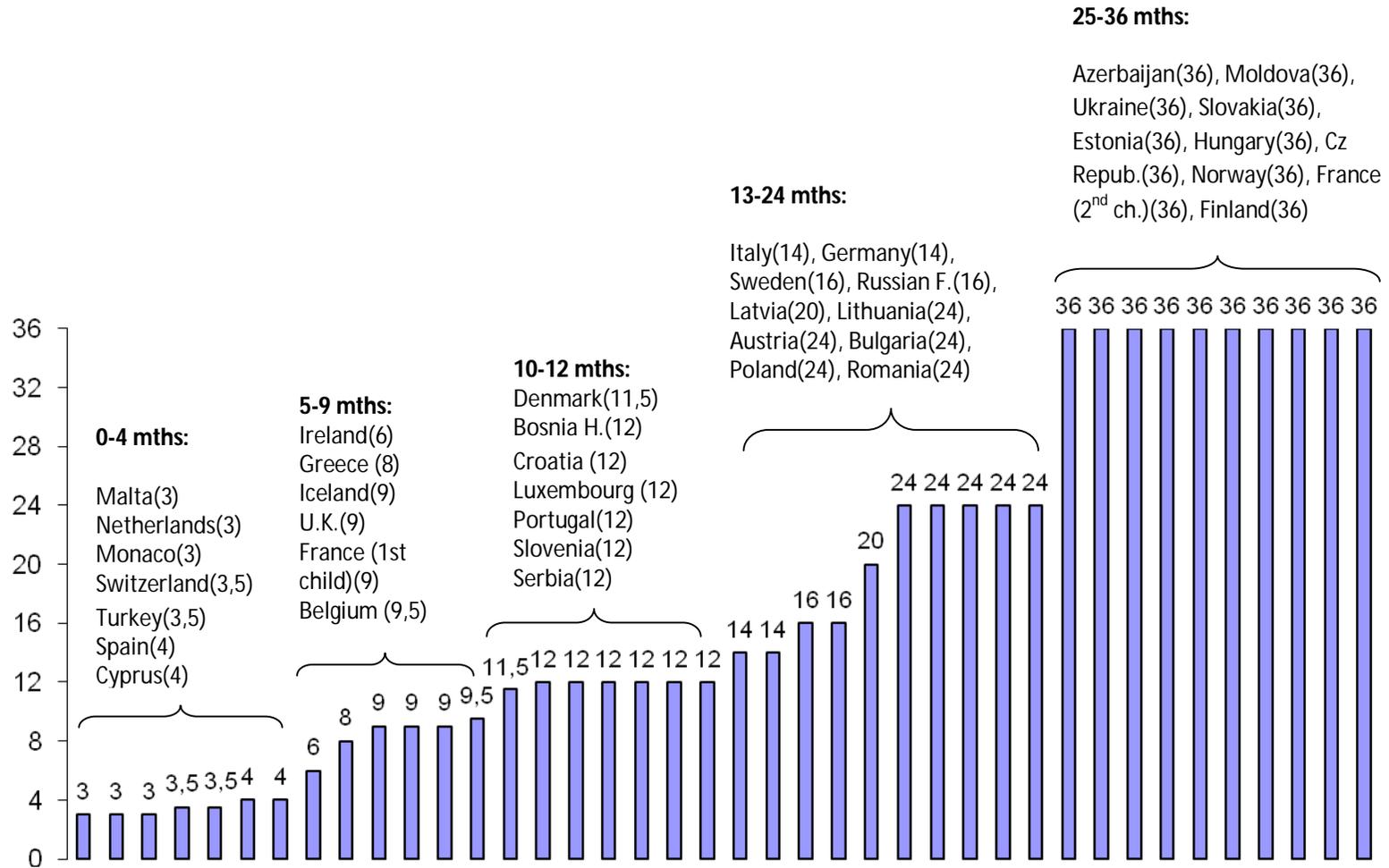
Total postnatal paid leave

Rather than looking separately at maternity leave and parental leave, it is interesting to focus our analysis on the total amount of time of paid postnatal leave. This indicator refers to the total period of paid leave parents are entitled to after the birth of a child. In some countries the total postnatal paid period can also include child care leave available to parents after parental leave. According to this criterion and considering the total amount of paid postnatal leave, independently of the amount paid, we find that the 39 countries fall into five main groups (Figure 13).

²⁵ In Spain each parent can take unpaid parental leave up to the child's third birthday. However, in some regional governments there is entitlement to a flat-rate payment.

²⁶ Including Poland where paid parental leave is means-tested.

Figure 13 – Total postnatal paid leave (months)

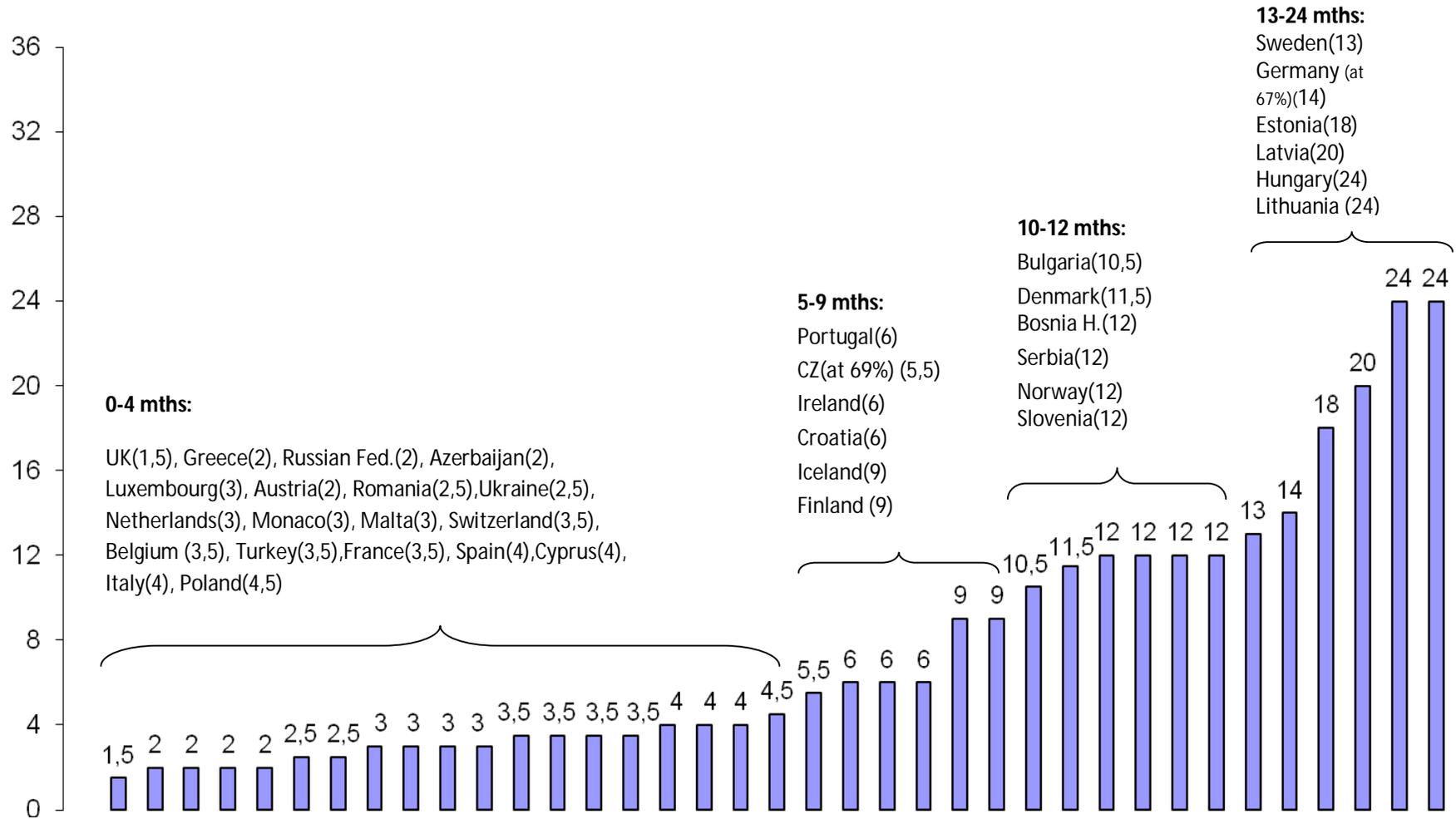


There are only 7 countries (Cyprus, Malta, Monaco, Netherlands, Spain, Switzerland and Turkey) where the total paid leave after birth does not go beyond 4 months, which actually corresponds to the short well-paid maternity leave (two of them - Monaco and Switzerland - do not have parental leave, while the others do but it is unpaid). Belgium, France (1st child), Greece, Ireland, Iceland and also the United Kingdom have intermediate postnatal paid leave, ranging between 6 and 9.5 months, while 26²⁷ countries have a postnatal paid leave covering at least the child's first year of life. 10 of these 26 countries (Azerbaijan, Czech Republic, Estonia, Finland, France-2nd and subsequent child, Hungary, Moldova, Norway, Slovakia and Ukraine) provide paid leave up to the third anniversary of the child.

However if we carry out further analysis linking the length of leave and well-paid leave (i.e. leave for which a benefit of over 70 per cent of average monthly earnings is paid) we find a completely different scenario (Figure 14).

²⁷ Excluding Bosnia and Herzegovina where maternity benefit varies significantly in each canton and is not paid in four cantons.

Figure 14 – Total postnatal well-paid (> 70% earnings) leave (months)



In Bosnia and Herzegovina well-paid leave does not exist in all cantons and payment ranges between 50-90 per cent of earnings; in Moldova there is no information on amount paid; Slovakia was not included due to the fact that replacement pay is below 70 per cent of earnings (55% of earnings).

On the basis of this indicator we can see that the distribution of the 39 countries changes completely. The group of countries which now belongs to the range 0-4 months of well-paid total postnatal leave increases from 7 to 19 countries while the opposite range (25-36 months), previously including 10 countries, disappears completely.

Accordingly, if we consider the period of leave parents can take after the birth of a child without losing a significant part of their monthly earnings, we can identify 10 main generous countries (Denmark, Estonia, Germany, Hungary, Latvia, Lithuania, Norway, Serbia, Slovenia and Sweden) which extend that entitlement at least until the child's first birthday, with 4 of them offering a much longer period of well-paid leave (Estonia, Hungary, Latvia and Lithuania).

Nevertheless, among these 10 countries only 4 – Hungary (24), Lithuania (24) and Latvia (20), Serbia (12) – have no ceiling on the amounts paid. In the remaining 6 countries (Denmark, Estonia, Germany, Norway, Slovenia and Sweden) which also have well-paid postnatal leave of at least one year, there is a maximum for replacement payments.

There is one more variable in our analysis, which is the fact that there are countries where it is possible to take paid parental leave in a flexible way, with a reduction in working hours, weekly part-time or even daily part-time. This means that in these countries parental benefit can coexist with earnings from work just as long the latter does not exceed a maximum number of hours per week or a ceiling of annual earnings. Looking at the 10 countries we have identified as the most generous ones, even if they establish a ceiling or other restrictions on earnings, we can see that in the majority – Denmark, Estonia, Germany, Latvia, Norway, Slovenia and Sweden - it is possible to take part-time parental leave with a proportional reduction of parental benefit.

Leave for fathers

Paternity Leave

Of the total 39 countries which have replied to the *Council of Europe's Questionnaire on Family Policy*, we can see that only about half of them have a legally established paternity leave to be taken shortly after the birth of a child, when the mother is also on leave; 24 countries (Azerbaijan, Belgium, Bulgaria, Denmark, Estonia, Finland, France, Greece, Hungary, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Monaco, Netherlands, Norway, Portugal, Romania, Serbia, Slovenia, Spain²⁸, Sweden, Turkey and UK) have a statutory universal entitlement to paternity leave (if we define paternity leave as a short leave to be taken soon after the birth of a child when the mother is also on leave).

Paternity leave is, in general, a short leave, with an average duration of two weeks and a half to be taken after the birth of the child (figure 15). There are 8 countries where paternity leave is shorter, 2 days in Greece, Malta, Netherlands and Luxembourg, 3 days in Turkey (5 days in case of civil servants); 1 week in Hungary and Romania²⁹; one and a half weeks in Latvia (10 calendar days) and Serbia (7 working days). In 10 countries (Azerbaijan, Belgium, Bulgaria, Denmark, Estonia, France,

²⁸ In Spain paternity leave can be taken during or after maternity leave.

²⁹ In Romania if the father has a certificate in puericulture the length of leave is increased by 10 working days."

Norway, Spain³⁰, Sweden and UK) paternity leave lasts 2 weeks. Other countries stand out by having the longest paternity leave, which may last about 3 weeks (Finland and Monaco³¹), or 1 month (Lithuania and Portugal), or even 3 months (Slovenia).³²

Generally, paternity leave is well-paid leave (at 70-100% of earnings) in most countries, with or without a ceiling, with replacement pay equal or very similar to pay during maternity leave. Exceptions are Azerbaijan, where paternity leave is unpaid, the United Kingdom where the 2 weeks of paternity leave are paid at a flat rate (while the first month and a half of maternity leave is paid at 90 per cent of earnings), Norway where the 2 weeks of paternity leave are paid by employers, Serbia where the 7 working days are paid by employers Luxembourg³³ and the Netherlands where the two days paternity leave are also paid by employers. In 11 countries – Belgium,³⁴ Denmark, Estonia, France, Greece, Hungary, Lithuania, Netherlands, Portugal, Slovenia (first 15 days)³⁵ and Spain - paternity leave is paid at 100 per cent of earnings; in 5 of them (Greece, Hungary, Lithuania, Netherlands³⁶ and Portugal) there is no ceiling. Bulgaria and Monaco pay paternity leave at 90 per cent of earnings and Latvia pays at 80 per cent, also without a ceiling, while Finland (70%) and Sweden (80%) have either a ceiling or restrictions for higher incomes. All in all, looking at the 24 countries with statutory paternity leave, there are 8 countries (Belgium, Denmark, Estonia, Finland, France, Slovenia, Spain and Sweden) which have established either a ceiling or some restriction on payment of paternity leave. In Romania we were not able to identify the amount paid.

³⁰ In Spain public servants of the central state government get 23 days of paternity leave.

³¹ Monaco has 12 days of paternity leave which can be extended up to 19 days in the case of multiple births or a third child.

³² It is not clear if fathers can stay at home with mothers for the whole 3 months.

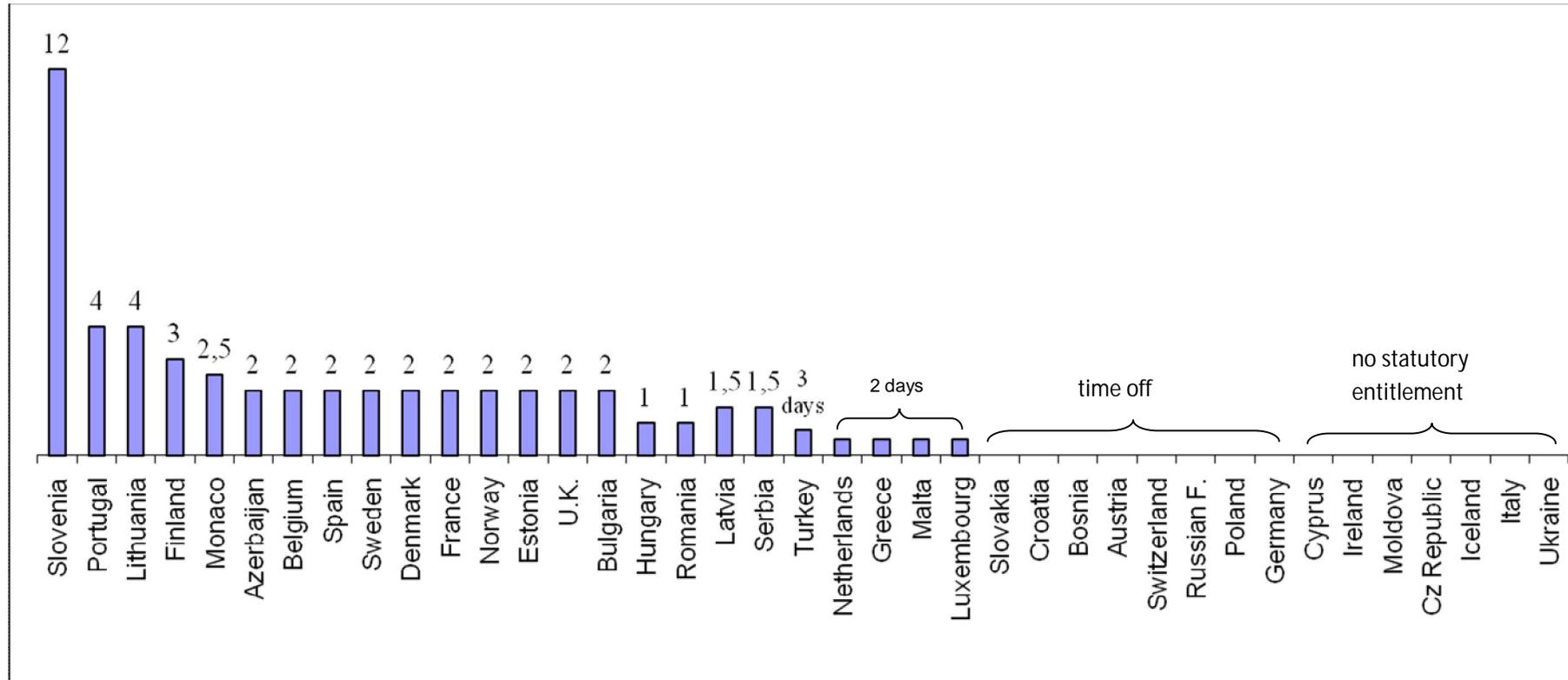
³³ In Luxembourg the Minister of Family has proposed to increase paternity leave from 2 days to 2 weeks, to be taken by fathers on birth occasion.

³⁴ 100 per cent of earnings for 3 days with a ceiling and 82 per cent for the remaining 7 days also with ceiling.

³⁵ In Slovenia the first 15 days of paternity leave are compulsory and are paid at 100 per cent, with a ceiling, while the remaining 75 days are paid at a flat rate.

³⁶ Except for the first two days which are paid by the employer.

Figure 15 – Paternity leave (weeks)



It is interesting to note that in two countries (Portugal and Slovenia) part of the paternity leave is compulsory: two weeks in Portugal to be taken during the first month after birth (one must be taken immediately after birth), and part of it in Slovenia (15 days of the total 3 months) to be taken up during the 6 months after birth. In Spain it is possible to take paternity leave on a part-time basis.

In the remaining 15 countries³⁷ there is no statutory entitlement to paternity leave as defined above (Austria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Germany, Iceland, Ireland, Italy, Moldova, Poland, Russian Federation, Slovakia Switzerland and Ukraine). However, 8 of them (Austria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Germany, Poland, Russian Federation, Slovakia and Switzerland) stipulate that, under specific circumstances - for example, in case of birth of a child or accompanying a spouse during childbirth - fathers can take a couple of days off/time off, which may or not be paid.

With respect to the remaining 7 countries (Cyprus, Czech Republic, Iceland, Ireland, Italy, Moldova and Ukraine), which did not mention the possibility of having a paternity leave or a few days off work directly related to the period immediately after birth, in 2 of them (Croatia and Czech Republic) it is possible for fathers to take maternity leave instead of the mother, depending on the parents' agreement.³⁸ On the other hand, it is important to mention four countries (Austria, Croatia, Germany and Iceland) which do not have the statutory right to paternity leave as defined above, but still make an effort to ensure the father's participation in leave time: Iceland by means of 3 "daddy months" (which are lost if not taken by the father) and the other three countries through the introduction of extra leave (at least one or two months) if fathers take up some of the leave.

"Fathers only paid leave"

Among the 39 countries we have analysed there are 11 countries (Austria, Belgium, Croatia, Finland, Germany, Iceland, Italy, Luxembourg, Norway, Portugal and Sweden) where fathers have an individual entitlement to paid leave, to be taken while the mother is not on leave (even if some countries are flexible in relation to this)³⁹. We can call this leave "fathers only paid leave" since entitlement is individual and usually not transferable to mothers, meaning that this period of leave will be lost if fathers do not take it up (table 5).

There are a number of motives underlying this strategy of actively trying to include fathers "on their own" in parental leave time, namely: greater gender equality in childcare and making sure that women are not permanently excluded from the job market. Therefore the "fathers only" strategy in paid parental leave is generally presented as an aspect of leave policy which is directly related to gender equality policies.

³⁷ However in some countries such as the death of the mother or child abandonment by the mother, it is possible for fathers to take maternity leave instead of the mother. We did not take into account these situations but only the ones where fathers have their own entitlement to paternity leave to be taken shortly after the birth of a child when mother is also on leave.

³⁸ We should also mention that in one Entity of Bosnia and Herzegovina, the Republika Srpska, maternity leave can be transferred to fathers, by decision of the parents, as from 60 days after the childbirth, with entitlements being the same as for the mother. In Germany as well in Croatia the father may claim entitlements to parental leave at the same time as the mother.

³⁹ In Spain there are some regional differences concerning father's entitlements: for example in Catalonia public servants are entitled to an additional month of paternity leave to take after the end of maternity leave.

However, if we consider the amounts paid, only in 6 countries (Finland, Germany, Iceland, Norway, Portugal and Sweden) is the father-only paid leave a “fathers only well-paid leave” with the amount paid being above or close to 70 per cent of earnings.

According to this criterion, we should make a distinction between two groups of countries.

1 - The first group includes the countries with a “fathers only paid leave” but where the amount paid is either below 70 per cent of earnings or a flat rate. In this group we find the following countries: Austria, Belgium, Croatia, Italy and Luxembourg. In Austria parents can take parental leave up to the child’s second birthday (employment law). However parental benefit (cash benefit/childcare benefit) may last longer, if parents take turns in receiving the allowance. There are three alternative options for the childcare allowance: until the child is 18 months old (15 + 3, paid at 800 euros per month) if the other parent receives the childcare allowance for at least 3 months; until the child reaches 24 months (20 + 4, paid at 624 euros per month) if the other parent receives the childcare allowance for at least 4 months; until the child reaches 36 months (30 + 6, paid at 436 euros per month) if the other parent receives the childcare allowance for at least 6 months. While receiving childcare allowance the parent may earn an additional income up to an annual ceiling. If parents do not take turns in receiving childcare allowance the period of payment is reduced. This means that longer paid parental leave is allowed (though paid at a flat rate), subject to gender sharing of leave. In Belgium fathers are entitled to 3 months of full-time parental leave paid at a flat-rate (712.60 euros per month). In Croatia parental leave is supposed to be shared on an equal basis by both parents with an earnings related payment which has a very low ceiling (between 227 and 364 euros) ; however, if the father takes at least 3 months of parental leave this leave is extended by two months.⁴⁰ In Italy fathers are entitled to 6 months parental leave paid at 30 per cent of earnings. In Luxembourg fathers are entitled to 6 months paid parental leave (individual entitlement of each parent) which cannot be transferred to mothers. On the other hand, both parents cannot be on a full-time paid parental leave at the same time. Instead of a 6 months full-time parental leave, fathers (and mothers) can take 12 months of parental leave if taken on a part-time basis and on alternate schedules.

2 – The second group of countries includes the ones with a “fathers only well-paid leave” where payment is above or close to 70 per cent of earnings (with or without a ceiling). In this group we find the following countries: Finland, Germany, Iceland, Norway, Portugal, and Sweden. In Finland, fathers are entitled to 18 working days of paternity leave plus a bonus of 12 days (to be taken until the child is 16 months old) but only if the father takes the last two weeks of parental leave (father’s month). Germany has recently introduced a “partner’s only paid leave”, in which paid parental leave can be extended by 2 months (12+2 paid at 67 per cent of earnings, with a minimum of €300 up to a maximum of €1.800) on condition that the other parent takes up the 2 months of leave. Fathers can also take up to 12 months of paid parental leave if the mother claims an accordingly shorter period of paid parental leave. Iceland provides a “fathers only well-paid leave” for 3 months (paid at 80 per cent of average earnings with a ceiling) even if it has no paternity leave to be taken shortly after birth, while mothers are on leave. Norway has 2 weeks of paternity leave (paid by the employer) immediately after birth, plus 6 weeks of “fathers only paid leave” within parental leave, to be taken

⁴⁰ If only one parent takes the 6 months parental leave, a written consent must be given by the other parent.

up to the child's third birthday. In Portugal, fathers are entitled to 20 working days of paternity leave (10 are compulsory and must be taken within the first month after birth) and another month of fathers only well-paid leave if taken "alone" (at any time after the obligatory 6 weeks for the mother but within the first six months after birth during the "initial parental leave").⁴¹ There is also an individual entitlement of 3 months' paid parental leave (at 25 per cent of earnings) which is not transferable to the mother (to be taken up immediately after "initial parental leave"). Sweden combines paternity leave (10 "daddy days") to be used within 60 days of the birth, and another 60 days of "fathers only well-paid leave" in parental leave, to be taken up to the child's eighth birthday (half of the remaining paid parental leave time also being for the father, though in this case it is possible to transfer it to the mother, with the father's written consent).

⁴¹ In Portugal parental leave is divided in two stages: 1) one is the "initial parental leave" to be taken on birth occasion and which is a parental entitlement (except for the first 6 weeks immediately after birth, which are obligatory for mothers). If the father takes up a minimum of 30 consecutive days leave (or two periods of 15 consecutive days) alone (without the mother) after the obligatory 6 weeks immediately after birth that must be taken by mother, the initial parental leave is extended by one month (with payment ranging between 83 and 100 per cent of earnings). In case of no gender sharing of leave the initial parental leave lasts either 4 months paid at 100 per cent of earnings or 5 months paid at 80 per cent of earnings instead of 6 months paid at 83 per cent of earnings; 2) the second is the "additional parental leave" an individual entitlement of each parent to a 3 months paid leave (25 per cent of earnings) to be taken at the end of the initial parental leave.

Table 5 – Paternity leave and “fathers only paid leave”

COUNTRIES	Statutory paternity leave	“Fathers only paid leave”
Azerbaijan	X	-
Belgium	X	(3 months)
Bulgaria	X*	-
Denmark	X	-
Estonia	X	-
Finland	X	(1 month – father’s month)
France	X	-
Greece	X	-
Hungary	X	-
Latvia	X	-
Lithuania	X	-
Luxembourg	X	(6 months)
Malta	X	-
Monaco	X	-
Netherlands	X	-
Norway	X	(1.5 months)
Portugal	X	(4 months)
Romania	X	-
Serbia	X	-
Slovenia	X	-
Spain	X*	-
Sweden	X	(2 months)
Turkey	X	-
U.K.	X	-
Austria	<i>time off</i>	(3/4/6 months)
Bosnia and H.	<i>time off*</i>	-
Croatia	<i>time off*</i>	**
Germany ⁴²	<i>time off</i>	(2 months)
Poland	<i>time off*</i>	-
Russian Fed.	<i>time off</i>	-
Slovakia	<i>time off</i>	-
Switzerland	<i>time off</i>	-
Cyprus	no	-
Czech Republic	no*	-
Iceland	no	(3 months)
Ireland	no	-
Italy	no	(6 months)
Moldova	no	-
Ukraine	no	-

⁴² In order to follow the same criteria used in the other countries, in Germany we only took into consideration the two months of “partner’s only paid leave”. The father may also take up to 12 months paid leave in case the mother claims an accordingly shorter period of paid leave.

*In these countries, it is possible for fathers to take part of the maternity leave, subject to both parents agreeing. This transfer must be made within a certain time after birth.

** In Croatia parental leave is a parental entitlement though it is supposed to be divided equally between both parents; if the father takes 3 months total paid parental leave (earnings related, very low ceiling), the latter is extended by 2 months.

Finally, it is also important to underline that in this group of six countries only four – Finland, Norway, Portugal and Sweden - combine both universal entitlement to paternity leave and the “fathers only well-paid leave”. From this point of view, we could say that it is these countries that place greater emphasis at present on gender equality in their leave policies.

Time off to care for sick children

With the exception of Azerbaijan and Iceland⁴³, all the other respondent countries have confirmed the existence of entitlements to miss work in order to care for a sick child (Figure 16). Nevertheless in 4 countries (Denmark, Moldova, Turkey and Ukraine) this possibility is not clearly presented because respondents do not state the number of days parents can miss work to care for a sick child, the child's age, and whether there is replacement payment or loss of earnings. These are the variables which differentiate between the several countries.

Regarding the **number of days** parents can miss work in order to care for a sick child we can see that:

- There are countries where the period of absence to care for a sick child ranges from 7 days/1 week per year (Cyprus, France⁴⁴, Greece and Slovakia) to 14 days/2 weeks per year (Austria, Belgium, Latvia, Lithuania and the Netherlands);

There is a group of countries that is more generous, for example Sweden (120 days per year and per child under 15); Bulgaria (60 days per year if child is under 18); Poland (60 days per year if child is under 14); Romania (maximum 45 days per year to care for a child below age 7); Bosnia and Herzegovina⁴⁵ (per illness episode with full replacement payment for the first 42 days); Monaco (35 days per year); Germany (maximum 25 days per year if child is under 12); Norway (20 days to care for a child under 12); Switzerland (3 days per illness episode); Finland (4 days per illness episode for a child under 10), UK (1-2 days per illness episode)⁴⁶.

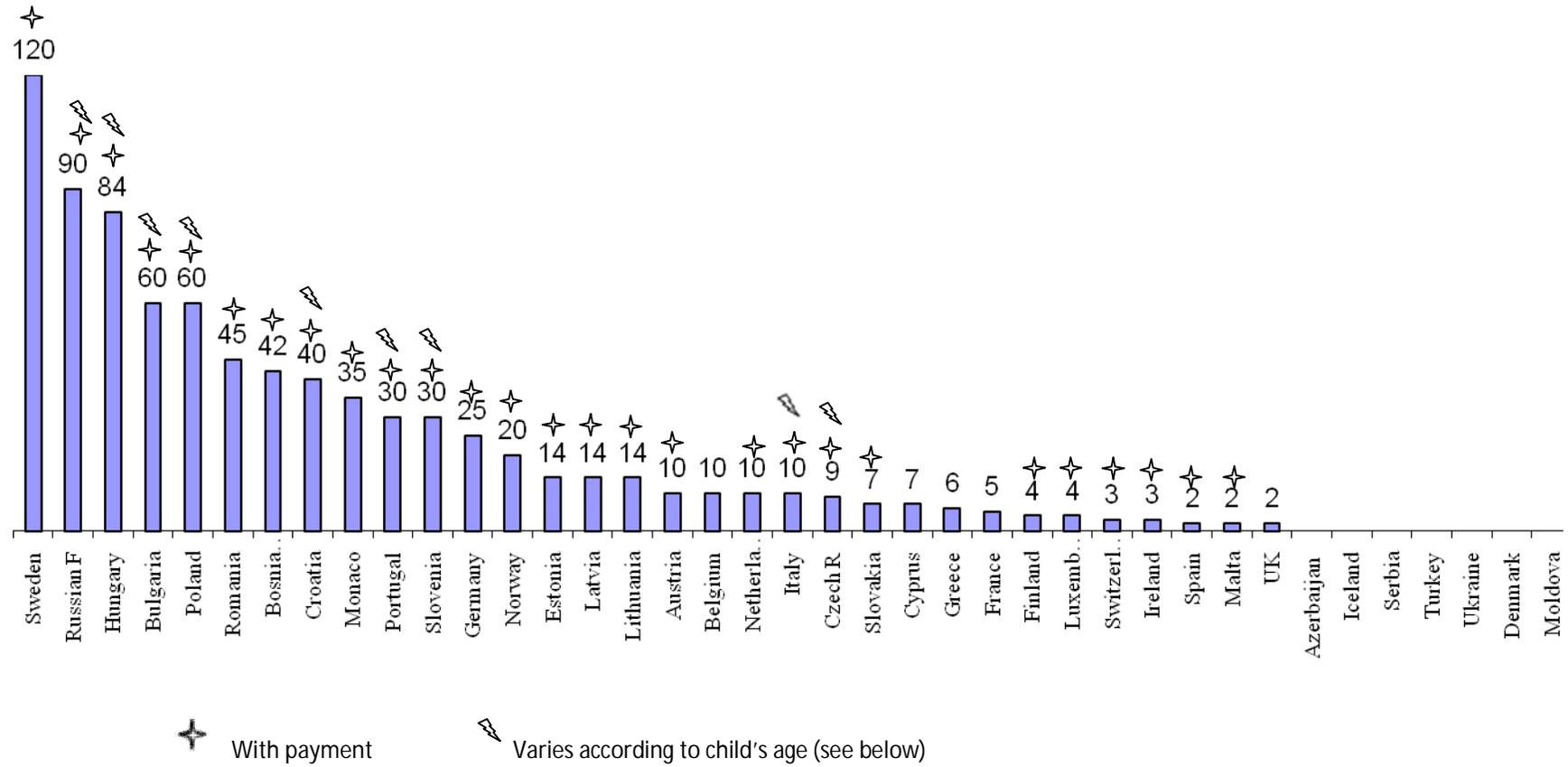
⁴³ In Azerbaijan employees with a child with serious health problems as well as women caring for a child under age 14 are entitled to a reduced working hour's schedule. In Azerbaijan women are entitled to a partial paid leave up to the child's 3rd birthday. In Iceland employers are required by law to make the necessary arrangements to enable men and women to balance family life and work, namely flexible work arrangements as well as giving parents leave from work in case of serious or unusual family circumstances. In Iceland each parent is entitled to 13 weeks of childcare leave until the child's eight's birthday. Leave is unpaid.

⁴⁴ In the case of a very serious illness of a family member under 20, it is possible to take leave and be paid for 310 days.

⁴⁵ Though, in the one Entity of Bosnia and Herzegovina, the Republika Srpska, there are at least 5 days of paid leave for parents caring for a sick child. In the other Entity, the District Brčko, there is a maximum of 2/3 days per year.

⁴⁶ And also Serbia which states that there is no limit to miss work in order to take care for a sick child (leave is paid and the doctor defines the period of leave according to the type of illness).

Figure 16 – Time off (days) to care for a sick child



- Another group of countries tends to favour younger children by establishing better entitlements for parents to miss work to care for a small sick child: Italy (unlimited up to the child's third birthday, 10 days per year if child is between three and eight years old); Hungary (unlimited up to the child's first birthday, 84 days if child is between 12 and 35 months and 42 days if child is between 36 and 71 months); Czech Republic (unlimited when child is under 10, with 9 days of payment per illness episode until the child is 16 years old); Croatia (40 days per illness episode if child is under 7 and 20 days per illness episode if child is over 7); Portugal (30 days per year if child is under 12, decreasing to 15 if over 12); Slovenia (15 working days per illness episode if child is under 7, and 7 working days per illness episode if child is over 7, extendable up to 14 or 30 days); Russian Federation (60 to 90 days per year if child is under 7 and 45 days if child is between age 7 and 15);
- Ireland⁴⁷, Luxembourg⁴⁸, Malta and Spain⁴⁹ are the less generous countries since they have established a maximum of 2/3/4 days per year for parents to miss work in case of a sick child.

The number of days of leave may still vary:

a) According to the number of children in the same household

There are countries (Greece, Norway and Portugal) where households with 2 or more children under 12/14 are entitled to extra days of leave in case of a sick child. For example, in Greece parents can miss work to care for a sick child up to 6 days per year and per parent (unpaid). This increases to 8 or to 12 if there are, respectively, 2 or 3 children in the same household. Norway extends from 20 days to 30 days the right to miss work in case of a sick child when there are at least 2 children under 12 in the same household. In Portugal the 30 days to care for a sick child under age 12 as well as the 15 days to care for a sick child over 12 are extended by 1 day for every subsequent child;

b) According to the type of family

In 4 countries (Czech Republic, Greece, Hungary and Norway) there is a positive discrimination in favour of lone parent families. In Czech Republic, lone parents receive benefit for 16 days, instead of 9, in the case of a lone parent caring for a sick child up to age 16 attending compulsory education; in Greece lone parents get 6 additional days of paid leave to care for a sick child under 12; also in Hungary the 42 days to care for a sick child between 36 and 71 months is increased to double the time (84 days) in the case of lone parent families, the same applying to the 14 days to care for a sick child between age 6 and 12, which increases to 28 days for a lone parent family. In Norway each parent gets 10 days per illness episode to care for a sick child under 12, increasing to 20 days in case of a lone parent;

⁴⁷ Ireland establishes a maximum of 3 days in 12 consecutive months or 5 days in 36 consecutive months.

⁴⁸ In Luxembourg, if a child below age 15 is seriously ill leave is paid at 100% of earnings and can be extended up to 52 weeks.

⁴⁹ In Spain the two days leave per worker are extended to four days if travelling is required (if the workplace is in a different municipality)

c) According to public or private sector

There are differences between the public and private sectors, with public sector employees sometimes receiving more compensation for lost earnings and more days of leave (in France the 3-5 unpaid days increase to 14 days in the public sector; in Monaco the 35 days parents can miss work are paid at 50 per cent of earnings in the public sector and unpaid in the private sector, though some payment is possible depending on social regimes); in Spain the two days leave per worker increase to three days in the public sector.

Regarding the **child's age**: among the countries where the child's age is defined we can see that Romania defines the age of 7; Italy defines the age of eight; three countries (Czech Republic, Finland, Slovakia,) consider children below age 10; seven countries (Austria, Estonia, Germany, Greece, Hungary, Portugal and Norway) establish the age of 12 while the other seven countries (Bulgaria, France, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Poland and Russian Federation) have a higher age limit, at least up to the age of 14.

In the majority of countries the number of days which parents are entitled to leave to care for a sick child has an annual limit. However, there are 10 countries (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Czech Republic, Estonia, Finland, Serbia, Slovenia, Switzerland, Italy and UK) which set either no limit in the number of days or set limits per sickness episode rather than annually. On the other hand it is interesting to note that there are countries where the right to miss work is not only recognised in the case of a sick child but also to stay with the child when the main carer is sick (Czech Republic, Estonia, Norway, Poland, Slovakia, Sweden and UK) or when school is closed (Czech Republic, Poland and U.K.).

Concerning payment:

This leave is unpaid in the following countries: Belgium, Cyprus, France, Greece (except in case of lone parent families), Turkey and United Kingdom.

Countries which have replacement pay at least at 60-70 per cent of earnings (with or without a ceiling) are: Austria (100%), Bosnia and Herzegovina (100% for the first 42 days), Croatia (70-100%), Czech Republic (69%), Estonia (80-100%), Finland⁵⁰ (100%), Germany (80%), Hungary (70%), Ireland (100%), Italy (100%), Latvia (80%), Lithuania (60-100%), Luxembourg (100%), Netherlands (70-100%), Poland (80-100%), Portugal (65%), Romania (85%), Russian Federation (60-100%), Slovenia (80%), Sweden (80%), Switzerland (in some cases) (100%).

Leave also seems to be paid in Bulgaria, Denmark, Italy, Malta, Serbia, Slovakia, Spain, and Ukraine (however it was not possible to identify the amounts paid).

⁵⁰ In Finland payment depends on collective agreements so there can be variation between different employees (for instance how many days are covered with payment), however is often paid at full earnings

Time off to care for a dependent adult/elderly family member

In comparison with leave and entitlements to miss work to care for a sick child under 10, 12 or 14, the 39 countries are, in general, less generous concerning the right to miss work to care for an adult or elderly family member (Figure 17).

Among the 39 countries we find:

- a) 6 countries which say nothing about the right to miss work to care for an adult/elderly dependent family member (Lithuania, Monaco, and Romania) or which do not have any entitlement (Latvia, Norway, Ukraine);
- b) 3 countries – Luxembourg, Moldova⁵¹ and Serbia - which only mention either collective agreements at company or sectoral level or the possibility of an agreement between the employer and the employee concerning flexible working schedules or part-time working days/weeks.
- c) 25 countries which have some type of leave to miss work for some days to care for a dependent adult/elderly person: Sweden (60 days per year), Bulgaria (60 days per year), Bosnia and Herzegovina⁵² (per illness episode with full replacement payment assured for the first 42 days), Russian Federation (7 days a time with a maximum of 30 days per year), Portugal (15 days per year to care for a family member plus 15 days per year to care for a severely ill or disabled spouse), Croatia⁵³ (15 days), Azerbaijan (14 days), Poland (14 days per year), Greece (6 to 12 days per year), Germany, Netherlands and Belgium (10 days per year), Slovakia (7 days per year), Slovenia (7 days a time, possible to extend to 14-30 days), Estonia (7 days), Cyprus (7 days per year) Austria (1 week per year), Czech Republic (9 days), Italy, Ireland and Switzerland (3 days per year), Spain (2 days)⁵⁴, United Kingdom (1-2 days), Malta (minimum 15 hours per year), Finland⁵⁵. Among these 25 countries there are 7 countries which do not have earnings compensation for these short leaves to care for an adult/elderly dependent family member: Azerbaijan, Belgium, Cyprus, Germany, Greece, Portugal (only paid in the public sector) and United Kingdom. In the remaining 18 countries there is an entitlement to some replacement pay;

⁵¹ Also mentioned by Finland and Spain though in these countries there is also the possibility of being temporary absent from work for some days due to an illness or accident of a family member. In Serbia it is possible to work shorter hours in case of a severe disease of a family member, in this case it is possible to receive proportional earnings compensation.

⁵² Though in the one Entity of Bosnia and Herzegovina, the Republika Srpska, there are at least 5 days of paid leave for parents caring for a sick child. In the other Entity, the District Brčko, there is a maximum of 2/3 days per year.

⁵³ 15 days per illness episode if caring for a spouse; no entitlement in case of a sick elderly person.

⁵⁴ In Spain the two days leave per worker are extended to four days if travelling is required (if the workplace is in a different municipality)

⁵⁵ In Finland a family member has the possibility to be absent for some days for compelling family reasons. Employees shall be entitled to temporary absence from work if their immediate presence is necessary because of an unforeseeable and compelling reason due to an illness or accident suffered by their family. The employer is not required to pay the employee remuneration for the duration of such absence. However in case of informal care of a family member (an ageing, disabled or ill person at home) municipalities can support the care given by family members by paying a care allowance for the care and/or by arranging diverse social welfare and health services that support the care.

- d) 5 Countries (Denmark France, Hungary, Iceland and Turkey)⁵⁶ which provide only a longer leave period (of several months) to care for a very seriously or terminally ill person.

It is also important to mention that there are countries which, besides having time off to care for a sick elderly person, also provide long-term care leave:

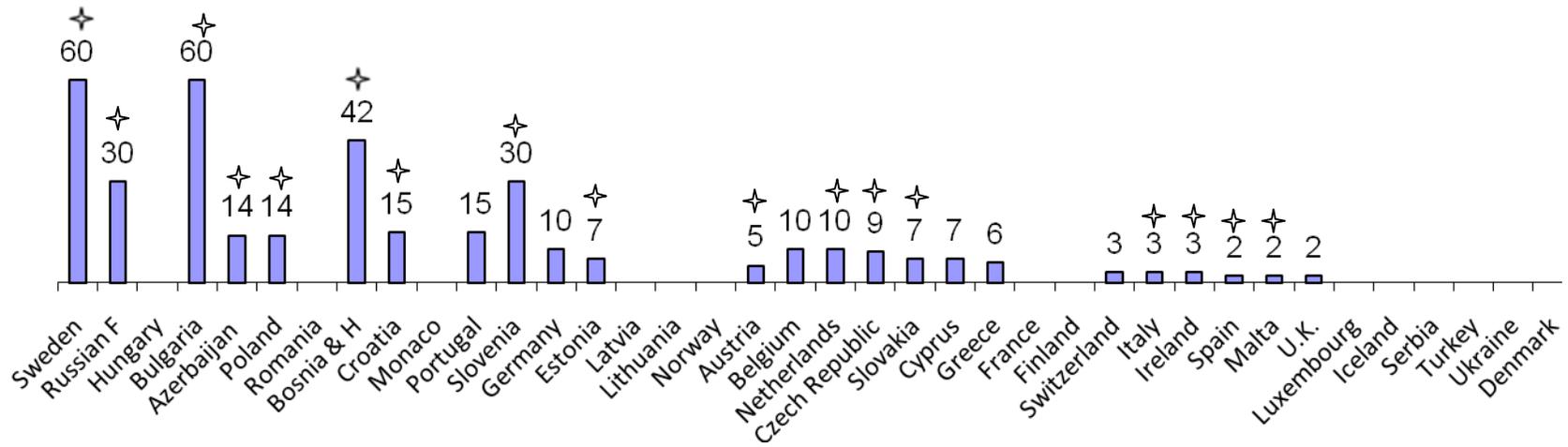
Austria and Germany (unpaid leave up to 6 months⁵⁷); Belgium (between 1 and 12 months full-time leave but only to take in periods of 1 to 3 months or 24 months if taken on a part time basis, or up to 2 months' full-time or part-time leave in the case of a terminally ill family member if not cohabiting, but only to take in a period of one month; see also time credit system mentioned above in parental leave section); Italy (up to two years of paid leave to care for a seriously ill relative even if not cohabiting); Ireland (between 13 weeks and two years unpaid leave); Netherlands (paid leave⁵⁸ up to 6 times their working hours per week – 38 hours full-time week); Spain (unpaid leave up to two years).

⁵⁶ Long term care leave with care benefit in Denmark; France and Iceland (at least for 6 months at a time); in Hungary there is a nursing fee to support care services); Turkey: up to 6 months unpaid leave.

⁵⁷ In Austria low income families may claim benefit if care leave causes financial distress.

⁵⁸ Level of payment depends on family income.

Figure 17 – Time off (days) to care for a dependent adult/elderly family member



✦ With payment

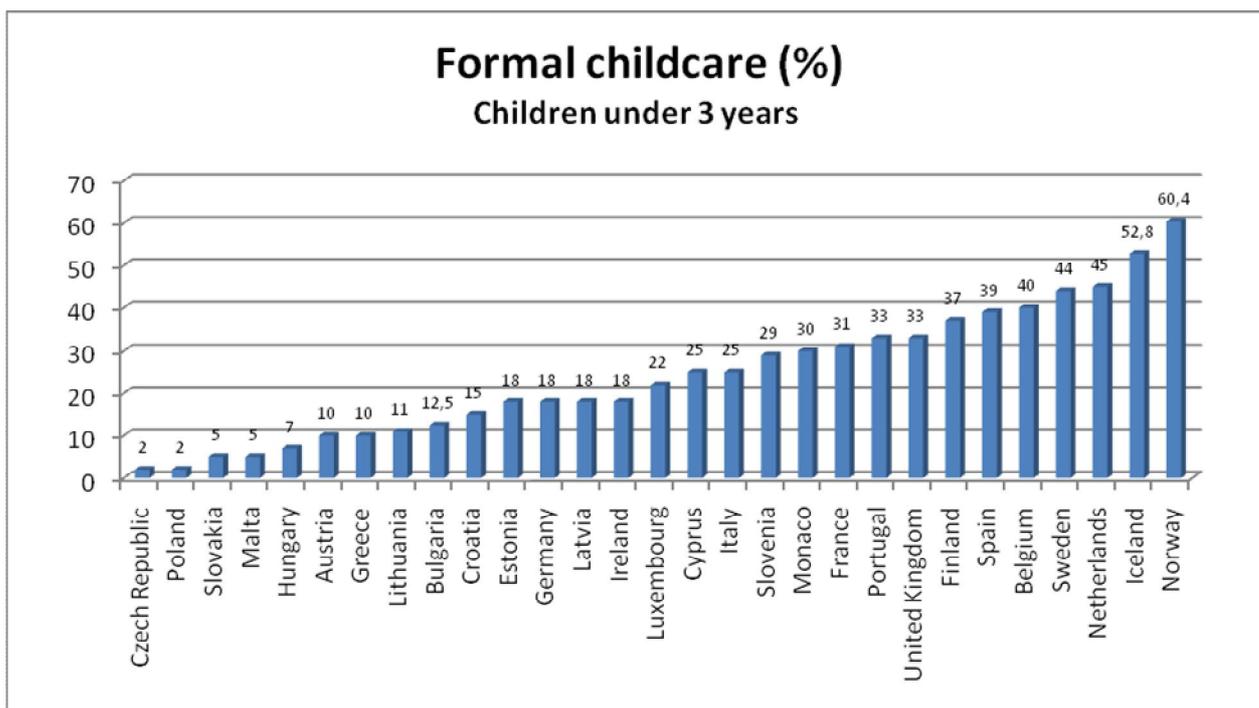
Coverage rates for Formal childcare

The provision of **Formal childcare**⁵⁹ services is an important aspect of work-family balance and also relates to gender equality, family and work policies. Due to the rising participation of women in paid work who have children, demand for regulated childcare services has been increasing all over Europe⁶⁰. However, there are variations in national strategies regarding the provision of these services, particularly for babies and very young children, due to different perspectives on what is better for the child's well being (staying with the mother as the primary caregiver during the first years or not) and the importance given to promoting young children's mothers' ties to the job market. On the other hand, these variations are also a result of more or less supportive policies for working parents with young children, which are often expressed in childcare leave policies (as described in the previous points) and in the relevant legal frameworks (work flexibility, for instance) in each country. Therefore, all these factors can shape country differences, both related to the type of regulated childcare services available for parents (age group limits for younger children, number of hours provided –part-time or full-time, for instance) and access to these services. The following figures (18) and (19) show the coverage rates for formal childcare services for children under 3 in 29 countries, and for those aged between 3 and compulsory school age in 33 countries (data not available for the remaining countries).

⁵⁹ According to Eurostat: "**Formal childcare** for the age groups up to compulsory school age includes childcare at day-care centres and education at pre-school. Care provided by parents themselves, child minders having direct arrangements with parents as well as childcare by grand-parents, other relatives, friends and neighbours are excluded from the definition formal childcare"(European Commission. Eurostat web page, 2008).

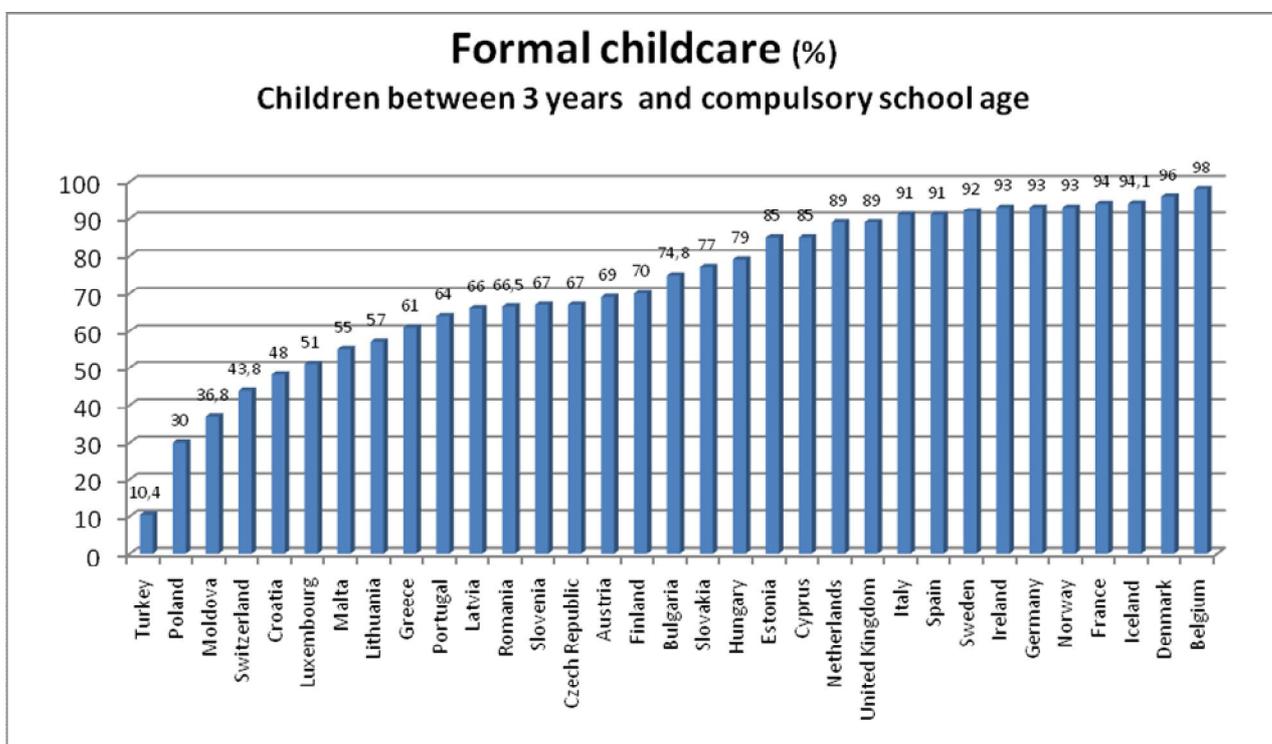
⁶⁰ See in particular the following countries: Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Greece, Hungary, Ireland, Latvia, Luxembourg, Lithuania, Norway, Portugal, Russian Federation, Spain, Sweden, Switzerland and United Kingdom.

Figure 18



Source: Eurostat – EU-SILC 2006, except for Austria, Norway, Iceland, Monaco and Finland, data drawn from the COE Questionnaire on Family Policy

Figure 19



Source: Eurostat – EU-SILC 2006, except for Turkey, Switzerland, Romania, Norway, Bulgaria, Finland and Croatia, provided by national data.

3. Summarized overviews of sections 4, 5 and 6 of the questionnaire

3.1. Section 4: Social Policy and Family Law

Section 4 includes data on several aspects of social policy and family law: on marriage, cohabitation, divorce and parenthood (questions can be seen in Appendix 2). A general examination of the information provided on family and divorce laws gives us a very interesting picture of the values and norms that are expected to guide family relations, and also parental and gender relations within the family. First of all, it is worth mentioning that equal rights and responsibilities for married men and women have been implemented almost everywhere, evidence of the institutionalization of gender equality values within the family. A trend toward the acceptance of family diversity is another point of interest, even though it is not as widespread as the first. However, there are clear signs of it, as demonstrated by the orientation towards treating marriage and cohabitation as equivalent, and in some countries also same-sex partnerships (for instance, in Belgium, Czech Republic, Denmark, Germany, Hungary, Iceland, Netherlands, Switzerland, Slovenia, Spain and the United Kingdom).

The acknowledgement of the emergent diversity of parental relations and ties after divorce, which has been changing post-divorce family relations, is a third interesting pattern that emerges from the information. In fact, one can observe how Denmark has branched out by giving step-parents the right to access the child after divorce, thus recognizing the importance of parental ties between children and step-parents. And, on the other hand, that the regulation of post-divorce parental relations and responsibilities reflects the adoption of gender equality values in parenthood, and is evidence of a new understanding of the rights and needs of the child. A clear sign of this is the growing implementation of “joint custody” after divorce all over Europe (already existing in 24⁶¹ countries as “shared parental responsibility and authority”), either as an option or as the norm. The introduction of “shared parental responsibility and authority” also facilitates the taking up of “shared residence⁶²” with child.

⁶¹ Austria; Bosnia and Herzegovina; Croatia; Cyprus; Denmark; Slovenia (will be introduced with the new family code); Finland; France; Germany; Hungary; Iceland; Italy; Ireland; Latvia; Monaco; Netherlands; Norway; Poland; Portugal; Serbia; Spain; Sweden; Switzerland and United Kingdom.

⁶² Legal provisions on “shared custody” may define the child’s primary residence with just one of the parents (and a period of visit to the other) or allow for “shared residence”. In a small number of countries shared residence is defined and accepted as a legal option, usually meaning that the child will spend an equal or very similar amount of time with each parent, as long as parents can agree and arrange it (France, Ireland, Monaco, Sweden and United Kingdom). In most countries, however, shared residence is not defined, therefore the law leaves it to the parents to decide what kind of arrangements they wish to have (if they choose “shared residence” there is the legal assumption that it is in the ‘child’s best interest’). In this case the amount of time that each parent spends with the child is not necessarily equal, as a primary residence for the child (where the child resides more than halftime) must be established.

3.2 Section 5: Policies for Dealing with Family Stress and Difficulty

This section includes policies for helping families to deal with stress and difficulties. A general overview of the data shows that in almost all countries⁶³ women, children and young people are legally protected against violence and abuse, either outside or within the family. Both civil law and criminal law provide this protection, including specific rules on sexual, emotional and physical abuse within the family; in some countries, for instance, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus Czech Republic, Estonia, France, Greece Norway, Portugal, Serbia and the United Kingdom, these rules also protect other family members living in the household. This legal framework provides both health care and social services for the victims and also criminal law protection (for example, restraining orders, removal of parental rights or imprisonment of the aggressors, violence and abuse considered as criminal acts). In each country welfare social services and legal frameworks have their own particularities but, in general, they all provide financial assistance, shelters, counselling, mediation and therapy centres for women and children, and also foster families or care institutions for children. Some countries also mention emergency victim support helplines (Bulgaria, France, Italy, Luxembourg, Portugal, Romania, and the Russian Federation). Others have counselling programs for aggressors as well (Lithuania, Malta, Romania, and Portugal). In addition to support services for women and children who are victims of violence or abuse, in most countries there are also guidance services for children and young people, and parenting and family guidance and counselling services as well. Lastly, it is important to underline the important role that the NGOs have in complementing (or in providing state financial support to) these services, by creating and running shelters or support centres for victims of violence or abuse, and for families, parents or children and young people needing guidance, in almost all countries.

3.3. Section 6: Policies aimed at strengthening family life and personal development for parents and children

Answers to section 6 of the questionnaire provided a very rich set of information on policies aimed at strengthening family life for parents and children. In fact, the first remark is precisely on the wide range of programs, services, objectives and institutions involved, as described by respondents, thus revealing that this is an increasingly significant issue across the majority of European countries (only Bosnia and Herzegovina stated that it did not have such programs). For a significant number of respondents (Poland, for example) it was difficult to separate parenting programs from regulated care services, as these are seen as being closely related to each other. Only a few countries, on the other hand, provide support beyond the period of family life covering birth and the rearing of small children. In fact, concern over strengthening family life and parenting when children are very young is mentioned by a majority of the countries. Training programs and services are led mainly by health professionals (as in Slovenia or the UK, for instance), even if they are also complemented by programs led by other types of professionals.

⁶³ Denmark, Greece, Monaco, Montenegro, Netherlands, Moldova, Poland and Serbia did not submit complete data on these policies.

Countries like Sweden or Norway, for example, are creating and maintaining more structured programs aimed at improving relationships between parents and their children and within couples in general, and this seems to be an emergent field of intervention across Europe.

A first assessment of the diversity of programs and policy measures mentioned by respondents suggests that future analysis must distinguish between **concerns related to basic skills of parenting**, which has to do with the fight against negligence, abuse and/or violence against children – these are more common and aimed at families with behaviour problems or at risk due to poverty or substance abuse, and the ones targeted at the **enhancement of parental skills and practices** in order to improve inter-generational relations, which are less common and usually aimed at families in general.

It is also important to note that the above-mentioned programs are run at very different levels (from state to local level) and also by very different kinds of institutions (public, private, religious, NGOs) thus resulting in a wide range of modalities and beneficiaries.

It was also interesting to note that the degree of pro-activity demanded from citizens, implicit in the definition of these policies, varies considerably. In the majority of countries parenting-related concerns are concentrated on the increase of services offered to families at their request, thus on a voluntary basis, while others find it important to bring in either educational or health professionals in order to train them specifically to work on these issues with families, or to work with families directly through group or individual counselling, helplines, etc. In fact, compulsory enrolment in such activities is always limited to individuals with serious legal problems related to violence towards women and/or children.

4. Final comments

Key trends and findings:

1. Families and policies for families are important in all member countries examined. Across the member countries there is evidence that the role of family policy in relation to both material, legal and emotional protection is at, or near, the centre of political debate.
2. Although family policies are contentious, and it is difficult to delineate consistent or common trends, there are some emerging similarities.
 - First, the legitimacy of certain objectives of family policy: financial support for families, in particular for parents with young children; the reconciliation of work and family life; and the protection of parenthood and family life as well as support for individual members within families (women, children, fathers). Above all there is a widespread concern with the relationship between work and family life.
 - Secondly, financial support for families through the combination of fiscal and transfer arrangements continues to be one of the key ways in which national policies seek to impact on families. Across the member countries cash benefits for families with children are more often universal (for all residents) than category dependent. Moreover, almost all countries have financial support for specific types of families and earnings compensation for parents who miss work to care for young children. By contrast, fewer countries provide earnings compensation for persons caring for dependent adults/elderly persons.
 - Third, policies for the reconciliation of work and family life underline the importance of well-paid leave for a period of at least 3 months after the birth of the child, with a significant number of countries moving towards six to twelve months of postnatal well-paid leave, as well as the establishment of optional longer periods of leave (not always well paid). Another general trend that may be highlighted in this area of policy is the building up of services to support dual-earner couples with children and the furthering of gender equality in work/life balance. However, the development of “fathers only paid leave” (where the father is ‘on his own’ caring for a child below age 1) does not seem to be a general trend.
3. Cross national analysis of policies to reconcile work and family life shows that the changing nature of work/family policy is at present linked to some important tensions and dilemmas.
 - First, the tension between support for maternal employment versus support for mothers to stay at home for long periods to care for very young children.
 - Second, the tension between policy emphasizing one predominant pattern of reconciliation (for example, well-paid leave for one year after the birth of the child and state-supported services from then on) and policy emphasizing the idea of ‘choice’ between diverse forms of conciliation and leave options (short periods of

well-paid leave, well-paid leave combined with a longer period of low or unpaid leave, flexibility in the use of leave, etc.).

- Third, the tension between building up crèches for very young children and keeping them in the care of the family during this period.
- Fourth, the tension between considering leave after birth basically as a maternal entitlement or as a parental entitlement. In some countries (for instance, Norway, Sweden, Iceland, Portugal) the term used in law to refer to leave after birth is a generic term (parental leave/birth leave) implying that leave after birth is a parental entitlement (after the obligatory period of a few weeks' maternity leave). In other countries (Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Serbia) we find an opposite trend: one year of well paid leave after birth is essentially for mothers.
- Fifth, the dilemma of how to encourage fathers to take leave. The evidence points towards the importance of combining paternity leave for fathers, taken when mothers are also on leave, and well-paid 'fathers only leave' to encourage men to spend time alone with the child.

Appendix 1 - National correspondents coordinating the reply to the Council of Europe family policy questionnaire

Austria

Mag. Birgit Fuchs, M.B.L. coordinated the data provided by experts in different units of the Department for Family and Youth Affairs of the Federal Ministry of Economy, Family and Youth, the Federal Chancellery, the Federal Ministries of Health, of Justice, of Education, Arts and Culture, of Labour, Social Affairs and Consumer Protection, as well as the Austrian Institute for Family Studies.

Email: Birgit.Fuchs@bmwfj.gv.at

Dep. II/7 International Youth and Family Policy Federal Ministry of Economy, Family and Youth

Azerbaijan

No information

Belgium

Ms Ria Schoofs (Coord.)

Attachée

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

Division des affaires internationales

Bosnia & Herzegovina

Ms Sanela Foco

Senior Expert Associate

Section for Social Protection and Pensions of the Department for Labour, Employment, Social Protection and Pensions within the Ministry of Civil Affairs of BiH

Bulgaria

Ms Zlatina Shperova

Chief Expert

Email: zlatina@mlsp.government.bg

"Demographic and Family Policy and Equal Opportunities" Directorate Ministry of Labour and Social Policy

Croatia

Ms Jasminka Brstilo

Senior Expert Adviser,

Division for Children, Department for Children and Youth, Ministry of Family, Veterans' Affairs and Intergenerational Solidarity

Email: jasminka.brstilo@mobms.hr

Ms Ivana Dobrotić, Faculty of Law at the University of Zagreb

Ministry of Family, Veterans' Affairs and Intergenerational Solidarity

Ministry of Health and Social Welfare
Ministry of Science, Education and Sports
Ministry of Economy, Labour and Entrepreneurship
Ministry of Finance – Tax Administration Office
Croatian Institute for Health Insurance
Croatian Institute for Pension Insurance

Cyprus

Ms Toula Kouloumou

Social Welfare Services, Ministry of Labour and Social Insurance
Contributions from various Ministries (Education and Culture; Health; Justice and Public Order; Finance) as well as other Departments and Services under the Ministry of Labour and Social Insurance (Department of Labour; Department of Labour Relations; Social Insurance Services) and non-governmental organizations, e.g. the Cyprus Family Planning Association.

Czech Republic

Ms Katerina Cadyova

Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic - Family Policy Unit

Email: Katerina.Cadyova@mpsv.cz

Denmark

No information

Estonia

Ms Eha Lannes

Adviser

Social Welfare Department, Ministry of Social Affairs

Ms Mari Kalkun

Head of Family Policy, Ministry of Social Affairs

Finland

Ms Tarja Kahiluoto (Coord.)

Ministry of Social Affairs and Health

Email: tarja.kahiluoto@stm.fi

Experts in different fields within the Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Justice and Ministry of Employment and the Economy

France

Ms Sylvia Jacob

Chargée de mission

Délégation interministérielle à la Famille

Germany

Mr Jörg Nobbe
Division 215
European Affairs, International Family Policy
Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth
Email: joerg.nobbe@bmfsfj.bund.de

Greece

No information

Hungary

Ms Nikoletta Szabó
Ms Szabó Nikoletta
Családi és Szociális Szolgáltatások Főosztálya
Szociális és Munkaügyi Minisztérium

Iceland

Ms Lára Björnsdóttir
Department of Welfare, Ministry of Social Affairs and Social Security

Ireland

Ms Monica Kelly
Family Affairs Unit, Department of Social and Family Affairs
Email: Monica.Kelly@welfare.ie

Italy

Ms Giorgia Dessi
Dipartimento per le politiche della famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Latvia

Ministry of Welfare of the Republic of Latvia; Senior Desk Officer of the Division of Policy Coordination of the Department of Children and Family Affairs of the Ministry for Children and Family Affairs of the Republic of Latvia

Ms Aleksandra Viskanta

E-mail: Aleksandra.Viskanta@bm.gov.lv

Head of the Division of Allowances of the Department of Social Insurance of the Ministry of Welfare of the Republic of Latvia

Director of the Department of Labour of the Ministry of Welfare of the Republic of Latvia

Director of the Department of General Education of the Ministry of Education and Science of the Republic of Latvia

Director of the Department of Social Services and Social Assistance of the Ministry of Welfare of the Republic of Latvia

Head of the Division of International Cooperation of the Department of Children and Family Affairs of the Ministry for Children and Family Affairs of the Republic of Latvia

Senior Desk Officer of the Division of Policy Coordination of the Department of Children and Family Affairs of the Ministry for Children and Family Affairs of the Republic of Latvia

Lithuania

Ms Kristina Vysniauskaite-Radinskiene
Chief Specialist
Ministry of Social Security and Labour of Lithuania
Email: KVysniauskaite@socmin.lt

Luxembourg

Mr Michel Neyens
Conseiller de Direction 1^{ère} classe
Ministère de la Famille et de l'Intégration
Email: Michel.neyen@secu.lu

Malta

Ms Yvonne Mallia (Operations Director, Appogg Agency – within the Foundation for Social Welfare Services)
Email: yvonne.mallia@gov.mt
Ms Ruth Sciberras (service manager – Executive Secretary, Foundation for Social Welfare Services)
Email: ruth-rose.sciberras@gov.mt

Moldova

Ms Paulina Tudos
Email: paulinatudos@yahoo.com
Ministry of Social Protection, Family and Child in collaboration with ministries and other authorities of central and local administration

Monaco

Ms Virginie Cotta
Secrétaire Général du Département des Affaires Sociales et de la Santé
(données recueillies auprès de différents services du Gouvernement)

Montenegro

Ms Dženana Šcekic
Senior adviser
Ministry of Health, Labour and Social Welfare
Email: dzenana.scekic@gov.me

Norway

Mr Bjørn Bredesen
Deputy Director General
Ministry of Children and Family Affairs
Email: bjorn.bredesen@bld.dep.no

Poland

Ms Ewa Rastenska

Department of Economic Analyses and Forecasting, Ministry of Labour and Social Policy

Email: Ewa.Rastenska@mpips.gov.pl

Portugal

Karin Wall (Coord.)

Senior Researcher

Institute of Social Sciences, University of Lisbon

Email: karin.wall@ics.ul.pt

Data checked and revised by the Secretary of State responsible for family affairs, Ministry of Work and Social Solidarity (Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação, Ministério do Trabalho e da Solidariedade social)

Romania

Ms State Secretary Theodora Bertzi (Coord.)

Ms Alina Marinoiu

Consilier superior

Directia strategii, programe de incluziune sociala

Ministerul Muncii, Familiei si Egalitatii de Sanse

Russian Federation

No information

Serbia

Ms Emila Spasojevic

Ministry of Labour and Social Policy

Email: emila.spasojevic@minrzs.gov.rs

Slovakia

No information

Slovenia

No information

Spain

Ms Carmen Serrano Zanón

Subdirección General de Familias

Dirección General de la Familias y la Infancia

Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

Email: carmen.serrano@mepsyd.es

Sweden

Ms Jessica Löfvenholm (Coord.)

Ministry of Health and Social Affairs, Social Insurance Division

Email: jessicalofvenholm@social.ministry.se

Experts in different fields/subjects within The Government Offices; i.e. Ministry of Health and Social Affairs, Ministry of Justice, Ministry of Labour, and Ministry of Education. The Social Insurance Division, within the Ministry of Health and Social Affairs, have had the responsibility of coordinating this work.

Switzerland

Ms Claudina Mascetta

Suppléante du chef de secteur

Département fédéral de l'intérieur DFI, Office fédéral des assurances sociales OFAS, Affaires internationales/Secteur Organisations internationales

Email: claudina.mascetta@bsv.admin.ch

Senior officials from: Office fédéral de la statistique, Secrétaire d'Etat à l'économie, Office fédéral de la justice, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes et Office fédéral des assurances sociales

The Netherlands

Mr Jan van der Burg (Coord.)

Ministry for Youth and Families

The Netherlands Youth Institute

Turkey

Ms Rahmet USLU

Assistant Expert

Office of the Prime Minister

Directorate General of Family and Social Research

Email: ruslu@atile.gov.tr

Ukraine

No information

United Kingdom

Ms Clem Henricson

Director of Research and Policy/Deputy Chief Executive

Family and Parenting Institute

Email: Henricson@familyandparenting.org

Appendix 2 - Structure of the questionnaire

SOCIAL POLICY FOR FAMILIES AND CHILDREN

QUESTIONNAIRE

The aim of this questionnaire is to carry out a multi-country exploration of policies for families and children in Europe today.

The term family policy is used here to describe what governments do for families, in particular those public policies designed to affect the situation of families with children. It includes laws, regulations, cash benefits, and programmes more or less deliberately designed to achieve specific objectives for individuals in their family roles or for the family unit as a whole. The questionnaire is organized in sections corresponding to these different areas of family policy (see structure below).

When reporting on legislation, benefits or programmes please provide data for 2007 or refer to the most recent information available.

STRUCTURE OF THE QUESTIONNAIRE

The questionnaire is divided into six sections (+ a table with global data), as follows:

- **Global data on demographic trends and general economic situation**

- 1. Family policy: institutional framework and objectives**
- 2. Government financial policies towards families**
- 3. Reconciliation of work and family life**
- 4. Family law on marriage, divorce and parenthood**
- 5. Policies for dealing with family stress and difficulty**
- 6. Policies aimed at strengthening family life and personal development for parents and children.**

GLOBAL DATA ON DEMOGRAPHIC TRENDS AND GENERAL ECONOMIC SITUATION

	Year	Data
Population		
Total Fertility Rate		
Marriage Rate		
Average age of mothers at first birth		
Divorce Rate		
% Births Outside Marriage		
% Couples with Children (dependent)		
% Lone Parents		
GDP per capita		
Expenditure Family/Child Allowances as % of GDP		
Female economic activity rate (% ages 15 and older)		
As % male rate		
Employment rate		
Men		
Women		
Unemployment rate		
Men		
Women		
% of employed working part time		
Men		
Women		
Employment gender gap (full-time equivalent)		
Employment rate (20-49 with children under 12)		
Mothers		
Total		
Part-time		
Fathers		
Total		
Part-time		
Gender-related Development Index		
Gender Empowerment Measure		
Access to regulated care services (%)		
Children under 3 years		
Children 3-5 years (inclusive)		
Elderly pop. (+ 65 years) in institutions		

1. FAMILY POLICY: INSTITUTIONAL FRAMEWORK AND OBJECTIVES

1.1 The institutional framework for family policies

- i) Please describe the current institutional framework for family policy. Is there a single Ministry, Government Department or Minister responsible for family policy? What are the names/main functions of the governmental bodies responsible for family policy?
- ii) What is the relationship between family policy and other policies (gender policy, social policy, employment policy, etc.)? If there are many ministries involved which one has the main responsibility/coordinating body? Is there a crosscutting/interdepartmental body?
- iii) What is the relationship between government and non-governmental organizations in the formulation and implementation of family policies?
- iv) In 2008 and 2009 are there any plans for changes in the institutional framework for family policies? Have there been major changes?

1.2 Main objectives and policy drivers

- i) Please describe the main objectives of family policy in your country at present. Which objectives are highest on the agenda? Which goals are set out explicitly in governmental programmes?
- ii) What would you say are the main concerns and policy drivers underlying these objectives (drop in fertility, achieving gender equality, improving child development...)?
- iii) Is the issue of reconciliation of work and family life high on the policy agenda? What are the main policy goals?
- iv) Have there been major shifts in the profile of family policy over the last decade? Which issues have been in debate and what is the position of the different political parties?

2.1 Family/child allowances

- i) Please describe the current system of child allowances (either income related or categorical/universal), specifying beneficiaries, conditions of entitlement and amounts. Please indicate the existence of other allowances for families (such as birth grant, wedding grant...) specifying beneficiaries, conditions of entitlement and amounts.
- ii) Please give us some idea of their impact on family income.

- iii) Have family benefits declined in real value over the last decade (and/or in popular support)? Please indicate any major changes in the system of child allowances which have taken place over the last few years (specifying changes in beneficiaries, conditions of entitlement and amounts).
- iv) Has there been any public debate concerning family/child allowances over the last few years and in 2006/7 in particular? What were the terms of this debate and who were the actors involved?

2.2 Fiscal Policies (taxation)

- i) Please indicate existing tax deductions, tax allowances and tax benefits for children, other dependent persons and spouses/cohabiting partners. Specify whether these relate to:
 - children (of what ages) or other adults
 - family (household) composition, for example, one-parent families (or other groups)
 - all dependants
 - only certain categories (for example, students, disabled people, etc.)
- ii) Please indicate any major changes which have taken place, over the last few years in tax deductions, tax benefits or tax allowances for children, other dependent persons and spouses/cohabiting partners. Please give an indication of the significance of these changes. Please outline the policy rationale for any changes and the reaction of key groups.

2.3 Other benefits affecting families and children

- i) Please describe the following current social security benefit arrangements (including both social insurance and social assistance benefits) and indicate how they are related to children or to marital status/household status of the beneficiaries:
 - special benefits for specific types of families (lone parents, adolescent mothers, pregnant mothers out of the labour force, families with disabled children, unemployed families, families in poverty, families caring for dependent elderly people)

3. RECONCILIATION OF WORK AND FAMILY LIFE

3.1 Protection of mothers in the workplace

- i) Please describe the existing system of protection of mothers in the workplace, in particular protection against dismissal before/after giving birth, reasons for prohibitions on employment, exemption from night work and from working extra hours.
- ii) Are there any new plans for the protection of mothers in the workplace?

3.2 Flexible working/part-time working/reduction in working hours

- i) Is there a national policy on flexible working and on part-time working? What are the views of employer's organizations, trade unions and women's movement?
- ii) Are there any plans in this field?
- iii) Please provide any available evidence concerning the impact of these changes on gender equality.

3.3 Leave arrangements/time off for parents

- i) Please describe the current leave arrangements to support parents in your country:
 - Maternity Leave
 - a) Length of leave and payment
 - b) Flexibility in use
 - c) Eligibility
 - d) Variation in leave due to child or family reasons (e.g. multiple or premature births; poor health or disability of child or mother; lone parent); or delegation of leave to person other than the mother
 - Paternity Leave
 - a) Length of leave and payment
 - b) Flexibility in use
 - c) Eligibility
 - d) Variation in leave due to child or family reasons (e.g. multiple or premature births; poor health or disability of child or mother; lone parent); or delegation of leave to person other than the mother
 - Parental leave
 - a) Length of leave and payment
 - b) Flexibility in use
 - c) Eligibility
 - d) Variation in leave due to child or family reasons (e.g. multiple or premature births; poor health or disability of child or mother; lone parent); or delegation of leave to person other than the mother
 - e) Additional note (e.g. if leave payments are often supplemented by collective agreements; employer exclusions or rights to postpone)

- Other leave arrangements/time off
 - a) Childcare leave or career breaks
 - b) Adoption leave and payment
 - c) Time off for the care of dependents (please specify age) who are ill
 - d) Flexible working/reduction in working hours
 - e) Time off to go to children's schools
 - f) Other
- ii) Please describe the current leave arrangements/time off for people caring for elderly/disabled or other adult dependent persons (length of leave and payment; flexibility in use; eligibility)
- iii) Are there any new plans for leave policy and other related developments (including proposals currently under discussion)?
- iv) Please provide recent estimates of the take up of the different types of leave (maternity leave, paternity leave, parental leave)

3.4 Service provision

- i) Please describe existing regulated paid **child care services** (crèches, nurseries, out of school care for primary school children) in your country, indicating for different age groups (0-3 years, 3-6 years, 6-10):
 - Main types of providers (private profit making, private non profit, public)
 - Typical service provision and number of hours provided
 - Any recent changes in policy or provision affecting each form
- ii) Please describe the timetables for children in primary school. Are there any plans to alter these timetables?
- iii) Do you have information on existing informal child care systems (for example, grandparents, neighbours, friends, immigrant women, etc.)? Are there any new plans for informal child care systems?
- iv) Please describe the different types of formal or paid care provisions for **elderly/other adult dependent persons** in your country, specifying main types of providers (private profit, non profit, etc), typical service provision, number of hours provided, any recent changes in provision.

3.5 Any other measures geared at reconciling family and work roles

4 FAMILY LAW ON MARRIAGE, DIVORCE AND PARENTHOOD

4.1 Marriage and cohabitation

- i) Please describe existing laws on marriage (hetero/same sex marriage, age at which it is possible to be married, rules regarding parental consent, rights and duties of marriage)
- ii) Please describe existing laws on cohabitation (emphasizing similarities and differences with the rights of married couples and any recent on trends in cohabitation).

4.2 Divorce and parenthood

- i) **Divorce laws.** Please describe existing laws on divorce and legal separation (divorce by mutual consent/fault-based, process of divorce, alimony and maintenance).
- ii) **Custody of children and child support/maintenance.** Please describe how legislation deals with the custody of children.
 - Is shared custody of children becoming more common? Any information on how it is put into effect?
 - Child support/maintenance. The high level of divorce and separation in many member states results in large numbers of children who may be entitled to maintenance from the non-resident parent. Please describe the current arrangements.
 - Have there been any major developments or legislative initiatives in this area?
 - What special measures have been taken by authorities in order to secure payments due to children? If so, please give details.
- iii) **Mediation.** Please describe the core elements of the legislation dealing with mediation or conciliation during the course of divorce or separation. What services exist in your country for mediation. Where possible, please provide data on the numbers of people using such services, the costs involved and any research evidence on their impact.

4.3 Parental status/children status

- i) Do you have any new plans for parental status, in particular the rights of step fathers and the rights of fathers concerning children born outside marriage?
- ii) Do you have any new plans for the legislation affecting the relative legal status of children born in and outside marriage?

4.4 Rights of children

- i) Any new provisions indicating the growing tendency to regard children as persons in their own right?
- ii) Do children have the right to appeal to a mediator in order to defend their rights?
- iii) Any legal developments allowing young children (that is those under the age of legal independence) to go to court to challenge parental decisions on issues such as residence or education (e.g., the so-called right to “divorce your parents”)?
- iv) Any other provisions concerning the rights of children, such as in the educational system?

5. POLICIES FOR DEALING WITH FAMILY STRESS AND DIFFICULTY

5.1 Violence in the family

In many countries violence in the family, especially towards women and children, has become a matter of public concern, resulting in changes in law, practice and service provision.

- i) Describe the current legal and policy framework (if one exists) for dealing with this problem in your country. Make, if appropriate, distinctions between provisions for spouses (normally women), children, parents/grandparents, or any other persons.
- ii) Please describe the current legal and policy framework regarding the corporal punishment of children.

5.2 Services helping family members to deal with problems

- i) Are there any services, such as counselling services, to help family members deal with problems? Please specify who the main providers are.

5.3 Removing parental authority

In dealing with child protection, public authorities in many countries have powers to take over authority and responsibility for children from their parents.

- i) Please describe the current legislative situation in your country giving such powers to the authorities and the rights to appeal.
- ii) Any recent changes in these provisions?

6. POLICIES AIMED AT STRENGTHENING FAMILY LIFE AND PERSONAL DEVELOPMENT FOR PARENTS AND CHILDREN

Parental education and support for parenting

- i) Please indicate if there are any policies in your country to support parents in their upbringing tasks (parenting programmes/parental counselling/training sessions in order to support working parents etc.)? Is there any debate on this issue?

- ii) Please provide the following information on these programmes:
 - Since when do they exist
 - Who are the main providers and beneficiaries (main target groups)
 - Types of services provided

- iii) Is there any obligation to attend parenting programmes in cases of vulnerability (e. g. abused children, domestic violence, adolescent pregnant women, parents serving prison sentences, etc.)?

References

Council of Europe (2004), Recent Demographic trends in Europe, Strasbourg

European Commission. Eurostat web page. (2008). News Release: Childcare in the EU in 2006. A quarter of children aged less than three in formal childcare. April, 2009, from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1089,47613132&_dad=portal&_schema=PORTAL&mo=containsall&ms=formal+childcare&saa=&p_action=SUBMIT&l=pt&co=equal&ci=,&po=equal&pi=,&an=product_type&ao=containsall&av=ITY_&as=0&ad=text&na=1

Petrášová, A. (2007), Social Protection in the European Union, Statistics in Focus - Population and Social Conditions, 99/2007

Family Policies:

Developments and Dynamics in a number of
Council of Europe Member States

Fred Deven

Department of Well-Being, Public Health and Family, Kenniscentrum WVG,
Brussels, Belgium

June 2009

Introduction

In the framework of the Council of Europe Committee of Experts on Social Policy for Families and Children (CS-SPFC), a decision was taken to collect basic information about the family policy of the Council of Europe member states. The objective of this report is to complement the quantitative information with in-depth qualitative analysis. Using a concrete approach, a limited number of states were selected, in order to analyse the impact of context, major structural changes, relevant stakeholders and actors, on the developments and dynamics of family policies. This is supposed to add to the information provided in the Comparative Analysis Report prepared by Karin Wall and to build on the development of policy relevant knowledge. This understanding is crucial in the design of future family policy.

Based on several considerations, some member states were chosen to reflect different types of family policy regimes as defined by existing typologies. The geographical distribution in Europe was another determining factor. Various country characteristics such as size and state structure were additionally taken into account. Notwithstanding the availability of experts, resource persons and publications.

This report is divided in to three chapters: The main findings of relevant comparative and conceptual work will be considered first, in order to provide guidance for a more qualitative study of selected countries. The result of this theoretical work, will then serve as inspiration and guidance to analyse policy developments and dynamics in the Council of Europe member states in chapter II. Chapter III provides some tentative conclusions.

1. Main findings of comparative conceptual work

Various scholars have attempted to classify national family policies, mainly for countries in Europe. Underlying these attempts is, of course, the assumptions that sufficiently clear similarities and differences exist, which form distinguishable subgroups or clusters of countries. Initially, such clustering was suggested as a continuum, whereby family policies were considered to be: explicit or implicit; harmonized or un-coordinated; episodic or comprehensive.

However, Gauthier (2002) argued that different components of family policies did not necessarily form an integrated issue, if judged in terms of the nature, direction and timing of reform.

Similarly, Daly & Clavero (2002), building upon earlier work, which focused on the family-state relationship, viewed it as having at least two dimensions: control and support. This suggests a series of family-state relationship models, varying across state policies and ranging from highly controlling and proactive on the one hand, to those which are highly reactive on the other. At this point, it is worth considering the enforcement of family responsibilities in certain domains, the manipulation of incentives in order to create specific family forms and behaviours and the use of constraining assumptions which limit the boundaries of family variation, while at the same time, supporting traditional family roles and responding to the arising needs and demands of families.

A number of models emphasise duties and obligations for families. This implies monitoring, sanctions and rewards. In other models, the state works with existing patterns to support families and respond to their needs. Here, interventions tend to be limited to situations where families are at risk, or in trouble. Therefore, the clarification of similarities and differences among countries can only be made in terms of the generosity and the degree of diversity of family support.

Bahle (2008) who defines family policy as the *"institutionalized pattern of public policy-makers' actions on the family"*, builds on the concept of 'families of nations' in Europe. This refers to groups of nations, which share central policy characteristics that were formed in a specific historical-cultural context. Starting with the 'old' EU member states, he develops a conceptual map of family policy classifications in Europe, constructed around two dimensions: family forms and state-church relationships. Adding the new Eastern EU member states to this analysis, he argues that existing patterns were profoundly changed by Communism. Bahle labels the Eastern European family policy model of that time as the 'Working family' model, because family policies were deeply based on the working couple family (similar to Scandinavian countries, although not based on similar individual rights and universalistic principles). However, once the connection between social protection and the workplace disappeared, the context for family policy in the Eastern European transition countries experienced a dramatic change. In conclusion, Bahle states that, in terms of family policy, Eastern EU European countries found their place amidst older member states.

*"Most of them joined the Central European subsidiarity model. At the same time, however, this model is changing. All over Europe, except in the South, family policy seems to be moving closer to the Scandinavian model. (...) Family policies have gained prominence in the political process, foremost with respect to the electorate, but also within pressure groups"*ⁱ

Finally, we turn to the framework and analysis by Hantrais (2004) who documents the family-state relationship in 25 EU countries. Her conceptualization combines its criteria in a flexible way and documents the four clusters and their subgroups by a variety of data, methods and perspectives. It aims to capture:

*"the complexity of the policy process as a form of social interaction between policy actors with different agendas and interests that change over time, as they react to a variety of socio-economic and cultural pressures, family and household events"*ⁱⁱ

Hantrais identifies four major clusters of EU countries that share similar features. The subgroups in each cluster reflect differences in funding mechanisms, vehicles for delivery, target population, and the overall impact of policy on family life. She particularly considers shared characteristics within each cluster, in terms of the design and structure of their family policies, level of commitment of state support for family life, a similar degree of legitimacy, and a more or less coordinated approach to the involvement of political, economic and civil society actors in the policy process.ⁱⁱⁱ

Thus, to attempt to fit all countries, including those outside the EU, into such a framework, would require the analysis and comparisons of the different countries situations during that period; as well as monitoring whether Council of Europe member states in 2009 still fit into the

same cluster or type of family policy that they were grouped in, at the start of the 21st century. For example, a number of indicators point to substantial developments and shifts in family policy-making within some Member states such as Germany. Providing such analysis in a comprehensive way, goes well beyond the possibilities of this project work, although much benefit was taken from the contributions prepared for the September 2008 Council of Europe Technical Family Policy Seminar.^{iv}

In view of the large number of European countries included in Hantrais' analysis, and the policy relevance of the kind of characteristics considered (see above), it was agreed that this framework would be applied as the main source of inspiration to guide the selection of member states in the present report.

2. Country case studies

Comparative family policy studies note that, when searching for similarities and variations, the '*small-n design*' sharpens the view for historical developments, which have shaped a country's family system and policy in specific ways. Moreover, it aims to "*supplement analyses of institutional regulations and social benefits by studies on how systems actually work, are perceived, and 'used' by individuals and how policies and individual strategies interact in various social contexts*".^v

Family policies neither operate in a void, nor develop in a social vacuum. This explains why the country case studies presented below do not limit themselves to the present-day policies, but rather take into account the context of historical, socio economic and cultural factors of the actual family policy applied in a specific member state.

This section of the report analyses family policies in terms of a number of developments and dynamics. Some relate to the impact of major macro structural changes on family policy and how this raised daunting challenges for the political class. Others relate to important shifts such as the involvement of a growing number of objectives as well as of actors, which made the family policy process more complex and challenging. Finally, we turn to a number of dilemmas that many public authorities need to resolve. Examples from a number of Council of Europe member states have been included to illustrate this.

To document such developments and dynamics, countries have been chosen to represent different clusters of the framework referred to above linking the family – policy relationship.^{vi}

2.1. Managing major structural changes

We begin by considering member states that experienced major shifts in their family policy during the previous decades. Examples of this can be found with the transition from Communism (early 1990s) in many Central and Eastern European countries.^{vii} Also countries like Portugal, Germany and the Russian Federation experienced major shifts of governments or political regimes.

Portugal has been characterized by two contrasting economic, social and political contexts: before and after the 1974 revolution. This event represents a major turning point in family

policy. Radical changes took place within the political-juridical framework governing families and women's rights (e.g. marriage, divorce, maternity leave). The new Portuguese Constitution (1976) recognized the state's obligations to impose equality in all domains, to develop a public network of childcare services, to inform on family planning, and to provide other types of support for families with children. It is felt that the mere 'shame' of the explicit interference in private lives of families during decades of dictatorship gave the political class ample leverage to introduce the principles of gender equality as a natural part of the democratization process (Wall, 2008; Wall & Escobedo, 2009).

The family policy developments of Germany certainly provide an interesting case on this dimension. For most of the 20th century, the German welfare system (at least in West-Germany) was an almost archetypical male breadwinner model with a strong homecare logic that encouraged and supported long absences by mothers from the labour market. During the last two decades, Germany witnessed two sweeping changes. First, in 1989 at the time of the reunification, there was a need to merge, if possible integrate, two very different views (cf. FRG and GDR)^{viii} on family life, gender issues and family policy. In short, the outspoken preference for cash-for-care benefits in West-Germany versus the expansion of public childcare services that underpins a work-centred approach in East-Germany.

At the end of the 20th century there was a paradigmatic shift in Germany's family policy in a very short period of time. To understand why and how Germany moved away so clearly from its traditional family policy paths at the turn of the 21st century, some scholars point to the following underlying issues as the main driving forces (e.g. Erler, 2005, 2009; Fagnani & Math, 2008). The German unification worked as an important trigger. This was reinforced by the growing concern about Germany's very low fertility rate and the related issue of population ageing. Also, the European Union induced process of Mutual Policy Learning (cf. the OMC) and the EU Directive on Parental Leave (1996) stimulated German policy makers to turn more to some of their EU neighbours for possible policy solutions (especially the Swedish parental leave system and the extensive French system of childcare services). The German federal government has aimed to develop and implement a sustainable family policy in a consequent manner since 2005. It created a set of measures 'in cash' and 'in kind' to support families financially, through infrastructure, and in time management. These measures were supplemented by an outcome-oriented governance to monitor their effectiveness.

The profound social and economic changes in the Russian Federation during the 1990s also had an impact on family policies. In the years following the perestroika, the demographic trends threatened the basis of existing Soviet social policies. The development of industrialism disrupted the incentives to childbearing and the maintenance of family relations. Also, the strict employment regulations and a socialist discourse of gender equality did not foster a rapid shift in attitudes towards family life and gender roles in Russia during the post-Soviet period. Some of the non-egalitarian features continued to exist.

In 1994, when major restructuring was occurring in the social and economic sphere of Soviet Russia, the proportion of 'dual-earner' and female led families was even higher than in Sweden. Despite this, there was still strong support for traditional gender roles. A policy of privatisation together with the economic problems accompanying transition, worked to disintegrate the welfare mechanisms of the command economy. Under such conditions,

Russian family policy was subjected to a considerable reformulation of the 'official' gender contract. New ways were sought to implement family policy due to scarce financial means and the break with ideological concerns. The structure of benefits and services for families with young children established during the 1990s to help their financial difficulties, nevertheless kept women in employment and facilitated childcare (e.g. Kravchenko, 2008a, 2008c).

It is important to note that the traditionalism seen in relation to the distribution of private versus public responsibilities of women and men did not break away all the sudden. However, by the early 2000s a turn towards more egalitarian values is noted. The Russian gender contract at all levels has not been as overwhelming as expected at the start of the transformation processes. It may have become more traditional again.^{ix}

There is evidence that the economic transition induced changes and even major shifts in family policy of many members' states in Central and Eastern Europe.^x In the early 1990s most of them were hit by its impact on their family policies. As a token, it has been observed that in spite of revived economic growth in the 2nd half of the 1990s in most of transition countries, by the start of the 21st century, almost half had surpassed their GDP levels of 1989 (UNICEF, 2001). Clear shifts in demographic behaviour were observed during the 1990s. In many of these countries, birth rates were already characterised by a long-term decrease (cf. except for Hungary), but in some of them a sudden relatively high decrease can be related to the Transition.

It has been noted that not all those countries have suffered lowered entitlements to family benefits, at least not to the same degree. They all share a considerable decrease in national GDPs, high unemployment rates and the resulting lowering of living standards. Beyond every doubt, the political transition created a generally unfavourable social environment for most families. Here we look at the ways in which policy makers in those countries responded to a shortage of resources for financing family policy measures and note that most governments cut social expenditure to limit severe budget deficits. Among the strategies that many of these member states applied during the 1990s were:

- An introduction of benefit targeting to replace universal family benefits. There was a move from universal child benefits (horizontal redistribution) towards target-specific benefit allocation, or income-tested benefits (stressing vertical redistribution e.g. developments in Bulgaria, Poland, Russia). This probably reflected the pressure on government budgets and the need to reform their social protection systems, as well as the growing concern to tackle increased poverty levels;
- A more subtle strategy of reducing benefits by omitting the indexation of cash social benefits. Following particularly high levels of inflation, there was a gradual erosion of the purchasing power or real value of child benefits;
- A lowering or extending of the duration of entitlements e.g. parental leave (unpaid) and/or not guaranteeing the return to one's former job (cf. Croatia from 1996 on), and a decrease of the wage compensation (cf. Czech Republic and Hungary) but not in the Slovak Republic (in contrast with the 100% wage compensation during 37 weeks in Slovenia).

- Furthermore, certain benefits or former price subsidies for goods consumed, especially by children and families, were abolished. Some countries instead, introduced a compensation benefit or imposed an income threshold for entitlement.

At the same time however, other measures or benefits were introduced such as:

- Provisions for large families (see Croatia, Hungary, Slovenia);
- Extending benefit coverage to additional categories of citizens/residents. For example, the entitlement to insurance-based maternity benefit given to non-insured mothers in the former Czechoslovakia, equal entitlement to long paid parental leave as insured mothers provided to non-insured mothers giving birth to their 3rd or subsequent child in Croatia between 1996 and 2001, pregnancy benefit for non-insured studying mothers in Lithuania, the right to parental leave for full-time students in Russia, and parental benefit for all non-insured mothers in Bulgaria;
- Coverage of child benefits, being for a long time part of social insurance, was gradually broadened to families outside formal employment, in response to increasing levels of unemployment which had in fact eroded the coverage (see Hungary in 1990, Estonia in 1992, Poland in 1993, Lithuania in 1994); and
- More flexible modes of certain types of leave arrangements, for example, parental leave in Slovenia or the introduction of additional types of leave (see paternity leave, for example in Latvia which eventually found itself in the process of adhering to regulations required for the EU membership).

Overall, it can be noted that even in times of socio-economic hardship, governments not only trimmed but also introduced, or increased certain benefits. Most prominent among the situations described above, was certainly the need to decrease budget deficits, attempt to raise a birth rate considered too low for future development, and the wish to tackle rising poverty levels among population subgroups (e.g. single mothers).

This clearly expresses the different kind of aims and objectives policy makers try to reach via family policy measures.

In the next section, we address the issue of the impact of various and often conflicting policy objectives on the developments and dynamics of national family policies.

2.2. Multiple objectives and stakeholders

Multiple objectives

Family policy in Sweden has, for quite some time, been explicitly characterised by a combination of various aims and objectives. It is rooted in the early 20th century when social inequality, poor families and the declining birth rate became viewed as socio-political problems. Social reforms were advocated for, to bring about a new society based on social solidarity: a new planned economy and the vision of a people's home ('*folkhemmet*'). From the

early 1970s, Swedish family policy strongly emphasized a dual-earner / dual-carer family model. This additionally aimed to strengthen gender equality by influencing individual preferences and creating a quite coherent social consensus about the equal gender rights in employment and childrearing. The latter became a formal political issue rather than a private family one.

Overall, Swedish family policies gradually developed to meet three major goals of social and family policy: (1) the well-being of children and combating child poverty; (2) gender equality especially through promoting women's economic independence; and (3) good possibilities to reconcile work and family life for mothers and fathers through facilitating men's involvement in childcare and family life.

It would appear that the main social goals are in accordance with prevailing social values and social institutions and were widely accepted by a predominantly homogenous population (Chronholm, 2009). Various social programs co-exist and complement each other (cf. widespread subsidized childcare, generous parental leave, equal employment legislation).

It seems that the basic principles and goals have become so widely accepted that no special interest group or economic downturn can erode them easily. Despite this more long-term continuity, there are still some voiced concerns about the impact of a change of government coalition on entitlements and existing family policy measures (Duvander et al., 2008). Basically, although no major changes may occur following such shifts of office, the latest family policy reform is quite substantial. It considers more the different needs of various families and as such, goes beyond the 'one size fits all' model, which characterized, at least implicitly, the more universal support for Swedish families in previous decades.

Compared to other member states, it can be argued that family policies in France aim to pursue multiple and heterogeneous goals such as encouraging parents (especially mothers) to get and remain involved in paid labour market, tackling social inequality, keeping a high fertility rate, and lowering the levels of child poverty. France remains very successful in terms of its fertility level. There are several policy measures that contribute to this such as the well-established pre-school system ('*école maternelle*')^{xi}, the longstanding system of family allowances and the percentage of female in (full-time) employment (Fagnani, 2007). Another issue distinguishing French family policies from that of other countries could be found in the amount of public expenditure on services for children and parents. In previous decades, various French governments continued to invest in childcare services and leave arrangements, despite budget cuts in other sectors. There seems to be a culture, which generally approves of public expenditure for children and larger families.

In recent years, family policy goals in Portugal have tended to focus on three major objectives: (1) expanding the service provision, (2) economic support for vulnerable families, and (3) the promotion of a higher birth rate. Strong budgetary constraints, falling levels of living and a sharp drop in the fertility rate underpinned the focus on those objectives (Wall, 2008). Two major parties (PS and PSD) having been alternately in power for the last 25 years, built up a fairly strong consensus about the link between conciliation and gender equality policies. The same holds for their vision of the importance of publicly subsidized services to support families. The leave policy model in Portugal is characterized by the endorsement of an early return to work after delivery as an expression of a full-time dual earner model and of gender

equity in employment and in society (Wall & Escobedo, 2009). All this contributed to a substantial continuity regarding these family policy measures.

Early 2007, the Russian Government launched a new national reform to boost low fertility rates and to increase the well being of families with children. The so-called 'maternity capital' aims to facilitate multiple births. From 2010, only mothers will be able to use the new opportunities (buying accommodation, covering educational costs, or increasing savings for one's pension). But overall, the variety of choices available to Russian families remains rather small (Kravchenko, 2008a). This new family policy reform is based on four components: (1) the introduction of municipal vouchers for childcare facilities and preschools, (2) special measures to emphasize the pedagogical aspects of ECEC^{xiii}, (3) an equality bonus to encourage more fathers to take parental leave, and (4) childcare allowance for parents with children. These new developments will provide a new opportunity to monitor the implementation and outcomes of these components in the Russian Federation.

From the late 1990's, the debates over the direction that the German family policy could or should take were heavily dominated by the conundrum of how to encourage young couples to have children and reduce the opportunity costs of childbearing for mothers. Even though (West) German fertility rates have been very low since the 1970s, policy makers only really began to tackle the issue during the late 1990s. Objective demographic pressures are considered as important driving forces behind family policy changes. These are however, insufficient by themselves to understand the timing and direction of such changes. German policy makers started to realize that the main family policy objectives were increasingly out of tune with the socio-economic realities of their country.

The shifts in the family policy aims also developed due to the rising concern, especially among German employers and multinational companies, over the decreasing competitiveness of the German economy. This stimulated the dawn of a discourse that married family policy with economic growth, a higher fertility rate and with more prosperity. The federal Ministry for Family Affairs specifically commissioned (economic) studies to document a different family policy as a win-win situation for better economic prospects ("increasing birth rate through increased female labour employment").

Tackling child poverty has been central to the United Kingdom government's policies on social inclusion. In 1999, the Government declared its historic ambition to end child poverty by 2020 and halve it by 2010. The government's main lever to tackle this is to get more parents into work. It particularly targets lone parents who are the family type at greatest risk of poverty. In the late 1990s when the Blair administration took office they set out quite early some of the Labour government's aspirations across family advice and support, the relationship between work and home, marriage and relationship services, and family problems such as domestic violence and school age pregnancy (see "Supporting Families", 1998). Much of this endeavour to support the upbringing of children has now taken the centre stage in political thinking in the UK (Henricson & Bainham, 2005).

In-work poverty was also addressed. In 1999, a national minimum wage was introduced and has been increased in real terms since. Tax credits have also been an important part of the Labour government's welfare policy: the almost universal Child Tax Credit, and the Working Tax Credit which is an in-work payment to people on low incomes. The British Government has

also given a high priority to parenting in its social exclusion and criminal justice agendas, and clearly considers the promotion of good parenting as a significant tool in fostering social cohesion (Henricson, 2008). The government's approach has been one of 'rights and responsibilities'. The Crime and Disorder Act 1998 introduced parenting education into the criminal justice system, followed by various pieces of legislation extending the use of parenting orders. Social order and social control became strong underlying currents in these and other measures (Daly, 2009). Sure Start, now mainstreamed in children's centres nationwide, sets a high premium on supporting parents. New Labour's family policy is explicitly aimed at strengthening family relationships. To increase employment rates, particularly among mothers, various measures have been introduced to enable parenting and paid employment to be combined: an increase in statutory maternity leave to nine months paid and three months unpaid; two weeks paid paternity leave; a right for parents of children under five to take up to a total of three months off work with job protection but without pay; and the right for parents of children under six (or under 18 for a disabled child) to request flexible working arrangements (Henricson, 2008).

There is also a range of policies geared towards significant strands of family wellbeing. Families are referred to in a number of government initiatives (see a Ministerial Group on the Family, a Family Policy Unit at the Department for Children, Schools and Families and a strategic document on support for parents – Every Parent Matters (2007). The Children's Plan 2007 also includes a section on 'A family policy for the 21st century'.

A growing number of stakeholders

Most Council of Europe member states share this common development within family policy. Over time, more stakeholders and actors play a part in the development and the outcomes of family policy measures. Some stakeholders came into play or are even urged to become involved (e.g. employers) whereas others may fade out or lose part of their influence (e.g. Roman Catholic Church). New actors also come to the fore due to the nature of Governmental initiatives and reforms launching major new programmes (e.g. NGOs, local public authorities, ECEC professionals, service providers).

In the United Kingdom, for example, Sure Start was launched in 1999 as a comprehensive community based programme of early intervention and family support, targeted at deprived areas. In rolling the programme out across the country, the original projects have now been converted into Children's Centres, run by local authorities. These provide childcare and family support. There is a target to have 3,500 Children's Centres in place by 2010. The Childcare Act 2006 gave local authorities duties to assess the supply and demand for childcare in their area; to provide sufficient childcare for all working parents; and to improve outcomes for all young children in their area and reduce inequalities, through the provision of accessible and integrated early childhood services. For older children, extended schools are being introduced, which will be open from 8am to 6pm. The intention is that these centres will also provide activities for children, community services, parenting and family support. By 2010, all schools should be offering extended services.

The integration of child public health and youth care (incl. integrated family services and parenting support) has been very high on the political agenda in the Netherlands. In the early 21st century, a Dutch Ministry for Youth and Families was created for the first time. Another innovation was to create Youth and Family Centres (*'Centrum voor Jeugd en Gezin'*) to operate at a local level for parents and children aged 0-23 years where a variety of professionals create a programme of support for all children and parents as an integrated system. Community schools (*'Brede Scholen'*) have been developed to promote the cooperation of all organisations and services working with children. Beside the school as the leading party, there are other partners such as childcare services, social welfare, child public health, community centres, sports, theatre, etc.

In Portugal, the launch of formal state-provided childcare services (remaining low mainly due to budgetary constraints and the lack of experience to implement them) led to the development of a new public/private mix centred on publicly subsidised non-profit organizations to expand services to support working parents. This expansion was slow but steady. It was more visible during the 1990s when a considerable constituency was built up regarding reconciliation policies, particularly from a gender equality perspective. Another major trend in family policy during the first years of a Socialist government (1995-2002) relate to the increase in different types of services to support families and elderly persons. For a short period (2002-2004) family policy discourse and objectives changed under a centre/right-wing coalition government. Support for large families was strongly emphasized by focusing on pro-natalist, pro-life and familialist objectives. However, strong budgetary constraints and other factors only led to the introduction of more flexibility in the leave scheme rather than a major revision of its principles.

In France, for example, family policy is a highly institutionalised domain with strong players such as the National Family Allowance Fund (CNAF) or the National Family Association (UNAF). Besides, there also was a formal platform such as the annual 'Family Conference' (since 1994) under the auspices of the French President. There, representatives from the social partners, as well as from family organisations and the central Government can exchange and debate new measures which the latter intend to implement in the near future (e.g. a permanent High Council for the Family).

Somewhat similar to France, Belgium has a multitude of actors, some being involved in the family policy process for many decades (for example, the Family League), others are newcomers but have an increasing impact on developments (e.g. employers, ECEC professionals). For example, as an active and quite influential NGO the Family League (*'Gezinsbond'*) continues to remind the federal government that family allowances have lost about 40% of their purchasing power since the 1970s. The development of Belgium into a federal state structure, mostly from the early 1970s till now, also contributes to the increasing number of actors. When the 'Aid to persons' came under the authority of the three Community-level Governments, the involvement of public authorities -from local to supranational level- diversified and increased. For example, this can be seen where the Belgian federal government regulates the leave arrangements whereas the Community-level Governments and municipal authorities rule early childhood education and care services (Deven, 2007).

A very large member state such as the Russian Federation certainly has to deal with a great number of actors, because of the sheer number of regions, which are 89. Local authorities are a key agent in social service provision but have no direct impact on the social security management. In addition, families also receive different kinds of support from NGOs and local enterprises. The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation arranged a number of seminars and round table discussions with scientists and practitioners at the start of the 21st century to discuss the problems of national and regional family policy. The economic difficulties of large families, the educational problems related to adolescents, as well as the growing 'devaluation' of marriage and the rise of the divorce rate were pointed at by various participants. The rather dramatic transformation of the public administration in Russia was also linked with the division of responsibilities between various levels of government (national, regional, and local).

3. Some tentative conclusions

Family policies remain crucial as large parts of the population in most Member States find themselves yet again, amidst the turmoil of financial and economic difficulties, which influence the daily life of families. At present, the global financial-economic crisis affects the budgets of many European Governments and the extent to which it begins to impact on family policies may well be considered on the basis of past experiences.

Analysis of family policies in terms of their dynamics and developments reveals the impact of major structural changes at a macro level, raising daunting challenges for governments and public authorities. Other important shifts relate to a growing number of, even conflicting, objectives as well as actors, making the family policy process more complex and challenging.

Can a comprehensive and sustained family policy ever be developed? Can we or any one European country really talk about a family policy that mainly centres on the well being of the family as a unit? On the basis of the previous discourses and analysis, mainly from an academic perspective, one may doubt whether any member state can. Still, there remain some member states, which developed their family policy over many decades and managed to build a continued, comprehensive and even consistent family policy.

The family policy of Sweden is considered as perhaps the closest, having elaborated quite consistently the dual-earner model over various decades. It is still worth remembering that the present-day Swedish family policies started in the early 1930s as an attempt by public authorities to counteract the demographic crisis at the time: the pauperisation of households and large families; and a decreasing life expectancy. Up to the 1990s, Swedish family policy developed as an integral part of the success story of the Nordic welfare state. Single-party governments ruled the country for almost half a century (1932-1976), which made it easier to gradually develop a comprehensive and consistent set of family policy measures and services. As one element of the broader social policy, family policy thrives better as part of a hegemonic project, where there is little need to strike an alliance and reach compromise with other parties. A country witnessing longer periods of government stability seems better equipped to develop a greater consistency in its policies.

For a long time Hungary could also qualify as an example of explicit and consistent family policy. Certainly between 1960 and 1985, its family and population policy became part of long-term governmental planning. From a comparative perspective a number of family and childcare allowances in Hungary during that period, were among the best in Europe. It was social insurance-based and gradually expanded throughout the 1970s.

France too has a long record and tradition in terms of family policy measures. It is well understood that its system of transfers is rooted in a long-established natalist tradition, which partly emerged from the severe loss of population of World War I (cf. *idem* for Belgium). Although this discourse is disappearing, to an extent this tradition still pervades French family policies, which are clearly partial to large families. The taxation system as well, continues to favour married couples where only one spouse is in paid employment. Some experts consider that this contradicts the more recent objective of promoting gender equality and the stronger involvement of women (mothers) in the labour market. In this sense, it is argued that French family policy is yet to say farewell to maternalism.

At present, the increasingly dominant discourse of the rationale for family policies is that children benefit the well being of their parents as well as the rest of society. There is an economic gain in productivity, and social rewards result from investing in children's education. Hence, it is better understood that society bears its share of the direct and indirect costs of childrearing. This discourse reflects the 'promoting profitable investment' model, which represents a rather dominant approach to the new welfare policy paradigm of investing in children. Its future-orientation largely overlooks the quality of childhood itself.^{xiii} Children are somehow perceived as the pension-providers of the older generations in Europe. An underlying assumption is that by investing in children's welfare, one can avoid costly and remedial interventions in adolescence and young adulthood. Therefore this type of child-oriented family policy is recast as 'an ECEC social investment policy'.

In conclusion, many governments consider family policy a useful tool in providing a number of cash benefits and a variety of family support services. But it also increasingly relates to helping families with young children with their time management so that they can reconcile paid employment and care. Other governments still wish to adopt a broader approach, which may involve housing subsidies, health related prevention, or free pre-school education. In the end, the overall interest and challenge lies in the extent to which and how family policies succeed in compensating the cost of having children and in supporting the well being of families as dynamic networks of care.

References

Bahle, Th. (2008). Family policy patterns in an enlarged Europe (pp. 100-125). In: J. Alber et al. (eds.) Handbook of Quality of Life in the enlarged European Union. London: Routledge.

Carlos, M.P. (2000). The politics of family policies: Greece, Spain and Portugal compared. In: A. Pfenning & Th. Bahle (eds.). o.c.: 49-69).

Carlos, M.P. & L. Maratou-Alipranti (2000). Family policy and new family forms: the cases of Greece and Portugal. In: A. Pfenning & Th. Bahle (eds.) o.c.: 34-48.

Chronholm, A. (2009). Sweden: individualization or free choice in parental leave; In: S. Kamerman & P. Moss (eds.) The politics of parental leave policies. Bristol: The Policy Press (in press).

Daly, M. (2009). Family policy in Germany and the UK – Main settlements and sustainability. Paper prepared for the final Anglo-German Foundation conference 'Sustainable welfare and sustainable growth' (Edinburgh, 3-4 April 2009).

Daly, M. & S. Clavero (2002). Contemporary family policy. A comparative review of Ireland, France, Germany, Sweden and the UK. Dublin: Institute of Public Administration (Dept. of Social and Family Affairs).

Deven, F. (2007). Quel avenir pour quel type de politique familiale (pp.306-310). In: M.T. Casman et al. (eds.). Familles plurielles. Politique familiale sur mesure? Bruxelles: Ed. Luc Piré.

DJI (2008), Die Entwicklung integrierter familienunterstützender Dienstleistungszentren. Expertisen aus Frankreich, Grossbritannien, Luxemburg und den Niederlanden. Munich: Deutsches Jugend Institut.

Dörfler, S. (2007). Kinderbetreuungskulturen in Europa. Ein Vergleich vorschulischer Kinderbetreuung in Österreich, Deutschland, Frankreich und Sweden. Wien: ÖIF (Working Paper Nr. 57 / 2007).

Duvander, A-Z., T. Ferrarini & S. Tahlberg (2005). Swedish parental leave and gender equality – Achievements and reform challenges in a European perspective. Stockholm: Institute for Futures Studies, Working Paper (www.framtidstudier.se)

Duvander, A-Z. T. Ferrarini & S. Tahlberg (2008) Towards a new family policy model? Framtider (International edition): 18-23.

Ellingsaeter, A.-L. & A. Leira (2006) (eds). 'Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States'. Bristol: the Policy Press.

Ellingsaeter, A.-L. (2003). The complexity of family policy reform. The case of Norway. European Societies, vol 5 (4): 419-443.

Erler (2005), Public work-family reconciliation policies in Germany and Italy. Doctoral thesis (Universita di Siena).

Erler, D. (2009). Germany: taking a Nordic turn? In: S. Kamerman & P. Moss (eds.) The politics of parental leave policies. Bristol: The Policy Press (in press).

- European Commission (2008). Family life and the needs of an ageing population. Brussels: Flash Eurobarometer Series No. 247 (conducted by The Gallup Organization, Hungary)
- Fagnani, J. (2007). Family policies in France and Germany: sisters or distant cousins? *Community, Work and Family*: (1): 39-56.
- Fagnani, J. A. Math (2008). Les récentes réformes de la politique familiale en Allemagne: de nouveaux horizons pour les femmes? *Droit Social*, no. 5: 630-636
- Fagnani, J. A. Math (2008). Family packages in 11 European countries: multiple approaches. In: C. Saraceno & A. Leira (eds.). *Childhood: changing contexts. Comparative Social Research*, vol. 25: 55-78.
- Fagnani, J. (2008). The future of integrated family policy. The long-term prospects: 2025/30 (Annex II, pp. 86-123). In: OECD International Futures Programme. *The future of the family to 2030 – A scoping report*. Paris: OECD.
- Fagnani, J. et al. (2008). *Comparaison européenne des aides aux familles*. Paris: CNAF (= Rapport de recherche).
- Flaquer, L. (2000) Is there a Southern European model of family policy? In: A. Pfenning & Th. Bahle (eds.). o.c. : 15-33.
- Gauthier, A. (2002). Les politiques familiales dans les pays industrialisés: y a-t-il convergence? *Population-F*, 57 (3): 457-484
- Greve, B. (2000). Family policy in the Nordic countries. In: A. Pfenning & Th. Bahle (eds.). o.c.: 90-126.
- Haataja, A. (2005). Outcomes of the two 1990s family policy reforms at the turn of the 2000s in Finland. *Yearbook of Population Research in Finland* 41: 5-27.
- Hantrais, L. (2004). *Family Policy Matters: responding to family change in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Hantrais, L. (2007) (3rd ed.). *Social Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave (see Chapter 5).
- Henricson, C. (2008). UK family policy – An outline. Paper prepared for the Council of Europe Technical seminar on Family Policy (Paris, 11-12 September).
- Henricson, C. & A. Bainham (2005). *The child and family policy divide. Tensions, convergence and rights*. York: J. Rowntree Foundation. (UK)
- Hiilamo, H. (2002). The rise and fall of Nordic family policy: historical developments and changes during the 1990s in Sweden and in Finland. Helsinki: STAKES (= RR 125)
- Houermann, S. & B. Palier (2008). The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies. *Socio-Economic Review*: No. 6: 559-586.
- Kamerman, Sh. & P. Moss (eds) (2009). *The politics of parental leave policies*. Bristol: The Polity Press.

- Kravchenko, Z. (2008a). Family (versus) Policy. Combining work and care in Russia and Sweden. Stockholm: Intellecta AB (= Sdertrn Doctoral Dissertations 27).
- Kravchenko, Z. (2008b). On public support for working parents in Russia. Alleviating poverty and constructing gender roles. Luxembourg: LIS Working Paper Series No. 479.
- Kravchenko, Z. (2008c). Family policy in Russia: current issues. Paper prepared for the Council of Europe Technical seminar on Family Policy (Paris, 11-12 September).
- Leitner, S. (2005). Conservative familialism reconsidered: the case of Belgium. *Acta Politica*, 40: 419-439.
- Letablier, M-Th. et al. (2009). Literature review on the costs of raising children and the effectiveness of supporting parenthood policies in European countries (= VT/2007/0623) Brussels: European Commission.
- Letablier, M-Th. (2003). Opinions, attitudes et aspirations des familles vis-à-vis de la politique familiale en France. Paris: Centre d'Etude de l'Emploi (= Rapport de Recherche No.9).
- Lewis, J. et al. (2008). Patterns of development in work / family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands and the UK in the 2000s. *Social Politics*: vol. 15 (3)
- Lister, R. (2008). Investing in children and childhood: a new welfare policy paradigm and its implications (pp.383 - 408). In: A. Leira & C. Saraceno (eds.). *Childhood: changing contexts*. Bingley: Emerald Group Publ.
- Meil, G. (2006). The evolution of family policy in Spain. *Marriage & Family Review*, vol. 39, No.3/4: 359-380.
- OECD (2006). *Starting Strong II. Early childhood education and care*. Paris: OECD
- OECD (2007). *Babies and Bosses. Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries*. Paris: OECD
- Ostner, I. & C. Schmitt (2008) (eds.). *Family policies in the context of family change. The Nordic countries in comparative perspective*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pfenning, A. & Th. Bahle (eds.) (2000). *Families and family policies in Europe. Comparative perspectives*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Richardson, V. (2004). Developments in family policy in Ireland in the past decade. *Child Links* (Spring-Summer): 6-10.
- Salmi, M. (2006). Parental choice and the passion for equality in Finland. In: Ellingsaeter & Leira (eds.) o.c.: 145-168.
- Strohmeier, H., K.P. Strohmeier & H-J Schulze (2006). *Familienpolitik und Familie in Europa*. Düsseldorf: MGFFI -1009 (www.mgffi.nrw.de)
- Stropanik, N. (2003). Population Policies. Impact of transition on family policy (pp. 559-596). In: I. Kotowska & J. Jozwiak (eds.) *Population of Central and Eastern Europe. Challenges and Opportunities*. Warsaw: Statistical Publishing Establishment.

Stropnik, N. & J. Sambt (2007). Parental leave and child allowances: attitudes, preferences and possible impact. *Revija za Socijalnu Politiku*, vol. 14 (3-4): 347-370. Slovenia a.o.

Wall, K. (2008). Portugal. Contribution prepared for the Council of Europe Technical Family Policy Seminar (Paris, 11-12 September)

Wall, K. & A. Escobedo (2009). The politics of parental leave policies in Southern European welfare regimes: the case of Spain and Portugal. In: S. Kamerman & P. Moss (eds.) o.c. (in press)

UNICEF (2001). A decade of transition. Florence: Innocenti Research Centre. (= Regional Monitoring Report No. 8).

UNICEF (2008). The child care transition. A league table of ECEC in economically advanced countries. Florence: Innocenti Research Centre (= Report Card 8).

ⁱ See Bahle (2008: 120)

ⁱⁱ See Hantrais (2004: 199)

ⁱⁱⁱ See Hantrais (2004: Figure 8.1)

^{iv} The contributions prepared for a Council of Europe Technical Family Policy Seminar (Paris, 11-12 September 2008), especially provided relevant information for Austria (K. Mazal), Belgium (F. Deven), Portugal (K. Wall), the Russian Federation (Z. Kravchenko), Sweden (A-Z Duvander) and the UK (C. Henricson).

^v Pfenning & Bahle (2000: 3)

^{vi} The formal labels Hantrais (2004) uses in her framework are: 'defamilialised', 'partially defamilialised' 'familialised', and 'refamilialised'. They are not used here, as discussions within the Expert Committee on Social Policy for Families and Children (CS-SPFC) revealed they triggered an amount of confusion and uneasiness. For example, when Nordic countries such as Sweden are labelled as 'defamilialised' this may suggest to them that family policy and family issues may not be a priority in their country. Rather the opposite may be true.

^{vii} See especially: Stropnik (2003).

^{viii} In order to consider developments during the 2nd half of the 20th century we need of course to remind ourselves the co-existence of the Federal Republic of Germany (FRG) and the German Democratic Republic (GDR) between 1945 and 1989.

^{ix} Using 'again' may not be appropriate as the initial Soviet gender contract was traditional in its views on care in the domestic sphere. Such observations point to the importance of looking behind the official discourses of family policy in order to be able to assess its real social outcomes.-

^x For a thorough review, see especially Stropnik (2003).

^{xi} Other countries such as Italy and Belgium very much share this characteristic with France but remain less successful with respect to their TFR or their employment rates of mothers.

^{xii} ECEC: Early Childhood Education and Care

^{xiii} See especially: Lister (2008)



Annex

Selected Council of Europe legal standards in the field of family policy

I. Conventions

European Convention on Human Rights (1950)

Article 8 – Right to respect for private and family life

- 1) Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
- 2) There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Revised European Social Charter (1996)

Article 8 – The right of employed women to protection of maternity

With a view to ensuring the effective exercise of the right of employed women to the protection of maternity, the Parties undertake:

1. to provide either by paid leave, by adequate social security benefits or by benefits from public funds for employed women to take leave before and after childbirth up to a total of at least fourteen weeks;
2. to consider it as unlawful for an employer to give a woman notice of dismissal during the period from the time she notifies her employer that she is pregnant until the end of her maternity leave, or to give her notice of dismissal at such a time that the notice would expire during such a period;
3. to provide that mothers who are nursing their infants shall be entitled to sufficient time off for this purpose;
4. to regulate the employment in night work of pregnant women, women who have recently given birth and women nursing their infants;
5. to prohibit the employment of pregnant women, women who have recently given birth or who are nursing their infants in underground mining and all other work which is unsuitable by reason of its dangerous, unhealthy or arduous nature and to take appropriate measures to protect the employment rights of these women.

Article 14 – The right to benefit from social welfare services

With a view to ensuring the effective exercise of the right to benefit from social welfare services, the Parties undertake:

1. to promote or provide services which, by using methods of social work, would contribute to the welfare and development of both individuals and groups in the community, and to their adjustment to the social environment;
2. to encourage the participation of individuals and voluntary or other organisations in the establishment and maintenance of such services.

Article 15 – The right of persons with disabilities to independence, social integration and participation in the life of the community

With a view to ensuring to persons with disabilities, irrespective of age and the nature and origin of their disabilities, the effective exercise of the right to independence, social integration and participation in the life of the community, the Parties undertake, in particular:

1. to take the necessary measures to provide persons with disabilities with guidance, education and vocational training in the framework of general schemes wherever possible or, where this is not possible, through specialised bodies, public or private;
2. to promote their access to employment through all measures tending to encourage employers to hire and keep in employment persons with disabilities in the ordinary working environment and to adjust the working conditions to the needs of the disabled or, where this is not possible by reason of the disability, by arranging for or creating sheltered employment according to the level of disability. In certain cases, such measures may require recourse to specialised placement and support services;
3. to promote their full social integration and participation in the life of the community in particular through measures, including technical aids, aiming to overcome barriers to communication and mobility and enabling access to transport, housing, cultural activities and leisure.

Article 16 – The right of the family to social, legal and economic protection

With a view to ensuring the necessary conditions for the full development of the family, which is a fundamental unit of society, the Parties undertake to promote the economic, legal and social protection of family life by such means as social and family benefits, fiscal arrangements, provision of family housing, benefits for the newly married and other appropriate means.

Article 17 – The right of children and young persons to social, legal and economic protection

With a view to ensuring the effective exercise of the right of children and young persons to grow up in an environment which encourages the full development of their personality and of their physical and mental capacities, the Parties undertake, either directly or in co-operation

with public and private organisations, to take all appropriate and necessary measures designed:

1. a. to ensure that children and young persons, taking account of the rights and duties of their parents, have the care, the assistance, the education and the training they need, in particular by providing for the establishment or maintenance of institutions and services sufficient and adequate for this purpose;
b. to protect children and young persons against negligence, violence or exploitation;
c. provide protection and special aid from the state for children and young persons temporarily or definitively deprived of their family's support;
2. to provide to children and young persons a free primary and secondary education as well as to encourage regular attendance at schools.

Article 27 – The right of workers with family responsibilities to equal opportunities and equal treatment

With a view to ensuring the exercise of the right to equality of opportunity and treatment for men and women workers with family responsibilities and between such workers and other workers, the Parties undertake:

1. to take appropriate measures:
 - a. to enable workers with family responsibilities to enter and remain in employment, as well as to reenter employment after an absence due to those responsibilities, including measures in the field of vocational guidance and training;
 - b. to take account of their needs in terms of conditions of employment and social security;
 - c. to develop or promote services, public or private, in particular child daycare services and other childcare arrangements;
2. to provide a possibility for either parent to obtain, during a period after maternity leave, parental leave to take care of a child, the duration and conditions of which should be determined by national legislation, collective agreements or practice;
3. to ensure that family responsibilities shall not, as such, constitute a valid reason for termination of employment.

Convention on the adoption of children (1967, revised 2008)

This Council of Europe Convention applies to national adoption and is thus complementary to the 1993 Hague Convention on Intercountry adoption. The revised Convention (opened for signature in 2008) reflects the social developments of today's Europe as well as the case law of the European Court of Human rights. It is thus an up-to-date set of rules which aims at ensuring that adoptions are carried out in the best possible conditions and with the best interest of the child as its main concern.

Convention on the protection of the children against sexual exploitation and sexual abuse (2007)

The Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse represents a major advance in the field of child protection. This new Convention is the first instrument to establish the various forms of sexual abuse of children as criminal offences, including such abuse committed in the home or family, with the use of force, coercion or threats.

Convention on contact concerning children (2003)

The objects of this Convention are to determine general principles to be applied to contact orders and to fix appropriate safeguards and guarantees to ensure the proper exercise of contact and the immediate return of children at the end of the period of contact. Also to establish co-operation between central authorities, judicial authorities and other bodies in order to promote and improve contact between children and their parents, and other persons having family ties with children.

Convention on the exercise of children's rights (1996)

The object of this Convention is, in the best interests of children, to promote their rights, to grant them procedural rights and to facilitate the exercise of these rights by ensuring that children are, themselves or through other persons or bodies, informed and allowed to participate in proceedings affecting them before a judicial authority.

II. Recommendations of the Committee of Ministers

Recommendation Rec(2008) on strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background

Recommendation Rec(2006)19 on policy to support positive parenting

Recommendation Rec(2006)12 on empowering children in the new information and communications environment

Recommendation Rec(2006)5 on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015

Recommendation Rec(2005)5 on the rights of children living in residential institutions

Recommendation Rec(2004)13 on the participation of young people in local and regional life

Recommendation Rec(2003)19 on improving access to social rights

Recommendation Rec(2002)8 on child day-care

Recommendation Rec(2002)4 on the legal status of persons admitted for family reunification

Recommendation Rec(2001)16 on the protection of children against sexual exploitation

Recommendation no. R (98) 8 on children's participation in family and social life

Recommendation no. R (98) 1 on family mediation

Recommendation no. R (96) 5 on reconciling work and family life

Recommendation no. R (94) 14 on coherent and integrated family policies

III. Recommendations of the Parliamentary Assembly

Recommendation 1864 (2009): Promoting the participation of children in decisions concerning them

Recommendation 1828 (2008): Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe

Recommendation 1778 (2007) on child victims: stamping out all forms of violence, exploitation and abuse

Recommendation 1666 (2004) on a Europe-wide ban on corporal punishment of children 2003

Recommendation 1769 (2006) on the need to reconcile work and family life

Recommendation 1639 (2003) on Family mediation and gender equality

Recommendation 1532 (2001) on a dynamic social policy for children and adolescents in towns and cities

IV. Recommendations and Resolutions of the Congress of Local and Regional Authorities

Recommendation 253 (2008) "The social reintegration of children living and/or working on the streets"

Resolution 271 (2008) "The social reintegration of children living and/or working on the streets"

Recommendation 241 (2008) "Child in the city"

Resolution 258 (2008) "Child in the city"

Recommendation 53 (1999) "Policies for deprived children/adolescents and families"

Resolution 74 (1999) "Policies for deprived children/adolescents and families"

Council of Europe

Programme: "Building a Europe for and with Children"

Action: "Children and Violence"

Final Version

**Of the Portuguese Report on national and local policies to prevent violence
against children**

PORTUGAL

Fausto Amaro

Portuguese Consultant

Lisbon

31 July, 2008

Contents

Executive summary	3
I. Introduction	5
A. Size and nature of the problem	7
1) Trends in violence against children	7
2) Changes in National priorities over the last ten years	9
3) Changes in how violence is perceived	12
B. Underlying causes of the problem	14
II. Preventing violence against children: The system in place	16
A. Legal framework and institutional framework	16
1) International legal instruments concerning violence against children acceded to by Portugal	16
2) National legal instruments concerning the various aspects of violence against children	17
3) Problems encountered in attempts to improve the application of existing texts and/or supplementing or reforming the national legal framework	24
4) Role and mandate of the various governmental and non-governmental organizations in data collection, reporting, prevention and protection systems	26
B. Policy –making	26
1) Involvement of stakeholders and how these sectors are involved in the planning process	26
2) Is there an agency taking the lead in setting the agenda for the eradication of violence and co-ordinating the multi-sector involvement of other stakeholders?	34
3) Accountability of the different sectors	34
4) Planning and evaluation	35
C. Prevention strategies and their implementation	35
1) Prevention mechanisms	35
2) Intervention mechanisms	36
3) Deterrence mechanisms	38
4) Implementation and co-ordination at national, regional and local levels	39
D. Capacity development	39
1) Training Programmes	39
2) “Surveillance system” – systematic data collection on violence	40
3) Researching violence – investigation of risks and factors associated with violence	40
4) Sustainability	41
III. Framework for change - Conclusions and recommendations	41
A. System’s achievements and inadequacies	41
B. Priorities	42
1) Policy-making	42
2) Prevention strategies and their implementation	43
3) Capacity development	43
C. Partnerships	43
D. Conclusions	44
References	47
Annexe	49
Persons who attended the Seminar or sent comments on the first draft of the Portuguese Report	49

Executive summary

The aim of this report is to examine current national and local policies on children protection, and on prevention of violence against children in Portugal. This report is related with the Council of Europe Programme “*Building a Europe for and with Children*” and specifically with the action programme “*Children and Violence*”. According to the objectives set up by these programmes, the overall objective for this analysis is to provide Member States with practical recommendations and guidelines that will help them in setting up national strategies or adjusting existing ones.

The report analyses the size and the nature of the problem. According to the last annual report of The National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk, in 2007, 2,471 cases of physical abuse were reported; emotional abuse stands at 3,526 cases and there were 560 cases of sexual abuse¹. Institutionalized children under 18 were estimated at a rate of 0.5% in 2006. It also presents the trends in violence against children and some changes in national priorities over the last ten years. The *National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk* was created on the 18 April 1998 by the Decree-Law no. 98/98 and it depends on the Ministry of Justice and the Ministry of Labour and Social Solidarity.

With the publication of the *First national report on child abuse and neglect* in 1986, violence against children became a major issue by the end of 1980s, acquiring a relevant place on the political agenda. The Portuguese Parliament itself funded a new study that was published in 2001 (Almeida, 2001). The report also includes other subjects like the causes of the problem and changes in how violence is perceived.

The second part describes the system in place and the contributions from the different stakeholders. One of the aspects underlined is the *Penal Code revision*, (Law no. 59/2007), that states in article 152: “*Whoever repeatedly, or not, inflicts physical or psychological ill-treatment, including corporal punishment, deprivation of liberty and sexual offences, is punished with 1 to 5 years of imprisonment*”. With this Penal Code revision, Portugal has joined the group of states that have been underlining in their legislation the prohibition of corporal punishments, whatever the circumstances, including within the family. On the other hand, the

¹ In Portugal, resident population younger than 19 years was 2 219 073 in 2007 [<http://www.ine.pt>]

prevention and protection of children against abuse is currently based on the model proposed by Law no. 147/99 of September the 1st, on the *Protection of Children and Young People in Danger*. This law appeals to the participation of the community, considering that the protection and prevention of violence against children is not an exclusive task of the State.

In general, the main stakeholders consulted express positive opinions about the current system for protection and prevention of violence against children. Most of them provide a favourable opinion about the model adopted and its legal framework. Despite widespread perceptions about the effectiveness of the legal system, three kinds of difficulties can be found: First, problems about planning, coordination and assessment; second, some subjects referring to social and cultural problems; third, training and organizational problems.

Policies to prevent and combat violence concern various Government sectors, the Office of the Ombudsman and NGOs. For the purposes of this report it is important to mention the *National Plan for Inclusion* and the *Initiative for Childhood and Adolescence (INIA)* which represents a national strategy for childhood and adolescence and sets out the major common guidelines for intervention of all the key State sectors. On the other hand, the report concludes that there is a need for more training for those working in violence prevention and child protection; a better surveillance system; more resources; and a systematic evaluation of plans and measures developed.

In summary there is nowadays a stronger awareness about the rights of the child together with the perceived need to prevent and fight violence against children. This has a positive impact on policy making which has been translated over the last few years in new legislation on children's rights and amendments to the existing one.

Finally, the third part presents conclusions and recommendations which were discussed at the national seminar held in Lisbon on the 21st July, 2008. This seminar was attended by experts, NGOs and local representatives.

The main conclusions emphasize the need for the improvement of data gathering system, data analysis and dissemination of data, coordination efficiency and more grounded research for planning and policy making. Some good practices are identified, but also the need for evaluation and training of all the agents involved in the prevention of violence and child protection.

I. Introduction

The aim of this report is to examine current national and local policies on children protection, and on prevention of violence against children in Portugal. This report is connected with the Council of Europe Programme “*Building a Europe for and with Children*” and specifically with the action programme “*Children and Violence*”. According to the objectives set up by these programmes, “*the overall objective for this analysis is to give member states practical recommendations and guidelines that will help them set up national strategies or adjust existing ones*”.

There were previous reports on this subject, i.e. the one submitted by Portugal to the UN Committee on the Rights of the Child, *Questionnaire of the United Nations Secretary-General Study on Violence against Children*.

This present report now addresses changes observed in the Portuguese effort to prevent violence against children. In preparing this report, data were gathered through desk research and face to face interviews with key stakeholders both in the public and private sectors.

Children’s protection is an old issue in Portugal ever since Queen Leonor founded the so-called *Misericórdias* in 1498 (institutions that took care of poor and homeless children). As in other countries, Portugal also witnessed a concern for children without families at the beginning of the twentieth century. In 1911 the first law on children’s protection was approved. In 1925, this law was complemented by decree 10767 which extended judicial institutions to youth at “moral risk” to the whole nation, mainly aiming at preventive objectives. In 1928 these institutions (*tutorias*) were renamed ‘Special Courts’ and later (1944) again renamed as ‘Minor’s Courts’. Also in 1928, Portugal adopted the Geneva Declaration on Children’s Rights which had been approved by the Society of Nations in 1923. In 1967, the new Civil Code introduced the possibility of adoption which has played an important role ever since.

Following the Convention on Children’s Rights, the Portuguese legal system considers a **child** to be any person under 18. Although this is the legal definition, in Portuguese the word “child” means a pre-adolescent boy or girl. The expression “young people” is used to name adolescents under the age of 18. This explains the use of the expression “childhood and youth”

in normal language and in legal texts, including the Portuguese Constitution which has two articles on childhood and youth.

The Act for the Protection of Children and Young People in Danger (law no. 147/99 of September the 1st) extended the concept of young people to the age of 21, in case a person under legal protection asks to keep the same legal status. This occurs sometimes when a young person has not yet defined his personal projects in order to live on his own.

In this report, the word **violence** refers to both violence within the families and violence in extra familial context such as schools, institutions, and work place or community settings. However, the majority of reported cases take place within households.

The expression '**violence against children**' follows the definition used by the UN World Report on Violence against Children² drawn on the definition of violence of article 19 of the Convention Rights of the Child, this is: "all forms of physical or mental violence, injury and abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse." and the definition of the World Health Organization that defines violence as "*The intentional use or physical force or power, threatened or actual, against oneself, another person, or against a group or community, that either results in or has a high likelihood of resulting in injury, death, psychological harm, maldevelopment or deprivation*"³.

The word '**prevention**' came from the medical field and is now widely used in the social sciences. When we talk about prevention we mean **primary prevention**, as the strategies or measures taken in order to avert violence from happening. The programmes of primary prevention are based on information, psycho education, media campaigns, etc. A second form of prevention is **secondary prevention** which tries to obtain early diagnosis of the abused or neglected child with the objective of putting an end to the situation. Finally there is the **tertiary prevention** which aims at the rehabilitation of both victim and aggressor.

² PINHEIRO, Paulo Sérgio (2007). *World report on violence against children*. New York:UN.

³ Quoted by KRUG, Etienne G. et al. (eds.) (2002). *World report on violence and health*. Geneva: WHO.

A. Size and nature of the problem

1) Trends in violence against children

In Portugal the first reference to abused children syndrome was published in the journal "*Infância e Juventude*" (Childhood and Youth) in 1968.⁴ During the 1970s, references to this subject were very scarce, but in the early 1980s three institutions, **The Portuguese Paediatric Society**, the **Child Care Institute (IAC)** and the **Centre for Judicial Studies** (a training centre for judges and representatives of the Department of Justice) summoned attention to the issue of violence against children.

At the Centre of Judicial Studies a task group on abused and neglected children was organized in 1982. This group joined different kinds of professionals such as judges, social workers, nurses, doctors, police officers, psychologists, sociologists and professionals working with NGOs. Following the activities of this group, the Centre for Judicial Studies decided to fund the first nationwide study on violence against children, which was published in 1986.⁵

Two years later a second study was published on the situation of violence against children in two major cities: Lisbon and Oporto.⁶ It was then estimated that the rate of families with **physically maltreated children** was thirteen per 10 000, whereas nineteen families in 10 000 exerted **psychological abuse**. In this survey seven cases of sexual abuse were reported representing 2.3% of all cases of abused children.

The survey also tried to estimate the number of **serious accidents** as an indicator of adult negligent behaviour toward children: accidents taken into account were those that involved children being run over, taking poisonous substances at home, or falling down. A figure of 3350 was estimated for the whole country. Children who had been run over represented 35%

⁴ *Os maus-tratos e os actos de crueldade de que são vítimas as crianças* [Ill treatment and cruelty against children]. *Infância e Juventude*, (54): 7-15, 1968.

⁵ AMARO, Fausto (1986). *Crianças maltratadas, negligenciadas ou praticando a mendicidade* [Child abuse, neglect and child-beggars]. Lisbon: Centro de Estudos Judiciários.

⁶ AMARO, Fausto; GERSÃO, Eliana; LEANDRO, Armando (1988). *Crianças maltratadas, negligenciadas ou praticando a mendicidade II* [Child abuse, neglect, and child-beggars II]. Lisbon: Centro de Estudos Judiciários.

of the total and poisoning about 10%; the majority of accidents (55%) were not identified in the survey.

Looking closer at the relative importance of maltreatment and neglect within all the reported cases in the survey, we find that physical maltreatment represented 21.4% of the cases; psychological abuse accounted for 30.9; and neglect 47.7%.

What is the situation like twenty years later? According to the last annual report of The National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk, (2007), 2,471 cases of physical abuse were reported; emotional abuse stands at 3526 cases and there were 560 cases of sexual abuse (Table 1). In 2007 the percentage of males in all cases of abuse was 48.8% and females 51.2%. In Portugal, resident population younger than 18 years was 1964104 in 2007 (estimate based on data provided by National Statistics Institute)

Table 1 - Reported cases of physical, emotional and sexual abuse according to age

(Portugal: 2007)

Type of abuse	0-5 years old	6-10 years old	11-14 years old	15 and over	Total	Cases per 1000 children
Physical abuse	694	734	622	421	2471	1.3
Emotional abuse	1076	1087	826	537	3526	1.8
Sexual abuse	121	162	163	114	560	0.3
Total	1891	1983	1611	1072	6557	3.3

Source: National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk. Annual Report, 2007.

In 2006, the number of institutionalised children was 12,238. Based on figures shown on table four, we estimate a rate of institutionalization of 0.6% for children under 18 in 2006. The majority of these children (82%) had been registered in the care system before 2006.

Even though 0.6% is a high rate, the number of institutionalized children is lowering since 1999. On that year the total number of institutionalized children was 15310⁷; and in 2005 were 13.833⁸. The objective set up by the Government is lowering 25% until 2009.

These children were placed in **foster children's homes** (59.3%); in temporary **residential care centres** (13.7%); in **foster families** (10%) and in **families with relatives** (12%).

Table 2 - Children in substitute care (2006)

Age range	Male	Female	Total	%
0-3 years	480	447	927	7.6
4-5 years	305	282	587	4.8
6-9 years	952	994	1946	15.9
10-11 years	691	725	1416	11.6
12-14 years	1406	1382	2788	22.8
15-17 years	1477	1706	3183	26.0
18-21 years	550	841	1391	11.3
Total	5861	6377	12238	100.0

Source: *Instituto da Segurança Social, Plano de Intervenção Imediata – 2006* [Immediate Intervention Plan - Report on the characteristics of children and youth in substitute care in 2006]

2) Changes in National priorities over the last ten years

The last ten years (1998-2007) have been influenced by reforms on Child Law developed in late 90's with the objective of updating policies and measures in the spirit of the UN Conventions

⁷ GASPAR, Ana Micaela (2000). *Crianças e Jovens que vivem em Lares*. [Children and Young People living in Children's Homes]. Lisboa: IDS.

⁸ Instituto de Segurança Social (2006). *Plano de Intervenção Imediata*. [Immediate Intervention Plan]. Lisboa: ISS.

of Child's Rights. This led to the establishment of **National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk** on the 18th of April 1998 by Decree-Law no. 98/98 and to a better local network for the prevention and protection of violence against children and young people.

The Commission's main role is *"to plan State intervention including the coordination, follow-up and assessment of the activities of government and community agencies involved in the protection of children and young people at risk"* (1st Article).

Their main objectives are:

- a) To participate in the legislative changes that fall within the scope of its mandate;
- b) To encourage, namely within the Pact of Cooperation for Social Solidarity, protocols among Commissions for the Protection of Minors (CPM); with state departments intervening in this area and with private social solidarity and other institutions;
- c) To encourage the creation of interdisciplinary teams in the minor and adoption areas, as well as their training;
- d) To encourage the creation of emergency foster centres in geographic areas that require them, and for those problematic situations that justify their existence;
- e) To prepare and coordinate the transition of minors as well as of physical and economic human means, that are in the justice system and are moving to the social solidarity system;
- f) To request and coordinate audits, diagnosis and evaluation studies of deficiencies, measures and social responses;
- g) To develop, coordinate and accompany the elaboration of diagnosis of institutionalized children and/or in/away from family framework;
- h) To adjust all public and private institution actions, structures and programmes in the children and youth at risk field, in order to reinforce cooperation strategies and resource rationalization;
- i) To accompany and support the Commissions for the Protection of Minors, allowing them to improve their performance quality.

The National Commission depends on the Ministry of Justice and Ministry of Labour and Social Solidarity and it is formed by the main state departments' representatives involved in children and youth issues. Besides these representatives, the Commission is also formed by local government and autonomous regions officials as well as NGO members and a person to be appointed by the Ombudsman Office.

Even though the objectives stated in Law no. 98/98 (April 18) were assigned to the National Commission, "To develop, coordinate and accompany the elaboration of diagnosis of institutionalized children and/or in/away from family framework" (Article 1, g), these are today of the responsibility of the Social Security Institute, an autonomous public institute of the Ministry of Labour and Social Solidarity.

In 1999, legislation on the protection and prevention of violence against children was updated with the publication of Law no. 147/99: *Act for Protection of Children and Young People in Danger*. This law came into effect on the 1st January 2001 and **represents a qualitative change in the prevention and protection of children in danger**. This law claims that "*the epicentre of minors' justice moves from mere infancy protection to the promotion of children and youth rights*".⁹ This new model mainly derives from the United Nations Convention on Children's Rights (1989), which emphasizes that new approaches must be based "*on the principle that children and youth are social actors, whose protection must be synonym of their individual, economic, social and cultural rights protection*".¹⁰

This law is of utmost importance for the prevention of violence against children. It has changed the situation on the ground by empowering local commissions (at municipal level) to develop preventive measures and at the same time by creating the possibility of intervention in families in cases of maltreated children, an intervention that requires the parents' permission.

In case of danger of life or physical integrity of the child, if the child's parents, real or surrogates, oppose to the intervention then the local commissions for protection of children and young people or the entities with competence in the area of children and youth must ask the intervention of courts or the police to withdraw the child from the dangerous situation. This will be communicated to the Department of Justice so that the necessary legal measures will be taken.

⁹ Law proposal no. 265/VII on protection of children and young people in danger

¹⁰ *Idem*.

The last decade has also witnessed a great concern with **sexual abuse of institutionalized children** due scandals that involved civil servants and a well known TV star. So, closer attention has been paid to institutionalized children and to improve efficiency and effectiveness of local services in order to respond to the needs of communities. This concern is clearly emphasized in Law 31/2003 of August 22th that obliges the government to annually present *“to Parliament, until the end of March of each year, a report about the existence and evolution of life projects of children and youth that are in foster homes and families”* (Chapter V, 10th article).

Although the main objective of this article is to avoid long institutionalizations, this measure will function as violence prevention within institutions and as promoter of children’s rights. This report (*Plan of Immediate Intervention*) is developed by the Social Security Institute and presents a diagnosis of the condition of all institutionalised children’s who totalled 12 238 children in 2006.

Usually the Plan of Immediate Intervention is released after March. That also happened with the 2008 report, thus it was not released in time to be mentioned in this report.

2007’s Immediate Intervention Plan reporting the 2006 situation concludes that 2771 (18.4%) children were deinstitutionalized, but on the other hand 2111 (14%) entered the system. The report ends with several recommendations to improve deinstitutionalization effectiveness and more support to children and families.

The difference between these figures is not very impressive. However if we compare with 1999 we find a drop of 20% in children who are institutionalized.

Another important issue in the last decade has been the question of violence in schools either as **bullying or violent behaviour**, sometimes involving students and their teachers. A few cases have come to the public eye and have been reported by the media. The situation is under the control and responsibility of the Ministry of Education.

3) Changes in how violence is perceived

With the publication of the first national report in 1986, violence against children became a major issue by the end of the 1980s and acquired a relevant place on the

political agenda. The Portuguese Parliament itself funded a new study that was published in 2001 (Almeida, 2001).¹¹

The **media** have also played a major role in raising awareness about violence against children by publishing stories reporting cases of violence, as we see in Amaro (2005) “*the popular awareness of these cases did so that they were perceived by the public opinion as situations of increasing seriousness*”¹². However, this phenomenon does not seem to have been evolving in this proportion. The apparent increase in the number of reported cases could be possibly explained by the attention of the media, greater attention to the matter by politicians, and new studies that have been undertaken.¹³

A better awareness of the problem is also due to the improvement of general education in Portugal, which has created a better understanding of social issues. Some high-profile media cases have also contributed to making people aware of the problem.

Apart from this, the existence of local commissions for the protection of children and youth that are victims of violence has also helped to emphasize the importance of the problem.

An indication of this growing awareness, twenty years after de UN Convention on Children’s Rights is the interest of TV audiences in debates about children’s rights. Recently, due to another high-profile media case, we had public demonstrations on behalf of the *best interest of the child*.

In short, there is nowadays a stronger awareness about the rights of the child together with the perceived need to prevent and fight violence against children. This has a positive impact on policy making which has been translated onto the new legislation on children’s rights, and amendments to the existing one over the last few years.

¹¹ ALMEIDA, Ana Nunes de (2001). *Famílias e maus tratos às crianças em Portugal* [Families and maltreated children in Portugal]. Lisboa: Assembleia da República.

¹² AMARO, Fausto (2005). The Family in Portugal: Past and Present.” In: ADAMS, Bert e TROST, Jan (eds.) – *Handbook of World Families*. London: Sage.

¹³ To see the issue of children impact in the media: Ponte, Cristina. *Crianças em notícia – A construção da infância pelo discurso jornalístico, 1970-2000*. [Children in the news –the construction of childhood concept by journalist discourse (1970-2000)]. Lisboa: ICS.

B. Underlying causes of the problem

According to published data, abuse and child neglect cases were mostly found within the lower classes. The largest percentage of abuse was seen in children in the 3-10 and 13-15 age groups as shown in Tables no.1 and 2.

Studies undertaken in Portugal on the subject show that, on the one hand, there is an association between alcoholism and violence against children and, on the other hand, a cultural pattern of socialization of the child based on father's authority, with cultural acceptance of corporal punishment. The cultural acceptance of **corporal punishment** was shown by the interviewees in the 1986 survey as shown in table 3. Data were collected from questionnaires from a random sample of 68 parishes.

Table 3

Usual Attitudes toward parents that beat their children

Answers	%
Parents have the right to beat their children when and how they want	1.5
Parents have the right to beat their children as long as they do not exaggerate	31.4
Parents exaggerate when they beat their children, because there are other means to educate them	24.0
Does not agree with parents who beat their children	4.9
Feel revolted when they know that parents beat their children	5.9
Does not know	10.8
Does not answer	33.3

Source: Amaro, 1986.

The survey showed that the aggressors were father or/and and mother in most cases. In association with abuse, the survey showed that the aggressor had low standards of education, together with unemployment and alcoholism. With regard to sexual abuse, the children's ages were essentially between 9 and 14 and their abusers were family members or individuals that were very close to the family, and therefore quite frequently around. To these conditions we can add social stress originated in poor housing and poverty.

The study of violence against children is very complex because it deals with a great number of variables and situations. It is a transversal phenomenon which exists in all social classes. In Portugal, we need more research to understand its causes better. However, some studies have been undertaken focusing themes such as: Epidemiological aspects of child abuse and neglect (Amaro, 1986); Concept and types of maltreated children (Almeida, 2001), Social constructions of maltreated children concept (Calheiros, 2006); Traumatic Consequences of maltreatment (Alberto, 2004); Abused children psychological rehabilitation (Canha, 2000); Maltreatment as seen through children's eyes (Sani, 2002); Sexual abuse (Strecht, 2006; Fávero, 2003), just to mention a few.

The internet and media has also caught the attention of researchers. There are some research projects under way at Portuguese Universities mainly on internet uses by children and youth as a harmful media for children, for example participation in the *"EU Kid on line Portugal"* project (C. Ponte at Nova University); Harmful Content of Internet for Kids (Communication and Media research line at ISCSP/ Technical University of Lisbon).

Early school leaving and school dropout is also an issue at stake and it is a great concern for the Ministry of Education. The Ministry of Education has created some programmes which aim to reduce school dropout. Among these programmes we can mention the *"Regionalization of educational policies for priority intervention"* and the *"alterative curricula programmes"*. Both of these programmes have the objective to motivate and help students to complete their ongoing educational level.

Child labour has been associated to early school leaving (Cadete e Carmo, 2008). PETI programme which I will refer later developed professional teaching to prevent at the same time poor school achievement and child labour.

Female genital mutilation is also a topic which interests researchers in Europe due to the presence of migrant communities from regions where this practice exist.

This is a practice forbidden in Portugal, but information gathered from some professionals working with African migrants from Guinea refer these immigrants continue to practice it in their country of origin where they go for this purpose. African immigrants' associations could have an important role in this field.

II. Preventing violence against children: The system in place

A. Legal framework and institutional framework

1) International legal instruments concerning violence against children acceded to by Portugal

According to the Portuguese Constitution, article 8, *"The rules and principles of general or customary international law are an integral part of Portuguese law" and "Rules provided for in international conventions that have been duly ratified or approved, shall apply in national law, following their official publication"* Portugal ratified and adapted its legislation to most international legal texts concerning children's rights and the prevention and protection of children against violence.

Among those international legal instruments we may point out:

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ratified on 9 November 1978.
- UN Convention on the Rights of the Child, ratified by Decree of the President of the Portuguese Republic, no. 49/90, 12 September. Portugal also ratified later amendments.
- European Social Chart ratified on 30 September 1991 and the revised chart that was ratified on 30 May 2002.
- European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, ratified on 29 March 1990.
- Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse signed on 25 October 2007.
- Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Signed on 16 May 2005.

- Convention on Contact concerning Children, signed on 15 May 2003.
- Convention on Cyber crime, signed on 23 January 2001.
- European Convention on the Exercise of Children's Rights, signed by Portugal on 6 March 1997.
- Convention on judiciary cooperation between The Government of the Portuguese Republic and The Government of the French Republic on minors' protection, approved by resolution no. 1/84 of the Portuguese Parliament.
- European Convention on the Legal Status of Children born out of Wedlock, ratified on 7 May 1982.
- European Convention on Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children and on Restoration of Custody of Children, ratified on 18 March 1983.
- The Hague Convention on the competent authorities and applicable law in minors' affairs protection, approved for ratification by Decree-Law no. 48494, of 22 July 1968.
- European convention on the adoption of children ratified by presidential decree no 7/90.
- The Hague Convention on Children Protection and cooperation on international adoption, of 29 may 1993, signed by Portugal on 26 August 1999.

2) National legal instruments concerning the various aspects of violence against children

Article 69 of the Portuguese Constitution states:

1. *"Children have the right to be protected by the community and the State for their full development, particularly against all forms of abandonment, discrimination and oppression and against the abuse of authority in the family or other institutions.*
2. *The State shall guarantee special protection to children who are orphaned, abandoned, or in any way deprived of a normal family environment.*
3. *Access to work shall be forbidden, in accordance with the law, to school-age under age children".*

The Penal Code revised in September 2007 (Law no. 59/2007) says in article 152:

“Whoever repeatedly, or not, inflicts physical or psychological ill-treatment, including corporal punishment, deprivation of liberty and sexual offences, is punished with 1 to 5 years of imprisonment”.

With this **Penal Code revision**, Portugal joins the group of States that have been contemplating the prohibition of **corporal punishment** in their legislation whatever the circumstances, including within the family.

The prevention and protection of children against abuse is currently based on the model proposed by the law of **Protection of Children and Young People in Danger** no. 147/99 of September the 1st, regulated by Decree-Law 332-B/2000, of December the 30th, and that came into effect in January 2001. Some amendments were introduced by law no. 31/2003 of August the 22th. This law also defined alterations in the Civil Code, Adoption Juridical Regime and educational guardianship administration. In this framework, the educational guardianship law no. 166/99 of September the 14th of 1999 is also pertinent.

The law of Protection of Children and Young People in Danger appeals to the participation of the community, considering that the prevention of violence and the protection of children is not an exclusive task of the state, as it must engage several local social actors, involving not only local government, but also NGOs and other stakeholders. To accomplish these goals, the **Commissions for Protection of Children and Young People** were created. They must develop their work taking into account the modern conception of social networks; they must exist in every municipal council; they have preventive and protective goals and are required to promote the rights of children in their respective communities in a holistic developmental vision.

By May 2008, we had 280 local commissions representing 89% of the Portuguese municipal councils. This represents an increase in the number of local commissions which were 193 in 2001. To achieve all their objectives, these commissions function with a central nucleus, called restricted commission or as a large group that includes the main local stakeholders, named enlarged commission.

On a regional basis, local commissions meet annually for self evaluation and to share experiences and ideas. These meetings are organized by the National Commission for Protection of Children and Young People at Risk.

Apart from its role on violence prevention, these local commissions identify every child at risk; they study the concrete cases and decide the appropriate measures, such as supporting parents, other relatives, foster families or foster homes.

These commissions do not have a judicial rule, but work in strict cooperation with the Department of Justice, and are accountable for the defence of children's and young people's interest and legality control. The intervention model proposed by Law 147/99 presupposes articulation among seven different entities: Families; Public and Private Institutions with children and youth responsibilities; Commissions for the Protection of Children and Young People; Police; National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk; Department of Justice and Courts of Justice. The prevention of violence and children's protection is first attributed to public and private institutions that hold competence in this area. If they are unable to solve the problem, then the commissions for the protection of children and youth are called to intervene. The action at these two levels must have the parent's or the child's legal representative consent and cannot have the opposition of the child aged 12 or older. If the child is under 12 years of age, his or her opinion must be taken into account, "*according to his or her capacity to understand the sense of the intervention*" (article 10).

Judicial intervention occurs when:

- a) The Commission for the Protection of Children and Young People does not exist in the municipal council or parish, or when the commission does not have the authority (by law) to apply the suitable measure of promotion and protection (Law 31/2003);
- b) The necessary consent to intervention of protection by the commission is inexistent, has been withdrawn or when the promotion and protection of rights' agreement is not fulfilled;
- c) The child or the youth are opposed to the intervention of the Commission for protection (article 10);
- d) The Commission for protection does not have all the necessary means available to execute the suitable measure, namely by opposition of a service or entity;
- e) After six months of knowledge of the situation by the commission for protection, a decision has not yet been made;
- f) The Department of Justice considers that the commission decision is illegal or inappropriate to promote the rights or protection of the child or youth;

- g) The court of justice decides the process appendage from the commission of protection to the judicial process, according to no.2 of the 81st article.

Bearing in mind that the prevention and protection of children against violence must be a concern of the whole community, any person that knows or acknowledges a dangerous situation can report it to the authorities in charge of children and youth (local government, social security, schools, health services etc); police; Commissions for the Protection of Children and Young People (CPCJ) or to the judicial authorities. *“The report is mandatory for any person who is aware of any situation that can jeopardize the physical or psychological integrity and the freedom of children or youth”*. (Article 66)

The police and judicial authorities report their knowledge of children and youth in danger to the CPCJ. The entities with competence in infancy and youth subjects also report situations of perceived danger to the CPCJ, whenever they cannot assure the protection needed.

An important idea introduced by law 147/99 is the **concept of danger**, defined in the 3rd article. Therefore, the child is in danger, when the child is in harsh condition in terms of security, health, training, education and development. The children or youth are in danger, when:

- a) They are abandoned or left to fend for themselves.
- b) They are physically and/or psychological and/or sexually abused.
- c) They do not receive the nurturing and the affection according to their age and personal condition.
- d) They are forced to do activities or excessive work not befitting their age, dignity and personal situation or which are harmful to their education and physical and psychological development;
- e) They are exposed, in a direct or indirect way, to behaviours that affect their security or emotional balance seriously.
- f) They have behaviour, activities or consumptions that affect their health, security, training, education and development seriously and whose parents, legal representatives or tutor in fact, cannot handle/stop the situation.

The law also establishes the following guide lines of intervention (article 4):

- a) Best interest of the child or young person – the intervention must answer first to the child and young person’s interests and rights, without disregarding consideration due to other legitimate interests in the plurality extent of the present interests in a specific case.
- b) Privacy – the promotion of rights and child’s and young person’s protection must be done with respect to intimacy, self-image right and private life.
- c) Precocious Intervention – the intervention must be undertaken as soon as the dangerous situation is known.
- d) Minimal Intervention – the intervention must be performed exclusively by the entities and institutions, whose action is essential to the effective promotion of rights and protection to the child and young person in danger.
- e) Proportionality and Present – the intervention must be the required and appropriate one to the dangerous situation in which the child or young person is at the moment the decision is taken and can only interfere with her/his life and family life when strictly required.
- f) Parental Responsibility – the intervention must be done so that parents will assume their duties to the child and young person (*this meaning that parents must understand the situation, finding the right solution*).
- g) Family Prevalence – in the promotion of rights and protection of the child and young person, prevalence must be given to measures that integrate them in their family or endorse their adoption.
- h) Information Obligation – the child and young person, parents, legal representative or *de facto* guardian, have the right to be informed about their rights, causes that motivate the action and its procedures.
- i) Mandatory audit and participation – the child and the young person, separately or with their parents or a person selected by them, as well as parents, legal representative or *de facto* guardian, have the right to be heard and participate in the actions and in the definition of the promotion of rights and protection measure.
- j) Subsidiary – the intervention must be successively accomplished by the competent entities in the infancy and youth fields, by the Commissions for the Protection of Children and Young People, and in last resort by the Court.

The law established the promotion and protection measures appropriate to the children and youth at risk in article 35, as follows:

- a) Support to parents;
- b) Support to other relatives;

- c) Trust to a reliable person (*it is a person with whom the child has developed a bond affection*);
- d) Support to an autonomous life;
- e) Foster families;
- f) Foster Institutions;
- g) Trust to the selected person for adoption or the institution for future adoption (Law no. 31/2003, August the 22nd).

However, this last procedure can only be applied by the courts of justice.

These measures refer to (article 34):

- a) Move children and youth away from the danger they are encountering;
- b) Give them conditions that protect and promote their safety, health, training, education, well-being and full development;
- c) Assure the physical and psychological recovery of children and youth, victims of any form of exploitation and abuse.

Another trend in the last ten years, is associated with the revision of the educational guardianship law, related to youth between 12 and 16 years of age that incurred in acts considered as crime and who are subjected to measures of tutelary education. This sector is the competence of the Directorate General for Social Reintegration and it is regulated by the Educational Guardianship Law 166/99 of 14 September, 1999.

Guardianship educational measures aim at youth abiding behaviour and social reintegration.

Table 4 shows the measures which have been set up in the years 2005 – 2007.

Table 4 – Directorate General for Social Reintegration
Guardianship Measures in the community
(2005-2007)

Measures in the community	2005	2006	2007
Offender's Compensation	6	5	4
Fines in favour of the community	13	2	2
Work in favour of the community	171	279	280
Compulsory behaviour	24	14	16
Compulsory obligations	230	234	244
Compulsory educational programmes	78	70	43
Educational monitoring	425	338	284
Total	947	942	873

This Directorate runs 6 educational centres with 28 specialized teams. In relation to the internment measure, it can be applied in 3 different regimes:

- a) Open regime;
- b) Semi-open regime;
- c) Closed regime.

Internment measures were 251 during the year 2005; 267 in 2006; 203 in 2007, females representing 7.7%.

A follow up of 415 young people who have been interned in educative centres shows a social reintegration rate of 37.1%.

The youth foster educational centres are currently for young people aged 12 to 16 and are staffed by specialized personnel. Physical violence is forbidden within centres by regulation, so they have a role in prevention of violence against institutionalized children. The Human Rights Commission of the Portuguese Bar Association that has been visiting and publishing reports

about it in the Bar official website (www.oa.pt) concluded that there is no violence occurring against children in these centres.

3) Problems encountered in attempts to improve the application of existing texts and/or supplementing or reforming the national legal framework

The main stakeholders utter positive opinions about current child protection and violence prevention systems. Most of them have a favourable opinion of the model adopted and its legal framework.

Among the problems with the existing system, three kinds of difficulties can be found:

- 1) Planning, coordination and assessment;
- 2) Social and cultural problems;
- 3) Training and organizational problems.

1) Planning, coordination and assessment

Coordination and assessment is foreseen by law and it is the responsibility of the National Commission, constituted by Government and Civil Society representatives. It is interesting to note that despite the existing close cooperation with the two police forces (PSP and GNR) the ministry responsible for those police forces is not officially represented in the National Commission.

This is a minor problem that can easily be solved. The main difficulty lies in the fact that policies for violence control and prevention are conceived and established by various Government departments, such as Justice, Internal Administration, Education, Youth and Social Security. This makes it difficult for the National Commission to perform its functions of "*planning Government intervention, observation, assessment and coordination between public services and the communities for child and youth protection*" (Decree-Law no.98/98).

The model adopted for prevention and protection against violence values community child protection, working together with Government departments so that new solutions can be found. However, this has not proven to be successful mainly due to two kinds of factors.

2) Cultural and social factors

Culturally, people are used to the idea that Government departments are the only existing solutions to solve all matters, as communities are accustomed to hierarchical government structures.

This panorama is changing due to a society slowly moving towards a type based on dialogue and less dependent on government. Still, local commissions created according to Act 147/99 for Children and Young People Protection are far from achieving better results in preventing violence.

3) Training and organizational factors

Training the various agents that have multiple roles in protection and prevention is one of the main difficulties at present time. The National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk has developed a huge effort to tackle this problem but it is still unsatisfactory.

Assessment is another key aspect. Stakeholders mentioned questioned two factors for this report.

Firstly, there is not an integrated data collection and research system for child protection and violence prevention. For systematic data collection, eleven different organizations should be integrated: local child protection commission that hold statistical data processed by the National Commission, three police forces (territorial forces - PSP and GNR - under the Ministry of Internal Administration, and criminal police - PJ - under the Ministry of Justice); the Ministry of Justice's Directorate General for Social Reintegration, responsible for centres of educational guardianship; Social Security services under de Ministry of Labour and Social Solidarity, health services directed by the Ministry of Health; the network of schools directed by the Ministry of Education; and the Office of the Ombudsman.

Integrating health departments is also a key problem with a focus on mental health. Alcohol and drug consumption are significant problems in Portugal, not to mention other mental health issues affecting children and young people.

Child poverty and the corresponding economic structure are also major setbacks for an efficient violence prevention and protection systems.

4) Role and mandate of the various governmental and non-governmental organizations in data collection, reporting, prevention and protection systems

As there is a clear need for an integrated data collection and research system for child protection and violence prevention, it is consequently necessary to set down concepts and methods for data collection. The absence of such a system does not mean that data have not been collected thus far. The National Commission for the Protection of Children and Young People processes the data collected from the local commissions; the Social Security processes data about resources, collecting information from the various centres for child protection as well as the number of cases that are being taken care of by the Courts; the Ministry of Justice gathers data regarding children and youths 12 to 16 that have committed criminal acts; the Ministries of Health and Education provide information on their sectors, and the police forces have specific data regarding their activity. Apart from these departments, some NGOs provide valuable data, such as The Portuguese Committee of UNICEF, the Portuguese Association for Victim Support (APAV) and the Institute for Child Care Institute (IAC).

Means for reporting new cases of violence are available to any individual, public or private organization. These are still generally reported only by the police forces, local commissions for child protection, child and youth protection centres and NGOs.

All public and private sectors have the responsibility of identifying prevention as a priority. Child protection is the responsibility of the Department of Justice, the courts, legal services for children and youths, social security departments and some of the most important NGOs.

B. Policy –making

1) Involvement of stakeholders and how these sectors are involved in the planning process

a) Government sectors

Policies to prevent and combat violence concern various Government sectors. A positive approach (not a repressive one) underlies these policies. For this report, it is important to mention:

- **The National Action Plan for inclusion - 2006-2008 (PNAI)**, coordinated by the Ministry of Labour and Social Solidarity.

This plan is based on the **Open Method of Coordination**. This means that everyone involved in the plan uses common objectives, indicators and assessment reports. The PNAI brings together national plans and objectives. In what concerns children, its main objective is to eliminate situations of social exclusion which affect children and provide them with "*every opportunity for good social insertion*".

- **Government programme**

The current government programme (17th Government) points out childhood as one of government priorities. This priority is seen within a transversal perspective over several governmental sectors; Education, Health, Social Security and Family.

- **The Initiative for Childhood and Adolescence (INIA)**

This is a national strategy for childhood and adolescence which aims to define an action plan to defend children's rights. The Initiative "*sets out the major common guidelines for intervention for everyone who converges on the process of child development and socialization, from birth until reaching adulthood*". This global programme aims the involvement of all the State key sectors and civil society organizations dealing with children and young people issues: health, education, social support, justice, cultural activities, leisure and security, in order to develop an integrated action plan to the rights of the Child.

The INIA philosophy is based on the UN Convention of the Rights of the Child and other international texts and follows the Recommendations of the UN Committee on the Rights of the Child on the Portuguese children's situation. This programme aims to overcome some insufficiencies that have been observed in the Portuguese system of prevention and protection of children against violence.

INIA has a web page (www.inia.gov.pt) where we can find general and targeted information for children and young people, including advices on internet use and an online questionnaire on Children's Rights. Data from this online questionnaire, as well as data from another similar one for adults will be available soon.

- **The National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk** (Ministry of Labour and Social Solidarity and Ministry of Justice).

As we have mentioned before, the National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk plays a fundamental part in the development of policies on the prevention and combat of violence against children. The main civil society and Government sectors are represented here: justice, social security, education, labour, and NGOs.

- **The Commission for Citizenship and Gender Equality** (Secretary of State for the Presidency of the Council of Ministers)

There are three national plans being implemented by the Commission for Citizenship and Gender Equality, with a positive effect on preventing and combating violence against children:

- **The III National Plan against Domestic Violence** (2007-2010) is focused on violence against women, with equal attention to violence against children. Due to other forms of violence, children suffer collateral damages, especially when they are exposed to the various types of domestic violence.
- **The III National Plan for Equality, Citizenship and Gender** (Resolution of the Council of Ministers no. 82/2007, 22 July 2007). The Plan (2007-2010) has the objective of ensuring gender equality, promoting the respect for human rights and consolidating the Democratic Ideal.
- **The I National Action Plan Against Trafficking In Human Beings** (Resolution of the Council of Ministers no. 81/2007, 22 July 2007). This Action Plan (2007-2010) is focused on promoting human rights and on the combat of any form of trafficking. It is based on a comprehensive methodology of the trafficking phenomena and interdisciplinary cooperation.

All the three plans must be implemented by several governmental sectors. The Commission for Citizenship and Gender Equality is responsible for coordination and evaluation.

- **The Plan for the Elimination of Exploitation of Child Labour (PETI)** (Ministry of Labour and Social Solidarity)

This Plan develops the Integrated Program of Education and Training (PIEF) and focuses on child labour prevention through education, in order to prevent school drop-out and any form of child exploitation.

This plan which initiated in 1998 seems to have obtained good results in the elimination of child labour. In 2000 the Labour Inspection Office still found 20 cases of child labour within 10

000 workers; this figure dropped to one in 10 000 in 2001 and to 0.4 in 2006.

- **Directorate-General for Social Reintegration** (Ministry of Justice).

The Directorate General for Social Reintegration is a department of the Ministry of Justice. This department is responsible for probation services and for juvenile justice. According to the Portuguese law, juvenile justice is applicable to those youths who are not old enough to be held responsible for criminal acts. So, this department has an important role in policy-making for children aged 12-16 who committed criminal acts. These children are under the guardianship of educational centres controlled by this directorate general.

DGRS ensures the execution of educational measures in the community and the management and security of educational centres, where the institutional measures are executed.

- **Projects on children and young people's health**

Under the Ministry of Health it is worthy mentioning the following projects:

- Intervention project within health services for children and young people at risk
- Standard programme on children and young people's health
- Programme of health in schools
- Program on young people's health

- **The Office of the Ombudsman** (*Provedor de Justiça*)

This Office aims to defend and promote citizens' rights, including children's rights. The Ombudsman Office was created by Decree-Law no. 212/75 of 21 April 1975 and it is currently a state body, according to article no. 23 of the Portuguese Constitution. Portugal does not have an Ombudsman exclusively for children, but the office is concerned about the violation of children's rights. It created a department for children's issues, which runs a telephone hotline designated "**Messages from Children**".

During 2007 this line received 981 calls, but only 47 were made by children. The table 5 shows the reasons for these calls.

The high percentage of calls motivated by parental power conflicts draws our attention for the need of mediation services.

Table 5 – “Messages from children” – The Office of the Ombudsman hotline

Reason for calling	Number of callings	%
Maltreatment and neglect	160	16.3
Sexual abuse	15	1.5
Child risk behaviour	50	5.1
School problems	32	3.3
Health needs	33	3.4
Exposure to violence or deviant behaviour	32	3.3
Parental power conflicts	205	20.9
Seeking information on Ombudsman Office	89	9.1
Seeking information on Commissions for Protection of Children	69	7.0
Seeking information on other subjects (Health Services, Courts, Social Services, Foster care Institutions)	115	11.7
No information	181	18.4
TOTAL	981	100.0

Note:

- Only 47 (4.7%) of these calls were made by children
- These figures only represent the caller’s perception of each situation and do not mean that these situations have been checked. The Ombudsman Office used to forward this kind of information to the adequate services, but it is impossible to control the accuracy of information due the fact that some callers do not identify themselves and other callers may report the same occurrences.

- **The Safe School programme**

It started in 1992 with a cooperation protocol between the Ministry of Internal Administration and the Ministry of Education. The programme aims to prevent violence against pupils making the school a safe place. The program is of the responsibility of the police and is regulated by the Ministry of Internal Administration and by the Ministry of Education (Order no. 25649/2006 of 29 November 2006).

- **Specific measures and programmes**

The implementation of policies related to children requires specific measures and programmes. Here we mention those supporting families in exercising parental functions:

- **Positive parenthood programme** aims to help families do develop positive parenting. The programme is under way and it is involving universities to develop a kind of syllabus for positive parenting training.
- **Training program for more vulnerable families** aims to help families of children at risk.
- **Monetary support for families with children and young people covered by legal measures in a natural setting.**
- **Family support and parental counselling centre** aims to support children and young people in dangerous situation and their families.
- **Local support teams to families** who have ongoing cases on courts or local commissions.
- **Born citizen.** This programme aims to promote child's right to a name and social protection. The programme provides official record services on health units after the birth.

b) Non-governmental sectors and independent institutions

Some NGOs have been contributing to the planning and development of policies for the prevention and combat of violence against children. These NGOs have a significant activity in the public debate of current projects and also submit their own initiatives to the governmental sectors.

It has been legally established that civil society must be represented in the National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk, and that it take part in planning the policies for this sector. Civil society is represented in the National Commission by three national associations:

- **The National Confederation of Solidarity Institutions** (*Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade – CNIS*) – Website: www.cnis.pt
About 2,500 private solidarity institutions (IPSS) are affiliated with this confederation. The mandate of CNIS aims to defend the affiliates' intervention values, based on independence and organizational identity. This representation at the National

Commission is seen as great utility for policy-making and implementation of actions because this confederation represents the majority of institutional responses to the needs of children and youth.

- **Association of Portuguese Misericórdias** (*União das Misericórdias Portuguesas*). Website: www.ump.pt. *Misericórdias* are Roman Catholic associations devoted to solidarity, including child and youth support. *Misericórdias* have existed in Portugal since the beginning of the sixteenth century. This association is also responsible for many of the social institutional responses for children and youth.
- **Association of Mutualidades**. *Mutualidades* are associations whose goal is the social protection of their members. Their webpage is under construction. E-mail: ump@uniaomutualidadesportuguesas.pt

Other important NGOs acting specifically in the field of violence prevention and victim's protection are:

- **Child Care Institute (IAC - Instituto de Apoio à Criança)** www.iacrianca.pt. IAC is a non-profit organization founded in 1983 with the objective of defending and promoting children's rights and their whole development. IAC runs a **telephone hotline** designated "S.O.S Criança" (Child S.O.S). IAC also runs a help line for missing or sexual abused children and has other projects and activities dealing with street children and the integration and support of school children. This project exists in almost 50 schools and it is functioning as a mediation office involving students, their families and the school. It is an important institution that lobbies on behalf of the best interest of the child. IAC collaborates with the governmental sector on the prevention of violence against children and policy making.
- **APAV - Portuguese Association for Victim Support** (*Associação Portuguesa de Apoio à Vítima*). www.apav.pt APAV is an NGO founded in 1990 which supports people that are victims of crimes. APAV has had a great role on support of victims on the field of domestic violence. They give information, judicial support and counselling and run shelters for women and

their children who are victims of violence. APAV runs a telephone helpline also. APAV collaborate with the governmental sector on the prevention of domestic violence.

c) Scientific community

The scientific community indirectly takes part in policy making by providing research and publications on the subject of violence. The scientific community is also involved in projects related to the prevention of violence and policy evaluation. The following projects are developed as partnerships between universities and the governmental sectors:

- Development of contents for **positive parenting training** (there are 5 universities interested in this topic).

The Portuguese government established a protocol with 5 universities with the objective of defining models and contents for parental training programmes which fit the parents' profile, according to the diversity and limitations of the real situations.

The universities involved in this project are assessing specific interventions in families where problems and difficulties in parenting have been identified. This assessment includes about 300 families some of them as a control group.

This project will create the possibility of training for professionals and parents as well the development of teaching materials.

- **Child friendly cities** (two universities, the UNICEF Portuguese Committee and the Secretary of State of Rehabilitation - Ministry of Labor and Social Solidarity are involved in this project).
- **Permanent Adoption Observatory** (one university).
- **Observatory of Juvenile Delinquency** (one university).
- **Evaluation of local commissions for the protection of Children and young people** (one university).

d) Private sector

The private sector does not take part in planning, but it has been influential in terms of initiatives, through fund-raising (for example by organizing sporting events and TV shows), or

by financially backing some intervention NGO's programmes.

2) Is there an agency taking the lead in setting the agenda for the eradication of violence and co-ordinating the multi-sector involvement of other stakeholders?

The Portuguese model is not based on a specific agency. The eradication of violence is the objective of several governmental programmes; the most important have been mentioned in B.1. a). Even though the Commission for Citizenship and Gender Equality and the National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk can be mentioned as having specific programmes to prevent domestic violence.

3) Accountability of the different sectors

The governmental bodies are perceived by the general public as being the most responsible. In fact, according to the law, the existing governmental bodies have the obligation of evaluating the results achieved and of publishing the results of these evaluations. However this does not mean lack of community interest or involvement. As an indicator of the solidarity spirit in the Portuguese society, we notice the existence of about 2500 private solidarity institutions of all kinds (dedicated institutions for children, old people, youth, persons in poverty, etc) representing a rate of 2.5 institutions per ten thousands inhabitants.

NGOs feel responsible vis-à-vis the Government and public opinion for self- evaluation. For those institutions which receive financial support from government, the Government establishes periodical evaluations and assesses the financial backing accordingly.

Therefore we have three situations:

- Governmental sectors developing their own programmes;
- NGOs developing programmes as Government partners;
- NGOs that are not backed financially by Government and have other funding sources.
- NGOs that are independent and are not backed by Government (they are in a small number).

4) Planning and evaluation

It can be said that activities and programmes against violence have been carefully planned by their organizers and that the various plans have been generally well-drawn. The planning procedures can be criticised because of the lack of empirical evidence, due to the scarce number of grounded studies substantiating the decisions taken.

Furthermore, as far as the evaluation process is concerned, a stronger evaluation culture is needed. However, a positive observation must be made here regarding the evaluations carried out by the local commissions for the protection of children and young people, as well as those carried out by the Permanent Adoption Observatory.

Several universities have been involved in these evaluation procedures: ISCTE, in Lisbon, and the Faculty of Law of Coimbra University. In 2008, ISCSP, of the Technical University of Lisbon, also launched an Observatory for the prevention of juvenile delinquency.

Despite the lack of strong evaluation culture, it is important to say that some NGO are more aware of the necessity to evaluate its activities on preventing and protecting children from violence.

The Social Security also subjects its network of services and resources to periodical evaluations.

C. Prevention strategies and their implementation

1) Prevention mechanisms

Prevention mechanisms have been based on strategies that involve the various local agents and these develop training programmes regarding the phenomena of violence.

The National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk defines strategies which are general principles, based on the necessity of raising awareness about the problem of violence; improved training of local stakeholders such as social workers, school teachers or officials of the local commissions for protection of children and young people.

There are two local networks provided with prevention strategies. Firstly, there is **the local Commission for Protection of Children and Young People (CPCJ)** which was set up

according to the Protection of Children and Young People at Risk Law (Law no. 147/99 of 1st September 1999); apart from this commission there is also the **Social Network** available to the communities and created by the Resolution of the Council of Ministers no. 197/97 of 18 November 1997. The Social Network operates with Municipal Councils (CLAS - Local Council for Social Action) and with districts (CSF - Social district Commissions). Local authorities and civil society representatives take part in these networks and among their goals are the combat of exclusion and the promotion of social development.

This methodology requires Social Diagnoses, the establishment of Local Information Systems, and the accomplishment of the Social Development Plans. The main communication strategies rely on leaflets and brochures distributed by the child and young people protection commissions and by the local social networks.

The programme against domestic violence launched some years ago a nationwide information campaign using media, outdoors and television, and a similar campaign on child maltreatment and corporal punishments is now being prepared by the Portuguese Government.

SOS help lines are also valuable for prevention:

- SOS Children Helpline of the Child Care Institute;
- "Messages from Children" Helpline of the Office of the Ombudsman;
- Information Line for Victims of Domestic Violence of the Commission for Citizenship and Gender Equality;
- National Social Emergency Line of the Institute of Social Security. This is the official emergency hotline. A specific hotline for prevention of violence against children will be run by the Portuguese Red Cross beginning in October 2008, by appointment of the Institute of Social Security (Ministry of Labour and Social Solidarity).
- Children and Young People Bullying Helpline of the National Teachers Association was created in May 2008, but it is not functioning yet.

2) Intervention mechanisms

The intervention mechanisms rely on the guardianship centres network for children and young people, on the Institute of Social Security and on private non-profit organizations some of which are financially backed by the **Institute of Social Security**.

The Institute of Social Security is a public institute of the Ministry of Labour and Social Solidarity. The institute has the responsibility of the social security system and social protection of citizens.

All the professionals working with children have the obligation of reporting the cases of violence to the Commission for the Protection of Children and Young People or to the Department of Justice. The same obligation exists for all citizens because violence against children is considered a public crime.

For emergency situations, there is a national social emergency service that depends on the Institute of Social Security and has a dedicated emergency helpline. According to an official publication of this Institute¹⁴ the alternative care of children at risk or without parental care include:

- **Emergency Units**
They ensure immediate shelter for children and young people in situation of serious, real, actual or eminent danger, for a period which should be no longer than 20 days.
- **Temporary Residential Care Centres (CAT)**
They provide urgent and temporary shelter of children and young people in danger, for a period which should be no longer than six months.
- **Children's Homes**
They provide shelter for children and young people in danger situation, for more than 6 months.
- **Autonomy-building Apartment**
This is a social response developed on local communities that intended to support the transition to an independent life on a safe environment, for young people leaving care who are aged of 15 or more.
- **Foster families**
They qualified and technically prepared families that provide children and young people the right care for their needs.

Table 4 shows the number of children in alternative care according to the types indicated.

¹⁴ INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY (2007). Portuguese Child Policy Social Security. Lisbon: Institute of Social Security.

Table 4 - Children in alternative care (2006)

Type of social response	Number of children	%
Emergency units	171	1.4
Temporary residential care	1674	13.7
Children's homes	7267	59.4
Autonomy-building apartment	46	0.4
Foster families (*)	2698	22.0
Others	389	3.1
Total	12238	100

Source: *Instituto da Segurança Social, Plano de Intervenção Imediata – 2006* [Immediate Intervention Plan - Report on the characteristics of children and youth in substitute care in 2006]

(*) Families with relatives represent 54.5% of all families and 12% of the total.

As for foster care, the Minister for Labour and Social Solidarity created the DOM Plan in April 2008. DOM is the acronym of the Portuguese words: Challenges, Opportunities and Changes. This plan aims to continuously improve the quality of children's and young people's homes through the promotion of institutionalized children's rights, their education, citizenship and deinstitutionalization in time. Following this plan, children's homes have been staffed with multidisciplinary teams for study and support of children's life projects meaning several possibilities: adoption, return to their families, and placement in foster families or independent life on their own for elder children.

The objective set up by the Portuguese Government is lowering 25% the number of institutionalized children.

3) Deterrence mechanisms

Deterrence mechanisms are now reinforced by the Penal Code, which considers any form of violence, including corporal punishment, in any context, a crime, including the domestic

context. Punishment for maltreatment will be one to five years of imprisonment; in more serious cases punishment will be two to eight years or with three to 10 years in the case of the victim's murder.

Sexual abuse of a child under 14 is punishable with a prison term of one to eight years or with 3 to 10 years if the sexual abuse consists of intercourse.

The Penal Code specifies other sexual crimes against children such as having sex with adolescents aged 14 to 16, prostitution or prostitution attempt of minors aged 14 to 18 and child pornography.

Apart of the foreseen punishments article 177 of the Penal Code provides for a significant increase in both the minimum and maximum penalties when certain aggravating factors are present.

4) Implementation and co-ordination at national, regional and local levels

National, regional and local co-ordination is achieved by several bodies, the main one being the National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk. Children and young people's homes and social emergency are coordinated by the Social Security.

D. Capacity development

1) Training Programmes

The National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk offers training programmes to the members of local commissions on a regular basis. The Commission's web site <http://www.cnpcjr.pt> provides useful information, including online training to the members of local commissions.

Centre for Judicial Studies is a training school for judges and representatives of the Department of Justice. The following post-graduate programmes are being offered by several universities, all of which lectured in Portuguese:

- Institute of Social and Political Sciences (Technical University of Lisbon) - Protection of children and local social intervention; Family Mediation; and Sociology of the Family.
- Family Law Studies Centre (School of Law/Coimbra University) – Protection of Minors; Lusófona University (Lisbon) – Social and Legal Intervention amongst Children and Youth at Risk.
- Institute of Social Work – Social Intervention amongst Children and Youth at Risk.
- Other university institutions such as Roman Catholic University, Minho University, Institute for Applied Psychology, Miguel Torga Institute and Fernando Pessoa University usually offer post graduate programmes on the protection of children at risk.

2) “Surveillance system” – systematic data collection on violence

The National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk gathers all cases of violence that are known at the local level and releases an annual report on the situation. In this report, data are disaggregated by type of problem, child age and gender, and measures taken. Data about educative guardianship measures are published in justice statistics reports. The Criminal Police (Ministry of Justice) also releases statistics on violence against children.

3) Researching violence – investigation of risks and factors associated with violence

Research about factors connected with violence against children is still very scarce in Portugal. However, several articles and books have been published, among which we can find a **study commissioned by Parliament to the Social Sciences Institute**, Lisbon University (Almeida, 2001). This study aimed to study a typology of child abuse and neglect related to the social contexts of the child’s family; an evaluation study of the local commissions for the protection of children and youths commissioned to ISCTE (a University in Lisbon); there are also several

doctoral and master's theses completed in the Universities of Lisbon, Porto, Coimbra and Minho (Canha, 2000; Sani, 2002; Calheiros, 2006).

Financing is mainly provided by the Foundation for Science and Technology (FCT) of the Ministry of Science and Higher Education.

4) Sustainability

Sustainability has been ensured by the Central Government, which has established partnerships with local authorities and NGOs. Although efficient, the system requires more resources and better use of the existing ones.

III. Framework for change - Conclusions and recommendations

A. System's achievements and inadequacies

The present protection system is based on the children's rights as set by the Convention on the Rights of the Child and by the most important international texts published in recent years. This system stimulates democratic responsibility and values active community participation as the key to the protection and prevention of violence against children.

It is worth to note the fact that more and more children are heard. According to the law, intervention in families must have in consideration the opinion of the child if he or she is over 12 and if the child is less than 12 years old, his/her opinion must be taken into account, "*according to her capacity to understand the sense of the intervention*" (Law no. 147/99, article 10).

Apart of this, children's opinions are becoming more important during the prevention or evaluation process. Officials of the National Commission for the Protection of Children and Young People usually are attentive to children's and youths' opinions during annual local commissions' evaluation and recently (2008) the Secretary of State Assistant to the Minister for Labour and Social Solidarity listened herself to children in different places of the country who expressed their feelings and opinions.

During the last years, this system has revealed positive aspects, but agents have reported some insufficiencies such as:

Firstly, the entire existing legal framework needs some adjustments to the new realities and the governmental bodies must prioritize children programmes when defining the according Budget.

There is a lack of systematic evaluation and the need of reliable procedures to obtain indicators that can help monitoring the prevention and protection of children systems.

Civil Society should also be more involved.

Until now, some members of local commissions for protection of children work only on a part time basis and are designated to accomplish these tasks. This makes local commissions seen as less effective.

Agents need more training. This applies to members of local commissions for the protection of children and young people and for representatives of Department of Justice and judges. Training in judiciary matters and social sciences must be organized according to their backgrounds.

It seems necessary to define the profile of professionals working in the system of children protection.

And finally, intervention needs a more multidisciplinary approach.

B. Priorities

1) Policy-making

Current priorities seem to be the implementation of the current plans on the prevention and combat of violence against children, as well as the accomplishment of larger support and empowerment of families and local organizations. The evaluation of the current system is also a priority, mainly concerning the contribution of local authorities to the commissions in charge of

the protection of children and young people. An effective evaluation system needs to define objective indicators and a timeframe for its implementation.

This is the objective of the "Initiative for childhood and Adolescence" already mentioned, but attention must be paid to the insufficiencies listed in the previous section.

2) Prevention strategies and their implementation

Considering the current framework, prevention strategies must rely on three aspects:

1. Communication campaigns designed for a multicultural society. They must consider both the country's traditional cultural pattern and the new immigrant's patterns of culture.

2. A second step is related with the necessary support to the families that have children at risk.

These families need economical support and training on positive parenting. Family mediation also seems to be an important issue.

3. Thirdly, prevention of school dropout and early school leaving could be very important. The Ministry of Education designed specific programmes for this topic that are underway and need objective evaluation.

3) Capacity development

The current system contains great capacities for a positive evolution.

C. Partnerships

In Portugal, there is a positive attitude towards partnerships, but at the same time managing them has proven to be somewhat difficult, which explains the lack of efficiency obtained from the partnerships that were established. However, the social networks described under point II.C.1 and the local communities' commissions represent a good potential for development in this area.

D. Conclusions

A first draft of this report was sent to Portuguese experts in the field as well as to NGOs and local administration representatives. All of the report recipients were invited to attend a seminar in Lisbon for discussion of the report.

The Seminar and the research already done led to the following conclusions:

1. The framework in place needs a better data gathering system and data analysis in order to obtain reliable indicators which are crucial for better planning in the prevention and protection of violence against children. To reach this objective we recommend that data of every source should concentrate and be analysed by a single entity. Also statistical indicators must be available and released in time.

It is also necessary better definitions of concepts and indicators which will allow better communication and international comparisons.

2. Preventive violence policies need more grounded research. This means more involvement of the academia and research centres. The recent involvement of universities to define contents of positive parenting training is a good example which can be qualified as a good practice.

3. There is a need for adequate and continuous training for professionals dealing with preventive and protection issues, such as members of local commissions for the protection of children, judges, social workers, teachers, police officers and health personnel.

4. Local commissions for protection of children need permanent personnel recruited on full time bases and with adequate profile.

5. Cultural patterns accepting corporal punishment must be changed by means of adequate communication campaigns.

6. Some measures and programmes have been identified as good practices for preventing violence. Among them we can mention:

- The safe school programme developed in partnership between the Ministry of Internal Administration and the Ministry of Education.
- This programme aims to prevent violence through a safer environment inside and outside the school. It is ruled by the two police forces operating in the country (PSP in urban areas and GNR in rural areas).

- The Dom programme (challenges, opportunities and changes) aims to continuously improve the quality of children's and young people's homes through the promotion of institutionalized children's rights, their education, citizenship and deinstitutionalization in time. In consequence children return to a family environment or receive support for an independent life.
- The family support programme designed to support families with children who need protection measures.

The objective is to rehabilitate the family to avoid similar situations in the future and to permit the return of children to the family.

- Publication by the Social Security Institute of handbooks on good practices.
- The PETI programme designed to eliminate infant labour and avoid school early leaving. The evaluation performed after 10 years have elapsed showed a very positive result with infant labour reducing from 20 cases of child Labour per 10 000 workers in 1999 to 0.4 in 2006.
- The Secretary of State Assistant to the Minister use to listen to children after regional meetings of the local Commissions for Protection.
- There are some initiatives in schools organizing role playing assemblies with students and there is the initiative of the Parliament which, since 1995, organizes a role playing parliament for children and young people.
- The INIA (Governmental Initiative for Childhood and Adolescence) online survey of children's opinions is also very constructive. This online survey, beside of its intention of listening the children, it permits a classroom work on Children's Rights and has been use by teachers for this purpose.
- The partnership between the Ministry of Education and the National Commission for Protection of Children and Young People at Risk with the objective to have as member of local Commission for children's protection teachers who act as pupils' tutors. This has been very positive in avoiding school dropout.

7. All these good practices need objective evaluation besides the necessity to continue developing an evaluation culture in all organizations and programmes.

8. Finally, we would like to mention the positive impact of researching and discussing the preventive policies of violence against children. The process of doing this report is something beneficial in itself, contributing to an improved awareness of these issues, stimulating people and organizations for a greater effectiveness in creating a better environment for children.

References

- ALBERTO, Isabel M.M. (2004). *Maltrato e trauma na infância* [Maltreatment and trauma in childhood]. Coimbra: Almedina.
- ALMEIDA, Ana Nunes de (2001). *Famílias e maus tratos às crianças em Portugal* [*Families and maltreated children in Portugal*]. Lisboa: Assembleia da República.
- AMARO, Fausto (1986). *Crianças maltratadas, negligenciadas ou praticando a mendicância* [Child abuse and neglect and children practising the mendicancy]. Lisbon: Centro de Estudos Judiciários.
- AMARO, Fausto (2005). “The Family in Portugal: Past and Present”. In: ADAMS, Bert
- AMARO, Fausto; GERSÃO, Eliana; LEANDRO, Armando (1988). *Crianças maltratadas, negligenciadas ou praticando a mendicância II* [Child abuse and neglect and children practising the mendicancy II]. Lisbon: Centro de Estudos Judiciários.
- CADETE, Joaquina; CARMO, Teresa Maia e (2008). *PETI – 10 anos de luta contra a exploração do trabalho infantil em Portugal*. [PETI – 10 years of fight against exploitation of child labour in Portugal]. Lisboa: MTSS.
- CALHEIROS, Maria Manuela de A. (2006). *A construção social do mau trato e negligência parental: do senso comum ao conhecimento científico* [The social construction of maltreatment and parental neglect: from common sense to scientific knowledge]. Lisboa: F.C.G.
- CANHA, Jeni (2000). *Criança maltratada* [Maltreated child]. Coimbra: Quarteto.
- CPCJR (2006). *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*. [Evaluation of Commissions for Protection of Children and Young People's Activities]. Lisboa: CPCJR.
- CPCJR (2007). *Avaliação da Actividade das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens*. [Evaluation of Commissions for Protection of Children and Young People's Activities]. Lisboa: CPCJR.

- FÁVERO, Marisalva Fernandes (2003). *Sexualidade Infantil e abusos sexuais a menores* [Child sexuality and sexual abuse of minors]. Lisboa: Climepsi.
- GASPAR, Ana Micaela (2000). *Crianças e Jovens que vivem em Lares* [Children and Young People living in Children's and Young People's Homes}. Lisboa: IDS.
- GASPAR, Ana Micaela (2000). *Lares de Crianças e Jovens* [Children's and Young People's Homes]: Lisboa, IDS.
- INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY (2006). *Plano de Intervenção Imediata* [Plan of Immediate Intervention]. Lisboa: ISS.
- INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY (2007). *Plano de Intervenção Imediata* [Plan of Immediate Intervention]. Lisboa: ISS.
- INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY (2007). *Portuguese Child Policy Social Security*. Lisbon: institute of Social Security.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF SOCIAL WORKERS (2008). *O Serviço Social e os Direitos da Criança – Um Manual de Formação sobre a Convenção das Nações Unidas* [Social Work and the Rights of the Child - A Professional Training Manual on the UN Convention]. Lisboa: casa Pia de Lisboa.
- N. e TROST, Jan (Eds.) - *Handbook of World Families*. Londres, Sage Publications.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (2007). *World Report on Violence Against Children*. New York: United Nations.
- PONTE, Cristina (2005). *Crianças em notícia* [Children in the news]. Lisboa: ICS.
- PORTUGAL. *United Nations Secretary-General Study on Violence against Children: Questionnaire to Governments* (www2.ohchr.org/english/bodies/crc/study.htm).
- SANI, Ana Isabel (2002). *As crianças e a violência* [Children and violence]. Coimbra: Quarteto.
- STRECHT, Pedro (2006). *Uma ferida no coração – Abuso sexual de rapazes* [A wounded heart – boys' sexual abuse]. Lisboa: Assírio & Alvim.

Annexe

Persons who attended the Seminar or sent comments on the first draft of the Portuguese Report

**UTL - Lisbon Technical University of Lisbon
ISCSP - Institute of Social and Political Sciences
CAPP – Centre for Public Administration and Policies**

Seminar: “Children and Violence”

Council of Europe Programme “Building a Europe for and with Children”

Lisbon, 21 July, 2008

Name	Institution
António Amaral	National Confederation of Parents Association (CONFAP)
Armando Leandro	National Commission for the Protection of Children and Young People at Risk
Carme Montserrat Boada	CoE International consultant
Catarina de Albuquerque	Portuguese UNICEF
Dália Costa	CAPP/ISCSP/UTL
Fausto Amaro	CAPP/ISCSP/UTL
Fernando Humberto Serra	CAPP/ISCSP/UTL
Isabel Martins	Oeiras Municipality
Madalena Marçal Grilo	Portuguese UNICEF
Margarida Mesquita	CAPP/ISCSP/UTL
Maria Alexandra Leandro	CESNOVA Study Centre, New University of Lisbon
Maria Dulce Rocha	Child Care Institute
Maria João Malho	Child Care Institute
Marta Risques	Social Security/Local Commission for Protection of Children and Young People, East Lisbon
Nadine Gomes Correia	CoE trainee
Paula do Espírito Santo	CAPP/ISCSP/UTL
Rosa Clemente	Secretary of State Office
Sandra Mestre da Cunha	ISCTE and Local Commission for Protection of Children and Young People , Sesimbra
Teresa Henriques	Social Security Institute
Teresa Morais	Ombudsman Office
Vasco Prazeres	Ministry of Health
Vera Burnay	Ombudsman Office

HANDBOOK



Guardianship for children deprived of parental care

A handbook to reinforce
guardianship systems to cater
for the specific needs
of child victims
of trafficking



A great deal of information on the European Union Agency for Fundamental Rights is available on the Internet. It can be accessed through the FRA website at <http://fra.europa.eu>.

This document in no way constitutes a binding interpretation of the legislation cited, but is intended to be a reference document designed for ease of use. It does not necessarily reflect in its entirety or partially the position of the European Commission.

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union***

**Freephone number (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Cover picture: © Shutterstock

More information on the European Union is available on the Internet (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014

ISBN 978-92-9239-464-6
doi:10.2811/7016

© European Union Agency for Fundamental Rights, 2014

Reproduction is authorised, except for commercial purposes,
provided the source is acknowledged.

Printed in Belgium

PPRINTED ON FSC PAPER



Guardianship for children deprived of parental care

A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking

Foreword

Children who are unaccompanied or separated from their primary caregiver are particularly vulnerable to abuse and exploitation. They are entitled to special protection.

Guardians are one of the most important features of a protection system for children who are deprived of their family environment or who cannot have their interests represented by their parents, as may be the case in situations of parental abuse or neglect.

A comparative report on child trafficking published by the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) in 2009 showed significant differences among European Union (EU) Member States on how the concept of guardian is understood and applied. In addition, interviews carried out by the FRA for a report on separated children seeking asylum published in 2010 revealed that the quality of the services and the degree of protection offered to children under existing guardianship systems may vary considerably even within the same state.

In this framework of diverse national practices, the Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU) requires Member States to appoint a guardian or a representative for a child victim of trafficking from the moment the child is identified by the authorities as unaccompanied as well as in cases where the holders of parental responsibility cannot ensure the child's best interest and/or represent the child. *The EU Strategy towards the eradication of trafficking in human beings 2012–2016* also recognises that comprehensive child-sensitive protection systems, ensuring interagency and multidisciplinary coordination, are key in catering to the needs of diverse groups of children, including victims of trafficking. The EU Strategy therefore included as a deliverable the publication of this handbook.

This handbook aims to strengthen the protection of children by assisting national authorities and other stakeholders across the EU to further develop existing guardianship systems. It seeks to clarify the role of guardians as an essential component of an integrated child protection system. It underlines the importance of the role of guardians and legal representatives in preventing and responding to child abuse and exploitation, and in protecting and assisting child victims of trafficking. The handbook promotes a shared understanding of the main principles and features of a guardianship system. By presenting a set of core common principles and key standards it aims to improve conditions for children under guardianship, and promote respect for their fundamental rights.

We would like to thank the many experts who contributed with constructive comments to the development of this handbook.

Cecilia Malmström
*EU Commissioner
for Home Affairs*

Morten Kjaerum
*Director of the European Union Agency
for Fundamental Rights*

Contents

FOREWORD.....	3
LIST OF ABBREVIATIONS.....	7
HOW TO USE THIS HANDBOOK.....	9
INTRODUCTION	13
1. Who is a guardian?	13
2. Guardianship as an essential component of child protection systems	16
3. What does this handbook cover?.....	20
4. Transnational cooperation in the context of child protection.....	22
PART I – REINFORCEMENT OF GUARDIANSHIP SYSTEMS	25
1. Fundamental principles of guardianship systems	25
2. Guardianship systems: initial considerations	28
2.1. What should be laid down in legislation and/or policy?.....	28
2.2. One uniform guardianship system for all children?.....	29
2.3. Employment status of guardians: professionals or volunteers?	31
2.4. Who can act as a guardian?.....	32
2.5. Appointment of relatives as guardians in the context of child trafficking.....	37
2.6. Representatives and/or legal representatives.....	37
2.7. Legal counselling and legal assistance.....	38
3. Managing guardians	39
3.1. The guardianship authority	40
3.2. Develop guidelines for guardians.....	40
3.3. Coordination and cooperation with other agencies and authorities	42
3.4. Case administration	44
3.5. Training	46
3.6. Support to guardians	51
3.7. Review and oversight mechanisms	52

4.	Assigning a guardian to a child	55
4.1.	When should a guardian be appointed?.....	55
4.2.	What is the best procedure for assigning a guardian to a child?	56
4.3.	When does guardianship end?.....	61
4.4.	When should a guardian be changed?	64

PART II – GUARDIAN’S TASKS..... 67

5.	Safeguarding the best interests of the child	72
6.	Promoting the child’s safety and well-being.....	74
6.1.	Risk assessment	75
6.2.	Individual needs assessment	80
6.3.	Support the child in maintaining family links.....	82
6.4.	Adequate standard of living, including appropriate housing and material assistance	83
6.5.	Healthcare	85
6.6.	Education and training	87
7.	Facilitating child participation	88
8.	Acting as a link between the child and others	90
9.	Helping identify a durable solution in the best interests of the child	92
9.1.	Repatriation and return.....	94
9.2.	Integration in the receiving country	97
10.	Exercising legal representation and supporting the child in legal procedures	99
10.1.	Age assessment procedures	100
10.2.	Procedures for residence permits.....	102
10.3.	International protection procedures	103
10.4.	Compensation and restitution.....	106
10.5.	Civil law procedures.....	106
10.6.	Criminal proceedings	107
10.7.	Police investigations	110

ANNEX 1: LEGAL SOURCES 111

ANNEX 2: SELECTED LITERATURE..... 113

List of abbreviations

- CRC** United Nations Convention on the Rights of the Child
- ECHR** European Convention on Human Rights (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
- SCEP** Separated Children in Europe Programme
- UN** United Nations
- UNHCR** United Nations High Commissioner for Refugees
- UNICEF** United Nations Children's Fund

How to use this handbook

This handbook aims to support public officials in European Union (EU) Member States who are in charge of, or involved in, guardianship and legal representation of children at a national, regional or local level. It provides guidance on how to establish and run national guardianship systems, and it points to the main tasks that a guardian should carry out. In doing so, the handbook also aims to foster a common understanding of the function and role of guardians and legal representatives in the EU as an essential component of child protection systems. This, in turn, should contribute to promoting a shared understanding of the main principles and features of a guardianship system. Such a common understanding should help standardise the level of protection offered to children throughout the EU.

The guidance provided is addressed primarily to EU Member State officials and guardians. It is also largely applicable to systems for legal representation of children in specific procedures (such as asylum procedures), even if a legal representative only complements the limited legal capacity of the child for the purposes of a particular procedure and thus is not responsible for the full range of tasks normally assigned to a guardian.

This handbook does not address the appointment of lawyers who provide free legal aid to a child in specific civil, criminal or administrative procedures. Nor does it deal with persons who are in charge of the child's day-to-day care.

The handbook is structured in three parts.

- The **introduction** provides basic information on what the handbook covers and on the overall role of the guardian. It relates to national child protection systems set up to cater for the needs of different categories of children.
- **Part I** of the handbook sets forth the fundamental principles of guardianship systems and provides guidance on managing and strengthening guardianship systems. It is addressed to policy makers who are developing a national framework for the management and reinforcement of their guardianship system, and to the national authorities that are assigned guardianship responsibilities. It further describes the appointment procedures and the duration of the guardianship.
- **Part II** explains the tasks of the guardian. It is primarily addressed to guardians and those who are in charge of supervising their work.

The handbook, produced jointly by the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) and the European Commission, responds to a request in the *EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings 2012–2016*. Various EU law sources,

including the [EU Anti-Trafficking Directive \(2011/35/EU\)](#), the EU asylum *acquis*, the [EU Victims' Directive \(2012/29/EU\)](#) and the [Directive on sexual exploitation of children \(2011/92/EU\)](#) contain provisions referring to guardianship or legal representation of children deprived of parental care. Full details of these sources may be found in [Annex 1](#). See Tables 1, 2 and 3 for an overview using these provisions in EU law, as well as those of other relevant European or international instruments and documents. These provisions do not, however, offer comprehensive guidance on what a guardian should be and what he or she should do. This handbook is intended to fill this gap.

This handbook takes an integrated, child-centred approach. It puts at its heart the United Nations (UN) Convention on the Rights of the Child (CRC), whose provisions are applicable to all children without discrimination. The handbook suggests covering the specific needs and rights of identified or presumed child victims of trafficking by adapting, where necessary, guardianship systems established for all children in need of a guardian. A large part of this handbook contains suggestions that are common to all guardianship arrangements, regardless of whether they relate to a child victim of trafficking or not. The best way to promote the rights and well-being of a child victim of trafficking is by adhering to principles and safeguards common to all guardianship systems – such as a guardian's independence or absence of conflict of interest – combined with knowledge and skills to do with trafficking in human beings. The handbook discourages, therefore, the establishment of separate guardianship systems dealing only with child victims of trafficking in human beings. [Section 3 of the introduction](#) explains which situations of guardianship arrangements the handbook covers and which it does not.

International and European standards on the rights of the child and on the protection and assistance of child victims of trafficking have been taken as the starting point for this handbook. Provisions from legally binding texts such as the CRC and EU law are brought together with non-binding texts that offer authoritative guidance and recommendations. The legal sources used to draft the handbook are listed in [Annex 1](#). [Annex 2](#) includes further literature that the reader is encouraged to consult. Findings from previous FRA research on separated children and on child trafficking were also considered in compiling the handbook. Existing legal standards have been translated into practical guidance by collecting and comparing, through desk research, how EU Member States manage guardianship systems. Separately, FRA will publish a comparative overview of such research covering all 28 Member States.

A group of experts discussed the draft handbook at a meeting organised by FRA at its premises in November 2013. The group comprised representatives of relevant European and international organisations and of non-governmental organisations (NGOs), as well as selected practitioners and representatives of responsible authorities

at national level. These were selected to represent different national guardianship systems and different realities on the ground. Additional stakeholders working on child protection and child trafficking were consulted in writing. Finally, the draft was shared with Member State representatives for comments through the European Commission's informal expert group on child rights.

To help the reader to find relevant legal sources relating to a particular issue covered in this handbook, the sources are provided in blue and bold in the relevant paragraph.

The handbook also includes examples of promising practices identified in EU Member States which provide policy makers and practitioners with suggestions on how to address specific challenges. The part on the guardians' tasks contains checklists of possible actions guardians may need to take to promote the best interests of the child in his or her various life spheres.

The following textbox outlines the terminology used in this handbook. For some of the terms, including 'guardian', there is no commonly agreed definition.

KEY TERMINOLOGY

Victim of trafficking: A 'victim of trafficking' is a natural person who has been subject to trafficking in human beings as defined in Article 2 of the EU [Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#).

Trafficking: The EU [Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#) defines 'trafficking' as "the recruitment, transportation, transfer, harbouring or reception of persons, including the exchange or transfer of control over those persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation."

Exploitation: "Exploitation shall include, as a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, including begging, slavery or practices similar to slavery, servitude, or the exploitation of criminal activities, or the removal of organs."

When such conduct "involves a child, it shall be a punishable offence of trafficking in human beings even if none of the means set forth in paragraph 1 has been used."

[Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#), Article 2

Child: A child "shall mean any person below 18 years of age."

[Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#), Article 2 (6); see also [CRC](#), Article 1

"Where the age of the [victim] is uncertain and there are reasons to believe that the victim is a child, that person is presumed to be a child in order to receive immediate access to assistance, support and protection".

[Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#), Article 13 (2)

Unaccompanied child: An ‘unaccompanied minor’ is a child “who arrives on the territory of the Member States unaccompanied by an adult responsible for him or her whether by law or by the practice of the Member State concerned, and for as long as he or she is not effectively taken into the care of such a person; it includes a [child] who is left unaccompanied after he or she has entered the territory of the Member States.”

Qualification Directive (2011/95/EU), Article 2 (l)

Separated child: A ‘separated child’ is a child who has been separated from both parents, or from their previous legal or customary primary caregiver, but not necessarily from other relatives. These may, therefore, include children accompanied by other adult family members.

UN Committee on the Rights of the Child General Comment No. 6 CRC/GC/2005/6 and the UN Guidelines for the Alternative Care of Children (UN Alternative care guidelines) A/HRC/11/L.13, paragraph 8

The Separated Children in Europe Programme (SCEP) uses the word ‘separated’ rather than ‘unaccompanied’ because it more accurately defines the essential problem that such children face, namely that they lack the care and protection of their parents or primary caregiver and, as a consequence, suffer socially and psychologically from this separation. In this handbook, the term ‘unaccompanied’ will be used to refer to both unaccompanied and/or separated children, in order to be in line with the terminology ‘unaccompanied’ used in EU law and avoid possible confusions and inconsistencies.

Guardian: A guardian is an independent person who safeguards a child’s best interests and general well-being, and to this effect complements the limited legal capacity of the child. The guardian acts as a statutory representative of the child in all proceedings in the same way that a parent represents his or her child.

UN Committee on the Rights of the Child General Comment No. 6 CRC/GC/2005/6 and the UN Alternative care guidelines A/HRC/11/L.13

Representative (sometimes referred to as legal representative): A representative “means a person or organisation appointed by the competent bodies in order to assist and represent an unaccompanied [child] in [international protection] procedures with a view to ensuring the best interests of the child and exercising legal capacity for the [child] where necessary.”

Reception Conditions Directive (2013/33/EU), Article 2 (j)

Representatives or legal representatives differ from the qualified lawyer or other legal professional who provides legal assistance, speaks on behalf of the child and legally represents him or her in written statements and in person before administrative and judicial authorities in criminal, asylum or other legal proceedings as provided in national law

Guardianship authority: The ‘guardianship authority’ is the institution or organisation or other legal entity that has the responsibility for recruitment, appointment, monitoring, supervision and training of guardians. The role of the guardianship authority or organisation should be laid down in the law.

UN Alternative care guidelines, A/HRC/11/L.13 and UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 CRC/GC/2005/6



INTRODUCTION

1. Who is a guardian?

EU Member States apply a variety of models for guardianship and legal representation.

Source: FRA (2009), Child trafficking in the European Union: Challenges, perspectives and good practices, available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/529-Pub_Child_Trafficking_09_en.pdf

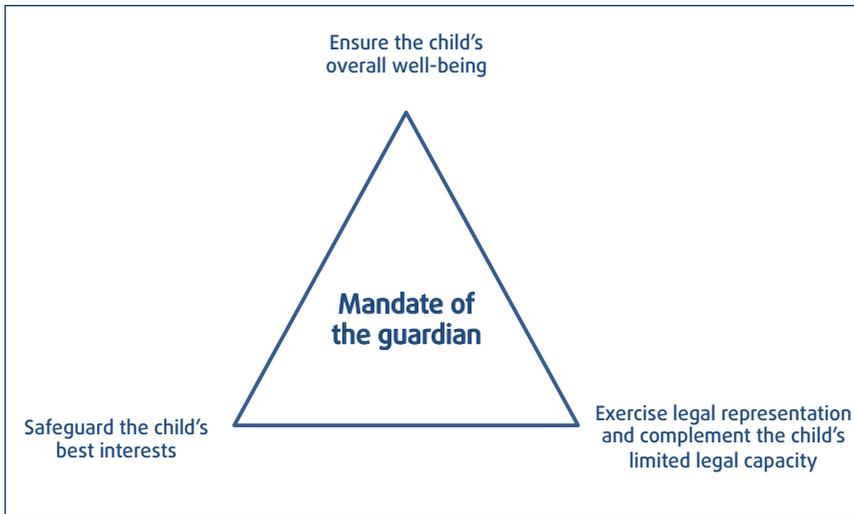
There is no commonly agreed definition of a guardian. While EU law recognises the importance of guardianship and legal representation to safeguard the child's best interests and well-being, it does not define the notion of guardian, nor does it define his or her functions. In addition to the term 'guardian', EU law uses the terms 'legal or other representative' and 'special representative' to describe the person appointed to assist and support unaccompanied children or children whose parents are precluded from exercising parental rights. Under EU law, the asylum *acquis* defines only legal representatives (see Table 1). Legal representatives exercise a much narrower function than guardians (see Section 2.7). Nor is there a definition of 'guardian' in the 2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. The guardian's role and responsibilities have been comprehensively described at the United Nations level in the *UN Guidelines for the Alternative Care of Children* and by the UN Committee on the Rights of the Child (CRC) in General Comment No. 6.

Table 1: Terminology and definitions used in international and European policy documents

Instrument	Terminology used	Reference
United Nations and Council of Europe instruments		
UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 CRC/GC/2005/6	Guardian Legal representative	Paragraph 33
UN Alternative care guidelines A/HRC/11/L.13	Legal guardian Recognized responsible adult	Paragraph 100
2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings	Legal guardian	Article 10 (4) (a)
European Union instruments		
Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU)	Guardian Representative	Article 14 (2) Article 16 (3)
Reception Conditions Directive (2013/33/EU)	Representative	Article 2 (j)
Asylum Procedures Directive (2013/32/EU)	Representative	Article 2 (n)
Qualification Directive (2011/95/EU)	Legal guardian Representative	Article 31 (1) Article 31 (2)
Victims' Directive (2012/29/EU)	Guardian Special/legal representative	Article 24 (b) Preamble (6o)
Sexual exploitation of children Directive (2011/92/EU)	Special/legal representative	Article 20
Dublin Regulation (604/2013/EU)	Representative	Article 2 (k)

The use of the terms 'guardian', 'representative' and 'legal representative' is inconsistent, and national terminologies also vary, so the emphasis should be on the functions of the appointed person, rather than on the title or terminology used.

For the purpose of this handbook, the guardian is considered to be an independent person who safeguards the child's best interests and general well-being, and to this effect complements the limited legal capacity of the child, when necessary, in the same way that parents do. He or she exercises three distinct functions as shown in Figure 1.

Figure 1: The mandate of the guardian

Source: FRA

The guardian differs from a qualified lawyer or other legal professional who provides legal assistance, speaks on behalf of the child and legally represents him or her in written statements and in person before administrative and judicial authorities in criminal, migration or other legal proceedings as provided for in national law.

The guardian must also be distinguished from social workers and other caregivers responsible for the material needs of the child. Social workers or other caregivers and persons who provide a child with day-to-day care are not guardians, unless, as a result of provision by law, they exercise responsibility for the well-being of the child and complement the limited legal capacity of the child.

Responsibility for legal representation of the child within particular legal or administrative proceedings might be dissociated from the other two functions of guardianship. In this case, such responsibility is assigned solely to an independent person or institution, usually called the 'legal representative' or 'representative'. Representatives, unlike guardians, have a restricted mandate, which is often precisely defined when they are appointed: to represent the child in particular proceedings.

Therefore, a guardian who can cover all three functions listed in Figure 1 should always be appointed when the child lacks parental care. This will help to ensure that

the child's best interests and overall well-being are protected and safeguarded. This goes far beyond pure representation in given proceedings or complementing the limited legal capacity of the child when required.

2. Guardianship as an essential component of child protection systems

The *EU Action Plan on Unaccompanied Minors (2010–2014)* notes that the standards established by the CRC are at the heart of any action concerning unaccompanied minors. Article 19 of the CRC calls on states parties to take necessary measures to prevent all forms of violence against children, including abuse and neglect, as well as to protect and support child victims. Article 20 of the CRC requires states parties to offer special protection and assistance to all children who are temporarily or permanently deprived of their family environment. The Committee on the Rights of the Child, in its [General Comment No. 13 \(2011\) on *The right of the child to freedom from all forms of violence*](#), underlines the importance of a child rights-based and integrated child protection and support system. The prompt appointment of a guardian, when necessary, is therefore one of the most important practical measures to be taken to protect children (Committee on the Rights of the Child, [General Comment No. 6](#)).

Article 16 of the [Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#) prescribes that Member States must take the necessary measures to ensure that, where appropriate, a guardian is appointed to unaccompanied child victims of trafficking. Moreover, Article 14 provides that Member States shall appoint a guardian or a representative for a child victim of trafficking from the moment the child is identified by the authorities and “where, by national law, the holders of parental responsibility are, as a result of a conflict of interests between them and the child victim, precluded from ensuring the child's best interests and/or from representing the child”. The guardian should accompany the child throughout the entire process until a durable solution is found.

“Violence against children demands an integrated (systemic, holistic) approach. [...] It implies that all programmes and actions aimed at preventing and protecting children from violence, in the broad context of the promotion of the rights of the child, should operate across a range of disciplines and sectors”.

Source: Council of Europe (2009), Council of Europe's policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence, *Strasbourg*, available at: www.coe.int/t/dg3/children/News/Guidelines/Adoption_guidelines_en.asp

Historically, child protection has focused on particular issues or on specific groups of vulnerable children. Although this approach can be effective in serving the needs of a targeted group, it also has important limitations. Many children,

including child victims of trafficking, may have multiple child protection problems. Fragmented child protection responses may deal with one of these problems, but fail to provide a comprehensive solution. Focusing on selected issues alone, or on particular groups of children, is neither sustainable nor effective. In cases of child victims of trafficking, identification as a child victim or a child at risk of trafficking may occur at different points on a continuum of a child's individual protection needs. Therefore, increasingly, there is a move away at the European and global levels from fragmented issue-focused approaches to a systems approach to child protection.

This handbook adopts UNICEF's integrated child protection approach. Although designed with child victims of trafficking in mind, it suggests covering their specific needs primarily by taking measures which should be common to all guardianship arrangements. It also addresses how guardians should interact with other actors and elements of the child protection system, while seeking to ensure the best interests of the child are taken into consideration in all actions concerning the child.

An integrated child protection system places the child at the centre. It ensures that all essential actors and systems – education, health, welfare, justice, civil society, community, family – work in concert to protect the child. Such an integrated approach can respond to a variety of situations an individual child can encounter. It must respond to the needs of children, including victims of trafficking within their country of nationality as well as those who have crossed international borders. The best interests of the child must be the primary or paramount consideration, as required by the CRC.

An integrated child protection system still needs issue-based expertise and responses, but places them within the context of the overall system.

National guardianship systems are an integral part of child protection systems. They should seek to respond to the needs of all children who are permanently or temporarily deprived of parental care and need protection.

The United Nations Children's Fund (UNICEF) defines a child protection system as:

"the set of laws, policies, regulations and services needed across all social sectors – especially social welfare, education, health, security and justice – to support prevention and response to protection-related risks. These systems are part of social protection, and extend beyond it [...]. Responsibilities are often spread across government agencies, with services delivered by local authorities, non-State providers, and community groups, making coordination between sectors and levels, including routine referral systems, a necessary component of effective child protection systems."

Source: UNICEF (2008), UNICEF child protection strategy, E/ICEF/2008/5/Rev.1, 20 May 2008, available at: www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf

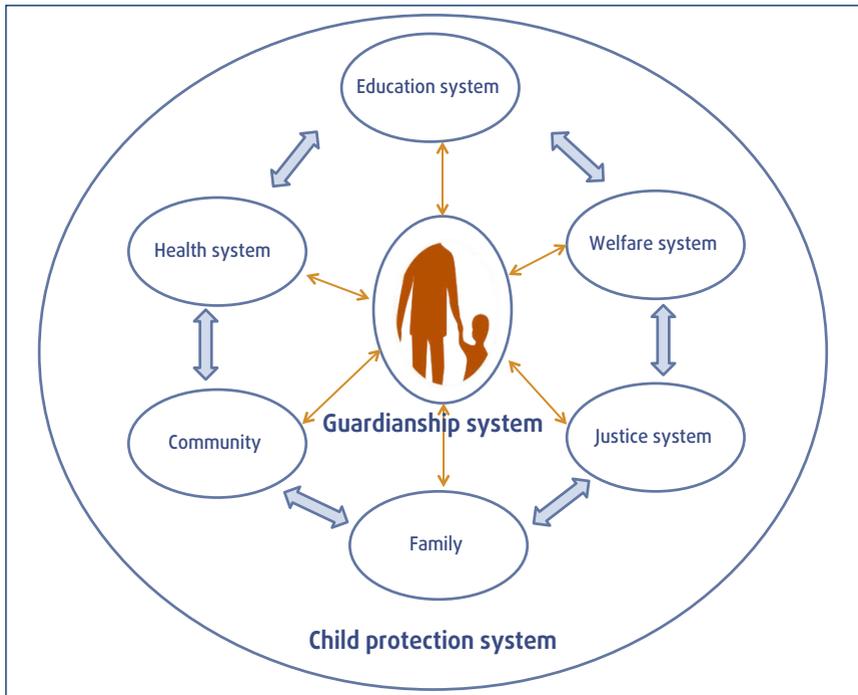
The UN General Assembly guidelines on children in alternative care provide guidance on the protection and well-being of all children deprived of parental care or at risk of being so. The guidelines include provisions aiming to ensure that there is always a legally recognised person or body holding **legal responsibility** for the child when the parents are absent or not in a position to make day-to-day decisions deemed to be in the child's best interests.

Source: General Assembly (2010), Resolution 64/142, Guidelines for the alternative care of children, 24 February 2010, A/RES/64/142, available at: www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf

The guardian should be the person with the most comprehensive view of the child's situation and individual needs. A guardian is in a unique position to connect the various authorities and the child. The guardian can also help to ensure continuity in the protection of the child and to enable the child to participate effectively in all decisions affecting him or her, in line with the provisions of Article 12 of the CRC. Putting the guardian next to the

child at the centre strengthens the guardian's preventative as well as protective role (Figure 2).

Figure 2: Child protection systems and the role of the guardian

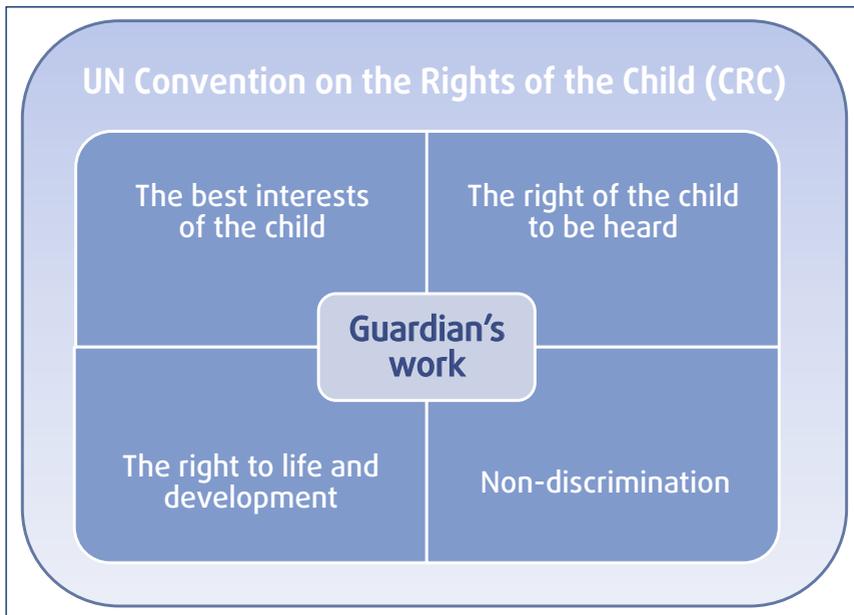


Source: FRA

Guardians' work must be guided by the four core principles set out in the CRC (Figure 3). States parties are required: to respect and promote the right of the child to life and development, including mental, physical and psychological development; to give due weight to the child's views based on his or her age, maturity and developing capacities; to safeguard the child's best interests as a primary consideration in all decisions and actions involving the child; and to respect fully and promote non-discrimination.

The UN Committee on the Rights of the Child, in its General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Article 3, paragraph 1), provide comprehensive guidance for the best interest assessment and determination procedure and a list of key elements.

Figure 3: The four core principles of the CRC must guide the work of guardians



Source: FRA

3. What does this handbook cover?

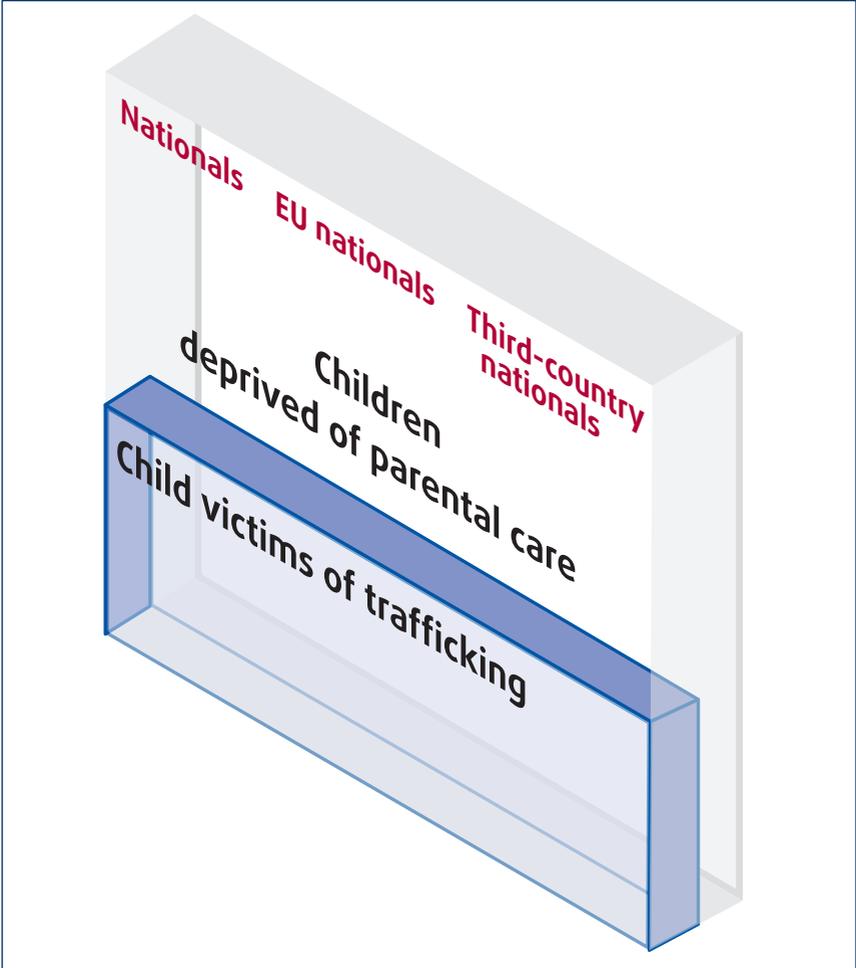
This handbook provides guidance on how to establish and run national guardianship systems, and it lists a guardian's main tasks. Most considerations are common points applicable to all guardianship situations. They relate primarily to guardianship systems for children deprived of parental care in general, although some are specific to child victims of trafficking, such as issues relating to the child's involvement in criminal procedures against traffickers.

The handbook describes those considerations that relate to child victims of trafficking who have been separated from their parents. They may be third-country nationals, EU nationals or citizens of the Member State in which they were trafficked.

This handbook focuses on the issue of guardianship as a key safeguard for children's rights when their parents are not able or willing to exercise parental rights and duties or have been precluded from doing so. This can be the case with child victims of trafficking; separation can be the result or the risk factor for trafficking. This handbook aims to strengthen the preventative and protective role of guardianship as one of the elements of an integrated child protection system. The handbook does not, however, deal with the overall protection of child victims beyond guardianship systems.

The handbook also does not cover the particular aspects of all guardianship situations, such as, for example, the case of children whose parents are imprisoned. Neither does it address all aspects of effective child protection, including how to respect the right of the child who is separated from one or both parents to maintain personal relations and direct contact and how to re-establish the parent's capacity to resume exercising their parental responsibilities. Figure 4 illustrates what the handbook covers and what it does not.

Figure 4: Children deprived of parental environment and child victims of trafficking



Source: FRA

This handbook does not address the appointment of legal professionals who provide a child with free legal aid in civil, criminal or administrative procedures. Nor does it deal with persons who are in charge of the child’s day-to-day care. Nevertheless, some aspects of the handbook may also be useful to them, particularly if they interact with guardians.

4. Transnational cooperation in the context of child protection

With increased mobility within the EU and globally, a child may be of concern to more than one EU Member State. To protect a child effectively from exploitation, abuse, neglect and violence, it is essential to have cooperation and coordination mechanisms within the EU, as well as internationally.

In cases of unaccompanied children and of child victims of trafficking exploited outside their country of origin, cooperation between EU Member States and with third countries is vital. There may, for example, be a need to establish the identity of an undocumented child, or to identify and evaluate durable solutions (see also [Chapter 9](#)). In addition, other situations involving children, such as children going missing, parental child abduction or inter-country adoption, require effective transnational cooperation among different child protection authorities.

Cross-border or transnational coordination involving guardians may be required when:

- a potential victim of trafficking from one EU Member State is identified in another Member State;
- a guardian needs to help the child reestablish family contact or liaise with a child's parents or extended family in another EU Member State or outside the EU;
- an unaccompanied child from outside the EU goes missing from one EU Member State and is found in another;
- children are separated from their family during migration to the EU.

EU Member States should develop structured and systematic intra-EU as well as international cooperation mechanisms. Member States should use their resources to ease transnational cooperation, where possible capitalising on EU financial support. EU institutions could also take initiatives to coordinate such cooperation, when it falls within their competence.

Currently, two legal instruments address jurisdiction issues when particular cases involving children fall under their scope.

The 1996 Hague [Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children](#) determines, among other things, the State whose authorities have jurisdiction to take measures directed to the protection of the person or property of the child.

At the EU level, the [Brussels II Regulation](#) (Council Regulation (EC) No. 2201/2003, as amended by [Regulation \(EC\) No. 2116/2004](#)) brings together in a single document the provisions on divorce and on parental responsibility. The regulation applies to civil proceedings relating to divorce, separation and marriage annulment, as well as to all aspects of parental responsibility, and establishes a full system of rules on jurisdiction.

Moreover, the 1993 Hague [Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption](#) establishes safeguards to ensure that inter-country adoptions take place in the best interests of the child and with respect for his or her fundamental rights as recognised in international law. It establishes a system of co-operation amongst Contracting States to ensure that those safeguards are respected and thereby prevent abduction of, sale of or traffic in children.

Transnational cooperation should go beyond the cooperation of judicial or police authorities. When necessary for the child's best interests, this cooperation should extend to national child protection authorities, including guardianship authorities, both within EU Member States and with third countries. Such cooperation should not be limited to only certain categories of children.

Part I – Reinforcement of guardianship systems



Part I provides guidance to policy makers developing a national framework to manage and strengthen their guardianship system, and to national authorities with guardianship responsibilities. It first lists those core elements which can be considered fundamental principles of guardianship systems.

[Chapter 2](#) addresses issues related to the employment status, professional qualifications and training requirements of the guardian. These include vetting procedures, conflicting interests and the impartiality of guardians. It also examines the distinctive roles and interaction between the guardian, the legal representative appointed to represent the child in particular proceedings and the lawyer or other qualified legal professional who provides the child with legal assistance. [Chapter 3](#) offers guidance on the management of guardianship systems and of individual guardians, including the development of standards and internal guidelines, case administration, accountability and monitoring provisions as well as the support and supervision of guardians. [Chapter 4](#) describes appointment procedures and the duration of the guardianship.

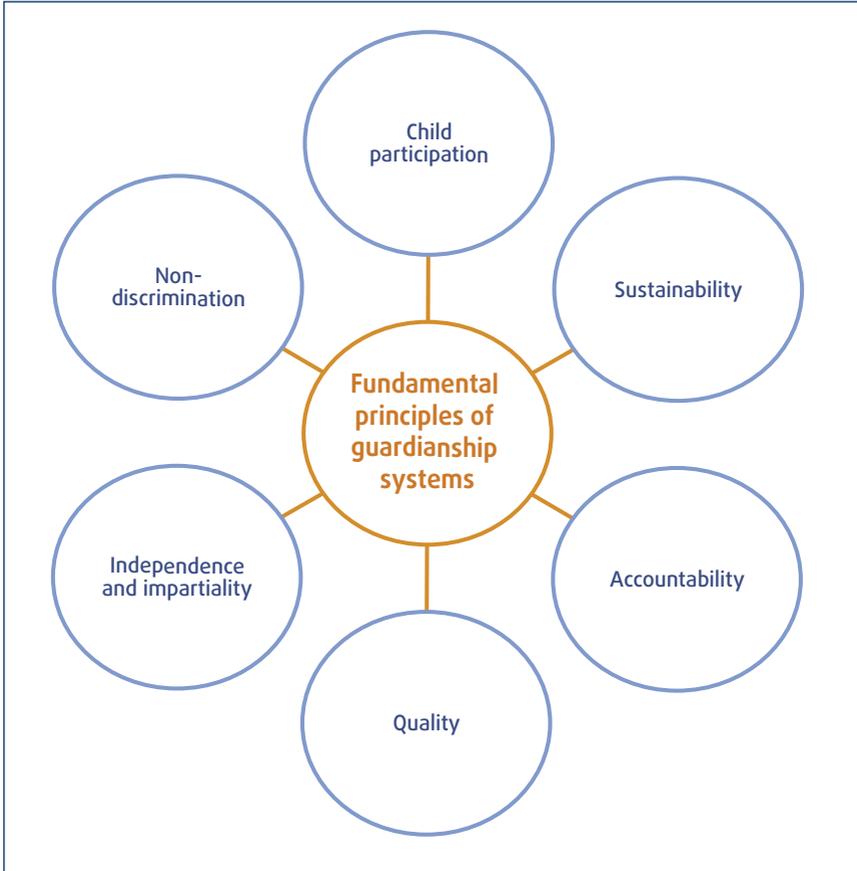
1. Fundamental principles of guardianship systems

Guardianship systems in EU Member States vary from one country to another, as they depend on needs, resources allocated and cultural, social and historical factors. Nonetheless, they share common features and encounter common challenges.

Regardless of the type of guardianship system and the national child protection system within which it operates, there are six fundamental principles that should

apply to all types of guardianship arrangements. These six, which can be derived from international standards (see Tables 1–4 and Annex 1), are shown in Figure 5.

Figure 5: Fundamental principles of guardianship systems



Source: FRA

1. Non-discrimination

All children deprived of their family environment and parental care are entitled to the same level of protection irrespective of their age, immigration status (i.e. EU national, legal resident, asylum seeker, migrant in an irregular situation), nationality, gender, ethnic background or any other non-discrimination ground listed in Article 21 of the

EU Charter of Fundamental Rights. Particular attention should be given to the gender dimensions of violence against children.

The principle of non-discrimination also requires equal protection for all children within the state's territory, irrespective of the place of residence. EU Member States should harmonise guardianship provisions and services. Where protection systems are the responsibility of regional or local government, national governments should ensure consistency of standards and practices among different regions and localities within their territory.

2. Independence and impartiality

Appointed guardians and legal representatives must be in a position to make independent and impartial decisions, assessment, actions and representations guided by the best interests of the child. Organisations, institutions and/or individuals should be precluded from guardianship and/or legal representation duties if their interests conflict, or could potentially conflict, with those of the child.

3. Quality

Appointed guardians and legal representatives should have appropriate professional qualifications in the field of child welfare and/or child protection. In addition, they should receive appropriate initial and continuous training by the relevant authorities. To identify and protect child victims of trafficking it is important that guardians have the knowledge and skills required to detect child victims. Guardians who deal with children with particular needs, such as child victims of trafficking or unaccompanied children, must also have the necessary expertise to respond effectively to such needs, for instance knowledge and experience in working with traumatised children.

4. Accountability

National law should provide the legal basis of guardianship and define the authority responsible for it. This guardianship authority should be held responsible and accountable for the acts of the appointed guardian. The exercise of guardianship and other representation functions should be monitored regularly and independently. The legal basis of guardianship in national law should include sufficiently precise legal provisions defining a guardian's duties and functions.

5. Sustainability

Guardianship and legal representation systems should be an integral part of the national child protection system. States should allocate sufficient human and financial resources for the guardianship system's operation. The budget should include costs related to effective monitoring and oversight of guardianship services as well as training.

6. Child's participation

Guardianship and legal representation arrangements and procedures should respect the child's right to be heard, and they should give due weight to the child's viewpoint. Children should receive, in a manner they understand, appropriate information regarding the scope of guardianship arrangements and about all available services that could provide assistance to them. Children should also be adequately informed about their rights and the possibility of lodging complaints whenever they feel that their guardians are not respecting their rights.

2. Guardianship systems: initial considerations

An inclusive guardianship system contributes to the efficient prevention of child abuse and exploitation, including child trafficking. It makes protection and rehabilitation of victims more effective. This chapter covers basic considerations related to guardianship systems necessary to ensure effective protection of children, such as the employment status of guardians, qualification requirements and safeguards against conflict of interest.

2.1. What should be laid down in legislation and/or policy?

There are certain basic requirements which need to be clarified in a transparent manner. The degree to which these requirements are laid down in national law may vary according to the legal system. Essential aspects should, however, be defined in a clear manner. These include:

- recruitment and appointment procedures, including the employment status of guardians and legal representatives;
- duties, rights and responsibilities of guardians and legal representatives;
- professional requirements, qualifications and vetting procedures for guardians;
- training requirements;
- monitoring and oversight procedures, including an accessible individual complaint mechanism for children;
- the right of children to express their views at different stages of the procedure and a duty to ensure that the competent authorities take such views into consideration and give them due weight.

2.2. One uniform guardianship system for all children?

No EU Member State has a guardianship system only for child victims of trafficking.

Source: FRA 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (forthcoming)

To function effectively, the guardianship system should be an integral part of the national child protection system, and must operate within the child protection law and procedures. This approach is recognised in the *EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016*, which states that “comprehensive child-sensitive protection systems that ensure interagency and multidisciplinary coordination are key in catering to diverse needs of diverse groups of children, including victims of trafficking”.

The appointment of a guardian may be required in different situations, for example for unaccompanied and separated children who find themselves outside their country of origin or for those who apply for asylum, or, within the country of origin, for children whose parents’ interests are in conflict with the child’s.

Some EU Member States have one guardianship system for all children; in others, there are different systems depending on the child’s migration status. Such differences affect the treatment of child victims of trafficking, since child victims in the EU may have differing migration statuses. They might, for example, be:

- children who are trafficked and exploited within their own EU Member State;
- EU nationals trafficked from one EU Member State to another;
- third-country nationals who hold a residence permit or a right to stay and are trafficked;
- third-country nationals who are in an irregular situation and are trafficked.

In some countries, the appointment of a legal guardian is dependent on international protection applications. Thus, not every victim of child trafficking is automatically ensured assistance by a legal guardian. Law and practice regarding the appointment of a legal guardian were found to diverge between EU Member States. In some Member States, the appointment of a legal guardian is a very rare occurrence because victims of child trafficking are not identified and/or because childcare institutions do not focus on this issue.

Source: FRA (2009), Child trafficking in the European Union: Challenges, perspectives and good practices, available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/529-Pub_Child_Trafficking_09_en.pdf

Victims of trafficking are also found among international protection applicants. The status of children may change over time from one category to another. An integrated approach ensures that children are at the centre, irrespective of their legal or residence status. However, although an integrated approach on child protection is needed, expert knowledge and issue-based responses are still necessary and should be placed within the context of the overall system.

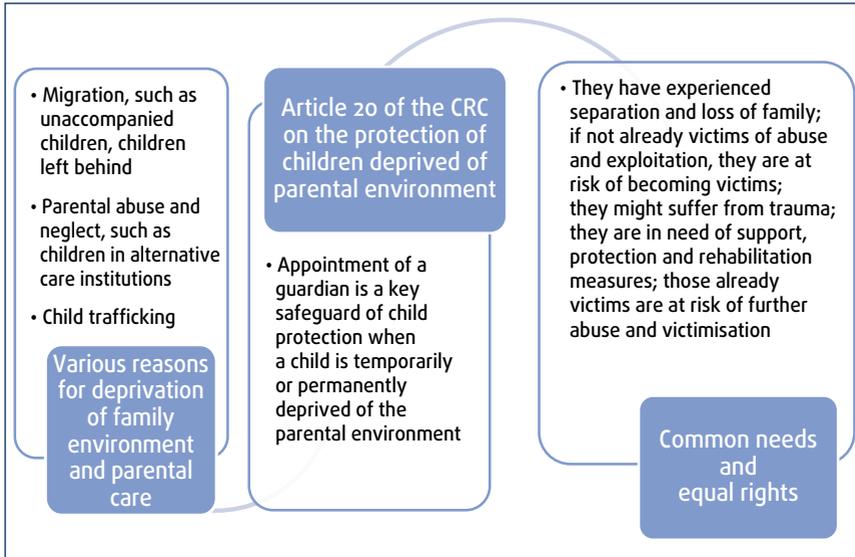
Child victims of trafficking are often unaccompanied, although there are cases where the child's parents or legal guardians are involved in the trafficking and exploitation, or where the child has been trafficked together with his or her parents. Separation from the parents might be the result of exploitation and trafficking of the child, or it might be one of the risk factors that contributed to the child being trafficked.

In view of the need to prevent child trafficking, authorities should pay special attention to children who for various reasons are temporarily or permanently deprived of their parental environment. This will include, in particular, children who are living in residential care facilities and unaccompanied children.

Special consideration should also be given to children with disabilities, including intellectual and mental disabilities, who are at high risk of exploitation and abuse. Disability can also be the result of being trafficked. Children who have been trafficked and abused are substantially more likely to develop disabilities as a result of physical and psychological trauma.

The differing circumstances but common needs and rights of unaccompanied or separated children are shown in Figure 6.

Figure 6: Common needs and equal rights for all children deprived of parental environment



Source: FRA

Children in long-term care and from institutionalised backgrounds have additional needs. Not only are they separated from their parents but they may also have an emotional relationship with the trafficker, one of dependency, for example, in part due to their psychosocial needs. This requires specialist assessment to ensure they are properly protected and cared for. When such children are returned to alternative care settings, special protection measures should be in place to protect them and other vulnerable children from traffickers.

2.3. Employment status of guardians: professionals or volunteers?

EU Member States have a duty to ensure that a guardian is appointed to safeguard the child’s best interests and the overall well-being of the child, and to ensure appropriate legal representation.

“Without denying the added value of individual volunteers or the exemplary dedication and commitment of some, a system of professional guardianship is in this regard preferred over a voluntary system. Should this be impossible, volunteers may well be a second best option or a back-up”.

Source: ENGI (European Network for Guardianship Institutions) (2011), Care for unaccompanied minors: Minimum standards, risk factors and recommendations for practitioners, *Guardianship in practice, final report, Utrecht*, p. 17, available at: www.engi.eu/publications-and-links/

To ensure that each child has a qualified and skilled guardian, **guardians should be employed as such**. There must be clear accountability lines with the designated guardianship authority.

Volunteers may hold important **supportive roles** to the appointed guardian, acting under his or her or other professional supervision. A guardianship system should not, however, rely entirely

on volunteer services, meaning guardians who are not trained professionals, either employed or self-employed. A system based solely on volunteers may lack continuity and sustainability. Guardians may not have the necessary knowledge and expertise. This exposes children to additional risks, particularly as they often suffer from trauma and are in need of special protection and treatment. Moreover, accountability mechanisms and monitoring for volunteer guardians could be weak or difficult to enforce.

It is therefore of primary importance to ensure that, whenever volunteers are appointed as guardians, the same standards apply to them as to professional guardians. This includes qualifications, vetting procedures, training, monitoring mechanisms and accountability measures. Codes of conducts and written guidance on recruitment, training, monitoring, evaluation and supervision developed for professional guardians should also be used for volunteer guardians.

Supervision by professionals and continuous support should be offered to all volunteers who assist in the care and protection of vulnerable children. This is particularly important for those volunteers who are appointed as guardians or are performing guardianship duties for child victims of trafficking.

Volunteers who are required to act as guardians should be compensated for their expenses when performing their assigned tasks.

2.4. Who can act as a guardian?

Professional qualifications

Guardians must be qualified and equipped to deal with the wide variety of laws and procedures that regulate asylum, migration or other issues they may need to engage with. The professional qualifications required to become a guardian should be

laid down in domestic law or in official documents. Guardianship authorities should have written policies setting out clear procedures, methods and standards for the recruitment, training, monitoring, evaluation and supervision of appointed guardians.

Guardianship authorities should ensure that appointed guardians have the professional knowledge and expertise required to effectively represent the child's best interests and perform their duties.

National legislation does not always set specific professional or educational qualification requirements for guardians. This is particularly true for volunteers appointed as guardians. Instead, national legislation typically focuses on the moral and personal characteristics that potential guardians should fulfil.

FRA, 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (forthcoming)

This means that individuals appointed as guardians must have:

- expertise on and experience in child welfare and protection, including child development and child psychology;
- an understanding of cultural as well as gender issues;
- sufficient knowledge of the national child protection systems, as well as the national healthcare and educational systems;
- sufficient knowledge of the legal framework.

Guardians play a vital role in preventing child abuse and exploitation. They should therefore be aware of child-specific risk factors relating to trafficking and be familiar with strategies to avoid children disappearing from residential facilities. Guardians should know how to contact specialised services, including the European hotline number for missing children: www.hotline116000.eu/.

Guardians must have the necessary knowledge to identify and detect child victims. Those working with child victims should also know and understand the specific rights and needs of child victims of trafficking and should be capable of assessing their needs and dealing with them in a respectful, sensitive, professional and non-discriminatory manner.

Table 2 outlines the requirements and criteria that various legal sources lay down.

Table 2: Who can act as a guardian? Sources in policy documents and EU law

Instrument	Responsible	No conflict of interest	Independent	Qualified	Trained
United Nations and Council of Europe instruments					
UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 CRC/GC/2005/6	Paragraph 33	Paragraph 33	-	Paragraph 33 Paragraph 95	Paragraph 95
UN Alternative care guidelines A/HRC/11/L.13	Paragraph 19 Paragraph 101	-	Paragraph 103	Paragraph 103	Paragraph 57 Paragraph 103
2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings	-	-	Article 29 (1) (3) (general provision)	Article 29 (1) (3) Article 10 (1) (general provision)	Article 29 (3)
European Union instruments					
Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU)	-	-	-	-	Recital 25 Article 18 (3)
Reception Conditions Directive (2013/33/EU)	-	Article 24 (1)	-	Article 24 (1) Article 24 (4)	Article 24 (4)
Asylum Procedures Directive (2013/32/EU)	-	Article 25 (1) (a)	-	Article 25 (1) (a)	-
Qualification Directive (2011/95/EU)	Article 31 (1)	-	-	Article 31 (6)	Article 31 (6)
Dublin Regulation (EU) No. 604/2013	-	-	-	Article 6.2	
Victims' Directive (2012/29/EU)	-	-	-	-	Article 25 Recital 61 (general provisions)
Sexual exploitation of children Directive (2011/92/EU)	-	-	-	-	Article 23 (3) Recital 36 (general provisions)

Gender and cultural considerations

As far as possible, personalised care and assistance should be provided to children.

Particular consideration should be given to gender and cultural aspects. When possible and desirable, a guardian of the same gender should be assigned, particularly for girls

who are victims of sexual exploitation (see also [Section 6.5](#) on gender-specific issues and healthcare).

Guardians should gain culturally sensitive competencies, attitudes and skills that enhance cross-cultural communication and interaction with children from different cultural backgrounds. This will include knowledge of the effects of culture on the beliefs and behaviour of others, as well as awareness of one's own cultural attributes and stereotypes and their impact on one's behaviour and beliefs.

UNICEF has developed a practical tool, providing information about the steps and procedures that constitute 'good practice' in the protection and assistance of child victims of trafficking. It comprehensively addresses aspects of gender and cultural identity, as related to the care and assistance of victims.

Source: UNICEF (2008), Reference guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe, Geneva, available at: http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Child_Trafficking_low.pdf

Child victims of trafficking share a number of common experiences and circumstances, but they also differ in culture, gender and age as well as experiences before, during and after being trafficked. This individuality should be acknowledged.

The guardianship authority should promote training activities for guardians on gender and cultural aspects in victim support; promote cultural and gender diversity and inclusivity in recruitment of staff and volunteers; provide access to translation and interpretation services by qualified personnel; and use cultural mediators (see also [Chapter 7](#)).

Vetting

No guardian should be allowed to work before he or she has undergone a vetting procedure. Proactive protection measures should be taken to safeguard respect for children's rights and minimise any risk of abuse or exploitation of children or any other violation of their rights.

The guardianship authority should have a written policy ensuring that candidate guardians' references be checked and that those appointed as guardians meet at least the minimum education, training and experience requirements.

All candidate guardians must undergo a criminal record and abuse registry check. [Article 10](#) of the [Directive on combating the sexual abuse of children](#) (2011/92/EU) disqualifies persons who have been convicted of certain specific offences from exercising professional activities involving regular contact with children. It is essential to check criminal records, particularly in regard to convictions related to child abuse and exploitation and/or other illicit activities such as drug-related crimes, which could indicate potential

risks for a child. It is important not only that such checks be applied upon recruitment or initial appointment of guardians but that systematic reviews take place.

The same vetting procedures should apply to all guardians, including volunteer guardians.

Conflict of interests

Agencies or individuals whose interests could potentially be in conflict with the interests of the child should not be eligible for guardianship. Guardians should be in a position to make independent and impartial decisions, assessments and representations that are in the best interests of the child concerned and that promote and safeguard the child's well-being.

Therefore, guardianship services and persons appointed as guardians should not be in any way linked or related to, or dependent on police, migration or any other authorities responsible for formal identification of the child as a victim, or for decisions related to return, residence permit or international protection status.

Guardianship services and appointed guardians should be independent and not have financial or institutional connections with institutions, services or public authorities responsible for providing the child with accommodation or day-to-day care.

Guardians who are at the same time working for a reception facility may find themselves in a situation of potential conflict of interest between the management of the reception centre and the child. For example, employees are expected to perform their tasks in the interest of their employer (the care facility) and act under the instructions of the director. At the same time, they have to hold the care facility, its director and its staff accountable for the care and protection offered to the child.

Such considerations need to be seen in the light of the fact that violence against children very often takes place in the care institution where the child resides. Directors or staff of residential care facilities should therefore not be appointed as guardians.

Staff of social welfare services, being responsible for delivering care services, may also find themselves in a situation of conflict of interest.

If persons appointed as guardians have any potential conflict of interests that could affect their role and duties as guardians, they should declare them to the appointing authorities. The appointing authorities are responsible for assessing the possible impact of such conflict of interests.

2.5. Appointment of relatives as guardians in the context of child trafficking

If the child is separated from his or her parents, or the parents are precluded from exercising their parental rights and duties in the best interests of the child, other close relatives or members of the extended family, may, when possible, be assigned as guardians, unless there is an indication that this will not be in the best interests of the child, e.g. in cases of conflict of interests. Where extended family members are appointed as guardians after a risk assessment, the child protection system should ensure regular monitoring and review of the child's situation. In such cases, the guardianship authority should take supplementary measures, such as the appointment of a child's adviser or a family guardian or assistant to support the family and monitor the child's situation.

For child victims of trafficking in particular, the competent authorities must carefully scrutinise the suitability of accompanying family members in the receiving country or of child's relatives in the country of origin to avoid further exploitation and victimisation of the child and/or the child's being trafficked again upon return.

When family members are able and willing to provide day-to-day care, but unable to adequately represent the child's best interests in all spheres and at all levels of the child's life a guardian should be appointed to cover these gaps. This is particularly relevant for children who have been trafficked and require professional counselling and support when involved in often multiple or protracted judicial proceedings.

2.6. Representatives and/or legal representatives

Legal representation is one of the three key functions of guardianship, along with safeguarding the child's best interests and ensuring his or her well-being (see also [Figure 1](#)). When EU and national law give priority to this function, attention has to be paid to ensuring that a focus on legal representation does not lead to disregarding the other two functions.

EU law provides for the appointment of a representative for unaccompanied children applying for international protection [Asylum Procedures Directive \(Article 25\)](#). It also safeguards the rights of child victims in criminal investigations and proceedings, where, under national law, the holders of parental responsibility are precluded from representing the child as a result of a conflict of interest between them and the child victim ([Article 15 \(1\), Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#); [Article 20, EU Directive on combating the sexual abuse of children \(2011/92/EU\)](#); [Article 24, Victim's Directive \(2012/29/EU\)](#)).

In EU law, the term ‘representative’ or ‘legal representative’ is defined as “a person or organisation appointed by the competent bodies in order to assist and represent a child, when parents are not able, not willing or have been precluded from doing so, in civil, administrative or judicial procedures with a view to ensuring the best interests of the child and exercising legal capacity for the child where necessary” (Article 2 (j), Reception Conditions Directive (2013/33/EU)).

Thus, the appointment of representatives aims solely to ensure representation of a child in particular proceedings, so it cannot be seen as equivalent to the appointment of guardian. The legal representative’s mandate does not cover all aspects of a child’s life and development.

Therefore, the appointment of a guardian should take place in all cases where a child is deprived of the parental environment, irrespective of the appointment of a legal representative. This approach would follow the spirit of the CRC and of Article 24 of the EU Charter for Fundamental Rights.

When a legal representative is appointed before a guardian is assigned, the legal representative should continue working (if, for example, his or her expertise is still required) in close cooperation with the guardian and the child.

The legal representative must keep the guardian and the child regularly informed about the procedure at hand, including possible decisions to be taken, and provide feedback on the outcome of his or her actions.

2.7. Legal counselling and legal assistance

In addition to legal representation, in certain administrative, criminal or civil proceedings in which the child is involved, he or she is entitled to free legal aid.

The European Council for Refugees and Exiles (ECRE) has developed a tool on quality legal assistance to unaccompanied children. The goal of the tool is to support Member States in improving legal assistance systems and to aid legal advisors in providing effective legal assistance. The tool was developed within the framework of the project ‘Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children’, co-funded by the EU.

The tool, along with other project materials, will be available in the second quarter of 2014 at: <http://ecre.org/component/content/article/63-projects/325-right-to-justice.html>

The right to legal aid is realised through the appointment of a lawyer or other qualified legal professional who provides legal assistance, speaks on behalf of the child and legally represents him or her in written statements and in person before administrative and judicial authorities in criminal, asylum or other legal proceedings as provided for in national law.

Article 15 (2) of the **Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU)**, read in the light of Recital 19, entitles child victims of trafficking to access without delay free legal counselling and free legal representation, including for the purpose of claiming compensation, unless they have financial resources. Similar provisions are found in the **Victims' Directive (2012/29/EU) (Article 13)** and in the **Directive on sexual exploitation of children (2011/29/EU) (Article 20)**.

If a child is involved in administrative, criminal or civil proceedings, the guardian and/or other representative – if no guardian has been assigned yet – should ensure that the child has access to free legal aid and that competent national authorities appoint a qualified legal professional in accordance with national legal provisions.

Whenever the appointment is not taking place *ex officio* by the respective national authorities, the guardian or other representative should initiate the appointment procedure by issuing a request to the competent authorities.

The role of qualified lawyer or other qualified legal professional who provides legal counselling and legal assistance to the child differs from the mandate and actual role of the 'representative' or 'legal representative' as defined in EU law (see [Chapter 1](#) and also the textbox on [key terminology](#)).

The distinction between roles should always be taken into consideration, even if individuals appointed as 'representatives' or 'legal representatives' have a legal professional background or are lawyers or attorneys-at-law, as happens in many EU Member States.

Access to legal counselling and legal assistance, which an independent and qualified legal professional provides, functions as an additional safeguard in protecting and promoting the child's best interests.

3. Managing guardians

This chapter describes the system that should be in place to manage and administer guardians. It covers the support and oversight function of the entity entrusted with the management of guardians, and the network of cooperation with other entities that should be established. The guidance provided in this section is also applicable to systems of legal representation for children.

3.1. The guardianship authority

National law should designate an independent authority responsible for guardianship. Such an authority should be an integral part of the national child protection system. Where more than one guardianship authority is created to cater for different needs (for example a separate authority for third-country nationals), they should all be integral parts of the system. The authority should also be part of the national referral mechanism for child victims of trafficking. The authority responsible for guardianship should be independent, for example from state authorities deciding on the residential status of the child, on the removal of the child from parental care or on the child's placement in alternative care (see also [Section 2.4](#) on conflict of interest). It should be responsible and accountable for the acts of appointed guardians. The mandate and functions of the guardianship authority should be clearly defined in domestic legislation.

EU Member States should allocate sufficient human and financial resources to the guardianship authority and ensure sustainable funding. A sufficient budget should be earmarked for costs related to effective monitoring and oversight of guardianship services as well as necessary training activities, even if these are carried out by other authorities.

3.2. Develop guidelines for guardians

“States must put in place formal processes, with strict procedural safeguards, designed to assess and determine the child’s best interests for decisions affecting the child, including mechanisms for evaluating the results. States must develop transparent and objective processes for all decisions made by legislators, judges or administrative authorities, especially in areas which directly affect the child or children”.

UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 14 (2013), paragraph 87, 29 May 2013, CRC/C/GC/14

One of the tasks of the guardianship authority is to develop standards and to provide guidance to those working as guardians. Practical guidelines as well as standard operational procedures should be considered for the following three actions in particular:

- assessing each child’s individual needs and protection risks;
- assessing the parents’ capacity to exercise parental responsibility;
- determining the child’s best interests when the competent authorities identify a durable solution.

Guidelines should clearly define the persons responsible for undertaking such assessments, the factors that need to be considered and how these should be weighed, the timing and length of the assessments, and the roles of the different professionals

involved. They should include the right of the child to be heard and to have his or her views given due weight.

To respect quality standards, guardianship authorities should also consider developing a code of conduct for guardians and legal representatives. The code would clearly define the ethical standards that guardians and legal representatives need to uphold during their work. Codes of conduct for guardians should set out clear rules on the principle of confidentiality.

Guardianship authorities should be responsible for ensuring that effective mechanisms are in place to inform the child and other adults responsible for or involved in their care, such as social workers and the staff of accommodation facilities, about the scope of guardianship duties.

Child-friendly information

As a prerequisite of the right to be heard (**Article 12, CRC**), the guardianship authority should ensure that children receive and understand appropriate information regarding the scope of guardianship arrangements, and all available services that could provide assistance and support. Children should also be adequately informed about their rights and the possibility of filing complaints whenever they feel that their guardians are abusing or undermining their rights.

“Many children were not fully aware of the responsibilities of a guardian or even whether they had one or who this was. Even some adult respondents – not guardians themselves – were unsure of a guardian’s role; for example, if this entailed only legal or also welfare support.”

Source: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, Comparative report, available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPA-comparative-report_EN.pdf

Guardianship authorities should, therefore, consider developing child-friendly information material in languages that children are able to understand, and provide guidance on how to disseminate such materials.

Information to children should be provided in different ways, including orally, in writing, through social media or otherwise, as appropriate (see also **Chapter 7**).

Information provided to children should cover:

- the functions, rights and duties of the guardian;
- confidentiality of communication and its limits as well as accessibility of the guardian;
- the role, rights and duties of legal representatives;
- the individual complaint mechanisms available to a child to report violations of his or her rights;
- the child's rights, taking into consideration the particular situation of each individual child, as regards residence status, international protection needs, need for victim support etc.;
- available assistance and protection measures, and existing service providers, according to the particular situation of the child, including helplines;
- various criminal, administrative and civil proceedings the child might be involved in, including access to compensation.

3.3. Coordination and cooperation with other agencies and authorities

The guardian must safeguard the child's well-being and the continuum of care he or she requires. However, guardians must not duplicate the work of other actors. The function of the guardian is to coordinate but not replace the actions of social workers in child protection, welfare authorities or staff providing the child with care. The guardian should function as the child's reference person and act as a link between the child and specialist agencies, individuals and service providers.

The guardian should coordinate the various service providers and ensure that the network of services supporting the child functions adequately. EU Member States should establish effective coordination mechanisms and foster cooperation between the guardianship authority and the authorities related to child victims of trafficking. This is an approach stipulated in the [Anti-Trafficking Directive](#) (2011/36/EU) and further elaborated in the EU Strategy, stating that "a multi-disciplinary, coherent policy against trafficking in human beings requires the involvement of a more diverse group of actors than before", such as migration and police authorities, civil society and consular and diplomatic staff, child and victim support services.

Formal protocols and agreements between the guardianship authority and other concerned entities can help such cooperation. They also clarify who is responsible for a particular task and facilitate oversight, thus promoting accountability.

Possible details to include in such cooperation arrangements are:

- clear provisions on the roles and responsibilities of all relevant actors involved in the protection of a child;
- clear guidance on when the guardian should be contacted and/or informed, attaching contact details of the guardianship authority and of other entities which usually deal with victims;
- instructions on how to inform the child;
- instructions on what information about the child can or cannot be shared;
- coordination mechanisms set up to clarify open issues and exchange views on a regular basis.

Transnational cooperation

Children may be trafficked within their own country or across borders. When children are trafficked across borders, transnational cooperation is essential for the prosecution of traffickers as well as for the protection of victims. For the importance of intra-EU and transnational cooperation, see [Section 4 in the introduction](#). Such cooperation is needed, for example, to obtain the information needed to determine the best interests of the child when seeking and implementing a durable solution (see also [Chapter 9](#)).

The guardianship authority should facilitate transnational cooperation with the relevant authorities, both within EU Member States and with third countries, when necessary for the child's best interests. Such cooperation should not be limited to certain categories of children.

Guardianship authorities should be included within the framework of the established mechanism of transnational cooperation, e.g. in relation to police and judicial authorities.

Guardianship authorities should, taking into consideration the existing national framework and cooperation agreements, advocate transnational cooperation in ensuring effective child protection and safeguarding the rights of the child.

3.4. Case administration

The guardianship authority should ensure that guardians are able to **manage effectively** all children assigned to them. They should have frequent contact and spend sufficient time with each child, providing each with appropriate support.

Promising practice

Finding guardians via search engine

Finland has a database of guardians available for appointment in child protection cases. The 'Find-a-Guardian' search engine provides quick and easy access to guardians operating in different regions of the country. The easy-to-use service helps social services and registry offices to find child protection guardians within their region. Persons who have participated in training courses for guardians, or those already working as guardians, can sign up to the register. The database is continually updated, so it is advisable to perform the search anew each time a guardian is required.

The search engine for guardians was created by the 'Guardianship in Child Protection' project (2005–2009), coordinated by Save the Children. Selected local and regional authorities participated as partners.

Sources: www.sosiaaliportti.fi/en-GB/find_a_guardian; Marjomaa, P. and Laakso, M. (2010), Lastensuojelun edunvalvonta – lapsen oikeus osallisuuteen häntä koskevassa päätöksenteossa: Käsikirja lastensuojelun edunvalvonnasta, Helsinki, Pelastakaa lapset ry, pp. 27–29, available at: <http://pelastakaalapset-fi-bin.directo.fi/@Bin/54e503f5886c92f93ac69975f85250fe/1379614449/application/pdf/779480/K%C3%A4sikirja%20lastensuojelun%20edunvalvonnasta.pdf>

When making case assignment decisions, the guardianship authority must consider not only the number of cases but also the type of case and the level of support required. Establishing a defined maximum number of cases to be assigned to an individual guardian is one way to make sure that the caseload of guardians remains reasonable, allowing guardians to perform their duties efficiently without jeopardising the child's rights. In doing so, national authorities might take into consideration international and national standards that have been developed for caseload management in other professional disciplines, such as social work.

To ensure quality, the maximum number of cases assigned per guardian should be monitored and the minimum number of contacts with the child regulated, on either a weekly or monthly basis. There must be flexibility, however, to take into account every child's individual needs, which may affect how often such contact is required.

The guardian's accessibility should also be regulated. The responsible authority should ensure that the guardian is nearby and avoid having a guardian located far from where the child resides. It should also make sure that the child can easily contact the guardian, particularly in emergencies, and provide the child with the guardian's contact details. Guardians should be available beyond office hours. The authority should further provide the child with information on how to act in emergencies.

The guardianship authority should **keep records** of all children referred to it. It should keep individual case files on every child under its care. The guardianship authority should ensure the confidentiality of these records, based on applicable EU and national privacy and data protection law. Examples of the type of information to be included in individual case files include:

- the date when the child was referred to the guardianship service;
- the date of the appointment, name and contact details of the guardian, as well as any change in the guardianship arrangements and reasons for it;
- the child's residence status, accommodation arrangements etc.;
- the identity and personal data of the child, including copies of the child's identity documents;
- all changes in guardianship arrangements, in accommodation and/or in residence status of the child;
- the date and results of the child's needs assessment, by whom it was undertaken and which actors were involved;
- the individual care plan for the child as well as any updates;
- relevant medical information on the child;
- the child's education, including reports on the child's progress at school;
- details and relevant documentation on criminal, administrative and/or civil proceedings, including information related to the legal representation of the child;
- decisions, actions, assessments and representations taken on behalf of the child by the guardian;
- hearings, meetings and other interaction between the child and other authorities and services (e.g. migration authorities, victim support services);

- interaction between the guardian and the child, including date and place of meetings;
- any significant events affecting the child;
- when and why the file was closed.

If a child goes missing, the file should include information on the known circumstances of the disappearance. Actions taken by the guardian and the guardianship authority to find the child, including reporting to police authorities, should also be recorded in the file. The files should be complete and up to date and should follow the child throughout the guardianship period.

3.5. Training

Guardians must possess the knowledge and skills required to perform their tasks. This includes, first of all, child protection expertise to ensure that the child's best interests are safeguarded.

In addition to child protection expertise, guardians should have the skills to work directly with children. They must have an understanding of the special needs of child victims of abuse and exploitation as well as of cultural issues concerning the children entrusted to them. Child victims of trafficking are in a particularly vulnerable position, as recognised in the [Anti-Trafficking Directive](#) (2011/36/EU).

The UN Committee on the Rights of the Child emphasised that guardians should have "the necessary expertise in the field of childcare, so as to ensure that the interests of the child are safeguarded and that the child's legal, social, health, psychological, material and educational needs are appropriately covered by, *inter alia*, the guardian acting as a link between the child and existing specialist agencies/individuals who provide the continuum of care required by the child".

Source: UN Committee on the Rights of the Child (2005), *General Comment No. 6, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, available at: [http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/GC/2005/6](http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=_CRC/GC/2005/6)

Guardians have a duty not to cause any further harm to the child and to ensure protection from further abuse and/or repeat victimisation. Lack of professional knowledge and skills may lead to unintentional mistakes, with serious consequences for the child's well-being.

Well-trained guardians are able to complete tasks effectively and on time. Training programmes provide guardians with competencies and increased commitment to their work.

Guardianship authorities should ensure that a variety of training initiatives are offered to build competencies and align skills with new practices and methodological tools. This could be facilitated through

partnerships with universities, educational institutions and other relevant entities dealing with child protection, which may assist in offering training as well as in developing training materials.

Training obligation

Guardians should, therefore, receive appropriate training and professional support.

Only a few Member States offer systematic induction training for guardians, without this training necessarily being mandatory.

FRA, 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (forthcoming)

Guardianship authorities should ensure that guardians are provided with **induction training** upon appointment and before they exercise any guardianship duties. There should also be a system to ensure that **refresher training** is offered. Guardians should be obliged to attend a minimum number of annual training hours, which are defined on the basis of needs. The development of training modules for guardians is necessary to ensure efficient and harmonised guardian training and to establish and promote quality standards.

Initial training and continuing education of guardians should be required by law. The guardianship authority should make sure that appointed guardians receive adequate induction and ongoing training, as required by EU law, to perform their duties efficiently.

Certification

Responsible states and guardianship authorities should not underestimate the potential for harm through the use of unqualified guardians. The quality of guardianship services and the protection of children may be enhanced by certifying guardians. A certification process determines the core competencies a guardian must have. It includes qualification and training requirements, establishes standards for conduct and imposes consequences for failing to meet those standards.

General training courses

Training programmes for guardians should, as a minimum, cover general child protection issues, such as:

Overall, the training of guardians is not organised in a systematic or consistent manner. Only a few Member States make guardians participation in training activities mandatory.

FRA, 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (forthcoming)

- CRC principles and provisions;
- appropriate interview and counselling techniques;
- child development and psychology;
- the legal framework (EU and national law of relevance);
- gender- and culture-related issues including cultural sensitivity and intercultural communication.

Furthermore, general training courses for guardians should include the risk factors and prevention strategies relating to the disappearance of children, information on available specialised services, knowledge of risk factors for child trafficking and detection strategies and indicators used for identifying child victims.

Specialised training

In addition to general training, guardians should have expertise and/or receive training specifically tailored to the needs and the rights of particular groups of children, such as unaccompanied children, child victims of sexual abuse or child victims of trafficking.

The need for specialised and continuous training for all staff and officials coming into contact with victims, including guardians, is addressed in the [Anti-Trafficking Directive](#) (2011/36/EU), [Article 18](#) (1) and (4), according to which “Member States shall promote **regular training** for officials likely to come into contact with victims or potential victims of trafficking in human beings, including front-line police officers, aimed at enabling them to identify and deal with victims and potential victims of trafficking in human beings”.

The [Anti-Trafficking Directive](#) (2011/36/EU) in Article 14 obliges EU Member States to take measures “to ensure that the specific actions to assist and support child

victims of trafficking in human beings, in the short and long term, in their physical and psycho-social recovery, are undertaken following an individual assessment of the special circumstances of each particular child victim, taking due account of the child's views, needs and concerns with a view to finding a durable solution for the child." Guardians and all other officials who are likely to come into contact with child victims of trafficking, and are involved in the needs and risk assessments which determine their needs for protection and support (see [Section 3.5](#)), should receive specific training on how to carry out such assessments. Training should make extensive use of the standard operational procedures for individual needs assessment, risk assessment, parental assessment and best interests' determination, as well as any other guidance developed for guardians.

"Persons assigned legal guardianship duties, as well as any other persons in charge of safeguarding the child's best interests, should be provided with appropriate training and support to carry out their functions adequately".

Source: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, *Comparative report*, p. 12, available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf

EU Member States should work closely with civil society organisations in research and education programmes and in training, as well as in monitoring and evaluating the impact of anti-trafficking measures ([Anti-Trafficking Directive](#), [Recital 25](#)). When developing and implementing general or specialised training on the rights and needs of particular groups of children (such as unaccompanied children or child victims of trafficking), Member States and guardianship authorities in particular, should cooperate with NGOs and other public or private entities that operate in the field or have developed specialised services for children in general and for particular groups. EU Member States could consider cooperating with NGOs to develop training modules and provide training activities.

EU Member States differ considerably in their offerings of specialised or advanced training for guardians, focusing on the needs and vulnerabilities of particular groups of children, such as child victims of trafficking or unaccompanied children. Most Member States do not offer such training at all while others do not do so systematically.

FRA, 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (*forthcoming*)

To provide optimal support to child victims of trafficking, guardians working with them should be additionally trained and have sufficient knowledge of:

- the culture of and current conditions in the child's country of origin, including how to use databases on country-of-origin information (COI) developed for asylum processing, such as UNHCR's www.refworld.org; the Austrian Red Cross's www.ecoi.net; or EASO's [COI portal](#);
- particular vulnerabilities (e.g. substance addiction) and psychological needs of child victims of trafficking;
- possible special medical needs (e.g. children at risk of sexually transmitted diseases or pregnant victims);
- child-specific reasons and risk factors related to trafficking, along with different types and sectors of exploitation of child victims, for example in the sex industry, begging or petty crime;
- the protection needs of child victims of trafficking, including victims in a particularly vulnerable position, such as those being sexually abused and exploited or those who have been trafficked with the complicity of their parents or other persons of trust;
- gender-specific issues related to child victims (risk factors, types and sectors of exploitation related to the gender of the victim) and their protection needs;
- issues related to the migration status of child victims and their rights (reflection period, entitlements to residence permits, international protection needs etc.);
- research-based information as the field develops.

Training activities in common with other relevant agencies

Guardians should also be involved in **common training activities** targeting a wider range of officials and professionals who come into contact with child victims and children at risk of being trafficked. Such shared or multidisciplinary training activities could foster a common understanding of concepts and issues related to child victims of trafficking, thus facilitating and strengthening cooperation among the relevant actors.

Training activities could include, for example, study visits or exchange of good practices among guardianship authorities in other EU Member States. Such training activities would also contribute to strengthening transnational cooperation.

Promising practice

Supporting and supervising guardians

Belgian Red Cross-Flanders developed a project for coaching newly appointed, inexperienced guardians. Under the project, guardians meet regularly to discuss various aspects of guardianship and to share tips, knowledge and experiences. Between meetings, they can ask questions by email or discuss specific cases one-to-one. The coach can guide them, provide information where necessary and assist them in their communication and cooperation with official bodies.

The project primarily addresses the need of individuals, volunteers and freelance guardians who lack systematic support and supervision, providing them with a structured forum to facilitate communication and cooperation. Ultimately, it helps them to cope better with their daily tasks and responsibilities.

The Belgian Red Cross-Flanders has worked on the project in partnership with the Custodial Care Department at the Ministry of Justice since 2011.

Source: Belgian Red Cross-Flanders (2012), Annual Report 2012, available at: <http://jaarverslag.rodekruis.be/content/jvs10/2012/Annualreport2012.pdf>

3.6. Support to guardians

Guardianship authorities should directly provide guardians with access to support services or facilitate their access when other actors provide the services.

As good practice, guardians should have access to a multidisciplinary team of professionals to seek expertise, advice and assistance when performing their guardianship duties.

It is essential for guardians to have access to legal advice and counselling provided by expert lawyers and/or other qualified legal professionals, so that they are adequately informed on legal issues related to administrative and criminal procedures in which the child victim might be involved (e.g. application for international protection or temporary residence permit, criminal proceedings against the trafficker, compensation claims).

When necessary, professional interpreters should be provided to facilitate regular communication between the child and the guardian or other representative.

Guardians should receive systematic professional supervision and psycho-social support to prevent burn-out and ensure the quality of their work. Supervision helps guardians to gain knowledge and build the skills needed to conduct their work more effectively and efficiently.

Guardians can function only within the limits of the child protection systems and the normative framework within which they operate. Guardians should be aware of the limits of their competence, including from an emotional perspective.

Working conditions, including remuneration and the number of cases assigned per guardian (see also [Section 3.4.](#)), should be such as to maximise motivation, job satisfaction and continuity, and hence guardians' disposition to fulfil their roles in the most appropriate and effective manner.

"The exercise of legal guardianship and other representation functions should be monitored through regular and independent assessments, by judicial authorities for instance".

Source: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, Comparative report, p. 12, available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf

3.7. Review and oversight mechanisms

Guardianship authorities should define guardians' reporting duties and monitoring criteria. They should also determine the measures to take in case guardians do not comply with their duties, including defining effective disciplinary measures and the circumstances in which these are to be applied.

Review and oversight mechanisms serve parallel but different purposes. They are necessary for monitoring the quality of guardianship services. Indirectly, they help to ensure that the best interests of the child are the primary consideration throughout the decision-making process. They also fulfil an important preventative function, reducing the risk of abuse and violation of the rights of the child.

Promising practice

Facilitating effective child participation

Effective child participation is a key quality safeguard for a guardianship system. In the Netherlands, NIDOS seeks to promote and facilitate child participation in the monitoring and evaluation of guardianship services.

Children are given the opportunity to express their opinion in different ways.

- They talk about their experiences and express their views in meetings and in surveys on their welfare, organised annually by the guardianship authority.
- At the end of a guardianship period, they complete an evaluation form on the performance of their guardian and the implementation of their individual plan.
- They have the opportunity to issue complaints against their guardians if their rights are violated or they feel that their needs are not met. Guardianship institutions are obliged by law to establish an independent complaints procedure. A complaints commission is made up of at least three independent persons who are not employed by the organisation itself.

To ensure that children are adequately informed and facilitate child participation, the guardianship authority has developed an introduction folder which contains all relevant information on guardianship, including on the complaint procedure. Information is provided in the children's national languages.

Sources: The Netherlands, Youth Care Act (Wet op de jeugdzorg), Article 68; Nidos (2012), Annual Report 2011 (Jaarverslag 2011), Utrecht, Nidos; Knowledge Centre on Social Innovation (Kenniscentrum sociale innovatie) (2013), Underage asylum seekers and their guardians (Minderjarige asielzoekers en hun voogd), available at: www.innovatievemaatschappelijkedenstverlening.nl/Content.aspx?PGID=4a912568-1d54-4bba-a9a4-70892bf40340

Given their importance, monitoring and oversight mechanisms should be explicitly anchored in national law. Evaluation and monitoring should not be restricted to financial and case management issues but should be extensive and meaningful, encompassing issues of quality of services and level of protection offered to children. Monitoring should not be limited to internal mechanisms – such as reporting duties – but should also include regular independent evaluations carried out by external actors.

Child participation

Effective monitoring mechanisms require respect for the child's right to be heard. The rights of the child to be heard should be fully respected, and children's views and opinions should always be taken into account, considering their age, maturity and developing capacities, as required by **Article 12 of the CRC**.

Therefore, children must be informed about guardianship and legal representation arrangements, their right to be heard and to have their views given due weight. Information must be adequate and provided in a child-friendly manner.

Children should be encouraged and enabled to participate in and contribute to the monitoring of guardianship systems.

Individual complaint mechanisms

Individual complaint mechanisms must be accessible to children. Children should be informed, in a child-friendly manner and in a language they understand, about individuals to whom or organisations to which they can report complaints against their guardians, in confidence and safety, including through telephone helplines. Reliable procedures should be in place to ensure that children using complaint mechanisms and reporting procedures will not be exposed to retaliation.

In the majority of Member States no particular mechanism or provisions for filing complaints against guardians are in place. Where they exist, individual complaint mechanisms are insufficiently developed and often inaccessible to children.

FRA, 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (forthcoming)

Given that an increasing number of children go missing from residential care facilities, review and oversight mechanisms should monitor the rate of disappearance of children under guardianship, including unaccompanied children and identified or presumed child victims of trafficking. An in-depth evaluation and quality assessment of guardianship appointment procedures and services would address more efficiently the problem of missing children, as an effective guardianship system can contribute to resolving the issue of children who go missing or who are at risk of going missing.

Regular reviews of guardianship

Decisions on appointing guardians are based on an individual needs assessment of each child (see also [Section 4.1](#)). The guardianship authority should review each individual guardianship arrangement at regular intervals, at least once a year. Reviews of guardianship arrangements must be documented. The views of the child must be taken into consideration in any such assessment.

4. Assigning a guardian to a child

This chapter contains guidance on the procedure for appointing a guardian to individual children. It stresses the importance of timely appointment. In addition, it addresses the duration of guardianship and what support to provide when children reach 18 years of age.

“No child should be without the support and protection of a legal guardian or other recognized responsible adult or competent public body at any time”.

Source: UN General Assembly, Resolution 64/142, Guidelines for the alternative care of children, 24 February 2010, A/RES/64/142, paragraph 19

4.1. When should a guardian be appointed?

Promising practice

Ensuring prompt appointment of guardians

Under the Dutch NIDOS programme, the first contact between NIDOS and the unaccompanied child must take place on the day of his or her arrival at the application centre. From that moment, NIDOS fulfils the role of a guardian and asks the court to appoint it to act as guardian until the court appoints the child a specific guardian. To facilitate a guardian’s prompt appointment, NIDOS signed a memorandum of understanding with migration services to ensure NIDOS can be contacted immediately when the services identify an unaccompanied child.

A special team of NIDOS guardians operates in the Ter Apel Application Centre and at Amsterdam’s Schiphol Airport. Following the initial intake of the child by the aliens police, the child is interviewed by NIDOS guardians, who try to determine if the child might be a victim of trafficking. If so, the child is transferred to a protected reception facility for trafficked children.

Sources: *The Netherlands, Executive Order Youth Care Act (Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg), Article 44; Kromhout, M. H. C. and Liefwaard, A. (2010), Between control and guidance: An evaluation of the pilot ‘Protected Reception UMAS at Risk’ (Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot ‘beschermde opvang risico-AMV’s’), The Hague, Scientific Research and Documentation Centre (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC)*

Prompt appointment of a guardian is a key safeguard for a child’s rights and overall well-being, protecting unaccompanied children and preventing child trafficking and other forms of child abuse and exploitation.

A guardian must be appointed from the moment the authorities identify a child as a possible victim of trafficking, when required to safeguard the child’s best interests

and well-being ([Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#), [Article 14 \(2\)](#)). Thus, domestic law should provide that a guardian be assigned as soon as possible. In practice, it is possible that unaccompanied children may already have a guardian, because of their status as unaccompanied, before being identified as a victim of trafficking.

Prompt appointment of guardians for presumed victims of trafficking or for unaccompanied children at risk of exploitation and abuse is also in accordance with the [1996 Hague Convention](#) on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children to which most EU Member States are party. Article 5 of the convention sets out the general rule according to which the authorities of the state of the child's *habitual residence* have jurisdiction to appoint a guardian. For refugee children and children whose habitual residence cannot be established, jurisdiction lies in the state in which the child is at present ([Article 6](#) and also [Article 13](#) of the [Brussels II Regulation](#), amending [Regulation \(EC\) No. 2201/2003](#)). Even when a state does not have jurisdiction, however, it can take an urgent and provisional measure ([Articles 11 and 12](#) of the [1996 Hague Convention](#)). [Article 20](#) of the [Brussels II Regulation](#) (amending [Regulation \(EC\) No. 2201/2003](#)) also envisages the possibility to take provisional, including protective measures, in urgent cases, with regard to persons or property

situated in that state. EU Member States can use these provisions to appoint a guardian even if habitual residence has not yet been established, whenever authorities take actions which are likely to compromise the protection of an unaccompanied child.

The practical handbook on the operation of the 1996 Hague Convention suggests that a useful approach for authorities to determine whether a particular situation is 'urgent' may be to consider whether the child is likely to suffer irreparable harm or to have his or her protection or interests compromised if a measure is not taken to protect him or her.

Source: *Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law (May 2011)*, Revised draft practical handbook on the operation of the Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, *Chapter 6.2*

The competent authorities should set a time limit for appointing a guardian, starting from the moment an unaccompanied child is identified.

4.2. What is the best procedure for assigning a guardian to a child?

Core procedural steps to assign a guardian should be the same for all children, even when different guardianship systems are in place for EU citizens and third-country nationals. If guardians are assigned at a regional or local level, the same safeguards should apply regardless of the location. This means, for example, that the time required to assign a guardian should not diverge significantly between regions or localities.

In view of how often children go missing from care, extra efforts should be made to prevent disappearances before the guardian has been appointed and/or has first met with the child.

Concerning the procedure to assign a guardian, two different situations must be distinguished.

- The child is unaccompanied or separated from his or her parents. In such cases, the assignment of a guardian can start immediately.
- There is a conflict of interest between the holders of parental responsibility and the child victim; as a result, they are precluded from ensuring the child's best interests and/or from representing the child. In this case, a temporary guardian or a legal representative should be assigned, if it is deemed necessary by the body that, under national law, is responsible for conducting a parental assessment and risk assessment to decide on separating a child from his or her parents, if the separation is in the best interests of the child.

In principle, a child who is with his or her parents or primary caregiver does not require a guardian. The parents will cater for the child's well-being. There may, however, be situations in which the parents have been involved in the trafficking of their child, have a conflict of interests with the child or may otherwise be precluded from ensuring the child's best interests ([Anti-Trafficking Directive, Article 14 \(2\)](#)). When authorities have reasons to believe, based on an initial risk assessment and of the individual circumstances of the case, that the parents or other primary caregivers might be involved in the trafficking of the child, they must carefully scrutinise their suitability to represent the child's interests.

Separation from parents can be a serious infringement of a child's rights and may have long-lasting psychological and social consequences. According to [Article 9](#) of the [CRC](#), children should not be separated from their parents against their will, unless this is necessary for the best interests of the child, as in cases of parental abuse and neglect. [Article 8](#) of the [ECHR](#), as interpreted by the European Court of Human Rights' case law, points in the same direction. Such separation may be done only by competent judicial authorities in accordance with applicable law and procedures, and must be subject to judicial review. Procedural and substantial safeguards established by national law must apply, regardless of the nationality of the child.

If children are victims of trafficking, adults accompanying the child, who might appear to be parents or caregivers, could instead be part of trafficking networks exploiting

the child. When there is a doubt about the identity of the accompanying adults, and in the absence of proper documentation, responsible authorities should carefully examine and scrutinise their relationship with the child. Authorities should develop standardised procedures for verifying parenthood and family relations. Such assessments should be carried out by qualified professionals.

The following core safeguards should be applied when establishing the need to appoint a guardian, following the reporting and referral procedure in place and upon identification of a child in need of protection. An individual needs assessment of the child's family situation should take place expeditiously, taking these considerations into account (see also [Chapter 5](#)).

- Parental capacity to care for and represent the child's interests should be assessed where the competent authority has reasonable cause to believe that the parents were involved in the exploitation or trafficking of the child and when the well-being of the child is at risk.
- The assessment should be carried out by suitable, qualified professionals on behalf of the responsible authority.
- The assessment should be carried out by a multidisciplinary professional team and not by a single professional.
- The child should be informed of the procedures and consulted throughout in accordance with his or her age, maturity and developing capacities.
- All stages of the procedure must be documented.
- Procedures should comply with the applicable laws, and, when relevant, parents should be informed of the procedure and their right to a legal representative.

Time of appointment

When the need to appoint a guardian has been established, a guardian should be assigned to the child as soon as possible, and within a maximum time limit, which should be set by law (Table 3). The appointment decision should be subject to judicial review.

When a guardian is being appointed, children should be given the opportunity to be heard, and due weight should be given to their views.

Table 3: International and European legal sources on the time by which a guardian should be appointed

Instrument	Information	Terminology	Appointment should take place as soon as possible following identification of the child
United Nations and Council of Europe Instruments			
UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 CRC/GC/2005/6		Guardian/ legal representative	Paragraph 33 "Expediently", "Prompt" (Paragraph 21, Paragraph 24)
UN Alternative care guidelines A/HRC/11/L.13		Legal guardian/ Recognised responsible adult	Paragraph 18
2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings		Legal guardian	Article 10 (4)
Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU)		Guardian and/or representative	Article 14
European Union instruments			
Reception Conditions Directive (2013/33/EU)		Representative	Article 24 (1)
Asylum Procedures Directive (2013/32/EU)		Representative	Article 25 (1) (a)
Qualification Directive (2011/95/EU)		Legal guardian/ representative	Article 31 (1) (As soon as possible after granting international protection)
Dublin Regulation (EU) No. 604/2013		Representative	Article 6 (2)
Victims' Directive (2012/29/EU)		Guardian Special/legal representative	–
Sexual exploitation of children Directive (2011/98/EU)		Special/legal representative	–

Promising practice

Developing child protection hotlines

The Czech Republic's Authority of the Social and Legal Protection of Children, the country's guardianship authority, has set up a telephone hotline so it can be reached outside working hours.

In cases involving child victims of trafficking, police authorities are required to have a guardian or an authority employee present when they interview a child. Employees of the authority, in such cases, automatically fulfil the function of guardian until a court assigns this position officially.

Source: Czech Republic, Ministry of the Interior (Ministerstvo vnitra České republiky) (2011), Child trafficking: Recommendations for methods of public authorities (Obchodování s dětmi – doporučení pro postup orgánů veřejné správy), Prague, Odbor bezpečnostní politiky, available at: www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-obchodovani-s-detmi.aspx

Where, for practical reasons, a permanent guardian cannot be assigned swiftly to a child, provision should be made for the appointment of a person who temporarily carries out the guardian's tasks.

This could be the case, for example, when the age of an undocumented child – and therefore the need for a guardian – is disputed and the authorities are carrying out an age assessment. The [Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#) explicitly sets out that where the age of a person subject to trafficking is uncertain, and there are reasons to believe that the child is less than 18 years of age, that person should be presumed to be a child and receive immediate assistance, support and protection (Recital 22). In such a situation, a guardian or temporary guardian should be appointed (see also [Section 10.1.](#) on age assessment).

In principle, no decision affecting the child should be taken before a guardian is appointed, except for immediate measures required to ensure the child's safety and cater for his or her basic needs. In particular, protective measures should be introduced to avoid the child's disappearance while waiting for a guardian's appointment and between the guardian's appointment and the first actual in-person contact between the guardian and the child.

Authorities should allow guardians sufficient time to meet and prepare the child before procedures are initiated and decisions taken. The timeframes should be laid down in official guidelines.

The responsibility to ensure that such temporary measures are taken rests with the authority which has identified the child or to which domestic law has given this task.

The transfer of responsibility for the child from the authority which identified the child as a victim, such as law enforcement, to the guardianship service should be documented.

Provide the child with information

The guardianship authority should provide the child with relevant information about the guardian in a language and a manner that the child understands based on the child's age, maturity and developing capacities.

Gender and cultural considerations should also be taken into account when informing the child. The particular situation and needs of children with disabilities, including intellectual and mental disabilities, should be addressed.

The information provided should include information on what will happen to the child after a guardian is assigned, the role and function of the guardian and the rights and duties of the child.

To facilitate this, the guardianship authorities should develop child-friendly materials, which other bodies and entities can also use.

The guardianship authority should be responsible, upon appointment of the guardian, for providing all relevant information on guardianship arrangements to the child and particularly for informing the child of when, where, how and to whom he or she can report complaints against the guardian, abuse and misconduct or any violation of his or her rights. Such information should be provided in oral and/or written form in a child-friendly way and in a language that the child understands (see also [Section 3.2](#)).

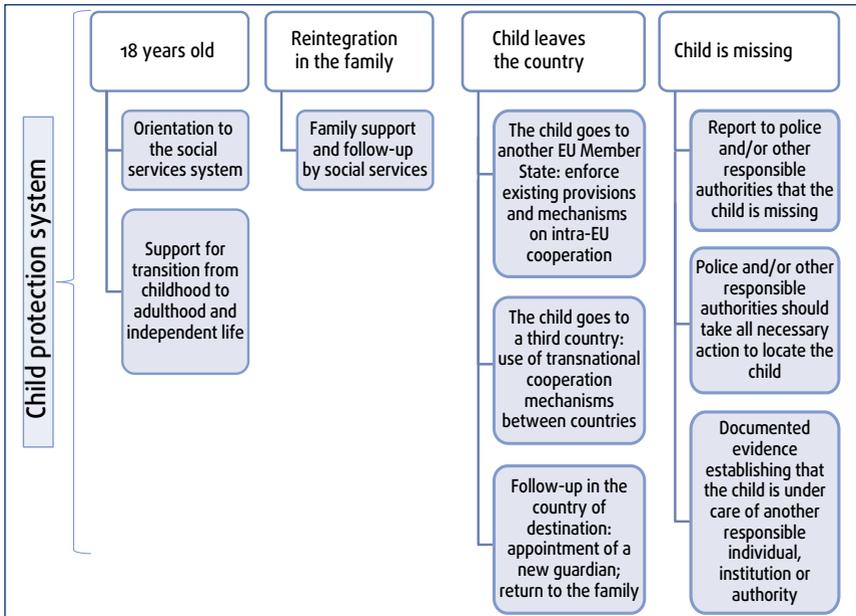
4.3. When does guardianship end?

The guardianship arrangement must last until a durable solution in the best interests of the child is identified and implemented or until the child reaches the age of majority (see Figure 7). In the process of identifying a durable solution, reunification of the child with his or her parents and reintegration in the family should in principle be examined, when in the best interests of the child.

If the child wishes to move to another EU Member State, but does not join his or her family, the guardianship functions should in principle continue to be exercised in the Member State to which she or he moves.

This can be facilitated by establishing cooperation mechanisms between guardianship services in different EU Member States. This is an element to be reflected in the national or transnational referral mechanisms envisaged in the *EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings*. The guardian should coordinate any action related to family reunification, including family assessment, also in cases where the family of the child resides in another country.

Figure 7: When does guardianship end?



Source: FRA, 2014

If the child goes missing, the guardian should immediately report this to the responsible authorities and remain in contact with missing children services, including, where applicable, 116 000 hotlines for missing children (see also Section 6.1). If a child under guardianship goes missing, the guardian retains responsibility for the child until there is documented evidence that the child is under the care of another responsible individual, institution or authority. A court decision should always be required to end the guardianship relation.

Guardians should be entitled to compensation for the time they spend reporting a missing child to police and/or any other relevant authorities that national law provides for, and for the time spent checking that authorities do all within their power to locate the child. Such compensation entitlements should be in place until the child is located or guardianship is formally terminated.

Review procedures, standards and safeguards ensuring the best interests of the child should be the same as those applied in child protection systems for all children in alternative care.

Particularly for unaccompanied children subject to migration law, care provisions, legal entitlements, legal options and perspectives might change significantly from the moment they turn 18 years old. It is very important that children be well prepared to pass from childhood to adulthood and receive the necessary support to do so (see also Figure 13).

Although guardianship might end when a child reaches the age of majority, EU Member States should, given the vulnerability of these young people, consider making support and assistance available beyond the age of 18, to facilitate the child's transition to adulthood.

If guardianship services and care arrangements are available for child nationals of a Member State above the age of 18, these should also be available for children from other countries, and in particular for victims of trafficking. For child victims of trafficking, trust is the key element in the process of rehabilitation and finding a durable solution. It may necessitate, in some cases, longer guardian involvement.

Upon reaching 18 years of age, as long as they are present in the host EU Member State, victims of trafficking

The need to ensure a more transparent and informed transition to adulthood is pointed out in a research study on European states' practices to address the challenges unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children face when they turn 18.

Source: UNHCR and Council of Europe (2014), Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen: What to celebrate?, available at: www.refworld.org/DOCID/53281A864.HTML

The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), taking into account the specific situation of unaccompanied young migrants who are reaching adulthood, and bearing in mind the best interests' of the child, recommends to member States establishing a transition category, between the ages of 18 and 25. During this period, young migrants should continue to receive support for an independent life, with guaranteed access to welfare assistance and housing, to education and health services and to information on the relevant administrative procedure.

Source: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons (Report | Doc. 13505 | 23 April 2014), Migrant children: What rights at 18?, available at: <http://website-pace.net/documents/19863/168397/20140313-MigrantRights18-EN.pdf/ea190a6e-1794-4d30-b153-8c18dc95669f>
<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20589&lang=en>

should continue to have access to appropriate victim support services in line with the [Victims' Directive](#) (2012/29/EU). This means that the individual should have access to rehabilitation services, psychological and medical assistance if necessary, legal representation and free legal assistance in the judicial proceedings for their entire duration. Such services should be provided in the same circumstances and at the same level as for victims of crime who are nationals of the Member State concerned.

If children have been separated from their parents for reasons of abuse or neglect, the capacity and willingness of the parents to represent the child's best interests must be assessed on a regular basis. Whenever new evidence emerges suggesting that return to the family would be in the best interests of the child, the guardian together with the competent child protection authorities should support and monitor that return. The review procedures, standards and safeguards ensuring the best interests of the child should be the same as those applied in child protection systems for all children in alternative care.

4.4. When should a guardian be changed?

To ensure continuity and build on the trust established between the child and the guardian, a guardian should normally not be changed once he or she is assigned to a child, unless the case's circumstances make this unavoidable.

The [Reception Conditions Directive](#) (2013/33/EU) in Article 24 (1) provides that, "in order to ensure the child's well-being and social development [...], the person acting as representative shall be changed only when necessary". It further provides that "regular assessments shall be made by the appropriate authorities, including as regards the availability of the necessary means for representing the unaccompanied minor".

Temporary guardians appointed as part of preliminary measures for a child's protection, should, when possible, also be assigned as 'permanent' guardians.

To ensure the child the necessary stability in his or her life and development, the child should not be unnecessarily or routinely transferred to another part of the country, unless the child's safety or best interests require a transfer.

If the child has complained of misconduct by the guardian, changing the guardian should be considered as an option. A change should be provided for explicitly in law, and take place immediately, if the guardian is under investigation for severe violations of child's rights, e.g. abuse or inappropriate behaviour.

In addition, the guardianship authority should review each individual case at regular intervals, at least once a year. Any such assessment must take the child's views into consideration. The guardianship authority should provide guidelines and criteria for such regular assessments. Reviews of guardianship arrangements must be documented. When relevant, the situation of the family should also be assessed with a view to reuniting the child with his or her parents (see [Section 4.2](#)).



Part II – Guardian’s tasks

As described in [Section 1 of the Introduction](#), the guardian is responsible for safeguarding the best interests of the child, ensuring the child’s overall well-being and exercising legal representation for the child to complement his or her limited legal capacity. The next five chapters describe these core tasks in more detail. They also incorporate cross-cutting tasks, such as holding authorities accountable for decisions affecting the child and intervening if the child’s welfare is in danger (Figure 8).

The majority of EU Member States do not precisely define a guardian’s tasks in law.

FRA, 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (forthcoming)

The guardian’s rights and duties should be defined in domestic law or policy documents and, where necessary, further clarified in official guidelines. Table 4 indicates international and European legal sources that describe the tasks of guardians or legal representatives.

Table 4: The tasks of the guardian as reflected in European and international legal sources

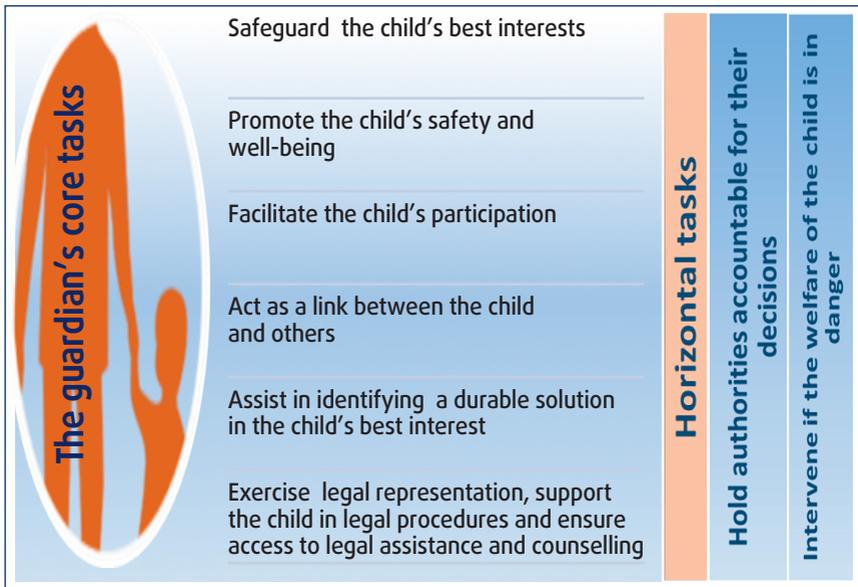
United Nations and Council of Europe instruments and European Union Directives	Terminology	Functions and tasks of appointed person						
		Safeguard best interests of the child	Ensure child's well-being and adequate care	Exercise representation	Accompany the child in proceedings (be present at the interview, inform and prepare the child)	Help identify and implement durable solution	Act as link - coordinator role	Family links and family tracing
UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 CRC/GC/2005/6	Guardian/ Legal representative	Paragraph 33	Paragraph 33	Paragraph 33	Paragraph 33 Paragraph 72	Paragraph 90	Paragraph 33	-
UN Alternative care guidelines A/HRC/11/L.13	Legal guardian/ Recognised responsible adult	Paragraph 101 Paragraph 103	Paragraph 104 (a)	Paragraph 104 (b)	-	Paragraph 104 (c)	Paragraph 104 (d)	Paragraph 104 (e) Paragraph 104 (g)
2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings	Legal guardian	Article 10 (4) (a)	-	-	-	-	-	Article 10 (4) (c)
Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU)	Guardian / Representative	Article 13 Preamble, Recital 23	-	Article 14 (2)	-	-	-	-
Reception Conditions Directive (2013/33/EU)	Representative	Article 2 (j) Article 24 (1)	Article 23 Article 24 (1)	Article 2 (j)	Article 24 (1) (be present in interviews)	-	-	-
Asylum Procedures Directive (2013/32/EU)	Representative	Article 2 (n) Article 25 (1) (a)		Article 2 (n) Article 7 (3)	Article 25 (1) (b)	-	-	-
Qualification Directive (2011/95/EU)	Legal guardian/ Representative	Article 31 (4) Preamble, Recital 18	Article 31 (1)	Article 31 (1)	-	-	-	-
Dublin Regulation (EU) No. 604/2013	Representative	Article 6 (2)	-	Article 6 (2)	-	-	-	-
Victims' Directive (2012/29/EU)	Guardian Special/ legal representative	-	-	Article 24 (b)	Article 20 (c)	-	-	-
Sexual exploitation of children Directive (2011/92/EU)	Special/ legal representative	-	-	Article 20 (1)	Article 20 (f)	-	-	-

The four core principles of the CRC (see Figure 3) must guide the guardian in all aspects of his or her work throughout the assignment. In the absence of the parents, or if they are precluded from exercising parental responsibility, the guardian is given the duty of safeguarding and promoting the child’s well-being. Each time a decision is taken affecting the child, the guardian’s role is to promote the option which is in the **best interests of the child**. The guardian must ensure that the child’s views are heard and given due weight. The guardian must inform the child and consult with him or her on all aspects of the guardian’s work, taking into consideration the child’s maturity and developing capacities.

“The frequency and quality of contact between guardians and children varied. A significant number of children were satisfied and wanted a more personal relationship with their guardian – an issue that adult respondents also thought was important for a child’s well-being”.

Source: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, Comparative report, p. 9, available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf

Figure 8: The guardian’s core tasks



Source: FRA, 2014

Creating and maintaining a trustful relationship with the child

A relationship of trust between the guardian and the child is an essential precondition for an effective guardianship. Without trust, the guardian will not be able to ascertain the child's wishes and feelings, making it difficult to promote the child's best interests.

The guardian should communicate with the child in a child-friendly way, showing cultural sensitivity and adopting a gender-sensitive approach. Although many factors have an impact on whether trust is built or not, the following four are particularly significant:

- respecting the views of the child;
- treating the child with respect and dignity;
- being available for and accessible to the child;
- respecting confidentiality.

Frequent contact and accessibility of the guardian are necessary elements in building a relationship of trust with the child.

Guardians who work with child victims of trafficking should be aware of the effect that the experience of trafficking can have on children's behaviour and of the consequences of trauma. Individuals suffering from trauma often have memory problems, for example, and are unable to recall details of events, or they may recall different information over time. This does not mean that the child is lying or does not trust the guardian. The guardian should raise awareness of these aspects with the other professionals working with the child.

Emotional care of the child is a basic need, which the guardian should not disregard. Appointed guardians must be supported in performing their roles, including providing this emotional care, in particular by ensuring that their workload and the number of cases assigned to them allow them sufficient time to spend with the child and build a personal relationship with him or her (see also [Section 3.6](#)).

The *Core standards for guardians of separated children in Europe* provide guidance on the role and responsibilities of the guardian (standards 1–6), the relationship with the child (standards 7–9) and the guardian’s professional knowledge and competences (standard 10). They have been developed in consultation with separated children, guardians and other experts, such as foster parents, lawyers and social workers. Core standard number 8 lists a number of indicators for a positive relationship built on mutual trust, openness and confidentiality. According to it, the guardian:

- A) knows the child personally;
- B) keeps all information about and from the child confidential unless it is necessary to disclose it to keep the child or another child safe, and informs the child, when possible, about a confidentiality breach;
- C) does not judge the child’s reasons for exile or allow this to affect his or her relationship with the child;
- D) is always honest with the child and keeps his or her promises;
- E) gives clear information about his or her role and limitations in a way that the child understands and can recall;
- F) demonstrates to the child that he or she works from the heart, really caring for and feeling responsible for the child;
- G) makes it clear to the child that a child who disappears is always welcome to contact the guardian;
- H) pays attention to verbal, non-verbal and emotional communication;
- I) is empathetic towards the child and gives moral and emotional support.

Source: Defence for Children – ECPAT The Netherlands (2011), Core standards for guardians of separated children in Europe, Leiden, Defence for Children – ECPAT The Netherlands, available at: <http://www.corestandardsforguardians.eu/>

Confidentiality

The guardian will learn details of the child’s private life, which he or she must treat confidentially. Communication with the child should take place in a confidential setting and should fully respect the child’s dignity and privacy rights.

Confidentiality is an important element in the child’s relationship with the guardian. The child’s right to privacy should be protected by law. The code of conduct for guardians should cover the implications of the principle of confidentiality (see also [Section 3.2](#)). The guardian should be able to decide when and under what conditions it could be in the best interests of the child to pass certain information on to other relevant actors and agencies.

Confidentiality is also a requisite for the child's safety, particularly for child victims of trafficking or unaccompanied children seeking international protection. Information about a child victim must not be disclosed if it could endanger the child or the child's family members (see also [Section 6.3](#)). The consent of the child victim must be sought, in an age-appropriate manner, before sensitive information is disclosed, taking into consideration the child's maturity and developing capacities.

5. Safeguarding the best interests of the child

The Committee on the Rights of the Child, with its [General comment No. 14 \(2013\)](#) on *The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (Article 3, paragraph 1) provides a framework for assessing and determining the child's best interests. The committee notes that "an adult's judgment of a child's best interests cannot override the obligation to respect all the child's rights under the Convention."

Source: UN Committee on the Rights of the Child (2013), General Comment No. 14, 29 May 2013, CRC/C/GC/14

Safeguarding the best interests of the child must guide the guardian's work and actions.

The best interests of the child are a dynamic concept, aiming to ensure the child's holistic development by promoting the full and effective enjoyment of all CRC-recognised rights. The guardian is called on to assess the child's best interests on a daily basis,

whenever decisions affecting the child are taken. These might include, for example, decisions about the child's accommodation, safety, education, healthcare, leisure activities and legal representation.

The guardian shall hold public authorities accountable for any decisions affecting the child and ensure respect for the principle of the best interest as a primary consideration as required by [Article 3 of the CRC](#) throughout the decision-making processes. The guardian must hold public authorities accountable. He or she must intervene if the welfare of the child is in danger and challenge, within the limits of his or her authority, any decision that is deemed to be contrary to and/or does not promote the child's best interests.

Assessment and determination of the child’s best interests

The child’s best interests shall be assessed in a child-sensitive manner, taking due account of the child’s age and maturity, as well as the child’s views, needs and concerns. In its 2013 General Comment No. 14, the Committee on the Rights of the Child lists the elements that need to be taken into account when assessing the child’s best interests:

- the child’s views;
- the child’s identity;
- preservation of the family environment and maintaining relations;
- the care, protection and safety of the child;
- a situation of vulnerability;
- the child’s right to health;
- the child’s right to education.

The committee also provides guidance on how to balance these elements. Preserving the family environment, for example, may conflict with the need to protect the child from the risk of parental violence or abuse. In such situations, the elements will have to be weighed against each other to find a solution that is in the child’s best interests.

In addition to such regular assessments of the child’s best interests, national law may require a formal best-interests determination may be required under national law for decisions affecting the life of a child, such as the identification of a durable solution. Such determination should be done by a multi-disciplinary team following strict procedural safeguards. EU law also provides guidance to Member States when assessing the child’s best interests. Article 24 (2) of the [Reception Conditions Directive](#) (2013/33/EU), provides that “in assessing the best interests of the child, Member States shall in particular take due account of the following factors:

- (a) family reunification possibilities;
- (b) the minor’s well-being and social development, taking into particular consideration the minor’s background;
- (c) safety and security considerations, in particular where there is a risk of the minor being a victim of human trafficking;
- (d) the views of the minor in accordance with his or her age and maturity.”

The guardian must participate in such formal best-interests determinations to make sure that the child's best interests are a primary consideration in all decision-making processes and that the right of the child to be heard is respected, as required by Article 12 of the CRC.

6. Promoting the child's safety and well-being

Promoting the child's well-being requires the guardian to ensure that the child's legal, social, health, psychological, material and educational needs are met (Figure 9). Children deprived of their parental environment, and child victims of trafficking in particular, have very often experienced violence and suffer from trauma. Exposure to violence increases a child's risk of further victimisation and an accumulation of violent experiences. Ensuring child safety and protection of child victims should be prioritised to avoid further victimisation and reduce the risk of re-trafficking.

Figure 9: Promoting the child's safety and well-being



Source: FRA, 2014

6.1. Risk assessment

The competent child protection authorities should assess the risk of abuse, violence and exploitation for each individual child under care and decide on appropriate protection measures. Such risk assessments should also be conducted for unaccompanied children when competent authorities are deciding on a durable solution for the child. This is to ensure that the proposed solution is in the child’s best interests and does not put the child at any risk of exploitation, abuse or violation of his or her rights. In addition, a risk assessment should always be conducted for child victims of trafficking, to provide adequate protection and ensure the safety of the child, so that they are not trafficked again or further exploited and abused.

Pursuant to [Article 12](#) of the [Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#), victims of human trafficking, including child victims, have the right to appropriate protection measures based on an individual risk assessment.

Such an assessment should be timely and aim to identify those measures which are required to protect the child from retaliation, intimidation and the risk of being trafficked again. The risk assessment should be regularly updated until a durable solution is found for the child. The risk assessment should be conducted by a multidisciplinary team of professionals including representatives of child protection authorities and health and social service providers.

The guardian must ensure that the competent authorities undertake an individual risk assessment for each child victim of trafficking. The guardian should always be consulted on specific protection measures to be adopted and be able to provide suggestions and recommendations. While not directly responsible for the protection measures taken, the guardian nevertheless has an important role to play (Figure 10).

Figure 10: Risk assessment and the role of the guardian



Source: FRA

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to the child’s safety

- ✓ Inform the child about existing protection measures that could be taken.
- ✓ Request a risk assessment for the child.
- ✓ Actively participate in the risk assessment process along with representatives of other relevant authorities, law enforcement officials and the child’s legal representative.
- ✓ Regularly assess the risk that the child may go missing from care.
- ✓ Ensure that the views of the child are heard and given due weight depending on age and maturity.
- ✓ Inform the relevant authorities when new information is available related to the child’s safety which might require changes to the protection measures applied.
- ✓ Request that the risk assessment be reviewed and documented if new information surfaces which may require different or additional measures.
- ✓ Ensure that the relevant authorities are notified without delay of any disappearance of a child and that efforts are made to find the child.
- ✓ When victims are third-country nationals, regularly remind all authorities involved not to share information on the child’s status as a victim of trafficking with the authorities in the country of origin before the risk assessment is finalised.

Access to victim support services

The guardian should advocate that child victims of trafficking be given access to confidential victim support services as established under [Articles 8 and 9](#) of the [Victims’ Directive \(2012/29/EU\)](#).

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to victim support services

- ✓ Facilitate access to appropriate and safe accommodation for child victims in need of a safe place because of an imminent risk of secondary and repeat victimisation, intimidation or retaliation.
- ✓ Provide information about support networks available to the child; information should be provided in a child-friendly manner in a language that the child understands, orally and in writing.
- ✓ Facilitate access to helpline services.
- ✓ Facilitate access to targeted and integrated support for victims with specific needs, including victims of sexual violence, victims with disabilities and victims of gender-based violence, such as trauma support and counselling.

“Family members shall have access to victim support services in accordance with their needs and the degree of harm suffered as a result of the criminal offence committed against the victim” ([Article 8](#) of the [Victims’ Directive \(2012/29/EU\)](#)). EU Member States should ensure that, under certain conditions, victim support services are also available to the child’s family members, if they are in the (receiving) country.

The family should be assessed to ensure that they are not accomplices or otherwise involved in the trafficking, and do not pose a risk to the child.

In addition, [Article 18](#) of the [Victims’ Directive \(2012/29/EU\)](#) provides that Member States shall ensure protection of “victims and their family members from secondary and repeat victimisation, from intimidation and from retaliation, including against the risk of emotional or psychological harm, and to protect the dignity of victims during questioning and when testifying. When necessary, such measures shall also include procedures established under national law for the physical protection of victims and their family members”.

Placement in safe houses

Restrictions on the child’s freedom of movement should be proportional and follow on from the results of the risk assessment. They should always be confirmed by judicial authorities. The guardian should also check that intrusive safety measures, such as frequent changes in place of residence or severe restrictions to the child’s freedom of movement, are taken only when deemed absolutely necessary to protect the child’s safety. When the victim is placed in a ‘safe house’ where exit and entry

is controlled, mitigating measures should be taken to ensure that the child is not in a detention-like regime. Depending on the security risks, such measures could include regular outings with the guardian, social workers or volunteers. The guardian should have unimpeded access to a child hosted in a closed facility and the child should have unimpeded access to the guardian. Unimpeded access to legal assistance and access to appropriate treatment and rehabilitation services should also be safeguarded.

If a child is placed in a safe house where restrictions of movement are applied, decisions should be reviewed by judicial authorities every month, to ensure that the placement is absolutely necessary for the safety of the child and is limited to the minimum time necessary (CRC, Article 25 and ECHR, Article 5).

Missing children

A European Commission study found that some authorities implemented a waiting period before following up on disappearances of certain categories of children, in particular unaccompanied children.

Source: European Commission (2013), Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics, available at: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf

All children on EU territory have the right to protection. Disappearances should be acted upon on the same basis for all categories of children.

Accommodation facilities should have a system to ensure missing children are recorded, along with details about their nationality, migration status and, where available, the circumstances of their disappearance. This system should also require facilities to notify the guardian and other appropriate bodies as soon as the disappearance is detected, without delay and within a maximum of 24 hours. Accommodation facilities should be held accountable if they fail to report on time.

Likewise, upon learning his or her assigned child is missing, the guardian must immediately contact the police and/or any other relevant authorities as provided for in national law. Guardians must be held accountable for failure to do so. Guardians should see that authorities take all necessary action and put into effect all available means and procedures to locate the missing child. The authorities must cooperate with the competent law enforcement agency and, where applicable, the 116 000 hotline for missing children, and possibly launch a SIS II Article 32 alert. Once a missing child is found, the guardian must be actively involved in appropriate follow-up, to prevent the child’s repeat disappearance.

Promising practice

Drawing up a care plan

Irish legislation sets out the requirements for a child's care plan – a written plan, agreed and drawn up in consultation with the child and those involved in his or her care. The care plan should reflect the child's individual needs, both now and in future. It establishes short-, medium- and long-term goals for the child and identifies the services required to attain these goals. The care plan also addresses the assessment of a durable solution. The Irish legislation includes arrangements for the plan's review.

Source: Ireland (1995), Child Care (Placement of Children in Foster Care) Regulations 1995 (SI No. 260 of 1995), Regulation 11

6.2. Individual needs assessment

Guidance on individual care plans is contained in Recommendation CM/Rec (2007)9 of the Council of Europe Committee of Ministers to Member States on life projects for unaccompanied migrant minors. Life projects pursue the social integration of children, their personal and cultural development, and their needs for housing, health, education and vocational training and employment.

Source: Council of Europe Committee of Ministers, Rec (2007)9, 12 July 2007

Child victims are entitled to assistance and support that takes into account their special circumstances, according to the [Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\) \(Article 14\)](#) and the [Victims' Directive \(2012/29/EU\) \(Article 22\)](#). To make sure that the appropriate forms of assistance and support are provided, a needs assessment is necessary. The purpose of the needs

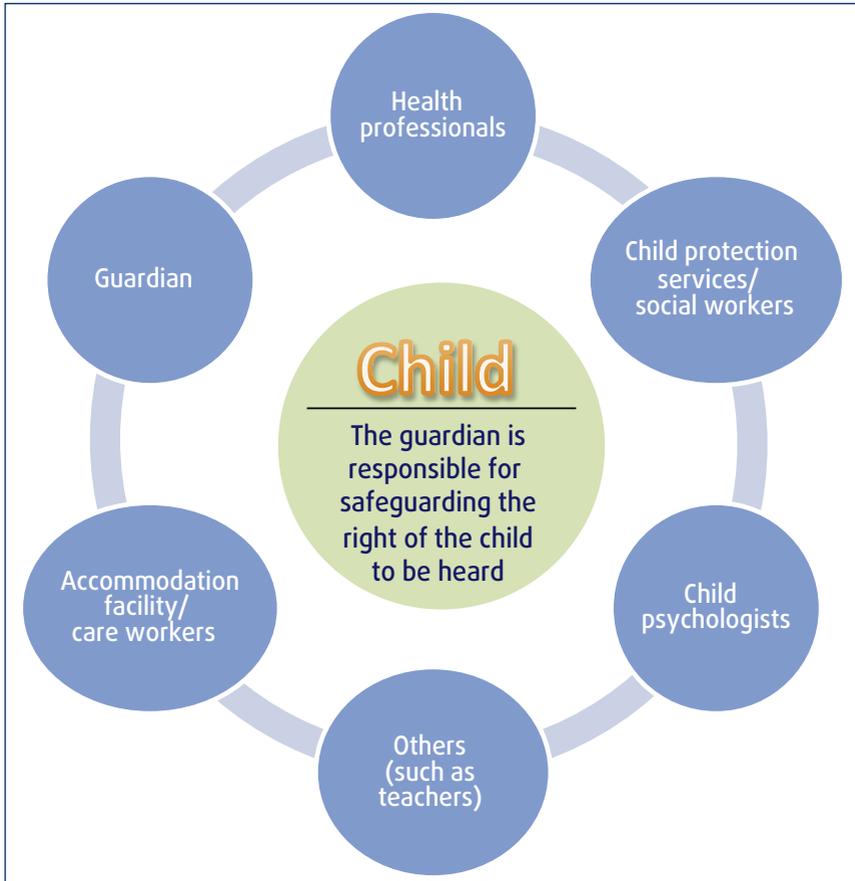
assessment is to define which support measures are in the best interests of the child. An assessment of special needs is also required for asylum-seeking children under Article 22 of the [Reception Conditions Directive \(2013/33/EU\)](#), Article 24 of the [Asylum Procedures Directive \(2013/32/EU\)](#) and for refugees and beneficiaries of subsidiary protection under Article 31 of the [Qualification Directive \(2011/95/EU\)](#).

The needs assessment should be carried out by a multidisciplinary team in cooperation with the guardian and with the participation of others, including health professionals, child psychologists and care workers. Based on the needs assessment, the guardian should draw up an individual plan for the child.

The plan should take into account possible traumatising experiences to which the child may have been exposed. It should give due weight to the child's views. The child should be involved in drawing up the plan, depending on age and maturity. It is the guardian's task to facilitate child participation by providing adequate information

to the child and ensuring that the child’s views are heard and are given due weight. In any event, the plan should be discussed with the child, and his or her agreement should be sought. Various players need to be involved, as illustrated in Figure 11.

Figure 11: The needs assessment and the guardian’s role



Source: FRA, 2014

Although an assessment of the child’s needs will need to start from the moment a guardian is assigned, the individual plan for the child should be drawn up only after the guardian has a good understanding of the child’s needs and wishes. The plan should be reviewed and adjusted at regular intervals.

An individual plan should include at least the following core elements:

- accommodation arrangements;
- safety and protection measures;
- relationship with the parents;
- social and psychological counselling and access to mental health services;
- healthcare provision and medical treatment;
- legal counselling and legal representation;
- education, including language training;
- migration status and international protection needs.

6.3. Support the child in maintaining family links

The family is the fundamental unit of society and the natural environment for the growth and well-being of its members, particularly children. The right of the child to family life should be fully protected. Preventing family separation and preserving family unity are important components of the child protection system. In cases of separation, the child has the right to maintain direct contacts and personal relations with his or her parents and family members, except when this is contrary to the child's best interests ([CRC Article 9 \(3\)](#)).

Child victims of trafficking may have been separated from their families before they were trafficked, i.e. because of migration, or possibly as a result of being trafficked.

Guardians acting in the best interests of the child should assist the child in tracing the family, when the child wishes it, and in establishing or maintaining contacts with family members. Before efforts are made to restore contact, institutions should assess parental capacity, to ensure that the parents will not put the child at risk and that there was no parental involvement in the initial trafficking of the child.

Family tracing is an integral part of searching for a durable solution. It should be carried out irrespective of any measures to assess return of the child to the country of origin.

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to family tracing

- ✓ Encourage family tracing to take place, as soon as possible following identification, and with the child’s consent.
- ✓ Note that family tracing (restoring family contacts) should *not* take place when there are serious grounds to believe that restoring family links might endanger the child or family members.
- ✓ Based on the particular situation of each child, assist the child in family tracing and/or establishing and maintaining communication and links with his or her family where this is found to be in the child’s best interests.
- ✓ Cooperate with the respective public authorities and possibly also seek the assistance of relevant organisations and authorities, e.g. the International Organization for Migration or the Red Cross.
- ✓ After successful family tracing, and before family reunification and return, ensure that a risk assessment is conducted to assess the suitability of the parents and/or other family members to care for the child and represent her or his interests.
- ✓ In any efforts to trace or reunite families, act in the child’s best interests and respect any requirements laid down in law.

6.4. Adequate standard of living, including appropriate housing and material assistance

Article 27 of the [CRC](#) states that “States Parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child’s physical, mental, spiritual, moral and social development”. The convention sets forth the obligation of Member States to safeguard the child’s well-being and to provide adequate care and support to all children who are deprived of their family environment, including unaccompanied children, and in particular to those who have suffered from abuse (Article 19 and Article 20). In addition, Article 24 of the [EU Charter on Fundamental Rights](#) provides that children must have the right to such protection and care as is necessary for their well-being.

Care and assistance must respect the child’s cultural identity, origin, gender and age. They should not expose the child to safety risks. Moreover, adequate, specialised assistance should be provided to children with special needs, for example if they have disabilities or severe trauma.

The [Anti-Trafficking Directive](#) (2011/36/EU) and the [Victims' Directive](#) (2012/29/EU) contain a number of provisions regarding the right of victims of trafficking, children included, to assistance and support. Similarly, the [Reception Conditions Directive](#) (2013/33/EU) and the [Qualification Directive](#) (2011/95/EU) oblige EU Member States to provide adequate support, including accommodation, to unaccompanied children. Support given to child victims of trafficking includes the provision of adequate and safe housing which should promote recovery from the trafficking experience. Although it is not the guardian's role to provide housing to the child, he or she should be involved and take a number of actions.

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to accommodation and material assistance

- ✓ Verify that accommodation and residential care arrangements are adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development; the guardian should report any issues to be addressed to those providing housing to the child; involvement and consultation with cultural mediators should be provided, where appropriate.
- ✓ Provide the child with information on his or her rights and duties in relation to the accommodation facilities and make sure that the child is aware of those rights and of how to lodge a complaint.
- ✓ Make sure that the child is informed about the rights and duties of the personnel and the care givers in accommodation facilities, and that the child is able to distinguish his or her role and responsibilities from those of the guardian.
- ✓ Promote the child's access to leisure activities, including play and recreational activities appropriate to his or her age, maturity and interests. Such activities should be offered within the accommodation facilities or in the community when appropriate, and should aim to facilitate the child's communication and interactions with peers and the local community.

For more information, consult the General Assembly (2010), Resolution 64/142, *Guidelines for the alternative care of children*, 24 February 2010, A/RES/64/142, p. 19, which is available at: www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf.

In ensuring adequate living conditions, the guardian should visit the child in the place where he or she is staying and consult with the child in a confidential setting. The guardian should follow up on any alleged violation of, complaint about or breach observed of the child's rights.

6.5. Healthcare

The [CRC](#), in Article 24, lays down that all children have the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health, and Article 39 obliges states to take appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of children who have suffered from abuse. Recovery and reintegration must take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child.

General Comment No. 13 of the UN Committee on the Rights of the Child offers comprehensive guidance on the protection of children from all forms of violence.

The [Anti-Trafficking Directive](#) (2011/36/EU) in [Article 11](#) acknowledges the vulnerability of victims and stipulates that all victims of trafficking are entitled to necessary medical treatment including psychological assistance. Under Article 19 of the [Reception Conditions Directive](#) (2013/33/EU), asylum seekers are entitled to necessary healthcare whereas, under Article 30 of the [Qualification Directive](#) (2011/95/EU), recognised refugees and those with subsidiary protection are entitled to equal access to healthcare as the Member State’s own nationals.

Child victims of trafficking may suffer from serious physical or psychological trauma, depression or other mental health issues including post-traumatic stress disorders, as a result of past abusive experiences. This may be particularly the case for victims who were trafficked by a person they trusted.

Special consideration should be given to healthcare issues that are gender-specific or related to the type of exploitation experienced, such as:

- reproductive health issues for girl victims;
- voluntary testing and confidential counselling for transmittable diseases for children trafficked for sexual exploitation;
- drug and/or alcohol addiction.

The role of the guardian is to provide relevant information to children, to facilitate the child’s access to medical services and to provide support when important decisions need to be taken.

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to healthcare

- ✓ Ensure that child victims are provided with the necessary health card or other document which entitles the child to access healthcare services.
- ✓ Refer the child to the relevant medical service, make appointments, accompany the child, make sure that the child keeps track of his or her appointments and follow-up checks, and make sure that the child understands the information received.
- ✓ Alert the healthcare provider to the need to provide appropriate and child-friendly information to the child in a language he or she understands, when relevant.
- ✓ Give, or assist the child in giving, informed consent before exams are made or treatment is initiated when required by domestic law.
- ✓ Ensure that children do not undergo unnecessary medical examinations.
- ✓ Ensure that a specialist assesses the child's psycho-social needs and, if necessary, initiates treatment.
- ✓ Request healthcare providers to pay particular attention to gender and cultural considerations, including, for example, by enabling girls to be seen by a female doctor if they prefer, or by ensuring that food during hospitalisation is culturally appropriate.
- ✓ Facilitate adequate interpretation services.

When children are victims of trafficking, particular consideration should be given to their need for psychological support and access to rehabilitation services. Guardians must ensure that the child receives appropriate care and treatment and has access to mental health services when required. Guardians should support the child during therapy, fully respecting medical ethical codes.

Children with disabilities require special protection ([Article 23](#) of the [CRC](#)). Disability can be the result of exploitation and trafficking but can also be a risk factor for being trafficked. The particular situation of children with disabilities should be taken into consideration by guardians and all other actors involved in the identification and protection of victims. Victim support services and child protection services should ensure adequate support to children with disabilities. When appropriate, specialised assistance should be provided through cooperation with other specialised services and organisations.

6.6. Education and training

The right to education for all children is provided for in **Article 28** of the **CRC**. The **EU Charter of Fundamental Rights** in **Article 14** also provides that everyone shall enjoy the right to education. For child victims of trafficking, **Article 14** of the **Anti-Trafficking Directive** (2011/36/EU) explicitly provides for access to education and so does the EU asylum *acquis* (**Reception Conditions Directive** (2013/33/EU), Article 14 and **Qualification Directive** (2011/95/EU) Article 27). In respecting the right of a child to education, EU Member States should consider ensuring access for all children beyond the mandatory schooling age and beyond the provisions of compulsory education.

Access to vocational and continuing training should also be safeguarded for all children. FRA research has found that many children wanted training courses but often could not pursue them. Such training could be particularly useful for third-country nationals who may eventually return to their countries of origin.

Source: FRA (2010), Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, Comparative report, available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf

School enrolment should take place following any necessary recovery period for the child and in consultation with the child. Children should have access to language courses, where appropriate.

Guardians should collect information on the child’s past educational experience, provide the child with appropriate information on available educational opportunities and programmes, and then develop, in consultation with the child, a personal educational plan. This specific plan should form part of the broader individual plan drawn up for the child.

The guardian should ensure that the child receives all necessary psychological and educational support for his or her integration into the school environment and to overcome any learning difficulties resulting from post-traumatic disorder or from a longer school absence.

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to education

- ✓ Take all actions required for the child's successful registration and enrolment in school or other educational institution, based on the education plan.
- ✓ Contact the school staff frequently and request information on the child's progress and his or her behaviour at school.
- ✓ Attend school meetings and parent-teacher meetings.
- ✓ Discuss challenges and concerns with the child's teachers.
- ✓ Consult the child on her or his educational plan and possible challenges that she or he faces and, when needed, arrange adequate support in cooperation with other entities, for example NGOs providing language courses or support classes.

7. Facilitating child participation

The right of the child to be heard and have his or her views given due weight is enshrined in [Article 12](#) of the [CRC](#). Respect for the principle of the best interests of the child requires that authorities take the child's views into consideration whenever they take decisions affecting the child.

As the person responsible for safeguarding the best interests of the child, the guardian must help the child participate in all decision-making processes affecting him or her, ensuring that the decision-making authorities respect the child's right to be heard and that his or her views are given due weight.

When necessary, the guardian should speak on behalf of the child and communicate the child's views. This requires that the guardian systematically consult with the child.

To help strengthen the child's participation, the guardian should assist the child to form his or her own views by keeping him or her adequately informed of all relevant aspects, taking into consideration the child's age and maturity.

How should the child be informed?

The guardian must keep the child informed of his or her rights and duties as well as on the proceedings in which the child might be involved. Furthermore, the guardian must provide appropriate direction and guidance in the exercise by the child of his

or her rights under the CRC, including the right to be heard. This should be done in a manner consistent with the child’s developing capacities.

Promising practice

Enlisting cultural mediators

The Italian municipality of Naples introduced in 2007 a special registry of volunteer tutors with different cultural and ethnic backgrounds to act as cultural and linguistic mediators. The use of cultural and linguistic mediators is a great support to the work of guardians and aids children’s social integration.

Source: FRA research (2013)

The guardian should speak to the child in a confidential setting (see also the introduction to Part II).

To participate appropriately, the child must have received adequate information. That is a prerequisite to:

- fulfilling the right of the child to participate fully in all proceedings and decision-making processes and have his or her views heard and be given due weight;
- ensuring that the child’s best interests are fully represented and respected;
- promoting the child’s well-being;
- creating a relationship of trust and mutual understanding and respect with the child.

Information should be provided in a child-friendly way. To be effective, it should be given in oral and/or written form, depending on what is most appropriate, and should be provided in a language that the child understands, taking into consideration the child’s age, maturity and developing capacities. The guardian should make sure that the child understands and can recall the information provided. Gender and cultural considerations should also be taken into account when informing the child. The use of cultural mediators may be invaluable and should be encouraged where appropriate.

The UN Committee on the Rights of the Child in its General Comment No. 12 provides guidance on the effective implementation of the right of the child to be heard.

The EU Commission developed *The EU rights of victims of trafficking in human beings*, which provides an overview of those rights based on the Charter of Fundamental Rights of the European Union, EU directives, framework decisions and European Court of Human Rights case law. The 2013 publication is available in all EU languages.

For child victims of trafficking, the [Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#) and the [Victims' Directive \(2012/29/EU\)](#) stipulate the victims' right to information. The [Victims' Directive \(2012/29/EU\)](#) in [Article 4 \(1\)](#) stipulates that all victims of crime are entitled to information, without unnecessary delay, from their first contact with the competent authorities (such as the police or judicial authorities). Information should be provided in a language the victim understands, otherwise it is not effective ([Victims' Directive \(2012/29/EU\) Article 3 \(1\) and 3 \(2\)](#)). EU law provides a comprehensive list of information that victims of crime, child victims of human trafficking included, should receive ([Victims' Directive \(2012/29/EU\) Article 4 \(1\)](#)).

In the context of trafficking, guardians, as well as other professionals working with child victims, must fully respect the right of the child to be heard but should keep in mind that the child might be under the influence of the trafficker. It is necessary to gain an understanding of the extent to which the trafficker still controls the child psychologically or otherwise. In such cases, there might be a need for objective and expert advice that can place the child's evidence in the appropriate context, to ensure the child's safety and protection.

8. Acting as a link between the child and others

To fulfil his or her tasks and ensure that the child's legal, social, health, psychological, material and educational needs are appropriately covered, the guardian must act as a link between the child and the specialist agencies and individuals who are responsible for providing the continuum of care the child requires. It further requires him or her to respect, and argue for, the child's right to be heard, and to facilitate the child's participation in all decisions affecting the child.

The guardian replaces biological parents or other persons holding parental responsibilities. He or she is the reference person for the child and the link between the child and specialists who provide care and assistance to the child. The guardian should facilitate the child's contact and communication with other professionals as well as

monitor their actions to ensure that the services they provide meet the child’s best interests. Figure 12 shows the types of actors the guardian should interact with.

Figure 12: The guardian acting as a link between various actors



Source: FRA, 2014

Promising practice

Identifying a durable solution: the guardian's role

Under Belgian law, the guardian submits to the authorities a written opinion on a durable solution in the best interests of the child. He or she also communicates any changes in the child's situation that could have an effect on the durable solution to the Minors' Bureau of the Entry and Residence Directorate.

Migration authorities have the final say but guardians can appeal against their decision if they consider it to be contrary to the best interests of the child.

Sources: Belgium, Circular Letter of 15 September 2005, in force since 7 October 2005; Guardianship Act of 24 December 2002, in force since 29 January 2004

9. Helping identify a durable solution in the best interests of the child

This chapter deals with unaccompanied children who are outside their country of origin. In addition to addressing the child's immediate needs, a long-term plan is necessary for every child under care. For unaccompanied children who are outside their country of origin, a longer-term plan means finding a 'durable solution' that will be in the best interests of the child. Examples of possible durable solutions are local integration in the receiving country, reintegration in the child's country of origin and placement with family members in a third country. If children are outside their country of origin and their family members are still in the home country, a decision needs to be made whether return to the child's parents or integration into the host society would be in the best interests of the child.

The Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU) states (Recital 23) that:

"A decision on the future of each unaccompanied child victim should be taken within the shortest possible period of time with a view to finding durable solutions based on an individual assessment of the best interests of the child, which should be a primary consideration. A durable solution could be return and reintegration into the country of origin or the country of return, integration into the host society, granting of international protection status or granting of other status in accordance with national law of the Member States".

Moreover, Article 14 (1) of the [Anti-Trafficking Directive](#) (2011/36/EU), in line with Articles 3 and 12 of the CRC, emphasises the principle of child participation and lays down that “with a view to finding a durable solution for the child respective authorities should take into account the child’s views, needs and concerns”.

A durable solution should ensure that the child’s rights are protected in the future. Such a solution should take into consideration the immediate needs of the child but also address developmental considerations. One key component is to ensure that the child is able to develop into adulthood in an environment in which his or her rights and needs as defined by the CRC are safeguarded and which protects him or her from serious harm and persecution. A decision or plan that merely provides for the child to be supported until the age of 18 is not a durable solution. Nor would it be appropriate to unduly delay a decision on the child’s right to international protection until he or she turns 18.

Durable solution decisions have a major impact on the child. The decision-making procedure should, therefore, have the appropriate safeguards, and the decisions should be taken by a multi-disciplinary team involving all relevant authorities and giving the child’s views due weight according to his or her age and maturity. Such a process entails the weighing of different factors as listed in [Chapter 5](#), and is often referred to as a ‘best interests determination’. The reasons behind the decision must be specified and the decision itself must be documented in the child’s personal file.

The guardian should actively contribute to the determination process, making sure that the views of the child are adequately heard and considered in line with General Comment No. 14 of the Committee on the Rights of the Child.

When determining the best interests of the child, authorities should always seek

Guidance on how to find a durable solution for an unaccompanied child who is outside his or her country of origin can be found in UN Committee on the Rights of the Child (2005), General Comment No. 6, *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, paragraphs 79–94, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, available at: http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=_CRC/GC/2005/6

Respecting the right of the child to express his or her own views and ensuring appropriate legal representation of the child are two key procedural safeguards set forth in General Comment No. 14 (2013) for the best interest assessment and determination process. It states that “a vital element of the process is communicating with children to facilitate meaningful child participation and identify their best interests. Such communication should include informing children about the process and possible sustainable solutions and services, as well as collecting information from children and seeking their views” (Article 3, paragraph 1).

Source: UN Committee on the Rights of the Child (2013), General Comment No. 14, on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, available at: http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf

the views and the opinion of the guardian to ensure both respect for the best interests principle and proper representation of the child's views in the process of identifying a durable solution. The guardian's position and role in such proceedings should be reinforced by reflecting it in national legislation or official guidelines, which should establish the right and duty of the guardian to submit a written report on the matter.

9.1. Repatriation and return

The UNHCR guidelines on determining the child's best interests (2008) and the field handbook for implementing these guidelines (2011) provide comprehensive guidance to responsible authorities and practitioners involved in decision making. They explain how to apply the best interests' principle in practice, when identifying and implementing durable solutions for unaccompanied children.

Sources: UNHCR (2008), UNHCR guidelines on determining the best interests of the child, May 2008, available at: www.refworld.org/docid/48480c342.html; UNHCR and International Rescue Committee (IRC) (2011), Field handbook for the implementation of UNHCR BID guidelines, available at: www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf

Return of the child to the country of origin should in principle be arranged only if it is in the best interests of the child. It must be in accordance with the principle of non-*refoulement*, which prohibits return to torture, persecution or other serious harm.

The Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU) states that, if a victim has been trafficked outside his or her country of origin, return might be one of the possible options, but not the only

one (Recital 23). Article 16 (2) of the Directive provides that Member States "shall take the necessary measures with a view to finding a durable solution based on an individual assessment of the best interests of the child". The Anti-Trafficking Strategy further notes in Priority A, Action 3, 'Protection of child victims of trafficking', that Member States "should ensure where return is deemed to be in the child's best interest, the safe and sustainable return of children to the country of origin, in and outside the EU, and prevent them from being re-trafficked".

Article 10 of the Return Directive (2008/115/EC) requires that, "before deciding to issue a return decision in respect of an unaccompanied child, assistance by appropriate bodies other than the authorities enforcing return shall be granted with due consideration being given to the best interests of the child." It also requires that an unaccompanied child be returned to a member of his or her family, given a nominated guardian or sent to adequate reception facilities.

The Committee on the Rights of the Child lists specific criteria that should always be taken into consideration in procedures determining the child's best interests when assessing possibilities of return.

Source: UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, paragraph 84

Generally, the interests of an unaccompanied child are best met when the child can return to his or her family. However, safety considerations, including the risk of being trafficked again, may outweigh the benefits of **family reunification**. To determine if family reunification is in the best interests of the child, different factors must be assessed and balanced, including the child’s views. The factors to balance are the same as those listed in [Chapter 5](#) on assessing best interests.

When, following due process, family reunification in the country of origin has been considered to be in the best interests of the child, the guardian shall assist the **voluntary return** process. After having obtained the child’s consent, the guardian may establish direct contact with the child’s family members as well as with relevant entities both in the receiving country as well as in the country of origin, to prepare for the child’s return.

Only a few EU Member States specify a role under law for the guardian in identifying a durable solution. In most Member States, however, guardians, acting as legal representatives of the child, have the right to appeal against a return decision, when they deem it not to be in the best interests of the child.

Source: FRA, 2014, Child victims of trafficking: overview of guardianship systems in the European Union (forthcoming)

The guardian should be a first point of contact for authorities intending to issue a **return decision** to an unaccompanied child. They should contact and consult with the guardian, and give due consideration to his or her views on what is in the best interests of the child. To determine whether or not return is in the best interests of a child, good practice includes undertaking a best interests determination as described above. The guardian could trigger the process by requesting competent national authorities to obtain and examine information from the child’s country of origin.

It is also important to ensure that the competent authorities conduct a family and social assessment as a precondition for taking an informed decision on whether or not repatriation and family reunification would be in the child’s best interests.

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to repatriation

- ✓ Approach the authorities taking a return decision and ask to be consulted.
- ✓ Share conclusions on whether or not return is in the best interests of the child and request that due consideration be given to his or her views.
- ✓ Advocate that a child be returned to his or her country of origin only when it is in the child's best interests.
- ✓ Advocate for voluntary over forced return, and request time to prepare the child if return is considered to be in his or her best interests.
- ✓ Request that no return decision be issued until the guardian's and the child's views are considered.
- ✓ If the authorities issue a return decision against the views of the guardian, request written explanations of why other considerations outweighed the best interests of the child.
- ✓ Request that a removal be suspended, if no authorities other than those enforcing return have been involved before taking a return decision. in line with Article 10 of the [Return Directive](#) (2008/115/EC).
- ✓ If the child is being returned but not to family members, discourage return until preparations for secure and concrete arrangements for care and custodial responsibilities are completed.
- ✓ Oversee the preparation and monitoring of an individual reintegration plan before and after the return.
- ✓ Provide information to the child on the situation in the country of origin upon his or her return and prepare the child for return.
- ✓ When it is considered necessary, and in consultation with the child, accompany the child during his or her return or make sure that other persons of trust will do so and that they meet with the family upon arrival.
- ✓ Promote the creation of a mechanism for monitoring and the provision of feedback on the child's post-return situation.
- ✓ Cooperate with international organisations, such as the International Organization for Migration or other institutions that implement voluntary return and reintegration programmes.

9.2. Integration in the receiving country

Another possible durable solution in the best interests of the child could be his or her integration into the receiving country, where he or she will not be at risk of abuse and exploitation.

Such a solution must include a safe pathway from childhood to adulthood. When integration is found to be in the child’s best interests, the child should be issued a stable residence permit. When he or she turns 18, and is therefore no longer entitled to support and accommodation or leave to remain in the state of destination, this permit will also ensure the child’s protection from prolonged detention, going missing or being vulnerable to trafficking networks.

Merely allowing a child to remain in a particular country until the age of 18 is not a meaningful or durable solution. It does not address the future needs of the child or take a long-term perspective. It does not ensure that the child’s rights are protected in the foreseeable future.

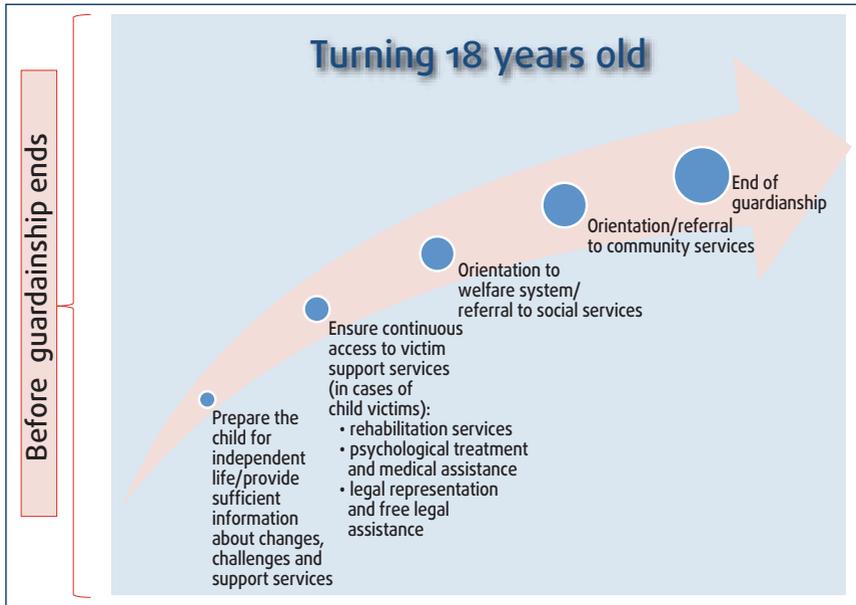
When integration in the receiving country is in the best interests of the child, guardians should insist that the child’s long-term needs be addressed. This will require the competent authorities to ensure that the child has a residence status in the country that allows him or her to stay lawfully after reaching the age of majority.

The guardian should support the child in his or her path from childhood to adulthood and prepare him or her for an independent life (Figure 13; see also Section 4.2).

The guardian should provide adequate and honest information and must make the child aware of changes in residence status, rights and obligations, and protection entitlements when relevant.

The guardian should refer the child or young adult to social welfare services, create links with community services and in general assist the child in creating a social safety net that could support him or her and ensure a smooth transition to independent life.

Figure 13: Preparing the child to pass from childhood to adulthood



Source: FRA, 2014

“Where a minor involved in the implementation of his or her life project attains the age of majority and where he or she shows a serious commitment to their educational or vocational career and a determination to integrate in the host country, he or she should be issued with a temporary residence permit in order to complete the life project and for the time necessary to do so.”

Source: Council of Europe, Committee of Ministers (2007), Recommendation CM/Rec(2007)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors, 12 July 2007, paragraph 26, available at: www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/Recommendations/Recommendation%20CM%20R.ec_2007_9_en.pdf

When integration into the host society is in the child’s best interests, the guardian should fully support that process, giving particular consideration to such issues as: education opportunities, language and vocational training courses available, healthcare provision and rehabilitation services, social contacts and bonds with the local community.

The guardian should develop an individual care plan in cooperation with the child, aiming to support the child in

developing his or her capacities and allowing him or her to acquire and strengthen the skills necessary to become independent, responsible and active in society. The concept of ‘life projects’, promoted by the Council of Europe, provides useful guidance in that regard. Life projects pursue the social integration of children, their personal

and cultural development and their needs in relation to housing, health, education and vocational training and employment.

The short- and long-term health consequences of violence against children and child maltreatment should not be underestimated. Child victims of trafficking and of other forms of violence and abuse are particularly vulnerable. This should be taken into consideration and guardians should ensure that the children have access to adequate support and rehabilitation services.

The guardian should provide adequate and honest information and support the child in growing out of care. In that regard, the guardian should advocate for young adults’ continued special assistance and support when appropriate, under the same conditions applied to young adults who are nationals of the receiving country.

10. Exercising legal representation and supporting the child in legal procedures

Children deprived of parental care may be involved in different legal procedures. This chapter describes the most common (other than return procedures, which are described in [Section 9.1](#)). The guardian has a role to play in these procedures, regardless of whether the child has been assigned a specific legal representative.

In general terms, the guardian must:

- inform the child of his or her right to legal advice and representation;
- ensure that a legal representative be appointed and free legal advice provided whenever the child is entitled to it;
- monitor the work of professionals providing legal assistance and representation;
- facilitate communication between the child and such professionals when necessary, including by taking steps to organise the presence of a qualified interpreter;
- where necessary, accompany the child and actively participate in interviews and hearings with the child.

In addition to such general tasks, the guardian may also play a more specific role which depends on the type of procedure and the individual child’s situation. The following sections describe the tasks of the guardian in particular administrative, civil and criminal procedures (Figure 14).

Figure 14: Exercising legal representation, supporting the child in legal procedures and ensuring access to legal assistance and counselling



Source: FRA, 2014

10.1. Age assessment procedures

The **Anti-Trafficking Directive** (2011/36/EU), in **Article 13 (2)**, sets forth the presumption of childhood, whereby “Member States shall ensure that, where the age of a person subject to trafficking in human beings is uncertain and there are reasons to believe that the person is a child, that person is presumed to be a child in order to receive immediate access to assistance, support and protection”.

EASO notes that there is currently no method to identify an individual’s exact age. Age assessment methods should be respectful of individuals and their human dignity; there are concerns about the invasiveness and accuracy of certain methods in use. The consequences of age assessments are serious, since they could result in a child being treated as an adult, or an adult as a child. EASO further recommends that a guardian or a legal representative should be appointed prior to age assessment procedures.

Source: European Asylum Support Office (2014), EASO age assessment practice in Europe, available at: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>

Traffickers may have provided victims with false documents or may have instructed child victims to state that they are adults or, conversely, told adult victims to say that they are children. Immigration or judicial authorities may

request that an age assessment be carried out. Authorities should initiate an age assessment determination process, not only when they dispute the age of the person concerned but also when there are reasons to believe that a person presenting him- or herself as an adult may be a child victim.

EU asylum law contains certain provisions in relation to the age assessment procedure of unaccompanied children. [Article 25 \(5\)](#) of the [Asylum Procedures Directive](#) lays down that the person concerned should be given the benefit of the doubt. The consent of the child and/or his/her representative’s consent to the age assessment procedure is a prerequisite ([Article 25 \(5\) \(b\)](#) of the [Asylum Procedures Directive](#)).

Before the age assessment procedure begins, the person who carries out a guardian’s tasks should be assigned to the individual claiming to be a child. Depending on the circumstances, this person may exercise these tasks only temporarily or be a more permanent guardian. The person should prepare the child for the assessment and should accompany and support the child throughout the entire process.

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to age assessment

- ✓ Check that there is a legitimate reason for the age assessment and request that children who are clearly underage not be subjected to such an assessment.
- ✓ Ensure that the child receives all relevant information about the age assessment procedure, including clear information about its purpose, the process and possible consequences; the information should be provided in a child-friendly manner and in a language the child understands.
- ✓ Ensure that the age assessment is conducted with the informed consent of the child and the guardian.
- ✓ Check that independent professionals with appropriate expertise who are familiar with the child’s ethnic and cultural background undertake the age assessment and conduct it in a safe, child- and gender-sensitive manner with due respect for the child’s dignity.
- ✓ In case doubt remains about the child’s age after the age assessment is completed, insist that a person be considered a child.
- ✓ Ensure that the outcome of the procedure is explained to the child in a child-friendly manner and in a language he or she understands.

- ✓ Request that the results of the assessment procedure be shared with the guardian and include these in the child's file.
- ✓ Review with the child the possibility of an appeal against the age assessment decision, in accordance with national legislation.
- ✓ With the child's agreement, be present during the age assessment procedure.

10.2. Procedures for residence permits

All child victims of trafficking without the right to stay in the host country do have the right to a **reflection period** during which they cannot be removed, according to [Article 6](#) of the [Trafficking Victims \(Residence Permits\) Directive \(2004/81/EC\)](#) and [Article 13](#) of the [Council of Europe Convention against Trafficking](#). All victims of trafficking are, unconditionally and irrespective of their residence status, entitled to this reflection period, which is designed to allow them time to recover, escape the influence of traffickers and take an informed decision on what to do, including whether or not to cooperate with the authorities in charge of prosecuting traffickers (see also [Anti-Trafficking Directive \(2011/36/EU\)](#), Recital 18).

The [Trafficking Victims \(Residence Permits\) Directive \(2004/81/EC\)](#) applies to all third-country nationals, although its application can be restricted to adults, as a few Member States have done. When applying the directive to children, Member States must respect the best interests of the child and, in the case of third-country nationals who are unaccompanied children, take, among other actions, "the necessary steps immediately to ensure legal representation, including representation in criminal proceedings, if necessary, in compliance with national law" (Article 10 (3)).

[Article 8](#) of the [Trafficking Victims \(Residence Permits\) Directive \(2004/81/EC\)](#) requires EU Member States to issue a **residence permit** to victims of trafficking who cooperate with authorities, provided certain conditions are fulfilled. The permit must be valid for at least six months and be renewable. [Article 14](#) of the [Council of Europe Convention against Trafficking](#) provides that the competent authority can issue renewable residence permits to victims if it believes the victim's stay is necessary owing to their personal situation or for the purposes of criminal investigation. For child victims, it provides that the residence permit be issued in accordance with the best interests of the child and, where appropriate, renewed under the same conditions (Article 14 (2)). Domestic law may also provide other avenues for issuing a residence permit to a child victim of trafficking.

Decisions on granting a reflection period or issuing a residence permit are normally taken by the immigration authorities often in consultation with the judiciary and/or authorities responsible for social affairs. The guardian should intervene with the immigration authorities, requesting that a permit be issued, when this is provided for in domestic law, and support the child in this regard.

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to residence permits

- ✓ Inform the child about his or her residence status and about existing options to regularise his or her stay.
- ✓ Check that the child victim has been adequately informed in a child-friendly manner, and in a language that he or she understands, about his or her right to a reflection period and of the possibility of a residence permit based on his or her status as a victim under EU and national law.
- ✓ Request that a legal representative be assigned to the child to advise and support the child and the guardian with expert advice on the legal procedures and issues involved and represent the child, when provided for in national law.
- ✓ Apply for the reflection period and/or residence permit on behalf of the child, assisted by a legal representative if necessary.
- ✓ Accompany the child and be present during the child’s interview with the immigration authorities to safeguard the child’s best interests and ensure that the child’s views are heard and given due weight.
- ✓ Throughout the process, help ensure the child has access to appropriate translation and interpretation services.

10.3. International protection procedures

Although not all victims of trafficking are in need of international protection, some victims may qualify for refugee or subsidiary protection status under the [Qualification Directive](#) (2011/95/EU).

The legal representative required by the EU asylum *acquis* is a person who carries out one of the tasks of a guardian

UNHCR has issued [guidelines](#) on the application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the status of refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked.

Source: UNHCR, Guidelines on International Protection No. 7: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the status of refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, 7 April 2006, HCR/GIP/06/07, available at: www.refworld.org/docid/443679fa4.html

as described in this handbook, namely legal representation. Preferably, this should be done by the child's guardian, if there is one, as he or she is typically most familiar with the child's situation. Given the complexity of asylum procedures, the guardian should request the support of an asylum law specialist, based on the domestic law procedures for legal aid in asylum cases.

Article 25 of the **Asylum Procedures Directive** (2013/32/EU) requires that a child be represented in asylum procedures and includes a general description of such a representative's tasks.

Checklist: Possible actions by the guardian or, in his or her absence, by the legal representative in relation to asylum

- ✓ Inform the child about his or her right to seek asylum.
- ✓ Submit an asylum application on behalf of the child, or assist the child in submitting an application, if this is in the child's best interests.
- ✓ Seek the support of a qualified asylum lawyer, unless one has already been appointed, and keep track of the lawyer's actions, where appropriate.
- ✓ Facilitate communication between the child and the lawyer.
- ✓ Request that the child be provided with all relevant information on the asylum procedure and on his or her tasks and duties in a child-friendly and age-appropriate way.
- ✓ Request safe reception arrangements for the victim, which take into account the child's specific needs, including an exemption from mandatory places of accommodation when this would put the child's safety at risk.
- ✓ Accompany the child to the asylum interviews and support the lawyer, if necessary.
- ✓ Support and prepare the child, emotionally and psychologically, for the asylum interview(s) and make referral for any additional psychological counselling after the interview if necessary.
- ✓ Make sure that the child is given the opportunity to be heard and that his or her opinion and views are given due weight, and represent and argue for the child's best interests.
- ✓ Ensure that the child is provided with appropriate translations and has access to free interpretation services, when necessary.
- ✓ Ensure that an appeal against a negative asylum decision is submitted when it is in the best interests of the child, with a lawyer's expert support.

- ✓ Discuss the asylum decision with the child, explaining its relevance for the child’s future; when required, revise the child’s individual plan accordingly in consultation with the child. Ensure continuity of procedures when the child turns 18.

Additional considerations for Dublin procedures

The EU asylum *acquis* provides for a mechanism, usually referred to as the Dublin procedure, to determine which EU Member State is responsible for examining an application for international protection.

Article 6 of the **Dublin Regulation** (Regulation (EU) No. 604/2013), which deals with children, requires that primary consideration be given to the best interests of the child. Unaccompanied children must be assisted by a representative who has the necessary qualifications and expertise to promote those best interests at each step of the Dublin procedure.

Checklist: Additional possible actions by the guardian or, in his or her absence, by the legal representative in relation to Dublin procedures

- ✓ Review the relevant documents contained in the child’s asylum file.
- ✓ Check to ensure that the asylum authorities are respecting all Dublin Regulation safeguards to protect unaccompanied children.
- ✓ Advocate for decisions guided by considerations relating to family unity, the child’s well-being and social development and the child’s safety as well as by the views of the child.
- ✓ Ensure that the child is appropriately informed and facilitate child participation.
- ✓ Facilitate contacts with family members, when requested by the child.
- ✓ Advocate against deprivation of liberty and request reception arrangements which are safe and take into account the specific needs of the child.
- ✓ Advocate for transfers to other EU Member States to be carried out in a child-friendly manner and accompany the child when circumstances require or advocate for a transfer taking place only when this is in the best interests of the child.

10.4. Compensation and restitution

Article 17 of the **Anti-Trafficking Directive** (2011/36/EU) requires that victims of trafficking have access to existing schemes of compensation for victims of violent crimes. **Article 5 (2)** of the same directive provides for child victims' access without delay to free legal counselling and to free legal representation, including for the purpose of claiming compensation. In addition, **Article 4 (1) (e)** of the **Victims' Directive** (2012/29/EU) provides that victims have the right to receive information, from the first contact with the competent authority, about their right to receive compensation and how and under what conditions they can access compensation.

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to compensation claims

- ✓ Provide information to the child on his or her right to claim compensation.
- ✓ Ensure that the child receives legal counselling and advice on the possibility of claiming compensation and on the particular legal procedures required by national law.
- ✓ If the child lodges a compensation claim, assist the child throughout the process, including collecting required documentation and requesting assistance from a qualified lawyer.
- ✓ Administer the compensation amounts the child receives.
- ✓ Ensure continuity of procedures if the child turns 18 during them.

10.5. Civil law procedures

In cases of child abuse and exploitation, including child trafficking, civil law procedures may be initiated if a parental assessment indicates that one or both parents are involved in the child's abuse and/or trafficking. Such procedures will decide if parents should be precluded from exercising their parental rights and the appointment of a guardian is needed.

Furthermore, if a child is deprived of the parental environment, when return or family reunification is not an option or has been found not to be in the child's best interests, relevant child protection authorities might initiate civil law procedures to place the child in residential institutions or with foster families, to support integration or to prevent risks. The guardian should participate fully and represent the child's best interests in such proceedings, ensuring that decisions are made in the best interests of the child and that the child's views are taken into consideration and given due weight in line with the child's age and maturity.

Checklist: Possible actions by the guardian and/or the legal representative in the context of civil law procedures

- ✓ Inform the child about the procedures and the decision-making process.
- ✓ Inform the child about available options and explain to the child the possible outcomes of the proceedings.
- ✓ Ensure that the child has access to legal assistance.
- ✓ Ensure that the child is given the opportunity to exercise his or her rights to be heard and that due weight is given to his or her views.
- ✓ Prepare the child for the hearings and interviews with the relevant authorities and support him or her throughout the proceedings.
- ✓ Promote the child’s best interests in the decision-making process.
- ✓ In all cases, ensure that the child’s best interests are the paramount consideration, that all procedural safeguards were respected and that the child’s consent was sought.
- ✓ Be present at periodic reviews of placement processes.

10.6. Criminal proceedings

The [Victims’ Directive](#) (2012/29/EU) contains a number of provisions for the protection of victims of crimes (see in particular Article 24). Protection safeguards for children involved in criminal proceedings are also provided in the [Directive on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children](#) (2011/92/EU). Both directives reflect standards set forth in the [Council of Europe Guidelines on child-friendly justice](#) (2010).

Trafficking in human beings is a serious criminal offence. Accordingly, the [Anti-Trafficking Directive](#) (2011/36/EU) sets forth a series of beneficial provisions for the protection of victims before, during and after criminal proceedings. Child victims of trafficking might be involved in criminal proceedings. The guardian must be prepared to support the child in this regard. The directive contains specific safeguards for victims of trafficking in criminal investigation and proceedings in general ([Article 12](#)) and of child victims in particular

In 2010, the Council of Europe adopted Guidelines on child-friendly justice intended to enhance children’s access to and treatment in the justice system. The issues covered include information, representation and participation rights, protection of privacy, safety, a multidisciplinary approach and training, safeguards at all stages of proceedings and deprivation of liberty.

Council of Europe Guidelines on child friendly justice adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010, available at: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Guidelines%20on%20child-friendly%20justice%20and%20their%20explanatory%20memorandum%20_4_.pdf

(Article 15). Furthermore, Article 8 of the Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU) sets out the principle of non-punishment of victims, whereby:

“Member States shall, in accordance with the basic principles of their legal systems, take the necessary measures to ensure that competent national authorities are entitled not to prosecute or impose penalties on victims of trafficking in human beings for their involvement in criminal activities which they have been compelled to commit as a direct consequence of being subjected to trafficking.”

Such provisions are particularly relevant for child victims trafficked for use in criminal activities.

Normally, the criminal justice system assigns the child victim a lawyer to provide him or her with legal advice and assistance. It is the guardian’s task to ensure that the child has access to legal assistance, in accordance with national legal provisions. If no lawyer is appointed, the guardian should ask the competent authorities to appoint one.

The guardian should, in close cooperation with the lawyer assigned to the child, argue for the child benefitting fully from the provisions set forth in the [Anti-Trafficking Directive](#) (2011/36/EU) and/or in domestic law and insist that the rights of the child as a victim, and as witness in criminal proceedings against the trafficker, be protected.

In criminal proceedings, the role of the guardian is mainly to support the child, as the lawyer will provide the core legal assistance.

Checklist: Possible actions by the guardian in relation to criminal proceedings

- ✓ Ensure that the child has access to appropriate legal assistance: that a qualified lawyer is appointed without undue delay to provide legal advice and represent the child as required by national law.
- ✓ Help the child take an informed decision regarding participation and cooperation in criminal proceedings: make sure that the child victim is informed of security and safety issues and the risks involved, and has a clear understanding of them, before deciding whether or not to participate and testify in criminal proceedings against the suspected traffickers.

- ✓ Make sure that the child is fully aware of which entitlements to assistance and protection are conditional on his or her willingness to participate in criminal proceedings and which are not, and that he or she has the right to review cooperation with the justice system in the future.
- ✓ Encourage the child victim to make full use of the reflection period before deciding on the matter, if this is in the best interests of the child.
- ✓ Support the child to understand any communications received, including communications from the legal representative.
- ✓ Accompany the child and attend all interviews and hearings with him or her.
- ✓ Prepare the child emotionally and psychologically before interviews and hearings and make sure that he or she has a proper understanding of the proceedings and the outcome.
- ✓ Discuss with the child the outcome of the proceedings and court decisions and explain its relevance to the child’s particular situation and the future options and steps available.
- ✓ Ensure, in cooperation with the person providing legal assistance to the child, that the child is not prosecuted and/or penalties are not applied for criminal activities consequent upon the exploitation of the child, as stipulated in Article 8 of the *Anti-Trafficking Directive* (2011/36/EU).

Overall, the guardian should promote the best interests of the child as a primary consideration throughout the proceedings, and protect the child’s rights, to prevent secondary victimisation. To this end, the guardian should collaborate with the legal representative so that full use is made of all existing procedural safeguards.

“The guardian should have the right to refuse to give testimony about the child if he/she is called on to do so. Guardians should also be guided by the principle that they must ‘do no harm’ to the child for whom they are responsible, either by their actions or by any decisions they are involved in taking on the child’s behalf. It is important that police and prosecution services are aware of these stipulations and understand that they are not entitled to put a guardian under any pressure to take any action which the guardian considers to be against the best interest of the child”.

Source: UNICEF (2008), Reference guide on protecting the rights of the child victims of trafficking in Europe, Geneva, p. 54, available at: www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Child_Trafficking_low.pdf

10.7. Police investigations

On all occasions and whenever a child is in contact with the law and is involved in judicial systems, including police investigations, EU Member States are encouraged to apply the *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice* (2010).

Police investigation activities involving children, such as interrogations, hearings or searches, should not take place until the child has a guardian (even if temporary) and a lawyer or other qualified legal professional (when provided for by law). The same should apply to judicial investigation activities.

Annex 1: Legal sources

EU instruments	
EU Charter of Fundamental Rights	Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ 2000 C 364, Vol. 43, 18 December 2000
Reception Conditions Directive (2013/33/EU)	Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, OJ 2013 L 180, pp. 96–116
Asylum Procedures Directive (2013/32/EU)	Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, OJ 2013 L 180, pp. 60–95
Dublin Regulation (EU) No. 604/2013	Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180, 29 June 2013, pp. 31–59
Victims' Directive (2012/29/EU)	Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, OJ 2012 L 315, pp. 57–73
Qualification Directive (2011/95/EU)	Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, OJ 2011 L 337, pp. 9–26
Directive on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children (2011/92/EU)	Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, OJ 2011 L 335, pp. 1–14
Anti-Trafficking Directive (2011/36/EU)	Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, OJ 2011 L 101, pp. 1–11
Return Directive (2008/115/EC)	Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ 2008 L 348, pp. 98–107
Brussels II Regulation	The Council Regulation (EC) No. 2116/2004 of 2 December 2004 amending Regulation (EC) No. 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No. 1347/2000, as regards treaties with the Holy See, OJ 2004 L 367, 14 December 2004, pp. 1–2
Directive on Residence Permits for Victims of Trafficking (2004/81/EC)	Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ 2004 L 261, pp. 19–23

Free Movement Directive (2004/38/EC)	Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No. 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance), OJ 2004 L 158, pp. 77–123
International instruments	
UN Convention on the Rights of the Child, United Nations	UN Convention on the Rights of the Child, United Nations, New York, 20 November 1989, Treaty Series, Vol. 1577, p. 3
Council of Europe Convention against Trafficking	Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Warsaw, 2005
1951 Convention relating to the Status of Refugees	1951 Refugee Convention, United Nations, Treaty Series, Vol. 189, p. 137
The Hague Convention 1993	Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption
The Hague Convention 1996	Convention of 19 October 1996 on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and co-operation in respect of parental responsibility and measures for the protection of children
Other non-binding legal sources	
UNCRC General Comment No. 6	United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6
UNCRC General Comment No. 12	United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 12, The right of the child to be heard, 1 July 2009, CRC/C/GC/12
UNCRC General Comment No. 13	United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence, 18 April 2011, CRC/C/GC/13
UNCRC General Comment No. 14	United Nations Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, 29 May 2013, CRC/C/GC/14
Resolution 64/142. Guidelines for the alternative care of children	General Assembly, Resolution 64/142, Guidelines for the alternative care of children, 24 February 2010, A/RES/64/142
Council of Europe, Guidelines on child-friendly justice	Council of Europe, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies) – edited version 31 May 2011
Council of Europe, Life projects for unaccompanied migrant minors	Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2007)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors, 12 July 2007

Annex 2: Selected literature

Council of Europe (2009), *Council of Europe's policy guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence*, Strasbourg, www.coe.int/t/dg3/children/News/Guidelines/Adoption_guidelines_en.asp.

Council of Europe (2011), Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *Migrant Children: What rights at 18?*, (Report/Doc. 13505/23 April 2014), <http://website-pace.net/documents/19863/168397/20140313-MigrantRights18-EN.pdf/ea190a6e-1794-4d30-b153-8c18dc95669f> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20589&lang=en>.

Council of Europe (2010), Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice and their explanatory memorandum, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Guidelines%20on%20child-friendly%20justice%20and%20their%20explanatory%20memorandum%20_4_.pdf.

Defence for Children – ECPAT The Netherlands (2011), *Core standards for guardians of separated children in Europe*, Leiden, <http://www.corestandardsforguardians.eu/>.

EASO (European Asylum Support Office) (2014), *EASO age assessment practice in Europe*, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>.

ENGI (European Network for Guardianship Institutions) (2011), *Care for unaccompanied minors: Minimum standards, risk factors and recommendations for practitioners*, Guardianship in practice, final report, Utrecht, www.engi.eu/publications-and-links/.

European Commission (2013), *Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics*, Rotterdam, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf.

European Commission (2013), *The EU rights of victims of trafficking in human beings*, Luxembourg, Publications Office of the European Union (Publications Office), http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU_Policy/EU_rights_victims.

European Commission (EC) (2010), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Action plan on unaccompanied minors (2010-2014)*, 6 May 2010, COM(2010) 213/3, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF>.

European Commission (EC) (2012), *Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors*, Brussels, 28 September 2012, COM(2012) 554 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam_report_20120928_en.pdf.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2009), *Child trafficking in the European Union: Challenges, perspectives and good practices*, Luxembourg, Publications Office, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/529-Pub_Child_Trafficking_09_en.pdf.

FRA (2011), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, Comparative report*, Luxembourg, Publications Office, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1692-SEPAC-comparative-report_EN.pdf.

International Organization for Migration (IOM) (2007), *The IOM handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*, Geneva, Switzerland, http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/CT%20handbook.pdf.

International Committee of the Red Cross (ICRC) (2004), *Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, Central Tracing Agency and Protection Division, Geneva, Switzerland, http://www.unicef.org/violencestudy/pdf/IAG_UASCs.pdf.

OSCE (for Security and in Europe) (2004), *National Referral Mechanisms – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook*, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), <http://www.osce.org/odihr/13967>.

United Nations (2011), *Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach, Prevent Combat Protect Human Trafficking*, https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/UN_Commentary_EU_Trafficking_Directive_2011.pdf.

United Nations Children’s Fund (UNICEF) (2008), *Reference guide on protecting the rights of the child victims of trafficking in Europe*, Geneva, www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Child_Trafficking_low.pdf.

UNICEF (2008), *UNICEF Child Protection Strategy*, E/ICEF/2008/5/Rev.1, 20 May 2008, www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf.

UNICEF (2013), *Age assessment: a technical note* (by Smith, T. and Brownless, L.), New York, [http://www.unicef.org/protection/files/Age_Assessment_Note_final_version_\(English\).pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Age_Assessment_Note_final_version_(English).pdf).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2006), *Guidelines on international protection No. 7: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked*, HCR/GIP/06/07, www.refworld.org/docid/443679fa4.html.

UNHCR (2008), *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, www.refworld.org/docid/48480c342.html.

UNHCR and Council of Europe (2014), *Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen: What to celebrate?*, Strasbourg, France, www.refworld.org/DOCID/53281A864.HTML.

UNHCR and International Rescue Committee (IMC) (2011), *Field handbook for the implementation of UNHCR BID Guidelines*, www.refworld.org/pdfid/4e4a57do2.pdf.

United Nations, Office for the High Commissioner of Human Rights (OHCHR) (2008), *Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking: commentary*, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf.

HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

Free publications:

- one copy:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:
from the European Union's representations (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
from the delegations in non-EU countries (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
by contacting the Europe Direct service (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm) or
calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (*).

Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);

Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Guardianship for children deprived of parental care aims to strengthen the protection of children, specifically addressing the particular needs of child victims of trafficking. The *EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016* recognises the importance of comprehensive child-sensitive protection systems, for which a robust guardianship system serves as a touchstone. Effective guardianship systems are key to preventing abuse, neglect and exploitation. Yet the roles, qualifications and competences of guardians vary from one Member State to another. This handbook, a joint publication of the European Commission and the European Union Agency for Fundamental Rights, is designed to help standardise guardianship practice, ensuring also that it is better equipped to deal with the specific needs of child victims of trafficking. It provides guidance and recommendations to EU Member States on strengthening their guardianship systems, setting forth the core principles, fundamental design and management of such systems. By promoting a shared understanding of the main features of a guardianship system, it aims to improve conditions for children under guardianship and promote respect for their fundamental rights.

FRA – EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria

Tel. + 43 (1) 580 30-0 – Fax + 43 (1) 580 30-699

fra.europa.eu – info@fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights

linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

twitter.com/EURightsAgency



Publications Office

ISBN 978-92-9239-464-6

HIGHLIGHTS 2013



Fundamental rights: key legal and policy developments in 2013



EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



A great deal of information on the European Union Agency for Fundamental Rights is available on the Internet. It can be accessed through the FRA website at fra.europa.eu.

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

**Freephone number (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels, may charge you).

Photo (cover & inside): © iStockphoto; European Commission OSCE (Milan Obradovic)

More information on the European Union is available on the Internet (<http://europa.eu>).

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
Email: info@fra.europa.eu
Website: fra.europa.eu

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014

ISBN 978-92-9239-451-6

doi:10.2811/68926

© European Union Agency for Fundamental Rights, 2014

Reproduction is authorised, except for commercial purposes, provided the source is acknowledged.

Printed in Italy

PRINTED ON PROCESS CHLORINE-FREE RECYCLED PAPER (PCF)



Fundamental rights: key legal and policy developments in 2013

Highlights 2013 cover several titles of the EU Charter of Fundamental Rights, colour coded as follows:

Freedom	Asylum, immigration and integration Border control and visa policy Information society, respect for private life and data protection
Equality	The rights of the child and the protection of children Equality and non-discrimination Racism, xenophobia and related intolerance Roma integration
Justice	Access to justice and judicial cooperation Rights of crime victims

The European Union (EU) and its Member States took a variety of important steps in 2013 to protect and promote fundamental rights by assuming new international commitments, revamping legislation and pursuing innovative policies on the ground. Yet, fundamental rights violations seized the spotlight with distressing frequency: would-be migrants drowned off the EU's coast, unprecedented mass surveillance, racist and extremist-motivated murders, child poverty and Roma deprivation. In response, the EU completed a series of important legal reforms, particularly in asylum, while Member States worked to transpose the EU Victims' Directive into national law and pursued their national Roma integration strategies. Still, new laws on the books do not necessarily transform the situation on the ground. Crisis-driven austerity measures raised some fundamental rights concerns. A persisting gap between law and practice troubled a broad spectrum of human rights observers, particularly in asylum policy, Roma integration and child and victims' rights.

In the area of **asylum, immigration and integration** in 2013: almost 400 migrants died off the Italian island of Lampedusa in October. That underlined how dangerous it can be for those in need of protection to reach the European Union. In response to the tragedy, the European Commission set up the Task Force Mediterranean together with EU Member States. The EU also completed the second phase of the harmonisation of EU asylum laws in 2013, publishing four revised asylum instruments, including two directives on asylum procedures and reception conditions of asylum seekers, and revised Dublin and Eurodac regulations. These new EU laws do not, however, translate immediately into harmonised Member State practices. The chances that an asylum petition will be accepted still vary widely, hinging largely on the Member State in which it is lodged. The challenge is, therefore, to close this gap by identifying and addressing obstacles to common practice. The difficult negotiations that led to the EU asylum framework, for example, have created rules that are often complex, vague or unclear in their relationship to the rights set forth in the EU Charter of Fundamental Rights.

In the area of **border control and visa policy** in 2013, there was a jump in irregular arrivals of third-country nationals at the European Union's southern sea borders, as well as pressure on the Greek and Bulgarian land borders from Syrians fleeing civil war. These made it all the more urgent for the EU to modernise its border control, also in the light of fundamental rights. As part of the overhaul of its legal framework, the EU adopted important pieces of border control and visa policy legislation and began deliberations on another five proposals. Although these instruments primarily seek to manage access to the EU, they all affect fundamental

These highlights put the spotlight on selected key issues of the 2013 Annual report of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). In the margin throughout, they refer to relevant FRA publications from 2013, all of which can be accessed through the FRA website at fra.europa.eu.

The FRA Annual report, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, is structured along the agency's main thematic work areas based on its new Multi Annual Framework 2013–2017. It is divided into 10 chapters, in addition to a focus section and one on the EU Charter of Fundamental Rights and its use before national courts.



An EU internal strategic framework for fundamental rights: joining forces to achieve better results



The EU Charter of Fundamental Rights before national courts and non-judicial human rights bodies

Chapters:

1. Asylum, immigration and integration
2. Border control and visa policy
3. Information society, respect for private life and data protection
4. The rights of the child and the protection of children
5. Equality and non-discrimination
6. Racism, xenophobia and related intolerance
7. Roma integration
8. Access to justice and judicial cooperation
9. Rights of crime victims
10. EU Member States and international obligations

The full report and its individual chapters are available for download at fra.europa.eu. A complete list of endnotes is available at the end of each chapter in the main report.

rights. The EU also continued to deploy modern technologies in the border and visa areas. The risks and benefits, however, that these modern technologies pose for the upholding of fundamental rights remain largely unexplored. The European border surveillance system, originally intended for fighting irregular migration, has the potential, if properly implemented, to save the lives of migrants at sea. The smart borders proposals triggered, for example, fundamental rights concerns over the possibility that the technology might contribute to mislabelling some third-country nationals as overstaying their visas.

In the context of the **information society, respect for private life and data protection**, unprecedented revelations about the United States' and United Kingdom's mass surveillance of global telecommunication and data flows captured international newspaper headlines for weeks in 2013. This put the issue of privacy in the public spotlight and highlighted the gap between rapidly evolving technologies and current laws safeguarding the right to privacy. The revelations occurred while the EU was in the midst of its most important data protection legislation reform in 20 years and, by forcefully underlining the need for a strong data protection framework, marked a turning point in the debate. Disturbed by these revelations, EU and Member State policy makers took immediate steps to shore up data protection rules, while civil society pushed for greater transparency and more effective remedies before data protection authorities and courts. In reaction to the revelations, the EU legislature successfully incorporated significant reforms into the data protection reform package. Despite some progress, the reform had not been finalised by the end of 2013.

When it comes to the **rights of the child and the protection of children**, 2013 witnessed more children at risk of poverty and violence across the European Union. To tackle the pressing and persistent problem of child poverty, the European Commission issued a recommendation setting forth a common approach. EU Member States will need to put this framework into practice. Yet, across many Member States, education budgets that contribute to children's well-being have fallen prey to crisis-driven cuts. Similarly, budget cuts to child protection services may put at risk safety nets needed by children afflicted by violence, even as new technologies, especially the internet, increase the risk of some types of violence. The EU and a number of Member States have taken steps to combat violence and child sexual abuse, as well as other forms of violence affecting children; 2013 marked the deadline for Member States to transpose two related directives. In another high-priority field, the treatment of children was often inappropriate in judicial proceedings, as crime victims or witnesses, and in civil proceedings, although recent legal reforms are expected to improve the situation.

The EU benefits from a solid legal framework with which to counter discrimination, especially on grounds of racial or ethnic origin. The European Commission's proposal for a Horizontal Directive, designed to provide comprehensive protection against discrimination on all grounds equally, remains stalled. Discrimination often excludes those affected, erecting barriers that prevent some from participating in society on an **equal and non-discriminatory** footing. FRA survey results have shown, for example, that many lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) persons fear holding hands with a partner in public; one in five Jews face discrimination or harassment; and women in the EU regularly experience harassment at work. EU Member States and EU institutions recognise that barriers to full participation exist. Some are adopting measures to tackle the issue, also drawing on EU funds to address discrimination and unequal treatment.

In the fields of **racism, xenophobia and related intolerance** it was observed that the impact of the economic crisis, high unemployment rates, fears relating to the arrival of

migrants and a gradual loss of trust in democratic processes fuel racism, xenophobia and related intolerance in the European Union. Some political rhetoric at local, national and European levels exacerbates an aggressive tone, not least because the media pick up on these messages, which then echo across social media. The EU institutions and Member States must therefore remain vigilant and reinvigorate their efforts to counter the expression of racism, xenophobia and related intolerance in all their forms.

Major European Union institutions and the Council of Europe renewed in 2013 their political resolve and launched initiatives to fight the exclusion of and discrimination against Roma, the EU's largest ethnic minority. EU Member States have pledged to improve the situation of Roma in education, employment, health and housing, developing concrete national strategies on **Roma integration**. There is, however, evidence of ongoing fundamental rights violations, while for many Roma social exclusion and extreme deprivation remain a daily reality. To accelerate progress, the Council of the European Union issued in December 2013 a 'Recommendation on effective Roma integration measures to Member States', which highlights the need for effective monitoring of the implementation of national integration strategies.

The need to improve the efficiency and transparency of national justice systems and enhance the implementation of existing fundamental rights instruments, the search for an effective rule of law mechanism, and further budget cuts extending beyond courts to non-judicial mechanisms – these were some of the main challenges in the area of **access to justice and judicial cooperation** in 2013. Positively, several EU Member States acted to modernise and further develop e-justice to tackle overly long proceedings. They also continued to reform non-judicial bodies with a human rights remit to strengthen their fundamental rights role. At the EU level, a specific tool – a 'Justice Scoreboard' – was introduced to boost the efficiency of national judicial systems, and the European Commission opened the debate on improvements in the area of justice needed in the next five years after the Stockholm Programme.

In the area of the **rights of crime victims**, in 2013, EU Member States worked to transpose the EU Victims' Directive, which was adopted in October 2012, into national law with a view to implementation by the 16 November 2015 deadline. Some Member States made considerable progress in strengthening procedural rights and support provisions for victims in line with the directive. The Czech Republic, for example, guaranteed many of the rights set out in the directive at the legal level, while France stands out as having established a comprehensive victim support service structure across the country. Other Member States, however, need to make a significant effort in the coming months if the targets outlined in the directive, including the provision of victim support services, are to be met on time. The Regulation on mutual recognition of protection measures taken in civil matters upon request of the person at risk, adopted on 12 June 2013, aims to ensure that protection measures in civil matters issued by one Member State will be easily recognised by and applied in other Member States. A number of Member States reformed laws and enhanced victims' rights.

Finally, 2013 saw important developments with regard to the **international obligations of the EU and its Member States**. The EU, underlining its desire to put Europe at the heart of the international human rights framework, pursued its accession in 2013 to such key instruments as the European Convention on Human Rights. At the same time, it encouraged its Member States as well as third countries to engage more with the international human rights machinery. EU Member States assumed a large number of

new Council of Europe and United Nations human rights commitments in 2013 through signatures, ratifications and accessions. Although reluctant to join certain conventions, such as those on access to official documents or on migrant work, a number of Member States took decisive action on more recent instruments, such as those related to violence against women or to the rights of the child. These new commitments offer testimony to the EU's and its Member States' determination to lead the field of fundamental rights from the front, while they also contribute to the ongoing evolution, and ever more tightly interwoven fabric, of international human rights protection.

Asylum, immigration and integration

Spotlight on the EU's challenges in managing sea borders

A boat carrying some 500 migrants capsized near the Italian island of Lampedusa on 3 October. The resulting deaths of 366 persons illustrated an alarming and unresolved gap in the EU's protection of individuals' core rights (see FRA Annual report 2013, [Section 2.1](#), on border control and visa policy).

Although the EU is taking action to combat smuggling and trafficking in human beings, both within the EU as well as to or from third countries, it has so far done little to offer alternative ways to seek safety for those who flee persecution or serious harm. Two comprehensive reports, the first published by FRA in March 2013¹ and the second by the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants in April 2013,² describe in detail the fundamental rights challenges linked to the management of sea borders. Both reports note this management's impact on the human rights of migrants and present several suggestions on how to improve the situation.

The Special Rapporteur calls for a human-rights-based approach to border management, whereby the rights of migrants should be the first consideration. Repressive measures alone have been shown to be counterproductive, driving migrants further underground and increasing the power of smuggling rings. As suggested in [Section 2.1](#) of the FRA Annual report 2013, another consequence is that flows simply move from one part of the EU external border to another.

Following the Lampedusa tragedy in October 2013, European leaders discussed what action to take. In a 10 October press release, the UNHCR called for 10 urgent measures to prevent further tragedies and improve burden sharing. They range from strengthening Mediterranean search and rescue capacity, through setting up a predictable mechanism for disembarkation of migrants in a safe place, to reinforcing protection systems in transit countries from where migrants embark. On 18 October,

Key developments in the area of asylum, immigration and integration

- In a Task Force Mediterranean communication, the European Commission proposes a set of actions to reduce the death toll in the Mediterranean sea following a tragic incident near Lampedusa.
- The conflict in Syria creates over 2.2 million refugees, mainly in the Middle East; two EU Member States establish ad hoc admission procedures for Syrians.
- The second phase of the harmonisation of EU asylum policies draws to a close in June 2013 with the publication of four revised instruments of EU law.
- The Court of Justice of the European Union (CJEU) issues seven preliminary rulings relating to asylum. In one of these, the court highlights the importance to be given to Article 24 (2) of the EU Charter on Fundamental Rights regarding the rights of the child and in particular to the best interests principle.
- The European Court of Human Rights clarifies that detention "to prevent an unauthorised entry" under Article 5 (1) f of the European Convention on Human Rights is not allowed where an asylum seeker has the right under EU law to enter and stay in a state pending examination of an asylum request.
- A code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex is adopted, which also covers forced return monitoring.
- Negotiations on the draft Seasonal Workers Directive come to an end, with the Council of the European Union and the European Parliament reaching political agreement on the text.
- The European Commission publishes a proposal to review the directive on the admission of students, which also covers au pairs.

Italy started operation *Mare Nostrum*, deploying military vessels to increase its search and rescue capacity in the central Mediterranean. According to the Italian Ministry of Interior, by the end of 2013 *Mare Nostrum* had assisted 4,323 persons in 34 search and rescue operations.

At the EU level, the Justice and Home Affairs Council asked the European Commission to convene a task force to identify the tools which the EU has at its disposal to prevent such tragedies and which could be used in a more effective way.³ The European Council gave it the job of identifying priority actions to be taken in the short term based on the principles of prevention, protection and solidarity.⁴ The European Parliament stressed that the Lampedusa tragedy should be a turning point for Europe.⁵

As requested, the European Commission established the Task Force Mediterranean with EU Member States and relevant agencies, including FRA. The task force presented its results on 4 December, suggesting 38 actions which either had already begun or could start in the short term. These include measures in five areas: cooperation with third countries; reinforced refugee protection; the fight against trafficking and smuggling; better border surveillance; and enhanced solidarity with Member States dealing with high migration pressure.⁶ The actions focus on combating international crime and preventing, in cooperation with third countries, migrants from embarking on perilous crossings. Little reference is made to enhancing rescue at sea (primarily in relation to building capacities in North Africa), although the task force includes actions to strengthen border surveillance. Operational cooperation with third countries must be in full compliance with fundamental rights. On 20 December, the European Council welcomed the task force's proposed actions and called for a full-fledged effort to implement them. It also asked the European Commission to report back to the Council on their implementation.⁷

A number of the task force's actions have the potential to reduce the risk of deaths at sea or otherwise protect migrants' fundamental rights, but the opportunity for a more wide-ranging policy change in external border management was missed. Legal avenues for refugees to reach safety remain very limited, thus keeping them dependent on smugglers in many cases. Similarly, the task force is very cautious in exploring joint asylum processing by EU Member States.

The discussion in the task force raised again the issue of intra-EU solidarity, with Member States at the external borders of the EU calling for more support from other Member States. Mediterranean EU Member States highlighted the particular challenges in dealing with persons who are often traumatised following a perilous sea crossing, stressing that their humanitarian needs differ from those of applicants for international protection arriving by air. According to Eurostat (migr_asyappctza data, extracted on 2 May 2014), 70 % of all asylum applications lodged in the EU in 2013 were registered in five EU Member States. In descending order of applications, Germany, France, Sweden, the United Kingdom and Italy received the lion's share of the total number of applications – an

argument used to counter the southern EU Member States' calls for more solidarity measures. The issue remained largely unresolved, possibly also because the situation in the Mediterranean would require geographically broader international solidarity.

A joint commitment by all Mediterranean states and with the support of other affected or interested countries, both within and without the EU, seems

necessary to address unsafe migration by sea and to reduce the number of tragedies like the one which occurred off Lampedusa in October 2013. With its humanitarian and fundamental rights tradition, the EU would be best placed to initiate a process aiming to achieve this.

FRA PUBLICATION

Fundamental rights at Europe's southern sea borders, March 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-eu-ropes-southern-sea-borders>

Spotlight on the CJEU providing authoritative interpretation of EU asylum law

In the field of asylum, EU law has been adopted after long and often difficult negotiations, resulting in compromise texts which are difficult to apply, leaving the task of clarifying these provisions to the courts and practitioners. Furthermore, the law's relationship to fundamental rights enshrined in the Charter may be unclear. Despite all harmonisation efforts to date, there are major differences between how Member States adjudicate asylum claims.

The second phase of harmonisation of the EU asylum *acquis* was completed in June 2013. Although they keep the main building blocks of the *acquis* unchanged, the revisions are important from a fundamental rights point of view. The most important changes include the regulation at EU level of the detention of asylum seekers; access by the police and Europol to the Eurodac database containing fingerprints of all international protection applicants; and the strengthening of safeguards for vulnerable persons requesting asylum. In addition, the revised Dublin Regulation introduces an early warning mechanism to prevent the deterioration or collapse of asylum systems, with EASO playing a key role. The agreed legal texts are complex and often difficult to understand, even for specialists. [Table 1](#) lists the three most important changes relating to fundamental rights for each of the four revised instruments.

Table 1: EU asylum instruments revised in 2013

Revised instrument	Original instrument	Three main changes relating to fundamental rights	Geographical applicability
Dublin Regulation (EU) No. 604/2013 (recast)	Dublin Regulation (EC) No. 343/2003	<ul style="list-style-type: none"> Prohibits transfer of asylum seekers to Member States whose asylum system are facing systemic deficiencies; offers children stronger safeguards; requires personal interview before transfer decisions taken 	All EU Member States and Schengen Associated Countries (SAC)
Eurodac Regulation (EU) No. 603/2013 (recast)	Eurodac Regulation (EC) No. 2725/2000	<ul style="list-style-type: none"> Gives police and Europol access to Eurodac as of 2015 to prevent, detect or investigate serious crimes; strengthens language on the duty to inform data subjects of the purpose of personal data processing; European Commission's Eurodac evaluation must also address whether law enforcement's Eurodac access has led to indirect discrimination against applicants for international protection 	All EU Member States except Ireland, which is not bound by the recast version; all SAC, but further negotiations required with them regarding police access to Eurodac
Reception Conditions Directive 2013/33/EU (recast)	Reception Conditions Directive 2003/9/EC	<ul style="list-style-type: none"> Regulates detention of asylum seekers, introducing safeguards, but allowing detention of children under certain circumstances; requires that asylum seekers be given effective access to the labour market no later than nine months from the date of their application; introduces new safeguards for vulnerable applicants, including a duty to put in place a system to identify vulnerable persons 	All EU Member States, except Denmark. Ireland and the United Kingdom are not bound by the recast version

Revised instrument	Original instrument	Three main changes relating to fundamental rights	Geographical applicability
Asylum Procedures Directive 2013/32/EU (recast)	Asylum Procedures Directive 2005/85/EC	<ul style="list-style-type: none"> To enhance the quality of first-instance asylum procedures, makes new provisions on staff training, gender-sensitive procedures, personal interview and special procedural guarantees for applicants with specific needs; limits application of accelerated asylum procedures; strengthens the right to an effective remedy against a negative asylum decision, requiring that removal be suspended automatically or, in limited exceptions, upon request 	All EU Member States, except Denmark. Ireland and the United Kingdom are not bound by the recast version

Note: Schengen Associated Countries (SAC) are Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland.

Source: FRA, 2014

While harmonisation is progressing, overcoming the large differences in practice appears more difficult. Many EU Member States continued to implement training, quality initiatives and other measures, with the support of EASO, the UNHCR and other actors, to enhance the quality of asylum decisions and to bring Member State practices closer together.⁸ Nevertheless, the chances of obtaining asylum still vary considerably depending on the Member State in which an application is submitted.

FRA PUBLICATION

Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, June 2013, available in English, French, German and Italian at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration>

National courts and the CJEU continued to play an important role in clarifying and interpreting EU law. National courts in 2013 submitted eight requests to the CJEU for preliminary rulings relating to the asylum *acquis*.⁹

At the same time, in 2013, the CJEU issued seven judgments, providing guidance on the application of the Dublin Regulation (four), the Qualification Directive (one), the Asylum Procedures

Directive (one) and the possibility of prolonging pre-removal detention under the Return Directive in case a person in return procedures seeks asylum (one).

Outlook

The risk that migrants including children may die in their quest for a better life in the EU has yet to be allayed. The prevention of such tragedies in future is an absolute priority. The Task Force Mediterranean has prepared actions to guarantee rescue obligations as part of surveillance operations; 2014 will show how far they are successful or if more comprehensive steps need to be taken. If more far-reaching decisions are needed, the year will also make clear whether or not there is a political will to take them, such as opening up legal channels for protected entries.

Changes to most pieces of EU legislation in this field are to be finalised. This is only a first step to introducing changes on the ground. The same is true of fundamental rights safeguards, which have often been adopted after difficult negotiations. In its submission on the future of Home Affairs policies, FRA highlights the need to focus on ensuring that legislation is effective and functions well. EU and Council of Europe standards on fundamental and human rights, which are woven into the fabric of EU law, need to be applied in practice. Border guards, consular officials, immigration officers and asylum

officers, as well as other persons taking decisions affecting individuals on a daily basis, need simple and practical tools to help them in their roles.

In the year to come, the different EU bodies and agencies will be called on to contribute to the realisation of EU laws according to their mandate and capacity. It is essential that all those concerned give fundamental rights safeguards a central role: the European Commission when it supervises and assists Member States with the transposition and implementation of EU law; the Council of the European Union when it discusses, for example, the followup actions taken by the Task Force Mediterranean; and the European Parliament when exercising its mandate. Similarly, EU agencies, including Frontex and EASO in particular, will be requested to embed fundamental rights ever more deeply into their daily work with Member States. FRA's expertise will continue to be required. The concerted support of all relevant actors is needed to bridge the yawning gap between law and practice. This must be the focus of work in 2014.

Border control and visa policy

Spotlight on the rise of the number of arrivals in southern Europe

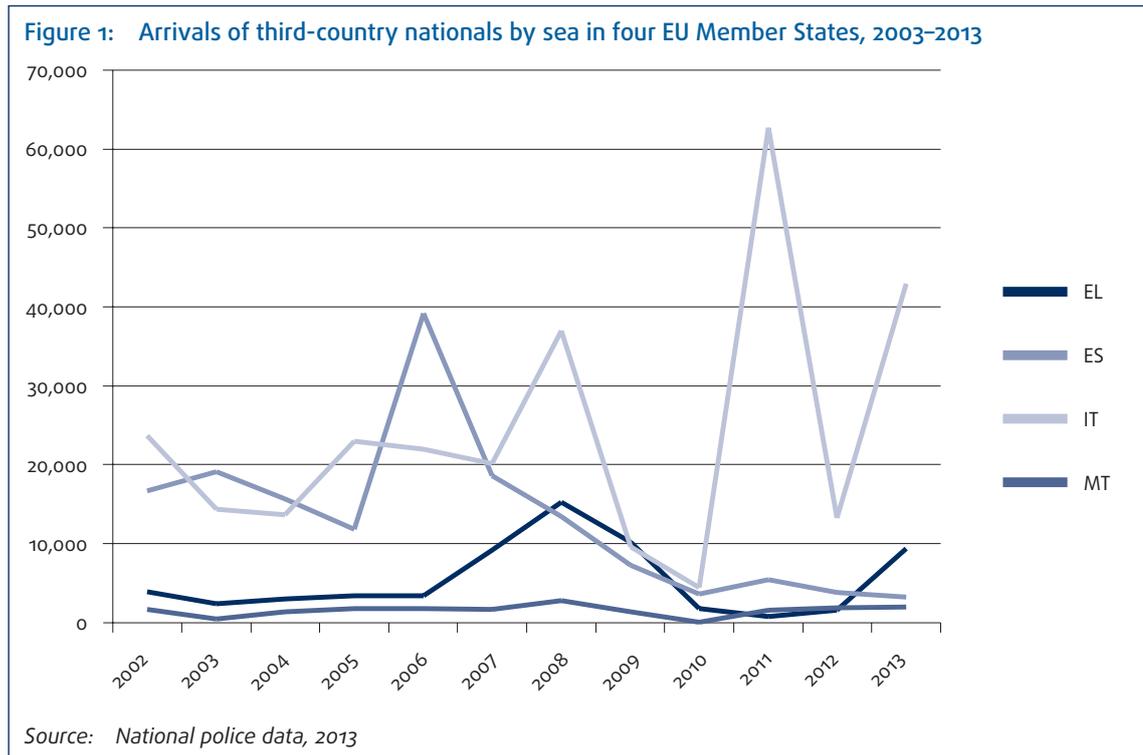
In 2013, an increasing number of persons undertook a perilous journey by sea, seeking safety from persecution and violence or poverty, or to join their families in Europe. As [Figure 1](#) shows, the total number of third-country nationals arriving on Europe's shores increased substantially in 2013, reaching some 57,000 persons. Increases were particularly visible in **Greece** and **Italy**. Arrivals by sea in the eastern and central Mediterranean increasingly include Syrians fleeing domestic conflict. In **Italy** in 2013, the number of arrivals by sea was the second-highest in the last 10 years, after the 2011 events in Tunisia and the civil war in Libya persuaded over 60,000 persons to make the journey. In 2013, 43,000 persons arrived at Italian coasts. The authorities continued to collaborate with international organisations and NGOs which were part of the Praesidium project, a promising practice identified by the FRA report on Europe's sea borders.

As indicated in last year's Annual report, in **Greece**, increased arrivals by sea mirror a substantial reduction of irregular crossings at the **Greek** land border in the Evros region, after the deployment of some 1,800 additional police officers at the border and the December 2012 construction of a 12-kilometre-long fence along the land border with Turkey. Amnesty International and ProAsyl reported collective expulsions of refugees and migrants in the Aegean Sea.¹⁰ Many of those who cross come from refugee-producing countries, such as Eritrea, Somalia and Syria.¹¹

Irregular land crossings shifted from **Greece** to **Bulgaria**.¹² In addition, in 2013 the number of irregular migrants increased substantially, including in **Hungary** (25,000 persons).

Key developments in the area of border control and visa policy

- The EU adopts a regulation on the European border surveillance system, Eurosur, set up to fight irregular immigration, prevent cross-border crime and contribute to the protection of migrants' lives at sea.
- The European Commission tables the smart border package, which suggests the fingerprinting of all short-term visitors to the EU (entry/exit system) and the creation of a programme to facilitate border checks for frequent travellers (Registered Travellers Programme).
- SIS II, an upgraded version of the Schengen Information System which stores biometric data, becomes operational after years of delay.
- The gradual regional roll-out of the Visa Information System (VIS) continues.
- The Schengen rules are amended, introducing a new evaluation and monitoring system, revising rules for the reintroduction of intra-Schengen border controls and strengthening fundamental rights.
- Frontex's Fundamental Rights Officer and Consultative Forum are operational and advise Frontex on fundamental rights issues.
- The European Commission presents a proposal for a regulation establishing rules for Frontex-coordinated sea operations.



Bulgaria followed Greece's example by deploying an additional 1,500 police officers on the border and debated the construction of a 30-kilometre-long border fence,¹³ covering some 12 % of its land border with Turkey. As a result of the actions taken, in December 2013 the number of irregular arrivals fell dramatically. Given that a significant number of persons crossing the Turkish–Bulgarian land border were Syrians, the question arises whether people who could be in need of international protection are at risk of being denied entry.

In 2013, in line with the five-year trend, **Spain** saw another decrease in sea arrivals, while the borders between Spain and Morocco at the cities of Ceuta and Melilla – the only land borders between Europe and Africa – experienced a considerable increase in pressure by both land and sea. As a result, Spanish authorities introduced additional measures to stop entries over the fences by adding a razor-wire barrier to the Melilla fence and reinforcing surveillance.

According to information provided to FRA by the Spanish NGO CEAR (*Comisión Española de Ayuda al Refugiado*), those who manage to reach Ceuta and Melilla include persons from Syria, Somalia or Mali who may be in need of international protection. Only very few applied for international protection, however, and, of these, citizens of Syria, Côte d'Ivoire, Cameroon and Mali are said to have withdrawn their applications.¹⁴ Institutions such as the Ombudsman and the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance recommended a policy review to ensure access to asylum and fair and efficient asylum procedures in the enclaves.¹⁵

Border surveillance policies must be implemented with full respect for fundamental rights, including the principle of *non-refoulement* and the prohibition of collective expulsion set forth in Articles 18 and 19 of the Charter of Fundamental Rights. In 2013, the EU strengthened fundamental rights safeguards by introducing a new Article 3a into the Schengen Borders Code. It obliges Member States to apply the code in full compliance with the EU Charter of Fundamental Rights and with "obligations related to access to

FRA PUBLICATION

Fundamental rights at Europe's southern sea borders – Summary, August 2013, available in English, French, German, Greek, Italian and Spanish at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>

international protection". This creates an enhanced opportunity for the EU to monitor and evaluate, through the new Schengen governance system, whether such fundamental rights safeguards are put into practice. It should help to ensure that no EU funds are allocated to policies which undermine such standards. The construction of fences, as undertaken or planned at sections of land borders in Greece, Bulgaria and Spain, limits the ability of persons in need of international protection to seek safety.

Many undocumented asylum seekers who would try to use official border-crossing points would be intercepted by third-country authorities before reaching the external EU border.

Spotlight on large-scale IT systems in the areas of borders and visas

Important steps were taken in 2013 towards the increased use of modern technologies in the field of asylum (for more information on Eurodac, see FRA Annual report 2013, [Chapter 1](#)), visa and border management, making it possible to collect and store information not only on third-country nationals but also on EU citizens.

The new version of the Schengen Information System, SIS II, which contains information on entry bans, became operational on 9 April. The application of the Visa Information System (VIS), storing personal data and biometric identifiers (fingerprints) of visa applicants, was extended to more than 70 states in Africa, Latin America and Asia. It also includes information on the invitees (sponsors of the visa applicant, often EU citizens) but not their biometric information. The worldwide VIS roll-out will continue in 2014.

At the end of 2013, three existing IT systems were operational.

- SIS II holds data on persons and objects (such as banknotes, cars, vans, firearms and identity documents) wanted or missing in the Schengen area, as well as on persons to be denied entry into Schengen.
- VIS collects data on third-country nationals applying for short-term visas.
- Eurodac primarily tracks persons lodging asylum requests.

Fingerprints can be stored in all three databases. Through the Automated Fingerprint Identification System (AFIS),¹⁶ fingerprints can later be compared with those stored in VIS and Eurodac. The EU Member States will also use SIS II in the same way, once this is possible technically.¹⁷

In addition, the creation of two further IT systems was proposed in 2013 as part of a package on 'smart borders'. These are:

- an entry/exit system to record entry and exit data of each third-country national at the external border and to record who are entitled to stay in the EU for a period not exceeding three months (short stay) regardless of whether they are exempted from a visa or not;
- a registered travellers programme to allow pre-vetted third-country nationals who are at least 12 years old and travel frequently to pass through a simplified border check with the use of a token.

In spite of the speed of technological and policy developments, risks and benefits for fundamental rights that modern technologies create are not fully known, particularly in the context of VIS and SIS II. FRA recently reported on the difficulties EU citizens face when accessing remedies for data protection violations. One reason is that only a few civil society organisations are available to support victims of data protection violations in complaints procedures.¹⁸ Because most of the data subjects referred to in the [FRA Annual report 2013, Chapter 2](#), are third-country nationals, they can be expected to have even less access to support organisations.

New technologies may also bring with them opportunities for improved fundamental rights protection. Using biometrics minimises mistakes in identification, which may be an advantage for the person concerned. The risk of being mistakenly identified as a wanted criminal should be close to non-existent. Perhaps there are possibilities to optimise SIS II for identification of missing children, for instance.¹⁹ These are topics which are as yet largely unexplored and affect fundamental rights.

Table 2: Current and planned large EU IT databases including biometric data

	SIS II	VIS	Eurodac	Entry/exit system	Registered Travellers Programme (RTP)
Persons included	Third-country nationals to be refused entry; missing children; witnesses and persons required to appear before a judge (Convention implementing the Schengen Agreement, Articles 96–98)	Third-country nationals who apply for a short-stay visa, valid up to three months (VIS Regulation, Article 9; Visa Code, Article 13)	Asylum seekers and apprehended irregular migrants and refugees (Eurodac Regulation, Articles 9 and 14)	Third-country nationals who stay a maximum of three months, visa free or as visa holders (Entry-exit proposal, Articles 11 and 12)	Frequent travellers who benefit from simplified border checks (RTP proposal, Article 13)
Biometric identifier	Fingerprints (SIS II Regulation, Articles 20 and 22)	10 fingerprints if the applicant is at least 12 years old (VIS Regulation, Articles 5 and 9; Visa Code, Article 13)	10 fingerprints of persons who are at least 14 years old (Eurodac Regulation, Articles 9 and 14)	10 fingerprints of third-country nationals who are at least 12 years old (entry/exit proposal, Article 12)	Four fingerprints of persons who are at least 12 years old (RTP proposal, Articles 5 and 8)
Authorities having access	Law enforcement, judicial authorities and authorities responsible for border controls, customs checks and visas (SIS II Regulation, Article 27)	Visa authorities, authorities responsible for border controls and immigration law enforcement, and authorities responsible for investigating serious criminal offences (VIS Regulation, Articles 3, 6 and 15–22)	Asylum authorities, law enforcement authorities after 2015 (Eurodac Regulation, Articles 5 and 46)	Border, visa and immigration authorities (Entry-exit proposal, Article 7). Law enforcement authorities (following an evaluation two years after entry into force, Entry-exit proposal, Article 46)	Visa and border authorities of any Member State (RTP proposal, Articles 3(8) and 23)
Data retention	Depends on the type of alert, maximum three years and possibility to prolong (SIS II Regulation, Article 29)	Maximum five years (VIS Regulation, Article 23)	Asylum seekers maximum 10 years; irregular immigrants maximum 18 months (Eurodac, Articles 12 and 16)	181 days for exiting persons and five years for over-stayers (Entry-exit proposal, Article 20)	Maximum five years (RTP proposal, Article 34)

Source: FRA, 2014

Outlook

The purpose of Eurosur, the European border surveillance system, includes protecting and saving the lives of migrants. The implementation of the Eurosur Regulation, begun in December 2013, will show whether it will serve only to control immigration or operational, technical and financial aspects will be put in place so that it can live up to its life-saving commitments. These would include concrete guidance comprised in the Eurosur handbook, to be adopted by the European Commission. Statistics on persons rescued at sea will help monitor Eurosur's lifesaving commitments.

An additional challenge for the upcoming years is developing ways for assessing how the use of modern technologies in border management affects fundamental rights. Victims of data protection violations generally face difficulties in accessing remedies, as the FRA report on Access to data protection remedies in EU Member States referred to in this chapter shows. Because thirdcountry nationals have even less access to legal assistance in complaint processes than EU citizens, they are in a particularly vulnerable situation. Provided they can raise the necessary resources, civil society organisations could be expected to focus increasingly on the implementation of fundamental rights safeguards in VIS and SIS II. They might also be expected to act as intermediaries so that victims of fundamental rights violations can make effective use of complaint mechanisms.

Discussions on the smart border proposals will continue, most likely accompanied by calls for an adequate assessment of their impact on fundamental rights in terms of opportunities and risks. Adequate safeguards to ensure fundamental rights are needed, since all thirdcountry nationals coming for a shortstay visit will be included in the EU's largescale databases. Through 'privacy by design', improved technologies may address some concerns. To reduce the risk of wrongly labelling somebody in the entry/exit system as an overstayer, it will be increasingly important that exit registration can function not only at air borders but also at land and sea borders. Safeguards should also ensure that, if the thirdcountry national has legal permission to stay, the system is updated.

FRA PUBLICATION

EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges, August 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges>

EU Member States will increasingly have to consider fundamental rights implications when implementing visa policies. For example, applicants may more and more demand better explanations of why their visas have been refused, so that they can exercise their right to appeal.

Information society, respect for private life and data protection

Spotlight on the mass surveillance that sparked global concern

Beginning in June 2013, United States National Security Agency (NSA) contractor Edward Snowden leaked documents to several media outlets, revealing operational details of global surveillance programmes carried out by the NSA and by the United Kingdom's Government Communications Headquarters (GCHQ). Of particular interest in the EU, the global programmes targets included EU institutions and Member States' embassies.²⁰

Just weeks before these revelations sent shockwaves across the EU and the globe, the United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, noting this gap between rapidly evolving technologies and current laws safeguarding the right to privacy, pointed out specific shortcomings, such as a lack of judicial oversight of surveillance measures (see [FRA Annual report 2013, Chapter 10](#)).²¹ The UN General Assembly, echoing the calls of the UN Special Rapporteur, asked member states to review their legislation on such surveillance to ensure that it was aligned with their international human rights obligations. It adopted a resolution on the right to privacy in the digital age in December 2013.²²

As media published the first revelations, the Council of Europe Committee of Ministers adopted a Declaration on Risks to Fundamental Rights stemming from Digital Tracking and other Surveillance Technologies. The declaration said: "legislation allowing broad surveillance of citizens can be found contrary to the right to respect of private life. These capabilities and practices can have a chilling effect on citizen participation in social, cultural and political life and, in the longer term, could have damaging effects on democracy."²³ On 24 October 2013, the Council of Europe Commissioner for Human Rights published a human rights comment²⁴ highlighting the threats to human rights and the right to privacy when secret surveillance spreads. In addition, ministers responsible for media and information society adopted a political declaration in November 2013, underlining that "any [...] surveillance for the purpose of the protection of national security must be done in compliance with existing human rights and rule of law requirements".²⁵

[Table 3](#) details the most publicised surveillance programmes, but subsequent revelations made clear that these represent just the 'tip of the iceberg'.²⁶

Key developments in the area of information society, respect for private life and data protection

- Revelations of mass surveillance reverberate across the areas of information society, privacy and data protection. These revelations cause civil society organisations to protest and call for better protection; they also incite EU and EU Member State policy makers and legislators to adopt more robust measures, tighten legislative protection and propose greater data protection safeguards.
- As a result of the revelations, the UN General Assembly adopts an unprecedented text on the protection of privacy.
- The revelations – which are made while the EU is in the midst of its biggest data protection legislation reform in 20 years – make clear that the fundamental rights protection in the digital world needs greater attention.
- The European Parliament adopts its report on the data protection reform package, but the reform is delayed in the Council of the European Union.

Table 3: Main surveillance programmes

Name of the programme	Description of alleged programme
PRISM	Provides the NSA with direct access to the central servers of nine leading United States internet companies, allowing them to collect customer material including search histories, the contents of emails, file transfers and live chats.
XKeyscore	Allows NSA analysts to search, without prior authorisation, through vast databases containing emails, online chats and the browsing histories of millions of internet users, as well as their metadata.
Upstream	Collection programmes operated by the NSA, consisting of warrantless wiretapping of cable-bound internet traffic.
Bullrun	Decryption programme run by the NSA in an effort to break through widely used encryption technologies, allowing the NSA to circumvent encryption used by millions of people in their online transactions and emails.
MUSCULAR	Joint programme operated by the NSA and GCHQ to intercept, from private links, data traffic flowing between major platforms such as Yahoo, Google, Microsoft Hotmail and Windows Live Messenger.
Tempora	Upstream surveillance activity allowing GCHQ to access large fibre optic cables that carry huge amounts of internet users' private communications and then share them with the NSA.
Edgehill	Decryption programme, operated by GCHQ, intended to decode encrypted traffic used by companies to provide remote access to their systems.

Sources: Moraes, C. (2013), *Working Document 1 on the US and EU surveillance programmes and their impact on EU citizens' fundamental rights*, PE524.799v01-00, Brussels, 11 December 2013; Bowden, C. (2013), *The US surveillance programmes and their impact on EU citizens' fundamental rights, study for the European Parliament*, PE 474.405, Brussels, September 2013

The European Parliament, European Commission and Council of the European Union reacted promptly to the Snowden revelations, taking a number of steps that expressed concern about the mass surveillance programme, sought clarification and worked to rebuild trust, for example, in data flows.

Table 4: Key EU documents adopted in the aftermath of the mass-surveillance revelations

Body	Title	Reference
European Commission	10 June 2013 – Vice-President Viviane Reding requests explanations of and clarifications on the PRISM programme	
European Commission	19 June 2013 – Vice-President Viviane Reding and Commissioner Cecilia Malmström send a letter to US authorities expressing their concerns about the consequences of US surveillance programmes for the fundamental rights protection of Europeans	
European Parliament	Resolution of 4 July 2013 on the US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens' privacy	P7_TA(2013)0322
European Parliament	Resolution of 23 October 2013 on the suspension of the TFTP agreement as a result of US NSA surveillance	P7_TA(2013)0449
Council of the European Union	<i>Report of 27 November 2013 on the findings by the EU Co-chairs of the ad hoc EU-US Working Group on Data Protection</i>	16987/13
European Commission	<i>Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Rebuilding trust in EU-US data flows</i>	COM(2013) 846 final of 27 November 2013

Body	Title	Reference
European Commission	<i>Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Safe Harbour from the perspective of EU citizens and companies established in the EU</i>	COM(2013) 847 final of 27 November 2013
European Commission	<i>Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the joint report from the Commission and the US Treasury Department regarding the value of TFTP provided data</i>	COM(2013) 843 final of 27 November 2013
European Parliament	<i>Draft report of 8 January 2014 on the US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens' fundamental rights and on transatlantic cooperation in justice and home affairs</i>	PE526.085v02-00

Source: FRA, 2013

Spotlight on the fight against cybercrime

The EU adopted a number of policy initiatives in 2013 aimed at strengthening the fight against cybercrime. In a majority of cases, criminal activities conducted online result in infringements of human rights and fundamental freedoms. The EU cybersecurity strategy, adopted on 7 February 2013, sets out as one of its main principles the protection of fundamental rights, freedom of expression, personal data and privacy, and it expresses the view that 'individuals' rights cannot be secured without safe networks and systems'. At the same time, the strategy states that 'cybersecurity can only be sound and effective if it is based on fundamental rights and freedoms as enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the EU core values'.

Some clear examples of violations of human rights and fundamental freedoms by criminal activities carried out online are the production and dissemination of child sexual abuse content, which is a gross violation of the children's rights, and also intrusions into IT systems, which in most cases has a direct impact on users' privacy and/or result in data breaches.

To step up the fight against cybercrime, with the objective of better protecting citizens' fundamental rights, the EU legislature adopted, on 12 August 2013, a directive on attacks against information systems. This directive complements the already adopted Directive 2011/93/EU of 13 December 2011, which introduced common measures against the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography.

Furthermore, the European Cybercrime Centre (EC3) was created in January 2013 within Europol, becoming the European focal point in the fight against cybercrime, with the main task of assisting in and coordinating cross-border cybercrime investigations in the following three priority areas: intrusion, child sexual abuse online and payment card fraud.

The findings of three wide-scale FRA surveys on lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) people, violence against women and antisemitism reveal that online manifestations of hate crime are an increasingly serious problem, as the internet can be used as a platform for hate and harassment. The anonymity the internet affords may lead some users to publish offensive material online.

FRA PUBLICATION

Jewish people's experience of discrimination and hate crime in European Union Member States, November 2013, available in Dutch, English, French, German, Hebrew, Hungarian, Italian, Latvian and Swedish at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/jewish-peoples-experience-discrimination-and-hate-crime-european-union-member>

FRA ACTIVITY

Tackling cyberhate

The FRA organised its annual fundamental rights conference for 2013 on the subject of hate crime, including a workshop dedicated to cyberhate. The conference workshop, held in Vilnius on 12–13 November 2013, discussed problems related to the rise of cyberhate, the challenges in combating it, good practices and possible solutions. Key points raised include the need to strengthen education, training and cyberliteracy for all actors, including law enforcement, users, companies and governments, as well as enhancing transparency and reporting in order to raise awareness. This could be achieved by reducing the anonymity of users while ensuring data protection. As online hate speech is a global problem, a common approach is needed. The differences in legislation and the criminal codes' definitions should be harmonised, so that victims are all treated on equal terms. Minimum standards on what is absolutely not allowed should also be set. Other suggestions concerned the development of mechanisms to report unwanted content that go beyond the legal prosecution of hate speech. To raise young people's awareness and respond to the challenge of impunity, participants strongly suggested establishing cyber-actors in law enforcement within private services and content and platform providers, such as an ombudsman for Facebook. Good practices reported include child helplines in the **United Kingdom**, dedicated police officers for cyberhate in **Finland**, awareness-raising campaigns in **Denmark** and a **Belgian** Federal Police unit working in schools and engaging with potential victims.

The findings of the FRA EU LGBT survey²⁷ showed that, in the 12 months prior to the survey, one in five (19 %) of all respondents were victims of harassment, which they thought happened in part or completely because they were perceived to be LGBT.²⁸ Almost one in 10 (9 %) of the most recent incidents of hate-motivated harassment and 6 % of the most serious experiences of discrimination happened online.²⁹

Data from the FRA survey on gender-based violence against women³⁰ show that one in 10 (11 %) women in the EU has been a victim of cyberharassment at least once since the age of 15, and 5 % were victims of cyberharassment in the 12 months before the survey. The risk of women aged 18–29 becoming the target of threatening or offensive advances on the internet is twice as high as it is for women aged 40–49 and more than three times higher than it is for women aged 50–59. Based on the FRA survey, 5 % of women in the EU have experienced one or more forms of cyberstalking³¹ since the age of 15, and 2 % did so in the 12 months preceding the survey. Taking the victim's age into consideration, the 12-month rates vary from 4 % among 18–29 year olds to 0.3 % among women aged 60 and over.

The FRA survey on discrimination and hate crimes against Jews³² indicates, similarly, that victims see online antisemitism as a serious problem. Three quarters of all respondents (75 %) view it as either 'a very big' or a 'fairly big problem', and almost as many (73 %) believe it has increased over the past five years. Overall, 10 % of respondents have experienced offensive or threatening antisemitic comments made about them on the internet.

Outlook

The mass surveillance scandal that affected users' confidence in the internet and violated their privacy will influence policy development in 2014. How users' trust in information technologies and communications will be restored will dominate the debates linked to the information society, privacy and data protection. The Snowden revelations will necessarily result in calls for enhanced fundamental rights compliance in any discussions linked to internet governance. Followup initiatives, launched in 2013, will necessitate increased involvement of policy makers and the private sector, with private sector actors needing to engage more in fundamental rights enforcement.

At EU level, the data protection reform package will remain high on the EU legislature's agenda. The Council of the European Union and the postelection European Parliament will need to enter negotiations quickly to make it possible to adopt the reform by the end of 2014. CJEU judgments will also continue to provide guidance on how to amend legislation; those issued on the Data Retention Directive directly affected data protection safeguards and also clarified the independence required of data protection authorities.

The rights of the child and the protection of children

Spotlight on domestic violence and sexual abuse

The EU has taken a step towards better protection of domestic violence victims, including children, by guaranteeing that from January 2015 restraining measures against perpetrators are effective across the EU and not just in the Member State in which they are issued. This new order³³ will complement the 'European protection order', adopted in December 2011, extending its application from criminal to civil matters (see FRA Annual report 2013, [Chapter 9](#)).

A wider ratification of the Council of Europe Convention on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse, known as the Lanzarote Convention,³⁴ represents another accomplishment. So far, 18 EU Member States have ratified it: **Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Denmark, Finland, France, Greece, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Romania and Spain** before 2013, as well as **Italy, Lithuania, Slovenia and Sweden** during the year.

The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, known as the Istanbul Convention,³⁵ has not yet reached the minimum number of ratifications to enter into force. Only three EU Member States have ratified the convention, **Austria, Italy and Portugal**, all during 2013.

The FRA survey, which is based on interviews with 42,000 women across the EU, also highlights children's direct exposure to domestic violence and their risk of victimisation later in life. In connection with this, 41 % of violent incidences against mothers are witnessed by at least one child. Moreover, 7 % of women who had a current or previous partnership and had experienced violence in their partnership reported threats by a partner that they would take the children away. In 3 % of the cases, the partner threatened to hurt the children, and 3 % of the women state that the partner actually did so.

Women's perception of whether violence against women is common in their country is closely

Key developments in the area of children's rights

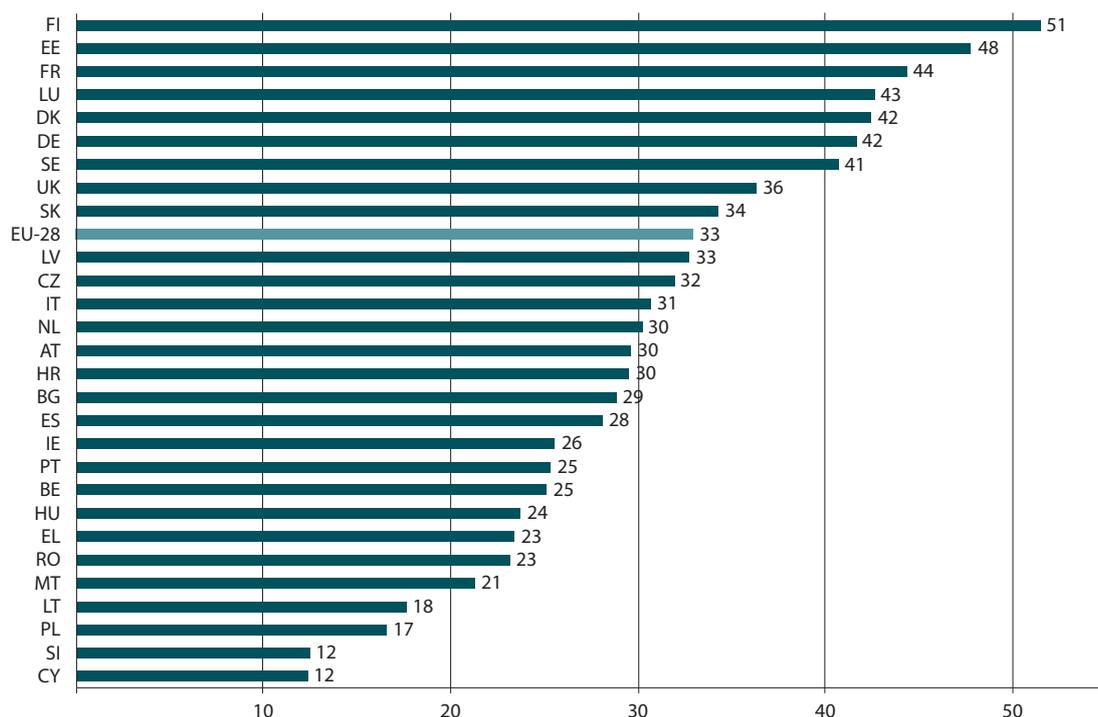
- The European Commission adopts a recommendation providing EU Member States with a common framework to act against child poverty.
- The deadlines for transposing the Human Trafficking Directive and the Directive on sexual abuse, sexual exploitation and child pornography are reached in 2013. During 2012 and 2013, a majority of EU Member States reform civil and criminal law, thereby affecting the way children access justice.
- The EU continues to adopt measures against violence against women and girls, such as the Regulation on mutual recognition of protection measures and the Communication on the elimination of female genital mutilation.
- Justice systems in EU Member States are not properly responding to the specific needs and rights of children in criminal and civil proceedings.

FRA ACTIVITY

Asking women about their experiences of violence during childhood

Women in all EU Member States were asked about their experiences of violence during childhood in a FRA survey. The results show that 27 % of women have experienced some form of physical abuse in childhood at the hands of an adult, and just over one in 10 women (12 %) has experienced some form of sexual abuse by an adult before she was 15 years old. This corresponds to 21 million women in the European Union.

Figure 2: Childhood experience of any physical or sexual violence before the age of 15 (%)



Source: FRA (2012), Gender-based violence against women survey data set

connected to their personal experiences of domestic or non-partner violence, their awareness of other women who are victims of violence, and their awareness of campaigns addressing violence against women. The interplay between these factors needs to be taken into account when interpreting data from the different EU Member States.

December 2013 was the deadline for EU Member States to transpose the Directive on sexual abuse and exploitation and child pornography into national law.³⁶ Thus, 2013 continued to witness criminal law reforms in the area of sexual abuse, domestic violence, child pornography and sex tourism in Member States such as **Austria, Germany, Hungary, Italy, Latvia** and the **Netherlands**. Other Member States, such as **Lithuania, Poland** and **Spain**, are still discussing draft proposals.

Spotlight on bullying

Cyberbullying is another common threat to children’s well-being, with severe effects that can lead to self-harm. Cyberbullying is understood as a form of bullying that takes place using electronic technology. Examples of cyberbullying include mean text messages or emails, rumours sent by email or posted on social networking sites, and embarrassing pictures, videos, websites or fake profiles. During 2013, a few cases of suicide appeared in the media in several EU Member States, such as in **Italy**, where in May 2013 a 14-year-old girl from Novara committed suicide after some offensive videos were posted online. Bullying is not limited to the internet, being widespread also in schools. To raise awareness of the very serious effects of this phenomenon, members of the European Parliament called for the establishment of a European Day against Bullying and School Violence in January 2013.³⁷

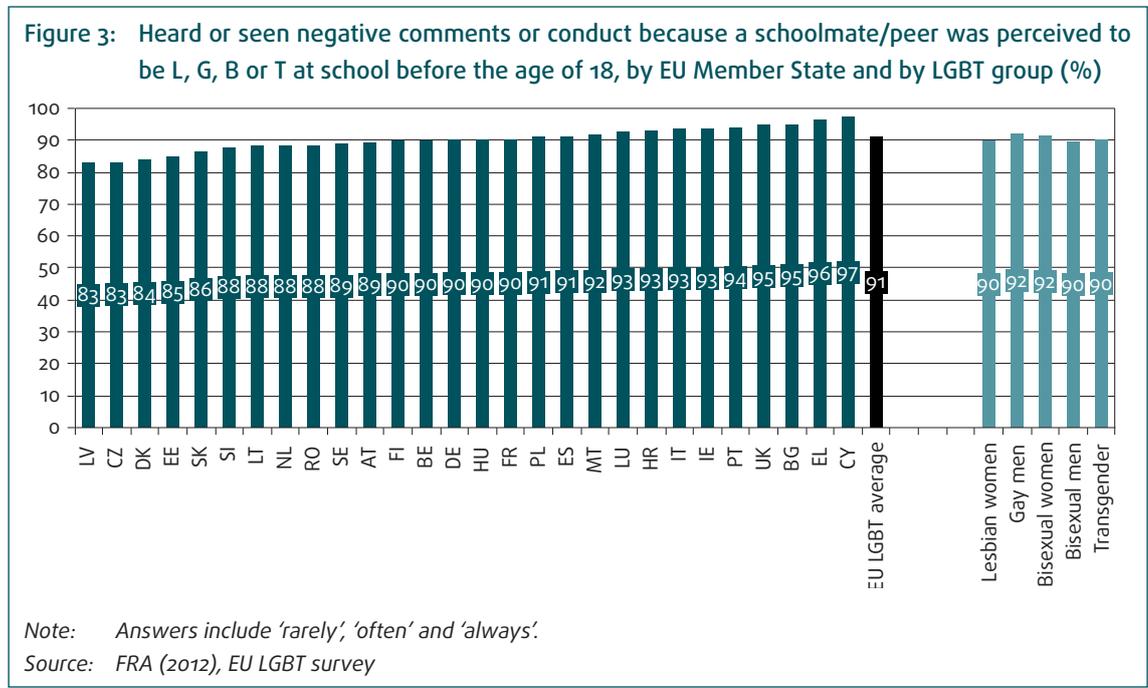
FRA conducted the first ever online EU-wide survey to establish an accurate picture of the lives of lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) people and their experiences

with regard to fundamental rights.³⁸ A total of 93,079 LGBT persons took part in the survey. Asked about their experiences during childhood, more than eight in 10 respondents in each LGBT subgroup and in each EU Member State have witnessed negative comments or conduct during their schooling because a schoolmate was perceived to be LGBT; in other words, in all EU Member States more than 80 % of LGBT people surveyed have heard or seen negative comments or conduct towards a peer perceived to be lesbian, gay, bisexual or transgender (Figure 3).

FRA PUBLICATION

Factsheet: LGBT persons' experiences of discrimination and hate crime in the EU and Croatia, May 2013, available in 21 EU languages at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/lgbt-persons-experiences-discrimination-and-hate-crime-eu-and-croatia>

Two thirds (68 %) of all respondents who answered the question say these comments or this conduct has occurred often or always during their schooling before the age of 18. The highest rates are in **Bulgaria, Cyprus, Greece, Ireland, Malta, Spain** and the **United Kingdom**.³⁹ Two thirds (67 %) of all respondents say they often or always hid or disguised the fact that they were LGBT during their schooling.



Outlook

Translating the European Commission's recommendation on child poverty into reality at national level will be a challenge, especially in EU Member States that are still struggling with the impact of the economic crisis. Member States will need to reassess their policies addressing child welfare in all its aspects – material deprivation and access to education, health and social services – to ensure that they are in the best interests of the child, in line with the United Nations Convention of the Rights of the Child and the EU Charter on Fundamental Rights. The economic upturn that may be reaching some Member States should allow policies that improve child welfare provisions, especially for those children in vulnerable situations, such as asylum seekers, irregular migrants and Roma.

EU Member States had to transpose two important directives into national law in 2013, one on trafficking, sexual abuse and exploitation and one on child pornography. These

directives improve the way that justice systems respond to child victims of or witnesses to crimes. The implementation of this new legal framework will require policy and skills training in 2014 and beyond.

The EU Victims' Directive, the eventual adoption of a directive dealing with the protection of children suspected or accused in criminal proceedings and a common framework for child protection will also spark developments at national level. EU Member States will be required to adapt their criminal law provisions and child protection systems while also ensuring that the Council of Europe Guidelines on childfriendly justice are fully taken into account. Several upcoming European Commission and FRA studies on children and justice will help identify challenges and promising practices and will further guide nationallevel improvements. Collecting data regarding children and justice, as well as in other child rights' fields, remains fundamental to effectively address violations of children's rights.

More EU Member States should ratify the third protocol to the Convention on the Rights of the Child, which entered into force in April 2014, to allow children to bring individual claims of human rights violations against their countries.

Equality and non-discrimination

Spotlight on discrimination hindering full participation in society

Discrimination often results in exclusion from active participation in many areas of life, erecting barriers that prevent many people from participating in society on an equal and non-discriminatory footing. This happens to ethnic, religious, national or sexual minorities or migrants, for instance, in the areas of healthcare, education, employment and housing, as FRA evidence consistently shows.⁴⁰

Examples include transgender persons in some EU Member States, who often have to meet a complex and lengthy set of legally prescribed criteria before gender markers in official documents can be changed, as FRA has documented.⁴¹ Such criteria include proof of a medical or psychological diagnosis of transsexual or gender dysphoria/transgenderism. Without such documentation, transgender persons may face difficulties when they want to participate in simple daily activities that require identity documents.

Other barriers to participation stem from stigmatisation and negative stereotyping, leading to fear of verbal or physical attack. Nearly half of all respondents in the EU LGBT survey considered offensive language about LGBT people by politicians to be fairly or very widespread in the country where they live.⁴² Similarly, FRA's survey of Jewish persons in the EU shows that, on average, more than half the respondents consider antisemitic comments made in the media and by politicians to be a problem in the country where they live.⁴³

The survey data also show that many people avoid certain events, places or locations in their local area or neighbourhood because they fear being harassed or attacked. Nearly half of Jewish respondents who have been a victim of an antisemitic incident in the past 12 months say they avoid certain places because they do not feel safe there as a Jew. Similarly, half the LGBT survey respondents said they avoid certain places or locations for fear of assault, threat or harassment because they are LGBT.

"It is important to recognise the legal capacity of persons with disabilities in public and political life. This means that the person's decision-making ability cannot be used to justify any exclusion of persons with disabilities from exercising their political rights."

CRPD Committee (2013), Draft General Comment on Article 12 of the Convention: Equal recognition before the law, 25 November 2013, paragraph 44, available at: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx

Key developments in the area of equality and non-discrimination

- The legislative package for the EU Structural Funds is adopted. It includes thematic ex ante conditionality on Roma inclusion and general ex ante conditionality on Member States' administrative capacity for the implementation and application of Union anti-discrimination law and policy.
- The new EU programme for Rights, Equality and Citizenship was adopted in December 2013 for the period 2014–2020. The programme will promote fundamental rights, combating all forms of discrimination and fighting racism. It will also continue to provide funding for Roma inclusion.
- Discussions on the proposed Horizontal Directive continue to stall.
- The European Accessibility Act, covering access to goods and services for persons with disabilities and elderly persons, is still under preparation.
- The European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE Committee) argues that the EU lacks a comprehensive policy to protect fully the fundamental rights of LGBT and intersex persons.

FRA PUBLICATIONS

EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey – Results at a glance, May 2013, available in English, French and German, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>

Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism, November 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>

FRA PUBLICATIONS

Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare, March 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/inequalities-discrimination-healthcare>;

Factsheet: Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare, March 2013, available in 20 EU languages at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/factsheet-inequalities-and-multiple-discrimination-access-and-quality-healthcare>

EASY READ – How people are treated differently in healthcare, March 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/how-people-are-treated-differently-healthcare>

The European Institute for Gender Equality launched its report on the state of gender equality in the EU (excluding Croatia) in June.⁴⁴ Using the Gender Equality Index, a statistical tool to measure achievements in the area of gender equality over time, the key finding shows that Member States have not managed to overcome gender gaps. On a scale where 1 stands for no gender equality and 100 for full equality, EU Member States scored 54 on average. The EU is still far from being a gender-equal society.

The biggest gender gap is within the area of power, where the EU scores a mere 38, the results show. This means that women are greatly under-represented in decision-making positions, despite the fact that they make up nearly half the workforce and account for more than half of tertiary-level graduates. The second-largest gap identified is in time spent on unpaid caring and domestic activities, where the average score is 38.8, meaning that women spend considerably more time on such activities than men.⁴⁵

For persons with disabilities, evidence collected by FRA in 2013 highlights that the lack of accessible information, the absence of training for public authorities, physical barriers preventing access to and effective use of buildings and services, and the absence of mechanisms through which the voices of persons with disabilities can reach decision makers all serve to create obstacles to participation.⁴⁶

Persons with disabilities also face legal hurdles that prevent them from participating in political and social life. This is particularly the case for those with psychosocial or intellectual disabilities who have been deprived of

legal capacity, that is the law's recognition of a person's right to make decisions for him- or herself. This happens despite the CRPD Committee's insistence that State Parties to the Convention "ensure that persons with disabilities, including persons who are currently under guardianship or trusteeship, can exercise their right to vote and participate in public life."⁴⁷

FRA ACTIVITY

Increasing the participation of persons with disabilities in political and social life – legal capacity and participation in elections

In July 2013, FRA published a report that underlines the gap between the promise of Article 12 of the CRPD, on equal recognition of persons with disabilities before the law, and the reality that persons with disabilities currently face in the EU. The report, *Legal capacity of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, shows that, in a majority of EU Member States, legal frameworks allow some persons with disabilities to be deprived of their legal capacity in certain circumstances, despite the shift outlined in the CRPD from substituted to supported decision making. These national legal frameworks are, however, undergoing a transformation, as legal capacity is reframed in terms of the support that persons with disabilities may need to make decisions.

To support reform processes at the national level, FRA brought together legal experts from government ministries across the EU Member States in October to discuss how to give supported decision making a clear and effective legislative basis. The seminar, organised by FRA in partnership with the Irish Department of Justice and Equality, the Irish Human Rights Commission and the Irish Equality Authority, focused on the steps that must be taken to build a coherent legislative agenda to move successfully to supported decision making.

FRA's preliminary findings on the political participation of persons with disabilities indicate that many of them confront legal and practical barriers to exercising the right to vote. This can deprive them of the opportunity to participate in an essential component of democratic societies. FRA's work in this area consists of developing indicators on the political participation of people with disabilities to measure the extent to which they are enabled to participate in political life, particularly through voting and standing for elections.

For more information see: FRA, 2013, *Political participation of persons with disabilities*, <http://fra.europa.eu/en/project/2013/political-participation-persons-disabilities>

FRA PUBLICATIONS

Legal capacity of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems, July 2013, available in English and French at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/legal-capacity-persons-intellectual-disabilities-and-persons-mental-health-problems>;

EASYREAD – Laws about being able to make important decisions for yourself, September 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/laws-about-being-able-make-important-decisions-yourself>

“The implementation of the priorities financed by the ESF should contribute to countering discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation by paying particular attention to those facing multiple discriminations; discrimination on the grounds of sex should be interpreted in a broad sense so as to cover other gender-related aspects in line with the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. The ESF should support the fulfilment of the obligation under the UN [CRPD] with regard inter alia to education, work and employment and accessibility. The ESF should also promote the transition from institutional to community-based care. The ESF should not support any action that contributes to segregation or to social exclusion.”

European Parliament (2013), Resolution of 20 November 2013 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No. 1081/2006, P7_TA(2013)0483, Strasbourg, 20 November 2013

Spotlight on the EU structural funds deployed in countering discrimination

The legislative package for the European Union Structural Funds for the period 2014–2020 was adopted in December 2013.⁴⁸ These funds, totalling €325 billion, are the EU's principal investment tool for delivering Europe 2020 goals, including the reduction of social exclusion and creating economic growth and jobs.⁴⁹

The regulations governing several specific funds make specific reference to furthering equality and non-discrimination. For the first time, the European Social Fund (ESF), which accounts for 23 % of the total Structural Funds budget, will include a specific focus on fighting discrimination on the grounds of sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation, or those covered by Article 10 of the Treaty on the Functioning of the European Union, in addition to promoting employment and inclusion.⁵⁰

Of the more than €74 billion of ESF funds to be distributed over the seven-year financing period, at least 20 % will be allocated to social inclusion and €3 billion to the Youth Employment Initiative in regions with youth unemployment rates exceeding 25 %.⁵¹

Particularly important to the area of equality and non-discrimination is the inclusion of the requirement for EU Member States to show that they have the relevant legal and

Table 5: Common provisions on European funds: selected general and thematic *ex ante* conditionalities

Area	<i>Ex ante</i> conditionality
Antidiscrimination	Administrative capacity to implement and apply EU antidiscrimination law and policy in the field of European Structural and Investment (ESI) funds
Gender	Administrative capacity to implement and apply EU gender equality law and policy in the field of ESI funds
Disability	Administrative capacity to implement and apply the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the field of ESI funds in accordance with Council Decision 2010/48/EC
Thematic objective	<i>Ex ante</i> conditionality
Promoting social inclusion, countering poverty and any discrimination	The existence and implementation of a national strategic policy framework for poverty reduction aiming at the active inclusion of persons excluded from the labour market in the light of the employment guidelines
Promoting sustainable and quality employment and supporting labour mobility ESF: Active and healthy ageing	Active ageing policies designed in the light of the employment guidelines

Source: Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006, OJ L 347, 20/12/2013, pp. 320–469, Article 19 and Annex XI

policy instruments and measures in place before they can apply for funding, including on antidiscrimination, gender and disability. The move to require such ‘*ex ante* conditionalities’ in these three areas reverses a previous Council of the European Union decision removing them.⁵²

Before funds can be allocated, the European Commission must assess that a number of criteria attached to each conditionality have been fulfilled. Regarding antidiscrimination, for example, EU Member States must meet certain criteria, including arranging that the bodies that promote equal treatment shall be involved in programme preparation and implementation.⁵³ Particularly important in the context of disability, children and older people are the criteria for fulfilment attached to the objective of promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination, which include “measures for the shift from institutional to community based care”. Table 5 presents a summary of the relevant *ex ante* conditionalities.

In addition, the Rights, Equality and Citizenship Programme was adopted in December for the period 2014–2020.⁵⁴ The programme will contribute to fighting discrimination on all the grounds listed in Article 21 of the [Charter of Fundamental Rights](#), namely sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation. The funds available amount to €439,473,000, merging three programmes: Fundamental Rights and EU Citizenship;⁵⁵ Daphne III;⁵⁶ and two chapters of the Progress programme.⁵⁷

Outlook

The European Commission's report on the implementation of the Employment Equality Directive and the Racial Equality Directive will give new impetus to EU Member States to ensure that they offer adequate protection against discrimination and unequal treatment. This could lead to a revision of national policies and instruments pertaining to equality and non-discrimination.

The impact of the economic crisis will continue to affect the ability of persons in vulnerable situations to participate fully in social life in a number of Member States. The reformed cohesion policy will make available up to €351.8 billion for delivering on Europe 2020 goals, which include reducing poverty and social exclusion. However, the ability of all those living in the EU to participate fully and equally is also likely to be affected by the pace of progress on key legislative and policy developments, such as the Horizontal Directive and the Accessibility Act.

After meeting for the first time in 2013, the EU level CRPD monitoring framework set up under the Convention's Article 33 (2) will build up its activities in 2014. In particular, it will prepare a work programme and take steps to ensure public access to key documents and information about the work of the framework, which is composed of the European Parliament, the European Commission, the European Ombudsman, FRA and the European Disability Forum representing civil society.

FRA PUBLICATION

FRA opinion on the situation of equality in the European Union 10 years on from initial implementation of the equality directives, October 2013, <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>

Racism, xenophobia and related intolerance

Spotlight on racism, xenophobia and related intolerance again topping political agenda

Black ministers of state compared to apes; a centrist mayor saying in public that maybe Hitler did not kill enough *gens du voyage*; Members of Parliament claiming that Zionists financed and organised the Holocaust; the scapegoating of Roma, asylum seekers, refugees, migrants and members of ethnic and religious minorities for the ills of society; murders motivated by racist and extremist considerations: all these elements contributed to putting racism, xenophobia and related intolerance back on the political agenda of the EU and its Member States in 2013. These issues are increasingly discussed within a broader context of 'hate crime' (see FRA Annual report 2013, [Chapters 5, 7 and 9](#)).

The fight against racism, xenophobia and related intolerance gained political attention at the highest level in January. The Irish Presidency of the Council of the European Union then hosted an informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers on EU action to counter hate crime, racism, antisemitism and xenophobia, drawing on FRA evidence presented by FRA's director. This meeting set the stage for the year to come, focusing the attention of political leaders on their duty to counter these phenomena.

The European Parliament further called on "Member States to take all appropriate measures to encourage the reporting of hate crimes and of every racist and xenophobic crime and to ensure adequate protection for people who report crimes and for the victims of racist and xenophobic crime" in March⁵⁸ (see FRA Annual report 2013, [Chapter 9](#), for more information on the rights of victims of hate crime).

Key developments in the area of racism, xenophobia and related intolerance

- Racism, xenophobia and related intolerance return to the top of the political agendas of the EU, its institutions and its Member States.
- Murders motivated by racism and extremism are committed in a number of Member States.
- Elements of racist and extremist ideology are openly expressed in the public sphere in some Member States.
- Member States take steps to ban extremist parties or groups.
- All 28 Member States sign the Rome Declaration on diversity and the fight against racism.
- Discriminatory ethnic profiling continues in some Member States, including in the context of immigration checks.
- Few changes take place in the status of official mechanisms of data collection on racist and related crime.
- The Council of the European Union urges Member States and the European Commission to take more effective action to counter hate crime, including that motivated by racism.

The Council of the European Union focused attention on the need for more concrete actions to be developed to “counter extreme forms of intolerance, such as racism, anti-Semitism, xenophobia and homophobia”⁵⁹ in its June conclusions on fundamental rights and the rule of law.

In July, the European Court of Human Rights (ECtHR) issued a factsheet citing a number of cases where it ruled speech of a racist, xenophobic, antisemitic or aggressively nationalist nature and speech discriminating against minorities and immigrants to be “offensive and contrary” to the European Convention on Human Rights (ECHR).⁶⁰ The court is careful to distinguish in its findings between, on the one hand, genuine and serious incitement to extremism and, on the other hand, the right of individuals (including journalists and politicians) to express their views freely even if they offend, shock or disturb others.

The United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) called upon states to give due attention to all manifestations of racist hate speech and take effective measures to combat them, in its general recommendation on combating racist hate speech issued in September.⁶¹

In a similar development, ministers of 17 EU Member States met in Rome in September to condemn the stream of racist abuse directed at Cécile Kyenge, Italy’s first minister of African origin. Highlighting the special responsibilities of political leaders, they called for pan-European action to fight racism by promoting diversity. All 28 Member States had signed the so-called Rome Declaration on the matter by November,⁶² by which time France’s Minister for Justice, Christiane Taubira, also of African descent, had been the subject of similar racist abuse.

The EU Commissioner for Home Affairs highlighted the dangers of extremism, speaking at the Fundamental Rights Conference on hate crime jointly organised by FRA and the Lithuanian Presidency in November.⁶³ She stressed that:

*“We have seen the development of Islamophobic, anti-Semitic and white supremacist ideology in far-right groups. These groups are also anti-democratic, intolerant, and violent. They are divisive, using one another to create suspicion and hatred between communities. These groups are behind a mounting wave of harassment and violence targeting asylum seekers, immigrants, ethnic minorities and sexual minorities in many European countries.”*⁶⁴

Finally, the Council of the European Union, in its conclusions on combating hate crime issued in December, called on “the Fundamental Rights Agency to continue assessing in an objective, reliable and comparable manner the extent of racism, xenophobia, anti-Semitism and other forms of hate crime through EU-wide surveys and to work together with Member States to facilitate exchange of good practices and assist the Member States at their request in their effort to develop effective methods to encourage reporting and ensure proper recording of hate crimes.”⁶⁵

Spotlight on racism, xenophobia and related intolerance in politics

Racism and discrimination against foreigners and migrants is often fuelled by the discourse of politicians, as the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe points out.⁶⁶ In addition, CERD highlights that “the use of racist discourse by some politicians and in the media [...] vilifies and promotes prejudices against persons of foreign origin”.⁶⁷ FRA evidence also shows that Jews often heard antisemitic statements being made in the context of political events or speeches.⁶⁸

The year 2013 was marked by steady support for political parties with largely xenophobic anti-foreigner, anti-migrant and anti-Muslim agendas in a number of EU Member

“Europe has been experiencing a worrying intensification of activities of racist extremist organisations, including political parties. [...] It worries me deeply that the European community and national political leaders appear not to be fully aware of the serious threat that these organisations pose to the rule of law and human rights. [...] National authorities need to be vigilant and combat racism and extremism at all levels of society.”

Council of Europe Commissioner for Human Rights (2013), Europe must combat racist extremism and uphold human rights, Human Rights Comment, 13 May 2013, available at: <http://humanrightscomment.org/2013/05/13/racist-extremism/>

FRA ACTIVITY

Assessing the effectiveness of responses to racism, discrimination, intolerance and extremism

Crimes motivated by racism, xenophobia and related intolerances persist throughout the European Union, as do the mainstreaming of elements of extremist ideology in political and public discourse, and ethnic discrimination. Growing alarm was expressed at the national, EU and international levels concerning violent manifestations of racism and intolerance. An additional important concern is the substantial parliamentary representation of parties that use paramilitary tactics or are closely associated with paramilitary groups and use that extremist rhetoric to target irregular migrants in Greece, and the Roma and Jews in Hungary.

In this context, FRA took the initiative to collect data and compile a thematic situation report that examines the effectiveness of responses by public authorities, statutory human rights bodies, civil society organisations and others to counter racism, discrimination, intolerance and extremism. The report takes Greece and Hungary as case studies to develop concrete and practical proposals for action.

The identification of barriers to counter such phenomena is, however, relevant to the EU as a whole. The proposals contained in the report on issues such as tackling racist and related crime, increasing trust in the police and countering extremism are, therefore, useful in all EU Member States.

FRA PUBLICATION

Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary, December 2013, available in English, Greek and Hungarian at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/racism-discrimination-intolerance-and-extremism-learning-experiences-greece-and>

Magyar Hajnal takes inspiration. *Magyar Hajnal's* mission is to “revive the White and ethnic Hungarian identity”⁷² and its members are screened to establish the ethnic roots and religious background of their families, effectively checking their ‘racial purity’. The court rejected the application on the grounds that it was incomplete, but *Magyar Hajnal* continued its efforts to be recognised as a political party, including through seeking to rename an existing party.

States including **Austria, Bulgaria, the Czech Republic, France, Greece, Hungary** and the **Netherlands**.

Groups campaigning on ultra-nationalist and xenophobic platforms initiated steps to be recognised as political parties in their own right, sometimes with success. The rhetoric of these groups and parties often accuses European integration of further eroding national sovereignty; highlights what they consider as the negative impact of social integration on national identity, particularly as regards accommodating the needs of religious minorities, such as Muslims; and makes a case for national preference, including when it comes to access to the social welfare system.

One example is the application, in November, by the newly formed Nationalist Party of **Bulgaria** to be officially recognised as a party, which would allow it to benefit from public funding. Stated aims of this party are to “smash the Gypsy terror with an iron hand” and to “demolish social policies that stimulate the birth rate of minorities and parasitism”.⁶⁹

In a development reminiscent of the events in Gyöngöspata in **Hungary** in 2011 (see FRA Annual report 2011, p. 156), the Nationalist Party in **Bulgaria** formed civil groups with the cooperation of the Bulgarian National Union to patrol areas with large migrant populations and where refugee camps are located.⁷⁰ In response, the National Centre for Roma Development announced that it would establish its own groups to protect Roma from such patrols.⁷¹

The reach of ultra-nationalistic and xenophobic ideology in the EU is also illustrated by the efforts of the newly formed **Hungarian Dawn** (*Magyar Hajnal*) group to be recognised as a political party. ‘Dawn’, here, is a direct reference to **Greece's** Golden Dawn party. Golden Dawn claimed 7 % of the vote in the 2012 elections, is the fourth-largest party in the Hellenic Parliament and has an extreme nationalist agenda, from which

Outlook

The Stockholm Programme, which aims to deliver on an area of freedom, security and justice for Europe's citizens, draws to a close in 2014. EU institutions and Member States are expected to follow up the Stockholm programme, in particular concerning the fight against all forms of racism, xenophobia and related intolerance within the EU.

The publication of the European Commission's report on the implementation of the Framework Decision on Racism and Xenophobia in 2014 will provide important information about how EU Member States have transposed provisions on incitement to racist and xenophobic violence and hatred, the racist and xenophobic motivation of crimes, the liability of legal persons and jurisdiction across the EU. The full and correct transposition of the existing Framework Decision will constitute a first step towards effectively fighting racism and xenophobia by means of criminal law in a coherent manner across the EU. Bilateral dialogue between the European Commission and Member States will play a key role in this process.

The collection of reliable, comparable and comprehensive data on racist and related crime would contribute to the Framework Decision's effective implementation. Public authorities in Member States will be increasingly called on to collect and publish data on such crime, including details of prosecutions and the sentences handed down. Public authorities in Member States will also look to find ways to provide more effective remedies to combat racist abuse perpetrated online or through social media platforms.

FRA PUBLICATION

Antisemitism: Summary overview of the situation in the European Union 2002–2012, November 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/antisemitism-summary-overview-situation-european-union-2001-2012>

Roma integration

Spotlight on European institutions renewing political commitment to Roma inclusion and integration

In the face of incidents illustrating the discrimination and exclusion Roma⁷³ people face, the European Commission, the Council of the European Union, the European Parliament and the Council of Europe renewed their political resolve to fully integrate and include Roma in European society. Nonetheless, in some EU Member States Roma settlements were destroyed and Roma EU citizens forcibly evicted from their homes or returned to their countries of origin. In others, political parties and extremist groups openly expressed anti-Roma feelings, while media attention on alleged child abductions stoked negative Roma stereotypes. With the Member States' action plans in place, EU institutions turned their attention to effective implementation and monitoring.

The European Commission focused in a June Communication on the structural preconditions for more effective implementation of integration strategies. It called on Member States "to adopt or further develop a comprehensive approach to Roma integration and endorse a number of common goals", covering the areas of education, employment, health and housing.⁷⁴ It also concluded that more effort should be made to develop robust monitoring and evaluation frameworks. This includes comparing data and impact indicators to measure progress on the ground and ensuring that necessary funds are allocated to Roma inclusion efforts.

The European Commission also issued a proposal for a Council Recommendation aimed at reinforcing the EU Framework "with a non-binding legal instrument in order to make it easier for Member States to turn their commitments into reality".⁷⁵

The Council of the European Union adopted a recommendation⁷⁶ that provides guidance to Member States on enhancing the implementation of their measures to achieve Roma

Key developments in the area of Roma integration

- The Council of the European Union issues a Recommendation on Roma integration, providing guidance to EU Member States on enhancing the effectiveness of their national Roma integration strategies and policies.
- The Council Regulation on Structural Funds is adopted including the *ex ante* conditionality concerning national Roma integration strategies. It is the first time that one specific investment priority focusing on the inclusion of Roma and other marginalised communities is included as a requirement in the Structural Funds.
- Forced evictions and segregation in education remain major concerns.
- In the run-up to the European Parliament elections, some political parties and extremist groups in a number of EU Member States express anti-Roma feelings that can endanger Roma integration efforts.
- Spikes in media attention are related to reports of alleged child abductions, reinforcing negative stereotypes of Roma.

integration. The recommendation, adopted on 9 December 2013, establishes the first EU legal instrument for Roma integration.

The European Parliament called on the European Commission and Member States to ensure sufficient funding for Roma integration. The resolution, adopted on 12 December, also focused on EU-wide monitoring of the fundamental rights of Roma, anti-Roma actions and hate crime against Roma. It called for an end to segregation in education and aimed at tackling discrimination, particularly that faced by Roma women.

The Council of Europe has also taken positive measures. Romed, which ran for two years in 22 countries, with more than 1,000 trained mediators, entered its second phase in 2013.⁷⁷ The Council of Europe and the European Commission's DG Employment launched a new project in **Bulgaria, Hungary, Italy, Romania and Slovakia** to strengthen political will and build local authorities' ability to draft and implement Roma inclusion plans and projects.⁷⁸ The initiative is supported by the European Alliance of Cities and Regions for Roma Inclusion and draws on the four thematic reports that were produced by the Council of Europe Ad hoc Committee of Experts on Roma Issues (CAHROM) in 2013 (on education,⁷⁹ housing⁸⁰ and anti-Gypsyism⁸¹ and on Roma policy implementation (latter report from 2012).

With positive political commitments in place and measures taken by the European institutions, a powerful framework has been established to encourage and support EU Member States in improving the situation of the Roma in education, employment, health and housing and in respecting human rights and non-discrimination.

Spotlight on Member States beginning the implementation of national Roma integration strategies

Each EU Member State developed a national Roma integration strategy or corresponding set of policy measures within its broader social inclusion policies in response to the European Commission's Communication for an EU Framework for national Roma Integration Strategies from May 2011. Many built upon previous or existing Roma integration policies or action plans. By 2013, nearly all Member States had developed and approved their national Roma integration strategies and national action plans; however, progress on implementation of the strategies varied. Many Member States are still working on developing institutional infrastructure and monitoring and evaluation mechanisms for implementing the strategies. In most cases, the Member States implemented few actions in 2013, often hindered by budgetary cuts and limited financial resources.

The European Commission communication and the Council of the European Union recommendation highlighted the need for monitoring Roma-targeted interventions. Additionally, the European Parliament urged EU Member States:

"to produce disaggregated data with the assistance of FRA, the UNDP and the World Bank on the socio-economic situation of Roma, the degree to which Roma experience discrimination on the grounds of ethnic origin, and hate crimes committed against them, while fully respecting data protection standards and the right to privacy, and to develop, in cooperation with the Commission, the baseline indicators and measurable targets that are essential for a robust monitoring system [...]"⁸²

The challenge remains the limited progress in monitoring. With many action plans still under development, few have been monitored or evaluated to date. Data collection on Roma is fragmented in many EU Member States, making it even more difficult to monitor the progress of implementation. Fundamental questions – such as how to statistically define the population collectively labelled as 'Roma' – remain open. With incomplete official data on Roma, and with some Member States prohibiting data collection by ethnicity,

progress reports often rely on unofficial sources, such as the media, academic studies and NGO reports. FRA's work on Roma integration in 2014 will focus on developing more robust and effective approaches to data collection.

Several EU Member States established special steering groups or committees to monitor the implementation of their national strategies, for example in **Croatia**⁸³ and **Finland**.⁸⁴ In **Estonia**, an informal working group was established to collect data and information on Roma and to raise public awareness of Roma culture.⁸⁵ **Finland's** steering group on Roma policy implementation published its first monitoring report at the end of 2013, as did that of the **Netherlands**, whose report will serve as a baseline qualitative study to be conducted every two years.⁸⁶ In **Hungary**, a set of indicators developed by the Department of Strategic Planning of the State Secretariat for Social Inclusion together with independent experts were piloted and were fed into the first government monitoring report on the Government Action Plan for Social Inclusion.⁸⁷ **France** developed a set of indicators to monitor implemented actions. **Austria** is carrying out several studies to monitor the inclusion of Roma in education, employment, housing and access to healthcare. **Bulgaria** implemented a project on the integration of marginalised communities with a focus on Roma, including two nationally representative surveys to support data collection and monitoring.⁸⁸

FRA ACTIVITY

Ad-hoc Working Party on Roma Integration

In 2013, FRA held the third meeting of its ad-hoc working party on 26 June in Brussels. It discussed EU Member States' progress and experiences in setting up monitoring mechanisms. Working party members saw the local level as an area of potential improvement.

FRA also introduced plans to pilot an indicator framework that will help chart progress in Roma integration across the EU.

To address the particular situation of Roma women, the **Finnish** Ministry of Social Affairs and Health published a study⁸⁹ on domestic violence against Roma women, which found that women under-report these crimes, often leaving such violence hidden. FRA's new study on violence against women shows, unfortunately, that Roma women share this experience of violence and related fears with many other women in the EU.

Furthermore, data collection broken down by ethnicity may verge on illegality if data protection standards are not rigorously adhered to. In September, it was discovered that police in southern **Sweden** had kept a register with the names of thou-

sands of Roma Swedes, including children and some deceased persons. An investigation determined that the register had several illegal aspects, even though it was not based on ethnicity.⁹⁰

Outlook

EU institutions and the Council of Europe will continue to support Member States' efforts to improve the socioeconomic situation of Roma and to protect them from fundamental rights violations. This will be particularly important in view of the ongoing economic crisis, which affects social solidarity and adds 'austerity' arguments to anti-Gypsy rhetoric.

Evidence has shown that the successful implementation and sustainability of Roma integration actions depend on the political will and commitment of local and regional authorities, because they are responsible for translating national strategies into specific actions. Learning from past experience, these authorities are expected to rely less on oneoff projects and rather target Roma explicitly in their mainstream activities against poverty and social exclusion, one of the seven flagship initiatives of Europe's 2020 strategy. They should also focus on gaining the trust of Roma communities through systematic efforts to ensure that they can participate actively in an equitable and meaningful way in actions that concern them. Successes on the ground would, in turn, help win over greater public support for Roma integration.

The social and economic integration of Roma, who for centuries have been socially excluded and marginalised, will be a gradual process. It is, nevertheless, important to show positive achievements and gradual progress over time. In this regard, it is expected that EU institutions and Member States will focus on developing and implementing more effective monitoring and evaluation processes.

FRA PUBLICATION

Analysis of FRA Roma survey results by gender – Working & discussion paper September 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/analysis-fra-roma-survey-results-gender>

Regular monitoring and evaluation of individual interventions and of the broader national Roma integration strategies is needed. To this end, FRA will support the Member States through its working party on Roma integration developing and testing appropriate tools and methods, and a common indicator framework to measure progress in guaranteeing the fundamental rights of Roma.

Access to justice and judicial cooperation

Spotlight on the EU and other international actors taking steps to strengthen the rule of law and justice systems

International and European actors focused in 2013 on strengthening the rule of law, specifically on the quality, independence and efficiency of judicial systems (see FRA Annual report 2013, [Focus](#) and [Chapter 10](#)).

The EU's Justice and Home Affairs Council adopted specific conclusions on fundamental rights and the rule of law on 7 June 2013. Drawing upon the related discussion at the Ireland's EU Presidency conference 'A Europe of equal citizens: Equality, fundamental rights and the rule of law', jointly organised with FRA, the Irish Equality Authority and the Human Rights Commission,⁹¹ the council emphasised that respecting the rule of law is a prerequisite for the protection of fundamental rights and that any work in this context shall "make full use of existing mechanisms and cooperate with other relevant EU and international bodies, particularly with the Council of Europe, in view of its key role in relation to promotion and protection of human rights, democracy and the rule of law."

In the follow-up report on the rule of law recommendations made to Romania under the Co-operation and Verification Mechanism in 2012,⁹² the European Commission welcomed steps taken to restore respect for the constitution and the decisions of the Constitutional Court, yet noted that the "lack of respect for the independence of the judiciary and the instability faced by judicial institutions remain a source of concern".⁹³

In June 2013, the Council of Europe expert body, the Venice Commission, issued an opinion on **Hungary** on the compatibility of constitutional amendments with the principle

Key developments in the area of access to justice and judicial cooperation

- The rule of law and the issue of overall accessibility of justice for all persons in the EU, including a full understanding of one's rights and the means to realise them in times of ongoing austerity measures, remain high on the EU agenda in 2013.
- The European Commission starts a debate on the shape of the EU's justice policy after the Stockholm Programme in the area of justice and home affairs, which comes to a close at the end of 2014.
- The evolving 'Justice Scoreboard' tool, which aims to enhance the effective functioning of national justice systems across the EU, is introduced.
- The criminal procedure roadmap of the EU takes another step forward with the adoption of the Directive on the right of access to a lawyer.
- EU Member States continue to introduce initiatives to restructure national justice systems, including through the use of e-justice tools.
- The UN General Assembly takes a landmark step, issuing a resolution calling for a strengthened role for national human rights institutions within the UN system.

of the rule of law. The Venice Commission examined the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted in March 2013⁹⁴ – an adoption preceded by a critical statement issued jointly by the President of the European Commission and the Secretary General of the Council of Europe, raising concerns about just that compatibility. The Venice Commission opinion raises new concerns with respect to the rule of law and independence of the judiciary.⁹⁵ It pointed in particular to the dominant position of the President of the National Judicial Office compared with the National Judicial Council, to the court case transfer system and to the limitations imposed on the role of the Constitutional Court. The European Parliament⁹⁶ and the UN High Commissioner for Human Rights,⁹⁷ among others, subsequently reiterated these concerns and urged the Hungarian government to address all of the issues the Venice Commission had raised over the last few years. The Hungarian Parliament responded by adopting the Fifth Amendment to the Fundamental Law of Hungary on 16 September 2013 to address some of the controversial elements of the previous amendment. It repealed, for example, the rules on court case transfers.⁹⁸

According to the European Commission 2013 Flash Eurobarometer Survey on Justice in the EU,⁹⁹ public perceptions about justice and the rule of law across the EU are consistently low in the **Czech Republic, Greece, Italy** and **Spain**. Most respondents think there are large differences between national judicial systems in terms of quality (58 %), efficiency (58 %) and independence (52 %). Majorities in **Bulgaria** (71 %), **Slovenia** (70 %) and **Romania** (69 %) think their justice system is worse than others in the EU.

In addition to the rule of law discussion, the issue of overall accessibility of justice for all persons in the EU, including a full understanding of one's rights and the means to realise them in times of ongoing austerity measures, also continued to be high on the agenda in 2013. A trend of cutting legal aid or justice budgets in general continued across the EU Member States, including **Ireland**,¹⁰⁰ **Portugal**¹⁰¹ and the **United Kingdom**.¹⁰²

On 4 December 2013, the Council of Europe Commissioner for Human Rights pointed out that national decisions on austerity measures should not have a disproportionate impact on the human rights protection system. The commissioner stressed the need to grant effective access to justice to all during economic downturns by maintaining an effective and independent judiciary and a legal aid system.¹⁰³

'Justice for growth' issues aim to support the economy and its growth. They include the effectiveness of justice systems, the independence of justice and the European area of justice based on mutual trust. Such issues and the rule of law were at the heart of discussions on the future of EU justice policy. These discussions, held at the 'Assises de la Justice'¹⁰⁴ hosted by the European Commission in November 2013, are meant to feed into the European Commission's new plan for EU justice policy, after the present EU programme for justice and home affairs, the Stockholm Programme, concludes. FRA contributed to the discussions by submitting a paper and following up the ensuing consultation process with a more detailed document on the future role of fundamental rights in EU justice and home affairs policies.

In the context of its 'justice for growth' agenda, the European Commission – drawing mainly on

FRA ACTIVITY

Promoting the rule of law

The 2013 FRA Symposium, which focused on promoting the rule of law, found that any potential assessment should look not only at available laws and institutions (structures) or policies (processes) but also, and especially, at the situation on the ground (outcome). Participants considered that the rule of law should be measured not only in EU Member States but also in the EU and its institutions. These and other conclusions from the symposium were also issued as a Council document to further inform the discussions of the Council of the European Union on the rule of law.

FRA PUBLICATION

FRA Symposium report – Promoting the rule of law in the EU, July 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/promoting-rule-law-europe-an-union-fra-symposium-report>

“[Calls] on governments to pursue all the necessary measures to ensure access to justice for all, with a particular focus on people living in poverty, who need to have a full understanding of their rights and the means to realise them.”

European Parliament (2013), Resolution on the impact of the financial and economic crisis on human rights, 18 April 2013

the expertise of the Council of Europe Commission for the Efficiency of Justice¹⁰⁵ – also introduced its new tool, the ‘Justice Scoreboard’ (see FRA Annual report 2013, [Focus](#)). Through this tool, the European Commission aims to enhance the effective functioning of EU national justice systems.

It will do so by regularly bringing together a variety of data – in particular, data available about civil and commercial cases – to identify any shortcomings and hence support reforms in national justice systems.¹⁰⁶ The 2013 Justice Scoreboard’s data include the business-friendliness of each country’s justice system; justice resources, including budget allocation, human resources, workload, use and accessibility of justice such as length and cost of proceedings; and the use of simplified and alternative dispute resolution procedures. The EU Justice Scoreboard is intended to be a tool that will gradually extend over more areas.

Spotlight on the ECtHR and the CJEU providing guidance on effective access to justice

Both the CJEU and the ECtHR delivered rulings on numerous access to justice-related cases in 2013. The rulings included cases, as in 2012, addressing various fair trial aspects and defence rights in relation to criminal proceedings. The courts also provided important guidance on safeguarding the right of access to courts through effective access to legal aid and legal representation.

In the *Radu* judgment,¹⁰⁷ the CJEU provided further guidance in the area of judicial cooperation in criminal matters under the EAW procedure, specifically on the person’s right to be heard in line with the standards of the Charter of Fundamental Rights on judicial remedy and fair trial. The CJEU confirmed that a violation of the requested person’s right to be heard is not among the grounds available to Member States to refuse to execute an EAW. This does not render the Framework Decision incompatible with the fundamental rights as set out in the Charter, in particular the right to an effective judicial remedy and to a fair trial. Articles 47 and 48 of the Charter do not *require* “that a judicial authority of a Member State should be able to refuse to execute a European arrest warrant issued for the purposes of conducting a criminal prosecution on the ground that the requested person was not heard by the issuing judicial authorities before that arrest warrant was issued”. According to the CJEU, such a conclusion would run counter to the objective of the EAW system to simplify and speed up extradition proceedings between EU Member States. In any case, executing Member States observe the right to be heard.

The CJEU maintained the same line of thought in its *Melloni* judgment.¹⁰⁸ According to the CJEU, the judicial authorities cannot make the execution of an EAW conditional upon a fresh hearing just because the warrant was issued without the accused’s presence at court. Although the right of the accused to appear in person at the trial is an essential component of the right to a fair trial, this right is not absolute. The accused may waive this right, provided such waiver meets required safeguards and does not run counter to any important public interest. The EAW framework decision therefore disregards neither the right to an effective judicial remedy and to a fair trial nor the rights of the defence guaranteed by Articles 47 and 48 (2) of the Charter, respectively.

In the *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson* case, Swedish tax authorities accused Mr Åkerberg Fransson of breaching his tax declaration obligations, which resulted in a loss of state revenue from various taxes.¹⁰⁹ The CJEU was asked if criminal charges must be dismissed on the ground that the accused had already faced tax penalties for the same acts. The CJEU concluded that the principle preventing a person from being punished twice under the Charter does not preclude an EU Member State from imposing, for the same acts of evading declaration obligations in the field of value-added tax, a combination of criminal penalties and non-criminal penalties.

In *DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV*, the CJEU provided guidance on how to interpret an insured person's right to choose a lawyer on legal expenses insurance under Article 4(1) of Directive 87/344. In this case, Jan Sneller was dismissed from his job. He wanted to bring an unfair dismissal claim in the Netherlands against his employer using his DAS legal expenses insurance. The CJEU held that the insured's freedom to choose legal representation took precedence over the insurance contract's restrictions, which attempted to impose the use of the insurance company's own staff lawyers over that of an outside lawyer chosen by the insured person.¹¹⁰

The ECtHR also provided guidance on states' obligations regarding access to justice under the ECHR. In *Anghel v. Italy*, the applicant complained that delays in granting him legal aid had infringed his right to appeal against the decision of the national court, denying him an effective remedy as required by the ECHR.¹¹¹ The ECtHR held that the deficient and contradictory information given by the Council of the Bar Association and the Ministry of Justice about which remedy was available and which time limit was applicable contributed substantially to the applicant's unsuccessful attempt to appeal. As for the errors made by the appointed legal aid lawyers in respect of procedural formalities, the ECtHR held that "such errors may, when critical to a person's access to court, and when incurable in so far as they are not made good by actions of the authorities or the courts themselves, result in a lack of practical and effective representation which incurs the State's liability under the Convention". The ECtHR concluded that the applicant was effectively prevented from exercising his right of access to a court through a legal representative appointed under the national legal aid system. There was accordingly a violation of Article 6 of the ECHR.

Another case brought before the ECtHR, *Del Río Prada v. Spain*, concerned the postponed release of a prisoner convicted of terrorist offences. Based on a new approach adopted by the Spanish Supreme Court (*Tribunal Supremo*), under which reductions in sentences were applied to individual offences rather than to the entire time served,¹¹² the applicant's release was postponed by nine years. The ECtHR (Grand Chamber) considered that the applicant could not have foreseen either that the Supreme Court would depart from its previous case law in February 2006, or that this change in approach would be applied to her and would result in the postponement of her release by almost nine years. Accordingly, there was a violation of the right to no punishment without law (Article 7 of the ECHR) as well as a violation of unlawful detention (Article 5 of the ECHR).

Outlook

Many new legislative and standard setting measures in the area of access to justice and judicial cooperation are expected to be adopted in 2014 at both the EU and national levels, including measures to finalise the criminal procedures roadmap or the currently pending proposal for a creation of the European Public Prosecutor's Office. The main focus of EU policy, however, will undoubtedly be on the implementation of existing measures.

This implementation problem, that is how to ensure that existing legislation and case law in the area of justice are effective and function well in practice, will represent one of the biggest challenges for the EU in the postStockholm period. Another challenge will be to develop an effective rule of law mechanism for the EU in close collaboration with national, European and international actors.

EU Member States will continue searching for the right balance between the need to restructure national justice systems and cut unnecessary costs and ensuring that remedies are accessible in practice to everyone, including through effective and independent non-judicial structures or innovative tools. The overall role of national human rights structures is expected to be further enhanced beyond the national level by their increased integration in the work of all UN organs.

Rights of crime victims

Spotlight on measures to enhance protection of women from domestic violence

Some EU Member States have focused reforms on further improving the protection of women against domestic violence. The **Luxembourg** Act on Domestic Violence of 30 July 2013 extended the powers of the police, public prosecutors and courts to ban an offender from the victim's home and extended the time frames of protection measures.¹¹³

The **United Kingdom** rolled out Domestic Violence Protection Orders and the Domestic Violence Disclosure Scheme nationally in June 2013, following a successful 2012 pilot.¹¹⁴ In July, the **French** government brought forward draft legislation aimed at furthering gender equality and including improvements to protection orders, mainly by speeding up proceedings, extending the time frame from four to six months and making it a rule that it is the victim who is allowed to stay in the home previously shared with the offender.¹¹⁵

A new **Italian** law gives the local police commissioner the power to issue an official restraining injunction and to temporarily revoke a perpetrator's driving licence in cases of severe aggression or verbal threats. It also makes it possible for police, subject to a public prosecutor's authorisation, to remove the perpetrator from the home as a precautionary measure in cases of severe forms of aggression.¹¹⁶ The law also introduces a legal obligation, in cases of violent crime, to inform social services and the victim's lawyer, or the victim personally if they are not represented by a lawyer, about a judge's decision to

Key developments in the rights of crime victims

- The European Parliament and the Council of the European Union adopt a Regulation on mutual recognition of protection measures taken in civil matters upon request of the person at risk, aiming to ensure that all protection measures taken in civil matters in one Member State can be applied throughout the European Union.
- Member States continue efforts to implement Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime (EU Victims' Directive) by amending criminal legislation to include measures that protect and empower victims and by strengthening victim support structures. Many gaps remain, however, such as a lack of coordinated support structures and inadequate funding of support organisations.
- The deadline for transposing Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims (Trafficking Directive) is reached on 6 April 2013.
- Three EU Member States ratify the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention). A further three Member States signed the Convention in 2013, bringing the total number of EU signatories to 17.
- The JHA Council adopts conclusions on combating hate crime in the EU, inviting Member States to ensure that bias motives are taken into consideration throughout criminal proceedings; to take appropriate measures to facilitate victims' reporting of hate crimes; to look at measures to build trust in police and other state institutions; and to collect and publish comprehensive and comparable data on hate crime.

withdraw or revise restrictive measures applied to the offender.¹¹⁷ In addition, judicial police can order the offender to leave the family home immediately in cases of sexual exploitation, sexual abuse, personal injury, domestic violence and stalking. Electronic devices can be used to monitor whether the perpetrator adheres to the injunction to leave the house.¹¹⁸

In a second reading in June, the **Latvian** parliament adopted amendments to the law on the police, allowing police to ban a presumed offender from the victim's home for up to eight days. This power is, however, dependent on the victim's written application.¹¹⁹

Given the rapid legislative developments in protection measures against domestic violence in many Member States, a thorough assessment of the practical effectiveness of such measures is good practice. An evaluation in the **Netherlands** found that restraining orders correlate with a lower rate of recidivism in domestic violence cases, in part at least because victims are provided with better support following the issuing of a restraining order.¹²⁰

In **Poland** in July, the Supreme Audit Office published the results of an audit assessing the steps taken by public authorities to address domestic violence. According to the findings, the legal reform enacted in 2010 and 2011, which introduced the so-called 'Blue Card' procedure, failed to significantly improve the situation of domestic violence victims, in part because the procedure was overly bureaucratic.¹²¹ A monitoring report published in **Romania**, assessing the initial implementation of its 2012 legal reform, revealed certain shortcomings, including lengthy proceedings and a lack of public awareness of the protection orders available to domestic violence victims.

In **Lithuania**, some particularly disturbing homicides sparked debates on the effectiveness of protection measures. In March, a woman called the police's emergency response centre for help, saying that her violent husband had returned in violation of a restraining order. Six hours later, the victim's brother called again to inform the police that his sister was dead. A number of similar cases occurred. NGOs held a press conference stressing that protection does not work in practice.¹²² On a similar note, NGOs in **Hungary** voiced frustration that, despite legislative reforms, little progress has been achieved. They pointed out that victims often complain that police officers' attitudes fail to live up to the police service's brief, and that this discourages victims from seeking their help.¹²³

In **Slovenia**, recent legislative changes resulted in the criminal offence of threatening another person in cases of domestic violence being prosecuted only on the basis of a motion made by the victim. Victims must also pay for legal representation if they wish to prosecute offenders for such offences.¹²⁴ **Bulgaria, Latvia and Slovenia** also stipulate, in certain cases, that protection measures, investigation or prosecution depend on the initiative of the violent crime victim. In contrast, an amendment to the **Lithuanian** criminal code ensures that domestic violence offences can be investigated and prosecuted even without the victim's consent.¹²⁵

Following the institution of legislative reforms relating to the EU Victims' Directive, Member States have an obligation to assess whether the victims' situation has improved, by monitoring the reforms' impact and looking at how victims have accessed the rights set out in the directive.¹²⁶ The conclusions of the Council of Europe hearing on 'Access to Justice for Women Victims of Violence' on 9 December 2013 emphasised that lengthy criminal proceedings, high levels of attrition, corruption, low conviction rates and discriminatory practices constitute serious barriers to women victims of violence seeking justice and that Council of Europe member states should continue to address these issues.

FRA ACTIVITY

Surveying violence against women

In March 2014, the FRA launched the results of its survey on violence against women, covering all 28 EU Member States. The survey is based on face-to-face interviews with a representative sample of 42,000 women. The interviews were carried out in 2012 by trained interviewers, who asked respondents questions concerning their personal experiences of violence, including physical and sexual violence, psychological violence by a partner, stalking, sexual harassment and violence in childhood. To ensure comparability, the same questions were asked in all Member States, using a structured questionnaire developed by the FRA and translated into the national languages.

The FRA report on the survey results presents a comprehensive overview of women's experiences of violence from the age of 15 and in the 12 months before the interview. Overall, the survey found that one woman in three (33 %) surveyed had experienced physical and/or sexual violence by a (current or previous) partner or non-partner since the age of 15. The survey also showed that 8 % had experienced this type of violence in the 12 months before the survey.

The results highlight the vulnerability and special needs of victims of sexual violence. Women who have experienced sexual violence indicate a number of psychological consequences. They were also more likely to say – compared with victims of physical violence – that they felt ashamed, embarrassed or guilty about what had happened, which can result in victims of sexual violence not reporting these incidents to the authorities. Depending on the type of violence and perpetrator, some 61 % to 76 % of women did not report the most serious incident of physical and/or sexual violence to the police or contact any other support services. The survey compared the experiences of victims who contacted some service or organisation for support. Victims were least satisfied with the assistance they received from the police, compared with other services such as healthcare, social support or victim support services, particularly in relation to crimes of sexual violence. The FRA opinions refer to the need for multi-agency cooperation, involving police and other services providers, to address violence against women, as well as further specialised victim support services in line with the EU Victims' Directive and the Council of Europe Istanbul Convention.

See: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>

Spotlight on the EU focusing on enhancing rights of hate crime victims

Starting with the informal meeting of JHA ministers on 17–18 January 2013 in Dublin, EU action countering hate crime, racism, antisemitism, xenophobia and homophobia was in focus throughout 2013 (see [FRA Annual report 2013, Chapter 6](#)). In March, the European Parliament called on the European Commission, the Council of the European Union and the Member States to strengthen the fight against hate crime and discriminatory attitudes and behaviour, and called for a comprehensive strategy for fighting hate crime, bias violence and discrimination.¹²⁷ Similarly, the European Parliament urged Member States to act against hate crime and to promote antidiscrimination policies, if necessary by strengthening their national antidiscrimination bodies and promoting training within public authorities.¹²⁸

On 6 June, the JHA Council adopted conclusions on fundamental rights, the rule of law and the European Commission's 2012 *Report on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, which refers to hate crimes and the need to assess the effectiveness of the EU legal norms in fighting hate crimes.¹²⁹

In October 2013, at the request of the Council of the European Union, FRA submitted an *Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia – with special*

attention to the rights of victims of crime. The following month, following discussions on the legal and policy framework and in view of the decision's revision, scheduled for the end of 2013, FRA used its Fundamental Rights Conference in November 2013 to explore effective strategies to combat hate crime. The conference, organised in cooperation with the Lithuanian Presidency, brought together over 400 decision makers and practitioners from across the EU. In December 2013, acknowledging the important role of FRA in providing expert independent analysis, the Council of the European Union adopted its conclusions on combating hate crime in the EU, inviting Member States to ensure that bias motives are taken into consideration throughout criminal proceedings; take appropriate measures to facilitate the reporting of hate crimes by victims, including looking at measures to build trust in police and other state institutions; and collect and publish comprehensive and comparable data on hate crime.¹³⁰ The Council conclusions call on FRA to facilitate the exchange of good practices amongst Member States (Action 19). FRA will hold a seminar on hate crime in 2014, designed to set up a community of practice. The seminar, which will take place on 28–29 April 2014 in Thessaloniki in cooperation with the Greek Presidency, will aim at promoting continuous engagement with Member State authorities, mandated national human rights institutions and civil society organisations.

FRA PUBLICATION

FRA opinion on Framework Decision on Racism and Xenophobia, October 2013, <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-framework-decision-racism-and-xenophobia-special-attention-rights-victims>

FRA ACTIVITY

Going further in combating hate crime

At the request of the Council of the European Union, FRA submitted, in October, an *Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia – with special attention to the rights of victims of crime.*

In its opinion, FRA suggested that:

- legislation adopted at Member State level should deal with all forms of discrimination on an equal footing;
- due attention should be paid to making the bias motivation underlying hate crimes visible throughout criminal proceedings, including to the public;
- legislation allowing courts to deal with bias-motivated offences on the basis of increased penalties is a particularly reliable means of ensuring that discriminatory motives are taken into account;
- Member States are encouraged to facilitate the reporting of hate crimes and to encourage victims and witnesses to report such crime, such as by looking into measures that could simplify bureaucratic procedures and reporting;
- on the basis of clear and comprehensive guidelines, Member States together with Eurostat should, on an annual basis, collect and publish data pertaining to crimes committed with a discriminatory motive.

Outlook

Member States have an obligation to victims of crime to ensure that the EU Victims' Directive is implemented in practice by November 2015. Developments in 2013 have been positive, but much remains to be done if fundamental rights are to become a reality for victims of crime. The true test of the effectiveness of this legislation will be whether victims and legal professionals are aware of it and can apply it in practice.

The Istanbul Convention is set to enter into force in 2014, with, as of the end of 2013, just two further ratifications needed. Its entry into force will have a positive effect on

the enforcement of the rights and protection of women across those Council of Europe member states that ratify the convention. The publication of findings from the FRA

survey on violence against women on 5 March 2014 sheds light on women's experiences of physical, sexual and psychological violence across Europe. It provides valuable comparable data on violence against women as a basis for developing evidence-based policy responses at national and EU level.

FRA PUBLICATION

Fundamental Rights Conference 2013 'Combating hate crime in the EU': Conference conclusions, December 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-conference-2013-combating-hate-crime-eu-conference-conclusions>

The 2013 Council of the European Union conclusions on combating hate crime provide a new impetus to the EU, its institutions and Member States to ensure that the values enshrined in Article 2 of the Treaty

on European Union are fully respected in line with the EU Charter of Fundamental Rights. As a followup, a seminar organised under the aegis of the Greek Presidency, will look to identify actions and exchange good practices that EU institutions and Member States can implement to combat hate crime in policy and practice. The onus will be on increasing acknowledgement and recognition of hate crime among law enforcement agencies, public authorities and local authorities, and ensuring that victims can access justice and seek redress. In view of the upcoming European Parliament elections in May 2014, the seminar, together with other initiatives, offers an opportunity to engage directly with political actors in relation to their roles and responsibilities in combating hate crime in the EU.

EU Member States and international obligations

Spotlight on Member States accepting new Council of Europe instruments

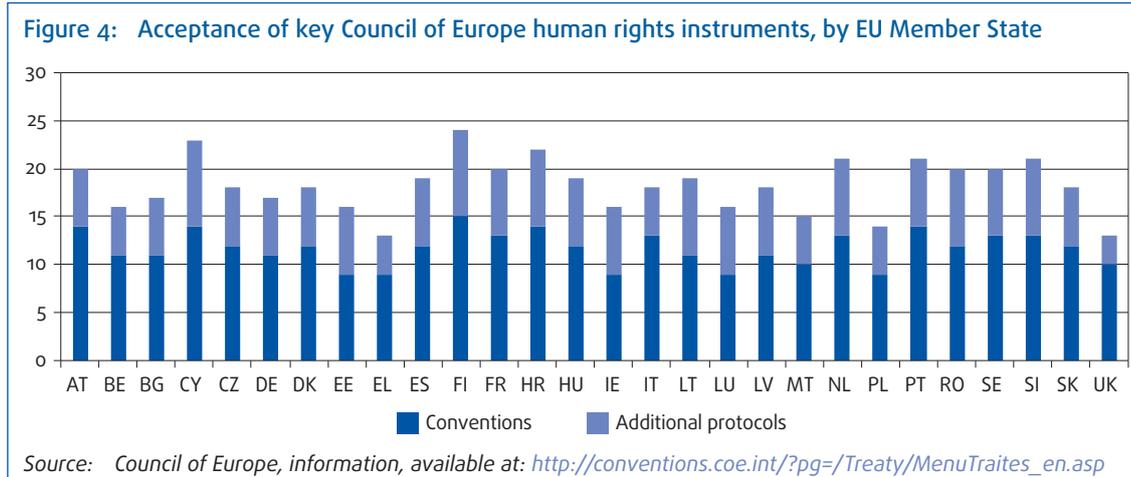
EU Member States demonstrate their commitment to human rights by, for instance, signing and ratifying human rights treaties – making it publicly clear to which standards they want to be held accountable and to which monitoring mechanisms they choose to submit. [Figure 4](#) provides an overview of EU Member States' acceptance of key Council of Europe instruments, including additional protocols. For more details on Member State acceptance of Council of Europe instruments, see also the table on acceptance of selected Council of Europe instruments, at: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>. For the corresponding information on UN instruments, see [Figure 5](#) and the table on the acceptance of selected UN instruments, available at: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>.

In 2013, 60 years after the ECHR entered into force, several developments occurred in relation to Council of Europe conventions and protocols. Notably, many EU Member States signed the ECHR Additional Protocols 15 and 16 (see the table on acceptance of selected Council of Europe instruments, available at: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>). These instruments have been adopted as a result of the work carried out on the reform of the ECtHR, which was initiated at the third summit of heads of state and government of the Council of Europe in Warsaw in 2005. It was shaped particularly by the high-level conferences in Interlaken (2010), Izmir (2011) and Brighton (2012). The reform process gradually introduces changes to the ECHR that intend to adjust the ECtHR's work to evolving circumstances and reduce its workload.

Ireland signed and ratified and 17 additional EU Member States signed ECHR Additional Protocol 15 in 2013, which adds a reference to the subsidiarity principle and the ECHR doctrine of margin of appreciation. It also amends the admissibility criteria (see [FRA](#)

Key developments

- The 2012 EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, which runs until 2014, pays increased attention to the ratification of human rights instruments in the EU.
- The EU and Council of Europe member states reach in April 2013 an agreement on the negotiations of the Union's accession to the European Convention of Human Rights.
- The individual complaints mechanism under the third optional protocol to the United Nations Convention on the Rights of the Child is set to enter into force, with just one ratification outstanding at the end of 2013.
- The European Court of Human Rights finds violations regarding the length of court proceedings in a large number of EU Member State cases.
- The European Committee on Social Rights delivers decisions on five cases initiated by Greek pensioners' organisations regarding pension cuts driven by austerity measures. The committee finds violations.
- Of the 16 cases the committee considers in 2013, nine centre on corporal punishment of children and children's social rights.
- No EU Member States sign or ratify the core United Nations Convention on the Rights of Migrant Workers, nor are there any changes in the accreditation of national human rights institutions under the Paris Principles in 2013.



Annual report 2013, Chapter 8). Six EU Member States also signed ECHR Additional Protocol 16, which enables the State Parties' highest courts to request ECtHR advisory opinions on key questions regarding the interpretation and application of the ECHR and its protocols.¹³¹

Furthermore, a number of EU Member States accepted some key Council of Europe instruments in 2013 (in parentheses are shown the total numbers of ratifications and additional signatures by EU Member States, thereby showing the situation at the close of 2013).

- **Latvia**, which is already a contracting party to the original European Social Charter (1961) (23 ratifications and an additional two signatures by EU Member States), also ratified the European Social Charter (1996) (19 ratifications and an additional nine signatures by EU Member States).
- **Belgium, Italy, Lithuania, Slovenia** and **Sweden** ratified the 2007 Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, and it was signed by **Latvia**; this leaves the **Czech Republic** as the last EU Member State that has yet to sign the document (18 ratifications and an additional nine signatures by EU Member States).
- **Austria, Italy** and **Portugal** ratified the 2011 Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), and it was signed by **Croatia, Denmark** and **Lithuania**. In the 2.5 years since its adoption, 32 of the Council of Europe's 47 member states have signed the convention, with eight of these states also ratifying it (three ratifications and an additional 20 signatures by EU Member States).
- **Hungary** ratified the 2005 Convention on Action against Trafficking in Human Beings; the **Czech Republic** is the last EU Member State that has yet to sign the convention (25 ratifications and an additional two signatures by EU Member States).¹³²
- The **Czech Republic** ratified the 2001 Cybercrime Convention (23 ratifications and an additional five signatures by EU Member States).
- The **Czech Republic** and **Spain** signed the 2003 Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, which aims to enhance cross-border

police and judicial cooperation (12 ratifications and an additional 11 signatures by EU Member States).

- The **United Kingdom** accepted the applicability of the 1987 European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, as amended by its two 1993 protocols, to its sovereign base areas in Cyprus (ratified by all EU Member States).
- All EU Member States except **Poland** are party to Protocol 13 to the ECHR, on “the abolition of the death penalty in all circumstances”. Poland signed in 2002 when the instrument was adopted but has yet to ratify it. The Committee of Ministers of the Council of Europe brought up the issue at its meeting on 10 April 2013, where Poland declared that the process of ratification was under way.¹³³

The Council of Europe also released a number of human rights monitoring and evaluation reports on EU Member States in 2013 (see [Table 6](#)) containing information on a range of issues including the rights of minorities, the conditions in prisons and other places of involuntary confinement, and racism and intolerance.

Spotlight on Member States accepting UN treaties

As mentioned earlier, one way to assess states’ commitment to human rights is the extent of international human rights treaties, and additional features under them, that bind the states. [Figure 5](#) provides an overview of EU Member States’ acceptance of key UN instruments, including additional protocols and acceptance of additional features such as individual complaints. For a detailed overview, see the table on acceptance of selected UN instruments at: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>. For the corresponding information on Council of Europe treaties, see [Figure 4](#) and the table on acceptance of selected Council of Europe instruments at: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>.

Championing human rights

The Council of the European Union emphasises the EU’s and its Member States’ commitment to set an example in ensuring respect for human rights within their respective areas of competence, according to the EU Annual report on human rights and democracy in the world in 2012. In that report, published in 2013, the council also says the EU and its Member States seek to promote human rights and the rule of law worldwide through their relations with third countries. EU Member States as well as the EU itself made a number of pledges in this field at the UN High-Level Conference on the Rule of Law in 2012, concerning issues ranging from the ratification of various human rights instruments to adopting specific national laws, programmes or action plans.

For more information, see Council of the European Union, 9431/13, 13 May 2013, pp. 174–175, and the UN voluntary pledge site on the rule of law, available at: www.unrol.org/article.aspx?article_id=170

Nine of the UN conventions are labelled core human rights conventions.¹³⁴ These nine and their related features, the optional protocols and elective mechanisms built into the actual conventions, are displayed in shades of blue in [Figure 5](#). Other UN treaties and their additional protocols are shaded in red.

Table 6: Council of Europe monitoring reports released in 2013, by EU Member State

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	
CPT	Reports									✓				
	Visits		✓		✓		✓			✓				
ECRML						✓								
FCNM														
ECRI	✓	✓				✓		✓		✓	✓	✓		
GRETA		✓								✓		✓		
Total	1	3	0	1	0	3	0	1	1	3	1	2	0	
CPT	(European) Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment													
ECRML	Committee of Experts of the European Charter for Regional and Minority Languages													
FCNM	Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities													
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance													
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings													

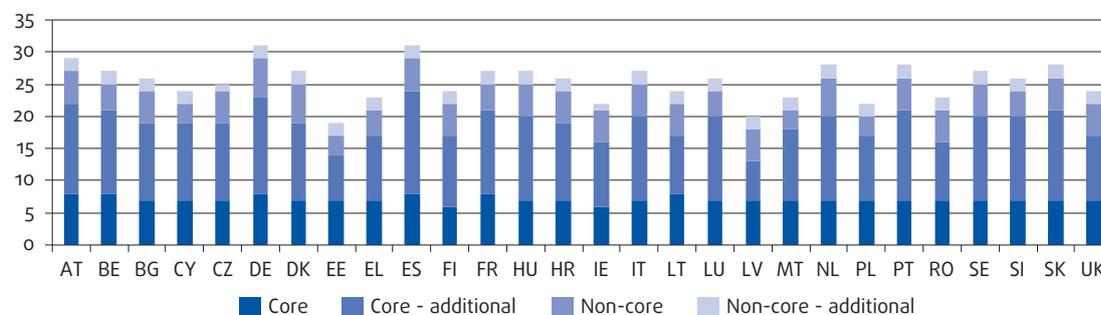
Note: For the European Committee for the Prevention of Torture, the visits to EU Member States during 2013 are also included in a separate row.

Source: Council of Europe, available at: www.coe.int/t/dgi/default_en.asp

The following list highlights key developments related to the acceptance of UN human rights instruments in 2013.

- The 2008 Optional Protocol on individual complaints to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR-OP), which was adopted in 2008, came into force in May 2013.¹³⁵ **Portugal** ratified it in 2013, joining **Spain** and **Slovakia**, which had become parties earlier.
- **Latvia** in 2013 was the second-last of the EU Member States to become a party to the 1989 Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) on the abolition of the death penalty (ICCPR-OP2). **Poland** is the remaining signatory EU Member State yet to ratify it.

Figure 5: Acceptance of key UN human rights instruments, by EU Member State



Note: For more details, see the table on acceptance of selected UN instruments, available at: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>.

Sources: United Nations, information available at: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>; International Labour Organization, information available at: www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm

Table 6: (continued)

	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Total
			✓			✓	✓			✓			✓		✓	7
	✓					✓		✓	✓	✓				✓		10
					✓								✓		✓	4
				✓		✓		✓	✓							4
		✓					✓	✓	✓	✓					✓	13
		✓				✓	✓		✓	✓						8
	1	2	1	1	1	4	3	3	4	4	0	0	2	1	3	46

- **Lithuania** signed and ratified the 2006 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CPEd), including Article 31, which provides for individual complaints. **Poland** signed the convention.¹³⁶
- Two EU Member States, **Italy** and **Portugal**, ratified in 2013 the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OP-CAT), bringing the total number of EU Member States party to this instrument to 21.¹³⁷
- In 2013, the 2011 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure (CRC-OP3) received a large number of acceptances from EU Member States. **Germany**, **Portugal**, **Slovakia** and **Spain** ratified the protocol, while **Croatia** and **Poland** signed it. The protocol was set to come into force in early 2014. There are still 13 EU Member States that have not yet signed the protocol.¹³⁸
- The **Czech Republic** ratified the Optional Protocol to the CRC on the sale of children, child prostitution and child pornography (CRC-OP2) in 2013, leaving **Ireland** as the sole EU Member State yet to ratify it.
- The **Czech Republic** ratified the United Nations 2000 Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) in 2013, meaning that all EU Member States are now parties. The Czech Republic also ratified the 2000 Optional Protocol to UNTOC on the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, leaving Ireland as the sole EU Member State yet to ratify it.
- **Italy** and **Germany** are the first two EU Member States to become parties to the 2011 ILO convention No. 189 concerning decent work for domestic workers (see earlier in relation to EU action on 'authorising' the Member States in this regard). They join nine others worldwide. ILO conventions cannot be signed in a separate stage indicating commitment before ratification. The convention entered into force on 5 September 2013.

The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) deserves particular attention as a relatively new instrument that already boasts a large number of State Parties, including the EU itself. EU Member States continued to implement the CRPD in 2013. The number of EU Member States that have ratified the CRPD remains unchanged at 25, of which 20 have also ratified its Optional Protocol, enabling individual complaints to be made to the CRPD monitoring committee.

The three EU Member States yet to ratify the CRPD – Finland, Ireland and the Netherlands¹³⁹ – took further steps towards ratification. In **Ireland**, the major obstacle to ratification remains the reform of legal capacity legislation in line with the supported decision-making model required by Article 12 of the CRPD on equal recognition before the law.¹⁴⁰ On 15 July 2013, the Irish government published the Assisted Decision-Making (Capacity) Bill, which aims to provide a statutory framework that maximises individual autonomy.¹⁴¹ The bill also provides for the establishment of a new statutory office, the Office of the Public Guardian, which will supervise those who provide support for decision making. The bill is expected to be passed in 2014, paving the way for ratification of the CRPD.¹⁴² In **Finland**, the working group set up to prepare for the convention’s ratification was, at the end of 2013, preparing a report outlining the revisions needed to bring existing legislation into line with the CRPD. The report, currently out for consultation, will incorporate the consultation’s comments into the legislative proposal for ratification, to be presented to parliament during 2014.¹⁴³

Table 7: Reports released under UN monitoring procedures in 2013, by EU Member State

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	
CERD				✓										
CESCR	✓	✓					✓							
HRC (CCPR)					✓						✓			
CEDAW	✓			✓					✓					
CAT								✓						
SPT						✓								
CRC														
CMW														
CRPD	✓													
CED										✓		✓		
UPR	Report				✓	✓						✓		
	Review					✓						✓		
Total	3	1	0	2	2	3	1	1	1	1	1	3	0	
Committee	Convention		Committee name in full											
CERD	ICERD		Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination											
CESCR	ICESCR		Committee on Economic, Social and Cultural Rights											
HRC (CCPR)	ICCPR		Human Rights Committee											
CEDAW	CEDAW		Committee on the Elimination of Discrimination Against Women											
CAT	CAT		Committee Against Torture											
SPT	OP-CAT		Sub-Committee on prevention of torture (including advisory visits for National Preventive Mechanisms)											

Source: Compiled by FRA using data from United Nations, OHCHR, 2014

Following impact assessment studies conducted in 2012, the Ministry of Health, Welfare and Sport in the **Netherlands** published two draft bills on the ratification of the CRPD for online consultation: a Ratification Act¹⁴⁴ and an Implementation Act defining the legal reforms necessary to implement the CRPD.¹⁴⁵ Details of the respective monitoring bodies required at national level under the CRPD are provided in [Section 10.5.2](#) of the FRA Annual report 2013 and the table on CRPD data at: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/int-obligations>.

FRA PUBLICATION

Factsheet: *Legal capacity of persons with intellectual disabilities and persons with mental health problems*, October 2013, available in 22 EU languages at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/legal-capacity-persons-intellectual-disabilities-and-persons-mental-health-problems-factsheet>

Table 7: (continued)

	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Total of reports
					✓							✓		✓		4
																3
																2
	✓														✓	5
						✓		✓	✓	✓					✓	6
																1
					✓									✓		2
																0
																1
																2
					✓		✓				✓					6
					✓		✓				✓					5
	1	0	0	0	4	1	2	1	1	1	2	1	0	2	2	32
	Committee	Convention	Committee name in full													
	CRC	CRC	Committee on the Rights of the Child (including monitoring of the optional protocols)													
	CMW	ICMW	Committee on Migrant Workers													
	CRPD	CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities													
	CED	CPED	Committee on Enforced Disappearances													
	UPR		Universal Periodic Review													

Outlook

Developments in 2013 show that the EU Member States generally – but also the EU itself – continue to accept new commitments stemming from Council of Europe and UN standards and monitoring mechanisms. This is particularly true of some of the more recent instruments, such as the Istanbul Convention related to violence against women or the third optional protocol of the Convention on the Rights of the Child, providing for an individual complaints procedure.

The eagerly awaited accession of the EU to the ECHR lies currently in the hands of the CJEU. It is expected to deliver a comprehensive opinion on the legal elements of this groundbreaking step. Although it is not generally assumed that the CJEU's response will be negative, it is important that it tackle the issues raised by legal professionals on the draft accession agreement, as EU accession will have significant implications for the fundamental rights landscape in Europe.

The EU has the potential to become one of the leading actors in promoting emerging issues, such as the notion of human rights and business. Commitment and followup by EU Member States will also be essential. Similarly, Member State action on Paris Principles compliant NHRIs in the EU will indicate progress. However, the EU itself may also take action on minimum standards for NHRIs and similar entities, such as equality bodies and data protection authorities.

FRA PUBLICATION

Fundamental rights-based police training – A manual for police trainers, December 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-based-police-training-manual-police-trainers>

EU action has continued to underline its determination to become a more active player in the field of human rights and one that is fully integrated in the international system. Besides pursuing its own accession to key instruments such as the ECHR or the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, the EU motivates not only its Member States, but also, through various tools, third countries to enhance their participation in the international human rights system, thus fulfilling its role of contributing to the protection of human rights both internally and worldwide. This is projected to increase in intensity.

The EU Charter of Fundamental Rights before national courts and non-judicial human rights bodies

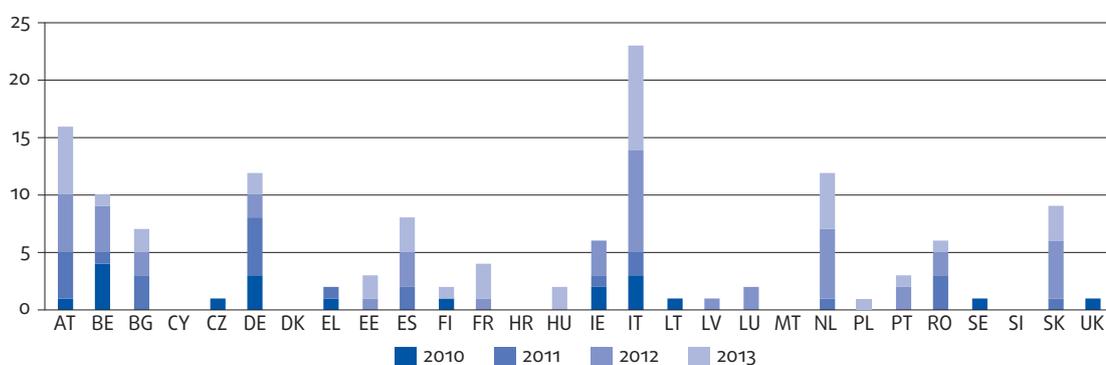
The Charter of Fundamental Rights of the European Union (Charter), the EU's human rights bill, expresses the values at the heart of the Union which all Member States have pledged to uphold. Although a new instrument, it is gaining in use and prominence. As the Charter approaches its fifth anniversary as a binding document in December 2014, it is timely to explore its impact. Much is already known about how the Charter works at the level of the EU. Indeed, the Charter primarily addresses the EU, including its institutions and bodies. However, there is more to the Charter, namely its use at national level. The Charter binds the EU Member States and thereby all its authorities at various levels of governance, including regions or municipalities when they are acting in the scope of EU law. One indicator of how the Charter penetrates national legal systems is its use in national court rooms. For the first time, the FRA Annual report looks at national court judgments and the use of the Charter by national bodies with a human rights remit such as national human rights institutions, equality bodies and Ombudsperson institutions, thereby throwing light on a lesserknown side of the Charter's life.

When looking at the EU Member States' courts and how often they refer to the Charter when approaching the CJEU for a preliminary ruling, no overall trend appears. As shown in Figure 6, Austria shows a definite rise in Charter-related requests, but most Member States do not display such a clear-cut trend (e.g. Belgium, Bulgaria, Ireland and Italy). Some Member States' courts have yet to make a single reference to the Charter in their requests for preliminary rulings by the CJEU since the Charter entered into force. Besides Croatia, which joined the EU only in July 2013, this applies to Cyprus, Denmark, Hungary and Slovenia.

FRA PUBLICATION

The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis, September 2013, available in English and French at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/european-union-community-values-safeguarding-fundamental-rights-times-crisis>

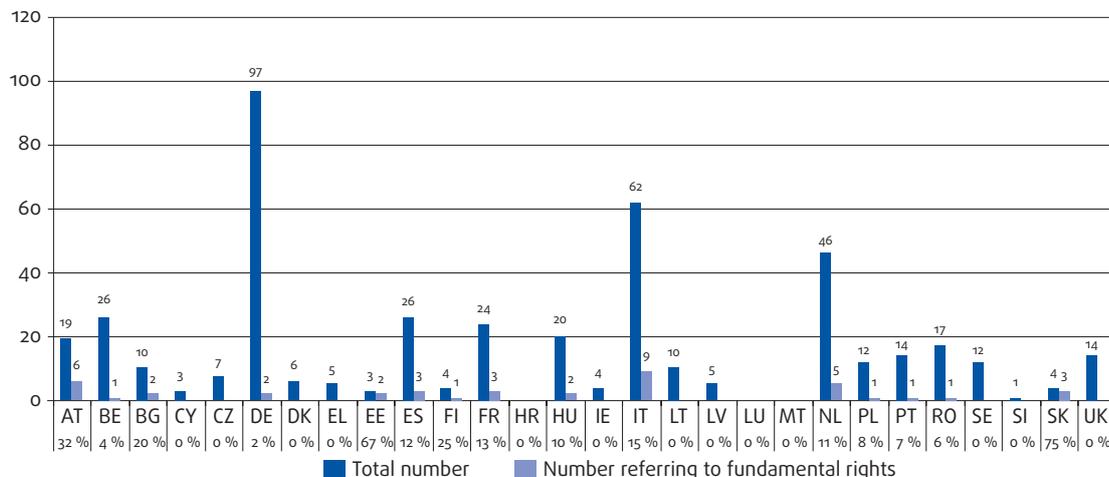
Figure 6: Number of requests for preliminary rulings in which national courts mention the Charter, by EU Member State, 2010–2013



Note: Croatia is included as from the date it joined the EU, 1 July 2013.

Source: Data available with the European Commission

Figure 7: Requests for preliminary rulings: total number and number referring to the Charter, by EU Member State, 2013



Note: The percentage figure below the country code corresponds to the share of requests for preliminary rulings referring to the EU Charter of Fundamental Rights.

Source: FRA 2014; CJEU (2014), Annual Report 2013

However, national courts also use the Charter beyond requests to the CJEU for preliminary rulings. Indeed, only a fraction of cases in which national courts refer to the Charter reach the CJEU. The Charter is regularly used in national courtrooms. Nevertheless, so far the attention has been focused on the EU institutions' Charter use, for instance before the CJEU.¹⁴⁶ Less light has been thrown on how national courts use the Charter.¹⁴⁷

Given that EU law is mainly implemented at national level through national institutions, the national judiciary's use of the Charter is an important facet to examine. Every judge at national level serves two masters, the national and EU systems, and has hence to apply – where appropriate – EU law, including the Charter. In fact, national courts began using the Charter before it became legally binding. In some of these cases, they even used the Charter to prevent the application of contradictory national norms.¹⁴⁸ It thus appears timely and important to take up the Council of the European Union's recent call and follow the Charter's use in national courtrooms.

To examine national developments, FRA asked its Franet contractors to provide key information across the 28 EU Member States on national case law referring to the Charter. More specifically, FRA requested information on up to five national judgments, preferably from the highest courts, including constitutional courts, supreme courts and the highest administrative courts, that used the Charter in their reasoning.

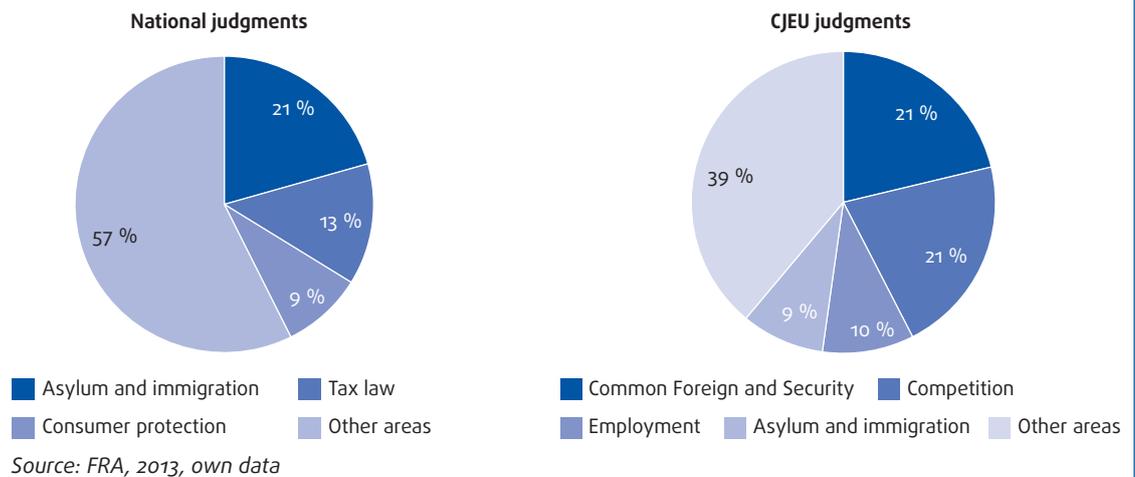
Of the relevant judgments that national courts handed down in 2013, the most prevalent substantive areas were on asylum and immigration. Out of the 70 judgments analysed for the year 2013, the largest group, namely 14 judgments, concerned these two fields.

Other prominent areas for the year were tax law (nine judgments) and consumer protection (six judgments). There were also four judgments in each of the following fields: employment, social security, expropriation/compensation and administrative procedures. These findings are similar to those of 2012, when FRA looked into

“The Council considers it important to follow developments in evolving case-law and notes the Fundamental Rights Agency's work in publishing regular updates in this regard.”

Council of the European Union (2013), Council conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Justice and Home Affairs Council meeting Luxembourg, 6 and 7 June 2013, Point 2, available at: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

Figure 8: Charter-related judgments, national or CJEU, by policy area (%)



240 national judgments by 15 EU Member States' courts and found that half dealt with asylum and immigration issues.¹⁴⁹ Asylum and immigration unsurprisingly comprise the lion's share of rulings, because they are defined principally by EU secondary law and are highly sensitive from a fundamental rights point of view.

The patterns of reference to the Charter differ between national and CJEU judgments. For the CJEU, 114 decisions referred to the Charter in 2013;¹⁵⁰ in contrast to national courts, these judgments dealt principally with the EU Common Foreign and Security Policy, as well as with competition policies. The EU plays a strong role in both these fields, with competition policy a prime example of an area in which the EU is also entrusted with implementation. Other very prominent areas – again, similar to the situation before national courts – included employment (particularly employment at EU institutions), and asylum and immigration.

Spotlight on the standing of the Charter in the national legal system

In many cases analysed, the Charter was used to add (additional) legal heft to the interpretation of a national law provision, including cases dealing with national constitutional law. To give an example from **Spain**, the Constitutional Court referred to its standing case law when stating that treaties and international agreements including EU law may constitute “valuable interpretive criteria of the meaning and scope of the rights and freedoms recognised by the Constitution”. The court underlined that these “valuable interpretive criteria” also includes the interpretation developed by the organs established in those treaties and international agreements.¹⁵¹ Such judgments reveal that the Charter's guiding function is not necessarily limited to cases where EU law in general and the Charter in particular apply.¹⁵²

Less frequent were judgments using the Charter to interpret EU secondary law, although there is an example from **France** in the context of the Free Movement Directive (2004/38/EC). There are also cases where the Charter, secondary law and national law implementing EU legislation are looked at from the perspective of a triangular relationship, as a **German** judgment did. At stake was the scope of Article 2 (2) of the Employment Directive (2000/78/EC), which says that the directive “shall be without prejudice to measures laid down by national law which, in a democratic society, are necessary for public security, for the maintenance of public order and the prevention of

criminal offences, for the protection of health and for the protection of the rights and freedoms of others.” The case concerned alleged age discrimination in a regional provision, which required house inspectors to be no older than 70. The national court admitted that the provision did indeed compromise Article 21 of the Charter, but it argued that this intrusion was justified in accordance with Article 52 (1) of the Charter. The justifications for interference under that article are, the court said, “for the very same reasons” as those justifying interferences with fundamental rights under national constitutional law.¹⁵³

In the **United Kingdom**, the standing of the Charter in the national legal system was addressed explicitly in some judgments and consequently picked up in the political debate. In a case concerning an asylum seeker who was returned to his country of origin, the claimant argued that the UK government interfered with his rights under Article 7 of the European Charter, among others, by causing private information to be disclosed to his home country’s authorities. In the end, the claim was dismissed. However, the judge referred to the judgment of the CJEU in the case *N. S. v. Secretary of State for the Home Department*,¹⁵⁴ stressing that:

“The constitutional significance of this decision can hardly be overstated. The Human Rights Act 1998 incorporated into our domestic law large parts, but by no means all, of the European Convention on Human Rights. Some parts were deliberately missed out by Parliament. The Charter of Fundamental Rights of the European Union contains, I believe, all of those missing parts and a great deal more. Notwithstanding the endeavours of our political representatives at Lisbon it would seem that the much wider Charter of Rights is now part of our domestic law. Moreover, that much wider Charter of Rights would remain part of our domestic law even if the Human Rights Act were repealed.”¹⁵⁵

In another judgment, a national court in the **United Kingdom** took a more operational approach to the standing of the Charter. The case concerned two applicants: a cook at the Sudanese embassy and a member of the domestic staff of the Libyan embassy. Both had made claims arising out of their employment and were met with pleas of state immunity. These pleas were upheld by two separate employment tribunals and both parties appealed. The claimants invoked Article 47 of the Charter and argued that the State Immunity Act 1978 (SIA), which provides for state immunity in UK law, should be disapplied to the extent the claims fell within the material scope of EU law. The employment appeal tribunal addressed the question whether a direct application of the Charter implies that national law contrary to the Charter must be disapplied in a claim litigated between private individuals. The Court stated that the claims relating to discrimination, harassment and breaches of the Working Time Regulations were subject to Article 47 of the Charter, but those for unfair dismissal and minimum wages were not. The Court concluded that, whereas the Human Rights Act “does not permit the disapplication of any statutory provision, [...] EU law requires it where it concerns the material scope of EU law”; thus, for the claims covered by EU law, certain provisions of the SIA were “to be disapplied”.¹⁵⁶ The discussions that were sparked by these judgments led the European Scrutiny Committee in the House of Commons to prepare a report on the application of the Charter in the UK, which will be presented in 2014.

The sample of cases analysed here does not contain cases where the standing of the Charter was addressed in other Member States, but this should not lead to the conclusion that national courts in other countries did not address the Charter’s legal standing. A look back to 2012 is instructive in this regard. The Constitutional Court in **Austria** had referred to a principle of equivalence and concluded that the rights of the Charter can be invoked as constitutional rights and, within the scope of the Charter, constitute a standard of review in the proceedings of constitutional complaints, in particular pursuant to specific provisions of the Austrian Constitution (Articles 139 and 149).¹⁵⁷ In the same year, the Constitutional Court of **Romania** said that Charter provisions are applied when checking constitutionality, basing this Charter role on the Romanian constitution’s integration

clause in Article 148.¹⁵⁸ In 2013, a national court in **France** stressed, in a case concerning the lack of suspensive effect of an appeal against expulsion orders, that the national judge does not have the power under the Code of Administrative Justice to rule on the compatibility of such laws with the provisions of an international convention or reject their application under the European Union law. However, the court added that the situation is different where these legal dispositions appear to be manifestly incompatible with European Union law requirements, which was – according to the national court – not the case.¹⁵⁹ In a case in **Cyprus**, the parties referred in their argumentation to the Charter as higher-ranking law. The court, however, limited itself to establishing that Articles 20 and 21 of the Charter are largely identical to the national constitution’s provisions and “for that reason” there was no need to refer a question of interpretation to the CJEU.¹⁶⁰

Conclusion

It is in the fields of asylum and immigration that national courts most often refer to the Charter of Fundamental Rights of the European Union. More than one in five of the cases analysed deal with these policies (21 %). The Charter right that national courts most commonly refer to is the right to an effective remedy and a fair trial (Article 47). Together with the right to good administration (Article 41), these rights formed a quarter of all the references to the Charter in the 2013 judgments analysed. This reflects the situation before the CJEU, which invokes Articles 41 and 47 in half of all the cases in which it refers to the Charter.

Of all the cases in which national courts referred to the Charter, 22 % were devoted to the Charter’s horizontal provisions, encompassing its scope (Article 51) and interpretation (Article 52). Despite these provisions’ prominence before national courts, their judgments rarely analyse the Charter’s reach in detail. The Charter is often rather superficially referred to as a means of interpretation, without the question of whether or not the Charter applies being addressed.

Occasionally, national courts also refer to the Charter in their reasoning in cases that clearly fall outside the scope of EU law. As an expression of the values on which the Union is built and to which all Member States adhere, the Charter thus reverberates beyond EU law.

National courts tend to cite in parallel the Charter, which is the EU human rights bill, and the ECHR, the Council of Europe’s human rights treaty. In nearly two thirds of the judgments analysed, the courts paired references to the Charter and the ECHR.

The Charter is also used and referred to before bodies with a human rights remit, including NHRIs, Ombudsperson institutions and equality bodies. However, given the diversity of these institutions, the role of the Charter is more mixed and less pronounced than before national courts. Just like the national courts, the bodies with a human rights remit often refer both to the Charter and to human rights treaties, although the latter see more use than the former. Many of the bodies are specialised equality bodies, which tend to draw on the Charter’s equality title. However, other rights, including to data protection and to good administration, are also highlighted before such bodies. Nevertheless, there remains potential for much greater use of the Charter before bodies with a human rights remit.

FRA PUBLICATION

Fundamental rights in the future of the EU’s Justice and Home Affairs. Working & discussion paper, December 2013, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-future-european-unions-justice-and-home-affairs>

Endnotes

All hyperlinks accessed on 30 April 2014.

- 1 FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, Publications Office of the European Union (Publications Office).
- 2 United Nations (UN) (2013), *Regional study: Management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, UN Doc A/HRC/23/46, 24 April 2013.
- 3 Council of the European Union, 3260th Council meeting, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 7–8 October 2013.
- 4 European Council (2013), *Conclusions*, 24/25 October 2013, para. 48.
- 5 European Parliament (2013), Resolution on migratory flows in the Mediterranean, with particular attention to the tragic events of Lampedusa, 2013/2827(RSP), 23 October 2013.
- 6 European Commission (2013), *Communication on the work of the Task Force Mediterranean*, COM(2013) 869 final, 4 December 2013.
- 7 European Council (2013), *Conclusions*, 20 December 2013.
- 8 See: EASO (2014 forthcoming), *Annual report on the situation of asylum in the EU 2013*; and, for Central Europe, the UNHCR overview of quality initiatives listed on its website, www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/ensuring-legal-protection/refugee-status-determination/quality-initiatives-in-europe.html.
- 9 Ireland, Supreme Court, *HN*, C-604/12, 8 March 2013; Belgium, Cour du travail de Bruxelles, *Saciri and Others*, C-79/13, 5 April; Netherlands, Dutch Council of State, *A*, C-148/13 to C-150/13, 31 May; Germany, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, *T*, C-373/13, 18 October 2013; Germany, Bayerisches Verwaltungsgericht München, *Shepard*, C-472/13, 25 October 2013; Germany, Oberlandesgericht Bamberg, *Qurbani*, C-481/13, 15 November 2013; Belgium, Constitutional Court, *M'Bodj*, C-542/13, 29 November; Belgium, Cour du travail de Bruxelles, *Abdida*, C-562/13, 13 December.
- 10 Amnesty International (2013), *Frontier Europe: Human rights abuses on Greece's border with Turkey*, www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/008/2013/en/d93b63ac-6c5d-4d0d-bd9f-ce2774c84ce7/eur250082013en.pdf; Pro Asyl (2013), *Pushed back: Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border*, www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/I_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf.
- 11 Frontex (2013), *FRAN Quarterly, Quarter 1, January–March 2013*, July 2013, pp. 19 and 22; Frontex (2013), *FRAN Quarterly, Quarter 2, April–June 2013*, September 2013, pp. 20–21, 23 and 26.
- 12 Frontex (2013), *FRAN Quarterly, Quarter 1, January–March 2013*, July 2013, p. 5.
- 13 See United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2014), *UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria*, 2 January 2014, p. 32, www.refworld.org/docid/52c598354.html.
- 14 Preliminary figures from the Spanish Ministry of the Interior (Office for Asylum) provided to FRA by UNHCR Madrid.
- 15 UN, General Assembly (2013), Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, Mutuma Ruteere, UN Doc. A/HRC/23/56/Add.2, 6 June 2013, paras. 44–48; Defensor del Pueblo, 'La Defensora del Pueblo pide el traslado a la península de los solicitantes de asilo de Ceuta y Melilla en situación de vulnerabilidad', statement, 26 December 2013, www.defensordelpueblo.es/Prensa/Notas/contenido_1388063458872.html.
- 16 European Commission (2011), 'Frequently asked questions: The Visa Information System goes live', Press release, Brussels, 11 October 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-682_en.htm?locale=en.
- 17 Regulation (EC) No 1987/2006 of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), Art. 22(c), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1987>.
- 18 FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxembourg, Publications Office.
- 19 European Commission (2013), *Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics*, prepared by ECORYS Nederland BV for the European Commission, DG Justice, pp. 59–60, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf;

Fight against invisibility: To search and protect unaccompanied minors through the SIS II, project implemented by Italy under the [European Crime Prevention Network](#).

- 20 Bigo, D., Carrera, S., Hernanz, N., Jeandesboz, J., Parkin, J., Ragazzi, F. and Scherrer, A. (2013), *Mass surveillance of personal data by EU Member States and its compatibility with EU law*, Centre for European Policy Study (CEPS) paper in *Liberty and Security in Europe*, No. 61, p. 2.
- 21 UN, Human Rights Council (2013), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 17 April 2013, para. 50 and 51, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf.
- 22 UN, General Assembly (2013), Resolution 68/167 on the right to privacy in the digital age, 18 December 2013, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/167.
- 23 Council of Europe, Committee of Ministers (2013), Declaration of the Committee of Ministers on risks to fundamental rights stemming from digital tracking and other surveillance technologies, 11 June 2013, wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2074317&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383.
- 24 Council of Europe, The Council of Europe Commissioner's human rights comment (2013), *Human rights at risk when secret surveillance spreads*, <http://humanrightscomment.org/2013/10/24/human-rights-at-risk-when-secret-surveillance-spreads/>.
- 25 Council of Europe, Conference of Ministers responsible for Media and Information Society (2013), *Political declaration: Freedom of expression and democracy in the digital age, opportunities, rights, responsibilities*, 8 November 2013, www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013/Belgrade%20Ministerial%20Conference%20Texts%20Adopted_en.pdf.
- 26 *Ibid.*, p. 1.
- 27 The FRA EU LGBT survey was conducted online in the 27 EU Member States and Croatia between April and July 2012. The survey collected information from 93,079 people aged 18 and above who identified as lesbian, gay, bisexual or transgender, and who lived in the EU or Croatia.
- 28 FRA (2013), *EU LGBT survey: Results at a glance*, Luxembourg, Publications Office, p. 23, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>.
- 29 FRA (2014 forthcoming), *EU LGBT survey: Main results*, Luxembourg, Publications Office.
- 30 The FRA survey on violence against women interviewed 42,000 women (face-to-face interviews), who were between 18 and 74 years old and lived in any of the 28 EU Member States (approximately 1,500 per country). The respondents were selected based on random sampling. The data were collected between April and July 2012. FRA (2014), *Violence against women: An EU-wide survey – main results*, Luxembourg, Publications Office, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>.
- 31 The survey defined three specific behaviours as cyberstalking: sending emails, text messages (SMS) or instant messages that were offensive or threatening; posting offensive comments about the respondent on the internet; and sharing intimate photos or videos of the respondent on the internet or by mobile phone. To be considered stalking, these incidents had to take place repeatedly and the same person had to perpetrate them.
- 32 The FRA survey on discrimination and hate crimes against Jews was conducted online in eight EU Member States – Belgium, France, Germany, Hungary, Italy, Latvia, Sweden and the United Kingdom – in September and October 2012. The survey covered 5,847 self-identified Jews aged 16 and over. FRA (2013), *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: Experience and perceptions of antisemitism*, Luxembourg, Publications Office, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-member-states_en.pdf.
- 33 Regulation (EU) No 606/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:181:0004:0012:en:PDF>.
- 34 Council of Europe, Convention on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse, CETS No. 201, 2007, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/html/201.htm>.
- 35 Council of Europe, Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, 2011, www.conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/html/210.htm.
- 36 Directive 2011/93/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, OJ 2011 L 335/1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:335:0001:0014:EN:PDF>.
- 37 EPP Group (2013), *Bullying: Towards the establishment of a European Day against bullying and school violence*, 17 January 2013, www.eppgroup.eu/press-release/Towards-a-European-Day-against-bullying-%26-school-violence.
- 38 FRA (2013), *EU LGBT survey: Results at a glance*, Luxembourg, Publications Office, <http://fra.europa.eu/en/survey/2012/eu-lgbt-survey>.

- 39 See FRA (2013), *Survey data explorer: EU LGBT survey 2012*, <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>.
- 40 See, for example, Chapters 5 and 6 in FRA's previous Annual reports.
- 41 FRA (2010), *Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity*, Luxembourg, Publications Office; see also FRA (2014 forthcoming), *EU LGBT survey: Main results*, Luxembourg, Publications Office.
- 42 FRA (2013), *EU LGBT survey: Results at a glance*, Luxembourg, Publications Office.
- 43 FRA (2013), *Discrimination and hate crime against Jews in Member States: Experiences and perceptions of antisemitism*, Luxembourg, Publications Office, p. 21.
- 44 European Institute for Gender Equality (2013), *Report on Gender Equality Index: Main findings*, <http://eige.europa.eu/sites/default/files/Gender-Equality-Index-Main-findings.pdf>.
- 45 More detailed information on gender equality is on the European Institute of Gender Equality website, <http://eige.europa.eu>.
- 46 FRA (2014 forthcoming), *Indicators on political participation of persons with disabilities*, Luxembourg, Publications Office.
- 47 Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2013), *Concluding observations on Tunisia*, CRPD/C/TUN/CO/1, 13 May 2011, para. 35.
- 48 Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006, OJ L 347, 20 December 2013, pp. 320-469.
- 49 European Commission (2014), *Cohesion policy 2014-2020*, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm.
- 50 Regulation (EU) No. 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1081/2006, OJ 2013 L 347, 20 December 2013, para. 19.
- 51 Regulation (EU) No. 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1081/2006, OJ 2013 L 347, 20 December 2013.
- 52 Council of the European Union (2012), 2011/0276 (COD), Addendum 2 to Note 8207/12 ADD 2 Rev 1, Brussels, 20 April 2012; see also FRA Annual report 2012.
- 53 Regulation (EU) No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006, OJ 2013 L 347, 20 December 2013, pp. 320-469, Art. 19 and Annex XI.
- 54 Regulation (EU) No. 1381/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a Rights, Equality and Citizenship Programme for the period 2014 to 2020; Text with EEA relevance, OJ 2013 L 354, 28 December 2013, pp. 62-72.
- 55 European Commission, DG Justice, *Fundamental Rights and Citizenship funding programme*, <http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/>.
- 56 European Commission, DG Justice, *Daphne III funding programme*, http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/daphne/index_en.htm.
- 57 European Commission, DG Employment, Social Affairs & Inclusion, *Progress programme (2007-2013)*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327>.
- 58 European Parliament (2013), Resolution on strengthening the fight against racism, xenophobia and hate crime 2013/2543(RSP), Brussels, 14 March 2013, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0090&language=EN&ring=B7-2013-0121.
- 59 Council of the European Union (2013), Council conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012, *Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, 6-7 June 2013, p. 4, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.
- 60 ECtHR (2013), *Hate speech*, factsheet, Strasbourg, July 2013, www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf.

- 61 UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2013), *Combating racist hate speech*, CERD/C/GC/35, 29 September 2013, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fGC%2f35&Lang=en.
- 62 Rome Declaration (2013), www.milquet.belgium.be/sites/default/files/23092013%20De%CC%81claration%20de%20Rome.pdf.
- 63 See FRA (2013), Fundamental Rights Conference, *Combating hate crime in the EU: Giving victims a face and a voice*, Vilnius, 12–13 November 2013, <http://fra.europa.eu/en/event/2013/fundamental-rights-conference-2013>.
- 64 Cecilia Malmström (2013), *Combating hate crime in the EU*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-909_en.htm.
- 65 Council of the European Union (2013), Council conclusions on combating hate crime in the European Union, Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 5–6 December 2013, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf.
- 66 Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2013), *Safeguarding human rights in times of economic crises*, CommDH/IssuePaper(2013)2, Strasbourg, Council of Europe, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2130915>.
- 67 UN, CERD (2013), *Concluding observations on the seventeenth to twenty-second periodic reports of Cyprus, adopted by the Committee at its eighty-third session (12-30 August 2013)*, CERD/C/CYP/CO 17-22, p. 5, 23 September 2013, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCYP%2fCO%2f17-22&Lang=en.
- 68 FRA (2013), *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: Experiences and perceptions of antisemitism*, Luxembourg, Publications Office, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-memberstates_en.pdf.
- 69 The programme of the Nationalist Party of Bulgaria is available at: www.dnevnik.bg/getatt.php?filename=o_2133887.pdf.
- 70 Bulgaria, 24 Chasa Newspaper (2013), 'Боян Расате: Получихме разрешение от СДВР да организираме граждански патрули', www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=2445484.
- 71 Bulgaria, Национален център за развитие на ромите в България (2013), *Ромски командоси създават организация за отбрана от насилие*, 20 November 2013, <http://romacenter.blog.bg/novini/2013/11/20/romski-komandosi-syzdavat-organizaciia-za-otbrana-ot-nasilie.1208989>.
- 72 Magyar Hajna (2013), *A Magyar Hajnal rövid programja*, <http://magyarhajnal.com/a-magyar-hajnal-rovid-program>.
- 73 The use of the term 'Roma' in this FRA Annual report follows the approach of the Council of Europe, which uses the term to refer to "Roma, Sinti, Kale and related groups in Europe, including Travellers and the Eastern groups (Dom and Lom), and covers the wide diversity of the groups concerned, including persons who identify themselves as Gypsies." Council of Europe (2012), *Descriptive glossary of terms relating to Roma issues*, version dated 12 May 2012, Strasbourg, http://hub.coe.int/c/document_library/get_file?uuid=83de8fod-ee32-40c9-b92e-e77edec46388&groupId=10227.
- 74 European Commission (2013), *Communication from the Commission to the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Steps forward in implementing National Roma Integration Strategies*, COM(2013) 454 final, Brussels, 26 June 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0454:FIN:EN:HTML>.
- 75 European Commission (2013), *Proposal for a Council Recommendation on effective Roma integration measures in the Member States*, COM(2013) 460 final, Brussels, 26 June 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0460:FIN:EN:HTML>.
- 76 Council of the European Union (2013), Council Recommendation of 9 December 2013 on effective Roma integration measures in the Member States, OJ 2013 C 278, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:378:0001:0007:EN:PDF>.
- 77 ROMED (2013), *About ROMED*, <http://coe-romed.org/about>.
- 78 Council of Europe (2013), 'ROMACT programme launches in Bulgaria and Romania', Press release, 11 October 2013.
- 79 Council of Europe, Ad hoc committee of experts on Roma issues (CAHROM) (2013), *Thematic report on school attendance of Roma children, in particular Roma girls*, CAHROM(2013)5, Strasbourg, 22 April 2013, <http://hub.coe.int/cahrom1>.
- 80 CAHROM (2013), *Thematic report on social housing for Roma and legalisation of Roma settlements and houses*, CAHROM(2013)18, Strasbourg, 29 October 2013; CAHROM (2013), *Thematic report on encampment areas and other issues relating to Travellers*, CAHROM(2013)6, Strasbourg, 30 April 2013, <http://hub.coe.int/cahrom1>.
- 81 CAHROM (2013), *Thematic report on combating anti-Gypsyism, hate speech and hate crime against Roma*, CAHROM(2013)21, Strasbourg, 9 December 2013, <http://hub.coe.int/cahrom1>.

- 82 European Parliament (2013), Resolution of 12 December 2013 on the progress made in the implementation of the National Roma Integration Strategies (2013/2924(RSP)), Strasbourg, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0594+0+DOC+XML+Vo//EN.
- 83 Croatia, Government (2013), *Odluka o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe Nacionalne strategije za uključivanje Roma, za razdoblje od 2013. do 2020.*, 4 July 2013.
- 84 Finland, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STM)/Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) (2009), *Suomen romanipoliittinen ohjelma: Työryhmän esitys/Politisk program för romerna i Finland: Arbetsgruppens promemoria*.
- 85 Information provided by the Estonian Kultuuriministeerium.
- 86 Movisie (2013), *Nulmeting: Ervaringen en mening van Roma, Sinti en professionals over de sociale inclusie van Roma en Sinti in de domeinen van onderwijs, werk, wonen, gezondheid en veiligheid*, Utrecht, Movisie.
- 87 Hungary, Szociális Ágazati Információs Rendszer (2012), *Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia indikátor rendszer*, Budapest.
- 88 Bulgaria, Project BG051P0001-6.2.11, 'Development of comprehensive measures for the integration of the most marginalized communities among the ethnic minorities, with a focus on the Roma', www.mlsp.government.bg/bg/projects/Publication_6.rar.
- 89 Törmä, S., Tuokkola, K. and Hurtig, J. (2013), *Lähisuhde- ja perheväkivalta romaninaisten kokemana: Avun tarpeet yhteisössä ja palvelujärjestelmässä*, Helsinki, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STM).
- 90 The Local (2013), 'Swedish police's Roma register ruled illegal', 15 November 2013.
- 91 Council of the European Union (2013), *Council conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, www.consilium.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.
- 92 FRA (2013), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Annual report, Luxembourg, Publications Office, Chapter 8.
- 93 European Commission (2013), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*, COM(2013) 47 final, Brussels, 30 January 2013, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf.
- 94 Council of Europe, Venice Commission (2013), *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14–15 June 2013, CDL-AD(2013)012, www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all.
- 95 For the previous opinions of the Venice Commission on Hungary from 2012, see FRA (2013), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, Annual report, Luxembourg, Publications Office, Chapter 8.
- 96 European Parliament (2012), Resolution on the situation of fundamental rights: Standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012), P7_TA-PROV(2013)0315, Brussels, 3 July 2013, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0315&language=EN&ring=A7-2013-0229.
- 97 UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2013), 'Hungary must revoke worrying constitutional changes – Pillay', Press release, 18 June 2013, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13464&LangID=E.
- 98 Hungary (2013), *Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása*.
- 99 European Commission (2013), *Flash Eurobarometer 385: Justice in the EU*, report, 21 November 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf.
- 100 Ireland (2013), Civil Legal Aid Regulations 2013 (SI No. 346 of 2013), <http://irishstatutebook.ie/2013/en/si/0346.html>.
- 101 Portugal (2013), *Lei 83-C/2013 que aprova o Orçamento de Estado para 2014*, 31 December 2013, <https://dre.pt/pdf1sdip/2013/12/25301/0005800295.pdf>.
- 102 United Kingdom, Ministry of Justice, Legal Services Commission (2014), *Legal Aid statistics in England and Wales 2012–2013*, 25 June 2013, <http://justice.gov.uk/downloads/publications/corporate-reports/lsc/legal-aid-stats-12-13.pdf>.
- 103 Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2013), 'Austerity measures across Europe have undermined human rights: Safeguarding human rights in times of economic crisis', issue paper, 4 December 2013, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2130915>; Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2013), *Safeguarding human rights in times of economic crises*, CommDH/IssuePaper(2013)2, November 2013.
- 104 European Commission (2013), *Assises de la Justice 2013*, http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

- 105 Council of Europe, Commission for the Evaluation of the Efficiency of Justice (2013), *The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States: Compiled report*, 15 January 2013, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_justice_scoreboard_en.pdf.
- 106 European Commission (2013), *The EU Justice Scoreboard: A tool to promote effective justice and growth*, 27 March 2013, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf.
- 107 CJEU, C-396/11, *Ciprian Vasile Radu*, 29 January 2013.
- 108 CJEU, C-399/11, *Criminal proceedings against Stefano Melloni*, 26 February 2013. See also the Opinion of the Advocate General in this case analysed by FRA (2013), *Fundamental rights: Challenges and achievements in 2012*, Annual report, Luxembourg, Publications Office, p. 236.
- 109 CJEU, C-617/10, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, 26 February 2013.
- 110 CJEU, C-442/12, *Jan Sneller v. DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV*, 7 November 2013.
- 111 ECtHR, *Anghel v. Italy*, No. 5968/09, 4 November 2013.
- 112 ECtHR, *Del Río Prada v. Spain*, No. 42750/09, 21 October 2013.
- 113 Luxembourg, *Code de procédure civile*, 30 July 2013.
- 114 Regioplan (2013), *Effectief uit huis geplaatst? Effect evaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam, Regioplan, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/16/effectevaluatie-van-de-wet-tijdelijk-huisverbod.html.
- 115 France, Ministère des Droits des femmes (2014), *Projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, Press file, <http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2014/01/Dossier-de-presse-Projet-de-loi-pour-l-e-galit-A9-entre-les-femmes-et-les-hommes.pdf>.
- 116 Italy, Law 119/2013, of 15 October 2013, *Misure urgenti in materia di sicurezza e per contrastare la violenza di genere*, www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2013-10-15;119. www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/10/15/13G00163/sg.
- 117 *Ibid.*, Art. 299.
- 118 *Ibid.*, Art. 384.
- 119 Latvia, *Likumprojekts 'Grozījumi Likumā par policiju'*, [http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/40c2d9d4c086389dc2257b82002c2bb6/\\$FILE/613_prez.pdf](http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/40c2d9d4c086389dc2257b82002c2bb6/$FILE/613_prez.pdf).
- 120 Regioplan (2013), *Effectief uit huis geplaatst? Effect evaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod*, Amsterdam, Regioplan, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/16/effectevaluatie-van-de-wet-tijdelijk-huisverbod.html.
- 121 Poland, Najwyższa Izba Kontroli (2013), *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną*, www.nik.gov.pl/plik/id,5094,vp,6609.pdf.
- 122 Lithuania, Lietuvos rytas (2013), 'Visuomenininkai nirsta – moterys namuose užmušamos dėl valstybės vangumo', Press release, 25 March 2013, www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/visuomenininkai-nirsta-moterys-namuose-uzmusamos-del-valstybes-vangumo.htm.
- 123 The NGO statement is available at: <http://noierdek.hu/?p=10579>.
- 124 Slovenia, Act amending the Criminal Code of 10 November 2011.
- 125 Lithuania, Seimas (2013) *Baudžiamojo kodekso 140, 145, 148, 149, 150, 151, 165 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas*, No. XII-501, 2 July 2013.
- 126 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, OJ 2012 L 315, Art. 28.
- 127 European Parliament, Resolution of 14 March 2013 on strengthening the fight against racism, xenophobia and hate crime, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0090&language=EN&ring=B7-2013-0121.
- 128 European Parliament, Resolution of 4 July 2013 on the impact of the crisis on access to care for vulnerable groups, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0221&language=EN.
- 129 Council of the European Union, Council conclusions on fundamental rights and rule of law on the Commission 2012 Report on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, 6 and 7 June 2013, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.
- 130 Council of the European Union, Council conclusions on combating hate crime in the European Union, Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 5 and 6 December 2013, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf.

- 131 Estonia signed on 17 February 2014.
- 132 Greece passed legislation 4216/2013 on 10 December 2013 as basis for ratification of the treaty.
- 133 Council of Europe, Committee of Ministers (2013), 1168th Meeting (Item 4.1, Point 3), 10 April 2013.
- 134 UN, Office of the High Commissioner for Human Rights, *The core international human rights instruments and their monitoring bodies*, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx.
- 135 The ICESCR-OP was to enter into force after 10 ratifications. On 5 February 2013, it received the tenth ratification (Uruguay), and it entered into force on 5 May 2013. Finland ratified the ICESCR-OP on 31 January 2014.
- 136 Portugal ratified the CEPD on 27 January 2014, and accepted Art. 31, which allows for individual complaints.
- 137 Greece ratified OP-CAT on 11 February 2014.
- 138 CRC-OP3 received its tenth ratification on 14 January 2014, which led to its entering into force on 14 April 2014.
- 139 All three have already signed the CRPD and Finland has also signed the Optional Protocol.
- 140 FRA (2013), *Legal capacity of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, Luxembourg, Publications Office.
- 141 Ireland, Assisted Decision-Making (Capacity) Bill 2013 and Explanatory Memorandum, www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2013/8313/b8313d.pdf.
- 142 Doyle, S., and Flynn, E. (2013), 'Ireland's ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Challenges and opportunities', *British Journal of Learning Disabilities*, Vol. 41, No. 1, pp. 171–180.
- 143 Finland, *Ulkoasiainministeriö, Ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities proceeding in Finland*, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=297670&nodeid=15630&contentlan=2&culture=en-US>.
- 144 Netherlands, Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013), *Ambtelijk concept: Rijkswet van... tot goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* (Trb. 2007, 169), <http://internetconsultatie.nl/vnverdraghandicap/document/764>.
- 145 Netherlands, Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013), *Ambtelijk concept: Rijkswet van... tot uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* (Trb. 2007, 169), <http://internetconsultatie.nl/vnverdraghandicap/document/766>.
- 146 European Parliament (2012), 'Main trends in the recent case law of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights in the field of fundamental rights', PE462.446, available here: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2012/462446/IPOL-LIBE_ET\(2012\)462446_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2012/462446/IPOL-LIBE_ET(2012)462446_EN.pdf). A recent example is de Burca, G. (2013), 'After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a human rights adjudicator', *Maastricht Journal*, Vol. 20 No. 2, pp. 168–184.
- 147 For exceptions confirming the rule, see de Visser, M. (2013), 'National constitutional courts, the Court of Justice and the protection of fundamental rights in a post-Charter landscape', *Human Rights Review*; Bazzocchi, V. (2011), 'The European Charter of Fundamental Rights and the courts', in Di Federico, G. (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Springer, pp. 55–75.
- 148 Italy, *Corte Appello Firenze sez. lav* (2007), judgment of 9 June 2007, quoted by Amici, F., Papa, V., and Sacca E., (2009), *The courts and the Nice Charter: Technical arguments and interpretative activity*, p. 259, http://csdle.lex.unict.it/Archive/AC/Dossiers/EU%20law/20120206-101728_INT_dossier12_fund-rights_2009pdf.pdf; Italy, *Tribunale Ravenna* (2008), judgment of 16 January 2008, quoted *ibid.* p. 268.
- 149 Similarly, the ACA general report on the implementation of the Charter (seminar of 24 November 2011) states: "The area of law in which the Charter seems to have played the most prominent role to date is immigration and asylum law: apart from *Spain, Hungary and Austria*, the Charter has had an impact (to a greater or lesser extent) in this area of law in every country." ACA, *General report*, www.aca-europe.eu/seminars/DenHaag2011/Gen_Report_en.pdf.
- 150 For the list of the 114 decisions, see the annex to European Commission (2014), *2013 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Luxembourg, Publications Office.
- 151 Spain, *Tribunal Constitucional*, Case 61/2013, judgment of 14 March 2013, <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2013-3797.pdf>.
- 152 See Spain, *Tribunal Constitucional*, Case 167/2013, judgment of 7 November 2013, <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2013-11678.pdf>.
- 153 Germany, *Hessischer Verwaltungsgerichtshof*, Case 7 C 897/13.N, judgment of 7 August 2013, <http://openjur.de/u/642867.html>.

- 154 CJEU, C-411/10, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department*, judgment of 21 December 2011.
- 155 United Kingdom, High Court (Queen's Bench Division – Administrative Court), Case EWHC 3453 (Admin), judgment of 7 November 2013.
- 156 United Kingdom, Employment Appeal Tribunal, Case UKEAT 0401_12_0410, judgment of 4 October 2013, www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UKEAT/2013/0401_12_3004.html&query=Janah+and+v+and+Libya+and+Benkharbouche+and+v+and+Embassy+and+of+and+the+and+Republic+and+of+and+Sudan%92&method=boolean.
- 157 Austria, *Verfassungsgerichtshof*, Case U466/11; U1836/11, judgment of 14 March 2012, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_09879686_11U00466_2_00/JFT_09879686_11U00466_2_00.html.
- 158 Romania, *Curtea Constituțională a României*, Case 1021D/2012, judgment of 20 November 2012, www.ccr.ro/files/products/D0967_12.pdf.
- 159 France, *Haute Cour administrative*, judge for urgent cases, Case No. 371316, judgment of 23 August 2013, www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXToo0027990506&fastReqId=885337519&fastPos=34.
- 160 Cyprus, Supreme Court, Civil Appeal No. 77/2012, judgment of 13 February 2013, www.cylaw.org/cgi-bin/open.pl?file=/apofaseis/aad/meros_1/2013/1-201302-77-12PolEf.htm.

Country codes

AT	Austria	IE	Ireland
BE	Belgium	IT	Italy
BG	Bulgaria	LT	Lithuania
CY	Cyprus	LU	Luxembourg
CZ	Czech Republic	LV	Latvia
DE	Germany	MT	Malta
DK	Denmark	NL	Netherlands
EE	Estonia	PL	Poland
EL	Greece	PT	Portugal
ES	Spain	RO	Romania
FI	Finland	SE	Sweden
FR	France	SI	Slovenia
HR	Croatia	SK	Slovakia
HU	Hungary	UK	United Kingdom

HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

Free publications:

- one copy:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:
from the European Union's representations (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
from the delegations in non-EU countries (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
by contacting the Europe Direct service (http://europa.eu/eurodirect/index_en.htm) or
calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (*).

(*The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).



HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

The EU and its Member States took a variety of important steps in 2013 to protect and promote fundamental rights by assuming new international commitments, revamping legislation and pursuing innovative policies on the ground. Yet, fundamental rights violations seized the spotlight with distressing frequency: would-be migrants drowning off the EU's coast, unprecedented mass surveillance, racist and extremist-motivated murders, child poverty and Roma deprivation.

In response, the EU completed a series of important legal reforms, particularly in asylum, while Member States worked to transpose the EU Victims' Directive into national law and pursued their national Roma integration strategies. Still, new laws on the books do not necessarily transform the situation on the ground. Crisis-driven austerity measures raised some fundamental rights concerns. A persisting gap between law and practice troubled a broad spectrum of human rights observers, particularly in asylum policy, Roma integration and child and victims' rights.

This year's summary of the FRA Annual report – Highlights 2013 – puts the spotlight on key legal and policy developments in the field of fundamental rights in 2013, covering the following topics: asylum, immigration and integration; border control and visa policy; information society, respect for private life and data protection; the rights of the child and the protection of children; equality and non-discrimination; racism, xenophobia and related intolerance; access to justice and judicial cooperation; rights of crime victims; EU Member States and international obligations. It also features fundamental rights-related developments in two new areas: Roma integration, following the drawing up of the national Roma integration strategies, and the use of the EU Charter of Fundamental Rights before national courts as it approaches its fifth anniversary as a binding document.

FRA - EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Publications Office

ISSN 1831-0184
ISBN 978-92-9239-451-6

HIGHLIGHTS



Fundamental Rights Conference 2010: ensuring justice and protection for all children

Brussels, 7-8 December 2010



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS





Fundamental Rights Conference 2010: ensuring justice and protection for all children

Brussels, 7-8 December 2010



The Fundamental Rights Conference 2010 was held with the support of the Belgian Presidency of the Council of the European Union.

Contents

FUNDAMENTAL RIGHTS CONFERENCE (FRC)	7
EXECUTIVE SUMMARY	9
1. FUNDAMENTAL RIGHTS CONFERENCE 2010: ENSURING JUSTICE AND PROTECTION FOR ALL CHILDREN	11
2. CONFERENCE PROCEEDINGS: DAY 1	13
2.1. Opening.....	13
2.2. Welcome address.....	14
2.3. Keynote speeches.....	14
2.4. Panel debate: challenges in protecting the rights of vulnerable children in the EU.....	17
2.5. Working groups: meeting the challenge.....	17
3. CONFERENCE PROCEEDINGS: DAY 2	23
3.1. Opening.....	23
3.2. Keynote speech.....	23
3.3. Panel debate: ensuring justice and protection of rights of the most vulnerable by ensuring justice and protection of rights of all children.....	24
3.4. Working groups: learning from innovative practices and strengthening impact.....	25
SUMMARY OF CONCLUSIONS	29
ANNEXES	31

Fundamental Rights Conference (FRC)

The Fundamental Rights Conference (FRC), the **flagship annual event** of the FRA, was launched in 2008 to create an opportunity for policy makers, experts and human rights defenders to focus on key fundamental rights issues. The FRC challenges them to develop innovative approaches and practical proposals that best guarantee the protection and promotion of fundamental rights in the EU. The FRC intends to act as:

- **A forum** to pool knowledge on fundamental rights and to share experience on developing good practices;
- **A catalyst** for developing an evidence-based approach to decision-making and practice;
- **An opportunity** to build strategic partnerships in the field of fundamental rights.

Executive summary

The Fundamental Rights Conference (FRC), the flagship annual event of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), was devoted in 2010 to **ensuring justice and protection for all children**. Although all European Union (EU) Member States have ratified the United Nations Convention on the Rights of the Child (1989), children's rights continue to be violated across the EU, with the rights of certain groups – such as child victims of domestic violence, separated asylum-seeking children, child victims of trafficking and children with intellectual difficulties – under particular threat. The conference therefore focused on promoting and safeguarding children's rights, while respecting the interdependence and indivisibility of those rights. For it is vital that the work of ensuring children's rights be tackled in a comprehensive manner, employing policies and programmes that both react to challenges and promote solutions, thereby creating effective, overarching children's rights policies.

The conference, which was organised in cooperation with the Belgian EU Presidency, brought together over 300 participants. Senior officials and experts from national governments, EU bodies, intergovernmental organisations, local authorities, civil society and specialised human rights bodies engaged in debates on how to further the rights of children at various levels, sharing information on promising practices, projects and research in the field. Young people contributed their views through the 'Children have their say workshop'.

The first day started with a presentation of the messages from the youth workshop and focused on **TAKING STOCK** of challenges. Following the welcome address by the Chairperson of the FRA Management Board, Ilze Brands Kehris, the

keynote speakers Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, and Morten Kjaerum, Director of the FRA, introduced the main children's rights issues to be discussed during the conference and underscored the commitment of both the EU Commission and the FRA to help solve challenges in these areas. Other major players on the international level, the Council of Europe and the UN Committee on the Rights of the Child, issued a clear call to action, stressing that legal obligations towards children must be fulfilled. In the working groups, participants contributed to identifying the challenges that vulnerable groups of children face, focusing on child victims of domestic violence; separated, asylum-seeking children; child victims of trafficking; and children with intellectual disabilities.

The second day was dedicated to a **SEARCH FOR SOLUTIONS**, starting with Belgian Minister of Justice, Stefaan De Clerck and the Deputy Executive Director of UNICEF, Hilde F. Johnson, who touched on the need for the Convention on the Rights of the Child to be the starting point for the EU's agenda on the rights of the child and for comprehensive national policies. The ensuing workshops aimed to identify **evidence-based solutions** and strategies to respond to challenges as well as synergies between justice systems and child protection services and more integrated and child-friendly approaches.

The working days were summarised by Lena Karlsson, Director of Save the Children International's Child Protection Initiative, and Ankie Vandekerckhove, former Flemish children's rights Commissioner and consultant for the Council of Europe Guidelines on child-friendly justice, who presented an outlook on further action needed.

1

Fundamental Rights Conference 2010: ensuring justice and protection for all children



The FRC 2010 was devoted to the rights of the child, with a focus on particularly vulnerable groups of children. Conference participants explored avenues for state authorities to better protect the rights of vulnerable children, in part by promoting an integrated and evidence-based approach to enhance the implementation of rights. They examined the benefits of integrated approaches for such children. Special attention was paid to the need for improved coordination between justice and child-protection services.

The FRC 2010 built on EU progress in strengthening the legislative and policy framework to address the challenges faced by vulnerable children and the growing appreciation of the importance of more integrated, system-based approaches to child protection and justice. The Lisbon Treaty and the Charter of Fundamental Rights of the European Union together create an historic opportunity to advance the child protection agenda. The duty of the EU to promote the protection of the rights of the child, enshrined in Article 3 of the Treaty of the European Union, raises to a new level the EU's engagement in this particular aspect of human rights protection. In addition, the Charter, now legally binding, devotes Article 24 specifically to the rights of the child, stating, among other things, that children have the right to such protection and care as is necessary for their well-being. Article 32 contains an explicit prohibition on child labour and the obligation to protect children from economic exploitation.

The European Council gave substance at the policy level to this legal progress with the adoption of the Stockholm Programme. This programme, which sets forth the guidelines for EU action from 2010 to 2015, has put children, and especially the

most vulnerable among them, at the forefront of the EU's political agenda. It says that children in particularly vulnerable situations should receive special attention, explicitly referring to children who are victims of sexual exploitation and abuse or trafficking and unaccompanied minors in the context of immigration policy. The programme not only addresses child protection as 'a component' of main EU policy areas, such as migration policy or cooperation in the field of criminal law, but it also creates linkages between children's rights and the fundamental 'global' principles of international human rights and humanitarian protection. Together with the EU Communication on the Rights of the Child, this creates a new framework for common action to ensure that all children in the EU enjoy the protection of their rights.

Based upon its mandate and a request from the European Commission, the FRA has launched work to develop indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the EU. This work provides an initial toolkit to evaluate the impact of EU law and policy on children's status and experience. It highlights the limitations and gaps of current data, and provides a platform for future legal, policy and research development. The indicators are based on a distinctly child-focused approach, anchored in the UN Convention on the Rights of the Child, and are formulated to reflect the existing EU framework. They cover the areas of: family environment and alternative care; protection from exploitation and violence; adequate standard of living; and education, culture, citizenship and participation in activities relating to school and sport. In doing so, they identify as crucial such aspects as the existence of child-sensitive family justice processes, the adaptability of immigration processes to the vulner-

abilities of separated children, and the identification and protection of victims of child trafficking, sexual and economic exploitation and violence.

For its indicator development work, the FRA initially identified and focused on two situations of particular vulnerability: trafficked children; and third country nationals or stateless children separated from both parents or primary carers arriving at EU Member States. The respective FRA reports on *Child trafficking in the EU*¹ and on *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*² contain detailed considerations regarding these fields. While pursuing this work, the FRA is also set to focus on Roma children and prepare a survey on violence against women in which childhood experiences will be a specific object of attention.

Against this background, the FRC 2010 focused on **INNOVATION, PRACTICE** and **IMPACT** by:

- **developing innovative proposals** to address challenges faced by vulnerable children in the EU in realising their rights and ensuring that the child's best interests are the primary consideration in relevant judicial and administrative procedures;
- **sharing good practice** on child-friendly approaches applied by state authorities at all levels and learning from innovative practices that contribute to better protection of vulnerable children and coordination of the systems that protect children;
- **strengthening the impact** of policies and strategies related to the rights of the child in the EU by promoting an integrated and evidence-based approach to their implementation.



1 FRA (2009), *Child Trafficking in the European Union, Challenges, perspectives and good practices*.

2 FRA (2010), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, November 2010.



2

Conference proceedings: day 1



2.1. Opening

A group of children and young people opened the 2010 FRC by presenting conclusions from a two-day '**Children have their say!**' workshop, which was co-organised with Eurochild and took place in Brussels from 5 to 7 December 2010.³ Thirteen adolescents of different characteristics (in terms of gender, nationality, religion, language and culture) and backgrounds with respect to migration, asylum and exclusion, worked together and discussed the main problems they had experienced or witnessed.

They opened the conference with a clear message: "We are here, we have rights, we should be heard and protected, and [...] we are not so different from other children and young people!" Unaccompanied and separated asylum-seeking children and migrant children are all children first, and all states should take their commitments to the rights of the child seriously.

The children's **key messages** were:

- **Governments** should fulfil their responsibility to protect separated children;
- Children **should be listened to and allowed to contribute and participate** in decisions that affect them;
- **Access to education** is important for separated children;



- Detention is **damaging to children**;
- Asking children to repeat the reasons why they have come to Europe and delays in the decision making process concerning their future further **traumatise children**;
- Governments should **take steps** to address racism and cherish cultural diversity;
- **Peer support**, including by children from the local population, is important for separated children;
- **Good guardianship** is important;
- **Return** should only happen when it is absolutely safe to do so and steps should be taken to ensure that a child is protected if reunited with his/her family;
- **Age assessments** should only be undertaken **when there is no alternative** as these too often traumatise children;
- Separated children **should not have to live with adults** who are not responsible for their care.

³ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/frc10_wg_children.pdf.

2.2. Welcome address

In her welcoming speech,⁴ the Chairperson of the FRA Management Board, **Ilze Brands Kehris** referred to the children's message and urged everyone – policy makers, experts, young people, NGOs – to join forces and work hand-in-hand to eliminate violence against children and to protect the rights of vulnerable children. While professional knowledge and experience is important, the experience of children and young people should also feed into the work on children's rights. Therefore, the facilitation of child participation is crucial. The international legal framework is in place and this should be to the benefit of all children in the EU.

Ms Kehris also highlighted that the rights of the child do not stand alone but are instead interrelated and need a comprehensive and sustainable approach. Even though this conference is focusing on some specific categories of vulnerable children, all children should enjoy their fundamental rights. She also expressed her hope that the results of the conference would translate into real change for the better.

"We need to join forces to ensure that we move from paper to practice, to ensure that we make these legal tools work for ALL children in the EU, including the most vulnerable."

Ilze Brands Kehris, Chairperson of the FRA Management Board

2.3. Keynote speeches

Viviane Reding, Vice-president of the European Commission, responsible for Justice, Fundamental Rights and Citizenship

"Marking the coming of age of the Charter of Fundamental Rights: ensuring justice and protection for all children"⁵

Ms Reding reminded conference participants of the importance of the EU Charter of Fundamental Rights, which became legally binding with the entry into force of the Lisbon Treaty. She referred to the comprehensive and modern characteristics of the Charter and stressed the role of the FRA in



"It is important to get on the right track at the very beginning of the EU legislative process."

Viviane Reding, Vice-president of the European Commission, responsible for Justice, Fundamental Rights and Citizenship

supporting the EU in its implementation. She also stressed the importance of mainstreaming fundamental rights in all EU policies and of conducting compliance checks from an early stage in the lawmaking process. In addition, the development of a methodology for impact assessment and a new strategy for Charter implementation should move all Member States to action. The upcoming accession of the EU – as the sum of all Member States – to the European Convention on Human Rights (ECHR) is a major step in strengthening the protection of all EU citizens from violations of their human rights.

Focusing on those citizens who are under 18 years of age, she referred to Article 24 of the Charter which enshrines the right of the child to be protected, to express his/her views freely and to have these taken into consideration, as well as the principle of the child's best interests, which must be a primary consideration in all actions relating to children. Like the United Nation's Convention on the Rights of the Child, the Charter endorses the concept that children are not just persons in need of protection but holders of rights in their own independent capacity.

She also mentioned that the European Commission was in the process of developing a new Communication on the Rights of the Child. In this context, she highlighted the need to make sure that children have effective access to justice. This means looking closely at how they can participate in proceedings and how children are represented. It also means ensuring that children receive relevant information in an appropriate way. Services for children can be improved by training professionals dealing with children and by promoting the exchange of best practice.

⁴ The full text of the speech by Ilze Brands Kehris is available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Speech-I-Brand-Kheris-FRC10_en.pdf.

⁵ The full speech of Viviane Reding is available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Speech-V-Reding-FRC-2010_EN.pdf.

Morten Kjaerum, Director of the FRA

“Turning rights on paper into rights in practice: increasing the protection of the rights of children in the EU”⁶

Mr Kjaerum began his address with examples showing the lack of adaptation of EU justice systems to the needs of children, even though an ever increasing number of children are coming into contact with the justice system, often long before they reach their majority.

“We should ensure that the vulnerability of children does not overshadow their capacity as rights holders.”

Morten Kjaerum, Director of the FRA

Mr Kjaerum stressed the urgent need to facilitate and improve children’s access to protection services, while ensuring that officials working in the administration of justice – judges and other relevant actors such as defence lawyers – are adequately trained in child-friendly working methods. There is an inherent contradiction in the fact that many procedures, designed and set up to protect children, actually contribute to their re-traumatisation and re-victimisation. Worse still, not all children gain access to these proceedings. In order to develop more effective policies and measures, there is a need to research these issues and collect more data to ensure awareness and a better understanding of the problems that children actually face.

He suggested the conference follow a six-track path forward, by:

- **Taking a child-centred approach** (relying on instruments such as the Guidelines on Child Friendly Justice and the Concluding Observations of the UN Committee on the Rights of the Child);
- **Tailoring the provisions of services** to respond to the individual needs of each child;
- Investing in **coordinated and interdisciplinary working mechanisms**;
- Collecting and making available more and **better quality data**;

- Guaranteeing that children’s rights do not fall victim to the **economic crisis**;
- Listening to what **children have to say**.

Maud de Boer-Buquicchio, Deputy Secretary-General of the Council of Europe (speech delivered by Philippe Boillat, Director General of Human Rights and Legal Affairs)

Heading to the “Justice for children decade”?

In this address, the Deputy Secretary-General of the Council of Europe noted that children’s rights have been incorporated into European legal systems and policies over the last 20 years and they must now be guaranteed through the justice systems. The Council of Europe has put child-friendly justice and access to justice at the top of the agenda in its Strategy on the rights of the child 2009-2011. In November 2010, the Committee of Ministers adopted Guidelines on Child Friendly Justice, which aim to transform ivory tower justice into the home of children’s justice.⁸

“Justice cannot achieve its balance if the needs and rights of the children aren’t put on the scales [...] The first thing to do is to move away from the perception that child-friendly justice is a luxury we cannot afford.”

Maud de Boer-Buquicchio, Deputy Secretary-General of the Council of Europe

The guidelines define what child-friendly justice means: a system which guarantees the respect and effective implementation of all children’s rights to the highest attainable level, giving due consideration to the child’s level of maturity and understanding and the circumstances of the case. It is, in particular, justice that is accessible, age appropriate, speedy, diligent, adapted to and focused on the needs and rights of the child. It respects the rights of the child, including to due process, to participation and to an understanding of the proceedings. It also respects private and family life as well as integrity and dignity.

During the drafting process, almost 4,000 children and young people were consulted and their input led to stronger accents on several issues,

⁶ The full speech of Morten Kjaerum is available at: fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/MK-speech-FRC-2010_EN.pdf.

⁷ The full speech of Maud de Boer-Buquicchio is available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10_speech_Maud%20de%20Boer%20Buquicchio.pdf.

⁸ For more information, background and documents, see: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Documents_en.asp.

such as the right to: access confidential counsel and enjoy independent representation; be heard and receive information; and access an independent and effective complaints mechanism. This first exercise in child participation can surely be improved upon methodologically. The Council of Europe plans to invest in consultations such as these and hopes to improve the participative strategies and methods. The guidelines focus not only on elements of child-friendly organisation of courts, child-friendly interviewing techniques, access to courts and principles of the rule of law, but also on the importance of children's rights education and multidisciplinary work.

The Council of Europe calls for the implementation of these guidelines to be prioritised. This does not require large financial resources, but mainly a change of mentality and attitude towards children and young people in judicial settings. The explanatory memorandum attached to the guidelines contains references to both ECHR case law and good practices which prove that child-friendly work is possible.

Yanghee Lee, Chair of the Committee on the Rights of the Child, United Nations⁹

According to Ms Lee, although we have just celebrated the 20th anniversary of the Convention on the Rights of the Child and the 10th anniversary of its two Optional Protocols,¹⁰ there is growing evidence that the rights-of-the-child honeymoon has drawn to a close. While there is a higher degree of consensus that children are indeed bearers of rights and Member States have been incorporating children's rights into their legislation and policies, there are signs of backsliding. Discrimination, poverty, exclusion, repressive trends in juvenile justice, trends of demonising children and young people, abuse and exploitation are still elements of the daily lives of millions of children. Member States need to invest in developing and implementing preventive measures and child-friendly policies and services. The Committee's Concluding Observations and General Comments provide guidance for Member States to advance their implementation of the rights of the child.

She shared her concerns about trends and shortfalls in the EU in the area of children's rights. She pointed out that there is a need to mainstream chil-

dren's rights in order to obtain more coherent policies. Child participation mechanisms are too weak and often merely tokenistic, ad hoc or considered an extra. The rights of asylum-seeking, migrant and separated children are too often disregarded and policies on these issues are often not sufficiently child sensitive. A painful example of this is the keeping of some of these children in detention with no access to legal assistance or support. Child poverty is another issue that the EU should prioritise. A wealthy continent should not accept



"Full and effective implementation of the Convention on the Rights of the Child and its Optional protocols is a continuous process, involving all stakeholders."

Yanghee Lee, Chair of the Committee on the Rights of the Child, United Nations

child poverty rates of up to 20%.¹¹ Member States should support high-quality, inclusive and lifelong education with opportunities for all, while devoting particular attention to early childhood education, life skills, children's rights and peace education. These are sound and necessary investments with powerful long-term economic and social returns. On a more methodological level, strengthening data collection as well as professional training in children's rights would be beneficial.

Ms Lee made a strong plea for the EU to set up independent and child-friendly mechanisms for children, to which children could turn when their rights are violated. She also called for the further development of positive approaches and effective methods of child participation in all policies affecting them.¹²

⁹ The full speech of Yanghee Lee is available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10_speech_Yanghee%20Lee.pdf.

¹⁰ The Optional Protocol on the involvement of Children in Armed Conflict (OPAC) and the OP on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (OPSC). On 25 May 2010, a campaign for universal ratification was launched.

¹¹ See also Unicef Innocenti Research Centre report card no. 9: *The children left behind: a league table of inequality in child well-being in the world's richest countries*, Nov. 2010.

¹² On this issue, see General Comment, no. 5 (CRC/C/GC/2003/5, paragraph 24) and General Comment no. 12 (CRC/C/GC/2009/12, paragraph 46).

2.4. Panel debate: challenges in protecting the rights of vulnerable children in the EU

During the panel debate, challenges in protecting the rights of vulnerable children were discussed by the following expert panel members: General Delegate for the French Community for the Rights of the Child, Bernard De Vos; Terre des Hommes Representative, Bernard Boëton; Spanish Councilor for Equality and Social Welfare of the Regional Government of Andalusia, Micaela Navarro Garzón; and Hungarian Deputy State Secretary for Social Affairs, Imre Nyitrai. Some of the issues at stake were:

- It is **not only unaccompanied children** who need to have their rights protected and their well-being secured. Many children arrive in the EU with their families, looking for asylum. When their parents are denied access to such procedures or are not granted asylum, then these children have no protection at all. One of the panellists indicated that in Brussels many families have been living on the streets. This causes several serious breaches of rights, including to shelter, care, food, health and education;
- It is worth exploring, as one of the panellists noted, the reasons why many undocumented children **abscond** from shelters and institutions, thereby increasing their potential exposure to violence and exploitation;
- **The issue of the minimum age of criminal responsibility** is a hotly debated one, with scientific data and legally binding rules often clashing with public opinion and political rhetoric. Policies on juvenile justice in conformity with the Convention on the Rights of the Child imply that responses to juvenile delinquency need to respect all children's rights and that detention should be the last resort;
- The **theoretical approach to children's rights** should be transformed into a practical one, with a focus on implementation. The instruments are there, including within the Europe 2020 strategy, for the EU to start taking appropriate action. It is also important to continue harmonising the national legal systems, for example with regard to the status of unaccompanied and separated, asylum-seeking children, with the understanding that this harmonisation should aim for the highest attainable standard

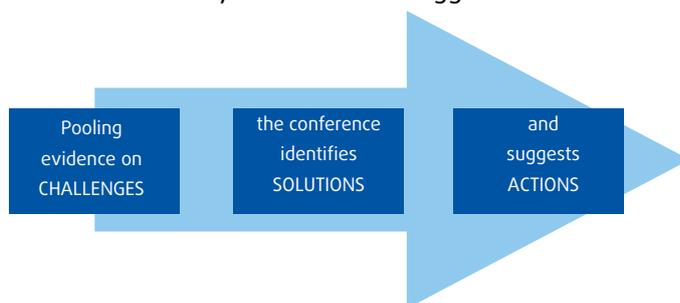
and not the lowest common denominator;

- While **the Convention on the Rights of the Child has created the use of a certain common language**, diverging interpretations and misreadings are still too frequent. For instance, regarding child participation, there is still the danger of rhetoric and lip service rather than action. The right to be heard is not, and should not, be limited to children above a certain age, although age may influence the 'due weight' accorded the child's views and opinions.



2.5. Working groups: meeting the challenge

The FRC aimed at creating an opportunity for interactive debate and discussion, thereby ensuring that the outcomes of the conference draw on the diverse experiences and expertise of the many participants. Working groups were at the core of this approach. The interactive process was designed to **pool knowledge** of existing challenges and good practice, upon which the conference could identify **solutions** and suggest **actions**.



On the **first day**, working groups sought to identify the **challenges** faced by children in particular situations of vulnerability: child victims of domestic violence; separated, asylum-seeking children; child

victims of trafficking; and children with intellectual disabilities.

On the **second day**, working groups tried to identify **evidence-based solutions** and strategies to respond to challenges faced by children in obtaining protection and fulfilling their rights. Special attention was paid to the need for the coordination of interventions in the context of the justice and child-protection systems.

Results of the working groups were summarised by the two conference rapporteurs: Lena Karlsson, Director of Save the Children International's Child Protection Initiative, on the first day; and Ankie Vandekerckhove, an independent expert on children's rights, on the second. The working group chairpersons presented the main highlights and conclusions of the discussions, and responded to questions and interventions from the other conference participants.

2.5.1. Child victims of domestic violence

Chairperson: MARTA SANTOS PAIS, Special Representative of the UN Secretary-General on Violence against Children.

Speakers:

- **Peter Adriaenssens**, Child Psychiatrist, Director of the Confidentiality Centre Leuven, Belgium. Presentation on **"Domestic violence & children: from protected object to lawful subject"**
- **Nicole Cochet**, Magistrate, Vice-Chair of the European Committee on Legal Cooperation (CDCJ) – Council of Europe Observer at the Ad hoc Committee on preventing and combating violence against women and domestic violence (CAHVIQ), France. Presentation on **"Physical and mental abuse: answers and remedies"**¹³
- **Julie Taylor**, Head of Strategy and Development – Children in High Risk Families, National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC), United Kingdom. Presentation on **"Exploring potential interventions to reduce harmful effects of domestic abuse on children"**¹⁴

The high and still rising number of children reported as victims or witnesses of domestic violence is a pervasive source of concern. Within the family home, where children should feel most secure, safe, loved and respected, the most horrid violations still occur. Precisely because this happens within the privacy of family life, it is a difficult problem to tackle. There is often a conspiracy of silence. As we witness more and more scientific proof of the devastating effects of domestic violence, both in the short and long term, the quest for an effective response becomes more urgent. This issue has a number of facets: physical and direct violence as well as mental and indirect violence, the latter of which often remain unseen but may also scar children for life. The responses also follow different approaches: a strictly legal response, where the lack of evidence is often problematic, or a medico-social response, including family therapy and counselling.



However, neither response will prove successful on its own. Hence, the working group participants discussed combinations of approaches aimed at reducing the negative effects of domestic violence on children. Short introductions delivered at the start of the working group presented data, illustrations of the effects of violence and trauma on a child's mental development, legal and procedural difficulties as well as some examples of good practices.

¹³ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10_speech_Nicole%20Cochet.pdf.

¹⁴ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Julie_Taylor.pdf.

The working group discussions on child victims of domestic violence concluded with the following suggestions:

- **Implementing** existing rules and regulations;
- Increasing **human and financial resources**, especially in preventive programmes. Aim at harm prevention, not just harm reduction;
- Continuing to **invest in professional training** on how to communicate with children and how to deal with their problems; and avoid pre-judging children;
- **Investing in education on the rights of the child**; train children on how to break the circle of violence;
- Continuing **research on violence and its effects** (including the major social cost for society);
- Organising **public campaigns** on children's rights in general;
- Valuing **the role of children**. A child's participation should be seen as a sharing of power, not just asking for an opinion;
- Working in a **multi- and interdisciplinary fashion** across the spectrum of the relevant actors. Combine the strengths of legal framework, communication with children and psycho-social interventions;
- Investing in **supportive, and non-judgemental, programmes** for families, responding to their calls for help.

2.5.2. Separated and unaccompanied, asylum-seeking children

Chairperson: Jozef de Witte, Director of the Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, Belgium

Speakers:

- **Alexandros Anastasiou**, Head of Social Service, Council of Refugees, Greece. Presentation on **"GCR's process in identifying and addressing the care needs of separated children"**¹⁵

¹⁵ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10_WG2_Alekos%20Anastasiou.pdf.

- **Blanche Tax**, Senior Policy Officer, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Presentation on **"Providing separated children with information – challenges and good practice examples"**¹⁶
- **Kasia Lach**, DG Home Affairs, European Commission and **Maria Amor Martin Estebanez**, European Union Agency for Fundamental Rights. Presentation on **"Relevant EU policies and the situation of the children in EU Member States"**
- **Marjo Mäkelä**, Senior Adviser, Immigration Service, Finland. Presentation on **"Procedures and support services for dealing with unaccompanied and separated asylum seeking children – an example from Finland"**¹⁷

Discussions in the working group revealed the complexity of issues related to separated and unaccompanied, asylum-seeking children in the EU Member States. Reference was made to the deficient implementation of the Convention on the Rights of the Child and to the fact that the Statement of Good Practice of the Separated Children in Europe Programme¹⁸ is largely insufficiently reflected in state practice. The FRA comparative report on *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, published at the FRC, pointed to many deficiencies in protecting the rights of these children. These deficiencies concerned both their living conditions, including accommodation, education, access to health and social care, and the legal procedures that concern them, such as age assessments, the asylum procedure, guardianship, family tracing and reunification.¹⁹

For unaccompanied and separated, asylum-seeking children, obtaining support upon entering the EU is of the utmost importance. In Finland, for example, authorities immediately appoint a representative for the child. In Greece, an NGO must assume this role since the immigration and asylum offices do not provide individual support. The limited legal capacity of these children makes the immediate appointment of a legal guard-

¹⁶ More information available at: <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG2-B-Tax-presentation.pdf>.

¹⁷ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Marjo_Makela.pdf.

¹⁸ Save the Children, UNHCR, UNICEF Separated Children in Europe Programme – Statement of Good Practice 4th revised edition, 2009.

¹⁹ See FRA, Separated, asylum-seeking children in European Union Member States, conference edition, November 2010.

ian indispensable. The Commission representative highlighted the relevance of the Action Plan on Unaccompanied Minors,²⁰ which supports the adoption of common standards for guardianship and legal representation and recommends that a decision on the future of each child be taken by the competent authorities as soon as possible, preferably within six months. The Plan requires that, as a priority, Member States trace the families of the children and carefully monitor their reintegration in their country of origin. If it is in the best interest of the child, Member States should find alternative solutions, including the granting of international protection status and resettlement in the EU. According to the Commission, the child's

The working group discussions on separated and unaccompanied children concluded with the following suggestions:

- Incorporating the **Convention on the Rights of the Child** into national law – and also in constitutions in the longer term;
- **Setting up guardianship systems** which provide children with an independent, representative to protect his/her rights (to education, housing, protection from discrimination, leisure etc.) and to take care that the needs of the child are met;
- Providing **suitable and safe accommodation**: foster care for younger children and for independent or semi-autonomous living arrangements for older children;
- Ensuring that officials and carers responsible for a child are **properly trained** to respond to their specific vulnerabilities;
- Guaranteeing **periodic monitoring** of the care services provided children, including guardianship;
- **Providing information** that children can understand and ensuring child participation in decisions concerning him or herself;
- Setting up **complaint mechanisms** and informing children how to use them;
- **Giving the benefit of the doubt to a child** when medical age assessments need to be conducted given the margin of error characterising these assessments.

return is identified as only one of the options “because the issue is much more complex and multidimensional and there are clear boundaries to the Member States’ freedom of action when dealing with unaccompanied minors”.

Several national procedures and NGO activities were presented. Good practices were also discussed such as: sensitive interviewing techniques, quality legal advice, accessible information, provision of appropriate housing, adequate education, leisure activities, health, counselling services and social care.

The building of a trusting relationship with authorities and child carers and a feeling of safety were considered as crucial for this particular group of children, especially to ensure that they do not abscond from state care as this may place them in an even more vulnerable condition. Participants said that measures aiming at family reunification need to be revisited, and efforts aimed at tracing the children’s families increased. If it is in the best interests of the child that he/she be returned to the country of origin, this should only be done after guarantees of safety, adequate care and support are in place, including in the long term, so that the well-being of the child can be guaranteed.

2.5.3. Child victims of trafficking

Chairperson: **MARIA GRAZIA GIAMMARINARO**, OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings.

Speakers:

- **Diana-Florentina Tudorache**, Council of Europe Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, specialised police officer/psychologist in the Romanian National Agency against Trafficking in Persons, Romania. Presentation on **“Working with trafficked children: the singularities of Eastern Europe trafficked children and the work with the most vulnerable groups, such as the Roma”**²¹
- **Alessia Altamura**, International Associate Expert on Child Trafficking for Sexual Purposes, ECPAT. Presentation on **“Ensuring a child-friendly justice system for trafficked children: challenges and good practices”**

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2010) 213 final, Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014), p. 2.

²¹ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10_WG3_Diana%20Tudorache.pdf.



- **Gerald Tatzgern**, Head of Central Service for Combating Human Smuggling/Human Trafficking, Criminal Intelligence Service, Federal Ministry of Interior, Austria. Presentation on **“Crime investigation on trafficked children”**²²
- **Joanna Goodey**, Head of Department Freedoms and Justice, FRA. Presentation on **“A rights-based response to trafficked children”**²³

The discussions in the working group focused mainly on the development of effective tools for the protection of child victims of trafficking. Trafficking is a widespread form of organised crime inside and outside EU borders to which a growing number of children fall victim. Several challenges and good practices were presented during the working group discussions. For example, a number of cases concerning the trafficking of young Romanian girls revealed the difficulties in prosecuting traffickers. The participants also pointed at the need for specific victim protection provisions, as required by the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings²⁴ (2005). The discussions also included age vulnerability, the relationship with the trafficker, the disadvantaged background of the victims, and their need to find someone whom they can really trust.

Furthermore, the global ECPAT campaign against sex trafficking and its research highlighted the fact that only a small number of child-friendly measures have been taken so far and that children’s best interests are usually not the primary consideration in most cases. The FRA has been looking into rights-based responses to trafficking which move beyond crime control.²⁵ However, some of the challenges that remain are the lack of final convictions of traffickers, the criminalisation and detention of victims, the weak assistance to victims and the high level of absconding from shelters.

The working group participants agreed that there is a need to equip specialised police forces to effectively deal with trafficking. Participants in the working group also highlighted the fact that child victims of trafficking need specific and specialised forms of protection and care.



The working group discussions on child victims of trafficking concluded with the following suggestions:

- **Addressing root causes** of trafficking, such as poverty, social exclusion and discrimination;
- **Assisting, supporting and protecting the victims**, as prosecution of the perpetrators is not enough;
- Ensuring that all actions aim to **protect the best interests of the child**;
- Developing and applying **child friendly interviewing** techniques;
- Ensuring the appropriate **training** of the professionals dealing with the children;
- Providing **professional therapeutic services**;
- Reducing the **risk of re-victimisation**;
- **Developing a coordinated approach** among Member States;
- Offering care to victims **unconditionally**;
- **Extending protection** when the child can return to the country of origin.

22 More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Gerhard_Tatzgern.pdf.

23 More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Jo_Goodey.pdf.

24 More information available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=197&CM=1&CL=ENG>.

25 FRA (2009) ‘Child Trafficking in the European Union, Challenges, perspectives and good practices’.

2.5.4. Children with intellectual disabilities

Chairperson: Jan Pfeiffer, Lumos, Chair of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based care.

Speakers:

- **Malin Ekman Aldén**, Deputy Director, Division for social services, Ministry of Health and Social Affairs, governmental focal point on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Sweden. Presentation on **“Time and commitment – the right to be heard”**²⁶
- **Camille Latimier**, Human Rights Officer, Inclusion Europe, Czech Republic. Presentation on **“The implementation of the CRC from the perspective of children with intellectual disabilities – experiences from the Czech Republic and other European countries”**²⁷
- **Dainius Pūras**, Member of the UN Committee on the Rights of the Child, Head and Associate Professor, Centre of Child Psychiatry and Social Pediatrics, Vilnius University, Lithuania. Presentation on **“Challenges and opportunities for protecting rights of children with intellectual disabilities in the countries of Central and Eastern Europe”**²⁸

Children with intellectual disabilities are at a heightened risk of suffering violations of their rights, in part because of their ongoing dependence and underestimation of their capacities. Hence, for children with disabilities, the right to freely participate and give views on decisions affecting them is often at stake, as is the right to protection in residential care settings. Access to justice for children with intellectual disabilities was also identified as an issue as was their protection from crime and maltreatment.

Consequently, the development of inclusive policies aimed at the more efficient protection of the rights of children with intellectual disabilities was at the centre of this working group’s debate. Participants acknowledged the need for a new approach, starting from the child as a rights holder

rather than focusing on the disability as such. The discussions also highlighted that implementing a true children’s rights approach requires a shift from a culture of institutionalisation and medicalisation towards a culture of autonomy, participation, trust and respect in the spirit of the CRPD and the Convention on the Rights of the Child. Participants noted, however, that currently children with intellectual disabilities or their advocates (often parents) are hardly involved in designing or empowering inclusive policies. Lack of children’s rights training was also identified as an issue. All participants agreed that social integration and inclusive education of children with intellectual disabilities is necessary as well as awareness raising with respect to the benefits of inclusive education.

The working group discussions on children with intellectual disabilities concluded with the following suggestions:

- Improving **children’s rights implementation** for children with intellectual disabilities;
- Eliminating and **preventing inequalities** based on a child’s health and other forms of discrimination, as well as neglect and abuse;
- Developing and using adequate **quality standards** of service provision;
- **Supporting families** who choose to establish more autonomy for their children;
- Investing in **participation methodologies** adapted to the age and disability of the child;
- Raising **public awareness** about rights of children with disabilities;
- Organising **training** within justice systems on how to interact with children with intellectual disabilities.

²⁶ More information available at: <http://fra.europa.eu/fundamentalrightsconference/speakers.html>.

²⁷ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Camille_Latimier.pdf.

²⁸ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Dainius_Puras.pdf.



3

Conference proceedings: day 2



3.1. Opening²⁹

The Belgian Minister of Justice, **Stefaan De Clerck**, expressed his appreciation for the choice of the conference theme and said that both the protection and the promotion of children's rights need to remain at the heart of Europe's fundamental rights policy. He referred to the Treaty of Lisbon as yet another strong impetus to work on children's rights, not only for the most vulnerable, but for all children in Europe.

"We must also underline the importance for Member States to continue to prioritise support for children and young people in crisis and to their families, despite economically challenging times."

Stefaan De Clerck

Referring to the principles underlying the Convention on the Rights of the Child, Mr De Clerck touched on the challenges of: finding integrated and systemic ways of involving children; enhancing co-operation between social services and justice – as this may prove difficult at times; and having in place legal and social support and guarantees for unaccompanied minors, refugees and migrant children in Europe. Again, the importance of multidisciplinary work among different professions was emphasised.

He also pointed to the **'4 P's' in the Stockholm programme on trafficking (Prevention, Prosecution, Protection and Partnership)** and called for a child-centred and victim-centred approach which respects children's cultural background. He emphasised the crucial role of both governments and civil society in the continuous work of awareness-raising on children's rights.

3.2. Keynote speech³⁰

While applauding the EU's commitment to children's rights, the Deputy Executive Director of UNICEF, **Hilde F. Johnson**, also touched upon the international picture and the binding nature of the Convention on the Rights of the Child and its protocols. Dealing with children's rights violations is difficult as they are often difficult to detect. Apart from finding better ways to collect data and evidence, it is also necessary to look beyond the facts and try to understand why so many violations are either tolerated or kept in the dark. It



²⁹ The full speech of Stefaan De Clerck is available at: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10_speech_Stefaan %20de%20Clerck.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10_speech_Stefaan%20de%20Clerck.pdf).

³⁰ The full speech of Hilde F. Johnson is available at: <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Speech-HF-Johnson-UNICEF-FRC10.pdf>.

is only by looking into the background of social norms that we can start developing strategies to combat children's rights violations such as female genital mutilation.

Ms Johnson stressed that child protection has always been high on UNICEF's agenda but that a change of vision has slowly taken place. Instead of working vertically on specific issues, UNICEF has now shifted to horizontal approaches and programming. This shift reflects the fact that children are often caught in a mixture of problems for which fragmented, issue-based responses will never provide a comprehensive solution. She also pointed out that a culture of child protection needs to be established in order to guarantee a continuum of care, concerning diverse issues and settings in which children live and which are beneficial for all children, not just for particularly vulnerable groups. This comprehensive work needs to be delivered both proactively and reactively and needs to involve many sectors – including education, social services, health and justice. UNICEF has

"[...] No continent can claim to be free from child rights violations."

Hilde F. Johnson

formulated specific strategies and developed a Child Protection System Mapping and Assessment Toolkit as helpful instruments for governments. UNICEF recalls the EU's commitment to work with upcoming instruments in this comprehensive way. The 2011 EU Communication on the Rights of the Child, upcoming legislation on sexual exploitation and trafficking and the Action plan on unaccompanied minors provide ample opportunities and ideal building blocks to do so effectively. To include even the most marginalised and forgotten children, these instruments should be linked to the EU 2020 strategy, addressing child poverty and promoting child well-being in all Member States.

3.3. Panel debate: ensuring justice and protection of rights of the most vulnerable by ensuring justice and protection of rights of all children

Ensuring justice and protection of children's rights was the topic of the second panel debate in which the following speakers took part: the Vice-Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs in the European Parliament, Kinga Gal; UNICEF Deputy Executive Director, Hilde F. Johnson; European Court of Human Rights, Judge Ann Power; and the Director for Fundamental Rights and Citizenship in the European Commission, Aurel Ciobanu-Dordea.



- The **Charter of Fundamental Rights of the European Union**, as a legally binding document, constitutes the basis of the Communication, which is also rooted in the Stockholm programme's requirement that an ambitious EU strategy on the rights of the child be developed. The strategy is to cover such issues as violence, participation and child friendly justice.
- The Communication should also aid the **mainstreaming of children's rights into EU policies** by identifying best practices and requiring Member States to respond to outstanding challenges.
- The EU should use the existing **binding standards on the rights of the child** not only in its external policies and in the screening of candidate states but also internally (e.g. regarding the financing of institutions in EU Member States where children are placed).

- The European Court of Human Rights has delivered key judgments on the protection of the rights of the child³¹ and would like child protection to be real and effective. However, more efforts are needed by States to **ensure enforcement of the Court's judgments.**
- **Involvement of NGOs** within EU forums is not always easy, but opportunities are increasing and the EU is interested in civil society input. The draft EU Communication on the Rights of the Child was opened for consultation during the summer of 2010. The input of several NGOs and involved citizens provided a useful contribution to the process.
- **The EU should also demonstrate a firm children's-rights based approach** to juvenile justice, so that Member State practice follows the advice contained in General Comment No. 10 of the Committee on the Rights of the Child,³² avoiding repressive measures which, as research has shown, do not provide long-term solutions.
- **Till Starke**, Family judge at the district court, federal Ministry of Justice, Germany, presentation on **"Safeguarding the interests of children in family court proceedings"**³⁴
- **Liedewij de Ruijter de Wildt**, legal advisor, Nidos Foundation, the Netherlands, presentation on **"Guardianship in the Netherlands: how a guardian sees to the protection of separated and unaccompanied asylum seeking children"**³⁵

Children and young people are involved in civil, criminal and administrative court proceedings in many contexts, including: in family procedures, as victims or witnesses of crime, as perpetrators, as asylum-seekers. Yet, courtrooms and judicial proceedings can be intimidating for children and legal jargon is often incomprehensible. Children often barely have a role to play even though many cases deal directly with their daily lives and their immediate interests. Notwithstanding, access to justice is a fundamental human right and should also be implemented with regard to children.

The working group discussed the development of child-friendly judicial and administrative procedures that would take into account the best interests of the child and guarantee fair and equal treatment from the child's first contact with the respective authorities. The working group participants also stressed that it is time to incorporate children's rights in justice settings, to fill the gap between law and practice. However, all agreed that this would require a new set of measures for professionals and a shift towards more child-sensitive working methods within the Courts, during pre-judicial proceedings and in other related settings.

During the working group session, three achievements were presented: the Council of Europe Guidelines on Child Friendly Justice,³⁶ the German Special Representative for children in family cases and the Dutch guardianship institution for unaccompanied minors. All examples lent support to the need for qualified support which can independently defend children's rights and best interests.

3.4. Working groups: learning from innovative practices and strengthening impact

3.4.1. Child-friendly judicial and administrative procedures

Chairperson: Renate Winter, former president of the International Association of Youth and Family Judges and Magistrates, Austria

Speakers:

- **Ruth Farrugia**, Advocate and senior lecturer, Faculty of law, University of Malta, member of the Council of Europe Group of Specialists on Child Friendly Justice, Malta, presentation on **"Council of Europe Guidelines on child friendly justice"**³³

31 Cases to be consulted on www.echr.coe.int/echr/en/header/case-law/hudoc/hudoc+database/, such as *T. v. UK* (24724/94, dec. 16th 1999), *V. v. UK* (24888/94, dec. 16th 1999), *Mubilanzila Mayela and Kaniki Mitunga v. Belgium* (13178/03, oct. 12th 2006) and *Bouamar v. Belgium* (9106/80, june 27th 1988).

32 More information available at: www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10.pdf.

33 More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Ruth_Farrugia.pdf.

34 More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Till_Stark.pdf.

35 More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Liedewij_de_Ruijter_de_Wildt.pdf.

36 Background material and documents available at: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Documents_en.asp.

3.4.2. Participation of vulnerable children and access to support and complaints structures including children’s ombudspersons

Chairperson: Sarah D’Hondt, President, National Commission for Children’s Rights, Belgium

Speakers:

- **Patricia Lewsley**, Northern Ireland Commissioner for Children and Young People, chair of the European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), United Kingdom, presentation on **“Taking Part, Taking Care”**³⁷
- **Ursula Kilkelly**, Senior expert lecturer at the law faculty, University of Cork, expert consultant for the Council of Europe child-friendly justice working group, Ireland, presentation on **“Supporting children’s access to justice”**³⁸
- **Maria Keller-Hamela**, Director, Nobody’s Children Foundation, Poland, presentation on **“Challenges of protecting children victims of crime”**³⁹

The child participation provisions contained in the Convention on the Rights of the Child and the EU Charter of Fundamental Rights pose a daily challenge throughout the EU, because the child’s level of competence is called into question. In addition, children sometimes cannot access the forums where decisions are made. They also often lack correct information and do not know where and to whom to turn for support.

The working group discussed how to ensure participation and adequate access to support and complaint mechanisms for vulnerable groups of children. The participants agreed that over the past 20 years many projects have been set up and many services established to promote and support the child’s right to participation. Children’s rights commissioners, or ombudsmen, are often endowed with broad powers and competences applicable in this field. Many of them do actively involve children and young people in their work and some can actually defend children’s rights in court.

In addition, the participants acknowledged that more and more children and young people are being involved in policy making. During the drafting process of the Council of Europe Guidelines on Child Friendly Justice, for example, some 4,000 young people documented their experiences with the justice system and added weight to several key guidelines. Many of the young people said, for example, that they turn to parents, family and friends much more than to targeted services for children and young people. This is a strong message. There can be no participation without information and children are reluctant to participate when there is no trust. It also shows that not only children and young people should be provided with better information about their rights, but so should their parents, teachers, the police, social workers and the general public.

The working group discussions on children’s participation concluded with the following suggestions:

- **Organising awareness-raising programmes**, including peer-to-peer education and children’s rights education which are absolutely necessary;
- Ensuring that information is **child friendly and understandable**;
- Embedding work on **creating trust and enhanced outreach** in services for children and young people;
- Enabling children to **access (social) services autonomously**, with their right to privacy guaranteed and without their parents knowing;
- Ensuring that **the role of ombudspersons** is not underestimated and that they should have the legal competence to defend the rights of children and young people. They should also be more accessible to children and embedded at a more local level.

³⁷ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10_WG6_Patricia%20Lewsley.pdf.

³⁸ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10_WG6_Ursula%20Kilkelly.pdf.

³⁹ More information available at: <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Keller-Hamela-M-presentation.pdf>.



3.4.3. Joined-up governance

Chairperson: Irma Ertman, Ambassador, Permanent Representative of Finland to the Council of Europe, Thematic co-ordinator on Children, Council of Europe Committee of Ministers

Speakers:

- **Bragi Gudbrandsson**, Director General, Government Agency for Child Protection, Iceland, presentation on **“Child friendly justice – The Children’s House in Iceland”**⁴⁰
- **Susan Gallagher**, Deputy chief executive, Victim Support Scotland, United Kingdom, presentation on **“Cooperation across Member States to ensure effective service delivery and policy promotion”**⁴¹
- **Ro Kartodirdjo**, manager of the ‘Safety house’, Breda, the Netherlands, presentation on **“Veiligheidshuis (The Safety House): linking up to meet the needs of children”**⁴²

The working group discussed ways to improve the cooperation, coordination and referral processes among authorities, in order to ensure a comprehensive approach to the protection of children’s rights. The discussions focused on two specific issues: ensuring an adequate response to sexual abuse and the treatment of victims of crime.

The often hidden and complex nature of child (sexual) abuse and the extremely vulnerable position of child victims of such crimes have made it difficult to find the best way to deal with the issue. The child’s account is often the only piece of evidence in these ‘silent’ crimes. The Icelandic system of ‘Children’s houses’ and the Dutch system of ‘Safety Houses’ illustrated examples of multi-agency cooperation which combine in one setting the prosecution of the perpetrator with child-friendly care and therapy for the children, avoiding as much as possible the harmful consequences – such as re-traumatisation and re-victimisation – of multiple interviews. Opportunities for family support and counselling provided were also discussed.



A member organisation of the network Victim Support Europe presented its work to promote the rights of victims and support their place and involvement in justice systems. It shared experiences and good practices on effective referral, effective information and support, listening to children’s needs and standing up for those who remain invisible in court proceedings.

Participants agreed that positive effects and experiences so far call for the joining up of efforts of different actors and disciplines. The joined-up approach improves efficiency, case management and can reduce harmful consequences for child victims. Furthermore, coordinated actions do not only secure the judicial and therapeutic interventions, but they can also increase discovery rates, which in turn can strengthen the necessary feeling of trust.

The working group discussions on joined-up governance concluded with the following suggestions:

- Securing good communication, good planning and **coordination in case management**;
- **Balancing privacy rights** and the need for exchange of information;
- Having a **clearly formulated legislation** on the division of functions, responsibilities, mandates and powers, **including delegation of responsibilities** and empowering of professionals;
- Investing in **specialist support**, such as knowledge centres and telephone hotlines;
- Clarifying and simplifying **combined administrative procedures**.

40 More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-bragi_gudbrandson.pdf.

41 More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-susan_gallagher.pdf.

42 More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG7-Ro_Kartodirdjo.pdf.

3.4.4. Data availability and indicators

Chairperson: Arnoldas Abramavicius, member of the European Committee of the Regions, Mayor of Zarasai district municipality, Lithuania.

Speakers:

- **Anne Claire Luzo**, Senior Regional Advisor, Monitoring and Evaluation, UNICEF, presentation on **“Child protection indicators in the global context”**
- **Cecilia Ljung**, Public Health Strategy Officer, municipalities of Karlskoga and Degerfors, Sweden, presentation on **“Children Condition Index in the municipalities of Karlskoga and Degerfors”**
- **Cedric Foussard**, Director, International Juvenile Justice Observatory (IJJJ), presentation on **“Juvenile Justice Systems in Europe: current situation, trends in applicable models and good practices”**
- **Ioannis Dimitrakopoulos**, Head of Department Equality and Citizen’s Rights FRA, presentation on **“The FRA’s development of indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the EU”**⁴³

The working group discussed the importance of measuring how the rights of children are respected, protected and fulfilled. Policies are more effective when they are designed on the basis of reliable data and information. However, such data is not always available. An important factor that contributes to the lack of data is ‘underreporting’ – in regard to violence, for example, children and young people often do not report such incidents or they do not know where to turn for help.

The working group discussed the need to develop precise and easy-to-use indicators allowing systematic and efficient data collection and proper monitoring. UNICEF and the European Branch of the European Juvenile Justice Observatory presented their experiences in connection with the elaboration of indicators. The methodology and main elements of the FRA activity in developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the EU – as presented in the report published during the conference – were also presented and discussed. Finally, the working

group discussed the Swedish research project ‘the Children Condition Index in the municipalities of Karlskoga and Degerfors’, in which children contributed to data collection through creative methods such as drawing and theatre in order to provide a more detailed insight into how the children feel and think about their life surroundings.

The working group participants highlighted the importance of gathering data with a clear goal and expectation in mind, in order to increase the willingness to obtain them, to be clear on what analyses need to be performed and how the results will be used. They also agreed that it is important to be attentive to needs for data desegregation, regarding different age groups and in order to better illustrate local differences.



The working group discussions on data collection and developing indicators concluded with the following suggestions:

- **Improving communication** between data collecting institutions;
- Heightening **awareness** of the purpose of **data collection** and its **outcomes**;
- **Including children** in the process, e.g. in setting priorities and outcomes and in collecting data and developing indicators;
- Incorporating particularly **vulnerable groups** of children;
- Providing **feedback** to children as to **how the data are used**;
- **Standardising data** collection systems;
- Collecting data at the **local** level, so that it relates more closely to **local needs**;
- Developing **scoreboards** based on the involvement of children in assessment activities.

⁴³ More information available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRC10-WG-Ioannis_Dimitrakopoulos.pdf.

Summary of conclusions



The presentations of the working group chairpersons were followed by an interactive panel debate. Common conclusions and issues requiring swift actions were identified and recommendations put forward:

- Children and young people are and should be treated as active holders of rights, and not just as **objects of protection**.
- The **international legal basis** is already in place, making useful legal tools available. The implementation of the UN Convention on the Rights of the Child, can gain strength through the implementation of such instruments as the Treaty on European Union, the EU Charter of Fundamental Rights and the upcoming Communication on the Rights of the Child, as well as Council of Europe instruments, including the ECHR and its case law, the revised Social Charter, the Guidelines on Child Friendly Justice and others.
- **A shift in paradigm towards rights-based policies** has taken place over recent years. Fundamental rights, including children's rights, are becoming key criteria in designing policies and in conducting quality checks;
- **Good policies need reliable, complete and comparable data** which is not always available. More energy needs to be devoted to developing appropriate methodologies and to involve children and young people in data collection activities. Lack of data, on the other hand, should not be an excuse for inaction.
- There is **a need for initial and continuous children's rights training** of professionals dealing with children. Interdisciplinary work should be encouraged. Psycho-social and legal work should be combined for mutual enrichment while respecting the respective contributions and values;
- **The rights of the child need to be incorporated into school curricula.** Periodic information campaigns on these rights should also be conducted to inform the general public. The media, NGOs and research centres can be key partners in achieving this;
- **The rights of the child should not come under attack in times of economic crisis.** The protection and realisation of children's rights and prevention of violations of those rights is not only a duty for states but also an economically sound choice;
- Drafting of legislation and policies should encompass child impact studies from an early stage. **Monitoring and evaluation** of the implementation of legislation and policies are also crucial;
- The rights of the child are **not only an issue when children come into conflict with the law but should permeate** the everyday life of every child;
- **Participation of children and young people improves the quality of policies affecting children.** Participation should be genuine, respectful and move beyond mere tokenism. The involvement of children and young people can add great value to legislative work, data collection, analysis, monitoring and the implementation of activities;

- Children and young people **should get better access to social and educational services**, to child-sensitive reporting mechanisms and, even autonomously when necessary, to the courts. To do so in an informed and supported way, they need independent counsel and they should be allowed to rely on support persons that they can trust. Children's services and ombudsmen should invest in more outreach;
- **Detention of children and young people** in all contexts should be avoided and used only as a measure of last resort;
- **Children and young people** often **turn to their parents and families** for support. Parents also need to be informed about children's rights and supported in their role.

These combined recommendations, comments and suggestions highlight the breadth of the children's rights agenda. In view of the legal instruments, expertise and variety of good practices available, the conference voiced a strong appeal for real political will and support at all levels as well as their translation into policies and financial and human resource allocations where the best interests of children and their rights are at centre stage. We cannot afford to wait for further violations of children's rights or to sit back until problems become unsolvable: we can only prevent child rights violations if we continuously promote the respect of those rights.



Annexes



Annex I

THE FUNDAMENTAL RIGHTS CONFERENCE

Brussels, 7-8 December 2010

TUESDAY 7 DECEMBER

- 09.15 – 09.30** **Opening - “Children have their say!”**
Report from children’s workshop, held in cooperation with Eurochild
- 09.30 – 09.40** **Welcome**
Ilze Brands Kehris, Chairperson of the Management Board, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)
- 09.40 - 10.30** **Keynote addresses**
Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, responsible for Justice, Fundamental Rights and Citizenship
Morten Kjaerum, Director, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)
- 10.30 - 11.00** **International perspectives on the protection of the rights of the child**
Maud de Boer-Buquicchio, Deputy Secretary General, Council of Europe
Yanghee Lee, Chair of the Committee on the Rights of the Child, United Nations
- 11.00 – 11.30** *Coffee Break*
- 11.30 – 13.00** **CHALLENGES in protecting the rights of vulnerable children in the EU**
Panel debate and plenary discussion with policy makers and practitioners
Bernard De Vos, General Delegate of the French Community for the Rights of the Child, Belgium
Bernard Boëton, Terre des Hommes
Micaela Navarro Garzón, Councillor for Equality and Social Welfare, Regional government of Andalucía, Spain
Imre Nyitrai, Deputy State Secretary for Social Affairs, Ministry of National Resources, Hungary
- 13.00 – 14.30** *Lunch*

- 14.30 – 16.30** **MEETING THE CHALLENGE Practical proposals to address the challenges faced by children in situations of particular vulnerability**
(Parallel working group discussions)
- **WG 1: Child victims of domestic violence**
 - **WG 2: Separated and unaccompanied, asylum-seeking children**
 - **WG 3: Child victims of trafficking**
 - **WG 4: Children with intellectual disabilities**
- 16.30 – 17.30** **SHARING 'GOOD PRACTICE'**
Marketplace of Ideas: Networking and good practice sharing
- New developments, ground-breaking reports, tools and initiatives in the field – Interactive presentations by: Amnesty International, Terre des Hommes, Save the Children, Human Rights Watch, UNHCR, OHCHR, UNICEF, Council of Europe, Belgian network of child rights NGOs, FRA
- 17.30 – 18.00** **Summary of Day 1 and food for thought for Day 2 by**
Lena Karlsson, Director of Save the Children International's Child Protection Initiative

WEDNESDAY 8 DECEMBER

- 09.30 – 10.00** **LINKING JUSTICE AND CHILD PROTECTION SERVICES**
Opening by: **Stefaan De Clerck**, Minister of Justice, Belgium
Keynote address by: **Hilde F. Johnson**, Deputy Executive Director, UNICEF
- 10.00 – 11.00** **ENSURING JUSTICE AND THE PROTECTION OF RIGHTS of the most vulnerable by ensuring justice and the protection of rights of all children**
- Panel debate and plenary discussion with institutional stakeholders:
Kinga Gál, Vice-Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament
Hilde F. Johnson, Deputy Executive Director, UNICEF
Ann Power, Judge, European Court of Human Rights
Aurel Ciobanu-Dordea, Director, Fundamental Rights and Citizenship, European Commission
- 11.00 – 13.00** **LEARNING FROM INNOVATIVE PRACTICES AND STRENGTHENING IMPACT**
Identification of proposals for practical action at EU, national and local levels to ensure justice for children (Parallel working group discussions)
- **WG 5: Child-friendly judicial and administrative procedures**
 - **WG 6: Participation of vulnerable children and access to support and complaints structures including children's ombudspersons**
 - **WG 7: Joined-up governance**
 - **WG8: Data availability and indicators**
- 13.00 – 14.00** Lunch
- 14.00 – 14.50** **Summing up - Interactive panel with working group chairs (Day II)**
Comment and suggestions for way forward by Ankie Vandekerckhove, independent expert on children's rights, Belgium
- 14.50 – 15.00** **Closing Remarks**
Morten Kjaerum, Director, FRA



Annex II

Marketplace of ideas

Interactive presentations on new developments, ground-breaking reports, tools and initiatives in the field

At the Marketplace of ideas, key organisations in the field of children's rights presented their activities at information stands. For one hour, the stands were transformed into interactive workshops. The organisations illustrated how their work aims to ensure **justice and protection for all children**, through presentations, interactive question and answer sessions and live discussions. These workshops aimed at facilitating networking and good practice sharing. The Marketplace included the following organisations: The Separated Children in Europe Programme, Save the Children, Human Rights Watch, Terre des Hommes, UNHCR, UNICEF, OHCHR, FRA, ECPAT, Council of Europe, Amnesty International, and the Belgian network of children's rights NGOs.

Separated Children in Europe Programme

What are the rights of separated children? What is the reality they face in Europe? How can Europe make sure they receive better protection?

The Separated Children in Europe Programme, Save the Children, Human Rights Watch, UNHCR and UNICEF work closely together to improve the protection of separated children in Europe.

A joint presentation by these five organizations provided an overview of separated children's rights, the protection gaps they face in Europe; the EU's response to date, examples of best practice, and an outline of the way forward.

Speakers:

Blanche Tax, UNHCR
Lise Bruun, Separated Children in Europe Programme
Margaret Wachenfeld, UNICEF
Rebecca O'Donnell, Save the Children
Simone Troller, Human Rights Watch

Ensuring justice and protection of all children in the wider Europe – Focusing on the most marginalised, particularly Roma

The presentation began with an overview of the most marginalised children in Europe, providing a brief snapshot of inequality in well-being of children across Europe, drawing on just released figures from a major UNICEF report. The presentation then focused on one of the most marginalised groups of children in Europe – Roma, with a brief overview of the present situation that highlighted key fundamental rights issues. It concluded with a specific focus on a particular group of Roma, Ashkali and Egyptian children. The key child protection issues in Germany and Kosovo (state of return) were discussed.

Speakers:

Margaret Wachenfeld & Beate Dastel, UNICEF

Working together to improve protection of children

The presentation highlighted key conceptual developments and programming innovations from UN agencies to improve child protection in the EU and its neighbours.

Speakers:

UN Agencies (UNICEF, UNHCR, OHCHR)

Unaccompanied minors disappearing, departing and running away from institutions in Europe: recommendations to authorities and civil society to cope with the problem

In 2009, Terre des Hommes Foundation launched a survey in four countries (Belgium, France, Switzerland and Spain) on the disappearance of unaccompanied minors from the institutions where they have been placed by authorities. Although data are difficult to collect, it seems that at least hundreds, if not thousands of children disappear every year from European institutions. How to assess the situation? Who is actually responsible? How to adapt judicial and administrative procedures to reduce this flow?

Speaker:

Bernard Boëton, Terre des Hommes

Welcome? The life of young refugees in two very different European countries

Half of the worldwide refugee population are minors, many are young adults. They leave their countries because of war, persecution, poverty or a lack of perspectives. Taking a look at some case studies from Malta and Germany, the presentation focused on the obstacles that confront young refugees.

Speaker:

Andreas Meissner, Terre des Hommes

Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union

The Child Rights Indicators developed by the FRA provide an initial toolkit to evaluate the impact of adopted EU law and policy on children's status and experience across various fields. The presentation will describe the four indicator areas and groups highlighting some limitations and gaps in current provision of data.

The four areas covered by the indicators are: Family environment and alternative care; protection from exploitation and violence; adequate standard of living; and education, citizenship, cultural and sport activities.

Speaker:

Ioannis Dimitrakopoulos, FRA

Separated, asylum-seeking children in EU Member States

The report Separated, Asylum-Seeking Children in EU Member States is based on interviews with 336 separated, asylum-seeking children and 302 adults responsible for their care in 12 EU Member States. The report examines their experiences and views addressing the need to incorporate children's perspectives into work that seeks to inform policy action. The two main areas covered by the report are 'living conditions' and 'legal procedures', dealing with issues such as: accommodation, health care, education, social workers' support, religion, recreation and leisure, social interaction and experiences of racism, maltreatment and abuse, legal guardianship, family reunification, detention, age assessment, the asylum procedure and other legal procedures.

Speaker:

María Amor Estébanez, FRA

Campaign on sexual exploitation of children (ECPAT End Prostitution of Children, Child Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes)

Children worldwide need to be protected against all kinds of sexual exploitation. Therefore ECPAT, the Federal Department of Foreign Affairs, Defence, the Service for Criminal Policy, the Federal Police, Plan Belgium, the Samilia Foundation, the Belgian Carriers Foundation, Child Focus, the Belgian national railway company and the Tourism Industry have decided to work together in a concerted effort to end sexual exploitation of children.

www.stopchildprostitution.be

Speakers:

Ariane Couvreur

Katlijn Declercq

Combating violence against children – from isolated actions to integrated strategies

The exposure of children to one form of violence increases their vulnerability to other forms of violent behaviour. Therefore, effective prevention of and reaction to violence, as well as effective safeguarding of the rights of the child, call for a strategic and multidisciplinary approach. The Council of Europe Policy Guidelines on integrated national strategies for the protection of children from violence aim to be a source of inspiration for states striving to adopt a holistic approach to violence against children and to guarantee their children a childhood free from violence. The guidelines contain detailed proposals on how to develop an integrated national strategy on the rights of the child and the eradication of violence against children and include such key building blocks as the legal, policy and institutional frameworks, a culture of respect for the rights of the child and child-friendly services and mechanisms.

Speaker:

Liubov Samokhina, Council of Europe

Council of Europe (CoE) Campaign to stop sexual violence against children

Available data suggest that about one out of five children in Europe might be victims of some form of sexual violence. The entry into force on 1 July 2010 of the Council of Europe (CoE) Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse ('Lanzarote Convention') represents a significant advance in the prevention



of sexual violence, the protection of children and combating impunity. In Rome on 29 November 2010, the CoE launched a campaign to stop sexual violence against children. Its main objectives are:

- to promote signature, ratification and implementation of the Convention;
- to equip children, their families/carers and society with the knowledge and tools to prevent sexual violence against children and in so doing raise awareness of the full extent of sexual violence against children.

Speaker:

Tiina-Maria Levamo, Council of Europe

END Female genital mutilation (FGM) European campaign

Female genital mutilation (FGM) is a form of violence against women and children that can amount to torture. The European Parliament estimates that 500,000 girls and women living in Europe are suffering with the lifelong consequences of female genital mutilation. The END FGM European Campaign is run by Amnesty International Ireland, in partnership with NGOs across the EU. The campaign is committed to ensuring that the EU adopts concrete measures to end FGM and provide protection to women and girls who flee their countries for fear of mutilation. This session will present the campaign and invite you to take action.

Speaker:

Christine Loudes, END FGM Campaign

Fight discrimination in Europe campaign

Discrimination is one of Europe's most pressing human rights concerns, affecting the lives of millions of people.

Amnesty International aims to ensure that all individuals enjoy protection against discrimination through:

- The introduction and effective implementation of comprehensive anti-discrimination legislation at the regional and national level;
- Campaigning against discriminatory policies and practices - and for the introduction of effective

measures to promote equal treatment;

- Combating the prejudices underlying discrimination.

Among the most vulnerable groups, AI focuses on Roma children, namely on their rights to education and adequate housing. This session presented the campaign and invited people to take action.

Speaker:

Veronica Scognamiglio, European Campaign on Discrimination, Amnesty International

Strategies for de-institutionalisation and community-based approaches to child protection

Save the Children introduced its global child protection initiative and two publications: What are we learning about protecting children in the community? An Inter-agency review of evidence on community-based child protection mechanisms and the publication and Keeping Children out of Harmful Institutions. Why we should be investing in family-based care.

The introduction was followed by an example of how Save the Children works on deinstitutionalisation in Georgia followed by a presentation on community-based approaches to child protection and key findings from a recent evaluation on community-based child protection mechanism.

Speakers:

Lena Karlsson, Save the Children Child Protection Initiative

Leslie Wilson, Save the Children United States, Georgia

Gabriella Olofsson, Save the Children Sweden

Annex III

List of participants

Name	Surname	Organisation	Job Title
Arnoldas	Abramavicius	Committee of the Regions	Member
Andreas	Accardo	European Union Agency for Fundamental Rights	Stakeholder Strategy Coordinator
Peter	Adriaenssens	Confidentiality Centre Leuven	Director
Knut	Albrecht	Internationale Liga für Menschenrechte	Membre comité directeur, Chargé des droits de l'enfant
Altamura	Alessia	ECPAT International	Europe Associaie
Alexandros	Anastasiou	Greek Council for Refugees	Coordinator of the Social Services Department
Suzanne	Andersson	European Commission	Policy Analyst
Eleni	Apousidou	Ministry of Health and Social Solidarity, Central Authority of Intercountry Adoption	Supervisor
Linnéa	Arvidsson	United Nations Human Rights (OHCHR)	Human Rights Officer
Polina	Atanasova	ENOC	Responsible Secretariat ENOC
Julien	Attuil-Kayser	Council of Europe	Adviser to the Commissioner for Human Rights
Christine	Bakker	European University Institute, Florence	Research Fellow
Pierre	Barge	Association pour la Défense des droits de l'Homme (AEDH)	President
Franck	Barrau	Secrétariat international permanent «Droits de l'Homme et gouvernements locaux» (SPIDH)	Secrétaire général
Adriana	Barreiros	Office of the Ombudsman	Adviser in the Cabinet of the Ombudsman
Elisa	Bedin	Municipality of Venice	Project Coordinator - Psychologist
Audrone	Bedorf	Institution of the Ombudsman for Children of the Republic of Lithuania	Adviser of the Ombudsman for Children
Nicolas	Beger	Amnesty International	Director of AI EU Office
Nancy	Bleys	Kabinet Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeuren	Raadgever
Bernard	Boeton	Terre des Hommes Foundation	Child's Rights Department

Ludmila	Bojkova	Ministry of Foreign Affairs	Director of the Directorate of Human Rights
Elona	Bokshi	European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	Project officer on Return of Minors
Maria Elisabeth	Boone	Parket-Generaal Brussel	Criminoloog-Coördinatrice «jeugd en gezin»
Jan	Braat	Municipality of Utrecht	Senior policy advisor
Ilze	Brands Kehris	European Union Agency for Fundamental Rights	Chairperson of the Management Board
Jan	Broers	Payoke	President
Lise	Bruun	Save the Children Denmark/ Separated Children in Europe Programme	SCEP Coordinator
Gordana	Buljan Flander	The Centre for Child Protection	Principal
Dominika	Bychawska-Siniarska	Helsinki Foundation for Human Rights	Lawyer
Cristiana	Carletti	Italian MFA - Interministerial Committee of Human Rights	Legal consultant
Dario	Carminati	International Institute of Humanitarian Law	Special Advisor on Refugee, Migration and Human Rights Law
Ricardo	Carvalho	Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco	Executive Secretary
Roberta	Cecchetti	Save the Children	Advocacy Manager - Child Protection
Pascale	Charhon	IRFAM	European Affairs Manager
Patrick	Charlier	CEOR	Coordinator Department Discrimination
Peter Tai	Christensen	The Equality Ombudsman	Development Officer
Aurel	Ciobanu Dordea	European Commission, DG Justice	Director Fundamental Rights and EU citizenship
Nicole	Cochet	Council of Europe	Vice Chair of the CDCJ
Alpha	Connelly	European Union Agency for Fundamental Rights	Member of the Scientific Committee
Ariane	Couvreur	ECPAT Belgique	Chargée de projets
Jaime	Craig	British Psychological Society	Consultant Clinical Psychologist - Children and Young Person Policy Lead, Division of Clinical Psychology
Anastasia	Crickley	NUI Maynooth	Head of Department
Charline	Daelman	KUL Institute for Human Rights	Junior Academic Staff
Borislava	Daskalolva	Bulgarian Network for Child and Youth Trafficking Prevention	Program Coordinator



Helene	David	European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	Project Officer
Stefaan	De Clerck	Ministry of Justice	Minister of Justice
Christel	De Craim	Public Federal Service Justice, Service for Criminal policy	Head of Unit Juvenile Affairs
José Miguel	De la Rosa Cortina	Fiscalía General del Estado	Public Prosecutor
Heidi	De Pauw	vzw PAG-ASA asbl	Director
Patrick	De Rond	Centre pour l'égalité de traitement	President
Liedewij	de Ruijter de Wildt	Nidos	Legal advisor
Vicky	De Souter	Ministry of Justice	Attaché
Amaury	De Terwangne	ADDEF - Associations des Défenseurs des Droits de l'Enfant en Francophonie	Vice président
Guy	De Vel	European Union Agency for Fundamental Rights	Member of the Executive Board
Bernard	De Vos	Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant	Délégué général
Carine	De Wilde	Departement Welzijn, Volksgezondheid En Gezin (Flemish Community Belgium)	Staff worker Integrated Youth Care
Jozef	De Witte	Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism	Director
Katlijn	Declercq	ECPAT	-
Geert	Decock	Unie van Jeugdadvocaten	Advocaat
Ellen	Desmet	Children's Rights Knowledge Centre	Staff Member
Patrick	Devlieger	European Union Agency for Fundamental Rights	Member of the Scientific Committee
Sarah	D'Hondt	National Commission for the Rights of the Child	Chair
Zuzana	Di Falco	Office of the Government of the Czech Republic, Government Council for Human Rights	Lawyer
Ioannis	Dimitrakopoulos	European Union Agency for Fundamental Rights	Head of Department Equality and Citizen's Rights
Gianina Cristina Valentina	Dimitrescu	Ministry of Labor, Family and Social Protection, General Direction for Child Protection	Senior Adviser
Georgia	Dimitropoulou	Ministry of Justice, Transparency and Human Rights - Juvenile Custody Service of the Court of Minors in Athens	Juvenile Guardian
Tone	Dolcic	Human Rights Ombudsman	Deputy Ombudsman
Barbara	Donovan	Home Office - UK Border Agency	Professional Advisor
Pamela	Downham	NI Commissioner for Children & Young People	PA to Commissioner

Till	Dr. Starke	Federal Ministry of Justice, Germany	Examiner, Judge at a Local Court (Family Court)
Krzysztof	Drzewicki	Ministry of Foreign Affairs	Minister counsellor
David	Duculot	Commission Nationale pour les Droits de l'Enfant	Attaché
Valentín	Dueñas	Spanish Permanent Representation	Counsellor
Malin	Ekman Aldén	Ministry of Health and Social affairs	Deputy Director, Division for social services
Irma	Ertman	Permanent Representation of Finland to the Council of Europe	Ambassador
Jon	Exton	Bongo Films	Director
Jacquemine	Farge-Benhamou	Ministere de la justice	Inspectrice
Ruth	Farrugia	University of Malta	Advocate and Senior Lecturer
Hugues	Feltesse	Defenseur des Enfants	Délégué général
Maria	Fernandez Molinero	European Commission	Policy Officer
Sabrina	Ferraina	European Association of Service Providers for People with Disabilities (EASPD)	Research & Development Officer
Gordana	Filipovic	Republic of Croatia Ombudsperson for Children	Legal Adviser
Katrin	Fischer	Austrian Foreign Ministry	Desk Officer
Benoit	Florence	European Union Agency for Fundamental Rights	Member of the Scientific Committee
Cedric	Foussard	International Juvenile Justice Observatory	Director
Nele	Fraeyman	FOD Justitie	Attaché
Heinz	Fronek	Asylkoordination Österreich	Project Manager
Kinga	Gál	European Parliament	Vice-Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
Susan	Gallagher	Victim Support Europe	Deputy CEO Victim Support Scotland
Astrid	Ganterer	ODIHR	Advisor on Anti-Trafficking Issues
Ada	Garriga	IFFD	Advocacy
Beatrice Irene	Gemma	CIFA ONLUS	Networking Officer
Sonata	Gendvilaite	The Ministry of Justice	Chief Specialist
Bernard	Georis	SPF Justice	Conseiller Chef de service



Maria Grazia	Giammarinaro	OSCE	Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings
Ana	Gomes	European Parliament	Member of European Parliament
Joanna	Goodey	European Union Agency for Fundamental Rights	Head of Department Freedoms and Justice
Kristine	Goossens	Cabinet Politique de Migration et d'Asile	Conseiller
Laurene	Graziani	DEI Belgique	Membre
Jonas	Grimheden	European Union Agency for Fundamental Rights	Project manager legal research
Anne	Grostad	EUROJUST	Contact point for child protection, Liaison Prosecutor for Norway to Eurojust
Bragi	Gudbrandsson	The Government Agency for Child Protection	Director General
Marina	Gunnmo Grönros	Children Ombudspersons	Researcher
Ingrid	Haas	European Union Agency for Fundamental Rights	Conferences and Events Organiser
Yianna	Hadjihanna	Law Office of the Republic	Legal Officer
Jana	Hainsworth	Eurochild	Secretary General
Mária	Herczog	Eurochild	President
Catherine	Hodder	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children	Parliamentary Adviser
Alexander	Hoefmans	Ministry of Justice	Human Rights Advisor
Dagmar	Horna	Office of the Government of the Slovak Republic	Directress of Human Rights and National Minorities Department
Prerna	Humpal	Amnesty International END FGM European Campaign	Media and Networks Officer
Aagje	Ieven	EuroHealthNet	Research & Knowledge Development Coordinator
Bente	Ingvarsen	Save the Children Denmark	-
Magdalena	Irzycka	FPS Interior	Attaché, International Unit
Maria Elena	Isabel Ruiz	Ministry of Health, Social Policy and Equality	Head of Legal Area of the Childhood
Milica	Janculova	Office of the Government of the Slovak Republic	State advisor
Jan	Jarab	OHCHR	Regional Representative for Europe

Regina	Jensdottir	Council of Europe	Head of the Children's Rights Policies Division
Hilde F.	Johnson	UNICEF	Deputy Executive Director
Séverine	Joliat	Interagency Panel on Juvenile Justice	Coordinatrice
Varughese	Joseph	HFC «Hope For Children» UNCRC Policy Center	Director-General
Nico	Juetten	Scotland's Commissioner for Children and Young People	Acting Head of Policy
Lilla	Jutkusz	Ministry of Public Administration and Justice	senior advisor
Razia	Karim	Equality and Human Rights Commission	Senior Lawyer
Lena	Karlsson	Save the Children	Director Child Protection Initiative
Ro	Kartodirdjo	Veiligheidshuis Breda	Manager
Natacha	Kazatchkine	Amnesty International EU Office	Executive Officer
Maria	Keller-Hamela	Nobody's Children Foundation	Director for International Cooperation
John	Kellock	European Union Agency for Fundamental Rights	Head of Department External Relations and Networking
Anette	Keloneva	EUROPOL	Operations Department, Criminal Finances & Technology
Jean Anne	Kennedy	IFCO-International Foster Care Organisation	IFCO Board Member
Päivi	Keskitalo	Ombudsman for Minorities	Senior Officer
Naureen	Khan	NSPCC	European Advisor
Liga	Kikute	Ombudsman's Office of the Republic of Latvia	Legal Adviser
Ursula	Kilkelly	Faculty of Law, University College Cork	Dr, Senior Lecturer
Brenda	King	European Economic and Social Committee	Rapporteur, Child Poverty & Child Well-being
Morten	Kjaerum	European Union Agency for Fundamental Rights	Director
Agnes	Knopper	Federal Ministry of Justice	Referentin
Lukasz	Knurowski	Ministry of Foreign Affairs	III Secretary
Edo	Korljan	Council of Europe	Administrator
Leda	Koursoumba	Commissioner for Children's Rights Office	Commissioner
Renata	Kowalska	Ministry of Foreign Affairs	Counsellor



Kasia	Lach	European Commission	Policy Officer
Cathrin	Larimian	European Union Agency for Fundamental Rights	Communication & Awareness Raising
Camille	Latimier	Inclusion Europe	Human Rights Officer
Laurens	Lavrysen	Human Rights Centre (Ghent University)	Assistant
Mafalda	Leal	Eurochild	Policy officer
Yanghee	Lee	UN Committee on the Rights of the Child	Chairperson
Pauline	Leeson	Children in Northern Ireland	Director
Marialetizia	Leonardo	European Union Agency for Fundamental Rights	Conferences and Events Organiser
Tiina-Maria	Levamo	Council of Europe	Programme adviser
Patricia	Lewsley	NI Commissioner for Children & Young People	Commissioner
Lavinia	Liardo	Terre des Hommes International Federation	Assistant EU Liaison Officer
Olivia	Lind Haldorsson	Save the Children	Head of EU Office
Rob	Linham	Ministry of Justice	Head of Litigation, Legislation and European Institutions
Cecilia	Ljung	The municipalities of Karlskoga and Degerfors	Public health strategist
Vesna	Ljungquist	European Commission	Commission Official, DG JUST/C1
Christine	Loudes	Amnesty International EU Office	Executive Officer
Thiago	Luchesi	World Vision International (NGO Group for the CRC)	Researcher
Agnes	Lux	Office of the Parliamentary Commissioner for Civil Rights	Legal referent, project coordinator
Anne-Claire	Luzot	UNICEF	Senior Adviser, Monitoring & Evaluation
Christian	Maes	International Union of Youth Magistrates	Honorary Magistrate
David	Maidment	Amnesty International UK; & Railway Children	Children's Rights Advisor; & Founder/Chairman
Eric	Maitrepierre	Ministry of justice of France	Director of european and international affairs
Marjo	Mäkelä	Finnish Immigration Service	Senior Adviser
Maité	Manigler	MIVILUDES (First minister's service)	MIVILUDES' councillor
Paula Madalena	Manolache	Ministry of Justice	Director, Department for European Affairs

Maria Amor	Martin Estebanez	European Union Agency for Fundamental Rights	Programme Manager - Legal Research
Taina	Martiskainen	Central Union for Child Welfare	Senior Adviser
Nicolás	Marugán	Ministry of Employment and Immigration	General Directorate for the Integration of Immigrants
Barbara	Matera	European Parliament	Member of European Parliament
De Boer-Buquicchio	Maud	Council of Europe	Deputy Secretary General
Karen	McAuley	Ombudsman for Children's Office Ireland	Participation & Education Officer
Jeremy	McBride	Monckton Chambers	Barrister
Vivian	McConvey	Voice of Young People in Care	Director
Mette	McPhail	Ministry of Social Affairs	Special Advisor
Angela	Me	United Nations Office on Drugs and Crime	Chief Statistics and Surveys Section
Andreas	Meissner	Terre des Hommes Germany	Officer for Refugee Children
Christine	Melkebeek	D.C.I.-flemisch part	President
Navarro Garzon Garzón	Micaela	Junta de Andalucía, España	Consejera para la Igualdad, Bienestar Social
Marek	Michalak	Ombudsman for Children in Poland	Ombudsman for Children in Poland
Beati	Michela	Committee of the Regions	Administrator for CIVEX Commission
Anastasija	Mihailova	The State Inspectorate For Protection Of Children's Rights	Senior Inspector
Jean-François	Minet	SPF justice, Service de la politique criminelle	Président du bureau de la cellule interdepartemental traite et trafic des êtres humains
Marius	Mocanu	Romanian Institute for Human Rights	Researcher
Marian Lyng	Moeller	The Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs	Head of Section
Katrien	Moons	VAPH	Jurist
Thierry	Moreau	Université Catholique de Louvain et avocat	Professeur, directeur du Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant
John	Morijn	Ministry of the Interior and Kingdom Relations	Senior legal specialist / Dutch NLO to FRA
Georgios	Moschos	Greek Ombudsman	Deputy Ombudsman for Children's Rights
Thomas	Muller	Child Helpline International	Programme Manager Europe



Kati	Mustola	European Union Agency for Fundamental Rights	Member of the Scientific Committee
Alessandro	Negro	Amici dei Bambini	Brussels Liaison Officer
Ziva	Nendl	Government Office of the Republic of Slovenia for Development and European Affairs	Adviser
Maria	Neophytou	Equality and Human Rights Commission	Head of European and International Policy
Bruno	Neri	Terre des Hommes Italy	Senior programme manager
Inger Backer	Neufeld	Save the Children Denmark	Child policy consultant
Evi	Nicolaou	Cyprus Police	Police Sergeant - Domestic Violence and Child Abuse Office
Ceipek	Norbert	Municipal Vienna «Youth and Family Offices»	Director
Gudrun	Nordborg	Crime Victim Compensation and Support Authority, Sweden	Information Manager
Theo	Noten	ECPAT-Netherlands	Programme manager
Fadela	Novak-Irons	UNHCR	Policy Officer
Caroline	Nsenda	EQUINET -European Network of Equality Bodies	Communications Officer
Ann-Charlotte	Nygaard	ICMPD	Senior Programme Manager
Imre	Nyitrai	Ministry of National Resources, State Secretariat of Social affairs, Family and Youth	Deputy State Secretary
Isabella	Nykvist	European Association of Service Providers for People with Disabilities (EASPD)	Policy assistant
Rebecca	O'Donnell	Save the Children EU Office	Asylum, Migration and Policy Officer
Marjolijn	Olde Monnikhof	Dutch Equal Treatment Commission	Project manager
Edita	Osipovaite	European Parliament	Temporary Assistant
Sofia	Pain	Interministerial Committee for Human Rights	Senior Officer
João	Paiva	Comission for Citizenship and Gender Equality	Coordinator of Regional and Municipal Cooperation
Charlotte	Palmstierna	Ministry of Health and Social Affairs	Head of Section
Paola	Panzeri	Fondazione L'Albero della Vita	Liaison Officer
Venetia	Papasymeon	Amnesty International EU Office	Assistant
Marie-Anne	Paraskevas	European Commission	Principal Administrator

Salvatore	Parata	Terre des Hommes International Federation	EU Liaison Officer
Christiana	Pasa	Commissioner for Children's Rights Office	Educational Officer
Jaros	Pawel	Ministry of Justice of Poland	Judge
Frédérique	Pernin	MIVILUDES (Prime minister's service)	MIVILUDES' councillor
elise	Petitpas	Amnesty International END FGM European Campaign	Advocacy support officer
Milica	Petrovic	European Commission, DG Home	Trainee
Jan	Pfeiffer	Lumos	Director of Advocacy programme
Trevor	Phillips	Equality and Human Rights Commission	Chair
Riina	Pilke	Save the Children, Europe Office	Child Rights Advisor
Tonu	Poopuu	Estonian Ministry of Social Affairs	Director of Children's Rights
Stamatina	Poulou	Greek Ombudsman	Senior Investigator
Ann	Power	European Court of Human Rights	Judge
Dorota	Pudzianowska	European Union Agency for Fundamental Rights	Alternate Member of the Management Board
Dainius	Puras	UN Committee on the Rights of the Child	Member-Expert
Luciana	Quinto	European Commission	Trainee at DG Justice
Daniela	Ragazzini	Terre des Hommes International Federation	Intern
Renée	Raymaekers	Office des étrangers	Chef du service mena/teh
Signe	Riisalo	Estonian Ministry of Social Affairs	Chief Specialist
Roberto	Rinaldi	UISP Comitato Territoriale Cirié' Settimo Chivasso	President
Marie Anne	Rodesch-Hengesch	Ombuds-committee for the Rights of the Child	President
Agnieszka	Rolska	Office of the Ombudsman for Children	International Affairs Specialist
Aleksandar	Romanovic	European Commission	Policy Officer Rights of the Child
Friso	Roscam-Abbing	European Union Agency for Fundamental Rights	Head of Department Communication and Awareness Raising
Claire	Rouffineau	Terre des Hommes Netherlands	EU Projects Coordinator
Roberta	Ruggiero	European Network of National Observatories on Childhood - ChildONEurope	Coordinator
Salla	Saastamoinen	European Commission	Head of Unit JUST.A.1



Liubov	Samokhina	Council of Europe	Programme officer
Marta	Santos Pais	United Nations	Special Representative of the Secretary General on Violence against Children
Eleftherios	Sardelis	Bulgarian Network for Human Rights Education	«Child Rights» Program Coordinator
Helmut	Sax	Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights	Head of Team Child Rights/Women's Rights/Anti-Trafficking
Marco	Scarpati	CIFA ONLUS	Director of International Development Unit
Hendrik	Schott	Deutsche Welle Media Services GmbH	Head of Communications
Veronica	Scognamiglio	Amnesty International EU Office	Executive Officer
Maria Jose	Segura Lagares	Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía	Jefa de la Secretaría de la Consejera
Valeria	Setti	Missing Children Europe	EU Project Assistant
Irene	Simantoni	Council of the European Union	Administrator
Patrick	Simon	INED and FRA	Member of the Scientific Committee
Fabrizio	Simonelli	Task Force Health Promotion for Children	Psychologist
Anne-Marie	Snyers	Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE	Jurisconsulte
Eva	Sobotka	European Union Agency for Fundamental Rights	Networking and Human Rights Coordinator
Kadri	Soova	PICUM- Platform on International Cooperation on Undocumented Migrants	Advocacy Officer
Patsy	Sörensen	Payoke	Director
Margarita	Spasova	Commission for Protection against Discrimination	Communications and Project Officer
Lasma	Stabina	Ministry of the Interior	Senior Desk Officer
Marie	Staunton	Plan UK	Chief Executive
Lieve	Stevens	Ghent Law University	Doctoral assistant
Domagoj	Stimac	Center for child protection - Poliklinika za zaštitu djece grada Zagreba	Psychiatrist
Mihail	Stoican	Ministry of Health and Social Affairs	Head of section
Barbara	Stricker	Amnesty International European Institutions Office	Asylum and Migration Assistant
Emilie	Tafanel	European Parliament	MEP assistant
Gerald	Tatzgern	Ministry of Interior	Colonel

Blanche	Tax	UNHCR	Senior Policy Officer
Julie	Taylor	NSPCC	Head of Strategy and Development
Barbara	Terenzi	Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani	Coordinator
Jaana	Tervo	The Office for the Ombudsman for Children in Finland	Lawyer
Massimo	Toschi	European Union Agency for Fundamental Rights	Networking and Civil Society Coordinator
Pavel	Trantina	Czech Council of Children and Youth	EU relations and projects manager
Simone	Troller	Human Rights Watch	Senior Researcher
Thomas	Tschernkowitsch	European Union Agency for Fundamental Rights	Public Information Officer
Diana	Tudorache	Council of Europe	Psychologist, member of Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (Greta)
Esther	Urbina	European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	Legal Intern
Siska	Van de Weyer	National Commission on the Rights of the Child	Attaché
Chila	Van der Bas	Dutch Equal Treatment Commission	Vice-chair
Jan	Van Gils	Children's perspectives	Coordinator
Joost	Van Haelst	Flemish Government	Children's Rights Coordinator
Benoit	Van Keirsbilck	Défense des enfants - international Belgique	Président
Danielle	Van Kerckhoven	ECPAT Belgique	Coordinatrice
Bianca	Van Loon	Amnesty International	ESCR Assistant
Bianca	Van Loon	Amnesty International European Institutions Office	ESCR Assistant
Ilse	Vande Walle	Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (Victim Support Europe)	Project Leader/Trainer
Ankie	Vandekerckhove	Independent expert	-
Bjarte	Vandvik	European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	Secretary General
Barbara	Vangierdegom	Service for Criminal policy, FPS Justice	Attaché
Teresa	Vega	Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía	Directora General de Infancia y Familias
Lucia	Veleva	UISP Cirie Settimo Chivasso	Ms
Roslynn	Vella	Ministry for Education, Employment and the Family	Projects Coordinator



Eugeen	Verhellen	Ghent University	Emeritus Professor
Dominique	Versini	Defenseur des enfants	Défenseure des enfants
Tin	Verstegen	Nidos	Director
Marketa	Vitousova	Bily kruh bezpeci, o.s.	Head of Prague's Advice Centre for Victims of Crime
Reding	Viviane	European Commission	Vice-president
Jadranka	Vouk-Železnik	Ministry of Labour, Family and Social Affairs	Senior Adviser
Margaret	Wachenfeld	UNICEF	Senior Policy Adviser
Lorne	Walters	Independant consultant on child health and child rights issues	Independant consultant on child health and child rights issues
Martin	Watson	European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	Head of Advocacy and Communication
Philippe	Wéry	SPF Justice	Chef de service
Leslie	Wilson	Save the Children	Country Director / Georgia
Renate	Winter	United Nations	Justice
Jakub	Wolasiewicz	Ministry of Foreign Affairs	Ambassador, Director of Department
Ilias	Zagoraios	Ministry of Justice, Transparency and Human Rights	Juvenile Prosecutor
Daniele	Zannoni	Amnesty International European Institutions Office	Free-lance photographer
Sabine	Zimmer	Council of Europe	Administrator
Edita	Žiobiene	Institution of the Ombudsman for Children of the Republic of Lithuania	Ombudsman for Children
Anna	Zito	European Commission	Children's Rights Coordinator
Dudas	Zoltan Szilard	Ministry of National Resources	Head of Child Protection and Guerdianship Department

FRA - EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Vienna - Austria
Tel: +43 (1) 580 30 - 60 - Fax: +43 (1) 580 30 - 693
fra.europa.eu - information@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
twitter.com/EURightsAgency

Leave provisions

Leaves refer to time off from work for employed parents or other relatives to stay at home and look after a new-born, a baby, an older child, or a disabled or dependant family member. For the sake of this position, we consider both paid and unpaid leaves, during which the beneficiary's employment is protected.

COFACE uses the three pillars approach to sustainable and effective family and social policies: families have a right to (1) sufficient resources, (2) accessible, affordable and quality services and (3) flexible time arrangements and leave provisions. Leaves are an integral part of time policies, but have implications on the two other pillars as well.

These three pillars are macro-areas that touch transversally different economic, social, fiscal policies and legislations. While they can be discussed separately, their links must be kept in mind for sustainable policy making. In every country the length of leaves will have an implication on the availability of early childhood care services, or other care services, and the implication of the level of financial support during the leave has an overall impact not only on the financial situation of the family, but has also consequences for the employer. For these reasons, COFACE believes that employment-related policies should have a family dimension, considering employees not only as individuals but also as members of families and carers and should not work against, but instead support family responsibilities.

The generosity of leaves (length and level of payment during the leave) varies greatly across the European Union, and we recognize that this variety has its roots in the history, culture, ideology and economics in the different countries, as well as the role and place of women and men in the society. There are however some cross cutting issues that can be addressed in a general manner, and in this policy position COFACE aims at highlighting these.

Here are some considerations about the context of the Policy Position:

Demographic challenge: at the same time as less children are born and later in their parents life, people also live longer (not necessarily in good health). From these trends arises the need for rethinking the leave systems from the life-course perspective that takes into consideration not only the care needs of infants, but also of dependent adults and the elderly. Policy makers and employers therefore cannot ignore the needs of all those workers, mostly women, especially those who are close to retirement, who must take care of their ageing parents or other relatives.

Women's labour market participation: While the rate of women in employment has increased, women still face barriers and discrimination to access and/or re-enter the labour market and the objectives set by the European Union have not yet been met. Higher labour market participation of women correlates with higher fertility rates, while in countries with lower female participation in the workforce, fertility rates are historically

low. This is a very complex issue and requires both short and long term actions, going from educational and awareness raising campaigns to targeted action, including quotas to support women's participation on the labour market at all levels. In this context leave provisions play an important role since they can support better retention rates on the labour market, more flexibility and enable women and men to better reconcile their work and family lives and share care responsibilities in the family.

Labour market mobility is another factor that can no longer be underestimated. May it be for choice or as a last resort for finding employment, more and more people chose to move to a different country, and this puts a geographical distance between their place of residence and their family. While technologies can support long-distance or even transnational family life (e.g. Skype), they cannot fully replace the physical presence needed when caring for a sick or dependant relative. The geographical distance also means, that grandparents or other relatives who could step in to perform occasional care are not able to, therefore in case of episodic needs for care in the family the working parents have to take time off work, using their holiday entitlements, and in case of longer periods (months) of absence risk losing their job, and face financial consequences. In addition, the geographical distance between family members creates specific needs for those workers, who have to travel, sometimes great distances to be able to care for their ageing parents or other relatives. Therefore workers must be allowed a certain degree of flexibility in organising their own leaves of absence, without risking their jobs.

COFACE believes that a more family friendly workplace, in which the wellbeing and individual needs of workers are respected and taken into account, and in which leaves are not grounds for discrimination but rather a corner stone for a more inclusive and equal labour market, will contribute to higher employment rates for women, improved economic performance, reduced absenteeism, and ultimately contribute to economic growth. For leave schemes relating to children (e.g. maternity, paternity and parental leaves..) the best interest of the child must be the guiding principle of policy making. Investing, protecting and promoting the well-being of children, including through appropriate leave provisions granted to parents, guardians or other relatives, is of ultimate importance.

Currently, only two types of leaves are regulated at European level: maternity leave and parental leave. COFACE is trying to get existing leave provisions improved, but is also lobbying for European legislation on paternity leave and carer's leave.

1. MATERNITY LEAVE

Maternity leave is a break from employment taken by mothers just before and after childbirth to protect maternal and infant health and safety. Maternity leave provisions should be granted to all women, employed, self-employed or unemployed.

Existing European legislation

The EU Pregnant Workers Directive (Directive 92/85/EEC) has set the minimum length of maternity leave to 14 weeks. Current provisions in the Member States range from between 14 weeks and 52 weeks. Following a wide public consultation, the Commission presented a 'reconciliation package' in October 2008 that includes among others a proposal to reinforce the maternity leave directive. This proposal was voted through by the European Parliament in 2010 but is currently blocked in Council. COFACE believes that discussions and negotiations should re-start as soon as possible to adopt the new directive.

COFACE's position:

- The length of leave must be increased to 20 weeks, of which at least 16 weeks are to be taken post-birth in accordance for the wellbeing of both the mother and the baby.

- In case of pre-birth pregnancy complications, the time off work should not be taken off from the total amount of maternity leave, but considered to be sick-leave or incapacity for work.
- The minimum pay during the leave period should be set at 85% of the last gross salary and the amount calculated on the basis of the last full month's salary for the total length of the leave period. For those women who are not in employment, a minimum financial provision should be set.
- Employers have to guarantee the same or an equivalent job to women returning from maternity leave as regards the salary and the responsibilities/duties on the job
- The parent adopting a child under 12 months should be entitled to the same rights and conditions for maternity leave
- Women who chose to breastfeed beyond the maternity leave should be encouraged and permitted to do so by adjusting working conditions or by granting a prolonged maternity leave.
- In the event of stillbirth, women should be entitled to 8 weeks maternity leave
- In the case of the birth of a child with disabilities, mothers should be entitled to an additional 8 weeks of maternity leave
- Employers have to guarantee a protection against dismissal for 6 months after return from maternity leave

2. PATERNITY LEAVE

Leave generally available to fathers or mothers' partner, usually to be taken soon after the birth of a child, and intended to enable the father or mother's partner to spend time with his/her partner, new child and older children and take up a bigger part in the household, while the mother recovers from giving birth. In cases where the father or the mother's partner is not present (e.g. single mothers, transnational families, father not living with the mother..), this provision should be transferred to another relative chosen by the mother.

COFACE is calling for a binding European legislative initiative on paternity leave, included in the revised Maternity Leave Directive. Paternity leave has a key role in an integrated gender equality policy to allow fathers and mothers to share parental responsibilities at the earliest possible stage and encourage father-child bonding from early infancy.

COFACE's position:

- Length of leave should be not less than 10 working days, taken right after the birth or the adoption of a child under 12 months
- It must not be transferable to the mother
- Policies and practices should contribute to increase the take up of paternity leave by fathers
- Paternity leave must be paid the equivalent of maternity leave
- In the event of stillbirth, fathers or mothers' partners should be entitled to paternity leave as well

3. PARENTAL LEAVE

Parental leave is generally understood to be a care measure, intended to give parents the opportunity to spend time caring for a child while being able to stay in employment.

Existing European legislation

Parental leave (Directive 2010/18/EU) is available for parents to take later in the child's life (after maternity leave or later, generally up to the age of 8). Both the initial Parental Leave Directive (Directive 96/34/EC) and its revised Framework Agreement (2010/18/EU) included provisions on urgent family leave ("force majeure") as well as potential accommodating options for parents of sick and/or disabled children.

COFACE's position:

- Parental leave must be extended for parents to take for each child up to the age of 12 years old. An extension should be granted to those families with children with disabilities or long-term illnesses. In these cases, parents should be allowed to use parental leave provision also for their children above 12 years old.
- Parental leave should be for a period of at least 6 months per parent per child, to be taken full time, part time, or needs based
- The payment of parental leave should be at least 70% of the monthly gross earnings per parent
- In case of adoption the same rights should apply. If the child lives with a non-biological parent, may it be a foster parent, the mother's/father's (new) partner, he/she should be entitled to entitled to enjoy parental leave provisions.

4. CARER'S LEAVE

Currently, provision for this type of leave varies widely between Member States. This leave is wider in scope than other types of leave and can arguably include help for elderly, ill or disabled relatives rather than just a child, and can supplement parental leave.

COFACE supports a legislative initiative in the area of carers' or filial leave.

EU intervention is necessary to lay down standards for recognition of unpaid care work in order to increase gender equality and deliver more uniform protection for workers.

For carers, such leave schemes would enable a better compatibility between their paid work and care responsibilities, to prevent long-term unemployment, isolation, and therefore it would improve their well-being, reduce stress and above all offer a better balance between work, private life and caring duties. Men's involvement is key to gender equality.

For such provisions to be effective, comprehensive prevention policies and public support to family carers will need to be implemented. Additional measures like retention of social/employment rights during the leave period and qualifying for career advancement and promotion opportunities are also needed.

COFACE's position:

- Carers' paid leave should be paid at least at the level of sick leave
- The length and frequency depends very much on the need of the cared for person and the family, and this needs to be assessed and granted on an individual basis
- Carers should have the choice to take Carers' leave full-time, part-time or based on specific needs.
- We advocate for the freedom of choice for the cared for person to chose his/her carer, and they should be entitled, even if they are not first degree relatives or family members at all to the carers leave
- Carers lave should not be categorised with other career breaks, such as leaves for further education, travel, etc.

5. LEAVE TO CARE FOR A SICK CHILD

Leave to care for a sick child is time off from work that workers can use during periods of temporary illness of their children to stay home and take care of them. Lack of regulation on such a specific provision has often left the parents with no option that to take some time off work using their holidays *or their own sick leaves*. While this can be an easy solution for those parents having a stable job, it may cause problems for those in a more precarious working conditions.

COFACE's position:

COFACE, therefore, calls on the introduction of specific leave provisions for parents to care for sick children. COFACE suggests that each parent should be entitled to 10 working days per year per child, paid minimum as sick leave. The employer should be granted the possibility of requesting a medical certificate to proof the child sickness.

CONTACT

COFACE - Rue de Londres 17, B-1050 Brussels Tel: +32 2 511 41 79 Skype: coface-aisbl
E-mail: secretariat@coface-eu.org Web: www.coface-eu.org

COFACE is supported by the European Union Programme for Employment and Social Solidarity - PROGRESS (2007-2013). For more information see: <http://ec.europa.eu/progress>



Confederation of **Family** Organisations in the European Union

The role of family-friendly policies for the prevention of child poverty and the realisation of child wellbeing

EXECUTIVE SUMMARY

Recent data confirm that children are more vulnerable to poverty and social exclusion than other groups in the European Union, reporting a higher **risk of poverty** (20%) compared to the overall population (17%). The risk increases to 25% for children who live in large families, and exceeds 30% for the ones living with lone parents¹.

Poverty and social exclusion are largely known to be determined by socio-economic, cultural and environmental conditions that are often transmitted from generation to generation, with the consequence of deepening the income divide and perpetuating societal inequalities. Wellbeing in childhood largely shapes the future adult, recalling the need to prioritize children's development. In this paper, COFACE stands for a recognition of the fundamental role that various **policies supporting families** can play for the **prevention of poverty**, breaking its inter-generational transmission and attaining the highest levels of child well-being.

First and foremost, poverty is a violation of children's rights. The concepts of child poverty and child wellbeing display a **complex and multi-dimensional nature**, going beyond low or insufficient income and comprising a variety of dimensions such as adequate housing, access to health, education and other essential services, but also non-material dimensions such as relationship and participation. Anti-poverty strategies must be underpinned by a child well-being approach based on the rights and principles enshrined in the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC), and recognise the fundamental roles that **families** play to this regard. States Parties must respect the responsibilities, rights and duties of parents and families to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate

¹ According to recent data, over 20 million children are at risk of poverty in today's Europe: see European Commission, Communication [The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion](#), 16 December 2010.

direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the Convention².

The persistent economic crisis and its dramatic consequences for millions of children and families across Europe urge Member States and the EU to take concrete actions for advancing in the fight against poverty and social exclusion and develop a global policy for children. The current situation provides a political momentum: with the entry into force of the Lisbon Treaty, the protection of children's rights became an explicit objective of the Union, while in the framework of the EU-2020 strategy Member States agreed on strong social pledges and high profile commitments to lift at least 20 million people out of poverty by 2020. The three EU Presidencies of Spain, Belgium and Hungary signed a declaration in 2010 calling for the EU to give particular priority to child poverty and well-being³. Last but definitely not least, at the beginning of 2011 the European Commission has issued an EU agenda for the rights of the child⁴.

In this paper, COFACE stands for a **coherent EU approach** to family policies and the child-rights agenda at EU level and calls for the adoption of a **Commission Recommendation on Child Poverty and Wellbeing by 2012**. Other key proposals include: the development of more accurate indicators to monitor the different dimensions of child wellbeing; the promotion of family-friendly employment policies, based on the principle of non-discrimination; the effective implementation of the Flagship Initiative 'A European Platform against Poverty'; the establishment of common EU criteria for quality early years' services; the full involvement of **civil society, and in particular organisations representing children and families** in the elaboration, implementation and assessment of all EU initiatives affecting them.

² UNCRC, art. 5.

³ TRIO Presidency Declaration, available at:

<http://www.eurochild.org/fileadmin/Events/2010/09%20BE%20Presidency%20Child%20Poverty/Signed%20Declaration.pdf>.

⁴ European Commission's Communication '[An EU Agenda for the Rights of the Child](#)', February 2011.

I. Introduction

Defining poverty in the EU

The definition of poverty has been for a long time at the centre of lively sociological debates. In the context of the EU, poverty is normally considered in **relative terms** i.e. as the possession of income and resources so inadequate as to preclude people from having a standard of living considered acceptable in the society in which they live⁵. Often the concept of relative poverty is used when a household falls below 60% of the national median income. The measurement of poverty in relative terms has the merit to reflect the context of a particular country at a particular time, revealing important aspects of social inequality relating to distribution of wealth.

It would be highly unfair, however, to disregard the subsistence of cases of **absolute poverty** within the European Union. Absolute poverty is first and foremost a lack of realisation of the most fundamental human rights: it be interpreted as material deprivation, i.e. not being able to have access to certain basic goods and services considered necessary to live with dignity. Some specific groups of children (e.g. street children, children in institutions, children of Roma origin, unaccompanied minors, etc.) are particularly at risk of experiencing absolute poverty and to even lack the most fundamental resources for growth and development, such as appropriate nutrition, proper housing, adequate clothing or medicines⁶ and a suitable environment.

In general, there is wide consensus about the **complex and multi-dimensional nature of poverty**, interpreted as a phenomenon that goes beyond low or insufficient income and comprises several dimensions such as poor access to health or education, unemployment, underemployment or occupational inactivity, inadequate housing or insufficient access to services⁷. The concept of poverty is strictly connected with **social exclusion**, to be understood as a lack of access to resources and opportunities which deprive people of their basic right to participation, drawing them at the margins of society.

Child poverty and wellbeing: a human rights approach

Adopting a holistic approach to poverty and social exclusion is particularly useful to assess the needs of **children**, who represent one of the groups mostly affected by poverty in Europe. Poverty does not hit children and adults in the same way: wellbeing in childhood largely shapes the future adult, and child poverty can imply very detrimental consequences for the physical or intellectual development in later-life. Some studies proved that the stress suffered by parents living in poverty, who struggled in their life, has an impact on the structural development of the brain of a baby⁸.

5 European Commission's Communication - [Joint report on social inclusion summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion \(2003-2005\)](#).

⁶ See European Anti-Poverty Network (EAPN), [Poverty and Inequality in the European Union](#).

⁷ Idem.

⁸ D.A. Hackman en M.I. Farah, 'Socioeconomic Status and the Development of the Brain' in Trends in Cognitive Sciences 13(2), 2009, pp. 66-73.

COFACE stands for a conceptualisation of child poverty and social exclusion from a human rights perspective⁹, i.e. as a **lack of realisation of children's rights and wellbeing**. Focusing on rights and wellbeing when approaching poverty implies first of all a *paradigm shift* in the consideration of children, to be recognised as right-holders with full and independent entitlements. Moreover, a rights-based approach consents to replace public authorities' moral duties with precise obligations and requirements, which States need to fulfil following their ratification of international human rights instruments. EU Member States should put in place comprehensive and integral policies for the realisation of children's rights. All policies addressing poverty and social exclusion should be underpinned by the rights and principles enshrined in the United Nations Convention on the Rights of the Child, under the three domains of *provision, protection and participation*.

The concept of **child wellbeing** comprises a variety of material and non-material aspects. To the purpose of this position paper, the wellbeing of children will be investigated according to the following dimensions, identified by UNICEF¹⁰:

- Material wellbeing
- Health and safety
- Education
- Peer and family relationships
- Behaviours and risks
- Child's subjective perception of his/her quality of life.

Unfortunately, the absence or inadequateness of data record is still a major obstacle for the implementation of policies aimed at improving child wellbeing: statistic collection often fails to go beyond income poverty, and tends to provide insufficient measurement of social segregation. The development of a set of verifiable indicators at national and EU level - able to reflect all the material and non-material dimensions of child wellbeing beyond the mere assessment of parental income¹¹ - would be highly desirable.

To improve children's quality of life we need to pursue the work on indicators and we need to remain ambitious. Policy makers should introduce targets and instruments to ensure a safer and better quality of life for children. In order to implement the right of all children to physical and mental well-being, we should adapt our living environment according to their needs and take them into account for the elaboration of new norms and legislations. This 'Child Norm' is a standard that should apply at different levels of administration, and should aim at improving the quality of life for children according to their own needs, and not those of adults. In the end, the entire society will benefit.

The role of family support

Children's rights are certainly to be recognised as autonomous, and not as derived from their parents: it is crucial, however, to acknowledge the indispensable role of family

⁹ See Eurochild, Discussion Paper [A Child Rights Approach to Child Poverty](#), September 2007.

¹⁰ UNICEF Report [Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries](#), Innocenti Report Card 7, 2007, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, 2007.

¹¹ Idem. See also Eurochild, [Ending Poverty within the EU? A review of the 2008-2010 National Strategy Reports on Social Protection and Social Inclusion](#), 2008.

support for achieving the highest level of implementation of the UNCRC. The Convention explicitly acknowledges that *"the family, as the fundamental group of society and the natural environment for the growth and well-being of all its members and particularly children, should be afforded the necessary protection and assistance so that it can fully assume its responsibilities within the community"*¹², and recognises that *"the child, for the full and harmonious development of his or her personality, should grow up in a family environment, in an atmosphere of happiness, love and understanding"*¹³. According to art. 5 all States Parties are required to *"respect the responsibilities, rights and duties of parents or, where applicable, the members of the extended family or community to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the present Convention"*¹⁴.

For the purpose of guaranteeing and promoting the rights set forth in the Convention, therefore, State authorities must provide appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their responsibilities¹⁵. Poverty and social exclusion, moreover, are largely known to be determined by socio-economic, cultural and environmental conditions that are often transmitted from generation to generation, with the consequence of deepening the income divide and perpetuating societal inequalities. It is essential, therefore, to put in place various forms of support to families in order to break the vicious cycle of inter-generational transmission of poverty and social exclusion.

COFACE is convinced that universal provisions and targeted measures must be combined to support the most vulnerable families. These measures must be inserted in the framework an overall **policy of non-discrimination between different family structures and family forms**. Measures of cooperation and convergence of social policies should be promoted in order to allow **population mobility**, while preserving rights and allowing development of opportunities for all children and their families. Particular attention must be put on the needs of mixed couples and transnational families, to avoid the vulnerability factors that can plunge them into poverty and social exclusion. In the following paragraphs different forms of family support, considered fundamental for preventing poverty and achieving the highest realisation of children's rights, will be presented and assessed.

II. Ensuring sufficient material wellbeing during childhood

The right to a standard of living adequate to the child's physical, mental, spiritual, moral and social development is clearly stated by the UNCRC (art. 27): State Parties must assist parents to implement this right providing material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing. The EU Charter of Fundamental Rights also recognises the right to social and housing assistance, *"so as to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices"*¹⁶.

¹² [United Nations Convention on the Rights of the Child](#) (UNCRC), Preamble.

¹³ *Idem*.

¹⁴ UNCRC, art. 5.

¹⁵ *Idem*, art. 18.

¹⁶ [Charter of Fundamental Rights of the European Union](#), art. 34.

In spite of these provisions, too many children in the EU still suffer for the consequences of income and material deprivation during childhood. **Social policies supporting families** can play a fundamental role for combating children's material deprivation. Public authorities should take into consideration household's characteristics when designing policies to increase children's material wellbeing: household's size and composition can be main determinants for families' low-income, with lone-parents and large families representing the groups at highest risks. Similarly, the percentage of children living in low-income households is significantly higher when parents are below 30 years of age, due to lower wages and higher youth unemployment, while the educational level of parents affects both their labour market opportunities and children's school performances¹⁷. Families with a disabled member are particularly likely to fall below the relative-income poverty line.

a) Housing

Housing is the first preoccupation in average for 39% of European citizens: a non-negligible part of the EU population, especially the poorest, lives in substandard housing. Housing must be **appropriate for the family size and structure**, and fast-changing family patterns mean that the principle of non-discrimination against family forms must be observed in social housing laws and individualized measures¹⁸. A quality environment must offer surroundings that are conducive to harmonious child and family development. As housing accounts for a growing share of household expenditure (up 4% in 10 years) and as mortgage debt has also risen sharply in the last years, we need to make sure that **social housing or housing at a reasonable price** is available to families from all socio-economic statuses. In order to prevent the fall into poverty and loss of housing rights, measures should be foreseen to adapt mortgage rates to the new income of households in case of separation, divorce or sudden loss of income deriving from work.

b) The employment situation of parents

The employment situation of parents represents a key determinant for material wellbeing, since earnings from work are the primary source of income for most families. While the care of a child at home is invaluable, and in many cases is a recommendable solution for small children, it is the responsibility of the State to organize good quality, affordable, accessible and flexible day care arrangements for all children. Universal access to day care makes it possible for all parents to make a choice and opt to go to work. Access to work is one of the most effective preventions against poverty. There should also be flexibility in the hours of day care arrangements so that even parents who work part-time can have their children in quality care while at work.

Unemployed or single-earner families (both lone-parents and couples) are the most exposed, and in the absence of reconciliation policies allowing parents to combine work and family life joblessness is particularly likely to affect lone-parent households. It is crucial to recognise, however, that even households with two employed parents are not automatically protected from poverty risks: in-work poverty is a persistent and

¹⁷ European Commission, [Thematic study on policy measures concerning child poverty](#), Policy Studies Findings – 10, 2008.

¹⁸ See [COFACE's position on Housing](#) (December 2010).

worrisome phenomenon, recently aggravated by the multiplication of under-employment and precarious employment in the current context of economic crisis. A parent who wishes to reconcile work and family life by doing part-time work should have a fair compensation in case his/her income falls below the minimum income level.

According to a report commissioned by the European Commission's DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, the activation of mothers is crucial for containing the risk of poverty among children: "A key lesson to be drawn from experience of EU countries in which the risk of poverty is low is that the employment of mothers (and their earnings from working) is critical in reducing the risk of child poverty (...) The focus of policy is increasingly on encouraging women to work by means of activation measures and by seeking to expand childcare provision to make it possible for them to work"¹⁹.

Decent wages and working conditions respectful of private and family life are essential to 'make work pay'. Re-insertion in employment should be guaranteed for all men and women who wish to return to the labour market after a family-related leave, while fully respecting families' autonomy and freedom of choice on the matter.

c) Family-friendly employment policies

The EU Member States with the best record on tackling family and child poverty are those that have a policy of financial support to families and also offer parents ways of balancing family life, private life and professional life²⁰. Quality employment (decent wage, job security, working conditions respectful of personal and family life) is a precondition to any reconciliation measures. Where the need to care for a child or a dependant family member cannot be reconciled with the demands of work, many people – mostly women – are forced to stop work temporarily/altogether or to go part-time, and become more vulnerable to poverty and social exclusion.

In order to put in place **family-friendly employment policies**:

- Flexible working time arrangements favourable for employees with family responsibilities should be promoted, as well as company policies which enhance **gender equality**;
- National legislation on **family-related leaves** should be improved to make leave to care for children or other dependent persons available for all workers (irrespective of the duration of employment or weekly working hours), with an adequate level of income compensation, employment rights, social protection and flexibility;
- Appropriate measures should be taken to support persons who wish to return to the labour market after a long **family-related break**, mostly women who stayed at home to care for their children²¹, while fully respecting families' freedom of choice.

¹⁹ TÁRKI Social Research Institute and Applica, [Child poverty and child well-being in the European Union](#), Report for the European Commission DG EMPL, Unit E.2, January 2010, p. 7.

²⁰ See also Eurochild's Report, [Family Policies that Work Best for Children](#), 2010.

²¹ See [COFACE Recommendations on active inclusion, a tool for fighting family poverty](#), 16 March 2009.

- Work/life reconciliation should be on the agenda of trade unions and employers at all levels of negotiation; the involvement of the **business community** for the development of Corporate Social Responsibility policies should be encouraged²².

In addition to reconciliation measures, **non-discrimination** policies and laws promoting gender equality, higher involvement of men in family work and elimination of the gender pay gap can be tremendously helpful to increase the access of women to the labour market. Integration policies targeting migrants or ethnic minorities as well as active inclusion policies targeting persons with disabilities, are vital to reduce these groups' risk of poverty and social exclusion.

d) Universal child benefits

COFACE stands for the basic needs of children to be covered by **universal child benefits**, conceived as a concrete implementation of the rights of all children irrespectively of the parents' nationality, marital status, professional status and income. Child benefits should be adjusted according to the child's age and the number of children, but also to specific responses necessary to meet the child's needs (e.g. for children with disabilities: costs of alterations, transport, etc.). Child benefits should not be taken into account for means-tested benefits (e.g. minimum income, housing allowances, etc.).

e) Adequate income support

Families with no or too little income derived from professional activities should benefit from *adequate income support*, i.e. they should be guaranteed sufficient resources to lead a dignified life, whichever their specific needs (large families, lone parent families, families with a dependent person, etc.). In particular:

- This adequate income support would include the individual minimum income entitlements of each family member and other financial means such as child benefits and, if needed, housing allowances, disability allowances, etc;
- Member States should guarantee adequacy, sustainability and continuity of income support for vulnerable families (in many Member States, current income support schemes do not enable their beneficiaries to live a dignified life);
- The adequate income should be at a level where it lifts families out of poverty: it should be adapted to the circumstances of each Member State, and match at least the relative indicator of poverty (i.e. the national poverty threshold);
- Mechanisms should ensure that the levels of the adequate income's components of are regularly up-dated related to the movement of prices for goods and services;
- Sustainability and continuity should be guaranteed, especially when the current economic crisis is likely to see an increase of long-term unemployment.

f) Personal income taxation

Personal income taxation has also a crucial role to play for preventing child poverty. For personal income taxation to be properly redistributive, it should include a fair recognition of the financial burden borne by families with dependent children.

²² See Gezinsbond, [Charter for a family friendly company'](#), 2009.

One particular option to reduce family burdens could be the reduction of VAT on children's products and services²³, including a monitoring mechanism to ensure that the VAT drop is effectively reflected on prices. COFACE notices a trend in Europe for reducing income taxation and simultaneously increasing indirect taxes, such as VAT. This is a step in the wrong direction, since poor people and families with children would be seriously affected by the additional costs. With high consumption taxes, low-income households in particular are disproportionately disadvantaged, while vice versa they do not benefit from a reduced income taxation.

g) Access to quality services

Universal access to high quality, affordable and accessible health and educational services for all family members, including parents, is among the best approaches to prevent poverty. The universality principle is a fair and empowering way to tackle the transmission of poverty and social exclusion over the generations.

The right to sufficient resources must be combined first of all with accessible, affordable and high quality childcare respectful for children's rhythms. The UNCRC (art. 18.3) clearly affirms that "*States Parties shall take all appropriate measures to ensure that children of working parents have the right to benefit from child-care services and facilities for which they are eligible*".

Besides being an important instrument allowing reconciliation for workers with family responsibilities, quality services for **early childhood education and care (ECEC)**²⁴ have proven to be a very positive factor for the social and cultural inclusion of all children, including those coming from migrant and low-income backgrounds²⁵. Such provisions should be of the highest quality, accessible and affordable (i.e. not result in the additional income generated by the parent's work to be almost entirely absorbed by the children's facility). Quality services for early childhood education and care can also be helpful to reach out and empower the most vulnerable families, facilitating their social and cultural inclusion in the community.

Social assistance, employment and training, social housing/housing support, long-term care, access to energy and transport should be approached as a right for families and children, fighting against discrimination in access (especially for migrants, ethnic minorities and people with disabilities)²⁶. Particular focus should be put on those services that constitute a *sine qua non* condition to social integration: for instance, without a bank account an individual cannot receive any social benefit payments or for

²³ See Position Paper on the Fight against and the Prevention of Child Poverty in the European Union (list of supporting organisations available at:

http://www.ag-familie.de/media/docs/positionpaper_childpoverty_1.pdf).

²⁴ See European Commission's Communication [Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow](#), February 2011.

²⁵ The UNICEF report [The child care transition](#) demonstrates that, if during the first year the child might develop better under parental care, in the next stages child care services have enormous potential for giving children the best possible start in life, including for limiting the early establishment of disadvantage, provided that they are high quality services. See also [COFACE Recommendations on active inclusion, a tool for fighting family poverty](#).

See also [Eurochild's Recommendations for EU action on early childhood education & care](#), February 2011.

²⁶ Idem.

that matter, get paid by an employer. Therefore, the right to a basic bank account should be free as it constitutes a pre-condition to the integration into society²⁷.

h) Maintenance payments

Along with the inability to meet the costs of a child and insufficient income from work, the failure to determine or pay child maintenance is one of the causes of financial poverty among lone-parent families resulting from separation or divorce²⁸. COFACE is convinced that a child maintenance amount that both parents feel has been objectively set will ensure greater legal security, and hopefully reduce the risks of disputes and payment defaults²⁹. Measures of international coordination and cooperation should be taken in order to ensure maintenance payments also in case of mixed couples and transnational families.

i) Family support in times of economic recession

Across Europe, Member States tend to respond to the economic crisis with the austerity mantra, thereby rolling back the three essential policy ingredients needed by all families to live a dignified life: quality services, financial resources and adequate time arrangements.

In times of economic recession, it is important that Member States make sure that cost-cutting decisions do not affect family support measures and policies. Otherwise, cost-cutting in public spending will cause a proliferation of poverty among families and will hit even harder the most vulnerable ones.

III. Promoting child-wellbeing: a holistic approach

Increasing the spending power of families with children, providing housing, and other basic services certainly represent key steps for tackling child poverty and social exclusion. Nevertheless, a comprehensive assessment of child wellbeing must necessarily take into account other dimensions, which go beyond material deprivation but are equally fundamental for improving children's lives: health and safety, education, peer and family relationships, behaviours and risks and – last, but certainly not least – children's subjective sense of well-being.

a) Health and safety

The right to health is a human right recognised by most national Constitutions and international instruments, including the EU Charter for Fundamental Rights³⁰. The UNCRC (art. 24) and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD, art. 25) specifically refer to the right of all children (including children with disabilities) to the highest attainable standard of health.

²⁷ See [COFACE Responses to the consultation on Access to a Basic Payment Account](#), November 2010.

²⁸ See [COFACE Position on the role of maintenance payments in combating poverty among lone-parent families](#), November 2009.

²⁹ One of the two main Belgian family organizations, Gezinsbond, has designed a highly sophisticated maintenance payments calculator, disseminated to the whole of Belgium thanks to the support of the Belgian federal government and of Gezinsbond's French-speaking counterpart, Ligue des Familles.

³⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 35.

Given the overall context of economic development in the EU, a minimalistic interpretation of States' obligations concerning the right to health would be simply unacceptable: European governments must meet their responsibilities by ensuring the provision of available, accessible and affordable health services of the highest quality. Too often parents in difficult economic situations have no other choice but not to take their ill child to a doctor because of the expenses connected to the consultation: free basic healthcare for all children until the age of 18 could be a minimum standard in all EU countries.

Other underlying determinants of health - such as living conditions, or a healthy nutrition - must be equally tackled³¹. Families have a crucial role to play when it comes to **healthy life-styles and behaviours**, such as nutrition habits or life balance, and for ensuring a preventive approach.

Child safety is another essential component of health policies, which may be calculated as the rate of deaths among children and young people caused by accidents, murder, suicide and violence³²: once again, comprehensive policies informing and empowering parents are key to ensure widespread prevention.

b) Education

Free primary education is a basic right guaranteed by the UNCRC (art. 28), while the UNCRPD re-states the right to **inclusive education** for all children with disabilities (art. 24). In Europe, one of the most rich and developed areas of the planet, access to inclusive education should represent a basic standard for all children and secondary education should be free for the entire compulsory period. Basic school materials (including material for technical schools) should also be free for all families in need. Additional measures could be foreseen to allow access of low-income families to various programmes promoting student's mobility, for instance by creating an effective system of scholarships.

By providing the child with concrete chances to succeed in life and achieve the full realisation of his/her talents, education can truly represent a preferential way out of poverty. In order to prepare children and young people to cope with the changing requests of a demanding labour market, education must focus on providing advanced skills and facilitate the transition to employment, particularly in light of the worrisome increase of youth unemployment in Europe. The implementation of public policies *creating* quality employment represents, of course, the other side of the coin.

Education plays a crucial role also in preparing people for **active participation in society**, particularly for groups of children at risk such as migrant children or children with an ethnic minority heritage. EU reports, PISA and other studies show that many children of migrant parents suffer from educational disadvantage: early school leaving and low educational attainment put them at a greater risk of poverty and social exclusion in their adult life. Recent research showed that families can play an essential role in

³¹ See Gezinsbond, [The Gezinsbond commits itself to fighting Child Poverty](#), February 2010.

³² UNICEF report Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries (quoted).

academic success and early school leaving prevention³³. Active transversal policies must be developed to encourage and ensure school attendance by all children.

c) Peer and family relationships

Emotional poverty - which may be defined as the denial of the child's right to grow up in an atmosphere of happiness, love and understanding – can be as prejudicial as material poverty for the full and harmonious development of a child's personality. Relationships with family members, friends and peers are undeniably a major factor of child wellbeing which can be crucial for long-term emotional and psychological growth. The family remains one of the best places where children can learn crucial social skills, and the quantity and quality of **parental time** (i.e. the time devoted by parents to interaction and dialogue with children) could be significantly increased when appropriate reconciliation measures to find an equilibrium between family, personal and professional life are put in place.

Through a sharing of responsibilities between school and family, a child develops a series of habits and behaviours which are key to constructive participation in society: parents adopting a sensitive and responsive attitude towards their child's needs and opinions can be key actors to pave the way for a healthy development.

This is why COFACES advocates **policy measures that encourage positive parenting** as a fundamental step to realise the best interest of the child³⁴. 'Positive parenting' is a concept that refers to a parental behaviour based on the best interests of the child that is nurturing, empowering, non-violent and provides recognition and guidance - which involves setting of boundaries to enable the full development of the child³⁵.

Governments should provide the conditions for positive parenting for all families, removing the possible barriers, promoting awareness-raising and empowering parents. In order to avoid any stigmatisation of parents, policies and measures in the field of support for parenting should, *inter alia*:

- adopt a rights-based approach;
- acknowledge that parents have the prime responsibility for their child, subject to the child's best interests;
- consider parents and children as partners;
- take into account the importance of a sufficient standard of living to engage in positive parenting;
- recognise the diverse types of parenting and parental situations through adopting a pluralistic approach;
- adopt a positive approach to parents' potential, particularly through placing priority on incentives³⁶.

The role of different family organisations in offering meeting places and trainings to parents should be also recognised and supported.

³³ See [COFACE Position on Early School Leavers and the Role of Parents](#), March 2010.

³⁴ See [COFACE Position on Parenting and Children at Risk](#), March 2010.

³⁵ See [Council of Europe Recommendation on Policy to support Positive Parenting](#), December 2006.

³⁶ *Idem*.

d) Behaviours and risks

Behaviours representing a risk for the health and safety of children and young people - such as obesity, substance abuse, violence and sexual risk-taking - should be also part of the picture³⁷. The European Parliament defines *children at risk* as being "all children who are victims of a social situation that threatens their mental or physical health and/or exposes them to the risks of delinquency, both as actors and as victims"³⁸. Phenomena of peer-pressure and social segregation can multiply the occurrence of risky behaviours among the most disadvantaged groups of children, hindering their chances of future integration in society.

e) Children's subjective sense of well-being

Consideration for children's self-assessment of their quality of life is absolutely crucial to reflect their own views and choices – in line with the approach explicitly supported by the UNCRC³⁹.

This element is strictly interlinked with the notion of **participation**, which implies the recognition of children as active citizens: according to their level of maturity, children should be always involved in the processes and decisions affecting them. Public authorities must take the appropriate measures to pursue active empowerment through participation of both children and families, fostering the exchange of good practices at the local, regional, national and international level.

IV. Conclusions and Recommendations for Member States

a) A coordinated, cross-cutting and multi-level approach

Given the complex and multi-dimensional nature of child poverty and well-being, an integrated approach combining multiple policies, at the same time coordinated, cross-cutting (e.g. between different governmental departments or different social services) and vertical (local, regional, national and European levels) should be designed. Political commitments and quantified objectives should be clearly set. An impact assessment of different policies on child poverty and social exclusion should be conducted, promoting the consultation of civil society in all phases relating to policy elaboration, designing, implementation and evaluation.

Five main groups of policies can be identified among the current solutions adopted by Member States⁴⁰:

- 1) Development of employment, tax and social protection policies to ensure families and children an **adequate minimum income**;

³⁷ See UNICEF report [Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries](#).

³⁸ See [European Parliament resolution of 16 January 2008 : Towards an EU strategy on the rights of the child](#).

³⁹ UNCRC, art. 11.

⁴⁰ See also Jonathan Bradshaw and Fran Bennett, independent study [Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU](#), 2007.

- 2) Policies ensuring various adequate working **arrangements** for **reconciliation of family, private and professional life** for both men and women, allowing parents to have sufficient quality time with their children;
- 3) Policies for ensuring **access to quality services**, especially childcare, education, health and housing, and family support services;
- 4) Policies for developing social and child protection services to protect the rights of **children in vulnerable situations, with a particular emphasis on prevention and early intervention**;
- 5) Policies to **promote the empowerment of children and their families** in decision-making that affects their lives in addition to ensuring their active participation in social, recreational, sporting, community activities etc...

In relation to these five broad groups of policies, COFACE proposes a set of recommendations for EU Member States as to how to provide adequate support to children and families:

b) Recommendations towards Member States

Adequate minimum income

1. Guarantee a **minimum income** to help families with no or too little income derived from professional activities to lead a dignified life;
2. Take into account family structure and characteristics (including employment status of parents) in the design of **family-friendly taxation** systems;
3. Guarantee **universal child benefits** as a right of all children, irrespectively of the parents' nationality, marital status, professional status and income, complemented by a **targeted support** for the most vulnerable children in order to ensure equal chances for all;
4. Encourage a fair sharing of the child maintenance costs between parents when they are both working, and ensure accurate systems for the calculation of **child maintenance** in case of separation or divorce⁴¹;
5. Guarantee **VAT reduction** on typical children's products and services.
6. Encourage child sensitive income support targeted directly at children such as government provided child-trust funds, free books and education materials, free school meals, free access to leisure and cultural activities etc.

⁴¹ Belgian researches showed that this kind of measures can prevent poverty of women and children in the occurrence of divorce or separation, as they might help working women to save more money during their marriage or partnership (Danièle Meulders, *A re-evaluation of financial consequences of separation - Individualising concepts and definitions*, DULBEA Working Papers 10-02 RS ULB).

Adequate time arrangements

1. Support **reconciliation measures** and family-friendly employment policies, to allow men and women with family responsibilities to access or return to the labour market and to preserve their own social rights.
2. Ensure coherence between leave periods and availability of affordable, high quality education and care services for children including pre-school and after-school care services

Access to services

1. Ensure the provision of accessible, affordable and high quality **early-childhood education and care and after-school services**;
2. Ensure the effective **implementation of all children's right to education**, *inter alia*, by ensuring universal free access to primary and secondary education, increasing budgets for early childhood intervention, prevention of early-school leaving and measures to facilitate the transition to employment;
3. Create an **open educational system** which values individual life experiences, which considers parents as partners and avoids social segregation⁴²;
4. Foresee targeted actions for ensuring **inclusive education** for all children with disabilities;
5. Ensure equal access to high quality, available and affordable **health** services; ensure free access to basic health services for all children until the age of 18;
6. Ensure access to **decent housing** as a precondition for the exercise of other rights;
7. Foresee universal access to family and parenting support services e.g. Family centres that provide low-threshold access to advice, support and training on parenting.

Reaching out to the most vulnerable groups of children and families

1. **Increase data research** and **design targeted policies** for those categories of children most invisible in surveys (e.g.: children in institutions; children victims of violence, crime and trafficking; children with substance addiction problems; unaccompanied minors; migrant children and children with ethnic background);
2. Provide financial (but also other forms of) assistance to vulnerable families, and in particular families of **children with disabilities** in view of a full implementation of the rights enshrined in the UNCRPD;

⁴² See [Position Paper on the Fight against and the Prevention of Child Poverty in the European Union](#) (quoted), p.5.

3. Ensure additional targeted support and out-reach programmes for children and families particularly at risk of social exclusion – for example those living in **deprived areas** (e.g. depopulated rural areas or poor urban neighbourhoods); children and families of ethnic minority or migrant background etc.

Promote the empowerment of children and their families

1. Build on existing strengths and resources within families to empower children and parents;
2. Encourage and strengthen family organisations, community social bonds and other informal support structures for families, including public spaces;
3. Support NGOs involved in self-help for families in order to promote peer learning and positive parenting;
4. Provide formal mechanisms for family support, such as training and education;
5. Empower children and families in all processes and decisions affecting them and create the conditions for active participation in social, recreational, sporting and community activities, **involving local authorities**.

V. The role of the European Union

Several policies regarding children and families involve the European Union, either through its exclusive or shared competence or in a supporting role: the EU can promote mutual learning and exchange of good practices within the framework of the open method of coordination (OMC), but also mainstream a coherent approach across all EU policy spheres (OMC SP/SI, OMC Education and training, policies on the integration of migrants, European Strategy for the Rights of the Child, actions on non-discrimination etc.). Finally, the Union can provide budgetary mainstreaming by ensuring that European programmes properly address the multidimensional nature of child poverty and wellbeing in all spheres concerned.

COFACE addresses the following **key recommendations towards the European Union**, also in connection with the implementation of the EU-2020 Strategy⁴³:

1. Ensure a **coordinated approach** to family policies and the child-rights agenda at EU level, as well as a **systematic mainstreaming** across relevant policy areas;
2. Adopt a **Commission Recommendation on Child Poverty and Wellbeing** by 2012, broadening the **definition and understanding** of child poverty to reflect its multi-dimensional nature;

⁴³ COFACE and Eurochild share several recommendations (see Eurochild, [Ending Child Poverty Within the EU?](#), 2008 and [Eurochild key messages for EY2010](#), 2010).

3. Make further steps in the development of **indicators** monitoring the different dimensions of child wellbeing, taking into account various stages of childhood development;
4. Ensure that the implementation of the **Platform against Poverty** creates a framework of genuine accountability for Member States, not just to share best practices but also to assess the impact of policies and measures before and after their implementation;
5. Promote **family-friendly employment policies**, offering parents quality employment and a comprehensive package of reconciliation measures for balancing family, private and professional life;
6. Promote **non-discrimination** policies to increase the access (or return) of women to the labour market;
7. **Establish common EU criteria for quality early years' services**, encouraging data collection, comparative analysis and benchmarking across EU Member States;
8. Promote bilateral and multilateral cooperation and higher coordination among EU countries on matters concerning effective implementation of national family laws and other relevant provisions affecting the **basic rights of children and families with regards to mobility**;
9. Strengthen the links between the **EU strategy on the rights of the Child**, the **UNCRC** and the **UNCRPD**, particularly for what concerns reporting procedures;
10. Strengthen the **involvement of civil society** and make sure that children and family organisations, such as COFACE, are involved in the **Social OMC** to improve its effectiveness in delivery.

Adopted by the Administrative Council of COFACE on 16 May 2011



EUROPEAN COMMISSION
DG Employment, Social Affairs
and Inclusion

COFACE is supported under the European Union Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS (2007-2013). <http://ec.europa.eu/progress>



Confederation of **Family** Organisations in the European Union

Consultation Document European Commission's Communication on the Rights of the Child (2011-2014)¹

Register ID number: 09583441226-34

COFACE is a pluralistic organisation, at the heart of civil society, which aims at **promoting family policy, solidarity between generations** and the **best interest of children** within the European Union. COFACE links together general and single-issue national family organisations. It currently has more than 50 member organisations across 20 Member States of the European Union. As such, it gives a voice to many millions of parents and children.

Responses to the questionnaire

Vulnerable groups of children

Question 14. In your experience, what are the groups of children in a situation of particular vulnerability? Do you have data and figures relating to these situations?

According to COFACE experience children experiencing poverty, children with disabilities and children belonging to ethnic minorities (in particular, unregistered migrants and Roma population) are among the most vulnerable groups.

Children living in institutions with various functions (e.g. children without a family/children with mental health problems/children with disabilities/young offenders) are also at risk of encountering major obstacles in their personal development. As outlined by the Report of

¹ This document has been prepared by the Commission services for consultation purposes. It does not in any way prejudice, or constitute the announcement of, any position on the part of the Commission on the issues covered.

the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care², the main feature of the so-called “institutional culture” consists in the segregation of the person. This can take place through the exacerbation of certain elements, such as depersonalisation (removal of personal possessions, signs and symbols of individuality and humanity), rigidity of routine (fixed timetables for waking, eating and activity irrespective of personal preferences or needs), block treatment (processing children in groups without privacy or individuality) and social distance (symbolising the different status of staff and residents).

As mentioned by the report, residential-care settings are still predominant in Central and Eastern Europe and “across the EU there are estimated to be 150,000 children living in residential care settings, including ‘special schools’, infant homes, homes for mentally or physically disabled, homes for children with behavioural problems, institutions for young offenders, after-care homes”³.

Question 15. What are the activities of your organisation relating to vulnerable groups of children? What are the difficulties and problems that you encounter on the ground when developing actions in favour of vulnerable groups of children?

The organisations members of COFACE-Handicap specifically promote the rights of persons with disability and their families. The group elaborated several policy positions on children’s rights, such as the right to inclusive education for children with disabilities or the rights of the siblings of a disabled child. COFACE member organisations are also direct providers of a variety of services for children with disabilities and their families, such as temporary and/or emergency reception in specialised facilities, in-home assistance, respite care etc.

COFACE’s secretariat takes active part in the meetings of the Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care. The Group, convened by Commissioner Špidla in February 2009 and now supported by Commissioner Andor, consists of organisations representing children, persons with disabilities (including persons with mental health problems), the elderly, families and service providers, and aims to serve as an informal advisory body to the European Institutions, Member States and candidate countries to assess the processes of de-institutionalisation.

Violence against children

Question 21. What concrete initiatives would you suggest to better protect children from violence? Do you consider that the EU can contribute to these initiatives and if so how?

When addressing the issue of violence against children, the automatic association “violence= family”, often raised in the past, is not useful to concretely address the scale of the issue. Certainly, all cases of domestic violence are unacceptable and their root causes

² European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care, at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=614&furtherNews=yes>.

³ Idem, p.10.

should be immediately identified and tackled: it is crucial to recognise, however, that an overwhelming majority of families do not commit any act of violence against their children.

Having said this, the occurrence of domestic violence – overwhelmingly, against girls and women - is a worrisome phenomenon that requires urgent solutions, both on the reactive and on the preventive side. Critical economic circumstances, inadequate spaces for co-habitation, abuse of alcohol or drugs can be important factors leading to an escalation of tension in the household. Violence within the family can have a strong negative impact on children even when they are not directly targeted: children exposed to episodes of domestic violence against one of their parents are likely to become secondary victims, and to suffer profound psychological consequences that may compromise their personal development. Moreover, there are strong links between spouse abuse and child abuse.

When addressing domestic violence, families are not just part of the problem: they are a key for the solution, having a fundamental role to play in combating the stereotypes relating to the role that men and women should play in society. Systematic efforts have to be made in order to make sure that children receive from their families positive role models and clear messages, learning from the earliest age that violence is unacceptable. In particular, girls should be empowered and educated to an active exercise of their rights.

Another rare but true instance where violence against children occurs within families is in the field of disability. An important aspect concerning the protection of children with disabilities from the risk of neglect, abuse or violence relates to the prevention of those circumstances leading to the **exhaustion of family carers**. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities explicitly requires contracting parties to take appropriate preventive measures against all forms of mistreatment or violence by ensuring, inter alia, “appropriate forms of gender- and age- sensitive assistance and support for persons with disabilities *and their families and caregivers*”(art. 16.2).

In the absence of a care-targeted support , the consequences of care-giving may become overwhelming and lead to illness, weariness and exhaustion. Family carers must be assisted and sustained in their role, among other things through the provision of adequate measures to allow them to take some time-off from their every day role to rest and relax, while being reassured about the assistance of the person they care for (the so-called **right to respite**).

The European Union can help Member States where the development is slow in terms of right to respite to implement specific measures, taking inspiration from the best practices existing in other Member States. In particular, the EU can make use of the Open Method of Coordination on social protection and social inclusion (OMC SP/SI) to provide a platform for sharing good practices and promoting policies on assistance to family carers; mainstream the issue of the right to respite for family carers within the European initiatives on disability (EU Disability Strategy 2010-2020), ageing and health; and make use of the European Social Fund to target funding on innovative respite services.

Child poverty

Question 25. What are the activities of your organisation relating to child poverty? What are the difficulties and problems that you (or your organisation) encounter on the ground while implementing actions to combat child poverty?

For what concerns the fight against child poverty, COFACE believes that support to positive family environments is a key element for successful preventive policies. COFACE undertakes a constant action of advocacy and awareness-raising on family poverty prevention, and in this context has elaborated policy papers on a variety of issues directly affecting children's rights. COFACE members organisations are also engaged in activities such as seminars, Expert groups and international symposia on the fight against poverty and the prevention of child poverty in the European Union.

In its more than 50 years of work, COFACE largely experienced that the circumstances affecting families have a profound impact on children's rights and wellbeing. Effective measures for the prevention of family poverty and social exclusion represent a crucial step for the full realisation of the rights of the child, and should be mainstreamed across all relevant national and EU policies.

Question 26. Are you aware of good practices, initiatives or programmes that contribute to reducing child poverty? Are you aware of cross border initiatives in this area (e.g. cooperation, or participation in common projects, with organisations in other Member States, exchanges of good practice, etc.)?

Along with inability to meet the costs of a child and insufficient income from work, the **failure to determine or pay child maintenance** is one of the causes of financial poverty among lone-parent families resulting from separation or divorce. A child maintenance amount that both parents feel has been objectively set will ensure greater legal security, and hopefully reduce the risks of disputes and payment defaults. The elaboration of objective calculation methods for maintenance payments is crucial to set a benchmark for parents and the court or other official bodies responsible for working out maintenance amounts when the parents cannot agree (*see below, question N° 27*).

A Belgian member of COFACE, the Gezinsbond, in cooperation with its French-speaking counterpart Ligue des Familles, has designed a highly sophisticated maintenance payments calculator that has been disseminated to families, the judiciary, responsible public authorities, social services and other relevant stakeholders in the whole Belgium.

Question 27. What concrete initiatives would you suggest to reduce child poverty? Do you consider that the EU can contribute to these initiatives and if so how?

Families need **resources, time and services**: ensuring a minimum income to families is crucial to tackle intergenerational transmission of poverty, while social recognition of family work by integrating family times in the organisation of working time is key to enable persons to return to the labour market while at the same time coping with their family responsibilities. Finally, social services are the most essential support for families, whether, among others, childcare services, social assistant services or health services.

COFACE believes that the basic needs of children should be fully covered by **universal child benefits**, conceived as a concrete implementation of the rights of all children irrespectively of the parents' nationality, marital status, professional status and income. Child benefits should cover children's basic needs (food, housing, clothes, health, education) and therefore should be adjusted according to the child's age and the number of children, but also to specific needs (e.g. for children with disabilities, costs of alterations, of transport, etc.). Child benefits should not be taken into account for means-tested benefits (e.g. minimum income, housing allowances, etc.).

Personal income taxation is also fundamental for preventing child poverty. For personal income taxation to be properly redistributive, it should include a fair recognition of the financial burden borne by families with dependent children.

As mentioned before, the **failure to determine or pay child maintenance** is one of the causes of financial poverty among lone-parent families resulting from separation or divorce. The Social Protection Committee's 2008 report on "Child poverty and well-being in the EU" emphasises that the poverty risk for children living in a lone-parent households is almost twice as high as the average for all children together (34% against 19%). COFACE supports the introduction of such a system where the State stands in for the defaulting parent (whether the default be total or partial), guaranteeing the perfect execution of the maintenance obligation.

Poverty and social exclusion are not limited to insufficient income: **health, education and housing** are just a few areas that play a fundamental role for the child's physical and psychological development. Comprehensive and informative education, in particular, is key to ensure that all children enjoy the same chances to be part of society, thus breaking the cycle of transmission of poverty from one generation to the next.

The Open Method of Coordination in the field of social protection and social inclusion offers a very valuable tool for the exchange of good practices among Member States, and it has been crucial to convey the voice of civil society organisations engaged in the prevention of poverty and social exclusion: it should be maintained and enhanced in the context of the EU 2020 Strategy and the European Platform against Poverty. The European Commission could use the Open Method of Coordination on social protection and social inclusion, the European Alliance for Families and the European Platform against Poverty to give an impetus to the debate on the *role of preventive family policies to combat child poverty*. Studies and peer-reviews could help identify good practices and look into their transferability.

For what concerns the role of maintenance payments in combating poverty among lone-parents families, the European Commission could promote the creation of a voluntary framework for co-operation between the different Member States' agencies and services responsible for advances of maintenance payments, which could develop into being a mandatory coordination. The Open Method of Coordination on social protection and social inclusion could also foster exchanges of good practices on assessing child maintenance and advances of maintenance payments, and policy development in this sphere, as part of action on child poverty. This could include a peer review on these issues (for instance on the

elaboration of an objective calculation method, as developed by the two Belgian family organisations mentioned above in question N° 26).

Question 31. Which other issues do you think should be addressed in the context of the EU Strategy on the Rights of the Child and why?

The right of children to know and be cared for by their parents is explicitly provided by art. 7 of the UNCRC. Each child has a right to live with his/her parents, unless this is deemed to be incompatible with his/her best interests (art. 9). Ultimately, parents are the first responsible for the wellbeing of their children, and should receive appropriate assistance to actively engage in the full realisation of the rights enshrined in the UNCRC.

Only in exceptional circumstances should a child be separated from his/her parents against their will. This element should never be disregarded, especially in the case of most vulnerable families. Public authorities should deploy appropriate preventive policies in order to avoid at all cost family separation as a direct consequence of poverty and social exclusion.

Similarly, the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities strongly emphasises the right of all children with disabilities to family life, and clearly states that in no case shall a child be separated from parents on the basis of a disability of either the child or of one or both of the parents.

Art. 3 of the Lisbon Treaty reaffirms the values and objectives of the Union, putting new emphasis on the promotion of the rights of the child. Notably, it makes future legislative instruments subject to an assessment of their impact on children's rights. Human rights obligations always have to be accompanied by concrete policies for their implementation: in this context, the **crucial role of family policies** should be duly taken into account for the full and concrete realisation of the rights of the child.

For more information, please contact the COFACE Secretariat:

+ 32 2 511 41 79 secretariat@coface-eu.org www.coface-eu.org



EUROPEAN COMMISSION
DG Employment, Social Affairs
and Equal Opportunities

COFACE is supported under the European Community Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS (2007-2013). The views expressed herein are those of the authors and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>



Confédération des Organisations Familiales de l'Union européenne
Confederation of Family Organisations in the European Union

COFACE Report on National Strategies for Social Inclusion and Social Protection 2008-2010

Foreword

COFACE evaluation of the national strategies for social inclusion and social protection 2008-2010 is based on 14 contributions from its member organisations, available in annex.

Other member organisations have been involved in the elaboration process of the national strategies (Lithuania, Luxembourg, French member organisations active in the field of disability) but were not able to deliver their assessment of the national strategies due to stretched resources.

Italian member organisations were willing to assess the national strategy but the Italian report was not available in due time.

Evaluation of the involvement of family organisations

It was the first time that COFACE calls on its members to engage in national strategies for social protection and social exclusion. In this context, the involvement of COFACE members was quite satisfactory but is still to be improved. In particular, some member organisations were not able to get involved due to lack of resources (Belgium).

Some member organisations were involved individually, others were through umbrella organisations.

Member organisations managed to be involved in the national strategies of the following countries (this list might not be exhaustive as we did not receive replies from all member organisations): Bulgaria, Denmark, Greece, France (indirectly only), Ireland, Lithuania, Luxembourg, Spain and Slovakia.

Some organisations were contacted directly by the ministry (e.g. Luxembourg), some had to request participation and were easily accepted in the process (e.g. Spain) or with more difficulties (e.g. Greece).

In France, family organisations were not able to get involved in the process (in spite of multiple requests), to the exception of organisations active in the field of disability who were able to include

their demands regarding support to family carers in the contribution of the national council on disability).

Even in countries where member organisations manage to be involved, there is a general feeling that participation of civil society should be improved and in particular:

- consultation of civil society should be organised at an earlier stage;
- consultation of civil society should be more systematic, not on a mere voluntary basis.

A Spanish member organisation also calls for more public debate, including in the national parliament.

Member organisations in new Member States are hopeful that their governments will quickly learn methods of involvement of NGOs and that civil society participation will improve.

Finally, member organisations which were successfully involved have seen this work as a key opportunity to strengthen their network, with contacts with policy-makers and other NGOs.

Evaluation of the national strategies in relation with family poverty and social exclusion

COFACE members take stock of the following measures in relation with family poverty and social exclusion:

- childcare services, including pre-school (Austria, Belgium, France, Greece);
- life cycle approach (Belgium, Spain);
- measures to limit the costs of pre-school and school for families (Belgium);
- active inclusion strategies (Belgium, Ireland);
- minimum income schemes (France);
- family allowances (Austria, Belgium);
- training (France, Spain);
- recognition of prior experience (France);
- social economy (Spain)
- support to parenthood (Belgium);
- housing measures (Belgium, France);
- support for vulnerable groups such as migrants, young people and people with disabilities (France, Greece, Spain);
- support for the elderly (France, Greece, Spain), via development of long-term care services, old age benefits and specific plans (e.g. Alzheimer plan in France);
- support for families with a dependent member with leave, allowance, and respite measures (France, Spain);
- social experimentation (France).

However, there is a general consensus on the fact that insufficient use is made of family policy in the fight against poverty and social exclusion (France, Austria), in spite of the European Commission's call on Member States to promote comprehensive support measures in favour of families in order to tackle family and child poverty. More could be done in terms of monetary transfers, including for lone parent families and large families (Austria, Slovakia, France), as well as for work/life balance (Austria, France). The issue of child poverty is still not sufficiently reflected in all countries (Denmark).

COFACE member organisations call for a holistic approach, very much in line with active inclusion strategies (France, Ireland).

More action is also needed in the following areas:

- pensions, including old age minimum income (Spain), link with the gender pay gap (France) and pension rights for family carers (Slovakia);
- minimum wage and working poor (Spain, Slovakia);
- quality education (Spain) and education of Roma (Bulgaria);
- housing (Slovakia);
- difficulties for citizens to exercise their social rights (Slovakia).

Finally, some member organisations are also very concerned about the effect of massive public deficit on the sustainability of social inclusion, pensions and healthcare policies (France).

For more information, please contact the Secretariat of COFACE:



Confederation of family organisations in the European Union
Rue de Londres 17
1050 Brussels
Belgium

Tel: +32 2 511 41 79

Fax: +32 2 514 47 73

secretariat@coface-eu.org

www.coface-eu.org



EUROPEAN COMMISSION
DG Employment, Social Affairs and Equal
Opportunities

This publication is supported for under the European Community Programme for Employment and Social Solidarity - PROGRESS (2007-2013). The views expressed herein are those of the authors and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.

Annex - Contributions of COFACE Members

1. AUSTRIA

familien^v

Der Katholische
Familienverband Österreichs

Monetary Transfers

According to the Ministry of Social Affairs the cash benefits granted for children are relatively high in comparison with the EU-27.

Indeed the family allowance (plus tax credit for children) amounts to EUR 2,000 on annual average per child, to EUR 4,200 in total for families with two children, and to EUR 6,500 for families with three children. This covers about two thirds of the amounts which correspond to the at-risk-of-poverty threshold for children in Austria on EU-SILC 2006.

There is also a multiple-child/siblings supplement to the family allowance. Families with at least three children are entitled to a multiple –child bonus of EUR 36.40 per month for every third and additional child provided that a specific household income is not exceeded. The income threshold was increased to EUR 55,000 in 2008.

On the other hand these monetary transfers have not been revaluated for eight years. Since 2000 the value decreased by 21%. The old age pensions on the other hand were revaluated with a certain percentage every year. An additional payment of usual monthly family allowance (without tax credit for children) will be granted this year. This measure is still not enough to counterbalance the inflation.

→ The Catholic Family Association demands the periodical revaluation of all monetary transfers for families.

The childcare benefit is a universal transfer for households with small children. It was implemented in 2002 not as a compensation for a loss of income (like the previous parental leave benefit) but as a real remuneration for the childcare.

The childcare benefit was amended in 2008. Parents can now choose among three different eligibility periods up to 36 months. The shorter the period the higher is the monthly benefit. This benefit should have a positive impact on the labour market participation. Parents can claim the child care benefit only if their income does not exceed a certain level.

→ The Catholic Family Association is of the opinion that the income threshold is contradictory with the idea of remuneration for the child care, and should be overruled.

Enhancing the supply of childcare facilities

The quantity and quality of childcare facilities is very important for families with children to avoid monetary poverty and to support the development of their children. In this respect, the situation in Austria is still considerably below the EU Barcelona target.

In some of the Länder, free attendance of childcare facilities is available, but only if the child attends an institutional facility. In fact, childminders (so called day mothers) provide child care service in the most similar form to child care in the family. Their service is flexible and much cheaper than any institutional facility.

→ The Catholic Family Association demands that the governmental aid should not be granted to the institutions but directly to the families to provide for a real choice.

2. BELGIUM



Centre d'action laïque

The strategic report for Belgium falls into three main parts:

- the first contains information on the national action plan for social inclusion;
- the second focuses on pensions and measures implemented to increase legal pensions and ensure viability of the system;
- the third deals with health care and measures taken to guarantee access to care for all and viability of the system.

The first impression of the report is that it contains a wealth of information for associations who would be hard-pushed to influence the content due to lacking the staff with the skills needed to keep up to speed with the changes in the law on these inherently complex matters. It is an invaluable, very well put-together document written in terms that clarify the extremely complicated matters on which only specialists are up to giving informed insights and mapping out constructive ways forward. The Centre d'action laïque has gleaned from it much information it did not previously have.

It is hard to criticise the strategic plan's authors for civil society's lack of participation, when they themselves acknowledge in the introductory section that more needs to be done in future to ensure that participation, and admit the same failing in regard to participation by the social partners due to the tight deadlines imposed by the EU for writing the reports. By contrast, where advisory committees of specialized associations do exist on specific matters (pensions and social inclusion), they did give input to the drafting of the report, being in direct contact with the policy staff and government departments concerned.

The useful things gleaned from this think piece include two pieces of information that could help inform COFACE's position on reconciling working and family life. The report uses the word "combination" here, which is entirely apt and increasingly used in the scientific literature.

The first piece of relevant information is: what those most disengaged from the labour market need in order to combine working and family life is not leave but rather appropriate family services. In the European Commission's thinking, promoting social inclusion means enabling such people to enter the labour market, because paid employment is the best bulwark against the risk of poverty and social exclusion.

The second relates to measures taken to reckon working time over the whole working life cycle. In Belgium, a system of "career accounts" has been created to enable everyone to see exactly how their retirement pension rights are building up. These career accounts are intended to enable individuals to make informed choices in the various phases of their careers and especially to adjust their career pattern to better combine their working and family life.

Belgium's report is divided into 4 chapters:

- 1) A general introduction describing the social situation and general strategy followed by the authorities in the strategic report.
- 2) The National Action Plan on Social Inclusion 2008-2010.
- 3) The National Strategic Report for Pensions 2008-2010.
- 4) The National Strategic Report on Health Care and Long-term Care 2008-2010.

The contents of the chapters are supplemented by figures contained in a set of Annexes.

The chapter on the National Action Plan on Social Inclusion

Findings

The indicators on the elimination of poverty and social exclusion have remained relatively unchanged since 2000 despite the measures taken.

In concrete terms, this means that in Belgium there are about 1.5 million people at risk of poverty. The percentage of people at risk of poverty is 11% in Flanders, 17% in Wallonia and 27% in Brussels. 72% of those who live in a household with children that has no employment income are at risk of poverty. By type of household, singletons (24%) and lone parents (33%) are at greatest risk of poverty, but tenants also present a high risk of poverty (28%). The weak position of these categories can also be seen in other fields. Be it employment, affordability and quality of housing, access to health care or participation in society, the lowest scores are almost systematically obtained by the same groups.

Where employment is concerned, some groups have a particularly high rate of long-term unemployment, most notably lone parents (12% compared to 3.8% on average in 2007). Lone parents, families with several children and people with a non-EU nationality are also at greater risk of poverty than the others, even when in employment.

The quality of housing seems to be a frequent problem for vulnerable groups. So, low labour intensity households with children, lone parents and tenants in particular, are over-represented in housing which has two or more structural problems or is too small.

Even so, improvement has been registered in several labour market indicators, in particular the total employment rate of the active population and the female participation rate. The statistics also show that the rate of employment of older workers has increased.

It is also noteworthy that the percentage of children at risk of poverty over the available period (2004-2006) has remained stable.

The triangle of social allowances, availability and affordability of childcare provision, and labour market participation is at the centre of crucial questions on which Belgium must focus as a priority to tackle child poverty.

Some measures of particular relevance to families

Where activation of jobseekers is concerned, many measures are still being rolled out, such as the expansion in Flanders of flexible out-of-school childcare provision. The needs for childcare have been mapped in Brussels, and 2 600 new childcare places are being created. Various measures to improve childcare are also in hand in the Walloon region.

One measure to tackle child poverty has been the supplementary family allowance introduced by the federal government to help defray the costs of the return to school and index-linking of benefits is underway.

Childcare provision in Flanders has been expanded and access improved. An awareness campaign has been run on the benefits of early participation in pre-school education. The costs of secondary education are in the process of being capped.

In the French Community, the “Plan Cigogne II” (Stork II – out-of-school childcare for young children) is now underway. Staffing of pre-nursery school reception classes is now adapted during the year, and staffing has been increased in the first 2 years of primary school and in small schools. School and extracurricular activity costs have been capped, and projects to strengthen the links between families and schools and to organize parents’ involvement in school life are in hand.

Challenges to take up

The finding that there was no decrease in poverty in Belgium between 2004 and 2006 is good reason for continuing intensive, targeted action on three policy areas identified as key challenges: to have a decisive impact on the elimination of poverty, a greater number of those who are deeply disengaged from the labour market must be brought into sustainable, quality jobs, the supply of healthy, affordable housing must be expanded, and the vicious circle of poverty must be broken by the creation of a stable and safe educational environment, that can guarantee fulfilment of young people's chances for the future.

Activation

Concretely, Flanders will encourage jobseekers to take training courses, will fight employment traps by reinforcing childcare and mobility, and will support various projects to fight employment discrimination.

The French Community will develop out-of-school childcare for young children and out-of-school childcare generally (Cigogne II Plan) and facilitate women’s access to employment.

In Brussels, employment of women with low skills in particular will be stimulated by expanding the number of childcare places.

Child poverty

The purchasing power of families will be supported through family allowances, especially by the introduction of a “thirteenth month” family allowance through conversion of the age-adjusted supplement. A special effort will be made for particularly at-risk target groups like families raising a child with a disability.

The Federal Government also plans to strengthen the link between welfare allowances (via a mechanism to be developed in consultation with the social partners) to further promote the maintenance claims service, and increase family allowances for the self-employed.

Parenting support

Where tackling child poverty is concerned, Belgium took a new approach in 2006 developed through the collection all the scientific knowledge available on the matter. This will be supplemented by a study based on the experience of the children concerned, on their own perception of life in poverty. An intensive qualitative survey will also be done will be done with children living in poverty to enable them to make their voices heard.

Flanders will implement its decree on educational support, and 'Kind en Gezin' (the community agency in charge of preventive child health and educational support to families) will develop a specific method aimed at strengthening parents' capacity to shoulder their responsibilities.

Similar initiatives will also be taken in the French Community, where a focus will also be put on training for professionals and work will be done on relations with parents serving a jail sentence. A series of measures are being taken to develop parenting support, especially by strengthening the action of antenatal clinics in poorer districts and continuing the activity of child health clinics. Child-parent encounter areas will receive more support and be developed, and a set of standards on parenting support will be drawn up for professionals.

Pre-school childcare

In Flanders, the action plan on flexible, occasional childcare will be assessed, and specific measures are planned, like the creation of extra childcare places with a special focus on expanding the number of means-tested places, and increasing access to childcare by attacking the mechanisms of exclusion (formal and informal).

In the French-speaking Community, new childcare places are gradually opening up. Emergency childcare in collective provision and occasional childcare in drop-in facilities will be developed. A quality code is continuing to be implemented, and means-tested charges on parents will be re-examined. The Walloon region also has a childcare measure in the works through a subsidized job creation scheme.

In Brussels, the day care plan provides for a significant increase in the number of childcare places, the renovation or creation of childcare facilities with subsidies targeted on disadvantaged districts, as well as hiring subsidized contract employees.

Education

The federal government will make education compulsory from the age of 5.

Assessment

An internal reorganization meant that we were unable to put the resources needed into assessing Belgium's Strategic Plan, notwithstanding that it ranks high in our priorities.

Each measure needs analysing individually. Even so, we deeply regret the finding that there has been no significant change in levels of poverty and exclusion despite the measures taken, and we take issue with the fact that the different governments continue to plough the same furrow without analyzing the causes of the relative failure of what has been done so far. We also feel that a systematic analysis is needed of the impact of the proposed measures on poverty and social exclusion (of the different types of families and children in particular) and on gender equality.

3. BULGARIA



National Movement 'Women and Mothers against Violence'

Evaluation of the elaboration process

The national report of Bulgaria in the field of social inclusion (2008- 2010) is a new approach in the Bulgarian policy-making practice concerning social inclusion of groups at risk. The basic problem for its implementation is the development of a system for monitoring poverty and social exclusion in Bulgaria. Implementation of the Open Method of Coordination regarding investigation concerning the different levels of poverty and regional differences in social exclusion is an important factor for the obtention of correct data concerning financial stability, housing, social problems of the family and impact of social inclusion policy.

The drafting process did not include NGOs in their full capacity. The position of NGOs was needed in the final stage when the report was already prepared as a whole document, including annexes, despite the high registered activity on the side of the civil sector (organization of conferences, discussions, seminars and working groups on the problems in the field of social policy). We consider that this is a new experience for Bulgaria as full member of EU in resolving problems of social inclusion. Our opinion is that, in general, the report gives hope that it is possible to establish successful collaboration between official institutions and NGOs sector to work on these very important problems for the Bulgarian society.

Evaluation of the content

The National Report of Republic of Bulgaria on Strategy for social protection and social inclusion 2008-2010 contains: Part 1- General Review, Part II National Action Plan for social inclusion (2008-2010), Part III- National strategy on pensions, Part IV National strategy on Healthcare.

The experts from NM "WMAV" gave their proposals to Part II, par. 2.5, par. 2.7.3 and Part IV, par.4.2.2, par. 4.2.3, and par. 4.3. Our proposals were enclosed with results from two monitorings realized in 2006-2007 and 2007-May 2008. In the argumentation of our suggestions were included results from our practical experience for more than 15 years and our work on the problems of families, nutritional practices for children, poverty and social inclusion.

Our opinion is that the National Report reflects the recommendations of the European Union but in the Part I which shows the social situation in Bulgaria through statistical data we consider that the analysis is not sufficiently deep and comprehensive. The analysis of the vulnerable ethnic groups is formal, insufficient and inadequate to the realities. In the National report, prevention appears as the basis of the work against poverty and social exclusion but without marking the role of NGOs: Part I do not indicate NGOs and the family as important factor to overcome child poverty and for protection of child's rights.

We were invited by the Ministry of Labor and Social Policy to give our statement on the National report and we sent our proposals concerning Part II- Evaluation of the Social situation. The suggestions were to the following paragraphs:

- In par. 2.5 concerning social inclusion of Roma people in the educational process, we put focus on the social determination of attitude to the education in these families (level of education of the parents, level of poverty, level of employment, etc.), and on the importance of permanent monitoring of the impact of social policy concerning continuation of the educational process among children in this group;
- We turned special attention to the definition of 'equal opportunities for men and women'. We suggested to include the definition of ILO C 183 for practical realization of these opportunities;
- In par. 2.7.3, Mobilization and engagement of the participants, we referred to the very important role of NGOs and at the same time we gave proposal to build model of consultations for partner's relations with NGOs and to avoid the conflict of interests. For example, a big number of workers in hospitals, social institutions, schools, ministries use their regular professional work as activities of NGOs. This is terrible fact in Bulgaria which illustrates replacement of the difficult real work of NGOs with simulation of work in the civil sector;
- In par. 4.3, we suggested enlargement of initiatives for change of legislation connected with acceptance of international Codes and regulations of WHO and EU connected with the social protection. The argumentation of this proposal is connected with concretization of the differentiation of the "quality of social care" according to: age differences, interests of the care services' users, better cohesion with the social model of implementation of the recommendations of WHO and EU.

Our general evaluation is that the report contains many statistical data and transplantation of the European model for social inclusion but in order to be implemented in the reality the government has to achieve better collaboration between social institutions and civil society. For example, in par. 2.7.6 'Political aim 4' – 'Better management of policy on social inclusion', the MLSP plans establishment of two administrative structures for implementation of the National Strategy on Social inclusion but do not formulate its support for NGOs which have real experience to be useful with collaboration and practical activities for realization of the social inclusion of the groups at risk in Bulgaria.

4. DENMARK



Joint Council on Child Issues

Content

The Danish government gives in its report an overview of new national laws and projects initiated in order to meet the challenges among children in 2006-2008. The report lacks concrete assessment of the mentioned laws and projects. The Danish government includes children in, chapter 1– Social Inclusion under the heading “Fight against negative social heredity”.

The Danish report highlights the problems among the vulnerable children and young people. It focuses on areas such as strengthening of early and continuous treatment of small children, professional education for young people, assistance to young people with special and extreme problems i. a. young addicts and young people with drinking problems.

Child poverty is unfortunately not reflected. In Denmark, child poverty is not regarded as a community issue but referred to as a family problem which can be solved if the parents are willing to work. Lack of employment among adults is seen as the major obstacle to children’s well-being in Denmark. The government will not issue publish data regarding the level of child poverty, or poverty in the society at all. Two major cities in Denmark, Copenhagen and Odense, have defined their own level of poverty, which is seen as strategic measure for the development of local welfare.

The analysis is multidimensional, i.e. considering relevant areas such as schooling, youth education, children and young people at risk, housing, homeless people, fight against trafficking, health services and integration of foreigners and refugees.

Some of the issues in the report reflect temporary administrative and national pools for implementation within the next two or three years. But there is no guaranty that these initiatives will become permanent policy.

Participatory preparation

A conference was hold in April 2008 with representatives from NGOs from many different areas, researchers, EU, Ministries, trade unions, employers, local authorities etc.. The conference was an open forum which gave inspiration and suggestions for the drafting of the Danish strategic report. A draft version was available for comments and ideas and a debate forum was open in a separate homepage before the final report was presented in relevant government committees.

5. FRANCE



The economic and social situation in France is well reviewed, but the report's premises are being rapidly overtaken by the world economic meltdown and undercut in ways that have yet to be made clear.

The social security system is in the red, and this will increase the national debt and affect reimbursements for our children and grandchildren. All improvements in the quality and amount of wellbeing, as well as tackling poverty and inequalities, are being and will be affected by the foreseeable limitations of how much wellbeing can be produced and redistributed.

It is clear that the welfare approach has reached its limits in France, and that other strategies and policies must be developed (e.g., the Revenu de Solidarité Active earned income supplement scheme - RSA).

The employment aspects of the document have already been rendered partly outdated, not least by the new recruitment contract (CNE) which no longer exists, new measures in favour of older persons, the proposed profit-sharing tax, failure to introduce the RSA, etc.

The experience accreditation scheme is a good but complex measure which has had a mixed reception from employees.

The analysis of obstacles to employment is sound, but apprenticeships and technical education provision leading to jobs remain underdeveloped and undervalued.

France's pensions strategy remains focused on trying to balance revenue and expenditure, to address past recurrent deficits and lengthening lifespan.

The regular modernizations of the national medical care strategy have remained too half-hearted because public pressure has prevented any search for balance being made, and this will be a drain on future generations. Savings can be made that will have relatively little impact on patients, but a fearful government is constantly putting them off, although the knife will have to fall one day.

The plans on ageing and solidarity, Alzheimer's, cancer, and rare diseases are essential but a drain on social security coffers and the national budget. They are suffering from the financial cost of reimbursement of minor medical expenses, over-treatment (drug prescriptions), and overspending of all kinds (hugely excessive doctors' fees).

Implementation of the "ONDAM" national public health spending target (never met) and the future implementation of regional health agencies (ARS) should help rationalize spending, but it is too soon yet to make an assessment.

Extending supplementary sickness insurance cover should lead to further improvements or at least keep spending at its current levels.

The policy on long-term care and institutional care facilities puts France out on a limb, bucking the trend away from institutionalised care in other European countries.

However, the costs are such that the policy of building new facilities is likely to be reined in favour of reorganizing and updating existing provision.

At the same time, a new home care policy has had limited success due to the residual user-payment charges. The government floated the figure of 300 000 new professional jobs – a figure that was far off the mark.

In conclusion, French policy is changing under pressure from public opinion which sets great store by the social security system, and under the pressure of deficits which European rules limit and should contain.

However, looking at the direct and indirect measures for people as members of a family, there is a deeply regrettable lack of specific overall measures for families.



Introductory remarks

Familles de France would first like to make the point that it only came upon this report after it had been put online, since despite emails and phone calls to the ministry concerned, Familles de France was not given the say that COFACE asked for in working up this report.

Representation of civil society could be improved. The report was written in consultation with the interdepartmental committee on exclusion, the national council on poverty and social exclusion, and the national council on integration through work. All these bodies have virtually the same composition namely: central government departments, senior civil servants, politicians (parliamentarians from both houses, regional politicians), representatives from a handful of big charities (in the second body) and trade unions. Neither family associations, nor people experiencing social exclusion, are represented in these bodies. It is a product of interdepartmental work, and only the organizations cited above were consulted.

Assessment

The report puts a big focus on areas where social inclusion can be improved: employment, housing, and health.

Employment

A range of measures – chief among them the RSA (earned income supplement) scheme – are directed towards getting those most disengaged from work out of a benefit culture and back into employment. The scheme tops-up the earnings of people on low employment incomes. A supplement is planned for lone parents.

However, modelling done by the CNAF (national family allowances fund) show that the RSA does not improve matters in some cases.

As to policy for women, the experience accreditation scheme is a practical means of helping women return to work under good conditions.

RSA claimants are given priority access to childcare places to help them back into work.

Practical steps are being taken to help improve integration of immigrant communities, such as preparing for and being awarded the DILF (basic French proficiency certificate) as well as learning the country's social codes. It is clear that proper integration cannot be achieved without some proficiency in the host country's language.

It is worth noting that some Familles de France local member associations are running French and DILF preparation courses specially for mothers so that they are not isolated and parents are not ruled by their adolescent children.

Various things are being done to help young people integrate into society and work, including attempts to promote gender equality in the education system and break free of gender discrimination in career options.

Special needs teachers and classroom assistants are also being recruited to cater to children with medical conditions or a disability in mainstream education in a bid to improve inclusion.

Housing

A raft of measures are proposed for vulnerable, young and low-income groups, including: interest-free loans, the 15 euros-a-day mortgage, tenant's security deposit reduced from two to one month, the justiciable right to housing procedure now actually implemented.

Health

Notable developments for social inclusion include the implementation since 2000 of the universal health coverage scheme (CMU) giving the poor access to health care. New provisions also enable those on low incomes to take out supplementary health insurance.

People with a disability can claim a daily needs allowance of 1300 euros a month.

With the rising dependant older population, an allowance may be created to reduce the self-pay amount chargeable to the families of an elderly person in institutional care.

Since 2007, family carers have been entitled to take up to one year's family support leave without having to resign their job, and while continuing to build up pension entitlements. The scheme needs improving to include respite provision for carers.

For older people on the lowest resources, the basic old age pension of 621.27 euros a month for a single person is currently sub-poverty level. It is set to be increased by 25% by 2012.

The National Inclusion Plan is based on the finding that France has a growing body of in-work poor. It aims to reduce poverty by 1/3 over 5 years. It therefore needs to combine social inclusion policies with strategies for growth and jobs.

It is regrettable that the plan contains no measures for vulnerable groups like large families and few measures for lone-parent families. There is no nothing to enable families experiencing poverty to balance working and family life. The plan includes no family policy, even though that could be a bulwark against exclusion and avoid the need for social policy measures.



Introductory remarks

Generally, what not to do when tackling exclusion (in the broad sense) is to have unconnected, piecemeal observations and responses. What is actually required is to lay the foundations of an overall governance; So, for example, it has to be understood that there is no point helping mothers to find or return to work if there is no affordable local childcare provision.

Similarly, France in particular has budget restrictions (the national debt) which impacts on the scope of national strategies. The aim today is to spend better without spending more, if need be by putting more responsibility on all the actors. Giving more responsibility means making beneficiaries give active input to the system. But, the developing trend is towards a “blame game”. Examples abound: 60% of health insurance spending goes on 5% of the population, many over-55s would like to carry on working, etc.

Analysis

This report falls into four parts:

The first general part takes stock of France’s demographic, economic and employment situation, and trends in inequalities. It draws mixed conclusions: despite one of Europe’s most envied birth rates (notwithstanding the hard economic times) and a growth rate close to the European average, the productive system is creating few or no jobs, or even producing inequalities despite public policy efforts.

The second part deals with the national plan for social inclusion, addressing the issues of getting people back to work, education and housing.

The findings on employment make disturbing reading: having a job no longer offers protection from poverty and hence exclusion, particularly where housing is concerned. At the same time, employment subsidies for employers have created real low-wage traps that have affected the most vulnerable families (in-work poor lone mothers). Obviously, the introduction of the RSA earned income supplement – to replace the RMI income supplement/jobseeker’s allowance - marks a change of public policy approach towards incentives to getting back into work without welfare assistance.

The findings as regards education are encouraging, although the assessment has to be qualified. The rate of successful secondary school completion could be seen as an indicator of success for the French-style education system. But it is a system that is excluding a growing number of children and is increasingly marked by inequalities. Many children are leaving school (too) early without qualifications (and hence with problems eventually finding work), and the problem is worse depending on where they live and their parents’ ethnic origin and social background. Also, those who manage to go on to higher education have a high first-year drop-out rate due to their poor level of basic skills and social inequalities between those who can afford private tuition and the rest. The point is that schools should not be testing laboratories and sectional interests have no place in the classroom.

Where housing is concerned, it is clear that a job is no longer a bulwark against housing exclusion. Everyone should have a right to decent housing in line with what they need, want and can afford. A start can be made on that by applying the law, especially the SRU Act which requires at least 20% of housing in a municipality to be social housing. However, a policy of intensive (but not always quality) house building during “the 30 boom years”, partly to support growth, have given social landlords a vested interest strengthened by the desire to make France a “country of homeowners”.

The third part deals with funding pensions. While there is a consensus on the need for pensioners to be entitled to a sufficient replacement income, and preserving the pay-as-you-go scheme (as the most solidarity-based), how is it to be paid for? All 3 main approaches to make funding of the system sustainable have been used, leaving two instruments: broadening the financing base (which raises taxation issues) and equal pay for women, who currently earn lower pay for the same work.

The final part focuses on the health care system. Here again, the consensus is that solidarity-based financing should be preserved. However, the trend in care provision to put more responsibility on (blame) patients gives users the impression that the state is steadily withdrawing from provision. This is particularly serious due to the exclusion that also exists here (cause or consequence?).

Assessment

Method

Familles Rurales became aware of this process only on 13 October 2008, and was also not approached by the national correspondent.

Substance

See the introductory remarks.

Organization of public policy

Familles Rurales would note the introduction of RSA and personal microcredit through social experimentation is a best practice.



Union nationale des associations familiales

Most of the measures described in the National Action Plan for Inclusion (NAP INCL), especially in the section on “National social protection and social inclusion strategies”, had already been presented at the multi-party debate on inclusion (January 2008) aimed at removing obstacles to inclusion and strengthening support for people experiencing exclusion. UNAF therefore wishes to mention some of the main approaches put to that meeting.

UNAF commended the Commissioner for Active Solidarity for bringing together those active in tackling exclusion to discuss the issue of inclusion and the RSA (earned income supplement). However, it had some reservations and recommendations to make: preserving subsidized contracts

(and for the funding not to be put at risk), sustainable financing for support and training, guaranteed preservation of beneficiaries' social security rights, etc. UNAF was also greatly concerned that lone parents who had claimed the old lone parent's allowance should not lose out from the scheme. While the RSA may be a means of helping people not to lose income, even when taking up new contingent or part-time employment, the support aspect must also include getting people back into secure long-term employment.

UNAF therefore called for a specific independent observatory to be set up to analyze the effects of the scheme.

On employment and integration into work, UNAF recalls its recommendations on "personalized pathways towards employment" and wants a strengthening of support and training. For this, voluntary organizations must be full participants in developing and assessing provision while continuing to carry out their front-line activities.

UNAF notes that the NAP INCL also includes the recent merger of public employment service agencies, claimant follow-up, and implementation of support on the path towards work. It again calls for contract requirements to be guided by a real inclusiveness policy, which means being coupled to good quality service provision.

UNAF finds other positive aspects in the NAP INCL: help for entrepreneurs and support for specific groups who find it hardest to get into work (immigrant communities, women, young people in disadvantaged districts)...

UNAF finally emphasizes that the associations in its network and its departmental unions are service providers, and so actively involved in the implementation of some of the policies cited. For example, the UDAF network manages micro-credit schemes that finance costs related in particular to employment plans (transport, housing, equipment). This is why UNAF can only regret in conclusion that voluntary organizations as contacts and partners of the public authorities and as providers of services that act against exclusion or promote social inclusion were not consulted on the writing of this NAP INCL.

6. GREECE



Family and Childcare Centre

On substance

The overall impression of the Greek National Strategic Report on Social Protection and Social Inclusion 2008-2010 is that it is coherent, well structured and divided into four main chapters:

1. The presentation of the present situation in our country regarding the labour market, the social conditions (wages – poverty risk – social protection expenditures – demographic evolution – education) and health, and it continues with the evaluation of the previous period and the strategic settings of the forthcoming period.
2. The national action plan considering the social inclusion covering four main priorities-challenges:
 - a) labour reinforcement especially for women, young people, the long unemployed and people from social vulnerable groups;
 - b) the treatment of the disadvantaged position of individuals and groups regarding their education and vocational training;
 - c) family reinforcement with emphasis on children's well-being and support of the elderly;
 - d) social inclusion of people with disabilities, migrants and people with cultural and religious specificities.
3. The national strategy for social security and pensions.
4. The national strategic report for health and long-term care.

In chapter 2 regarding social inclusion, some main intervention keynotes were given for each one of the four priorities, in the direction of which will work the designed actions of the forthcoming period.

Main intervention keynotes for priority a: Gender equality and combating of discriminations, special active employment policies, employment policies in favour of women, employment policies in favour of young people, employment policies in favour of social vulnerable groups and employment policies in favour of the elderly.

Main intervention keynotes for priority b: Access in qualitative education with emphasis on the first grades, education for the handicap, vocational training and life-long learning.

Main intervention keynotes for priority c: Support of the family and the elderly through employment actions, qualitative improvement of social care services, income amplification, psycho-social support and legal protection.

Main intervention keynotes for priority d: Combating of discriminations, employment access, education – vocational training and better access to infrastructure and services.

The main emphasis in the whole of the report is given to the growth of the employment percentage and the reduction of the unemployment one, the improvement of the children's care services for the reconciliation of family and professional life, the support of the elderly for the same reason, the improvement of the health care services and the better access of people with disabilities and people from social vulnerable groups to education, employment and social services.

At last, during the previous period many actions took place in the above mentioned directions. We would like to share two of them with you. We consider them as very important for our country without trying to diminish the importance of the rest:

- The paid maternity leave for the women working in the private sector was increased. It used to be 8 weeks before the birth and 9 weeks after. Now mothers can have this leave plus 6 more months paid by the Ministry of Employment (basic salary);
- A new law was introduced regarding the education of children with special needs. First of all it makes the education of these children compulsory, which is something not applied until now, and it regulates the access of as many children as possible to mainstream schools.

On governance

KMOP first face some difficulties to be accepted in the process by the Greek ministry responsible for the strategy, and had to request the support of the European Commission to be successfully involved.

7. IRELAND



Content

In general, there was a favourable reaction to the content and direction of the Strategy for Social Protection & Social Inclusion 2008-2010 and are very supportive of any approach which aims to strengthen social protection systems in the context of creating an EU where there is a balanced focus on social justice and economic priorities.

In our view, it is totally unacceptable that 16% of people in one of the richest regions in the world remains socially excluded, and 78 million people are still living in poverty.

The Strategy is very relevant in an Irish context. Ireland is the second richest member of the EU with a GDP of 142.8% of EU average. It is evident that in recent years there has been progress in Ireland in addressing extreme forms of poverty and that consistent poverty levels have reduced. However, despite the increased wealth, and the progress being made, in 2006 20% of the Irish population was at-risk of poverty while the EU 25 average was 16%. Nearly 7% of people experience consistent poverty which means that they are both at-risk-of-poverty and experience deprivation (they cannot afford at least one item considered essential for everyday life). Within these statistics there are also groups experiencing higher levels of at-risk-of-poverty including people living in lone parent families 39.6%, people with an illness or a disability 40.8%, unemployed people 44%, children 20.2%, and those with low levels of education 25.8%. It is also clear that non-Irish nationals (23.5%) are more at risk of poverty than Irish nationals (16.6%). For some groups the levels of consistent poverty increased between 2005 and 2006. For example, the percentage of children 0-14 years of age increased to 11.1% from 10.2%; for lone parent households the increase was from 27.2% to 32.5% and for unemployed persons it increased to 22.8% from 21.6%.

In Ireland investment in social protection and services is well below the EU average. In 2003, Ireland spent 28.1% of GDP (32.9% of Gross National Income) on social protection, health and education measures. This compares to an EU 25 average of 41.2%. In Sweden and Denmark expenditure was 50.1% and 47.9% of GDP respectively and these countries are among the Member States with the lowest at-risk of poverty levels and are among the most competitive in the OECD. This investment must be increased and spent in an effective manner.

Given Ireland's wealth in the past ten to fifteen years, this is disgraceful. It is proof that a rising tide will not lift all boats and that the EU and its Member States, including Ireland, need to actively implement policies which aim to realise their commitments to make a decisive impact on the eradication of poverty by 2010. There also needs to be a greater emphasis to social priorities. In Ireland this latter commitment has been most recently stated in the current social partnership agreement towards 2016.

In Ireland, the minimum social welfare payment has increased significantly in recent years and has now reached the target set in 2002 which relates to 30% of Gross Average Industrial Earnings. However, this still means that in 2008 those in receipt of the minimum social welfare payment of €197.80 are still below the 60% risk-of poverty line for 2006 of €202.49.

As outlined in the Strategy, the context for an active inclusion approach is one of unacceptable poverty, exclusion and inequality in the EU. This response highlights that economic progress does not automatically address issues of poverty and social rights for all those residing in Member States. A stronger role is needed by the EU to support Member States to implement informed policies which address the social needs of all their residents to ensure that everyone can live in dignity.

In general, the Irish Countrywomen's Association is supportive of the approach outlined in the Strategy: it addresses the need for a multi-dimensional approach response in a balanced way to issues relating to income, access to employment and to services. This response highlights some of the issues which need to be addressed in order to strengthen this approach. We agree with the Commission's recognition of the need to strengthening the OMC. We also recognise that it is essential that the active inclusion approach cuts across all policy areas. We highly recommend that the Commission investigate the development of a EU binding instrument on social standards.

We look forward to seeing the active inclusion strategy progress to the stage of implementation and have an impact on all EU and national policy which has the capacity to impact on poverty and social exclusion.

The drafting process in Ireland - Office for Social Inclusion (OSI)

The body responsible for drafting the National Report for Ireland on Strategies for Social Protection & Social Inclusion 2008-2010 is the Office for Social Inclusion (OSI), based in the Department of Social and Family Affairs. It has overall responsibility for co- coordinating and driving the governments social inclusion agenda which includes the National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016 (NAPinclusion) and the social inclusion elements of the National Social Partnership Agreement Towards 2016 and the new National Development Plan 2007-2013.

The office co-ordinates the process across departments, agencies, regional and local government, and implements key support functions. The key challenge for the Office is to ensure that the social inclusion agenda is being implemented and further developed at national, regional and local levels of government in consultation with the relevant stakeholders.

There was consultation with:

- The Office of the Minister for Children;
- The Local Government Social Inclusion Steering Group;
- Local Government Anti-Poverty Learning Network;
- Anti-Poverty work in the health services;
- County/City Development Boards;
- The RAPID Programme;
- Gender Mainstreaming;
- National Economic and Social Forum (NESF);
- Social Inclusion Forum.

8. SLOVAKIA



Club of Large Families

The Slovak national strategic report on Social Protection and Social Inclusion 2008-2010, in the framework of the open method of coordination on social inclusion and social protection, was prepared and published on the website of the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovakia in spring 2008.

This document is very detailed, structured in 4 parts and 10 annexes:

- Common overview;
- National Action Plan on Social Inclusion (NAP-Inclusion);
- National Strategy on Pensions;
- National Strategy for Health Care and Long-Term Care.

This document is accepted by the Club of Large Families with some objections.

In the framework of the Open Method of Coordination (OMC), the national strategy shall be coherent to the principles of accessibility, adequacy, quality, modernization and sustainability. The Slovak national report show that taking into account all these objectives has helped in raising policy effectiveness and improved the quality of public spending.

The strategic approach of Slovakia in the field of social protection and social inclusion reflects the knowledge of the overall process of globalization and demographic changes and the related challenges in the field of ensuring economic growth, sustainability of public finances, raising employment, reducing unemployment and improving social inclusion. However the report does not reflect the real needs.

In the section on demographic changes, the report says that the fertility rate (1.25 in 2007) remains below the EU25 average (1.5). The birth rate has been going dramatically down, now it ranks among the second lowest in the EU, whereas the birth rate needed for natural population replacement is at least 2.3. Slovakia has not been able to reach that rate for many years now. The alarming situation is not taken seriously. To the contrary, it is ignored in the main strategic documents. Those documents only mention the increasing share of the older generation. The shrinking population of children is only mentioned in relation with schools that have to be closed. The 2006 Manifesto of the Slovak government mentions the adverse demographic development only three times. Relevant measures are not specified.

Despite the low fertility, the average number of household members in Slovakia is the highest in the EU25, together with Malta (3.1 in 2005). This is primarily due to the higher number of households in which three or more adults live together with children (27.1% / EU25: 12.4%), and the high number of households in which three or more adults live without children (17.4% / EU25: 14.9%). The high number of household where three or more adults live indicate shortage of new flats.

On highly significant issues such as the pension system, it is turned a blind eye to the truncated revenue sources, and the amendment of this year gives preference to mandatory pension insurance

(‘pay-as-you-go’). The Strategy of Further Development of Slovakia based on the Lisbon Strategy simply ignores the fact. Similar attitude can be found in other strategic documents or decisions. The goal of the government is to take as many people as possible away from mandatory old-age pension saving and move them to mandatory pension insurance, in order to take resources from capitalization pillar to the continuous financing pillar. This could have some cost in the future.

Discussion on the topic of merit-based pension system for parents who brought up citizens for the state has been going on in certain EU Member States, but has been refused in Slovakia. That also means ignoring EU documents such as the Resolution of the European Parliament on Social Protection and Social Inclusion P6-TA (2006)0089. Point 25 calls on the Member States to include a safeguard in the calculation of old-age pension to guarantee that women who took care of children would not be penalized for the time they spent out of work on their maternity or parental leave. The retirement age should not be increased, and women should benefit from earlier retirement depending on the number of children.

The worst carryover of the rigid way of thinking towards the discriminated population, and especially the disadvantaged groups, is the absence of “friendliness” on the part of the state administration or local institutions. Citizens have to request help. The individual citizen is entitled to a benefit or aid starting from the date of submission of an application, and not from the moment he/she became eligible. Just an example: the person with disability alone is supposed to submit an application for disability pension introduced in 2004 under the law No. 461/2003. Before the concerned amendment was enacted, applications were submitted by the doctor who produced the expert opinion. Measures lost their preventive nature and role under the new system. The follow up system usually registers and captures serious disorders, and at the end of the day, the new system is more expensive than the preventive system of social protection. Poor sensitiveness of the system, on the other hand, causes major frustrations to many discouraged people who rather refuse the help they could get, and they give up assertion of their rights. Large families are a typical group affected by this system.

There is a high risk of poverty among beneficiaries of the minimum wage. Workers on minimum wage hold positions which are vulnerable to the economic crisis.

Law No. 559/2003 concerning social need excludes all families from the benefits or allowances, and large families in particular, since it sets an income limit for at least one person who earns income from employment or pension. Besides, it stipulates an equal amount for different numbers of persons (for example, 2 parents + 1 child or 2 parents + 4 children receive equal amounts). Discrimination arising from this law has been well known for year, but there is no political move for change.

The involvement of civil society is sometimes very difficult. For example, the governmental consultative right of people with disabilities was lost in August 2008. The amendment of the Act concerning benefits for people with disabilities was made without consultation of NGOs.

On the other side, where real cooperation between NGOs and government is existing, it is possible to reach compromises. The Club of Large Families is in contact with the highest politicians of the Slovak government. The Club of Large Families was directly asked to act as watchdog.

9. SPAIN



The evaluation's results of the Inclusion Social Spanish Program were made in an informal way. In that meaning, the principal benefit that Salud y Familia got was the opportunity to widen its network, meeting with other associations who work on the fight against poverty.

Moreover, we could reach a better knowledge and strengthening different bonds with experts and high ranking government officials.

Both achievements have a high strategic importance for us due to our continual advocacy activity for an equal access of the diversity of families to all the health and social public goods.



Social inclusion field of the report

The priority objectives of the Spanish strategy for social protection and social inclusion intend to achieve five objectives: to promote access to employment and to fight against poverty and social exclusion; to guarantee most minimum economic resources; to achieve equity in education; to support the social integration of migrants; and to support to the people in situation of dependency. These objectives are translated into goals which are included in the National Reforms Programme.

The Report develops each priority objective in a series of concrete measures. Legislative instruments have been approved in the last years that guarantee the application and development of these measures and therefore the plan of action. Specially, we mention: law for equality between women and men; law on the promotion of personal autonomy and care for people in a situation of dependency; law on sustainable development of rural areas; Strategic Plan of Citizenship and Integration concerning immigration.

UNCEAR understands that it is necessary to develop monitoring and evaluation systems that contribute to a greater transparency for the beneficiaries. It is evident the important role that the social and relatives organisations develop to identify clear criteria that justify the efficacy, efficiency, quality and sustainability.

UNCEAR also evaluates the synergies of the law on dependency and the law on sustainable development positively.

The Report is based on three basic aspects:

- Social and civil dialogue;
- Open method of coordination with the Spanish Regional Governments;
- Active Inclusion.

UNCEAR has evaluated the five priority objectives of the Inclusion Report as follows:

Promoting labour market integration

The main aspect of this objective is to promote access to employment. UNCEAR emphasizes the following items:

Within this field, it is important to replace the traditional and sectorial monitoring by a new system of monitoring of the lifelong cycle.

Many organizations point out that to get the expected results from the labour market integration process it is necessary to increase the participation of local authorities in the programs, as well as to establish a communication network between authorities and NGOs.

To reinforce the mechanisms of training for employment by means of training agreements with businesses for employment creation which are able of contracting people once the training period is finished.

It is key to boost vocational training, especially in terms of lifelong learning, participation of people with specific training needs and training in emerging sectors.

To promote entrepreneurship, it's also important to support companies in the social economy, which are set up to develop activities in the sphere of the public services or social welfare, such as education, health and social services. In Spain, the Parliamentary Subcommittee of Social Economy has been created in order to present conclusions for a framework law on social economy.

Guaranteeing minimum financial resources

In rural areas, the retirement pensions are minimum pensions, especially for beneficiaries with a dependent spouse. A minimum income complement is needed to survive, and still this is only if there are no extraordinary expenses. The situation gets worse when the pensioner dies and the spouse – usually a woman - only receives the widow's pension.

It is also essential to increase the minimum inter-professional wage to ensure greater purchasing power for the least qualified workers.

Achieving an equitable and quality education system

UNCEAR considers it necessary to reach a quality education system since initial education is a key stage to break the cycle of poverty.

It would be necessary to finance more training programmes for teachers, as well as infrastructures, especially in new technologies which contributes to the improvement of education at all levels but mainly in rural areas

Support the social integration of migrants

UNCEAR evaluates the following proposals positively:

Providing finance to local entities for innovative projects for the integration of migrants, and programmes aimed at youth and specific programmes for the care of women and the process of family reunification.

Develop and apply the programme for voluntary return, to help meet the needs of people who express their desire to return to their country of origin but lack the financial resources to do so and thus support more effective reintegration into their society of origin.

Guaranteeing equity in assistance for people in situation of dependency

UNCEAR remarks the following measures:

Promote equal opportunities and equity in the system, guaranteeing care in rural areas to enable people to remain in their local area and creating specific policies that postpone the incorporation of new people into the protection system.

Develop the following measures in partnership with NGOs: support programmes for families which include people in a situation of dependency; programmes to improve the quality and number of places for dependent people in residential care homes or the elderly; and programmes for the autonomy and social integration of people with disabilities, particularly those who are in a situation of dependency. The subsidies for NGOs that come from the allocation of Income Tax will prioritise investment to adapt centres and services to the quality standards demanded for care of people in situation of dependency and to create new centres and services.

Preparation processes, governance

UNCEAR evaluates extremely important that the National Action Plan for Social Inclusion of the Kingdom of Spain has been guided by the principles of the Open Method of Coordination. This flexible working method has once more proved a highly effective tool, given the fact that competences in social policy have been devolved to the different levels of government in Spain, as well as the involvement of various social partners. At the same time progress has been made in applying the guiding principles of governance.

To consolidate the objectives proposed, the action plan should be apply by the social bodies. The improvement of the governance system requires the organisation of working groups focused in different and specific fields of knowledge which is more than the public consultation made during the preparation processes consisting on questionnaires, replying in a voluntary way, and contributions from the authorities in charge of this subject at different levels.

UNCEAR considers that the National Plan for Social Inclusion should be submitted to debate in the National Parliament, taken in consideration the social, economic, political, and institutional involvements that impact in the construction of a social model at Spanish level.

It is necessary to develop systems of monitoring and evaluation that contribute to a greater transparency for the beneficiaries. It is evident the important role that the social and relatives organisations can implement in the clear identification of criteria that justify the efficacy, efficiency, quality and sustainability.

Conclusion

The Spanish Report is a guide for social policy in the EU context. Publicity and diffusion of this Plan should be improved as well as the whole social policy actions regarding the fight against exclusion.

More publicity and debate on this action should be a priority of the political action.

For more information, please contact the Secretariat of COFACE:



Confederation of family organisations in the European Union
Rue de Londres 17
1050 Brussels
Belgium

Tel: +32 2 511 41 79

Fax: +32 2 514 47 73

secretariat@coface-eu.org

www.coface-eu.org



EUROPEAN COMMISSION

DG Employment, Social Affairs and Equal
Opportunities

This publication is supported for under the European Community Programme for Employment and Social Solidarity - PROGRESS (2007-2013). The views expressed herein are those of the authors and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.



COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III – Audições Comissões Permanentes

1. Cronograma de audições agendadas / por agendar.

Audições Comissões Permanentes - RAR 87/2014 - entre 16/12/2014 e 09/01/2015

CP	DIA	HORA	ENTIDADES	STATUS	OBS	
1ª	16-Dez	10h00	Procurador-Geral Adjunto – Dr. Francisco Moreira Maia Neto Coordenador da Comissão encarregue da revisão da Lei n.º 314/78, de 27.10, que revê Organização Tutelar de Menores, do DL n.º 98/98, de 18.4, qua cria a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, e da Lei n.º 147/99, de 1.9, da proteção de crianças e jovens em perigo	Confirmado		
8ª			Interjovem			
1ª		11h00	Procuradora-Geral Adjunta – Dr.ª Lucília Maia Coordenadora da Comissão encarregue da revisão do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de maio, que aprova o regime jurídico da adoção	A confirmar		
8ª			Federação Nacional de Associações Juvenis			
10ª			CGTP - Dra. Lina Lopes			
			CIP - Dr. Gregório Rocha Novo			
1ª		12h00	Dr.ª. Manuela Eanes Presidente do Instituto de Apoio às Crianças	A confirmar		
8ª			Conselho Nacional Juventude			
10ª		14h30	Representantes da União das Misericórdias Portuguesas; União das Mutualidades e Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade			
1ª		15h00	Dr. Armando Leandro Presidente da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens	A confirmar		
1ª		16h00	Dr.ª Fátima Duarte Presidente da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género	Confirmado		
9ª		16h30	Associação Portuguesa de Demografia (Dr.ª Maria Filomena Mendes)			
1ª		17h00	Dr.ª Sandra Ribeiro Presidente da Comissão para a Igualdade no Trabalho e No Emprego	Confirmado	Conjunta com a 10.ª CTSS	
10ª						
9ª		17h30	Ordem dos Médicos			
1ª		18h00	Eng.º. Pedro Pimenta Braz Inspetor da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)	Confirmado		
8ª			ABIC			
1ª		19h00	Dr.ª. Isabel Advirta Presidente da Ilga Portugal	A confirmar	Entidade constante da lista da 5.ª COFAP	
8ª		17-Dez	09h00	Federação Nacional Educação		
			10h00	Fed. Trab. Funções Públicas		
9ª	10h30		Cáritas			
8ª	11h00		Fenprof			
9ª	11h30		Conselho Nacional da PMA			
8ª	12h00		Sindicato Nacional Psicólogos			
	14h00	Conselho Nacional Educação				

8ª	18-Dez	09h00	Direcção Geral de Educação		
		18h00	Associação Portuguesa Sociologia		
8ª	19-Dez	14h00	CNIPE		
		15h00	CONFAP		
		16h00	FLE - Fórum para a Liberdade Educação		
		17h00	AEEP - Ass. Estabel. Ensino Particular		
8ª	06-Jan	10h00	Comité Olímpico Portugal		
		11h00	Comité Paralímpico Portugal		
		12h00	Confederação Desporto Portugal		
		14h00	Observatório Famílias e Políticas de Família		
		18h00	Associação Planeamento Familiar		
8ª	07-Jan	09h00	Confederação Nacional de Educação e Formação		
		10h00	Prof.ª Dália Costa		
		11h00	Prof.ª Kárim Wall & Prof.ª Ana Almeida		
		12h00	Dr.ª Madalena Marçal Grilo		
		18h00	Dr. Carlos Aguiar Gomes		
8ª	08-Jan	09h00	Prof.ª Helena Rebelo Pinto		
		18h00	Dr.ª Anália Torres		
8ª	09-Jan	14h00	Dr.ª Marta Gonçalves		
		15h00	Prof.ª Dr.ª Vanessa Cunha		

5ª	A indicar	Associação Fiscal Portuguesa Associação Portuguesa de Fiscalistas Associação Portuguesa de Famílias Numerosas Prof. Joaquim Azevedo Observatório das Famílias e das Políticas de Família ILGA Portugal Associação para o Planeamento da Família Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública Federação de Sindicatos da Administração Pública		
----	-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

9ª	A indicar	<p>Associação Portuguesa de Famílias Numerosas Observatório de Autarquias Familiarmente Responsáveis; Associação Portuguesa de Planeamento Familiar Prof. Paula Santana (Universidade de Coimbra) Confederação Nacional das Associações de Família CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais Sociedade Portuguesa de Medicina da Reprodução Refugio Aboim Ascensão Instituto Nacional de Estatística Fundação Francisco Manuel dos Santos P&D Fator (parceira do Grupo Parlamentar Português sobre População e Desenvolvimento) União das Misericórdias Observatório de Famílias e de Políticas de Família Associação Portuguesa de Famílias Numerosas Autores do Relatório “Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada”: Joaquim Azevedo (Coordenador), Ana Cid Goncalves, Ana Sampaio, Bruno Moreira, Joana Morais e Castro, Jorge Arroiteia, Luisa Anacoreta, Margarida Neto, Maria do Céu Soares Machado, Pedro Furtado Martins, Ricardo Luz Sindicato dos Enfermeiros Portugueses FNAM Ordem dos Enfermeiros Ordem dos Psicólogos Associação Portuguesa de Fertilidade XXS-Associação Portuguesa de Apoio ao Bebé Prematuro Direção-Geral de Saúde</p>		
----	------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--