

ATD Vierde Wereld Nederland

Discriminatie op grond van armoede. Het bevorderen van een (Europese) aanpak

Deze tekst is eerder gepubliceerd in de reeks Vierde Wereld Verkenningen van ATD Vierde Wereld Nederland, nummer 25

Vooraf (van de redactie)

Het College voor de rechten van de mens heeft in september 2015 de beweging ATD Vierde Wereld Nederland uitgenodigd om haar mening te geven over de vraag of het aanbeveling verdient om artikel 1 van de Grondwet, dat discriminatie op een aantal gronden verbiedt, aan te vullen met een discriminatiegrond op grond van armoede.

In zijn inleiding beantwoordt Niek Tweehuijsen, nationaal coördinator van de beweging, deze vraag volmondig bevestigend.¹ Hij verwijst daarvoor naar de VN richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens van september 2012.² Hij onderstreept de noodzaak van deze aanvulling met bijdragen en voorbeelden van mensen die armoede uit eigen ervaring kennen, en andere leden van de beweging.

Veel mensen die in armoede leven, gaan gebukt onder schulden, moeten met minder dan het minimum leven. Passende huisvesting wordt hen geweigerd. Overheidsinstellingen zoals de Belastingdienst respecteren de beslagvrije voet niet. Een aantal burgers die daadwerkelijk in Nederland verblijven, worden niet in de Basis Registratie Personen opgenomen of worden daar vermeld als waren ze niet-ingezetene en zo worden het spookburgers zonder enige aanspraak op de rechten die hen in theorie toekomen.

Niek Tweehuijsen vermeldt eveneens een Frans initiatief, waarbij een aantal organisaties en overlegorganen, waaronder het Franse College voor de rechten van de mens, pleiten voor het invoeren van een discriminatiegrond vanwege armoede. Een Franse senator heeft dit ondersteund en een « *projet de loi visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale* » ingediend. De Franse Senaat heeft dit initiatief-wetsontwerp in juni 2015 met consensus aangenomen. Het voorstel is vervolgens ter behandeling voorgelegd aan de Nationale Vergadering.³

Tenslotte heeft de beweging ATD Vierde Wereld aan het College voor de rechten van de mens voorgesteld om bij toekomstige werkzaamheden rond de herziening van de Grondwet (en van andere betrokken wetten) samen met mensen die ernstige discriminatie vanwege armoede aan den lijve ervaren, aan de slag te gaan.

In dit nummer van Vierde Wereld Verkenningen wil de redactie daarom stil staan bij het onderwerp discriminatie vanwege armoede en enkele aspecten van deze discriminatievorm belichten. Het nummer moet gezien worden als een bijdrage, een werkdocument, om de meningsvorming over dit onderwerp verder te stimuleren. Het sluit af met een paar voorstellen die nadere overweging verdienen. En, zoals uit deze bijdrage zal blijken, is een Europese aanpak daarbij van groot belang.

¹ Zie voor zijn volledige tekst: <http://atd-fourthworld.org/naar-een-nieuwe-grondwet-op-basis-van-de-gelijkwaardigheid/>

² VN richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens, aangenomen door de Mensenrechtenraad van de VN, tijdens zijn ééneentwintigste zitting in september 2012 (A/HRC/21/39). Van deze VN richtlijnen bestaat een Nederlandse vertaling die door ATD Vierde Wereld is uitgebracht in de reeks Vierde Wereld Verkenningen, n° 21 -22, van oktober 2013.

³ Op 14 juni 2016 heeft de Nationale Vergadering het wetsvoorstel zonder wijziging aangenomen, texte adopté n° 757, « Petite loi ». Assemblée nationale, Constitution du 4 octobre 1958, quatorzième législature session ordinaire de 2015 – 2016..

Discriminatie op grond van armoede. Het bevorderen van een (Europese) aanpak

I. Waarom is een expliciete vermelding van discriminatie op basis van armoede nodig? ⁴

1. Wat is discriminatie?

Bij discriminatie is sprake van een niet te rechtvaardigen aantasting van de gelijkheid van behandeling. Iemand ondergaat een behandeling die, op basis van objectieve maatstaven, niet adequaat is, niet door de beugel kan. Het gaat om een verschil in behandeling dat niet te rechtvaardigen is.

Bij discriminatie wordt een individu bevoordeeld of benadeeld vanwege bepaalde kenmerken die hij heeft of vanwege de persoonlijke keuzes die hij maakt. Het is een aantasting van het principe van gelijkwaardigheid en rechtsgelijkheid, zoals de Universele Verklaring van de rechten van de mens (UVRM) van 1948 dit uitdraagt.

Discriminatie kan verschillende vormen aannemen.

* Directe discriminatie. Er is sprake van direct onderscheid ⁵ indien een persoon op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld.

Voorbeelden van directe discriminatie zijn: Een persoon wordt niet aangenomen of niet bevorderd omdat ze een vrouw is, terwijl ze dezelfde kwalificaties heeft als een man. Iemand wordt niet aangenomen, vanwege zijn huisadres, de buurt waar hij woont, zijn voorkomen, de manier waarop hij gekleed gaat of zijn "buitenlandse" naam.

* Indirecte discriminatie. Dit is het geval indien een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze bepaalde personen bijzonder benadeelt in vergelijking tot anderen, terwijl voor dat vereiste objectief gezien geen rechtvaardiging bestaat.

Dit is bijvoorbeeld het geval als een werkgever van een toekomstige werknemer een volmaakte kennis van de taal vereist, terwijl dat op de betreffende arbeidsplaats niet strikt nodig is.

* Systemische discriminatie of structurele discriminatie. Bij deze vorm is er een grote groep instellingen of beroepsmensen die allemaal op hun eigen manier hun rol spelen en belemmeren dat iemand krijgt waar hij recht op heeft. In Frankrijk bijvoorbeeld is het recht op huisvesting "opeisbaar". ⁶ Iemand bij wie een urgente woonsituatie is vastgesteld, kan een procedure beginnen en uiteindelijk naar de rechter gaan om huisvesting op te eisen. Maar dit wordt ernstig bemoeilijkt omdat er veel medespelers zijn die elk een stukje verantwoordelijkheid dragen; er bestaat bijvoorbeeld een gebrek aan woningen; een aantal gemeenten weigert om het wettelijk voorgeschreven aantal woningwetwoningen te laten bouwen; verschillende overheidsinstellingen zijn bij de bouw en/of toewijzing van woningen betrokken, zodat iemand niet weet wie hij kan aanspreken. Zelfs met tussenkomst van de rechter komt hij niet verder. Het in de wet neergelegde "opeisbare recht" blijft zo een lege huls.

Het boek van Albert-Jan Kruijer en Clara Pels: « *De dag dat Peter de deur dicht timmerde* » ⁷ geeft een beeld van systemische discriminatie in ons land. Het beschrijft een gezinssituatie waar veel personen beroepsmatig bij betrokken zijn, maar waarbij niemand echt serieus helpt, omdat de verantwoordelijkheid geacht wordt elders te liggen. Het boek spreekt van "probleemorganisaties" in plaats van "probleemgezinnen".

Multidimensionele discriminatie. Discriminatie kan ook meerdere gebieden tegelijk bestrijken, die elkaar onderling beïnvloeden en/of versterken: iemand kan immigrant, vrouw en arm tegelijkertijd zijn.

⁴ Dit hoofdstuk I is geïnspireerd door de publicatie: "Discrimination et pauvreté, Livre blanc: analyses, testings et recommandations", (Paris, ATD Quart Monde France, Institut de recherche et de formation aux relations humaines et ISM Corum, 2013)

⁵ De wetgeving in Nederland spreekt, in tegenstelling tot de Europese richtlijnen, van "onderscheid" en niet van "discriminatie"

⁶ In Frankrijk spreekt men van "le droit au logement opposable".

⁷ Albert-Jan Kruijer en Clara Pels: "De dag dat Peter de deur dicht timmerde, Waarom mensen die onze hulp het hardst nodig hebben, niet geholpen worden" (Amsterdam, Van Gennep, 2013)

2. Armoede: oorzaak en gevolg van discriminatie, een proces dat mensen van hun rechten berooft

Het criterium armoede als grond voor discriminatie is niet eenvoudig. Bij armoede gaat het om een ingewikkeld sociaal proces, met vele en heterogene aspecten. Een individu of een groep wordt minderwaardig geacht in vergelijking tot anderen. En de manier waarop de samenleving is opgebouwd en de binnen deze samenleving heersende waarden gaan dit versterken. De samenleving kent bepaalde personen een mindere status toe; ze worden enkel gezien als werkloze of als afhankelijk van sociale diensten, van steunverlening, maar niet als volwaardig burger.

Dat mindere aanzien gaat gepaard met een aantal vooroordelen. De betrokken mensen worden niet capabel geacht of hun gedrag wordt als onaangepast beschouwd. Het zijn anderen, die gaan bepalen wie of wat je bent. Vervolgens gaan de slachtoffers van een vooroordeel dat oordeel overnemen, hetgeen afbreuk doet aan hun zelfbeeld. De betrokken mensen worden gedefinieerd op basis van hun tekortkomingen. Hoewel het in wezen om een maat-schappelijk kwaad gaat, namelijk armoede, trekken anderen de situatie via een kronkelpad in het morele vlak.

Zo wordt een armoedesituatie gezien als een lotsbestemming, die wordt toegeschreven aan de eigen (on)verantwoordelijkheid van de betrokkenen. Die gaan zich als gevolg hiervan persoonlijk verantwoordelijk voelen voor hun situatie van armoede. Als gevolg van de manier waarop anderen op hen neerkijken, worden ze door schaamtegevoelens overmeesterd. De geschetste kijk van anderen gaat hun zelfbeeld bepalen.

Zo wordt in de praktijk vaak aangenomen dat een moeder die een minimumuitkering ontvangt, haar budget wel niet goed zal kunnen beheren of dat ze wel tot de groep fraudeurs zal horen, die maken dat uitbreiding van controles en inspecties nodig is. Het voorop-gezette idee dat fraude veel voorkomt, heeft tot gevolg dat de aanvraagprocedures voor de betrokkenen een ware hindernisloop worden. Mensen worden van het kastje naar de muur gestuurd. Als er ook maar een stukje informatie ontbreekt, worden ze gekort. Het aantal mensen dat geen aanspraak op zijn rechten maakt, neemt toe. Procedures om weer in het circuit te komen om te krijgen waar ze recht op hebben zijn uiterst ingewikkeld.

3. Waarom laten mensen na een beroep te doen op rechten die hen toekomen?

De betrokken mensen komen op basis van de gestelde voorwaarden wel in aanmerking, maar om de een of andere reden ontvangen ze toch de uitkering niet. Wat hier kan spelen is, dat mensen de voorziening waar het om gaat, niet kennen, of dat hen het recht op deze voorziening niet wordt toegewezen en ze daartegen niet in bezwaar of beroep gaan, of dat er redenen zijn waarom betrokkenen de voorziening niet aanvragen.

In opiniepeilingen wordt vaak beweerd dat teveel mensen een uitkering ontvangen en dat er misbruik van gemaakt wordt. In werkelijkheid zijn er talloze mensen, die zelfs geen aanvraag indienen, omdat ze stigmatisering willen voorkomen of bang zijn om een negatief stempel opgedrukt te krijgen. Ze vrezen dat ze niet als volwaardig burger beschouwd zullen worden. Ze verlangen er naar om zichzelf te redden, om hun zelfstandigheid te behouden, om niet van instellingen afhankelijk te worden, om meester te blijven over hun eigen leven. Ze willen niet als hulpbehoevende door het leven gaan.⁸

Mensen die in armoede moeten leven, ondergaan – via het hierboven beschreven proces - het geweld van de minachting. Wat er vaak toe leidt, dat ze er, om hen moverende redenen, het zwijgen toe doen.⁹ Als groepen mensen er het zwijgen toe doen, ontstaat er een ernstig probleem, want de samenleving gaat hen steeds meer en op den duur volledig over het hoofd zien. De mensen, waar het om gaat, verdwijnen uit het collectieve bewustzijn en worden in belangrijke mate genegeerd. Het is dus wezenlijk om mensen in staat te stellen om bekendheid

⁸ Zie prof.dr Gijsbert Vonk: "Kwetsbare verzorgingsstaat. Over juridische aspecten van extreme armoede" in NJB 15 mei 2015 n° 19. ODENORE (Observation des non-recours aux droits et aux services) doet in Frankrijk onderzoek naar mensen die geen toegang hebben tot hun rechten; zie Colloquium Armoede en ineffectiviteit van rechten: niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten, dinsdag 16 december 2014, Senaat Brussel, georganiseerd door Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

⁹ International Movement ATD Fourth World: "Extreme poverty is violence, searching for peace" (Paris, ATD Quart Monde, 2012)

te geven aan hun situatie en ze aan het woord te laten; het is een voorwaarde om discriminatie uit de wereld te helpen.

4. Armoede expliciet als discriminatiegrond erkennen

Om deze redenen moet de werkelijkheid van discriminatie vanwege armoede met naam en toenaam in de wetgeving vermeld en zo officieel erkend worden. Die erkenning kan er vervolgens toe bijdragen dat de door discriminatie getroffen personen beseffen dat het niet normaal is dat ze voor minderwaardig worden aangezien. De mensen zullen dan eerder hun rechten opeisen. Het zal hen stimuleren om in de samenleving een actievere rol als burger te gaan spelen. Uiteindelijk zal de erkenning van discriminatie aan de maatschappij ten goede komen.

II. Hoe wordt discriminatie vanwege armoede buiten Nederland bestreden?

1. Armoede is een discriminatiegrond in de Universele Verklaring en aanverwante internationale verdragen

Artikel 2, lid 1 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens (UVRM) bevat, voor zover van belang, de volgende non-discriminatiebepaling ¹⁰ *Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. (...) Dit artikel is letterlijk overgenomen in de twee verdragen die de Verklaring uitwerken, te weten het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR art 2.2) en het Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR art 2.2), beide van 1966. De Universele Verklaring en deze Internationale verdragen verbieden dus discriminatie op basis van "maatschappelijke afkomst".*

Ook andere internationale verdragen, zoals het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) of ILO Conventie n° 111 inzake discriminatie met betrekking tot arbeid en tewerkstelling, kennen een discriminatiegrond op basis van "maatschappelijke afkomst".

Ieder Internationaal verdrag kent een Comité dat erop toeziet, dat de Verdragspartijen de bepalingen van het verdrag dat ze geratificeerd hebben, ook naleven. Zo ziet het VN Comité voor economische, sociale en culturele rechten (CESCR) toe op het IVESCR. Dit Comité heeft in juli 2009 het Algemeen Commentaar no 20 ¹¹ uitgebracht dat een aantal richtlijnen geeft over de interpretatie van het non-discriminatie artikel van het IVESCR (artikel 2.2).

Paragraaf 1 van dat Commentaar stelt dat discriminatie de realisatie van economische, sociale en culturele rechten in gevaar brengt. Economische groei alleen is niet voldoende voor duurzame ontwikkeling. En individuen en bevolkingsgroepen hebben nog steeds te maken met sociaal-economische ongelijkheden en hardnekkige vormen van discriminatie (...).

Paragraaf 35 zegt verder dat *individuen en bevolkingsgroepen niet aan een arbitraire behandeling onderworpen mogen worden vanwege het feit dat ze tot een bepaalde economische of sociale categorie behoren (...) De sociale of economische situatie van een arme of van iemand zonder vast huisadres kan er toe leiden dat deze personen voortdurend tegen discriminatie, stigmatisering en negatieve stereotypen aanlopen. Dit kan ertoe leiden dat deze mensen niet dezelfde kwaliteit van onderwijs of gezondheidszorg krijgen die anderen ontvangen of dat ze belemmeringen ondervinden als ze, op gelijke voet met anderen, een beroep willen doen op deze voorzieningen.*

2. Volgens de "VN richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens" is armoede dikwijls het gevolg van discriminerende praktijken

De recente VN richtlijnen ¹² bevatten een uitgebreid Onderhoofdstuk III B, getiteld "Gelijkwaardig genot van alle mensenrechten door mensen die in extreme armoede leven" met zes paragrafen

¹⁰ Officiële Nederlandse vertaling

¹¹ Observation générale n° 20 la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) (E/C.12/GC/20, 2 juillet 2009).

¹² VN richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens o.c.

over discriminatie en armoede (paragraaf 18 – 22), waarvan we hier enkele hoofdlijnen zullen aangeven.

Discriminatie is zowel een oorzaak als een gevolg van armoede. Armoede is dikwijls het gevolg van openlijke of verborgen discriminerende praktijken. Degenen die in armoede leven, zijn ook het slachtoffer van discriminerend gedrag en van stigmatisering door overheden en particuliere personen en dat alleen of mede vanwege hun armoede. Daardoor lopen zij het gevaar veelvuldige, elkaar kruisende vormen van discriminatie te ervaren, ook vanwege hun economische situatie. (paragraaf 18)

Staten behoren erover te waken dat mensen, levend in armoede, gelijk zijn voor en op grond van de wet en zonder enige vorm van discriminatie aanspraak kunnen maken op gelijke bescherming en gelijk genot van de wet. Staten behoren wetten en maatregelen in te trekken of aan te passen die vooringenomen zijn ten opzichte van de rechten, belangen en bestaansmiddelen van mensen die in armoede leven. Alle directe of indirecte vormen van wettelijke of administratieve discriminatie, die zich baseren op de economische situatie of op andere motieven die met armoede verband houden, moeten in kaart gebracht worden en weggenomen. (paragraaf 19)

Mensen die in armoede leven hebben, het recht beschermd te worden tegen het negatieve brandmerk dat verbonden is met omstandigheden van armoede. Staten moeten verhinderen dat nationale of lokale overheden mensen die in armoede leven, stigmatiseren of discrimineren, en moeten alle geëigende maatregelen treffen om sociaal-culturele patronen aan te passen teneinde vooroordelen en stereotypen uit te roeien. Staten moeten opvoedkundige programma's opstellen die zich in het bijzonder richten op ambtenaren en de media, teneinde de non-discriminatie van mensen die in armoede leven, te bevorderen. (paragraaf 21)

Positieve maatregelen moeten genomen worden teneinde de gelijkheid van mensen die in armoede leven de facto zeker te stellen. Tot deze maatregelen behoren wetgevende, uitvoerende, administratieve, begrotings- en regelgevende instrumenten, speciaal beleid, programma's en acties ten aanzien van armoedegevoelige onderwerpen zoals werkgelegenheid, huisvesting, voeding, sociale zekerheid, water en sanitaire voorzieningen, gezondheid, onderwijs, cultuur en deelname aan het openbare leven. (paragraaf 22)

3. Europese verdragen verbieden discriminatie vanwege “maatschappelijke achtergrond”

Alle door Nederland geratificeerde Europese verdragen kennen een discriminatieartikel met als een van de gronden “maatschappelijke” of “sociale afkomst” en “eigendom” of “vermogen”.

Dit geldt voor de verdragen van de Raad van Europa: het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) (artikel 14), het 12e Protocol bij het EVRM (artikel 1) alsmede het herziene Europees sociaal handvest (ESH) (Deel V, artikel E).

Het herziene ESH bevat verder een artikel dat beschermt tegen armoede en sociale uitsluiting. Het betreffende artikel 30 verplicht Staten *maatregelen te nemen binnen het kader van een algehele en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen van personen (...) tot, met name, werk, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur en sociale en medische bijstand.*

Wat betreft de Europese Unie, spreekt het Verdrag betreffende de Europese Unie ¹³ (artikel 2) over eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Volgens artikel 3 van dat verdrag (bestrijdt de Unie) *sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind.*

Het Handvest van de fundamentele rechten van de Europese Unie (artikel 21) bevat een discriminatieverbod en vermeldt een uitgebreide lijst van discriminatiegronden, waaronder sociale afkomst en vermogen.

¹³ Geconsolideerde Versie, 26-10-2014, Publicatieblad van de Europese Unie C326/15

4. De non-discriminatie-richtlijnen van de Europese Unie zien armoede over het hoofd ¹⁴

Verscheidende EU richtlijnen geven uitwerking aan non-discriminatie op basis van gronden, vermeld in artikel 21 van het Handvest van de fundamentele rechten, maar niet op basis van alle gronden. Wat opmerkelijk is: ze slaan met name “sociale afkomst” over. De richtlijnen hebben ieder hun eigen discriminatiegronden en beslaan niet hetzelfde toepassingsgebied.

Oorspronkelijk bevatte het Verdrag tot oprichting van de EEG van 1957 alleen een discriminatieverbod op grond van geslacht (nader uitgewerkt in verschillende richtlijnen) met betrekking tot het gebied van arbeid en sociale zekerheid. Het oogmerk daarvan was te voorkomen dat lidstaten een concurrentievoordeel zouden behalen door vrouwen lagere lonen of minder gunstige arbeidsvoorwaarden te bieden.

In de jaren negentig echter drongen belangengroepen erop aan het discriminatieverbod uit te breiden naar andere domeinen. Zo werden een aantal nieuwe EU richtlijnen vastgesteld.

In 2000 werd een EU richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep vastgesteld die, in de context van arbeid, discriminatie op grond van seksuele geaardheid, godsdienst of overtuiging, leeftijd of handicap verbiedt.

Een andere EU richtlijn, de Richtlijn rassengelijkheid, eveneens van 2000, verbiedt discriminatie, in de context van arbeid, op grond van ras of etnische afstamming. Het werkingsgebied is hier uitgebreider, omdat de richtlijn ook discriminatie bij de toegang tot het welzijnsstelsel en de sociale zekerheid en tot goederen en diensten omvat.

De auteurs van het Handboek over het Europees non-discriminatierecht stellen, ons inziens terecht, dat de uitbreiding van het toepassingsgebied (in de Richtlijn rassengelijkheid) in feite erkent dat personen zich pas volledig kunnen ontplooiën als ze ook gelijke toegang hebben tot het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting ¹⁵ en niet alleen tot arbeid.

In 2004 is de EU richtlijn inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen aangepast en is het toepassingsgebied uitgebreid met de toegang tot goederen en diensten. Maar de bescherming die deze richtlijn verleent gaat niet zo ver als de Richtlijn rassengelijkheid. Ze waarborgt gelijke behandeling met betrekking tot sociale zekerheid, maar geldt niet voor het brede terrein van het welzijnsstelsel, zoals de sociale bescherming en de toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting.

De verschillende non-discriminatie-richtlijnen van de Europese Unie vormen op die manier een ingewikkelde lappendeken. Ze zien bovendien het criterium van maatschappelijke afkomst en daarmee van armoede en sociale uitsluiting nog over het hoofd.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten heeft toegegeven dat armoede bij discriminatie op basis van de erkende discriminatiegronden een zeer grote rol speelt. Armoede werpt barrières op voor de gelijke toegang tot gebieden als gezondheid, onderwijs, huisvesting. ¹⁶

Waarom dit dan niet expliciet erkennen? ¹⁷ Een van de redenen is dat een aantal lidstaten zich daartegen verzet. Zo heeft de Raad van Ministers, ondanks een resolutie van het Europees Parlement, armoede niet als speerpunt in het actieplan van het Bureau voor de grondrechten willen opnemen. Het Bureau mag derhalve de realiteit van discriminatie op grond van armoede en sociale uitsluiting niet onder ogen zien.

Een en ander verklaart eveneens waarom de nationale wetgever in de verschillende Lidstaten, zoals in Nederland en Frankrijk, eerder genegen is het hierboven uiteengezette lappendekenkarakter van de Europese non-discriminatie richtlijnen over te nemen, zonder verder aandacht te schenken aan de maatschappelijke context van discriminatie. ¹⁸

¹⁴ Deze uiteenzetting is ontleend aan: Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, Raad van Europa: *Handboek over het Europees non-discriminatierecht* (Luxemburg, Bureau publicaties van de Europese Unie, 2011), blz. 11-18

¹⁵ Handboek over het Europees non-discriminatierecht o.c., blz 14.

¹⁶ Zie toespraak van Morten KJAERUM, directeur van het Bureau, in CNCDH/ ATD Quart Monde “*Protéger les droits des personnes les plus pauvres dans l'Union européenne*” (Paris, Journée d'étude, 28 mars 2011) blz. 33-37

¹⁷ Reactie van m. Régis Brillat, uitvoerend secretaris van het Europees Sociaal Handvest, in “*Protéger les personnes les plus pauvres*” o.c. blz. 70

¹⁸ België vormt een uitzondering: artikel 10 van de Constitutie en artikel 3 van de Wet van 10 mei 2007 die EU Richtlijn 2000/78/CE omzet en een algemeen kader voor de bestrijding van discriminatie in het leven roept; onder de criteria vindt men ook “sociale afkomst”.

De Europese instellingen schijnen te overwegen om het beschermingsgebied van de verschillende Richtlijnen meer gelijk te trekken (voorstel voor een horizontale richtlijn). Dat zou de gelegenheid moeten zijn om de aandacht te vestigen op de realiteit van discriminatie vanwege armoede.

5. Een Frans initiatief-wetsontwerp erkent armoede als een vorm van discriminatie

5.1. Het Franse College voor de rechten van de mens bepleit een discriminatiegrond vanwege armoede

Het Franse College voor de rechten van de mens¹⁹ is een van de pionier-instellingen, die de noodzaak van een nieuwe discriminatiegrond op basis van armoede « à raison de la précarité sociale » heeft bepleit en beargumenteerd.²⁰

Volgens zijn advies van september 2013 zijn bepaalde personen slachtoffer van een echte vorm van discriminatie, omdat ze tegelijkertijd verantwoordelijk geacht worden voor hun situatie, hun verleden van armoede en uitsluiting. Het idee is dat ze die situatie aan zichzelf te danken hebben. Wat deze mensen zeggen, wordt in twijfel getrokken. Ze worden in diskrediet gebracht. Alles wat ze ondernemen, wordt minderwaardig geacht. Hun gedrag wordt hen aangerekend. Dit kan allemaal worden toegeschreven aan het feit dat hun voorkomen de indruk wekt dat ze geen erkende status bezitten en ook dat ze door niets en niemand worden vertegenwoordigd.

Deze discriminatievorm legt de slachtoffers gevoelens van schaamte, van schuld op. Ze lijden omdat ze niet gelijkwaardig worden geacht aan andere menselijke wezens in hun omgeving.

Armoede, moet geconstateerd worden, gaat veel verder dan materiële armoede. Ze is sterk verbonden met een breuk van sociale banden, een gemis aan relaties, een gebrek aan participatie op verschillende gebieden of aan verantwoordelijkheden in het openbare leven. Armoede ontkent ook de culturele achtergrond van de betrokkenen en de capaciteiten van de mensen die armoede ondervinden.

Armoede is dus een schending van de menselijke waardigheid en kan derhalve leiden tot ongelijke behandeling op verschillende terreinen.

Volgens het Franse College gaat het er bij de aanpak van het armoedevraagstuk dan ook niet om een paar gebreken te herstellen of te trachten deze gebreken stuk voor stuk aan te pakken. De armoedesituatie als zodanig moet behandeld worden in termen van schending van mensenrechten. Inspanningen zijn nodig om de verschillende rechten van individuen daadwerkelijk te waarborgen.

Het advies geeft vervolgens enkele voorbeelden van in de praktijk waargenomen discriminatie: mensen zien af van hun recht op bijstand of het recht op een ziekteverzekering; ze ondervinden problemen bij het huren van een woning of discriminatie in het onderwijs. Banken weigeren om hen een chequeboekje af te geven. De post wordt niet bezorgd. Huisartsen of taxi's willen niet aan huis komen. Leningen worden afgewezen.

Daarom is de invoering van een nieuwe discriminatiegrond « à raison de la précarité sociale » (op grond van een onzekere sociale situatie) noodzakelijk. Voorts kan een strafsancie een heilzaam effect hebben op de praktijk en dit soort discriminerende gedragingen ontmoedigen. Slachtoffers beschikken dan over een beroeps-mogelijkheid. Bij discriminatie op basis van etnische afkomst (racisme) is de onderliggende reden vaak eerder armoede.

5.2. Een initiatief-wetsontwerp van de Franse Senaat²¹

Vervolgens heeft een Franse senator, de heer Yannick Vaugrenard, samen met andere collega's, een initiatief wetsontwerp ingediend, dat een discriminatiegrond vanwege armoede (« à raison de la précarité sociale ») in verschillende wetten invoert.

Het is interessant om de overwegingen die bij de behandeling van dit wetsontwerp aan de orde kwamen, te vermelden.

¹⁹ La Commission nationale consultative des droits de l'homme, afgekort CNCDH

²⁰ Commission nationale consultative des droits de l'homme : "Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale" van 29 september 2013 (Paris, Documentation française, 2013).

²¹ N° 2885 Assemblée nationale, Constitution du 4 octobre 1958, Quatorzième Législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2015. Proposition de Loi, adoptée par le Sénat, visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale, transmise par M. le Président du Sénat

De Senaatscommissie voor Wetgeving (Commissie)²² heeft zich over het wetsvoorstel gebogen en naar een passende juridische omschrijving van de discriminatiegrond gezocht. Volgens haar rapport²³ moet discriminatie aan duidelijke criteria voldoen en niet iedere vorm van discriminatie vormt een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel. Het oorspronkelijk voorgestelde criterium « *à raison de la précarité sociale* » is soepel, maar te vaag en juridisch niet voldoende duidelijk.

Armoede is, volgens het rapport, een begrip met vele aspecten en voor velerlei uitleg vatbaar. Het gaat om een negatief brandmerk, een gevoel uitgestoten te worden. Er bestaan veel vooroordelen ten aanzien van mensen die in armoede leven, ze hebben geen best imago. Maar het gevoel niet te worden behandeld als anderen is juridisch moeilijk te omschrijven. Bij discriminatie wordt verschil gemaakt in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Bij deze aantasting worden bepaalde natuurlijke personen benadeeld op basis van criteria, die bij de wet verboden zijn wanneer / omdat juridisch aangetoond kan worden dat ze arbitrair zijn.

In de Franse wetgeving wordt discriminatie bestreden met bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, het Arbeidsrecht en een Wet van 2008 die de EU Richtlijn 2008-496 uitvoert.²⁴

Een strafrechtelijke bepaling moet in overeenstemming zijn met het legaliteitsbeginsel. De wettelijke omschrijving moet duidelijk zijn. Vormen van indirecte discriminatie zullen vanwege gebrek aan bewijs veelal aan strafvervolgung ontsnappen. In het burgerlijk recht ligt dat anders, omdat in bepaalde gevallen de bewijslast bij de tegenpartij gelegd kan worden.

Armen zijn slachtoffer van stigma en van discriminatie die hen uitsluit. Een symbolische erkenning van deze vorm van discriminatie kan ertoe leiden dat de armen hun rechten, waarvan ze nu afzien, effectiever gaan gebruiken. Het feit dat deze mensen een vorm van geweld ondergaan, vraagt eveneens om erkenning. Een van de problemen is dat er op dit moment in het Frans voor deze discriminatievorm geen term bestaat die correspondeert met bijvoorbeeld racisme of seksisme. In het Verenigd Koninkrijk spreken sommigen van « "poverisme" » (armoedisme).

Het introduceren van een discriminatiegrond geeft een boodschap af die de mentaliteit van het publiek kan doen evolueren. Het geeft een signaal af, want bij armoede denken velen nog altijd aan misbruik van voorzieningen. Het kan ook de bewustwording van dit vraagstuk stimuleren.

Het gaat erom er voor te zorgen dat het gelijkheidsbeginsel en de menselijke waardigheid beter gerespecteerd worden. Deze beginselen hebben een grote symbolische waarde. De politiek moet hier het voortouw nemen en moet de uitwerking ervan niet aan de rechtspraak overlaten.

Enkele geraadpleegde deskundigen vonden een aanvulling met een nieuwe grond niet nodig, omdat het verschijnsel voldoende gedekt zou zijn door de bestaande wettelijke discriminatiegronden, zoals "het woonadres", "het fysiek uiterlijk", "de manier waarop iemand gekleed gaat" of "de gezinssituatie". Volgens de Ombudsman was "précarité" (onzekere situatie) een tijdelijk of chronisch verschijnsel, maar geen persoonskenmerk. Een ander aangevoerd argument was dat strafrechtelijk weinig zaken vervolgd worden voor discriminatie op grond van fysiek uiterlijk of gezinssituatie. Zo zou ook een nieuwe discriminatiegrond bij de mensen valse verwachtingen kunnen oproepen.

Daartegenover heeft het Franse College voor de rechten van de mens wel gepleit voor een nieuwe discriminatiegrond.

De Commissie concludeert dan dat een strafbepaling nuttig kan zijn. Ze kan er op zijn minst toe bijdragen dat de betrokkenen hun rechten kunnen verkrijgen. Het weigeren van medische zorg is al verboden bij de wet, maar een strafbepaling kan dit verscherpen. De toevoeging van een specifieke grond helpt ook om de verschillende discriminatievormen die onvoldoende aangepakt worden, onder een duidelijk omschreven noemer te brengen. De erkenning dat het bij deze vorm van discriminatie om een strafbaar feit gaat, kan slachtoffers aanmoedigen hun rechten op te eisen.

²² In het Frans: Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

²³ N° 507 Sénat, session ordinaire de 2014-2015, enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juin 2015. Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de M. Yannick Vaugrenard et plusieurs de ses collègues visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale, par M. Philippe Kaltenbach, Sénateur

²⁴ Het Franse wettelijk stelsel volgt, evenals de Nederlandse wetgeving, in grote lijnen de Europese regelgeving, zie hierboven paragraaf II, 4

Hoe kan discriminatie op grond van armoede omschreven worden?

Voor een discriminatiegrond moet uitgegaan worden van een werkzaam juridisch criterium dat rekening houdt met het legaliteitsbeginsel, zoals dat in de « *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen van 1789* » (artikel 7 en 8) is verwoord.²⁵ Het criterium moet dus duidelijk, precies en helder zijn. Het moet niet afhankelijk zijn van rechterlijke interpretatie. Want in dat geval zou de inhoud van de discriminatiegrond het strijdveld worden van juridische argumenten over en weer. Rechtzoekenden zullen dat niet meer begrijpen.

De Commissie bestudeert vervolgens de mogelijke definitie van discriminatie op grond van armoede. Het ingediende ontwerp sprak, in navolging van het advies van het Franse College, van « *à raison de la précarité sociale* » (sociale onzekere situatie). Dat blijft een subjectief begrip dat een grote verscheidenheid aan situaties omvat. Het is te vaag. Het is de taak van de wetgever om een duidelijke omschrijving te geven.

Internationale verdragen spreken van “maatschappelijke afkomst”, “geboorte” en “eigendom”. Op het gebied van “eigendom” is er één uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg in de zaak Chassagnou tegen Frankrijk.²⁶

Het begrip “maatschappelijke afkomst” komt de Commissie echter te nauw begrensd voor, omdat het naar afkomst of geboorte verwijst en geen rekening houdt met de sociale mobiliteit van de mensen om wie het gaat. Mensen kunnen uit hun armoedesituatie geraken of door omstandigheden erin vervallen.

In Québec, Canada, bestaat, net als in het Verenigd Koninkrijk, een stelsel van case law, waarbij rechters de inhoud van de wetten nader bepalen. Daar spreekt de wet van “maatschappelijke omstandigheden of situatie”. Daarvan uitgaande verbiedt de rechtspraak in Québec om rekening te houden met het feit dat iemand bijstand ontvangt. Een juridische benadering van discriminatie op basis van het gegeven dat iemand sociale uitkeringen ontvangt, bijstand of een andere toelage die toegekend wordt omdat de persoon niet over voldoende middelen van bestaan beschikt, vindt de Commissie op zich wel relevant.

Het is mogelijk om hierbij aan te knopen, maar niet als zodanig, want het begrip maatschappelijke omstandigheden stuit, volgens de rapporteur, op het begrip nationale solidariteit dat in de Franse Constitutie is neergelegd. Om die reden is niet mogelijk een persoon vast te pinnen op zijn status van bijstandsontvanger die tijdelijk en niet aan zijn persoon gebonden is.

Uiteindelijk kiest de Commissie voor de omschrijving « **de uit een economische situatie voortvloeiende kwetsbaarheid** ». Kwetsbaarheid is terug te vinden in het Franse strafrecht dat strafbepalingen kent die beogen een persoon in een kwetsbare situatie te beschermen, te weten degene die arbeids- of woonomstandigheden moet ondergaan die strijdig zijn met de menselijke waardigheid. Er zijn in de rechtspraak, met name bij het Hof van Cassatie, verschillende voorbeelden te vinden waarbij op dat begrip wordt teruggegrepen.

Bij deze omschrijving van de discriminatie gaat het om: « *leder onderscheid dat tussen natuurlijke personen wordt gemaakt op basis van de bijzondere, uit de economische situatie voortvloeiende, kwetsbaarheid die duidelijk was of de dader bekend* »²⁷.

Het rapport van de Commissie is vervolgens in de voltallige vergadering van de Senaat besproken.

In de discussies werd onder meer onderstreept dat mensen die in armoede leven vaak als minderwaardig beschouwd worden en dat dit hun zelfbeeld bepaalt. Ze gaan aan hun capaciteiten twijfelen en kunnen die niet ontplooien. Een erkenning van discriminatie op grond van armoede, naast maatregelen om de materiële situatie te verbeteren, kan ertoe leiden dat deze mensen meer waardering ondervinden.

Het nieuwe criterium van « kwetsbaarheid » dat is voorgesteld, wordt de énéntwintigste grond voor een strafsancie tegen discriminatie. Verschillende Senatoren vragen zich af of de toename van discriminatiegronden die in de loop der jaren heeft plaatsgevonden, wel zinvol en efficiënt is

²⁵ Datzelfde beginsel is terug te vinden in artikel 16 van de Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden: « *Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling* ».

²⁶ *Affaire Chassagnou et autres c. France*, (Requêtes nos 25088/94, 28331/95 en 28443/95) van 29 april 1999.

²⁷ In het Frans: « *la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur* »

in de strijd tegen discriminatie in zijn algemeenheid. De benadering om steeds nieuwe criteria in te voeren, ook weer met een ander toepassingsgebied, vraagt om heroverweging.

Maar de meerderheid vindt toch dat – in afwachting van een fundamentele benadering van de anti-discriminatiewetgeving²⁸ - dit wetsontwerp moet worden gezien als een uitgestoken hand, die het verdient om van de zijde van de wetgever een positieve reactie te ontvangen.

De Senaat heeft het wetsvoorstel op 18 juni 2015, met algemene stemmen, aangenomen en ter behandeling doorgestuurd naar de “Assemblée nationale”.

III. De Nederlandse gelijke behandelingsbenadering kent geen armoede

1. De Grondwet

Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet geeft een opsomming van praktisch alle discriminatiegronden van de Universele Verklaring van de rechten van de mens van 1948 (artikel 1), maar het vermeldt geen 'origine sociale', dus geen armoede of maatschappelijke afkomst. Deze discriminatievorm zou begrepen kunnen worden onder de termen “*op welke grond dan ook*”. Maar er is geen voorbeeld bekend waarbij op deze algemene grond een beroep werd gedaan.

Wel heeft Nederland de belangrijkste internationale verdragen geratificeerd waarin 'origine sociale' uitdrukkelijk staat vermeld, met als officiële Nederlandse vertaling “maatschappelijke afkomst”.²⁹

2. Het Wetboek van Strafrecht

De strafrechtelijke definitie van discriminatie wordt gegeven in artikel 90quater van het Wetboek van Strafrecht: « *Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan of aangetast* ».

De wet beschermt ten aanzien van een vijftiental limitatief opgesomde gronden, te weten: ras, afkomst, huidskleur, geloof, levensovertuiging, leeftijd, politieke overtuiging, geslacht, nationaliteit, seksuele voorkeur, burgerlijke staat, handicap, chronische ziekte, arbeidsduur (fulltime of parttime werk) en soort contract (vast of tijdelijk).

Het Wetboek van Strafrecht beschrijft verder verschillende vormen van discriminatie: art 137c (belediging van bevolkingsgroepen), 137d (aanzet tot discriminatie), 137e (openbaarmaking discriminerende uittalingen), 137f (deelnemen aan of steunen van discriminatie) en 137g en 429quater (achterstelling in ambt, beroep of bedrijf). De artikelen 137c tot en met 137g betreffen strafbaarstelling als misdrijf. Bij artikel 429quater gaat het om strafbaarstelling als overtreding. Ook discriminatoire incidenten die zich voordoen in de woonomgeving, zoals conflicten tussen burens, vallen in principe binnen het bereik van het strafrecht..

Discriminatie op bovenvermelde gronden is strafbaar, maar niet alle gronden gelden voor alle vormen. Zo is geslacht niet opgenomen in artikel 137c en betreft artikel 137g alleen de grond ras. Indien iemand in zijn beroep een van de strafbare feiten, omschreven in de artikelen 137c tot en met 137g, begaat, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet (137h).

3. Algemene wet gelijke behandeling en andere wetten inzake gelijke behandeling.

3.1 Inhoud van de wetgeving

De Nederlandse non-discriminatieregels komen in grote lijnen overeen met de EU-richtlijnen die hierboven³⁰ in het kort werden beschreven. Ze zijn opgenomen in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (artikelen 646, 648, 667, 670), de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (WGBHBMV van 1980), de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB van 1994), Wet

²⁸ Zoals het idee van een Europese horizontale richtlijn.

²⁹ Zie paragraaf II, 2 hierboven, waar de betreffende verdragen aan de orde kwamen.

³⁰ Zie paragraaf II, 4 hierboven

onderscheid arbeidsduur (WOA van 1996), Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (WOBOT van 2002), de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ van 2003) en de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBLA van 2003).

De bij elkaar opgetelde lijst van gronden in deze wetten komt overeen met het vijftiental gronden uit het Wetboek van Strafrecht. Ze is uitgebreider dan die van de Grondwet of de Universele Verklaring, maar “maatschappelijke afkomst” (uitdrukkelijk vermeld in de Universele Verklaring en in de internationale en Europese verdragen ³¹) komt niet in de lijst voor.

De structuur van de verschillende non-discriminatie wetten loopt parallel. Eerst wordt de definitie gegeven van onderscheid. De verschillende wetten verbieden verder intimidatie en seksuele intimidatie.

De verschillende wetten kennen uitzonderingen in geval het onderscheid objectief gerechtvaardigd kan worden door een legitiem doel en de middelen die voor het bereiken van dat doel aangewend worden, passend en noodzakelijk zijn.

Het toepassingsgebied van de verschillende non-discriminatieregelingen komt overeen met het eerder beschreven lappendekenkarakter van de EU richtlijnen.

3.2. Antidiscriminatie voorzieningen

Nederland kent, naast politie en het Openbaar Ministerie, verschillende andere voorzieningen om discriminatie te melden en er tegen op te komen.

3.2.1. De Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen

Deze wet, in werking getreden op 29 juli 2009, schrijft gemeenten voor een laagdrempelige onafhankelijke anti-discriminatie-voorziening te treffen. Deze voorziening dient onafhankelijke bijstand te verlenen aan personen bij de afwikkeling van hun klachten en om de klachten daadwerkelijk te registreren.

3.2.2. Het College voor de rechten van de mens behandelt klachten

Sinds de inwerkingtreding van de Wet van 24 november 2011, houdende de oprichting van het College voor de rechten van de mens wordt op discriminatie toegezien door een Afdeling binnen dit College (als vervanger van de Commissie gelijke behandeling).

Het College toetst de klachten aan de gelijke behandelingswetgeving en bekijkt of sprake is van een van de wettelijke discriminatiegronden, anders is de klacht niet ontvankelijk. Het beziet vervolgens of het gaat over het toepassingsgebied.

3.2.3 Overige instanties in Nederland

In Nederland bestaan verschillende andere instellingen die beogen discriminatie tegen te gaan. Zo organiseert ART 1 onder andere campagnes. Het woord armoede of sociale of maatschappelijke afkomst wordt op de website niet als criterium vermeld. Dat is evenmin het geval op de site Discriminatie.nl.

Wel worden er door deze organisaties samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken regelmatig campagnes gehouden om mensen uit te nodigen over hun discriminatie-ervaringen te spreken, onlangs nog in augustus – september 2015. Een van de eerdere campagnes, de “Campagne antidiscriminatie”, is geëvalueerd in een jaarevaluatie van Postbus 51 – campagnes 2010, (pagina 65 e.v.). Die jaarevaluatie vermeldt heel wat gronden (geslacht, ras, nationaliteit, godsdienst of levensovertuiging, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, politieke overtuiging, arbeidsduur, handicap of chronische ziekte, leeftijd of iets anders), maar geen armoede of maatschappelijke afkomst.

Volgens de gehouden enquête, voelen drie op de tien mensen van het publiek in het algemeen zich wel eens gediscrimineerd. De campagne heeft de nadruk gelegd op het feit trots te mogen zijn op zichzelf, zich niet hoeven te verstoppen. De boodschap van de campagne zoals die bij het publiek overkwam, was: niemand mag buitengesloten worden, iedereen moet zichzelf kunnen zijn en iedereen moet gelijk behandeld worden.

Een van de resultaten van de campagne is dat het bestaan van een Anti-discriminatiemeldpunt bij de gemeente beter bekend is. Ook is 81% van de mensen het eens met de stelling dat niemand door discriminatie mag worden buitengesloten uit de Nederlandse maatschappij.

³¹ Zie paragraaf II, 1 hierboven

4. Discriminatie in de Nederlandse rechtspraak

In een overzicht van 60 uitspraken betreffende discriminatie van Hoge Raad en Centrale raad van beroep (datum 6 oktober 2015 via rechtspraak.nl) gaat het vooral om discriminatie van mensen van een andere nationaliteit, een andere lidstaat van de EU of niet-ingezetenen. Bij de rechtbanken en gerechtshoven komen ook de andere discriminatiegronden aan de orde, maar niet discriminatie op grond van maatschappelijke achtergrond. Dat is logisch, omdat deze grond niet uitdrukkelijk in de Nederlandse wetgeving voorkomt.

IV. Invoering van een discriminatiegrond op basis van armoede en sociale uitsluiting is nodig

1. Mensenrechtenorganen van de VN dringen erop aan.

Zoals we eerder hebben gezien, kent de Nederlandse wetgeving (de richtlijnen van de Europese Unie volgend) geen discriminatiegrond op basis van armoede of sociale uitsluiting. En dat ondanks het feit dat de Universele Verklaring en Internationale en Europese verdragen er uitdrukkelijk wel naar verwijzen.

Mensenrechteninstellingen van de VN hebben in het kader van de Nederlandse rapportage over de VN verdragen aandacht gevraagd voor deze lacune.

Het VN Comité voor economische, sociale en culturele rechten (CESCR) heeft in zijn Algemeen commentaar n° 20 over discriminatie³² uitdrukkelijk gesteld dat mensen niet gediscrimineerd mogen worden vanwege hun afkomst en verwijst daarbij rechtstreeks naar armoede en dakloosheid. De sociale of economische situatie van een arme of van iemand zonder vast huisadres kan er toe leiden dat deze persoon voortdurend tegen discriminatie, stigmatisering en negatieve stereotypen aanloopt.

In zijn conclusies over de laatste rapportage van Nederland³³ maakt het VN Comité zich zorgen omdat de non-discriminatie wetgeving geen bescherming voorziet tegen alle discriminatiegronden van het IVESCR (art 2.2) (met name maatschappelijke afkomst). Het Comité is eveneens bezorgd over het nogal lage aantal mensen dat beroep doet op sociale voorzieningen, op de bijstand, waar ze recht op hebben, want de Staat dient daadwerkelijk toegang te verzekeren.³⁴

Het Comité constateert dat armoede in alle delen van het Koninkrijk voorkomt.³⁵ De regering dient een armoedegrens vast te stellen, alsmede een strategie ter bestrijding van armoede en een actieplan dat volledig recht doet aan alle artikelen van het IVESCR. Het Comité verwijst daarbij naar zijn Standpunt inzake armoede van mei 2001.³⁶

De Nederlandse regering heeft in haar rapportage over de naleving van het IVESCR³⁷ gereageerd op het feit dat talloze personen niet volledig van sociale bijstand gebruik maken en dat hun koopkracht, volgens de officiële cijfers, daarmee onder de normen ligt. Ze beschrijft enkele maatregelen en zal een aantal partners raadplegen (o.a. Divosa) over de te voeren aanpak. Maar ze voegt er aan toe: « *La responsabilité individuelle représente un important facteur pour réduire ce phénomène, car les ayants droits doivent finalement décider eux-mêmes s'ils en feront la demande ou non* ». Opmerkelijk is dat de regering hier geen ongerechtvaardigd onderscheid ziet, maar zich beroept op het adagium "eigen schuld, dikke bult".

De VN Mensenrechtenraad heeft de Richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens aangenomen. Deze beschrijven hoe in het geval van extreme armoede vele vormen van discriminatie samenklonteren: « *Discriminatie is zowel een oorzaak als een gevolg van armoede. Armoede is dikwijls het gevolg van openlijke of verborgen discriminerende praktijken. Degenen die in armoede leven, zijn ook het slachtoffer van discriminerend gedrag en van stigmatisering door overheden en particuliere personen en dat alleen vanwege hun armoede (...).*» En « *Staten behoren erover te waken dat mensen, levend in armoede, gelijk zijn voor en*

³² Observation générale n° 20 la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels o.c. paragr. 35

³³ Concluding observations, E/C.12/NLD/CO/4-5, 9 december 2010, paragr 11

³⁴ Concluding observations o.c. paragr. 19

³⁵ Concluding observations o.c. paragr. 24

³⁶ E/C.12/2001/10. Voor een commentaar op dit Standpunt, zie Vierde Wereld Verkenningen n° 2

³⁷ E/C.12/NLD/4-5 van april 2008, paragr. 69, blz. 15

op grond van de wet en zonder enige vorm van discriminatie aanspraak kunnen maken op gelijke bescherming en gelijk genot van de wet ».

De Mensenrechtenorganen van de VN dringen dus aan op een uitdrukkelijke erkenning van discriminatie op grond van armoede.

2. Het College voor de rechten van de mens erkent het bestaan van mensen in een kwetsbare sociaal economische situatie en moet daarom het voorbeeld van het Franse College volgen.

Het hierboven besproken in Frankrijk genomen initiatief onderstreept het belang van de erkenning van het bestaan van discriminatie van mensen in een kwetsbare sociaal-economische situatie. Nederland zou bij dit initiatief moeten aansluiten.

Het Franse College voor de rechten van de mens (CNCDH) heeft de invoering van een discriminatiegrond vanwege armoede bepleit. Vervolgens heeft de Franse Senaat gezocht naar een juridisch werkbare omschrijving en uiteindelijk gekozen voor de omschrijving: « *de bijzondere uit de economische situatie voortvloeiende kwetsbaarheid die duidelijk was of de dader bekend.* » Het begrip kwetsbaarheid sluit niet alleen aan bij het Franse Strafrecht, maar ook het Belgische Strafwetboek kent het begrip “precaire sociale toestand”.³⁸

Het College voor de rechten van de mens heeft meerdere malen klachten beoordeeld aangaande de gelijke behandelingswetgeving, waaruit blijkt dat in Nederland discriminatie vanwege “een kwetsbare sociale situatie” voorkomt. Omdat klachten alleen ontvankelijk zijn als het gaat om een wettelijk erkende grond en dat niet opgaat voor armoede of sociale uitsluiting, kan het College alleen via een omweg tot een uitspraak komen.

Er zijn daarvan voorbeelden in de kronieken over de jaren 2012 – 2014, zoals de klachten van woonwagenbewoners.³⁹ Deze mensen behoren, net als Roma, tot een achtergestelde en uitgesloten groep die met negatieve beeldvorming en stereotype vooroordelen van doen heeft. Woonwagenbewoners krijgen echter geen bescherming vanwege hun kwetsbare situatie. Ze worden beschermd via een omweg. Vanwege hun cultuur worden ze beschouwd als een homogene groep, een ras in de zin van het VN Rassenverdrag. Het College volgt deze redenering in de zaak over het door een aantal gemeenten gevoerde uitsterfbeeld woonwagens.⁴⁰

De Kroniek Gelijke behandeling van 2013⁴¹ vermeldt een andere zaak waarin een bedrijf voor kattenmeubels personeel aanwerft en aangeeft dat alleen mensen zonder uitkering voor de baan in aanmerking komen.⁴² Het ontvangen van een uitkering getuigt van een sociaal-economisch kwetsbare positie. Maar, net als bij de klacht van de woonwagenbewoners, kon het College alleen via een omweg (door zich te beroepen op de grond 'ras') tot het oordeel komen dat hier een ongerechtvaardigd onderscheid werd gemaakt.

Deze voorbeelden laten het inconsequente karakter van de (Europese en daarmee ook de Nederlandse) gelijke behandelingswetgeving zien.⁴³ Een buitenlander (of misschien een vrouw) die bijvoorbeeld niet voor een arbeidsplaats in aanmerking komt omdat de werkgever geen mensen met een uitkering of uit een bepaalde buurt wil aannemen, kan zich beroepen op een ongerechtvaardigd onderscheid (op grond van etnische achtergrond of geslacht). De klacht van de van oorsprong Nederlandse mede-wijkbewoner in dezelfde situatie zou niet-ontvankelijk verklaard worden.

De non-discriminatieregels zelf sluiten daarmee, per definitie, mensen in diepe armoede, mensen bij wie vele ongelijkheden op vele gebieden zich opeenstapelen, uit. Daarmee voeren ze, in feite, een extreme vorm van discriminatie in.

³⁸ Art.433 decies. Met gevangenisstraf (...) wordt gestraft hij die rechtstreeks of via een tussenpersoon misbruik maakt van de kwetsbare toestand waarin een persoon verkeert ten gevolge van zijn onwettige of precaire administratieve toestand, zijn precaire sociale toestand, zijn leeftijd, zwangerschap, een ziekte dan wel een lichamelijk of een geestelijk gebrek of onvolwaardigheid door, met de bedoeling een abnormaal profijt te realiseren, een roerend goed, een deel ervan, een onroerend goed, een kamer of een andere in artikel 479 bedoelde ruimte, te verkopen, te verhuren of ter beschikking te stellen in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid (...)

³⁹ Gelijke behandeling 2012, Kronieken en annotaties, o.c. blz. 40

⁴⁰ College voor de rechten van de mens, 19 december 2014, Oordeel 2014-165

⁴¹ College voor de rechten van de mens: Kroniek gelijke behandeling 2013 blz.12

⁴² College voor de rechten van de mens, 15 maart 2013, Oordeel 2013-33

⁴³ Ook het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten stelt vast dat armoede bij de andere discriminatieronden een grote rol speelt. Zie noot 13 hierboven

Gezien de bezorgdheid van het College voor de situatie van kwetsbare groepen, die blijkt uit de Kronieken gelijke behandeling en Jaarreportages mensenrechten, ⁴⁴ ligt het op zijn weg om zich in te zetten voor de invoering van een discriminatiegrond op basis van sociaal-economische kwetsbaarheid. Het moet het initiatief nemen om die vorm van discriminatie te doen uitbannen.

V. Conclusie – Voorstellen voor een (Europese) aanpak van discriminatie op grond van armoede

1. Er moet een discriminatiegrond worden opgenomen in de Grondwet, het Strafrecht en in de Gelijke behandelingswetgeving

Voor deze norm zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de omschrijving van de Franse Senaat, dat wil zeggen « *de uit de economische situatie voortvloeiende kwetsbaarheid* ». het gaat dan om: « *leder onderscheid dat tussen natuurlijke personen gemaakt wordt op basis van de bijzondere uit de economische situatie voortvloeiende kwetsbaarheid, die duidelijk was of de dader bekend was.* »

2. Werken aan bewustwording en bewustmaking

Om discriminatie op basis van stereotype benaderingen, vooroordelen, verkeerde gewoonten of systemische benaderingen tegen te gaan, moet, onder meer, gedacht worden aan maatregelen op het gebied van informatie, onderwijs en opleiding.

Het grote publiek is zich weinig bewust van discriminatie op grond van armoede. Daarom dienen er in opiniepeilingen expliciete vragen over discriminatie op grond van armoede opgenomen te worden en testen uitgevoerd om te zien in hoeverre deze discriminatievorm in de praktijk voorkomt en wat de ontwikkelingen zijn. Regelmatig moeten er op nationaal niveau debatten gewijd worden aan het vraagstuk van discriminatie op basis van sociaal-economische kwetsbaarheid.

In onderwijs en opleiding met name van betrokken beroepsgroepen, zoals ambtenaren, sociaal werkers, politiepersoneel, advocaten, deurwaarders, onderwijzers, moet, op onbevooroordeelde wijze, aan extreme armoede en aan de discriminatie die ermee gepaard gaat, aandacht geschonken worden.

Politici doen nog regelmatig uitspraken die mensen die extreme armoede leven, of arme bevolkingsgroepen tot zondebok maken. Dit soort uitspraken zouden regelmatig aan de kaak gesteld moeten worden.

3. Overheidsbeleid om de situatie van mensen in armoede te verbeteren

Voor personen of groepen die geen gelijke kansen hebben, omdat ze in een te ongelijke situatie verkeren, moet overheidsbeleid ontwikkeld worden dat hun situatie verbetert.

Er moeten maatregelen genomen worden om te bevorderen dat mensen die armoede ervaren, hun rechten gaan opeisen. Bestaande rechten zijn vaak niet bedoeld of bedacht met of voor deze mensen. Veel betrokken mensen beseffen niet eens dat ze rechten hebben. Ze voelen zich onmachtig, ze voelen zich schuldig aan hun situatie; ze hebben het gevoel dat hun ervaring niet meetelt.

De overheid moet inspanningen ondersteunen die deze houding doorbreken; zorgen dat mensen de ruimte krijgen om zich te uiten, dat mensen weten en het gevoel krijgen dat ze daadwerkelijk rechten hebben.

Tenslotte zou de uitvoering van de betrokken wetgeving regelmatig met de betrokkenen geëvalueerd moeten worden. Bij nieuwe wetten moet, zoals dat voor andere onderwerpen reeds plaats vindt, eerst gekeken worden welke uitwerking de betreffende wet op de situatie van de armsten kan hebben.

⁴⁴ College voor de rechten van de mens: *2012 Mensenrechten in Nederland, jaarlijkse rapportage*, blz. 7, 11, 78 en 102. Hier spreekt het College zijn bezorgdheid uit voor de situatie van kwetsbare groepen op meerdere gebieden, zoals gezondheidszorg, participatie...

4. Het bevorderen van een Europese aanpak

Het non-discriminatiebeleid en de betreffende regelgeving worden grotendeels bepaald op het vlak van de Europese Unie. Dit laat de mogelijkheid voor de Nederlandse overheid onverlet om, naar het voorbeeld van de Franse Senaat, het voortouw te nemen bij de actie en regelgeving tegen discriminatie op grond van armoede.

Daarnaast is het van belang de Europese regelgeving die discriminatie op grond van armoede negeert, in overeenstemming te brengen met de internationale verplichtingen van de lidstaten van de Europese Unie.⁴⁵

Het College voor de rechten van de mens, zou in samenwerking met Mensenrechteninstellingen van andere Lidstaten, met name het Franse College, en met het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten erop moeten aandringen dat deze ernstige lacune opgeheven wordt. Het zou verder initiatieven van de Europese Commissie voor de totstandkoming van een horizontale richtlijn op het gebied van discriminatie die dan ook een grond armoede moet gaan insluiten, naar vermogen, moeten ondersteunen.

Ton Redegeld⁴⁶

Inhoudsopgave

ATD Vierde Wereld Nederland.....	1
Vooraf (van de redactie).....	1
Discriminatie op grond van armoede. Het bevorderen van een (Europese) aanpak.....	2
I. Waarom is een expliciete vermelding van discriminatie op basis van armoede nodig?	2
1. Wat is discriminatie?.....	2
2. Armoede: oorzaak en gevolg van discriminatie, een proces dat mensen van hun rechten berooft.....	3
3. Waarom laten mensen na een beroep te doen op rechten die hen toekomen?.....	3
4. Armoede expliciet als discriminatiegrond erkennen.....	4
II. Hoe wordt discriminatie vanwege armoede buiten Nederland bestreden?.....	4
1. Armoede is een discriminatiegrond in de Universele Verklaring en aanverwante internationale verdragen.....	4
2. Volgens de “VN richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens” is armoede dikwijls het gevolg van discriminerende praktijken.....	4
3. Europese verdragen verbieden discriminatie vanwege “maatschappelijke achtergrond”... ..	5
4. De non-discriminatie-richtlijnen van de Europese Unie zien armoede over het hoofd	6
5. Een Frans initiatief-wetsontwerp erkent armoede als een vorm van discriminatie.....	7
III. De Nederlandse gelijke behandelingsbenadering kent geen armoede.....	10
1. De Grondwet.....	10
2. Het Wetboek van Strafrecht.....	10
3. Algemene wet gelijke behandeling en andere wetten inzake gelijke behandeling.....	10
4. Discriminatie in de Nederlandse rechtspraak.....	12
IV. Invoering van een discriminatiegrond op basis van armoede en sociale uitsluiting is nodig	12
V. Conclusie – Voorstellen voor een (Europese) aanpak van discriminatie op grond van armoede.....	14
Publicaties van ATD Vierde Wereld.....	16

⁴⁵ Alle lidstaten van de Europese Unie zijn gebonden aan de in hoofdstuk II besproken internationale en Europese verdragen.

⁴⁶ mr. Ton Redegeld, lid van het internationaal volontariaat van ATD Vierde Wereld, maakt jarenlang deel uit van het internationaal secretariaat belast met de vertegenwoordiging van de beweging bij de VN, UNESCO, IAO, Raad van Europa en Europese Unie; van 2000 – 2008 is hij voorzitter van de stichting ATD Vierde Wereld Nederland en thans juridisch adviseur van de beweging.

Publicaties van ATD Vierde Wereld

- ° ATD Vierde Wereld: *In dialoog met de Vierde Wereld over armoede en mensenrechten* (Den Haag, ATD Vierde Wereld, 2008) Verslag van de studieconferentie op 21 november 2007 in Amersfoort.
- ° ATD Fourth World UK: *The Roles We Play: Recognising the Contribution of People Living in Poverty* (London, ATD Fourth World, 2014)
- ° ATD Quart Monde Luxembourg: *Vivre en famille, c'est notre espoir. La parole de parents en situation de pauvreté* (Luxembourg, ATD Quart Monde Luxembourg, 2014).
- ° International Movement ATD Fourth World. *Challenge 2015: Towards sustainable development that leaves no one behind* (Paris, ATD Quart Monde, 2014) revue Quart Monde, Dossiers et documents n° 23.
- ° Tweehuijsen, Niek: *Stroetjes in het zand* (Leeuwarden, Elikser, 2013), (bestaat ook in het Frans).
- ° Wresinski, Joseph: *De mensenrechten zijn ondeelbaar, de armsten bewijzen het!* (Den Haag, ATD Vierde Wereld, 1996) Vierde Wereld Visie n° 6.

De reeks Vierde Wereld Verkenningen brengt teksten uit van interviews, van Joseph Wresinski, boekbesprekingen, voordrachten en bijdragen over acties tegen extreme armoede. Er verschijnen in principe 3 tot 5 nummers per jaar. Selectie van uitgebrachte nummers:

N° 20. Redegeld, Ton: *VN richtlijnen inzake extreme armoede en mensenrechten: een doorbraak in het denken over en de actie tegen armoede* (Den Haag, ATD Vierde Wereld, 2013) Vierde Wereld Verkenningen, april 2013.

N° 21 – 22. VN Hoog Commissariaat voor de mensenrechten: *Richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens, voorgelegd door de Speciale rapporteur over extreme armoede en mensenrechten, mevrouw Magdalena Sepúlveda Carmona* (Den Haag, ATD Vierde Wereld, 2013) Vierde Wereld Verkenningen, oktober 2013.

N° 23. Wresinski, Joseph: *De waarde van samen delen* (Den Haag, ATD Vierde Wereld, 2014) Vierde Wereld Verkenningen, december 2014.

N° 24. S.M. Miller: *Wat ik in al die jaren van de beweging ATD Vierde Wereld heb geleerd; ervaringen / observaties van een Amerikaanse socioloog* (Den Haag, ATD Vierde Wereld, 2015) Vierde Wereld Verkenningen, september 2015

Colofon

Vierde Wereld Verkenningen, maart **2016**, nr. 25 ISSN 1572-5537

Uitgave van de stichting ATD Vierde Wereld Nederland

Regentesseplein 13, 2562 EV Den Haag

tel: 070 - 361 57 87

e-mail: denhaag@atd-vierdewereld.nl

website: www.atd-vierdewereld.nl

verschijnt 3 - 5 per jaar; prijs van nummer 25: 4,00 euro (excl. porto).

IBAN NL 27 INGB 0002 7522 00

BIC INGBNL2A

redactie: John Habets, Ton Redegeld

© ATD Vierde Wereld Nederland.

Voor overname is toestemming van de redactie nodig. De in deze uitgave gedane voorstelling van feiten en standpunten komt uitsluitend voor rekening van de auteur en geeft niet per se het gezichtspunt van de beweging ATD Vierde Wereld weer.

trefw: artikel 1 Grondwet, (schrijnende) armoede, discriminatie, gelijke behandeling, mensenrechten, Verenigde Naties, VN richtlijnen inzake extreme armoede en rechten van de mens

Bestelbon

Naam.....

Adres.....

Postcode Plaats

Telefoon.....

E-mail.....

- ° wenst informatie over ATD Vierde Wereld
- ° vraagt jaaroverzicht 2014 aan
- ° wenst op de hoogte te blijven van toekomstige nummers van Vierde Wereld Verkenningen
- ° wil het kwartaalblad Vierde Wereld ontvangen
- ° wil lid, steunlid worden (respectievelijk: 10, 20 euro, per jaar)

opsturen aan: ATD Vierde Wereld, Regentesseplein 13,
2562 EV Den Haag. E-mail: denhaag@atd-vierdewereld.nl