

# DE COLLECTIEVE KLACHTENPROCEDURE VAN HET EUROPESE SOCIALE HANDVEST EN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE\*

---

RÉGIS BRILLAT

---

Bestrijding van armoede staat centraal in alle internationale verdragen of teksten die streven naar het garanderen van de mensenrechten of de zogenaamde 'sociale rechten'. Deze strijd is zo belangrijk dat de garantie van sociale rechten en de bestrijding van armoede soms volledig worden gelijkgesteld.

We willen hier echter meteen al opmerken dat twee wijdverbreide opvattingen gedeeltelijk onjuist zijn. Ten eerste hebben sociale rechten niet alleen betrekking op personen die in armoede of sociale uitsluiting leven, maar zijn het rechten die voor de hele bevolking gelden. Ten tweede worden personen die in armoede leven niet enkel geconfronteerd met de schending van hun sociale rechten maar ook van hun burger- en politieke rechten. Armoede en sociale uitsluiting tonen juist aan dat mensenrechten niet los van elkaar kunnen worden gezien en onderling vervlochten zijn<sup>1</sup>.

Het Europese Sociale Handvest<sup>2</sup> dat de Raad van Europa uitwerkte, werd in 1961 goedgekeurd. In 1996 werd het grondig herzien. Het verdrag garandeert het recht op huisvesting, gezondheidszorg, opleiding, tewerkstelling, sociale bescherming en non-discriminatie.

Om ervoor te zorgen dat de Staten het verdrag naleven, is een toezichtmechanisme aan de hand van twee procedures ingevoerd. Enerzijds is er het systeem van de nationale rapporten: elke Staat bezorgt de Raad van Europa jaarlijks een rapport met informatie over de manier waarop hij een deel van het Handvest realiseert. Anderzijds is er de collectieve klachtenprocedure die bepaalde groepen de mogelijkheid biedt om schendingen van het Handvest aan te klagen.

Het Europese Comité voor sociale rechten onderzoekt of de situatie in bepaalde landen in overeenstemming met het Handvest is. Het Comité bestaat uit 15 onafhankelijke en onpartijdige experts die door het Comité van Ministers van de Raad van Europa worden gekozen. Ze hebben een mandaat van zes jaar dat eenmaal kan worden verlengd.

---

\* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Imbert, Pierre-Henri (1989). 'Droits des pauvres, pauvres droits', Revue du droit public, nr. 1.

2 [www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter)

Het Comité wordt opgericht nadat het Handvest in 1965 in werking is getreden. Het hield zijn eerste zitting in december 1968 in Straatsburg onder het voorzitterschap van Pierre Laroque. Zijn taak bestaat erin om na te gaan of de nationale wetgeving en de praktijk in de verdragsluitende Staten in overeenstemming met het Handvest is. In het kader van het systeem van nationale rapporten keurt het Comité 'conclusies' goed; in het kader van de collectieve klachtenprocedure neemt het Comité 'beslissingen'.

Het onmiskenbare nut van het Handvest bij het bestrijden van armoede zit hem in het benoemen van de rechten die het bevat en in de mechanismen die garanderen dat de staten de beloften nakomen waartoe ze zich hebben verbonden door het verdrag te ratificeren.

De wisselwerking tussen de rechten en het toezicht is duidelijk heel groot. Om een beter beeld van het Handvest te krijgen, beginnen we met een uiteenzetting van de collectieve klachtenprocedure. Vervolgens lichten we de rechten toe die het verdrag waarborgt in het licht van de interpretatie die het Europese Comité voor sociale rechten er als toezichthouder aan geeft.

## **\_ DE COLLECTIEVE KLACHTENPROCEDURE: VRIJWARING VAN RECHTEN**

Wanneer we het systeem voor bescherming van mensenrechten in Europa en vooral binnen de Raad van Europa onderzoeken, valt de verschillende benadering op tussen zogenaamde 'burger- en politieke rechten' en 'sociale rechten'.

De Europese staten bevestigen voortdurend het verband tussen de mensenrechten en zeggen dat die rechten niet los van elkaar kunnen worden gezien<sup>3</sup>. Wanneer ze deze principes echter in wetten moeten omzetten, merken we een fundamenteel verschil: het Europese verdrag van de rechten van de mens dat de rechten van de eerste categorie waarborgt, is door 47 lidstaten van de Raad van Europa geratificeerd. Het biedt meer bescherming dan het Europese Sociale Handvest dat rechten waarborgt van de tweede categorie en door 39 landen geratificeerd is. Dat blijkt zeer duidelijk uit het volgende: een individu dat van oordeel is dat zijn rechten zijn geschonden, kan als individu een klacht indienen bij het Europese Hof voor de rechten van de mens wanneer het gaat om een recht van eerste categorie, maar niet wanneer het gaat om een recht van tweede categorie.

Om deze verschillende rechtsbenadering aan te pakken, werd bij de herziening van het Europese Sociale Handvest een collectieve klachtenprocedure ingevoerd<sup>4</sup>. Na lange onderhandelingen tussen de Staten werd in 1995 een Protocol bij het Handvest gevoegd dat in 1998 van kracht werd<sup>5</sup>.

Deze procedure biedt vakbonden, werkgeversorganisaties en bepaalde niet-gouvernementele

3 Verklaring goedgekeurd op de 1e Top van staatshoofden en regeringsleiders van de Raad van Europa, Wenen, 1993; Actieplan van de 2e Top, Straatsburg, 1997; Actieplan van de 3e Top, Warschau, 2005.

4 Meer details over de procedure vindt u in Akandji-Kombé, Jean-François (september-oktober 2000). 'L'application de la Charte sociale européenne: la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives', *Droit Social*, nr. 9/10.

5 [www.coe.int/t/f/com/news/conventions](http://www.coe.int/t/f/com/news/conventions)

organisaties die van oordeel zijn dat een in het Handvest gewaarborgd recht niet wordt geëerbiedigd, de mogelijkheid om klachten in te dienen bij het Europese Comité voor sociale rechten, de toezichthouder van het Handvest.

Natuurlijk gelden bepaalde beperkingen voor de procedure kan worden toegepast. Nauwelijks 14<sup>6</sup> van de 39 Staten die het Sociale Handvest hebben geratificeerd, aanvaarden de klachtenprocedure. Bovendien zijn slechts een beperkt aantal niet-gouvernementele organisaties bevoegd om een klacht in te dienen: concreet mogen 71 van de 400 internationale niet-gouvernementele organisaties die bij de werking van de Raad van Europa zijn betrokken, een klacht indienen<sup>7</sup>. De Staten hebben ook de mogelijkheid om klachten van nationale niet-gouvernementele organisaties te aanvaarden, maar tot nu heeft slechts één van de 14 landen dit gedaan, namelijk Finland.

Nochtans biedt deze procedure heel wat voordelen in vergelijking met een individuele verzoekprocedure. Zo heeft ze in de eerste plaats een preventief karakter. Zodra met andere woorden een wet, een reglement of een nieuwe praktijk is goedgekeurd, kunnen de bevoegde organisaties van de procedure gebruik maken om deze wet, dit reglement of deze praktijk aan te klagen indien ze van oordeel zijn dat die niet in overeenstemming is met het Europese Sociale Handvest. Ze hoeven dus niet te wachten op eventuele negatieve gevolgen om de regel in vraag te stellen. In zekere zin kan de collectieve klachtenprocedure ook machtsmisbruik in een bepaalde Europese rechtsorde aan de kaak stellen en een regel aanvechten zodra die is goedgekeurd.

Een tweede onmiskenbaar voordeel is dat de organisaties die de klacht indienen, niet zelf het slachtoffer van de schending hoeven te zijn, ook al dienen ze de klacht in naam van de slachtoffers in en staven ze de klacht met getuigenissen over de situatie van de slachtoffers.

De mogelijkheid voor een slachtoffer om een beroep op een rechter te doen, is een fundamenteel aspect van de erkenning en de bescherming van mensenrechten. Toch is een rechtsgang voor een slachtoffer vaak aanleiding voor nieuwe problemen en nieuw leed, bovenop de schending van zijn of haar grondrechten.

Dit is zeker zo bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting: slachtoffers van armoede en sociale uitsluiting hebben het immers nog moeilijker om gerechtelijke stappen te ondernemen, omdat ze niet vertrouwd zijn met deze complexe procedures.

Omdat een vakbond of een NGO de collectieve klachtenprocedure in naam van die slachtoffers kan voeren, kan dit een deel van de problemen compenseren waarmee de slachtoffers worden geconfronteerd. Van een groep gaat immers kracht uit dan van een individu.

De ideale oplossing die een optimale bescherming van de grondrechten zou garanderen, is natuurlijk een combinatie van beide systemen: individuele procedure en collectieve klacht voor alle

---

<sup>6</sup> België, Bulgarije, Cyprus, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Slovenië en Zweden.  
<sup>7</sup> [www.coe.int/T/F/NGO/Public](http://www.coe.int/T/F/NGO/Public)

mensenrechten. De slachtoffers hebben dan de keuze om individueel of in groep de schending van hun rechten aan de kaak te stellen of om beide procedures te combineren.

Omdat dit niet het geval is en het weinig waarschijnlijk is dat de Europese Staten een dergelijke aanpassing in de nabije toekomst zullen aanvaarden, moeten we het doen met de beschikbare procedure. Wel is belangrijk dat de mogelijkheden van de procedure volledig worden benut.

De juridische procedure is op zich niet al te ingewikkeld. In tegenstelling tot procedures voor het Europese Hof van de rechten van de mens hoeven verenigingen die een klacht indienen, die niet eerst voor een nationale rechter aanhangig te maken. Bovendien zijn de vorm- en termijnvoorwaarden soepeler. Dit verklaart voor een deel waarom zoveel klachten 'ontvankelijk' worden verklaard, namelijk 43. Slechts 4 klachten werden afgewezen.

Als de klacht ontvankelijk is, start het Comité een schriftelijke procedure om na te gaan of de klacht gegrond is. De partijen wisselen hierbij hun standpunten uit. Het Comité kan ook een openbare hoorzitting houden, die twee voordelen biedt. De klagers kunnen hun grieven openbaar maken, wat bij mensenrechtenkwesies heel belangrijk is. Voorts kunnen de organisatie en de gedaagde regering argumenten uitwisselen en vragen van het Comité beantwoorden, waardoor een en ander sneller verloopt dan bij het uitwisselen van schriftelijke documenten. Op 25 juni 2007 vond een dergelijke hoorzitting plaats naar aanleiding van de klachten die ATD Vierde Wereld en Feantsa hadden ingediend. Het Comité kon de argumenten van de partijen beluisteren en toelichtingen vragen in rechte en over de praktische kant van de zaak.

De 53 geregistreerde klachten<sup>8</sup> die het Europese Comité voor sociale rechten heeft behandeld of momenteel behandelt, gaan over de volgende kwesies: non-discriminatie, het recht in zijn onderhoud te voorzien door werkzaamheden die men vrijelijk heeft gekozen, syndicale vrijheid, werktijden, recht op onderwijs voor autistische kinderen, recht op onderwijs voor kinderen in instellingen, recht op gezondheidszorg voor kinderen van illegale vreemdelingen, verbod op lijfstraffen voor kinderen en recht op huisvesting. Met betrekking tot dit laatste recht zijn verschillende klachten ingediend, onder meer in het kader van de rechten van Roma-zigeuners.

Dit overzicht toont aan hoe breed de toepassings sfeer van het Handvest is, hoe nauw sociale rechten met het dagelijkse leven verweven zijn en hoe belangrijk ze voor de Europese samenleving zijn.

## **— HET GEZAG VAN HET EUROPEES COMITÉ VOOR SOCIALE RECHTEN: CONCRETE EN DOELMATIGE RECHTEN**

De strijd tegen armoede, tegen precare levensomstandigheden en tegen sociale uitsluiting is een van de hoofddoelstellingen van het Europese Sociale Handvest.

In het kader van de toezichtprocedure op de toepassing van het Sociale Handvest door de verdrag-

---

8 Een overzicht van de ngo's vindt u op [www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter).

sluitende Staten, heeft het Europese Comité voor sociale rechten de draagwijdte van de rechten en van de eraan verbonden plichten voor de Staten kunnen toelichten. Verschillende passages uit conclusies die het Comité heeft goedgekeurd, geven aan hoe het Comité het verdrag interpreteert: 'Het Sociale Handvest is een verdrag over mensenrechten. Samen met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens wil het in Europa de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens verwezenlijken. Met het Handvest willen de Staten die het hebben geratificeerd, wijzen op de ondeelbaarheid en de onderlinge samenhang van de mensenrechten.'

Met het nodige respect voor de diverse nationale tradities in de lidstaten van de Raad van Europa, die de rijkdom uitmaken van de Europese sociale verworvenheden en die noch door het Europese Sociale Handvest, noch door de toepassingsvoorwaarden in vraag worden gesteld, is het belangrijk om:

- een aantal gemeenschappelijke waarden te onderschrijven, zoals solidariteit, non-discriminatie en participatie;
- stelregels aan te nemen waardoor de rechten die het Handvest erkent, in alle Lidstaten van de Raad van Europa op dezelfde wijze worden toegepast<sup>9</sup>.

De collectieve klachtenprocedure biedt het Comité meer ruimte dan de rapporteringsprocedure om de begrippen te verduidelijken die de basis van de rechten vormen. Een voorbeeld: 'Het Comité herinnert eraan dat het Handvest, als middel om de mensenrechten te beschermen, tot doel heeft rechten te vrijwaren die niet theoretisch, maar concreet zijn<sup>10</sup>.'

Wat de strijd tegen armoede, tegen preciaire levensomstandigheden en tegen sociale uitsluiting betreft, bevat het Herziene Sociale Handvest uit 1996 enkele specifieke bepalingen: artikel 30 (recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting) en artikel 31 (recht op huisvesting). Deze bepalingen staan niet los van elkaar, maar vormen een geheel samen met de oorspronkelijke bepalingen van het Sociale Handvest, zoals artikel 11 (recht op gezondheidszorg), artikel 12 (recht op sociale zekerheid), artikel 13 (recht op sociale en medische bijstand) en artikel 14 (recht op bijstand door diensten voor maatschappelijk welzijn).

Het Comité heeft tijdens het onderzoek van de landenrapporten de inzet van artikel 30 toegelicht en zei hierover onder meer het volgende: 'Artikel 30 vereist van de Staten een globale en gecoördineerde aanpak. Die moet een analysekader omvatten, samen met een aantal prioriteiten en bijbehorende maatregelen om obstakels en hindernissen uit de weg te ruimen die de toegang tot sociale grondrechten belemmeren. Er moeten ook toezichtmechanismen komen waarbij alle actoren worden betrokken, ook vertegenwoordigers van de civiele maatschappij en personen die getroffen zijn door armoede en sociale uitsluiting. Deze gedragscode moet de verschillende beleidslijnen bundelen en op een coherente manier op elkaar afstemmen en een louter sectorale of categoriale aanpak overstijgen.'

De getroffen maatregelen moeten de toegang tot sociale grondrechten bevorderen, onder meer op

---

<sup>9</sup> Een overzicht van de lidstaten vindt u op [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>10</sup> Internationale Commissie van Juristen (ICJ) tegen Portugal, klacht nr. 1/1998, beslissing over de gegrondheid van 9 september 1999, §32.

het vlak van tewerkstelling, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur en sociale en medische bijstand en, bovendien, obstakels die deze toegang belemmeren, uit de weg ruimen. Let wel: het gaat hier niet om een volledige opsomming van domeinen waarvoor initiatieven moeten worden genomen om het fenomeen van armoede en uitsluiting, dat heel wat facetten heeft, aan te pakken.'

Naar aanleiding van de collectieve klachten van ATD Vierde Wereld en Feantsa tegen Frankrijk heeft het Comité ook zijn interpretatie van artikel 31 toegelicht. We onthouden de volgende elementen: 'De Staten moeten de nodige juridische en praktische maatregelen nemen die aansluiten bij de doelstelling om het recht op huisvesting doelmatig te beschermen. Ze kunnen tot op zeker hoogte zelf oordelen over wat moet gebeuren om de naleving van het Handvest te garanderen, vooral waar het gaat om het vinden van een evenwicht tussen het algemene belang en het belang van een specifieke groep en om het maken van keuzes voor het prioritair inzetten van middelen.

Sommige bepalingen in de tekst kunnen alleen maar worden geïnterpreteerd als een verplichte resultaatsverbintenis voor de verdragsluitende staten. Het Comité herhaalt echter dat de rechten vastgelegd in het Sociale Handvest concrete en effectieve rechten zijn en geen theoretische rechten. Om te kunnen beoordelen of de situatie strookt met het verdrag, zijn de participerende Staten verplicht om:

- alle middelen (normatief, financieel, operationeel) in te zetten om de doelstellingen van het Handvest ook echt te verwezenlijken;
- betrouwbare statistieken bij te houden om behoeften, middelen en resultaten onderling te kunnen vergelijken;
- regelmatig de doelmatigheid van de genomen besluiten te toetsen;
- een stappenplan uit te werken zodat ze de taken die ze zichzelf hebben opgelegd, niet eindeloos voor zich uit schuiven;
- oog te hebben voor de impact van de keuzes die ze maken voor alle groepen betrokkenen en meer bepaald voor de meest kwetsbaren.

Wat de middelen betreft om te komen tot een effectieve realisatie van de doelstellingen die in het Handvest zijn vastgelegd, wil het Comité met betrekking tot de toepassing van het Handvest benadrukken dat de verdragsluitende Staten niet alleen verplicht zijn om gerechtelijke initiatieven te nemen, maar ook om de nodige middelen vrij te maken en de nodige procedures uit te werken zodat de rechten die het Handvest erkent, ook daadwerkelijk uitgeoefend kunnen worden.

Als het verwezenlijken van één van de rechten uitzonderlijk ingewikkeld en duur is, moet de Staat alles in het werk stellen om de doelstellingen van het Handvest binnen een redelijke termijn te realiseren; de vooruitgang moet meetbaar zijn en de middelen die de Staat vrijmaakt, moeten zo goed mogelijk worden ingezet.

De verplichting om statistieken bij te houden is heel belangrijk voor het recht op huisvesting. Er zijn immers heel wat actiemiddelen beschikbaar die elkaar onderling kunnen beïnvloeden en zelfs negatieve gevolgen met zich mee kunnen brengen omdat de materie zo complex is. Statistieken

hebben echter slechts zin als ze de mogelijkheid bieden om de vrijgemaakte middelen, de geboekte resultaten en de gerealiseerde vooruitgang te vergelijken met de vastgestelde behoeften.

De overheden moeten oog hebben voor de impact van hun keuzes op groepen die bijzonder kwetsbaarder zijn, zoals gezinnen en personen die leven in uitsluiting of armoede<sup>11</sup>.

Door zich op deze principiële interpretaties te baseren, kunnen organisaties en individuen op nationaal vlak de effectieve toepassing van het verdrag bevorderen en de bijbehorende rechten opleggen. Zij moeten er bij administraties en rechters op hameren dat het Handvest bindend is, dat het concreet is en dat het moet dienen om krijtlijnen uit te zetten zodat er vooruitgang wordt geboekt en de rechten van alle mensen worden gerespecteerd.

De collectieve klachtenprocedure heeft al grote veranderingen teweeggebracht op het gebied van de effectieve erkenning van sociale grondrechten. Meer nog, het Handvest biedt vandaag nog heel wat mogelijkheden die moeten garanderen dat de rechten die in het verdrag zijn vastgelegd, niet langer een dode letter blijven in het dagelijkse leven van de mensen.

De huisvestingsproblematiek is zonder twijfel een heel belangrijk element in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Toch zijn er nog andere essentiële aspecten, zoals toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en tewerkstelling. Er zullen waarschijnlijk nog andere klachten tegen andere Staten bij het Comité worden ingediend over andere aspecten van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Zo wordt de impact van de rechten in het Handvest almaar groter. De NGO's spelen hierbij een grote rol: zij moeten meer Staten ervan overtuigen om de collectieve klachtenprocedure te aanvaarden, ze moeten vaker gebruik maken van dit rechtsmiddel dat de Staten hen hebben gegeven en ze moeten nagaan welke maatregelen de Staten nemen om zich in regel te stellen met het Handvest. Een goede verstaander heeft het al begrepen: er is nog veel werk aan de winkel!

---

11 ATD Vierde Wereld tegen Frankrijk, klacht nr. 33/2006, beslissing over de gegrondheid van 5 december 2007, § 59 tot 67.