

# ARMOEDE EN MENSENRECHTEN. DE BIJDRAGE VAN HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS\*

FRANÇOISE TULKENS<sup>1</sup> & SÉBASTIEN VAN DROOGHENBROECK

‘Alle mensenrechten zijn universeel, ondeelbaar, van elkaar afhankelijk en nauw met elkaar verbonden [en moeten] op een rechtvaardige, evenwichtige en gelijke manier worden behandeld; aan elk recht moet hetzelfde belang worden gehecht<sup>2</sup>: deze verklaring wordt tegenwoordig door bij niemand meer betwist. De voorbije twintig jaar hebben de Verenigde Naties deze clausule standaard in al hun resoluties, rapporten en actieprogramma’s over extreme armoede opgenomen. In dit verband wijst een resolutie van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties van 18 juni 2008<sup>3</sup> erop dat ‘het ideaal van de vrije mens, vrij van vrees en gebrek, slechts kan worden verwezenlijkt indien er omstandigheden worden geschapen, waarin ieder mens zijn economische, sociale en culturele rechten, evenals zijn burgerrechten en zijn politieke rechten kan uitoefenen.’

De ondeelbaarheid van de mensenrechten vormt zonder twijfel de basis van hun internationale bescherming. Toch stellen we bij de concrete invulling vast dat de grote bezielers ervan zich eigenlijk aan een ‘schizofrene’ afscheiding hebben bezondigd, om de venijnige woorden van J. Fierens<sup>4</sup> te gebruiken. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 bundelt de eerste twee generaties mensenrechten in één tekst, maar was juridisch gezien weinig efficiënt. Op juridisch dwingend vlak is er sprake van een onderscheid. De VN wijdde een eerste pact aan burgerrechten en politieke rechten. Dit helder geformuleerde verdrag vond rechtstreekse werking bij nationale rechters en kreeg zonder al te grote reserve een quasi- juridictioneel internationaal controlesysteem. De formulering van het tweede pact over de sociale rechten was echter volledig programmatisch en bewust van de financiële moeilijkheden die de uitvoering ervan konden vertragen<sup>5</sup>: de nationale afdwingbaarheid werd hierdoor onmiddellijk gehypothekeerd en het internationale toezicht bleef met het landenrapport tot het strikte minimum beperkt. Ook

\* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Ik spreek uit eigen naam, niet namens het Hof.

2 MENSENRECHTENRAAD VAN DE VERENIGDE NATIES, doc. A/HRC/RES/8/2, Resolutie 8/2, *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (preamble), 18 juni 2008.

3 MENSENRECHTENRAAD VAN DE VERENIGDE NATIES, doc. A/HRC/RES/8/11, Resolutie 8/11, *Human Rights and Extreme Poverty*, 18 juni 2008; zie ook Resolutie 2006/9, *Application des normes et critères relatifs aux droits de l’homme dans le contexte de la lutte contre l’extrême pauvreté*, goedgekeurd door de Subcommissie van de Verenigde naties voor de bevordering en de bescherming van de mensenrechten op 24 augustus 2006 en, als bijlage, het Ontwerp voor richtsnoeren ‘Extrême pauvreté et droits de l’homme: les droits des pauvres’.

4 J. FIERENS, ‘Les droits de l’homme guérissent lentement de leur schizophrénie’, *Journ. jur.*, 28 januari 2004, p. 10.

5 Artikel 2, § 1, van het Internationale Pact inzake economische, sociale en culturele rechten.

de Raad van Europa koos zoals we weten voor nagenoeg dezelfde benadering. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000) liet via een achterpoortje de scheiding opnieuw binnen die het even voordien met veel moeite had afgevoerd: de sociale rechten komen aan bod in de vorm van 'beginselen'; het toch al vage begrip 'normatieve afdwingbaarheid' wordt hierdoor van bij de start gecompromitteerd en is juridisch minder doelmatig dan echte, volwaardige 'rechten'. Kortom: de luid verkondigde ondeelbaarheid van de mensenrechten werd door de architecten van de verdragen niet echt ernstig genomen. De 'rechten van de armen' leken op juridisch-technisch vlak gedoemd om 'arme rechten'<sup>6</sup> of 'virtuele rechten'<sup>7</sup> te blijven.

Maar dit was buiten de creativiteit van de rechtsleer en de moed van de rechters gerekend. Er volgde een stormloop op de klassiekers uit de literatuur en er werd een arsenaal aan middelen uitgewerkt om deze 'arme rechten' de juridische daadkracht te verlenen die ze van bij de start moesten ontberen: de theorie van de rechtstreekse werking werd bijgeschaafd, de verplichte *standstill* werd ingevoerd, er werd een beroep gedaan op het burgerlijke aansprakelijkheidsrecht om de wetgever te bestraffen die zijn afgesproken internationale plichten niet nakomt of zijn grondwettelijke taken niet vervult<sup>8</sup>. We stellen vast dat het instrumentarium van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens een niet te verwaarlozen bijdrage heeft geleverd en nog steeds levert voor de inspanningen die worden gedaan (A). Maar, zoals E. Decaux zegt: 'Het gaat er niet om nieuwe rechten voor de armen uit te vinden, maar om de afgekondigde rechten voor iedereen echt werkbaar te maken<sup>9</sup> (B).' Nochtans is deze evolutie niet onbegrensd en wordt er kritiek op geuit (C).

## A \_ GEEN STRIKTE SCHEIDING

Volgens zijn geestelijke vaders moest het EVRM een instrument zijn waarvan het juridische karakter buiten kijf stond. De bepalingen moesten zich lenen tot rechterlijk toezicht in de ware zin van het woord, zowel op nationaal als internationaal vlak. Dit principe leidde ertoe dat in het Verdrag van 1950 alleen die rechten werden opgenomen waarover inhoudelijk een voldoende ruime politieke consensus bestond zodat ze in onvoorwaardelijke en duidelijke juridische definities konden worden gegoten. De enige rechten die in de periode onmiddellijk na de oorlog aan deze vereisten voldeden, waren de klassieke burgerrechten en politieke rechten. En dus werden de zogenaamde rechten van de 'tweede generatie' nagenoeg volledig<sup>10</sup> verwezen naar een later initiatief van de Raad van Europa, namelijk het Europese Sociale Handvest dat in 1961<sup>11</sup> in Turiijn werd ondertekend.

---

6 Zoals P.-H. IMBERT het verwoordt in 'Droits des pauvres, pauvres droits?', *R.D.P.*, 1989, p. 739-766.

7 F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Parijs, PUF, 9e ed., 2008, p. 266.

8 Voor een overzicht van deze middelen, zie G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003. Over de gevolgen van de *standstill*, zie I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Brussel, Bruylant, moet nog verschijnen.

9 E. DECAUX, 'Les droits des pauvres: une pierre blanche sur un long chemin', *Droits fondamentaux*, nr. 5, januari-december 2005, p. 2.

10 De enige economische en sociale rechten die in het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens aan bod komen, zijn het verbod op dwangarbeid (art. 4), de syndicale vrijheid (art. 11), de bescherming van eigendom (art. 1 van het eerste aanvullende protocol) en het recht op onderwijs (art. 2 van het eerste aanvullende protocol).

11 En nog moeten we vaststellen, dat dit laatste, uiterst behoudzame verdrag - systeem van verplichtingen 'à la carte' (art. 20), reciprociteitsclausule voor rechten gewaarborgd aan niet-onderdanen (zie bijlage bij het Europese Sociale Handvest van 1961), niet-gerechtigden in eerste instantie ook niet-contentieus toezichtstelsel - niet op alle rechten van toepassing was die gewoonlijk als sociale grondrechten worden betiteld: het recht op huisvesting werd bijvoorbeeld pas bij de herziening in 1996 in het Handvest opgenomen.

In de teksten was dus een streng juridisch onderscheid en een strikte taakverdeling merkbaar die het vooruitzicht op een duidelijke vooruitgang voor een of ander sociaal recht binnen het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens *a priori* tot utopie veroordeelden<sup>12</sup>.

Dit onderscheid is door de feiten echter snel achterhaald. Door rekening te houden met de ideeën die aan de basis liggen van het principe van de ondeelbaarheid van de grondrechten en door zich deze ideeën eigen te maken, moest het Europese Hof voor de Rechten van de Mens al snel vaststellen dat de effectiviteit van de burgerrechten en de politieke rechten waarop het toezicht uitoefende, in sommige gevallen niet los konden worden gezien van de sociale implicaties ervan. Het arrest *Airey tegen Ierland* van 9 oktober 1979 is hiervan zonder twijfel de *leading case*: 'Het Hof weet zeker dat de bevordering van economische en sociale rechten nauw met de - financiële - toestand van de lidstaten samenhangt. Anderzijds moet het Verdrag geïnterpreteerd worden in het licht van de huidige levensomstandigheden (...); binnen zijn werkingsfeer probeert het het individu een echte, concrete bescherming te bieden (...). Hoewel het in hoofdzaak burgerrechten en politieke rechten vermeldt, hebben heel wat van deze rechten implicaties op economisch en sociaal vlak. Net als de Commissie is het Hof dan ook niet van oordeel dat ze een of andere interpretatie moet uitsluiten omdat deze interpretatie eventueel in de economische en sociale rechtssfeer zou treden; *deze staat immers niet los van de toepassingsfeer van het Verdrag*<sup>13</sup>.'

Dankzij het dynamisme dat het Hof sinds het begin van de jaren 1980 aan de dag legt, wordt het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens geleidelijk ruimer geïnterpreteerd dan de auteurs oorspronkelijk hadden bedoeld. Het Verdrag bleek toch 'ontvankelijk voor sociale rechten'<sup>14</sup> ("perméable aux droits sociaux"), zoals een van de commentatoren het zo mooi formuleerde. Natuurlijk bleef deze sociale interpretatie per definitie beperkt tot de logica waarmee het Hof ze wilde rechtvaardigen: sociale rechten werden slechts ter ondersteuning in het Verdrag opgenomen; geval per geval werd onderzocht of hun bescherming noodzakelijk was om de effectiviteit te waarborgen van een van de rechten of vrijheden die uitdrukkelijk door het Verdrag werden beschermd<sup>15</sup>. Ondanks de beperkte, indirecte middelen waarover het beschikte, bereikte het Hof toch een indrukwekkende doorbraak<sup>16</sup>.

In de rechtspraak van het Hof gaat het wegnemen van de barrières tussen de verschillende generaties van rechten gepaard met een 'dialoog van de rechtsbronnen' en een 'dialoog van de rechters'. Niet zelden - en zelfs steeds vaker - ondersteunt het Hof zijn 'sociale' interpretatie van

12 Veelbetekenend is dat de initiatieven die de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa in dit verband heeft genomen tot op heden geen weerklank vinden. Zie F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 267.

13 EHRM, arrest *Airey tegen Ierland* van 9 oktober 1979, § 26 (onze klemtoon) (eigen vertaling).

14 Cf. F. SUDRE, 'La perméabilité de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux', *Mélanges offerts à J. Mourgeon*, Brussel, Bruylant, 1998, p. 46.

15 De rechtsleer omschrijft dit fenomeen als 'protection par ricochet' (bescherming met terugslag): zie F. SUDRE, 'La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de 'jurisprudence fiction'?', *R.T.D.H.*, 2003, p. 760.

16 Voor een recente stand van zaken zie *ibid.*, p. 754 e.v. Adde, G. Maes, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, op. cit.; Fr. Tulkens, *Les droits sociaux dans la jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme*, *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2003, p. 117 e.v.; R. Türmen, 'Human Rights and Poverty', in L. Caflisch en al. (uitg.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber. Human Rights - Strasbourg Views. Droits de l'homme - Regards de Strasbourg*, Strasbourg/Kehl/Arlington, N.P. Engel, 2007, p. 447 e.v.

het EVRM met een verwijzing naar de tekst van het Europese Sociale Handvest zelf<sup>17</sup>, of naar de 'rechtspraak' van zijn instanties<sup>18</sup>. De *soft law* van de Raad van Europa op het vlak van sociale bescherming wordt in sommige gevallen ook ingezet om het Verdrag verder te interpreteren<sup>19</sup>.

## B \_ RECHTEN VOOR IEDEREEN

We stippen de bepalingen van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens aan waarin armoede en sociale uitsluiting op de meest concrete manier aan bod komen.

### Een eerlijk proces

Het arrest *Airey tegen Ierland* van 9 oktober 1979 bevestigt dat, op basis van artikel 6 van het EVRM, de staat in bepaalde omstandigheden verplicht is om zelfs in burgerlijke zaken de armste mensen gratis door een raadsman te laten bijstaan. Dit standpunt werd later bevestigd en verrijnd<sup>20</sup>, maar ook uitgebreid tot de hele problematiek van *toegang tot justitie*.

Vanzelfsprekend wilde het Hof uit artikel 6 niet het onvoorwaardelijke recht op een volledig kosteloze justitie afleiden<sup>21</sup>. Toch biedt deze bepaling in sommige gevallen een uitweg voor de buitensporig hoge financiële obstakels die rijzen tussen Themis en arme justitiabelen, zoals de buitensporige gerechtskosten<sup>22</sup>, al dan niet *a priori*<sup>23</sup> vastgelegd in functie van het geëiste bedrag<sup>24</sup>, of maatregelen die afbreuk doen aan het verhaalsrecht (hogerberoep, cassatie) voor personen die het bij de veroordeling opgelegde bedrag niet volledig kunnen betalen<sup>25</sup>. Onlangs sloot het Europese Hof van de Rechten van de Mens niet uit dat de veroordeling van de verliezende partij tot het terugbetalen van de erelonen van de raadslieden van de winnende partij mogelijk een schending van artikel 6 van het Verdrag kan betekenen indien er een flagrante wanverhouding bestaat tussen het bedrag dat de partij moeten terugbetalen en de financiële middelen van de benadeelde partij<sup>26</sup>.

### Recht op bescherming van eigendom

Een heel constructieve interpretatie van artikel 1 van het eerste aanvullende Protocol bij het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (recht op bescherming van eigendom) heeft ook tot een belangrijke doorbraak op sociaal vlak geleid. Een principebesluit *Stec tegen het Verenigd*

---

17 Zie bijvoorbeeld EHRM (GC), beslissing *Stec e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 6 juli 2005, § 25.

18 Zie bijvoorbeeld EHRM, arrest *Sidabras en Dziutas tegen Litouwen* van 27 juli 2004, § 47.

19 Zie EHRM, arrest *Havelka e.a. tegen de Tsjechische Republiek* van 21 juni 2007, met name § 61, waarin wordt verwezen naar de Aanbeveling Rec (2006) 19 van het Ministercomité aan de lidstaten met betrekking tot beleid voor positieve ouderschapssteun van 13 december 2006.

20 Voor een overzicht van de geldende principes, zie EHRM, arrest *Laskowska tegen Polen* van 13 maart 2007.

21 EHRM, arrest *Kreuz tegen Polen* van 19 juni 2001, § 59.

22 Voor een overzicht van de geldende principes, zie EHRM, arrest *Bakan tegen Turkije* van 12 juni 2007, §§ 66 e.v.

23 EHRM, arrest *Mehmet en Suna Yiğit tegen Turkije* van 17 juli 2007. In dit geval is het Hof van oordeel dat de verplichting opgelegd aan de onbemiddelde eisers om de gerechtskosten te betalen, die vier maal hoger lagen dan het toenmalige gemiddelde maandloon, een buitensporige beperking inhoudt van het recht op toegang tot justitie van de betrokkenen [§ 38].

24 EHRM, arrest *Stankov tegen Bulgarije* van 12 juli 2007.

25 Voor een overzicht van de geldende principes, zie EHRM, arrest *Cour tegen Frankrijk* van 3 oktober 2006.

26 Zie EHRM, arrest *Collectif National d'information et d'opposition à l'usine Melox-Collectif stop Melox et Mox tegen Frankrijk* van 12 juni 2007, § 15. Deze situatie is nogal tegenstrijdig, voor wie zich herinnert dat de 'verhaalbaarheid van erelonen' traditioneel werd voorgesteld - ook door de Raad van Europa (Aanbeveling R(81)7 van het Ministercomité van de Raad van Europa aan de lidstaten over de middelen om de toegang tot justitie te bevorderen van 14 mei 1981) - als een maatregel die de toegang van de armsten tot justitie bevorderde.

*Koninkrijk*, dat de sociale verworvenheden van eerdere rechtspraak samenvatte en versterkte, maakte het mogelijk om het begrip ‘eigendom’ van het Verdrag uit te breiden tot alle sociale prestaties en uitkeringen, contributief of niet<sup>27</sup>. Op een heel relevante manier wees het Hof erop dat in een moderne democratische staat ‘heel wat personen hun hele leven of een deel van hun leven enkel in hun levensonderhoud kunnen voorzien dankzij een uitkering van de sociale zekerheid of van de sociale voorzorg. De interne rechtsorde erkent doorgaans dat deze personen nood hebben aan een vorm van zekerheid en keert deze steun automatisch uit, op voorwaarde dat deze personen voldoen aan de voorwaarden om die betreffende uitkering te verwerven. Wanneer de interne wetgeving erkent dat een persoon recht heeft op een sociale uitkering, is het logisch dat het belang van dit voordeel wordt weerspiegeld door te oordelen dat artikel 1 van Protocol nr. 1 van toepassing is<sup>28</sup>.’ Natuurlijk heeft deze kwalificatie niet tot gevolg dat de verdragsluitende staten nu sociale prestaties moeten garanderen die binnen hun rechtssysteem niet bestaan<sup>29</sup>. Samen met artikel 14 van het Verdrag verhindert echter artikel 1 van het eerste aanvullende Protocol dat deze uitkeringen, voor zover ze bestaan, aan bepaalde personen worden geweigerd op basis van hun geslacht<sup>30</sup>, hun burgerlijke stand<sup>31</sup> of hun nationaliteit<sup>32</sup>. Deze koppeling is des te meer efficiënt dat het Europese Hof zich in recente uitspraken heeft gebaseerd op een interpretatie van artikel 14 die bijzonder gunstig is voor structureel zwakkere bevolkingsgroepen. Het Hof erkent dat positieve acties geoorloofd zijn<sup>33</sup>, bevestigt dat onrechtstreekse discriminatie verboden is<sup>34</sup> of deelt de bewijslast in geval van prima facie discriminatie<sup>35</sup>. Tenslotte vormt artikel 1 van Protocol nr. 1 op het vlak van de sociale zekerheid de basis voor een zekere bescherming van verworven rechten: het Hof heeft deze lijn aangehouden met zijn oordeel dat een drastische vermindering van invaliditeitsuitkering samen met een wijziging van de regels voor de berekening van de invaliditeitsgraad een schending is van deze bepaling van het EVRM<sup>36</sup>.

### Privé- en gezinsleven

Artikel 8 van het EVRM over het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven bleek ook gunstige sociale gevolgen te hebben voor de armsten<sup>37</sup>. Zo heeft het Hof in zijn arrest *Moldovan tegen Roemenië*<sup>38</sup> de extreem benarde situatie waarin personen verkeerden nadat hun huizen in brand waren gestoken, gerangschikt onder en veroordeeld krachtens artikel 8 en het recht op eerbiediging van het privéleven dat dit artikel garandeert. Minstens even significant is het arrest *Wallova en Walla tegen de Tsjechische Republiek* van 26 oktober 2006. De eisers waren uit de voogdij over hun vijf kinderen ontzet, waarna de kinderen in een overheidsinstelling waren geplaatst. Het Hof zag hierin een schending van artikel 8 omdat ‘het opvoedkundige en affectieve vermogen

27 EHRM (GC), beslissing *Stec e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 6 juli 2005.

28 *Ibid.*, § 51.

29 *Ibid.*, § 54.

30 EHRM, arrest *Willis tegen het Verenigd Koninkrijk* van 11 juni 2002.

31 EHRM, arrest *Wessels-Bergervoet tegen Nederland* van 4 juni 2002.

32 EHRM, arrest *Koua Poirrez tegen Frankrijk* van 30 september 2003.

33 EHRM (GC), arrest *Stec e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 12 april 2006, met name § 61 e.v.

34 EHRM (GC), arrest *D.H. e.a. tegen de Tsjechische Republiek* van 13 november 2007.

35 *Ibid.*

36 EHRM, arrest *Kjartan Asmundsson tegen IJsland* van 12 oktober 2004.

37 Naast de hierna aangehaalde arresten, zie ook – over de uitzetting van een huurder zonder een vervangwoning aan te bieden – EHRM, arrest *Stankova tegen Slowakije* van 9 oktober 2007 (schending van artikel 8).

38 EHRM, arrest *Moldovan e.a. tegen Roemenië* van 12 juli 2005.

van de eisers nooit in vraag was gesteld. De rechtbanken erkenden bovendien dat ze inspanning leverden om hun problemen te boven te komen. De tenlasteneming van de kinderen van de eisers werd alleen bevolen omdat het gezin destijds in een ongeschikte woning verbleef. (...) Het ging om een materieel probleem waarvoor de nationale overheden andere oplossingen hadden kunnen vinden dan het volledig scheiden van het gezin; deze radicale maatregel had men alleen in zeer ernstige gevallen mogen nemen. (...). De overheidsdiensten (van de verwerende staat) hadden het evenredigheidsbeginsel moeten respecteren en andere, minder radicale maatregelen moeten nemen dan de tenlasteneming van de kinderen. (...) De taak van de overheid op het gebied van sociale zekerheid is precies het beschermen van personen in moeilijkheden, die het systeem zelf onvoldoende kennen; de overheid moet deze personen helpen en onder meer advies geven over de verschillende soorten sociale uitkeringen, over de mogelijkheid om een sociale woning te krijgen en over de manier waarop ze hun problemen te boven kunnen komen<sup>39</sup>. We vermelden ook nog het arrest *McCann tegen het Verenigd Koninkrijk* van 13 mei 2008 over de uitzetting uit een sociale woning. Het Hof zegt dat 'het verlies van de woning de ergste vorm van inmenging in het recht op respect voor de woning van een persoon is'; een dergelijke maatregel is in het licht van het EVRM slechts toelaatbaar wanneer er een doelmatig rechterlijk toezicht over de evenredigheid bestaat<sup>40</sup>. Op basis van het *McCann*-arrest heeft het Belgische grondwettelijke hof trouwens de bepalingen van de *Vlaamse wooncode* nietig verklaard, waardoor een sociale woonovereenkomst zonder de voorafgaande tussenkomst van een vrederechter kon worden verbroken<sup>41</sup>.

### **Onmenselijke of vernederende behandelingen**

We kunnen en moeten ons ten slotte ook afvragen of artikel 3 van het EVRM het uitgangspunt kan vormen voor de plichten van een staat ten voordele van kwetsbare personen.

Hoe kan men niet geloven dat extreme armoede 'de persoon in kwestie vernedert ten opzichte van zichzelf en van anderen' en 'gevoelens van angst, onzekerheid en minderwaardigheid in de hand werkt'? 'Wanneer men een lijfstraf op school als vernederend beschouwt, is het dan zo vreemd te denken dat de situatie van iemand die in een sloppenwijk 'leeft' ook vernederend is?' vraagt P.-H. Imbert zich af<sup>42</sup>. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens heeft immers al gesteld dat artikel 3 positieve verplichtingen voor de staten met zich meebrengt en dat de staten de schending niet zomaar konden goedpraten door erop te wijzen dat de behandeling of de nadelige situatie niet uitsluitend aan de overheid was toe te schrijven<sup>43</sup>.

39 EHRM, arrest *Walla en Wallova tegen de Tsjechische Republiek* van 26 oktober 2006, § 73-74. Gelijklopend is EHRM, arrest *Havelka e.a. tegen de Tsjechische Republiek* van 21 juni 2007, met name § 61.

40 EHRM, arrest *McCann tegen het Verenigd Koninkrijk* van 13 mei 2008, § 50.

41 Grondwettelijk Hof, nr. 101/2008, 10 juli 2008, pt. 23.3, 25.2 en 25.3.

42 P.-H. Imbert, 'Ouverture', in *Les droits fondamentaux ou la démolition de quelques poncifs*, onder leiding van C. Grewe en Fl. Benoît-Rohmer, Presses universitaires de Strasbourg, 2003, p. 12.

43 Zie in verband met een eiseres die beweerde dat ze door het verzoek om een hoog bedrag aan achterstallige sociale bijdragen te betalen, zij - in weerwil van artikel 3 - gedwongen was om haar werkzaamheden als prostituee voort te zetten, EHRM, arrest *Tremblay tegen Frankrijk* van 11 september 2007.

Wat er ook van zij, het absolute karakter van het verbod uit artikel 3 - de situaties die onder dit artikel vallen zijn in principe in geen geval goed te praten, ook niet om budgettaire redenen<sup>44</sup> - leidt nagenoeg vanzelf tot een zekere terughoudendheid om het daadwerkelijk toe te passen; de drempel van het menselijke leed waarboven men oordeelt dat artikel 3 van toepassing is, wordt met andere woorden opgetrokken. We herinneren ons in dit verband de zaak van Mevr. Van Volsem tegen de Belgische Staat. De eiseres beweerde dat het afsluiten van de elektriciteit in de sociale woning waar ze met haar drie kinderen verbleef, een schending van artikel 3 was. De voormalige Europese Commissie voor de rechten van de mens verklaarde de eis ongegrond omdat 'het afsluiten van de elektriciteit of dreigen om dat te doen niet voldoende vernederend was om te gewagen van een onmenselijke of vernederende behandeling<sup>45</sup>.' Deze zwaar bekritiseerde beslissing<sup>46</sup> kreeg tien jaar later gedeeltelijk navolging in een zaak *O'Rourke tegen het Verenigd Koninkrijk*<sup>47</sup>. In dit geval ging het om een ex-gedetineerde die zich genoodzaakt zag om op straat te gaan leven nadat de plaatselijke overheid hem uit zijn tijdelijke woning had gezet. Ook hier oordeelde het Hof dat er geen sprake was van schending van artikel 3: het door de eiser geleden leed was niet ernstig genoeg<sup>48</sup>. Naast die beslissingen bevestigde het Hof dat noch artikel 3 in het bijzonder, noch het EVRM in het algemeen 'economische en sociale rechten als dusdanig niet waarborgden; dit geldt zowel voor het recht op gratis wonen, het recht op werk, het recht op gratis medische bijstand als voor het recht om de staat om de nodige financiële bijstand te vragen om een zekere levensstandaard te handhaven<sup>49</sup>.'

Deze duidelijke stellingname wordt echter door een beslissing *Larioskina tegen Rusland* genuanceerd: 'Het hof herinnert eraan dat het in principe niet in de plaats kan treden van nationale overheden bij het vaststellen of aanpassen van de hoogte van uitkeringen in het kader van een systeem van sociale bijstand (...). *Dit gezegd zijnde, is het Hof van oordeel dat een klacht over een totaal ontoereikend pensioen en ontoereikende andere sociale uitkeringen in principe een probleem kan vormen in het licht van artikel 3 van het Verdrag dat een onmenselijke en vernederende behandeling verbiedt*<sup>50</sup>.' Een klacht van *Budina tegen Rusland* die momenteel hangende is bij het Hof<sup>51</sup>, zal het mogelijk maken om te beoordelen of de opening die hiermee is gecreëerd, al dan niet reëel is en tegemoet komt aan de argumenten die - volgens sommigen - pleiten voor een evolutie van

44 Zie over situaties die indruisen tegen de menselijke waardigheid in gevangenis (overbevolking enz.), EHRM, arrest *Khokhlich tegen Oekraïne* van 29 april 2003, § 181.

45 ECRM, beslissing *Van Volsem tegen België* van 9 mei 1990, R.U.D.H., 1990, p. 390 en nota F. Sudre.

46 Zie F. Sudre, 'La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme: une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique', R.U.D.H., 1990, p. 349-353; J. Fierens, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale et aide sociale*, Brussel, Bruylant, 1992, p. 134 e.v.

47 EHRM, beslissing *O'Rourke tegen het Verenigd Koninkrijk* van 26 juni 2001.

48 Wanneer de situatie van de eiser echter het gevolg was geweest van het feit dat de staat niets deed en niet van zijn eigen optreden (hij had alle tijdelijke oplossingen en twee permanente woningen die hem waren aangeboden, afgewezen), zou de conclusie van het Hof anders zijn geweest.

49 Zie EHRM, beslissing *Pancenکو tegen Letland* van 28 oktober 1999 (vrije vertaling); EHRM, beslissing *Mikheyeva tegen Letland* van 12 september 2002; EHRM, beslissing *Ivanov tegen Letland* van 7 juni 2001; EHRM, beslissing *Fedorova e.a. tegen Letland* van 9 oktober 2003. In verschillende zaken klagen de eisers over het bedrag van sociale uitkeringen (pensioenen enz.) waarop ze theoretisch aanspraak kunnen maken; dit is niet hoog genoeg om waardig van te kunnen leven en zou dus een schending van artikel 3 van het Verdrag zijn. Het Europese Hof wees deze klacht echter af, omdat het niet aan het Hof is om in het licht van artikel 3 te oordelen over de vraag of de sociale uitkeringen in kwestie al dan niet hoog genoeg zijn. Zie EHRM, beslissing *Burdov tegen Rusland* van 30 juni 2001; EHRM, beslissing *Salvetti tegen Italië* van 9 juli 2002. Zie ten slotte EHRM, arrest *Muslim tegen Turkije* van 26 april 2005, § 85: '[Artikel 8 van het Verdrag] verplicht de Staten niet om vluchtelingen financiële bijstand te verlenen zodat die een zekere levensstandaard kunnen behouden (...). Dit geldt ook voor andere bepalingen in het Verdrag en in de aanvullende protocollen.'

50 EHRM, beslissing *Larioskina tegen Rusland* van 23 april 2002 (eigen klemtoon).

51 EHRM, beslissing gedeeltelijke ontvankelijkheid *Budina tegen Rusland* van 12 februari 2008.

de rechtspraak<sup>52</sup>. Deze zaak gaat over een zestigjarige gehandicapte dame die lijdt aan bottu-berculose. Ze klaagt aan dat haar enige inkomen een ouderdomspensioen van ongeveer 27 euro per maand is. Na aftrek van haar vaste kosten heeft ze vijftig cent per dag over om van te leven. In het eveneens hangende verzoek van *Winterstein e.a. tegen Frankrijk*<sup>53</sup> wordt de vraag gesteld of ter zake kundige overheden die arme en bijzonder kwetsbare personen een woning weigeren (het gaat om gezinnen van woonwagenbewoners met kinderen of gezinsleden die in slechte gezondheid verkeren) eventueel gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor de armoede en de sociale uitsluiting die dit tot gevolg heeft.

## C \_ OVER GRENZEN EN KRITIEK

Uit het voorgaande zou men kunnen afleiden dat ondanks enkele voorlopige aarzelende pogingen, en de onzekerheid die heerst, sociale rechten ooit integraal deel zullen uitmaken van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Hoewel de auteurs oorspronkelijk alleen de burgerrechten en de politieke rechten voor ogen hadden, zou het Verdrag dankzij de moed van de rechters op termijn het ideale middel tegen armoede kunnen zijn.

Maar misschien moet dit optimisme toch worden getemperd. Voorspellingen zijn al helemaal uit den boze, want in sommige arresten van het Hof zijn zelfs tekenen van een omgekeerde beweging merkbaar, naast voorlopig nog dubbelzinnige aanwijzingen dat het Europese Hof de grenzen tussen de generaties rechten (nog) niet helemaal sloop, vooral in gevoelige geschillen, zoals de uitwijzing van vreemdelingen.

We denken in het bijzonder aan het arrest *N. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 27 mei 2008. In deze zaak oordeelde het Hof dat de uitwijzing van een Ugandese aidspatiënte niet indruiste tegen artikel 3, hoewel ze bij gebrek aan voldoende middelen in het bestemmingsland waarschijnlijk niet de vereiste medische zorgen zou kunnen krijgen. Om zijn conclusie te argumenteren stelde het Hof in zijn arrest dat '*hoewel veel vermelde rechten een economisch of sociaal verlengstuk hebben, het Verdrag vooral burgerrechten en politieke rechten beschermt (...)*. De vooruitgang die de geneeskunde heeft geboekt, en de sociaaleconomische verschillen tussen de landen zorgen ervoor dat het niveau van de behandeling in de verdragsluitende staat en dat in het land van oorsprong grote verschillen kan vertonen. Hoewel het Hof - gelet op het fundamentele belang van artikel 3 binnen het systeem van het Verdrag - een zekere soepelheid aan de dag moet blijven leggen om de uitwijzing in heel uitzonderlijke gevallen te verhinderen, houdt artikel 3 geen verplichting in voor de verdragsluitende staat om de genoemde verschillen te vergoelijken door gratis onbeperkte medische zorgen te verstrekken aan alle vreemdelingen die niet langer het recht hebben om op het grondgebied te verblijven. Het omgekeerde beslissen zou een te grote last voor de verdragsluitende staten betekenen<sup>54</sup>.'

---

52 D. Roman, *Le droit public face à la pauvreté*, Parijs, L.G.D.J., 2002.

53 Verzoek nr. 27013/07, *Winterstein e.a. tegen Frankrijk*, mededeling aan de regering voor inachtneming op 9 september 2008.

54 EHRM (GC), arrest *N. tegen het Verenigd Koninkrijk* van 27 mei 2008, § 44.



Op deze manier sluit het arrest - ongewild - aan bij de kritieken dat in naam van het respect voor de soevereine keuzes van de auteurs van de verdragen, een minderheid in de rechtsleer gewonnen is voor de 'sociale doorbraken' van het Europese Hof<sup>55</sup> en voor de 'dialogoog van de rechtsbronnen'<sup>56</sup> waarop het zich baseert.

We herhalen het: het is heel moeilijk om te speculeren over de impact van de rechtspraak en de rechtsleer waarover we het hier hebben gehad. Deze onzekerheid zou in ieder geval toch moeten leiden dat de internationale instellingen die de sociale rechten moeten waarborgen, de ambitie hebben om efficiënter te werken. In dit licht verheugen we ons over de positieve resultaten met de collectieve klachtenprocedure bij het Europese Comité voor sociale rechten<sup>57</sup> en over het - langverwachte - aanvullende protocol bij het IVESCR dat de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties onlangs heeft goedgekeurd. Dit protocol maakt individuele klachten voor het ECOSOC-Comité mogelijk op het vlak van economische, sociale en culturele rechten. In de strijd tegen armoede is de complementariteit en de synergie tussen alle instrumenten voor de bescherming van de grondrechten essentieel.

55 M. Bossuyt, 'De uitbreiding van de rechtsmacht van het Europees Hof van de Rechten van de Mens tot socialezekerheidsregelgeving: een rechterlijke revolutie?', *R.W.* 2007-08, afl. 21, 845-856.

56 Zie in dit verband de verwijzingen naar het Europese Sociale Handvest van het Europese Hof. J.-F. Renucci en C. Birsan, 'La Cour européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne: les liaisons dangereuses', *Dalloz*, 2007, *Études et commentaires*, p. 410, alsook J.-F. Renucci, 'Les frontières du pouvoir d'interprétation des juges européens', *J.C.P.*, 14 maart 2007, p. 4. *Contra* J.-P. Marguénaud, 'Le droit à la négociation collective, 'partie inséparable' de la liberté syndicale', *J.C.P.*, 2007, II 10037-10038, p. 38. Zie echter *EHRM[GC]*, arrest *Demir&Baykara tegen Turkije* van 12 november 2008.

57 Zie J.-F. Akandji-Kombé, 'Actualité de la Charte sociale européenne', *R.T.D.H.*, 2008, p. 507.