

01.2.

MAAKT DE MENSENRECHTENBENADE- RING EEN WERKELIJK VERSCHIL VOOR MENSEN IN ARMOEDE?

DE ARMEN, HUN ADVOCATEN EN DE HYPOMOCHLION*

JACQUES FIERENS

Geef me een hefboom en ik verplaats de wereld.

– Toegeschreven aan Archimedes –

Dertig jaar geleden zat ik op de banken van de rechtsfaculteit. Toen wist ik nog niet dat ik zo lang advocaat zou zijn of dat ik op een dag de plaats zou innemen van de docent die juristen in spe moet bijbrengen dat in een democratie het recht een instrument is dat het leven kan veranderen van degene voor wie de norm is bestemd. Ik wist toen ook nog niet dat ik door omstandigheden al heel snel in contact zou komen met personen die in bestaansonzekere omstandigheden of grote armoede¹ leven en dat het engagement van een vriendin ertoe zou leiden dat ik mijn eerste drie jaren als advocaat - de looptijd van mijn stage - heb doorgebracht in wat toen een van de armste buurten van Brussel was: de Dauw in Anderlecht, een wijk met een romantische naam,

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Ik maak een onderscheid tussen armoede en bestaansonzekerheid, zoals ook het Franse 'Conseil économique et social' dat doet (zie *Grande pauvreté et précarité économique et sociale, J.O., Avis et rapports du CES, 28 februari 1987*): 'Bestaansonzekerheid is het gemis van één of meer zekerheden die personen en gezinnen toelaten om hun elementaire verantwoordelijkheid op te nemen en om hun grondrechten uit te oefenen. De onzekerheid die hieruit voortvloeit, kan min of meer verrijkend zijn en min of meer ernstige en blijvende gevolgen hebben. Meestal leidt ze tot grote armoede als ze verschillende aspecten van het bestaan treft, als ze langere tijd aanhoudt en een permanent karakter krijgt, als ze de kansen om zelf binnen afzienbare termijn zijn rechten opnieuw uit te oefenen en zelf opnieuw zijn verantwoordelijkheid op te nemen, ernstig belemmert.' Deze definitie zou echter nog moeten worden genuanceerd. Een opeenhoping van precaire omstandigheden kan tot grote armoede leiden, maar betekent niet altijd dat personen en gezinnen niet van hun grondrechten kunnen *genieten*. In westerse democratieën en vooral in België genieten armen heel wat rechten en worden die voldoende erkend, met als belangrijke uitzondering de rechten van vreemdelingen die illegaal op het grondgebied van het koninkrijk verblijven. Bestaansonzekerheid en armoede belemmeren meestal de *uitoefening* van deze rechten. Dit theoretische onderscheid tussen genot en uitoefening mag echter niet worden verscherpt: feitelijke omstandigheden kunnen de uitoefening van een recht dermate bemoeilijken dat het genot ervan geen enkele zin meer heeft.

maar met een kwalijke reputatie. Het contrast tussen de wellevende en tegelijk grimmige sfeer waarmee ik kennismaakte op het justitiepaleis en de heftigheid van de hoop of de wanhoop van de bewoners in de Scheikundigestraat en de Odonstraat, was frappant. Een van de weinige raakpunten tussen deze twee werelden was misschien hun sceptische vertrouwen in het recht. Hoe vaak heb ik niet confraters gehoord en rechters gezien die in het nietszeggende geroezemoes de nagel op de kop sloegen; hoe vaak heb ik me er niet over verwonderd dat personen die hun hele leven lang niets cadeau kregen, toch nog zulke hoge verwachtingen konden hebben van de wet, advocaten en rechtbanken. Gelukkig kwam ik terecht in een groepspraktijk die de toegang tot het recht voor de armsten hoog in het vaandel droeg². De doelstelling van deze praktijk die intussen is uitgezwermd, is tot op heden over de generaties heen min of meer overeind gebleven. Ze heeft me onder meer geleerd dat een advocaat alleen nooit goed geplaatst is, wanneer die probeert om zijn beroep op een bezielde manier uit te oefenen.

De benadering van armoede in het licht van mensenrechten, die we al terugvinden in de 'Cahiers de doléance'³ of grievenlijsten, vond pas in de jaren 1980 echt ingang bij verenigingen en in de politiek. In universitaire middens en zeker aan de rechtsfaculteiten vond deze benadering niet echt veel weerklank⁴. Meestal beschouwt men bestaansonzekerheid en armoede als een zaak van economen (over hoeveel geld beschikt u?) of eventueel van sociologen (hoe marginaliteit verklaren?), die de woorden van de betrokkenen meestal alleen maar als onderzoeksgegevens zien. Maar heeft de bewering dat armoede een schending van de mensenrechten is dertig jaar later ook een verandering in de justitiepaleizen teweeg gebracht? Het antwoord is zonder meer "ja", hoewel tussen lip en beker nog veel onzeker is.

Ik heb het helemaal niet begrepen op personen die het 'droit-de-l'hommisme' of de 'mensenrechtendeologie' afdoen als zoethoudertjes voor de nuttelozen van de nacht, uit naam van geleerde theorieën of intelligente deconstructie. De verwijzing naar mensenrechten heeft inderdaad iets weg van religie, of zelfs van bijgeloof. Je hoeft er de Verklaring van 1789 maar op na te lezen, die de rechten die ze bevestigt, sacraliseert, vooral het recht op eigendom, hoewel dit niets nieuws is⁵. Inderdaad, de mensenrechten dienen meer de belangen van de rijken dan van de armen. Gracchus Babeuf had dit lang voor Marx⁶ in de gaten. Noties waarvan het recht - het performatieve medium bij uitstek - gebruik maakt, zoals 'menswaardigheid' of 'gelijkheid', verliezen aan betekenis wanneer ze door de juridische woordenmolen worden gehaald. Rechtspraak over het

2 Knipooog naar mrs. Georges de Kerchove, Noëlle De Visscher, Jean-François Limpens (nu magistraat) en Dominique Goubau (nu professor aan de Université Laval in Québec).

3 Op 25 april 1789 dient Louis-Pierre Dufourny de Villiers zijn *Cahier du Quatrième Ordre, celui des pauvres journaliers, des infirmes, des indigens in*. Het ontwerp van Verklaring van grondrechten in de grievenlijst van de 'Tiers-Etat du bailliage de Nemours' (derde stand van het baljuwschap van Nemours) omvat het recht op openbare bijstand, werk, voldoende loon en openbaar onderwijs (art. 2 tot 6 en hoofdst. III). Dertien van de zevenentwintig ontwerpen van verklaring die in de 'Assemblée nationale' werden besproken, maken melding van wat later 'sociale rechten' werden. Die kwamen ook in de voorbereidende besprekingen ruim aan bod. Zie S. RIALS, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Parijs, Hachette [Coll. Pluriel], 1988, p. 552; C. COURVOISIER, 'Le Quart Etat dans les cahiers de doléance', in *Démocratie et pauvreté* (coll.), Parijs, Quart Monde-Albin Michel, 1991, pp. 128- 140.

4 Zie *Le croisement des savoirs, Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, Parijs, éd. de l'Atelier-éd. Quart Monde, 1999. Dit boek is het resultaat van ettelijke maanden samenwerking tussen personen die in armoede leefden en onderzoekers van de universiteit. De impact op het Belgische universitaire milieu bleef heel beperkt.

5 Zie de preambule en artikel XVII.

6 Zie G. BABEUF, *Textes choisis*, Parijs, Editions Sociales, 1976, vooral pp. 169-170.

recht op sociale bijstand, dat geacht wordt van dergelijke noties uit te gaan, is hiervan het beste bewijs⁷.

De eerste reden waarom de verwijzing naar mensenrechten en naar waardigheid het leven van de rechtzoekenden verandert, is dat deze begrippen vandaag perfect datgene verwoorden waarnaar personen die in armoede leven, voortdurend streven of waarop ze aanspraak maken. Ze vragen niet in de eerste plaats meer financiële middelen of meer comfort, hoewel ze duidelijk getroffen zijn door de ellende. Ze vragen met een opvallende koppigheid voor alles dat ze als mensen worden aanzien, net als iedereen, ook door de mensen die hen verdedigen, beschuldigen of over hen oordelen, vaak met het terechte gevoel dat dit niet het geval is.

Bij de start van mijn carrière bij de balie moest ik iemand verdedigen die werd vervolgd voor het stelen van oud ijzer op een bouwplaats - inderdaad, ook daarover wordt geprocedeerd. Aan het einde van de hoorzitting bedankte mijn cliënt me. Ik vroeg hem wat hij van mijn pleidooi had onthouden. Hij antwoordde: "U hebt gezegd dat ik geen hond ben." Ik hoop echt dat ik tijdens latere pleidooien origineler uit de hoek ben gekomen en meer talent aan de dag heb gelegd, maar dat was hem bijgebleven. We kunnen nog urenlang doorgaan over de beperking van verwijzingen naar 'waardigheid' die vandaag zowat overal in het juridische jargon opduiken, maar deze verwijzing beantwoordt aan een fundamentele vraag van de rechtzoekende en alleen daarom al heeft ze bestaansrecht.

Nog een voorbeeld. Een cliënte werd vervolgd voor smaad aan openbare gezagsdragers. In een toestand van relatieve euforie, wellicht toe te schrijven aan enkele milligram alcohol in haar bloed, had ze de politie gebeld en verteld wat ze over diezelfde politie dacht en die gedachten waren niet bepaald prettig. Toen ze later over het thema 'toegang tot justitie' werd geïnterviewd, verwees ze naar het proces en naar datgene wat haar vooral was bijgebleven: "De procureur zei dat het niet erg verstandig was om dat te doen." En hoe was het proces afgelopen? "Dat herinner ik me niet meer." Ze was vrijgesproken, maar dat herinnerde ze zich niet meer. Waaruit volgt, Dames en Heren advocaten, dat duidelijk niet alleen het resultaat van tel is. Beoordeeld en in sommige gevallen veroordeeld worden, is niet het belangrijkste. Er is geen reden om amnestie aan armen te verlenen, maar je moet het wel goed aanpakken ...

Menswaardigheid als dusdanig krijg je niet met een uitspraak. Maar ze is wel richtinggevend. De zeeman die het noorden zoekt, wil de poolster niet veroveren. Maar toch is het voor hem en zijn bemanning essentieel om te weten waar ze staat.

Een andere reden waarom de verwijzing naar mensenrechten de manier heeft beïnvloed waarop

7 De verwijzing naar menswaardigheid moest volgens de wetgever in 1976 het nieuwe uitgangspunt voor het recht op sociale bijstand worden. Dertig jaar rechtspraak tonen aan dat de beroepskamers, administratieve rechtbanken die bevoegd waren voor geschillen over sociale bijstand, of de arbeidsrechtbanken, die deze bevoegdheid in 1993 kregen, doorgaans weinig verwijzen naar artikel 1 van de wet; als ze het al doen, gebeurt dit op een heel prozaïsche manier om de 'hoeveelheid' bijstand te bepalen, naargelang het soort geschil. De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie ziet er nauwgezet op toe dat het begrip menswaardigheid niet in de wet voorkomt, een begrip dat zowel als moeilijk toepasbaar en mogelijk gezagsondermijnend werd beschouwd. In de memorie van toelichting wordt hier kort retorisch naar verwezen.

het rechtssysteem met arme mensen omgaat, is dat deze rechten in een staat zoals België een uiterst krachtige hefboom vormen. Daarom zijn mensenrechten ook alomtegenwoordig. Ze zijn overal en beheersen vrijwel het volledige recht⁸. Zoals Plato en Aristoteles al zegden, kan het recht worden herleid tot de unieke notie van gelijkheid, een begrip dat bijvoorbeeld ook herhaaldelijk aan bod komt in artikels 10 en 11 van de Grondwet (non-discriminatie is het logische gevolg van de eis om gelijkheid). Elke onrechtvaardige situatie, dus ook diegene die iemand aan armoede blootstelt, kan gemakkelijk worden aangeklaagd in het licht van een ongelijkheid of van de schending van een recht vervat in Titel II van de Grondwet, die zoals vermeld in artikel 191, vreemdelingen ook als personen ziet. Vandaag kan men onder meer op basis van artikel 23⁹ bezwaar aantekenen. Titel II, non-discriminatie ... De vlijtige studenten op de eerste rijen hebben allemaal al begrepen dat we het over het Grondwettelijke Hof gaan hebben. Over België valt heel wat te klagen, maar niet over de opmerkelijke mogelijkheid die iedereen heeft om in naam van de grondrechten op een doeltreffende en kosteloze manier de grondwettelijkheid van wetten, decreten of ordonnanties in vraag te stellen. Weinig democratieën gaan zo ver.

De rechtspraak van het Hof is gezaghebbend en geniet ruime erkenning bij verenigingen, die het recht hebben om bij het Hof een vordering in te dienen. Het toezicht van het Hof, onder meer op de normen voor armoedebestrijding, wordt zo nog gericht. De toegang tot justitie is vaak immers complexer dan de toegang tot informatie of tot een advocaat. Hierdoor krijgen heel arme mensen, die misschien wel het meeste nood hebben aan recht, soms af te rekenen met onoverkomelijke moeilijkheden om toegang te krijgen tot rechtbanken en zeker tot hogere rechtbanken¹⁰. Het vorderingsrecht dat is toegekend aan verenigingen 'waar armen het woord nemen', zoals vermeld in de samenwerkingsovereenkomst die leidde tot de oprichting van het Steunpunt voor armoedebestrijding, is een essentieel rechtsmiddel. We hopen dat het slechts tijdelijk nodig zal zijn, want de vordering door groeperingen heeft wat van een lapmiddel, in afwachting dat de betrokkenen zelf met kennis van al hun rechten hun zaak bij het Hof of bij een andere instantie aankaarten.

In 1991 beslist de Belgische afdeling van de Internationale Beweging ATD Vierde Wereld om een verzoek tot nietigverklaring van een Brusselse ordonnantie over het afsluiten van gas en elektriciteit¹¹ in te dienen omdat dit samenging met de automatische overdracht van allerlei persoonlijke gegevens aan de gemeentediensten. Het verzoek wordt afgewezen, maar het recht van de ver-

8 We herinneren hier aan deze opmerking van Jean Renauld: Mensenrechten zijn niet zozeer een product van de rechtsstaat, maar veeleer de uiting van logische structuren die vervat zitten in de notie van de rechtsorde zelf. Ze vormen de impliciete gegevens van elke objectieve rechtsorde, de logische uitleg voor de principes die in de structuur zelf verweven zitten. Zie J. RENAULD, 'Réflexions sur la nature des droits de l'homme', *Revue de droit international et de droit comparé*, 1968, p. 149; 'Les droits de l'homme au regard de la théorie générale du droit', *J.T.*, 1965, p. 417.

9 Artikel 23 is opgevat als een specifieke bescherming tegen bestaansonzekerheid of armoede, ook al is het duidelijk dat in moeilijke omstandigheden alle vrijheden bedreigd zijn. Het is de enige grondwettelijke bepaling met een verwijzing naar de menselijke waardigheid, die hier specifiek in verband wordt gebracht met economische, sociale en culturele rechten, alsof andere rechten niet datzelfde uitgangspunt hebben. De leden van de grondwetgevende vergadering hadden van de eerste alinea een aparte bepaling kunnen maken.

10 Zie D. DOBBELSTEIN en J. PINILLA, *L'accès aux droits et à la justice*, éd. La Chartre, 1999.

11 Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 11 juli 1991 over het recht op een minimumlevering van elektriciteit, *Staatsblad*, 15 augustus 1991.

eniging om te procederen, wordt erkend¹². Er doen geruchten de ronde dat het even goed anders had kunnen uitpakken. Sindsdien hebben verenigingen voor armoedebestrijding vlotter toegang tot het Grondwettelijke Hof.

Wat betreft de beperking van sociale bijstand aan vreemdelingen die hier illegaal verblijven, blijkt de hefboomkracht van de fundamentele rechten voor het Grondwettelijke Hof het spectaculairst. De combinatie van artikel 1 en artikel 57, § 2 - deze laatste bepaling is al ontelbare malen gewijzigd - van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zorgt voor een onweerlegbare tegenstrijdigheid tussen 'gewone' menselijke waardigheid (artikel 1) en gereduceerde waardigheid voor bepaalde vreemdelingen (artikel 57, § 2). De aanhoudende en herhaalde kritiek op deze schandalige bepalingen heeft nog steeds niet het verhoopte resultaat opgeleverd¹³. In elk geval heeft ze nog niet tot de opheffing van deze tegenstrijdigheid in de wet geleid, want ook het Hof kan soms maar moeilijk voorbij aan bepaalde vormen van politiek realisme. Toch heeft zijn oordeel de wetgever al verschillende malen verplicht om de tekst te wijzigen en heeft hij vooral de eisers voor de feitenrechters argumenten aangereikt. Die rechters stellen soms zelfs ronduit dat de wet zelf een schending van de fundamentele rechten van armen inhoudt¹⁴. We verwijzen in dit verband naar de verzoeken tot nietigverklaring die de Liga van de Mensenrechten heeft ingediend tegen sommige bepalingen van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie, waarvan men zich zonder meer kan afvragen of die het systeem van de bestaansminima echt heeft verbeterd. Naar aanleiding van dit laatste voorbeeld wijzen we er ook even op dat fundamentele rechten natuurlijk ook voor het Grondwettelijke Hof doelmatig kunnen worden ingeroepen bij geschillen tot nietigverklaring van reglementaire bepalingen. Daarnaast is het mogelijk om een feitenrechter op basis van een mensenrechtenverdrag te verzoeken een reglement niet toe te passen wanneer men er mag van uitgaan dat de ingeroepen internationale bepalingen rechtstreeks op België van toepassing zijn. De kritiek op de Belgische mensenrechtenwetgeving kan zelfs doelmatig zijn als de internationale normen gepaard gaan met een 'palrad-effect', ook 'standstill-effect'¹⁵ genaamd. Dit wil de verdragsluitende staat ver-

12 Arrest nr. 14/93 van 18 februari 1993, specifiek B.1.2.: 'Indien een vereniging zonder winstoogmerk, die zich op een collectief belang beroept, toegang wenst tot het Hof, is vereist dat het maatschappelijk doel van de vereniging van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging; dat de vereniging blijkt geeft van een duurzame werking, zowel in het verleden als in het heden.' Deze formule is een vast gegeven geworden in de rechtspraak van het Hof.

13 Men hoefde de middelen waaraan het de vreemdelingenpolitie ontbreekt om rijke landen tegen economische immigratie te beschermen, niet te zoeken in een wet betreffende het fundamentele recht op menselijke waardigheid. Tot vandaag heeft het Grondwettelijke Hof alleen over alinea 2 van artikel 57 van de wet van 8 juli 1976 niet minder dan 30 arresten uitgevaardigd: zie de arresten 51/94, 43/98, 46/98, 108/98, 25/99, 80/99, 57/2000, 21/2001, 17/2001, 71/2001, 131/2001, 148/2001, 14/2002, 15/2002, 16/2002, 17/2002, 50/2002, 89/2002, 106/2003, 129/2003, 189/2004, 203/2004, 204/2004, 205/2004, 131/2005, 194/2005, 32/2006, 35/2006, 43/2006, 44/2006, 66/2006.

14 Ze oordeelden bijvoorbeeld dat het opschorten van sociale bijstand aan een persoon die geen werk heeft, die geen vervanginkomen heeft en die behoeftig is, neerkomt op een veroordeling van deze persoon tot bedelarij, zwartwerk en zelfs criminaliteit; tot uiterst onzekere levensomstandigheden met gevaar voor de fysieke en morele gezondheid van deze persoon en zijn gezin; dit alles is zonder meer vernederend en ontarend, druist in tegen de menselijke waardigheid en is dus een schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. (Arbh. Brussel, 11 januari 2001, *T. Vreemd.*, 2001, 139.)

15 Zie het beeld dat ik oproep in 'L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels', *Formation permanente CUP, Le point sur les droits de l'homme*, volume 39, mei 2000, p. 46-57. M. Lambert betitelt de term 'standstill' als 'barbaars', wat niet aardig is voor Engelstaligen. Hij stelt 'non-retour' voor (P. LAMBERT, 'La mise en œuvre juridictionnelle des droits économiques, sociaux et culturels', in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution. Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994*, Brussel, Bruylant, 1995, p. 116). Dhr. De Schutter en dhr. S. van Drooghenbroeck hebben het over 'non-rétrogression' (geen teruggang) (*Droit international des droits de l'homme*, Brussel, Larcier, 1999 [coll. Les grands arrêts de la jurisprudence belge], bv. p. 396, aantekening 19). Minder barbaars zou misschien 'non-régression' (non-regressie) of 'non-rétrogradation' (geen achteruitgang).

bieden om tegen de nagestreefde doelstellingen in te gaan door de invoering van internationale normen of toegekende rechten in belangrijke mate¹⁶ terug te schroeven. Het vastleggen van deze standstill is bijzonder interessant wanneer het gaat om 'programmatische rechten', zoals vaak economische, sociale en culturele rechten; de garantie van deze rechten, die evenredig zijn aan de beschikbare middelen, wordt dan uitgesteld in de tijd. Het staatsrecht of het internationale recht gaat ervan uit dat de armen ooit minder arm zullen zijn. Men weet niet goed wanneer, maar intussen kunnen de wetgevers (theoretisch en juridisch) niet op hun stappen terugkeren.

Ook vermeldenswaard is dat partijen zaken die verband houden met armoede voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kunnen bepleiten. We weten vandaag dat het succes van het Verdrag van 4 november 1950 afhangt van de doelmatigheid van het internationale toezicht en dat het Verdrag oorspronkelijk alleen op burgerrechten en politieke rechten was toegespitst. Sommige rechters hebben zonder aarzelen gezegd dat 'men de strijd tegen armoede niet kan winnen door het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ruim te interpreteren¹⁷'. Het dagelijkse leven en de beslommingen van de personen voor wie de norm is bestemd, laten zich niet zoals juridische instrumenten in categorieën indelen; daarom toont het Hof steeds vaker begrip voor de economische, sociale en culturele dimensie van de rechten die in het Verdrag zijn opgenomen. Personen die duidelijk in bestaansonzekere omstandigheden leven, hebben al langer toegang tot de instellingen in Straatsburg. Denk maar aan de heren De Wilde, Ooms en Versyp, die in België wegens landloperij werden vervolgd¹⁸, of aan mevrouw Airey, een Ierse die aanklaagde dat ze door de hoge proceskosten niet kon scheiden¹⁹. Het klopt dat de 'avocats aux pieds nus' (advocaten op blote voeten), zoals een aardige confrater de verdedigers van de armen omschreef, soms moeten worden aangemaand: waarom trekken ze niet vaker naar Straatsburg? Je kunt deze vraag op verschillende manieren beantwoorden, onder meer dat deze advocaten schoenen hebben zoals alle andere advocaten omdat ze advocaten zijn zoals alle andere advocaten en dit de logica zelf is. Het verdedigen van armen is geen aparte specialiteit, het is een invulling van de missie van de balie. Een van de redenen waarom 'Vierde Wereld-zaken'²⁰ zelden in Straatsburg aan bod komen, is dat het Europese Hof voor de rechten van de mens terecht pas kan optreden wanneer alle interne rechtsmiddelen uitgeput zijn. De verdragsluitende staten zijn immers de eerste hoeders van het Verdrag. In de praktijk betekent dit vaak dat de rechtzoekende en zijn advocaat al meerdere jaren van procedures en mislukkingen achter zich hebben om hun fundamentele rechten te laten gelden. Ondanks de rechtsbijstand die nu beter is dan vroeger, staat dit synoniem voor veel geduld en soms ook heel wat geld. En het mag ook niet goed aflopen. De schending van de rechten beschermd door het Verdrag moet - althans vanuit een risicostandpunt - effectief zijn. We kunnen er toch niet op rekenen dat de ellende

16 Waarom in belangrijke mate? Het is de rechtspraak van het Grondwettelijke Hof (arrest Arbitragehof nr. 169/2002, 27 november 2002, B.6.4. e.v.), maar men kan zich afvragen waarom een stap terug aanvaardbaar zou zijn als het maar discreet gebeurt ...

17 Afwijkende mening van dhr. Vilhjalmon, arrest *Airey*, 9 oktober 1979, serie A nr. 32, p. 26.

18 Arrest van 18 juni 1971. De intrekking van de wetten om landloperij te beteugelen door de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, was ongetwijfeld voor een deel het resultaat van de juridische strijd van advocaten die op de tegenstrijdigheid wezen tussen het recht op sociale bijstand en de onderdrukking van een soort armoededelict. Zie X. DUJON, 'De l'antinomie entre la répression du vagabondage et l'aide de la collectivité', aantekening onder Cass., 12 maart 1986, J.T., 1986, p. 650.

19 Arrest van 9 oktober 1979, hierboven vermeld.

20 Ik neem hier de uitdrukking van professor Sudre over. 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. 353.

aanhoudt zodat het Europese Hof een gunstige uitspraak kan vellen.

Naast geduld moet de rechtzoekende de zaak ook kunnen 'dragen', wat gemakkelijker is voor zijn raadsman die zich zelfs tot juridische experimenten kan laten verleiden die het belang van zijn cliënt te boven gaan. Mevrouw Van Volsem stemde ermee in om haar zaak in Straatsburg te bepleiten nadat de Belgische rechtbanken hadden geweigerd om haar een minimumlevering van elektriciteit te garanderen voor een slecht geïsoleerde sociale woning waar alles - inclusief het fornuis en de verwarming - op elektriciteit werkte en waar ze met een pasgeboren baby woonde. Tussen de eerste dramatische afsluiting van de stroom en het (negatieve) besluit van Straatsburg lagen ongeveer vijf jaar. Al die tijd bleef mevrouw Van Volsem afhankelijk van het OCMW, dat onrechtstreeks betrokken partij was. Ze moest erin blijven geloven dat ze in Straatsburg een kans maakte - wat uiteindelijk niet het geval bleek te zijn - en zich intussen het sarcasme en tal van bedenkelijke tussenkomsten van het OCMW-personeel laten welgevalen. Ik ben ervan overtuigd dat mevrouw Van Volsem zich de juridische strijd nooit heeft beklagd omdat ze zich gesteund voelde door burens, vrienden en leden van verenigingen voor armoedebestrijding, die haar hielpen om het nut in te zien van haar eis om eerbiediging van haar fundamentele rechten. Maar wat met de vele andere arme cliënten, die in tegenstelling tot mevrouw Van Volsem, ontmoedigd raken of het allemaal niet meer begrijpen en alle contact met hun advocaat verbreken?

Er is nog een reden waarom 'Vierde Wereld-zaken' zelden in Straatsburg aan bod komen: net als andere sociale of politieke spelers, leggen advocaten nog te weinig het verband tussen de situatie van bestaansonzekerheid of armoede van hun cliënten en fundamentele rechten. Op dit terrein staan we nog heel ver van een echte 'mensenrechtenideologie'. Ongeveer twintig jaar geleden wijdde de Franstalige Brusselse balie onder het stafhouderschap van Mr. Antoine Braun tijdens de beroepsopleiding die de ordes advocaat-stagiairs moeten geven, specifiek enkele uren aan onderwerpen die met armoede te maken hadden. Die uren waren heel relevant omdat jonge advocaten betrokken werden bij het verlenen van juridische bijstand. Deze cursus werd bij een hervorming echter afgevoerd, wat men nooit zou doen met een cursus handelsrecht bijvoorbeeld²¹.

We willen het nog even hebben over de mogelijkheid die advocaten van armen hebben om zich op andere verdragen te beroepen dan het Europese Verdrag voor de rechten van de mens. Zo zijn er de Internationale Verdragen van 16 december 1966 of het Herziene Europese Handvest van 2 april 1996. Dit laatste document is bijzonder interessant, omdat het als enige in zijn soort het recht om niet in armoede te leven zonder omwegen en uitdrukkelijk als een mensenrecht betitelt. Artikel 30 luidt als volgt:

"Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en tegen sociale uitsluiting, verbinden de Partijen zich ertoe:

- a. maatregelen te nemen in het kader van een totale en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen, inzonderheid tot de arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding,

²¹ We moeten wel benadrukken dat in de cursus sociaal recht die de Brusselse balie momenteel aanbiedt, twee uur worden gewijd aan het recht op sociale bijstand. Het oorspronkelijke idee was echter om een cursus toe te spitsen op bepaalde cliënten en niet op een bepaald juridisch thema.

onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand van de personen en van hun gezinsleden die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden of dreigen erin te belanden;

b. die maatregelen opnieuw te onderzoeken om ze indien nodig aan te passen²².”

De Raad van Europa, die dit verdrag ter ondertekening heeft opengesteld, heeft echter geen enkel internationaal rechtbank opgenomen, hoewel dit zou kunnen. De tijd waarin men technische redenen kon invoeren om te rechtvaardigen dat men niet over economische, sociale en culturele rechten kon oordelen, ligt achter ons. De rechtspraak van het Europese Hof op het gebied van sociale bescherming bewijst het tegendeel. De arbeidsrechtbanken in België tonen al dertig jaar aan dat het recht op sociale bijstand objectief kan worden toegepast, hoewel het gaat om een recht met een vage inhoud dat afhankelijk is van de financiële middelen van de instellingen die het moeten verzekeren. De herziening van het Sociale Handvest was politiek dubbel. Daarmee kon het idee worden afgewezen om economische, sociale en culturele rechten in het Europese Verdrag zelf op te nemen, waardoor die onder het toezicht van de instellingen in Straatsburg zouden vallen. Het Handvest voorziet echter in een collectieve procedure om schendingen van de gewaarborgde rechten aan te klagen. Die collectieve klachten kunnen worden ingediend door bepaalde internationale werkgevers- en werknemersorganisaties en door internationale niet-gouvernementele organisaties met een adviserend statuut bij de Raad van Europa. Bovendien kan elke staat na een verklaring aan de secretaris-generaal, nationale niet-gouvernementele organisaties de toestemming geven om klachten te formuleren. Omdat het om collectieve klachten gaat, is een zeker organisatietalent van de eisers vereist, wat in lagere sociale middelen niet altijd vanzelfsprekend is. Daarom is de tussenkomst van representatieve verenigingen aangewezen.

We eindigen deze enkele opmerkingen. Bij bestaansonzekerheid en armoede spelen zowel juridische, economische, sociologische als psychologische factoren mee. Objectief en subjectief zijn we altijd arm of rijk in vergelijking met anderen. Iemand is arm als hij zijn fundamentele rechten niet zoals anderen kan afdwingen. Armoede is een rechtsverhouding. Mensenrechten, ongeacht of ze ingeschreven zijn in de grondwetten van staten of in internationale rechtsmiddelen, zijn machtige hefboomen voor de wetgever of de rechter om te komen tot een meer rechtvaardige maatschappij of om situaties te voorkomen die niet stroken met het beginsel van de gelijkheid van burgers en die een einde moeten maken aan het onaanvaardbare verschil tussen armen en rijken. De rechtbanken vervullen hier de rol van *hypomochlion*. Iedereen weet dat de *hypomochlion*, van het Griekse *ὑπο* (onder) en *μοχλός* (hefboom), het punt is waarop de hefboom rust en draait zodat hij efficiënt zijn werk kan doen.

22 Ook artikel 31 is interessant: 'Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen die tot doel hebben:

1. de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen;
2. de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken, teneinde die dreiging geleidelijk aan weg te werken;
3. de huisvestingskosten haalbaar te maken voor personen die niet over voldoende middelen beschikken.'

Deze bepaling heeft de Belgische overheid echter niet geratificeerd. In de memorie van toelichting bij de wet van 15 maart 2002 luidt het: 'Het is niet zeker of de huidige wetgeving in België - ondanks initiatieven op het vlak van woonzekerheid - voldoende het recht op huisvesting waarborgt zoals dit in dit artikel wordt omschreven. De ratificatie ervan lijkt in de huidige stand van zaken dan ook niet aangewezen maar kan in een later stadium misschien wel worden doorgevoerd.' (Memorie van toelichting, *Parl. Doc., Senaat*, zitting 2000-2001, 9 juli 2001, nr. 2-838/1, p. 9.)

De hierboven vermelde voorbeelden van de manier waarop de verwijzing naar de fundamentele rechten soms het leven van advocaten en vooral van hun arme cliënten heeft kunnen veranderen, tonen aan dat men met succes een beroep kan doen op de verbeeldingskracht van juristen. Jammer genoeg gaat het maar zelden om situaties van extreme armoede. De personen die het meest nood hebben aan recht, hebben er het minst toegang toe. In België gaan geschillen over sociale bijstand nagenoeg uitsluitend over de situatie van vreemdelingen die hier illegaal verblijven. Het is natuurlijk niet de bedoeling om hun leed of de vragen die ze aan onze democratie stellen, te minimaliseren. Toch is het duidelijk dat er pas vooruitgang wordt geboekt wanneer individuen of sociale groeperingen zich laten horen die in staat zijn de juridische weg te bewandelen, die zich kunnen laten vertegenwoordigen en die zich weten te verdedigen. Het realiseren van deze doelstelling hangt niet van de balies af.

Elke pedagoog weet het: als je Jan Latijn wil aanleren, moet je Latijn kennen, maar je moet vooral ook Jan zelf kennen. Advocaten zijn meestal niet vertrouwd met extreme armoede en hebben slechts een vaag beeld van de omstandigheden waarin sommige van hun cliënten leven. Ze begrijpen ook niet wat hun cliënten hen willen duidelijk maken, wat ze van hen vragen en wat ze van justitie verwachten. Het ligt dus niet altijd aan de cliënten dat ze hun verhaal niet in de rechtbank kunnen brengen, maar ook aan de advocaten, de wetgever en de magistraten die hen niet als een volwaardige rechtssubject aanzien. Door de strijd tegen armoede op basis van mensenrechten te voeren, zet men een stap in de goede richting.

GRONDRECHTEN: GEEN IJDELE BEGRIPPEN

STEVEN GIBENS

“Waar mensen gedoemd zijn in armoede te leven worden de rechten van de mens geschonden, wij zijn verplicht ons te verenigen om die rechten te doen eerbiedigen”.

– Joseph Wresinski –

_ INLEIDING

Joseph Wresinski beseftte maar al te goed dat een menswaardig leven leiden slechts kan als iedere burger dezelfde rechten heeft en deze ook kan afdwingen. Mensenrechten moeten in de ruime zin van het woord begrepen worden. Het is niet alleen het recht om als mens ‘mens’ te mogen zijn, maar ook het recht om zich te ontplooien, om burger te zijn tussen de burgers, om mee te mogen tellen en niet uitgesloten te worden.

Mensenrechten zijn niet louter een afweer tegen overheidsinmenging, zoals de klassieke mensenrechten worden opgevat. Ze betekenen daarentegen een appel aan de overheid om de rechten te voorzien die een menswaardig leven mogelijk maken en impliceren een actief ingrijpen. Deze politieke optie vertaalt zich in grondrechten en wetten. Het afkondigen van sociale grondrechten in 1994 was dan ook een belangrijk scharniermoment. De grondwetgever proclameerde¹:

Art. 23

Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

- 1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
- 2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige

¹ Wijziging van de Grondwet 31 januari 1994, B.S. 12 februari 1994.

- en juridische bijstand;
- 3° het recht op een behoorlijke huisvesting;
- 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
- 5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

M. STROOBANT, die mede de bezieler was van de invoering van sociale grondrechten, stelde dat deze grondrechten 'sociaal' zijn die strekken tot de bescherming van de waardigheid (en vrijheid) van de mens, in het bijzonder op de gebieden waar deze waardigheid aan nieuwe reële gevaren is blootgesteld. 'Sociaal' verwijst niet alleen naar bescherming maar ook naar het verwezenlijken van een meer menswaardige samenleving².

Dit grondwetsartikel is niet alleen een bevestiging van een bestaande toestand, maar ook een duidelijk programma. Het laat de burger toe om zich op het grondwetsartikel te steunen om zijn rechten af te dwingen. Tegelijk kan het aangewend worden als een afweerrecht om te voorkomen dat de overheid in de vrijheid en het leven van de burger kan ingrijpen, tenzij met het oog op het algemeen belang en dan nog binnen bepaalde grenzen van redelijkheid en proportionaliteit³. Dit betekent dat de bestaande regelgeving tegen de inhoud van dit grondrecht moet belicht worden. En dat de rechtscollèges, hoven en rechtbanken de mogelijkheid hebben om regelgeving die hiermee in strijd is buiten toepassing te verklaren (zie artikel 159 G.W.), te vernietigen (Grondwettelijk Hof) of in geschillen de verhoudingen tussen partijen te beoordelen.

Ik neem artikel 23 van de Grondwet als uitgangspunt en bespreek hier twee casussen (het recht op juridische bijstand en het recht op een behoorlijke huisvesting) concreet toegepast in de praktijk. Het recht op een menswaardig leven is niet louter theorie, maar een concrete optie in de procesvoering.

— HET RECHT OP MENSWAARDIG LEVEN

Het recht op juridische bijstand

Artikel 23 G.W. stelt dat iedereen recht heeft op een menswaardig leven, waaronder ook het recht op juridische bijstand⁴ wordt verstaan. De parlementaire besprekingen over art. 23 G.W. lieten duidelijk verstaan dat het organiseren van een caritatieve pro Deo niet meer volstond⁵. Op het moment van de afkondiging van deze nieuwe grondwettelijke bepaling, die onder sociale en economische grondrechten wordt ondergebracht, had het pro Deo systeem nog veel weg van een liefdadigheidssysteem⁶.

2 M. STROOBANT, "De sociale grondrechten naar Belgisch recht: een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij artikel 23 GW" in M. STROOBANT (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 60-61.

3 A. VAN LOOVEREN, "Sociale grondrechten en minimumrechten" in R. JANVIER, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIIET (ed.), *Actuele problemen van het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2003, nr. 16, 251.

4 Het recht op juridische bijstand vindt tevens haar grondslag in artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het zou te ver leiden om hierop in te gaan zie S. GIBENS, *Juridische bijstand in A.P.R.* Mechelen, Kluwer, 2008, 13-23.

5 M. STROOBANT, "De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W." in *Sociale grondrechten*, M. STROOBANT (ed.), Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1995, 89. E. BREMS, "De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europees Recht", T.B.P., 1995, 635.

6 M. CAPPELLETTI, E. JOHNSON Jr. en J. GORDLEY, *Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1975, 5-241.

Het liefdadigheidssysteem hield in dat de advocaten niet of amper vergoed werden voor hun prestaties (ex- artikel 455 Ger.W.). Het is pas sinds 1980 dat er werd voorzien in een beperkte vergoeding van de advocaten-stagiairs zoals bepaald in het toen ingevoegde artikel 455bis Ger.W.⁷. Dit gebeurde na een procedure tegen de overheid omdat deze om budgettaire redenen de beloofde uitbetalingen had ingetrokken⁸. De tableau-advocaten leverden hun diensten nog volledig gratis tot een wet in 1995 - na het afkondigen van artikel 23 G.W. - hen een beperkte vergoeding voor hun prestaties toebedeelde, zij het dat deze wet pas in werking trad op 1 september 1997⁹.

Aan de zijde van de rechtzoekende – die in het oude artikel 455bis Ger.W. steeds als *begunstigde* werd aangeduid - bestond er evenmin rechtszekerheid. Nergens legde de wetgever de inkomensvoorwaarden vast op basis waarvan de rechtzoekende in aanmerking kon komen voor kosteloze juridische bijstand. Ook al had de Nationale Orde van Advocaten een reglement hieromtrent uitgevaardigd¹⁰, de rechtzoekende kon enkel om een *gunst* vragen en had geen wettelijk verhaal wanneer zijn verzoek om kosteloze juridische bijstand werd afgewezen.

Het inlassen van het recht op juridische bijstand in de grondwet was dus een appèl aan de Belgische rechtstaat en was niet louter programmatorisch¹¹. De wetgever kreeg de plicht om deze bijstand te wijzigen van een gunstregime naar een afdwingbaar recht. Dit werd vertaald in de mogelijkheid van de rechtzoekende om tegen een weigeringsbeslissing of opheffingsbeslissing door het bureau voor juridische bijstand - de opvolger van het bureau voor consultatie en verdediging - beroep aan te tekenen bij de arbeidsrechtbank.

Het recht op juridische bijstand leent zich zeer goed tot geïndividualiseerde allocatie en is van die aard om te kunnen worden afgedwongen als een individualiseerbaar recht¹². Het heeft dan ook een directe werking¹³ en is zeker rechtstreeks afdwingbaar wanneer het overheidsbeleid indruist tegen het discriminatieverbod (10 en 11 G.W.). Het recht op juridische bijstand wordt afhankelijk gemaakt van inkomensvoorwaarden waarvan de wetgever de bepaling heeft overgelaten aan de Koning. Sommige mensen worden rechtstreeks toegelaten tot het recht op juridische bijstand omdat zij als gelijkgestelde categorieën worden beschouwd. Zij hoeven hun inkomen niet kenbaar te maken. Hun hoedanigheid volstaat. De hier besproken casus betreft de gehandicapten. Aanvankelijk maakte de Koning hier een onderscheid tussen gehandicapten met een inkomens-

7 Wet van 9 april 1980 houdende een deeloplossing van het probleem van de rechtshulp, B.S., 30 april 1980 ; P. LAMBERT, "La Loi du 9 avril relative à l'assistance judiciaire" *J.T.* 1984, 544-546.

8 Vred. Antwerpen (6^e kanton), *R.W.* 1983-84, 577-591 met noot A. VAN OEVELEN. *Rb. Antwerpen*, 14 juni 1984, *R.W.* 1984-85, 1596-1598 met noot; M. BOSSUYT, "Belgische pro-deo stelsel strijdig met de Europese Conventie van de rechten van de mens", *R.W.* 1981-82, 445-447.

9 KB 23 mei 1997 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding verleend aan de advocaten ter uitvoering van de artikelen 455 en 455bis van het Gerechtelijk Wetboek, *B.S.* 2 september 1997, 22385-22387 alsook MB tot uitvoering van het koninklijk besluit vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding verleend aan de advocaten ter uitvoering van de artikelen 455 en 455bis van het Gerechtelijk Wetboek, *B.S.* 2 september 1997.

10 Reglement betreffende de vergoeding van advocaten-stagiairs vastgesteld door de Algemene Raad van de Belgische Nationale Orde van Advocaten op 12 juni 1987, gewijzigd bij de reglementen van 1 december 1988, 17 mei 1990, 20 februari 1992 en 24 juni 1993.

11 G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 399.

12 K. RIMANQUE, o.c., 76; zie ook *Rb. Brussel (Franstalig)*, 4^e kamer, 3 maart 2005, *J.L.M.B.* 2005, 733; *Arbr. Antwerpen*, 14^e kamer 7 november 2005, *A.R.* 357.526 en 361.867, *onuitgeg.*

13 M. JAMOULLE, "l' article 23 de la Constitution belge dans ses relations avec les droits sociaux fondamentaux, le droit du travail en la sécurité sociale", in G. VAN LIMBERGEN en K. SALOMEZ (eds.), *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht. Liber amicorum Professor Maxime Stroobant*, Gent, Mys en Breesch, 2001, 121-147 ; G. MAES, o.c., 441.

vervangende uitkering met en zonder een integratietegemoetkoming.

Het koninklijk besluit van 18 december 2003 sloot tot 1 september 2007¹⁴ de gehandicapten met een integratievergoeding uit, zodat deze in principe hun onvermogen moesten aantonen op basis van de inkomensvoorwaarden. De integratietegemoetkoming wordt toegekend aan de persoon met een handicap die ten minste 21 jaar is en op het ogenblik van het indienen van de aanvraag minder dan 65 jaar is, bij wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld¹⁵.

De uitsluiting van de gehandicapten met een integratievergoeding leidde tot verdeelde rechtspraak. De lagere rechtspraak meende dat de integratietegemoetkoming niet in aanmerking mocht genomen worden bij de bepaling van het inkomen om tot kosteloze juridische bijstand te worden toegelaten. Het is immers een tegemoetkoming die tot doel heeft om de uitgaven en meerkosten te dekken die een niet-gehandicapte niet moet maken en is dus geen bestaansmiddel. Het onderscheidt zich van de inkomensvervangende tegemoetkoming die de gehandicapte toelaat om zijn gewone uitgaven te dekken en dus wel als een inkomen moet beschouwd worden¹⁶.

De arbeidshoven daarentegen gingen uit van een limitatieve interpretatie van de categorieën waarin de gehandicapte met een integratietegemoetkoming niet was opgenomen. Bijgevolg beschouwde zij de integratietegemoetkoming wel als een bestaansmiddel in de zin van artikel 1 §1, derde lid KB 18 van december 2003. Er was geen sprake van discriminatie met de gehandicapte zonder integratietegemoetkoming, enkel een verschil in de omvang van de bestaansmiddelen, wat een objectief gegeven is. Bovendien kan de gehandicapte met een integratietegemoetkoming deze tegemoetkoming vrij besteden en is het enkel een vergoeding om het hoofd te bieden aan de moeilijkheden die hij ondervindt in de deelname aan het sociale leven en is het geenszins de bedoeling om de meerkosten die voortvloeien uit zijn handicap te compenseren. Indien er meeruitgaven zijn, moet de gehandicapte met een integratievergoeding deze aantonen¹⁷.

De strikte interpretatie van de arbeidshoven leek voorbij te gaan aan de finaliteit van de integratietegemoetkoming¹⁸ enerzijds en van de wet op de juridische bijstand anderzijds. De wetgever had bij het instellen van de integratievergoeding wel degelijk de bedoeling om bij gehandicapten met een zeer beperkte zelfredzaamheid de bijkomende kosten die deze moeten maken om zich

14 [Koninklijk besluit van 26 april 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand B.S. 15 mei 2007].

15 Artikel 1 § 2 Wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

16 Arbrb. Antwerpen, 14e kamer, 4 februari 2002, A.R. 336.038, onuitg.; arbrb. Turnhout [2e kamer], 7 mei 2004, [C.L./O.A. te T.] A.R. 26.739, onuitg. en zoals hervormd door Arbh. Antwerpen [4e kamer], 6 oktober 2004, [O.A. te T./C.L.], A.R. 2040411, onuitg. Arbrb. Antwerpen [14e kamer] 28 juni 2004, [M.V.H./O.A. te A.] A.R. 364.601 zoals hervormd door Arbh. Antwerpen [4e kamer] 19 oktober 2005, [O.A. te A./M.V.H.], A.R. 2040568, onuitg.; arbrb. Antwerpen [14e kamer], 7 november 2005, [F.W./O.A. te A.], A.R. 357.526 en A.R. 361.867, onuitg.

17 Arbh. Luik (afd. Namen) [13e k.] nr. 8015/06, 2 mei 2006, *J.T.T.* 2006, afl. 953, 307. Arbh. Antwerpen [4e kamer], 6 oktober 2004, [O.A. te T./C.L.] A.R. 2040411, onuitg.; Arbh. Antwerpen [4e kamer] 19 oktober 2005, [O.A. te A./M.V.H.], A.R. 2040568, onuitg. Desgevallend konden deze kosten als een buitengewoon schuldenlast gekwalificeerd worden (zie o.a. ook Arbrb. Hasselt [1e kamer] 3 september 2004, [M.C./O.A. te H.], A.R.2041457, onuitg.).

18 J. HUYS "Wanneer komen de gehandicapten ons tegemoet? Een kritische commentaar bij de nieuwe wetgeving op de tegemoetkoming voor gehandicapten", *Soc. Kron.* 1989, 295; J. HUYS "Gedwongen institutionalisering van personen met een handicap is in strijd met de menselijke waardigheid Inoot onder Antwerpen 10 oktober 1997 en Antwerpen 12 november 1997, *T.S.R.* 1998, I, 99-121; A. VANDEWIELE, "De financiële tegemoetkomingen voor gehandicapten: een kritische commentaar", *Jura Falc.*, 2000-01, 244-245.

in de maatschappij te integreren, forfaitair te begroten afhankelijk van de graad van zelfredzaamheid. De integratievergoeding is een tegemoetkoming voor de meeruitgaven die de handicap met zich meebrengt. Het onderscheid dat tot in september 2007 aangehouden werd in het koninklijk besluit 18 december 2003 was dan ook niet objectief en redelijk te verantwoorden. De vermelding in artikel 1 §1 5° KB van 23 december 2003, nl. 'zonder integratietegemoetkoming' moest buiten toepassing verklaard worden aangezien personen met een zwaardere handicap gediscrimineerd werden ten opzichte van personen met een lichtere handicap (zonder integratietegemoetkoming)¹⁹. De arbeidsrechtbank van Antwerpen motiveerde in haar vonnis van 7 november 2005 uitvoerig dat het recht op juridische bijstand als grondrecht betekent dat er geen culturele, financiële of sociale belemmeringen mogen zijn die de toegang tot een behoorlijke juridische bijstand in de weg staan. Tegelijkertijd werd het KB van 23 december 2003 dat de inkomensvoorwaarden bepaalt - meer bepaald het artikel over de gelijkgestelde categorie van gehandicapten - getoetst aan artikel 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheid en non-discriminatie).

Deze stellingname van de arbeidsrechtbank komt tegemoet – en de Koning heeft dat dan ook ingezien - aan de finaliteit van het recht op de juridische bijstand, dat deel uitmaakt van het recht om een menswaardig leven te leiden. Het was bovendien niet redelijk verantwoord dat de gehandicapte met een integratietegemoetkoming al zijn uitgaven, die betrekking hebben op dagdagelijkse extra uitgaven, zoals taxi, poetshulp, speciale voeding, etc. moest aantonen om deze uitgaven dan eventueel te zien kwalificeren als een buitengewone schuldenlast. Het bestaansmiddel dat de integratietegemoetkoming is, vermijdt juist dat een zwaar gehandicapte een buitengewone schuldenlast opbouwt omwille van de extra uitgaven die verbonden zijn aan zijn handicap.

De toegang tot het recht is van cruciaal belang. Het is dan ook verhelderend dat het debat heeft bijgedragen tot een wijziging van het K.B. inzake de inkomensvoorwaarden. Het zijn kleine passen, die maar tot stand komen door de juridische discussies en geschillen na het opwerpen en toepassen van grondrechten.

Het recht op behoorlijke huisvesting: Wonen en woonkwaliteit

Artikel 23 van de Grondwet voorziet ook in het recht op behoorlijke huisvesting. Dit grondrecht is zeker een inspiratiebron geweest bij de wijziging van het federale huurrecht, inzonderheid artikel 2 Woninghuurwet, en bij de invoering van de regionale regelgeving zoals de Vlaamse Wooncode, meer bepaald voor de kwaliteitsnormen waaraan een woning moet voldoen. Het is hier niet de plaats om uitvoerig in te gaan op de meer theoretische toepassing van het grondwetsartikel op de huurwetgeving²⁰. Het is vooral de bedoeling, net zoals bij de toegang tot het recht, om aan te geven dat de rechtspraak wel degelijk de grondwettelijke normen toepast, veelal in het voordeel en ter bescherming van de zwakke partij, in casu de huurder²¹.

19 Arbrb. Antwerpen (14^e kamer), 7 november 2005, A.R. 357.526 en A.R. 361.867, onuitg.

20 Zie M. DAMBRE en B. HUBEAU "Woninghuur" in *A.P.R. Story Scientia*, 2002, nr. 147-209, 66-92; A. VAN OEVELEN, "Kroniek van het woninghuurrecht [1998-2005]", *R.W.* 2005-2006, 1523-1526.

21 O.a. Vred. Elsene (2^e kanton) 27 april 1994, *T.Vred.* 1997, 122 noot B. HUBEAU, Rb. Namen 11 mei 1994, *Dr.Q.M.* 1995, afl. 7, 24, Vred. Ukkel 15 februari 1995, *T.Vred.* 1997, 164, Vred. Ukkel 15 maart 1995, *T.Vred.* 1997, 166. Vred. Elsene 6 maart 1995, *T.B.B.R.* 1996, 296, noot B. HUBEAU, Vred. Roeselare 1 maart 1996, *R.W.* 1997-98, zie verder ook nog de rechtspraak in M. DAMBRE en B. HUBEAU, t.a.p. 194-206.

Het recht op behoorlijke huisvesting betreft vaak zwakke huurders, mensen die in armoede leven en dus dagelijks geconfronteerd worden met ongezonde, onveilige en onbewoonbare woningen of appartementen. Artikel 2²² woninghuurwet vereist dat het gehuurde goed aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid moet voldoen en dit onverminderd de normen betreffende de woningen opgesteld door de Gewesten bij het uitoefenen van hun bevoegdheden. Deze laatste zinsnede is toegevoegd door de wet van 25 april 2007. Het legt de band, wat Vlaanderen betreft, met artikel 5 Vlaamse Wooncode²³ dat stelt dat elke woning moet voldoen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten, rekening houdend met de oppervlakte, de sanitaire voorzieningen, de verwarmingsmogelijkheden, de verlichting – en ventilatiemogelijkheden, de elektrische installaties, de gasinstallaties alsook met de stabiliteit van de woning. Deze bepalingen zijn van zulk een belang dat zij in een bijlage bij de huurovereenkomst moeten vermeld worden²⁴.

Het is dus duidelijk dat de wetgever in opvolging van het grondrecht haar regelgeving heeft uitgewerkt. Ook de rechtspraak inzake de ongeschikt en onbewoonbaar verklaarde woning maakt hiervan toepassing. Hiervoor kan geciteerd worden uit een recente uitspraak van de Vrederechter van Westerlo²⁵:

“Overwegende dat de bepalingen van de Vlaamse Wooncode ter zake van openbare orde zijn, enerzijds omdat zij een strafbepaling inhouden, anderzijds omdat zij de minimumnormen bepalen van een wooneigenheid in menswaardige, veilige en gezonde omstandigheden en aldus bijdragen tot het realiseren van het grondwettelijk recht op behoorlijke huisvesting (M. DAMBRE en B. HUBEAU, Woninghuur in A.P.R. nrs. 642-643). Een woning die net aan deze criteria voldoet, kan niet rechtsgeldig het voorwerp van een huurovereenkomst uitmaken (A. VAN OEVELEN, “De burgerrechtelijke en bestuursrechtelijke regeling van de woningkwaliteit in de federale en de Vlaamse regelgeving” R.W. 2002-03, blz. 1414, nr. 29)”.

De sanctie is dan ook een vergoeding voor de huurder die in penibele omstandigheden heeft moeten wonen. Tevens een signaal voor de verhuurder dat hij in de toekomst een veilige, gezonde en bewoonbare woning op de markt moet brengen.

22 Art. gewijzigd bij art. 5 W. 13 april 1997 (B.S., 21 mei 1997), van toepassing op de huurovereenkomsten gesloten of vernieuwd na 31 mei 1997 (art. 15). § 1 genummerd bij art. 101, 2° en gewijzigd bij art. 101, 1° en 2° W. 25 april 2007 (B.S., 8 mei 2007 (derde uitg.)). § 2 ingevoegd bij art. 101, 3° W. 25 april 2007 (B.S., 8 mei 2007 (derde uitg.)). Verwerping van beroep. Het Hof verwerpt het beroep tot vernietiging van artikel 101 van de wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV) onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.39 (Grondwettelijk Hof nr. 93/2008, 26 juni 2008 (B.S., 5 augustus 2008)).

23 Decreet houdende de Vlaamse Wooncode (art. 5 - 20ter) (B.S., 19 augustus 1997).

24 Koninklijk besluit van 4 mei 2007 genomen in uitvoering van artikel 11bis van boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek (B.S., 21 mei 2007, err., B.S., 31 mei 2007 (tweede uitg.)).

25 Vred. Westerlo 8 januari 2007, *T.Vred.* 2008, 145.

_ CONCLUSIE

Het zou ongenueanceerd zijn om te zeggen dat grondrechten dagelijks deel uitmaken van de advocaten- (en of juristen-) praktijk. Ze zijn wel een hefboom om ongerijmde situaties of omstandigheden duidelijker in de juridische verf te zetten.

De aangehaalde voorbeelden zijn exemplarisch. Ze geven aan dat grondrechten niet alleen de wetgever hebben aangespoord om haar wetgeving aan te passen (cfr. Het recht op juridische bijstand en het recht op behoorlijke huisvesting). Ook de rechtzoekende kan deze grondrechten invoepen voor de rechter om ofwel het recht op juridische bijstand te verruimen zoals voor de gehandicapten ofwel om de verhuurder te laten veroordelen omdat hij de wetten niet toepast en arme mensen laat verkommeren in ongezonde woningen. De voormelde vonnissen getuigen op een stille en soms abstracte manier van mensen die de moed hebben gehad om zich tot de rechter te wenden. Dergelijke vonnissen kunnen voor andere mensen een sterke symboolwaarde krijgen omdat zij hierop kunnen steunen en eventueel de moed vinden om ook juridische stappen te ondernemen.

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

FRANÇOISE TULKENS¹ & 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 gehecht²: deze verklaring wordt tegenwoordig door bij niemand meer betwist. De voorbije twintig jaar hebben de Verenigde Naties deze clause 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 2008³ 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. Fierens⁴ 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 vertragen⁵: 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'⁶ of 'virtuele rechten'⁷ 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 vervult⁸. 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 maken⁹ (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 volledig¹⁰ verwezen naar een later initiatief van de Raad van Europa, namelijk het Europese Sociale Handvest dat in 1961¹¹ 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 veroordeelden¹².

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*¹³.'

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'¹⁴ ("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 beschermd¹⁵. Ondanks de beperkte, indirecte middelen waarover het beschikte, bereikte het Hof toch een indrukwekkende doorbraak¹⁶.

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 zelf¹⁷, of naar de 'rechtspraak' van zijn instanties¹⁸. 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 interpreteren¹⁹.

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 verrijnd²⁰, 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 afleiden²¹. 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 gerechtskosten²², al dan niet *a priori*²³ vastgelegd in functie van het geëiste bedrag²⁴, of maatregelen die afbreuk doen aan het verhaalsrecht (hogerberoep, cassatie) voor personen die het bij de veroordeling opgelegde bedrag niet volledig kunnen betalen²⁵. 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 partij²⁶.

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 niet²⁷. 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 is²⁸.’ Natuurlijk heeft deze kwalificatie niet tot gevolg dat de verdragsluitende staten nu sociale prestaties moeten garanderen die binnen hun rechtssysteem niet bestaan²⁹. 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 geslacht³⁰, hun burgerlijke stand³¹ of hun nationaliteit³². 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 zijn³³, bevestigt dat onrechtstreekse discriminatie verboden is³⁴ of deelt de bewijslast in geval van prima facie discriminatie³⁵. 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 EVRM³⁶.

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 armsten³⁷. Zo heeft het Hof in zijn arrest *Moldovan tegen Roemenië*³⁸ 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 komen³⁹. 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 bestaat⁴⁰. 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 verbroken⁴¹.

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 af⁴². 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 schrijven⁴³.

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 redenen⁴⁴ - 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 behandeling⁴⁵.' Deze zwaar bekritiseerde beslissing⁴⁶ kreeg tien jaar later gedeeltelijk navolging in een zaak *O'Rourke tegen het Verenigd Koninkrijk*⁴⁷. 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 genoeg⁴⁸. 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 handhaven⁴⁹.'

Deze duidelijke stellingname wordt echter door een beslissing *Larioshina 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*⁵⁰.' Een klacht van *Budina tegen Rusland* die momenteel hangende is bij het Hof⁵¹, 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 *Salveti 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 *Larioshina tegen Rusland* van 23 april 2002 (eigen klemtoon).

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

de rechtspraak⁵². 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*⁵³ 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 onbepaalde 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 betekenen⁵⁴.'

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 Hof⁵⁵ en voor de 'dialogoog van de rechtsbronnen'⁵⁶ 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 rechten⁵⁷ 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.

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 zijn¹.

Het Europese Sociale Handvest² 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

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 gezien³. 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 ingevoerd⁴. Na lange onderhandelingen tussen de Staten werd in 1995 een Protocol bij het Handvest gevoegd dat in 1998 van kracht werd⁵.

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

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 14⁶ 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 indienen⁷. 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

6 België, Bulgarije, Cyprus, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Slovenië en Zweden.
7 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 klachten⁸ 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.

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 toegepast⁹.

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 zijn¹⁰.'

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

⁹ Een overzicht van de lidstaten vindt u op www.coe.int.

¹⁰ 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 armoede¹¹.

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.

DE RAAD VAN EUROPA PAKT FRANKRIJK AAN OVER HET RECHT OP HUISVESTING EN HET RECHT OP BESCHERMING TEGEN ARMOEDE*

MARC UHRY & THIERRY VIARD

Op 5 juni 2008 heeft de Raad van Europa Frankrijk veroordeeld voor het schenden van zijn internationale plichten aangaande het recht op huisvesting en het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Deze beslissing komt er na twee juridische procedures die gelijktijdig aanhangig werden gemaakt door de Internationale Beweging ATD Vierde Wereld¹ en door de Europese federatie van nationale organisaties die met dak- en thuislozen werken (Feantsa)².

Naast haar morele impact, worden de betekenis en de draagwijdte van dit vonnis pas duidelijk wanneer men het juridische kader begrijpt dat de Raad van Europa hanteert. Belangrijk is ook de betekenis die de verenigingen aan deze actie hechtten en de preciese inhoud van de beslissing in al haar consequenties te vatten.

_ DE GERECHTELIJKE CONTEXT: HET HERZIENE EUROPESE SOCIALE HANDVEST

In het vonnis wordt gesteld dat Frankrijk artikels 30 en 31 van het Herziene Europese Sociale Handvest heeft geschonden, in samenhang met artikel E over non-discriminatie. Artikels 30 en 31 luiden als volgt:

Artikel 30:

'Teneinde de onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en tegen sociale uitsluiting, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen in het kader van een totale en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen, inzonderheid tot de arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand van de personen en van hun gezinsleden die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden of dreigen erin te belanden; die maatregelen opnieuw te onderzoeken om ze indien nodig aan te passen.'

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Collectieve klacht nr. 33/2006 Internationale Beweging ATD Vierde Wereld tegen Frankrijk, besluit van 4 februari 2008

2 Collectieve klacht nr. 39/2006 Europese federatie van nationale organisaties die met dak- en thuislozen werken (Feantsa) tegen Frankrijk, besluit van 4 februari 2008 zie http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/

Artikel 31:

'Teneinde een onbelemmerde uitoefening te waarborgen van het recht op huisvesting, verbinden de Partijen zich ertoe de maatregelen te nemen die tot doel hebben:

- 1. de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen;*
- 2. de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken teneinde de dreiging geleidelijk aan weg te werken;*
- 3. de huisvestingskosten haalbaar te maken voor personen die niet over voldoende middelen beschikken.'*

Het Herziene Europese Sociale Handvest is een internationaal verdrag. In Frankrijk betekent dit dat deze tekst helemaal bovenaan staat in de hiërarchie van wetten en reglementen en dat het binnenlandse recht zich hiernaar moet richten. Jammer genoeg wordt het internationaal recht door de lidstaten als heilig beschouwd, wanneer het over verdragen over burgerrechten, politieke rechten en commerciële aangelegenheden gaat, terwijl ze de bevestiging van sociale rechten blijven bezien als iets planmatigs, met andere woorden als een advies op lange termijn dat voor de lidstaten niets meer is dan een middelenverbintenis die nooit wordt geëvalueerd.

Het Herziene Europese Sociale Handvest kijkt hier op drie punten vanaf.

Het brengt nauwkeurig onder woorden welke doelstellingen met de algemeen erkende rechten worden nagestreefd. Een Comité voor sociale rechten evalueert vervolgens voor elk van de artikels op regelmatige basis welke vooruitgang is geboekt in de landen die het Handvest hebben ondertekend. Op die manier wordt geleidelijk een patroon blootgelegd waarmee men de doelmatigheid van het overheidsbeleid voor het invullen van individuele rechten kan onderzoeken.

Het Comité voor sociale rechten is bovendien een quasi-rechtelijke instantie. Met een 'collectieve klacht'-procedure kan het lidstaten bestraffen die het Aanvullend protocol betreffende collectieve klachten hebben ondertekend en die de doelstellingen van het Handvest niet naleven. Deze instantie vraagt geen perfectie van de lidstaten, maar een geleidelijke verwezenlijking van de doelstellingen in het Handvest en van de adviezen van het Comité voor sociale rechten.

Dit instrument meet het verschil tussen de afgekondigde rechten en de middelen die worden ingezet om deze rechten te realiseren. In een debat kunnen alle betrokkenen zelf (in een collectief kader) vragen stellen over de ambities of over de institutionele structuren die hun rechten moeten garanderen.

Via deze procedure en via de rapporten van het Comité voor sociale rechten biedt de Raad van Europa een gemeenschappelijke juridische terminologie aan op basis van erkende sociale rechten waaruit geleidelijk een overheidsbeleid kan ontstaan.

De uitspraken vormen een nationale en internationale rechtspraak, ze verduidelijken concepten en stellen er sommige automatismen van in vraag.

— HET STANDPUNT VAN DE VERENIGINGEN: DE PERSONEN, GETUIGEN VAN HET VERBAND TUSSEN TOEGANG TOT GRONDRECHTEN EN OVERHEIDSBELEID

Waarom hebben verenigingen, die gewoonlijk de politieke dialoog met de overheid aangaan, samen hun toevlucht gezocht tot een internationale rechtsprocedure?

Het ging ATD Vierde Wereld erom de sociale uitsluiting vanuit een rechtskundig perspectief aan te

pakken. Mensen die in grote armoede leven en sociaal worden uitgesloten, zijn niet het passieve voorwerp van een overheidsbeleid, maar burgers die rechten worden ontzegd; ze zijn geen cliënten van een dienstverlening, maar willen hun legitieme toegang tot rechten gewaarborgd zien en hun verantwoordelijkheid opnemen. Daarom heeft ATD Vierde Wereld slecht gehuisveste personen heel nauw bij het hele proces betrokken, van bij haar aanvang tot op de hoorzitting bij de Raad van Europa in september 2007. Het ging hierbij bijvoorbeeld om gesedentariseerde woonwagenbewoners die al jaren op een verbetering van hun situatie wachten.³

In Herblay, op 25 km van Parijs, wordt een terrein bewoond door woonwagenbewoners: veel van deze gezinnen wonen hier al ononderbroken sinds 10, 20 of 30 jaar. De sanitaire- en huisvestingsomstandigheden zijn er veelal onaanvaardbaar. In april 2004 daagt de gemeente, na een telling en onder begeleiding van een indrukwekkende politiemacht, de 42 bewoners voor de rechtbank van Pontoise en eist hun uitzetting wegens inbreuken op het bestemmingsplan. De procedure leidt tot een uitzettingsvonnis dat in beroep wordt bevestigd. Een deel van de gezinnen verlaat het terrein zonder te weten waar ze naartoe kunnen. Sindsdien zijn ze op de dool. Ze trekken van gemeente naar gemeente tot ze ook daar weer worden uitgewezen. Hierdoor zijn de kinderen van sommige gezinnen al meer dan zes maanden niet meer naar school kunnen gaan.

Hoewel de inzet symbolisch is, is de vraag hoe men tegen deze situatie aankijkt essentieel. Door een gedoogbeleid en de logica van goodwill om te buigen in een rechtslogica evolueert men van een mid-delenverbintenis naar een resultaatsverbintenis. Tijdens de hoorzitting benadrukte Paul Bouchet, erevoorzitter van ATD Vierde Wereld Frankrijk, dat de juridische kwestie waarover de rechtbank een uitspraak moest doen, die van de 'duur' was: *'Wat is een rechtmatige wachttijd vooraleer een gezin kan beschikken over een woning, elektriciteit, een juridisch beschermd woonstatuut?'*

ATD Vierde Wereld wilde de basis leggen om een recht dat nu als programmatorisch wordt beschouwd, in een effectief recht om te zetten.

Feantsa zag in de procedure ook de kans om het overheidsbeleid te evalueren. Frankrijk geeft in de aanhef en de inleiding van wetten (tegen uitsluiting, voor het recht op wonen, voor solidariteit en stadsvernieuwing enz.) vaak blijk van grote ambities, terwijl het Franse overheidsbeleid er nauwelijks in slaagt om de toepassing van grondrechten te verbeteren. Frankrijk geeft elk jaar 32 miljard euro uit voor woonbeleid, wat neerkomt op zo'n 10.000 euro per slecht gehuisveste persoon, maar toch is er de voorbije tien jaar geen verbetering van de woonomstandigheden merkbaar. Met deze paradox zit de dialoog over de hele kwestie in een patstelling: verenigingen wijzen voortdurend op de ernst van de situatie, terwijl de overheid niet onterecht verwijst naar de omvang van de geleverde inspanningen.⁴

Om aan dit soort oeverloze discussies over de doelmatigheid van het overheidsbeleid te ontsnappen, heeft Feantsa voor de juridische weg gekozen. Zo kunnen de argumenten van alle betrokkenen met elkaar worden vergeleken en kan de burgerdialoog opnieuw op gang worden gebracht. Die dialoog moet op basis van een objectieve diagnose tot een actualisering van het overheidsbeleid leiden.

Sommige autoriteiten waren verbaasd dat de Europese organisatie Feantsa Frankrijk had uitgekozen, en niet een ander land met een minder uitgesproken huisvestingsbeleid. Dit toont aan dat zij de

³ Zie ATD Vierde Wereld Frankrijk (2007). *Rapport moral 2006: Refuser la misère, un chemin vers la paix*, Parijs, Uitgeverij Vierde Wereld, p. 5-11.

⁴ Om een beeld te krijgen van de slechte huisvestingssituatie in Frankrijk, kunt u bijvoorbeeld een kijkje nemen op de website van het 'Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées' www.hclpd.gouv.fr/

grondslagen van de collectieve klachtenprocedure niet kennen. Zoals de Fin Matti Mikkola, opsteller van artikel 31 en voormalig voorzitter van het Comité voor sociale rechten, zelf aangeeft, heeft het vonnis in de eerste plaats het doel internationale kwaliteitsnormen van overheidsbeleid op te bouwen. Door een land met uitgebreide voorzieningen te evalueren waarover heel wat indicatoren beschikbaar zijn, kan men hoogstaande normen uitwerken. Het gaat hier om een harmonisatieproces van bovenaf.

Frankrijk is bovendien een van die grote landen die meewerken aan het opstellen van modellen voor overheidstussenkomst, die soms moeilijk in de praktijk zijn te brengen. Het lovenswaardige idee bijvoorbeeld dat sociale milieus gemengd moeten zijn, *sociale verscheidenheid*, dat in het leven werd geroepen om de concentratie van armoede en leed tegen te gaan, wordt door verschillende observatoren in twijfel getrokken. Zij zien er een vorm van discriminatie in, omdat armen en vreemdelingen de toegang wordt ontzegd tot de enige buurten waarin ze nog terecht konden. Daarom is het belangrijk om te beschikken over een juridisch onderbouwde definitie van de draagwijdte van concepten zoals sociale verscheidenheid.

De twee verenigingen wilden met hun initiatief geenszins een bepaalde regering of een bepaald beleid in vraag stellen: de duur van de procedure, hoe redelijk ook, laat immers niet toe om te anticiperen op de kleur van een regering; bovendien hebben de opgeworpen argumenten betrekking op een langere periode, die verschillende regeringswissels overspant.

Ze willen wel komen tot een cultuur van individuele rechten die een resultaatsverbintenis inhoudt. Dit moet leiden tot permanente waakzaamheid bij het maken van keuzes, van de structurele basis voor het overheidsoptreden tot de details van de aangeboden diensten (ook door instellingen die aanleunen bij de beide eisende partijen).

__ BELANGRIJKSTE BESLUITEN EN OVERWEGINGEN

Het Comité voor sociale rechten heeft unaniem besloten dat de drie paragrafen van artikel 31 waren geschonden; het heeft ook met 11 tegen 2 stemmen besloten dat artikel 30 was geschonden. Het Comité heeft zijn best gedaan om haar motivering op grond van interessante overwegingen te verwoorden in termen die zoveel mogelijk overdraagbaar zijn van een lidstaat tot de andere.

Het Comité oordeelde unaniem dat artikel 31 was geschonden omdat:

- onvoldoende vooruitgang was geboekt in de strijd tegen mensonwaardige woonomstandigheden;
- te weinig kwalitatieve preventie van uitzettingen werd gerealiseerd en geen oplossingen voor herhuisvesting werden aangereikt;
- onvoldoende maatregelen waren genomen om het aantal thuislozen terug te dringen;
- onvoldoende sociale woningen voor de armsten toegankelijk waren;
- de toewijzingsprocedure voor een sociale woning slecht functioneerde;
- het opvangbeleid voor woonwagenbewoners onvoldoende was.

Het Comité oordeelde met 11 stemmen tegen 2 dat artikel 30 was geschonden: een gecoördineerde aanpak bleef immers uit om personen, die te maken hebben met sociale uitsluiting of armoede of die

dreigen in deze situatie verzeild te raken, effectief aan een woning te helpen.

Naast deze vaststellingen licht het Comité voor sociale rechten nog tal van punten van rechtsleer toe. We halen hier alleen de meest relevante elementen aan.

De doelstelling van effectieve toegang tot rechten als toetssteen van het overheidsbeleid

Deze uitspraak verduidelijkt in de eerste plaats een cruciale vraag: de ultieme toetssteen voor het overheidsbeleid is wel degelijk de mate waarin burgers hun rechten volmatig kunnen uitoefenen, en niet alleen de inspanningen, die enkel tellen als ze resultaten opleveren. Er was discussie tussen de verenigingen, die voor een resultaatsverbintenis pleitten, en de Franse regering, die zich achter een middelenverbintenis verschanste. Het Comité voor sociale rechten nam een heel interessant standpunt in door positieve verplichtingen aan de middelenverbintenis te koppelen:

‘Om te kunnen beoordelen of de situatie strookt met het verdrag, vloeit hieruit voor de staten die betrokken partij zijn, de verplichting voort om:

- *alle middelen (normatief, financieel, operationeel) in te zetten om te komen tot een effectieve realisatie van de doelstellingen die in het Handvest zijn vastgelegd,*
- *statistieken die naam waardig 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,*
- *specifiek oog te hebben voor de impact van de keuzes die ze maken voor alle groepen betrokkenen en meer bepaald voor de meest kwetsbaren.’*

‘De staten die partij zijn, zijn niet alleen verplicht 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.’

‘De staat die partij is, moet 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.’

‘Statistieken hebben maar zin als ze de mogelijkheid bieden om de vrijgemaakte middelen en de geboekte resultaten of vooruitgang met de vastgestelde behoeften te vergelijken.’

‘De regering geeft de facto geen relevante statistische informatie of maakt geen vergelijking tussen de vastgestelde behoeften, de vrijgemaakte middelen en de bereikte resultaten. Uit niets blijkt dat ze de doelmatigheid van de besluiten die ze heeft genomen, regelmatig controleert.’

Dit betekent voor alle staten die het Herziene Sociale Handvest hebben ondertekend, dat ze voor de toetsing van het overheidsbeleid moeten uitgaan van de vergelijking tussen de vastgestelde behoeften, de vrijgemaakte middelen en de bereikte resultaten om in orde te zijn met het internationale recht. Dit is een heel belangrijk gegeven in tijden waarin het doelmatigheidsonderzoek van het beleid vaak niet meer is dan een alibi van een ideologische strekking en de gezochte gegevens vooral moeten dienen om de genomen besluiten achteraf te legitimeren.

Aanpak van mensenwaardige woonomstandigheden

De aanpak van mensenwaardige woonomstandigheden geeft duidelijk aan in welke mate de staten zich engageren om de bepalingen van het Herziene Sociale Handvest op te leggen (en dus niet alleen om ze zelf na te leven). Het Comité benadrukt dat de staat een planplicht heeft en stelt vast dat *'een systematisch plan al langer ontbreekt [...] [Het Comité] is dan ook van oordeel dat de overheidsmaatregelen niet volstaan om mensenwaardige woonomstandigheden uit te roeien.'*

Het Comité besluit dat de staat ook verantwoordelijk is voor de toepassing van de wet; territoriale verschillen zijn een schending van het internationale recht. De territoriale gelijkheid wat de toegang tot sociale rechten betreft, is niet alleen een politieke verantwoordelijkheid van de staat; de staat draagt hiervoor ook de juridische verantwoordelijkheid in het licht van het internationale recht. Dit rechtsmiddel is nuttig voor degenen die aan het recht zijn onderworpen. In sommige gevallen kan men zijn sociale rechten moeilijk uitoefenen omdat de verantwoordelijkheden van de verhuurder en van de lokale, regionale of nationale overheid niet duidelijk zijn omschreven. Dit verlamt het beslissingsproces en geeft de indruk dat de rechtbank geen uitweg biedt. Op basis van de besluiten van het Comité voor sociale rechten kan men concluderen dat de staat minstens verantwoordelijk is voor het feit dat zij geen adequaat responsstelsel heeft uitgewerkt. Het is interessant dat het ontbreken van een planning en de territoriale ongelijkheid aan de kaak worden gesteld als een schending van het internationale recht omdat er geen of te weinig *synergie* is.

Uitzetting van huurders

Wat de uitzetting van huurders betreft, bekrachtigt het Comité de verplichte herhuisvesting: *'Het Comité is van oordeel dat het ontbreken van garanties voor een mogelijk stabiele en toegankelijke andere huisvesting, nog voor de uitzettingsdatum, indruist tegen artikel 31.2.'* Het gaat ook in op de elementen die tot deze schending bijdragen: *'financiële maatregelen om de uitzetting te voorkomen' en 'de slechte coördinatie tussen alle actoren die een uitzetting moeten voorkomen'*. Het Comité benadrukt dat de plicht van de staat niet beperkt blijft tot het nemen van maatregelen om slechte woonomstandigheden aan te pakken; de staat heeft ook een positieve, anticiperende taak en moet problemen met het uitoefenen van sociale rechten voorkomen.

Noodopvang

Noodopvang is een ander complex politiek onderwerp dat hier nader onder de loep wordt genomen. Bij extreme armoede is het verleidelijk om met snelle oplossingen op de proppen te komen, want alles is beter dan helemaal geen oplossing. Het gevaar bestaat echter dat zo een systeem in het leven wordt geroepen dat niet past bij de sociale behoeften waardoor de verschillende actoren die behoeften uiteindelijk helemaal uit het oog verliezen. Daarom zegt het Comité dat de slechte kwaliteit van de beschikbare gegevens *'een fundamenteel zwak punt is waardoor de overheid niet kan oordelen over de doelmatigheid van de genomen maatregelen om het fenomeen van de dak- en thuisloosheid terug te dringen.'* Naast het ontbreken van adequate gegevens wijst het Comité er bovendien op dat *'het tekort aan opvangplaatsen voor dak- en thuislozen [...] bewijst dat het onderliggende dak- en thuislozenbeleid van de overheid faalt en dat de situatie niet aan de bepalingen van het Herziene Sociale Handvest beantwoordt.'* Zo toont het Comité tegelijk ook aan dat men moet afstappen van de eerder aangehaalde middelenverbintenis. *'Al te vaak grijpt men terug naar toevallige of voorlopige opvangvormen. Het aanbod is te klein en de kwaliteit laat te wensen over. Bovendien biedt deze formule op middellange termijn geen uitzicht op een normale woning.'*

Toewijzingsprocedures voor sociale woningen

De kritiek op de toegang tot huisvesting komt ook tot uiting in de afkeuring van de toewijzingsprocedures voor sociale woningen: de wachttijd is te lang en de selectieprocedures houden geen rekening met de dringendste noden omdat *'de toewijzingsprocedure onvoldoende billijk en transparant is. Het idee van 'sociale verscheidenheid', vervat in de wet van 1998, dat als basis wordt gehanteerd om de toewijzing van een sociale woning te weigeren, leidt vaak tot willekeurige resultaten waarbij mensen in armoede de toegang tot een sociale woning wordt ontzegd. Het grootste probleem is dat het concept in de wet niet duidelijk wordt omschreven en met name dat elke richtlijn over de praktische toepassing ervan ontbreekt. Het Comité is dan ook van oordeel dat het ontbreken van sociale woningen voor de meeste behoeftige personen een schending van het Herziene Sociale Handvest is.'*

Beleidslijnen

Wat de beleidslijnen betreft, geeft de Raad van Europa ook de aanzet voor een definitie van wat sociale huisvesting moet zijn, wat erg nuttig is in tijden waarin de staten met de Europese Commissie discussiëren over de motieven voor de bescherming van een specifieke sector. Het Comité wijst er in de eerste plaats op dat het aanbod van sociale woningen onvoldoende op de dringendste sociale noden is afgestemd. *'Het lijkt er ook op dat er geen duidelijke interventieprocedures zijn uitgewerkt om erover te waken dat het woningaanbod voor de ergst getroffen personen de gewenste prioriteit krijgt en dat men bij het plannen van sociale woningen rekening houdt met de in kaart gebrachte noden van deze personen. [...] Het Comité stelt vast dat het omzetten van dit beleid [sociale woningen voor een brede laag van de bevolking] als dusdanig niet volstaat, ook niet om te verklaren waarom de bestaande interventieprocedures manifest ontoereikend zijn en blijven om te garanderen dat het aanbod sociale woningen voor de meeste behoeftige personen de prioriteit krijgt die het verdient. Deze situatie houdt dus een schending van artikel 31.3 in.'*

Niet alleen het sociale woonbeleid, dat hier als voorbeeld wordt aangehaald, wordt in vraag gesteld. Het gaat om het volledige herverdelingsbeleid. Moet de sociale herverdeling van belastingen vooral ongelijkheden wegwerken, of mag met grote uitdagingen (stadsplanning, territoriale economische ontwikkelingen enz.) soepeler worden omgesprongen? Aan de hand van het voorbeeld van sociale huisvesting legt het Comité voor sociale rechten de prioriteit voor interventiemodellen vast: het waarborgen van de rechten komt op de eerste plaats, de andere doelstellingen zijn hieraan ondergeschikt. De overheden moeten erover waken dat sociale ongelijkheid niet leidt tot een daadwerkelijke ontzegging van sociale rechten. Daarom moet sociaal beleid de prioritaire behoeften vooropstellen.

Armoede en sociale uitsluiting: een aanfluiting van de menswaardigheid

De beleidsvraag stelt zich ook voor de bestrijding van sociale uitsluiting. *'Artikel 30 van het Herziene Sociale Handvest eist dat de verdragsluitende partijen voor een globale en gecoördineerde aanpak kiezen. Die moet een analysekader omvatten, samen met een aantal prioriteiten en bijbehorende maatregelen om obstakels te voorkomen en hindernissen uit de weg te ruimen die de toegang tot sociale grondrechten belemmeren. Er moeten ook controlemechanismen komen waarbij alle actoren worden betrokken, ook vertegenwoordigers van de burgermaatschappij 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 aldus getroffen maatregelen moeten de toegang tot sociale grondrechten bevorderen, onder meer op het vlak van tewerkstelling, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur en sociale en medische bijstand en

obstakels die deze toegang belemmeren, voorgoed uit de weg ruimen.

De partijen moeten zich tot taak stellen (...) om betere informatie te verstrekken over sociale rechten en over de prestaties en diensten die ermee samenhangen; ze moeten de psychologische en sociaal-culturele muren slopen die de toegang tot de rechten belemmeren en zo nodig heel precies focussen op de meest kwetsbare groepen en gebieden. (...)

Discriminatie van vreemdelingen en woonwagenbewoners

Op basis van de feiten komt het Comité opnieuw tot de slotsom dat er sprake is van discriminatie van vreemdelingen en woonwagenbewoners. Dat migranten langer op een sociale woning moeten wachten, wordt goedgepraat met argumenten die niet met cijfers worden gestaafd (ze zijn armer, hun gezinnen zijn groter enz.). Het Comité ziet hierin een indirecte vorm van discriminatie, die men als 'systematisch' zou kunnen betitelen. Een van de actoren hiervoor met de vinger wijzen, is onmogelijk; het gaat om een geheel van gemeenschappelijke procedures. Volgens het Comité gaat het hier wel degelijk om een schending van artikel 31 in combinatie met artikel E (discriminaties) van het Herzienne Sociale Handvest. Het Comité acht de staat voor deze systematische discriminatie verantwoordelijk. De staat is niet alleen moreel verantwoordelijk voor de slecht functionerende procedures, ze is ook direct verantwoordelijk voor het uitblijven van de bijsturing van deze procedures. Dit is een belangrijk precedent voor alle actoren die te maken krijgen met structurele oorzaken voor sociale uitsluiting waarvoor niet onmiddellijk een schuldige kan worden gevonden: de staat is verantwoordelijk voor deze afwezigheid van een duidelijke verantwoordelijke, alleen al op basis van de feiten.

Wat woonwagenbewoners betreft, stelt het Comité eerst het uitblijven van een oplossing aan de kaak voor de gezinnen die een alternatief voor een onwettige situatie zoeken. Het wijst hier vooral op de gebrekkige uitvoering van de wet. De staat moet de plaatselijke overheden meer aansporen om hun taak als beschermer van de sociale rechten beter ter harte te nemen.

Zelfs bij de inmiddels onbetwiste schendingen van de vrijheden van migranten en bij het migrantenbeleid moet men de toegang tot sociale rechten waarborgen en een minstens respect voor de menselijke waardigheid opbrengen. De staten zijn hiertoe wettelijk verplicht.

_ TOT BESLUIT

We kunnen aan de hand van deze voorbeelden stellen dat het Comité voor sociale rechten de definities duidelijker heeft afgelijnd en een prioriteitenhiërarchie voor de overheden heeft opgesteld in zeer bruikbare bewoordingen en binnen een wettelijk kader dat nuttig is voor toekomstige juridische uitspraken, zowel nationaal als internationaal. Het is ook een middel om de burgerdialoog weer uit het slop te halen. Om dit potentieel ten volle te benutten, is het nu aan de burgermaatschappij om samen met de personen die geen toegang tot hun grondrechten hebben, deze kans te baat te nemen om het debat in politieke en administratieve middens en in de rechtbanken op gang te brengen. Of zoals Cécile Reinhardt het tijdens de hoorzitting voor het Comité voor sociale rechten verwoordde: *'Deze klacht biedt heel wat hoop. De helft van mijn leven heb ik in erbarmelijke woonomstandigheden geleefd. Wanneer zullen we aan onze kinderen kunnen zeggen: 'Jij zal een menswaardige woning hebben.' Deze klacht dien ik in voor ons en voor alle mensen die in armoede leven. Hoe kan men volwaardig burger zijn als men zijn rechten niet volledig kan uitoefenen?'*