

De Romakwestie: een mensenrechtelijk perspectief

Michèle Morel

Samenvatting

Romagezinnen zijn niet zelden het slachtoffer van gedwongen huisuitzettingen. Dit is het geval in Centraal- en Oost-Europa, maar eveneens in West-Europese landen zoals België. Op basis van de internationale mensenrechten, onder andere het recht op huisvesting en het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, zijn huisuitzettingen slechts toegelaten indien ze aan een reeks van voorwaarden voldoen (bijvoorbeeld met betrekking tot de noodzakelijkheid, proportionaliteit en procedurele bescherming). Daarnaast moet de overheid in de mate van het mogelijke in alternatieve huisvesting voorzien. Dit artikel biedt een mensenrechtelijke analyse van de gedwongen huisuitzetting van Roma, welke wordt voorafgegaan door enkele inleidende beschouwingen met betrekking tot de Romagemeenschap.

1. Inleiding

In de zomer van 2010 werden in Gent verschillende Romagezinnen met kinderen uit kraakpanden gezet. Verontwaardigde reacties van burgers en hevige discussies tussen andersgezinden zorgden ervoor dat de Romaproblematiek weer volop in de aandacht kwam te staan. De vraag rijst of dergelijke huisuitzettingen gerechtvaardigd zijn, en zo ja, welke verplichtingen de overheid heeft in deze context. Naar aanleiding van de recente gebeurtenissen in Gent analyseert dit artikel de gedwongen huisuitzettingen van Roma in het licht van de internationale mensenrechten.

Het is opvallend hoe, in geschreven stukken of mondelinge conversaties over het thema, vaak verwarring bestaat over die zogenaamde Romagemeenschappen. De een spreekt over Roma, de ander over zigeuners en nog een ander over voyageurs. Gaat het hier over eenzelfde groep individuen, of zijn het integendeel volledig te onderscheiden bevolkingsgroepen? Volgens de een zijn de Roma wettig verblijvende EU-burgers, volgens de ander zijn het politieke vluchtelingen, en volgens nog een ander zijn het illegale vreemdelingen. En hoe zit het met hun maatschappelijke opvang? Hebben ze recht op leefloon of enige vorm van maatschappelijke dienstverlening? Ook de kwestie van het kraken van panden en het probleem van bedelende kinderen roept vragen op.

In het eerste deel van dit artikel wordt daarom een poging ondernomen om deze vraagstukken te ontwarren. Na enkele verhelderingen volgt dan een mensenrechtelijke beoordeling van de gedwongen huisuitzettingen.

2. De Roma: enkele verduidelijkingen

A. Zwerverscultuur?

De meeste Roma zijn geen woonwagenbewoners. Deze laatsten deden het tijdens de voorbije zomermaanden, zoals elk jaar, weer goed in de media. Geen week ging voorbij zonder artikel, gesprek of beeld over de zomermigraties van deze 'woonwagenbewoners', 'zigeuners', 'zwervers' of '*gens du voyage*'. Zo ook bij onze zuiderburen. Ze waren onder andere te vinden in Zottegem, Nieuwpoort, Wingene, Dour, Oudenaarde, De Pinte en Chaumont (Frankrijk), vaak neergestreken op privéterreinen, al dan niet met toestemming van de eigenaars.

Woonwagenbewoners delen bepaalde sociale en culturele kenmerken, waaronder het wonen in een woonwagen. Deze bevolkingsgroep, die verre van homogeen is, omvat in onze streken de Roms, de Manoesjen (of Sinti) en de Voyageurs. Ze zijn géén nieuwe migrantengroep in ons land: de Manoesjen verblijven hier reeds sinds de 15^{de} eeuw; de Roms sinds het einde van de 19^{de} eeuw. Velen van hen spreken Nederlands. Hoewel exacte cijfers niet bestaan, schatte het Vlaams Minderhedencentrum (VMC) het aantal woonwagenbewoners in 1999 en 2003 op ongeveer 2500 (850 gezinnen) in Vlaanderen. De meesten van hen die permanent in Vlaanderen wonen zijn Belg. Daarnaast zijn er duizenden buitenlandse gezinnen op doortocht in Vlaanderen, waar sommigen familiale banden hebben met de Belgische woonwagenbewoners.

Op basis van de internationale mensenrechten zijn staten verplicht om de speciale levenswijze van woonwagenbewoners mogelijk te maken. Zo hebben woonwagenbewoners in de regel aldus het recht om met hun woonwagens op eigen grond te staan, en is de overheid verplicht om een voldoende aantal afdoende uitgeruste stopplaatsen te creëren. De basis hiervoor zijn onder andere het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven en het recht op huisvesting. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelde in een uitspraak van 18 januari 2001:¹

*(...) the vulnerable position of Gypsies as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in reaching decisions in particular cases (...) To this extent, there is thus a positive obligation imposed on the Contracting States by virtue of Article 8 [van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), namelijk het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven] to facilitate the Gypsy way of life (...).*²

Het Europees Comité voor Sociale Rechten (dat toeziet op de naleving van het Europees Sociaal Handvest, waarin sociale en economische rechten zijn vastgelegd) baseert zich op het recht van de familie op sociale, juridische en economische bescherming (artikel 16) – waaronder het recht op

gezinshuisvesting – om de staat te verplichten voldoende stopplaatsen in te richten voor rondtrekkende bevolkingsgroepen:³

*The implementation of Article 16 as regards nomadic groups (...) implies that adequate stopping places be provided, in this respect Article 16 contains similar obligations to Article 8 of the European Convention of Human Rights.*⁴

Roma, in tegenstelling tot de woonwagenbewoners, wonen in huizen en appartementen, niet in woonwagens. Ze zijn met andere woorden sedentair, althans meer dan 95 procent van de Roma. Toch worden ze vaak geassocieerd met rondtrekkende bevolkingsgroepen, en daar is een reden voor. Rond de 13^{de} eeuw migreerden de Roma vanuit Noord-Indië naar de Balkan en later, na de val van de Berlijnse muur in 1989, naar West-Europa. Doorheen de eeuwen waren ze het slachtoffer van vervolging en de Europese anti-Romapolitiek. Vroeger werden ze als slaven verhandeld, en tijdens de tweede wereldoorlog werden honderdduizenden Roma vermoord. Op zoek naar een beter leven vluchtten ze van de ene naar de andere plek, en zo ontstond hun imago als zwervend volk. Hun Noord-Indische oorsprong en hun nomadische voorgeschiedenis in Europa delen ze met de woonwagenbewoners. Sinds lange tijd echter leven de Roma aldus op sedentaire wijze, met een vaste verblijfplaats.

Dé Roma bestaan niet: het is een heel heterogeen volk, doordat het in het verleden allerlei vreemde invloeden onderging. Van hun gemeenschappelijke taal, het Romanès (ook de taal van de Roms), bestaan verschillende gesproken varianten. Aangezien de Roma pas in de jaren 90 van de 20^{ste} eeuw naar West-Europese landen migreerden, zijn ze aldus een vrij nieuwe migrantengroep in ons land. Het VMC schatte hun aantal in Vlaanderen en Brussel in 2003 op 15.000 à 20.000, vandaag zijn het er wellicht 20.000 à 30.000. Hoewel ze verspreid wonen, zowel in kleinere als in grote steden, bevinden de grootste Romagemeenschappen zich in Brussel, Antwerpen en Gent. Ze zijn niet afkomstig uit één maar uit meerdere landen: Roemenië, Bulgarije, Slovakije, Tsjechië en de landen die vroeger behoorden tot Joegoslavië. In Brussel verblijven voornamelijk Roemeense Roma, in Antwerpen vooral Roma uit ex-Joegoslavië en in Gent veeleer Slovaakse en Bulgaarse Roma (ongeveer 5000). Deze respectieve groeperingen zijn te linken aan de Roma-groepscultuur en hun familiebanden.

Terwijl de Roma Centraal- en Oost-Europa ontvluchtten na 1989 omwille van de slechte maatschappelijke situatie, leven ze ook in België vaak in armoede. Vele Roma ondervinden integratiemoeilijkheden. In vele West-Europese landen zijn ze sinds hun aankomst het slachtoffer van racisme, discriminatie (op vlak van werk, onderwijs, gezondheid en huisvesting), marginalisatie en sociale uitsluiting.

B. Legaal verblijf in België?

Zoals vermeld hierboven komen de Roma uit verschillende Centraal- en Oost-Europese landen. Sommige van die landen zijn lidstaten van de Europese Unie (EU) sinds 1 mei 2004 (Tsjechië, Slovakije en Slovenië),

andere sinds 1 januari 2007 (Roemenië en Bulgarije). Behalve Slovenië behoort (nog) geen enkel van de landen die deel uitmaakten van het voormalige Joegoslavië tot de EU.

Voor EU-onderdanen geldt het vrij personenverkeer op het grondgebied van EU-landen. Dat betekent dat elke burger van de EU het recht heeft om gedurende maximaal drie maanden in een ander EU-land te verblijven zonder enige voorwaarden (behalve bewijs van identiteit). Na deze drie maanden mag een EU-onderdaan in België verblijven op voorwaarde dat (1) hij of zij daar een zelfstandige economische activiteit verricht, een baan als werknemer heeft of kan bewijzen dat hij of zij werk zoekt met reële kans op aanstelling; hetzij (2) hij of zij over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering beschikt; hetzij (3) hij of zij in dat land een studieopleiding volgt alsook over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering beschikt.⁵ Wettig verblijvende EU-burgers kunnen niet worden uitgewezen, tenzij om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. De openbare orde of veiligheid komt slechts in het gedrang indien de persoon in kwestie een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving.⁶ Te allen tijde verboden onder de internationale mensenrechten is het collectief uitwijzen van een groep personen: de beslissing tot uitwijzing moet geval per geval worden genomen waarbij ieders persoonlijke situatie wordt onderzocht. De voorbije zomer kreeg Frankrijk in deze context kritiek vanwege het VN-Comité voor de Eliminatie van Raciale Discriminatie, dat stelde dat het land de indruk geeft niet elke situatie afzonderlijk te bekijken maar eerder een specifieke groep (namelijk Roma) te viseren.

Voor burgers van nieuwe lidstaten geldt echter een overgangsregeling. Lidstaten kunnen er voor opteren om hun arbeidsmarkt slechts op geleidelijke wijze open te stellen voor deze nieuwe EU-burgers. Deze overgangsregeling geldt enkel voor arbeid in loondienst en houdt in dat nieuwe EU-burgers slechts als werknemer aan de slag kunnen in België nadat een arbeidsmarktonderzoek uitwijst dat op de lokale arbeidsmarkt onvoldoende of geen geschikte arbeidskrachten aanwezig zijn. Alleen voor een knelpuntenberoep is dergelijk onderzoek niet nodig. Tot 1 mei 2009 waren deze overgangsmaatregelen van toepassing op acht van de tien landen die op 1 mei 2004 tot de EU toetraden. Sindsdien zijn deze opgeheven en gelden dus geen beperkingen meer voor burgers van deze tien nieuwe lidstaten. Roemenië en Bulgarije (toegetreten in 2007) vallen wel nog onder deze regeling, ten minste tot en met 31 december 2011.

Met andere woorden, Roma die afkomstig zijn uit Roemenië of Bulgarije zijn onderworpen aan striktere voorwaarden dan Roma uit Slowakije, Slovenië of Tsjechië om langer dan drie maanden wettig in België te verblijven. Roma uit andere landen van ex-Joegoslavië dan Slovenië vallen niet onder het vrij personenverkeer en zijn aldus onderworpen aan de algemene regels van de Belgische Vreemdelingenwet die van toepassing zijn op burgers van niet-EU-lidstaten of 'derde landen'. Roma uit dergelijke landen verblijven vaak onwettig op Belgisch grondgebied. Uitwijzingen naar het land van herkomst gebeuren echter zelden: het opsporen van onwettig verblijvende personen kost veel geld. Daarenboven hebben de uitwijzingen weinig zin, want de Roma komen snel het land terug binnen.

Een andere weg voor Roma om in België een verblijfsstatuut te verkrijgen dan via het vrij personenverkeer in de EU, is het aanvragen van asiel. Om als vluchteling te worden erkend, moet de asielzoeker een gegronde vrees aantonen voor vervolging op basis van zijn of haar ras, nationaliteit, religie, politieke opinie of lidmaatschap van een bepaalde sociale groep. In de jaren 90 verzochten vele Roma asiel in EU-landen op basis van ethnische discriminatie. Hoewel het geweten was dat de mensenrechten van de Roma in Oost-Europa werden geschonden, werden deze asielaanvragen systematisch geweigerd: de EU-landen beschouwden de Roma als economische migranten.

In 1998 werd Gent geconfronteerd met een scherpe toename van Slovaakse asielaanvragers. Sommigen onder hen ontvluchtten hun land omwille van gewelddadige aanvallen door skinheads. Hun aanvragen werden onontvankelijk verklaard in 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken en daarna door het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen, en ze kregen het bevel om België te verlaten. Enkele maanden later kregen ze een brief van de Gentse politie met de uitnodiging om hun asioldossier te komen vervolledigen op het politiebureau. Eenmaal daar aangekomen kregen ze een nieuw bevel het grondgebied te verlaten en werden ze naar het gesloten centrum van Steenokkerzeel overgebracht, om enkele dagen later op het vliegtuig te worden gezet naar Slovakije. De zaak kwam voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Conka v. Belgium, 5 februari 2002), dat de Belgische staat veroordeelde omwille van schendingen van het recht op persoonlijke vrijheid (artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens – EVRM) en het recht op een effectief rechtsmiddel (artikel 13 EVRM).

Ook vandaag blijft het voor Roma uit EU-landen erg moeilijk om als vluchteling te worden erkend in België: EU-landen worden beschouwd als ‘veilige’ landen waar normalerwijs geen vervolging plaatsvindt.

C. Recht op leefloon of maatschappelijke dienstverlening?

Het recht op maatschappelijke dienstverlening komt in beginsel toe aan eenieder die niet over de middelen beschikt om een menswaardig leven te leiden. Maatschappelijke dienstverlening kan van materiële (financiële), sociale, psychologische of geneeskundige aard zijn. De Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) beslissen zelf welke soort dienstverlening de meest passende is in de concrete situaties. In de context van een restrictief migratiebeleid werd in België de omvang van maatschappelijke dienstverlening voor onwettig verblijvende vreemdelingen ingekort: zij hebben in principe enkel recht op dringende medische hulpverlening. Voor bepaalde uitzonderingsgevallen werd een uitgebreider recht op steun voorzien, bijvoorbeeld voor gezinnen met minderjarige kinderen.

Het recht op leefloon (een wettelijk vastgelegd maandelijks geldbedrag, ook ‘maatschappelijke integratie’ genoemd) komt toe aan Belgen, EU-onderdanen (en hun familieleden) met een verblijfsrecht van meer dan drie maanden, gevestigde vreemdelingen (diegenen die zijn ingeschreven in het bevolkingsregister), erkende vluchtelingen en staatlozen, op voorwaarde dat zij aan de algemene voorwaarden – waaronder het niet beschikken over voldoende bestaansmiddelen – voldoen.

Terwijl andere wettig verblijvende vreemdelingen (bijvoorbeeld EU-onderdanen die slechts gedurende drie maanden in België mogen verblijven of vreemdelingen die ingeschreven zijn in het vreemdelingenregister of wachtregister) dus geen recht hebben op leefloon, hebben zij wel recht op bepaalde vormen van maatschappelijke dienstverlening. In sommige gevallen houdt deze dienstverlening een periodieke financiële steun in waarbij het bedrag overeenkomt met dat van het leefloon.

Of de Roma in ons land recht hebben op leefloon dan wel bepaalde vormen van maatschappelijke dienstverlening hangt met andere woorden af van hun concrete situatie. Verblijven ze hier wettig of onwettig? Verblijven ze hier als EU-onderdanen of derdelanders? Hebben ze als EU-onderdaan het recht om meer dan drie maanden in België te verblijven? Zijn ze als wettig verblijvende vreemdelingen uit derde landen ingeschreven in het vreemdelingenregister of in het bevolkingsregister (striktere voorwaarden)? Beschikken ze over onvoldoende bestaansmiddelen? Etc.

Het Gentse OCMW heeft in 2008 beslist om een nieuwe werkwijze te hanteren met betrekking tot de steunverlening aan nieuwe EU-burgers. Deze nieuwe EU-burgers krijgen sindsdien een leefloonbedrag (voor zover ze hulpbehoevend zijn) en worden intensief begeleid bij hun socio-economische integratie in de samenleving.

D. Legaal kraken?

Vele Roma hebben het moeilijk om een huurcontract af te sluiten. Hun gebrek aan vast werk, en dus vast inkomen, heeft daar veel mee te maken. Ook xenofobe gevoelens bij verhuurders ten opzichte van de Roma als relatief nieuwe migrantengroep met een eigen levensstijl spelen daarbij een rol. Bij gebrek aan een huurcontract en alternatieve huisvesting gaan de Roma niet zelden over tot het bezetten of kraken van panden. Dat betekent dat ze zonder toestemming van de eigenaar de onbewoonde of ongebruikte eigendom in gebruik nemen. Zo kraakten enkele Romagezinnen in Gent tot enkele maanden geleden panden in onder andere de Gasmeterlaan (eigendom van de stad Gent) en De Pintelaan (eigendom van de Universiteit Gent).

In Nederland werd op 1 juni 2010 een wet aangenomen die kraken strafbaar stelt. In België is kraken tot op vandaag niet strafrechtelijk verboden. Op burgerrechtelijk vlak heeft kraken wel gevolgen: de krakers kunnen uit het pand worden gezet als de eigenaar bij de vrederechter de uitzetting eist. Zo werden de Romagezinnen waarnaar hierboven werd verwezen in juli 2010 uit verschillende Gentse gekraakte panden gezet. Indien de krakers het gebouw openbreken om binnen te gaan en daardoor schade aan het gebouw is toegebracht, is er sprake van inbraak, hetgeen wel strafrechtelijk verboden is.

E. Bedelende kinderen?

Bedelende kinderen op straat, het is een beeld dat door velen wordt geassocieerd met Romavrouwen, en niet onterecht. De meerderheid van de bedelende Roma zijn vrouwen, en bijna de helft bedelt met kinderen. Een minderheid van deze groep bedelt met zuigelingen. Belgische bedelaars zijn meestal mannen, en zelden worden kinderen erbij betrokken. Men kan zich de vraag stellen of het geen vorm van kindermishandeling uitmaakt om je eigen kind te laten bedelen, en het aldus een schending inhoudt van de rechten van het kind. Bovendien blijkt de aanwezigheid van kinderen – zonder te beweren dat dit een bewuste strategie uitmaakt – geen positief effect te hebben op de goedgeefsheid van voorbijwandelend volk. Volgens een onderzoek in Brussel van enkele jaren geleden blijkt dat autochtone mannelijke bedelaars veel meer verdienen dan Roemeense Romavrouwen.⁷ Ter vergelijking: na vijf dagen per week gedurende vijf uren per dag bedelen, verzamelt een autochtone mannelijke bedelaar na een maand ongeveer 900 euro, terwijl een Romavrouw slechts aan 350 euro komt. Het is aannemelijk dat dit grote verschil niet losstaat van de negatieve gevoelens bij vele Belgen ten opzichte van de Roma.

Op 26 mei van dit jaar oordeelde het Hof van Beroep te Brussel dat een ouder die van zijn of haar eigen kind gebruik maakt om te bedelen géén strafrechtelijke inbreuk begaat. Sindsdien treedt de politie niet langer op in dergelijke gevallen. De uitspraak lokte veel kritiek uit, onder andere vanwege het VN-Comité voor de Rechten van het Kind:

*Het Comité uit zijn bezorgdheden in verband met de beslissing van 26 mei 2010 genomen door de 14^{de} Kamer van het Hof van Beroep te Brussel (...) waarin het nemen van een toevlucht tot kinderen om te bedelen niet wordt verboden indien de betrokken volwassenen de ouders van het kind in kwestie zijn. Het Comité verzoekt de Statenpartij om het nemen van een toevlucht tot kinderen om op straat te bedelen uitdrukkelijk te verbieden, ongeacht of de betrokken volwassenen de ouders van het kind zijn.*⁸ [vertaald door de auteur]

Er is reden genoeg om de reactie van het Comité voor de Rechten van het Kind te begrijpen. Een kind laten bedelen voelt aan als een door de internationale mensenrechten verboden vernederende behandeling, die de waardigheid en de integriteit van het kind aantast. Echter, gezien de vaak ondermaatse (hygiënische en andere) omstandigheden in de (vaak gekraakte) huizen waar de Roma met velen samenleven in beperkte ruimte, kan men zich afvragen of het kind niet beter af is bij zijn of haar moeder op straat.

3. Gedwongen huisuitzetting en de mensenrechten

A. Algemeen

De Roma zijn vaak het slachtoffer van gedwongen huisuitzetting (*forced eviction*). In Oost-Europese landen worden deze gedwongen huisuitzettingen, hoewel meestal voorafgegaan door een rechterlijke

beslissing, vaak uitgevoerd met gebruik van geweld. De gedwongen huisuitzetting is meestal gebaseerd op de Roma's gebrek aan eigendomsbewijs, maar moet daarnaast gezien worden in een context van raciale discriminatie. Sinds 2008 werden in verschillende EU- en niet-EU-landen, waaronder Italië, Bulgarije, Slowakije, Macedonië en Servië, heel wat Romagezinnen uit hun huis gezet. Meer dan twintig gedwongen uitzettingen werden uitgevoerd in Italië in de eerste maanden van 2010 alleen. In september 2009 waren tachtig volwassen Roma en tachtig Romakinderen het slachtoffer van een uitzetting in Bulgarije, waarbij hun huizen werden vernietigd zonder aanbod van alternatieve huisvesting. In sommige gevallen werd het hen niet toegestaan hun persoonlijke bezittingen bijeen te rapen voor de bulldozer de gebouwen tot ruïnes herleidde.

Ook in België, en Gent in het bijzonder, zijn de Roma nu en dan het slachtoffer van gedwongen huisuitzetting. De redenen voor de uitzetting zijn meestal gerelateerd aan een privaat eigendomsrecht, de noodzaak tot slopen wegens instortingsgevaar of de noodzaak om nieuwe gebouwen op te richten in het kader van het woonbeleid. Ondanks deze op het eerste gezicht afdoende rechtvaardigingen voor de gedwongen uitzettingen, rijst de vraag in welke mate de internationale mensenrechten van de Roma erdoor worden geschonden.

Het meest voor de hand liggende mensenrecht dat mogelijks wordt geschonden bij een gedwongen uitzetting, is het recht op huisvesting. Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR), dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), verduidelijkte in 1997 de relatie tussen het recht op huisvesting (artikel 11.1) en gedwongen uitzettingen in zijn *General Comment No. 7*.⁹ Het Comité benadrukt vooreerst de ondeelbaarheid van de mensenrechten, hun onderling verband en onderlinge afhankelijkheid, en besluit daarop dat gedwongen uitzettingen niet alleen een mogelijke schending van het recht op huisvesting impliceren, maar ook van andere rechten: (...) *the practice of forced evictions may also result in violations of civil and political rights, such as the right to life, the right to security of the person, the right to non-interference with privacy, family and home and the right to the peaceful enjoyment of possessions*.¹⁰

Voor het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven – vervat in artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 8 EVRM – is uitermate relevant. Dit recht verbiedt gedwongen uitzettingen andere dan deze die plaatsvinden in het kader van toegelaten uitzonderingsgevallen en met afdoende procedurele bescherming.¹¹ Met andere woorden, opdat een gedwongen uitzetting geen schending oplevert van het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, moet de gedwongen uitzetting gebeuren binnen de grenzen van de wet, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, in het belang zijn van de nationale veiligheid, de openbare orde of het economisch welzijn van het land (bv. oprichting van een industriegebouw of bescherming van het milieu), voor de preventie van ordeverstoring of misdrijven, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden (bv. bij instortingsgevaar), of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (bv. andermans eigendomsrecht of andermans recht op huisvesting).¹² De gedwongen uitzetting moet daarnaast ook de redelijkheidstest en de proportionaliteitstest doorstaan, waarbij een afweging moet worden gemaakt tussen de verschillende aanwezige belangen. Er moet

worden onderzocht of geen haalbare alternatieven bestaan om het doel, waarvoor de gedwongen uitzetting plaatsvindt, te bereiken. De personen die getroffen worden door de uitzetting moeten in de mogelijkheid worden gesteld om de beslissing tot uitzetting aan te vechten voor een rechterlijke instantie, en ten slotte is de overheid verplicht om gepaste compensatie te garanderen voor verloren eigendom.

Terug naar het recht op huisvesting. Terwijl het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven een *burgerlijk* mensenrecht is, is het recht op huisvesting een *sociaal* mensenrecht. Het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten verplicht statenpartijen om de opgenomen rechten na te leven (dit is een negatieve verplichting – de overheid moet zich onthouden van daden die de mensenrechten schenden) en te verzekeren (dit is een positieve verplichting – de staat moet het mogelijke doen om te verhinderen dat niet-statelijke actoren de mensenrechten schenden).¹³ De taal die gehanteerd wordt in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten is minder strikt. Hier wordt elke statenpartij verplicht om, *in functie van de beschikbare middelen*, alle mogelijke en gepaste stappen (juridisch en praktisch) te ondernemen om de volledige verwezenlijking van de in het verdrag opgenomen rechten geleidelijk (op progressieve wijze) te bereiken.¹⁴ Sociale, alsook economische en culturele mensenrechten vereisen aldus actief optreden van de overheid.

Het recht op huisvesting omvat verschillende aspecten: de juridische zekerheid van *tenure*; de beschikbaarheid van materialen, inrichting, uitrusting en infrastructuur; de betaalbaarheid; de bewoonbaarheid; de toegankelijkheid; de locatie; en de culturele geschiktheid.¹⁵ Op basis van het recht op huisvesting zijn nationale overheden verplicht om, binnen de perken van de beschikbare middelen, alle mogelijke inspanningen te leveren om dit recht aan hun burgers te garanderen. Dit gebeurt via het reguleren en subsidiëren van de huurmarkt, onder andere gebruik makend van het mechanisme van de sociale woningbouw. In de context van gedwongen huisuitzetting betekent het recht op behoorlijke huisvesting aldus dat de overheid, voor zover mogelijk, alternatieve huisvesting moet zoeken voor de slachtoffers van de uitzetting. Of zoals het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten het stelt: *Evictions should not result in individuals being rendered homeless or vulnerable to the violation of other human rights. Where those affected are unable to provide for themselves, the State party must take all appropriate measures, to the maximum of its available resources, to ensure that adequate alternative housing (...) is available.*¹⁶

Maar er is meer dan dat. Het recht op huisvesting wordt door het Comité geacht geschonden te zijn indien een gedwongen uitzetting geschiedt zonder aanwezigheid van afdoende juridische of andere bescherming.¹⁷ Met andere woorden, zonder inachtneming van de voorwaarden hierboven besproken bij het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Het Comité legt bijzondere nadruk op het belang van procedurele bescherming en eerlijk procesvoering. Terwijl dit cruciale aspecten zijn van alle mensenrechten, is het belang ervan uitzonderlijk groot in de context van gedwongen uitzettingen. Het Comité stelt in dit verband het volgende:

The Committee considers that the procedural protections which should be applied in relation to forced evictions include: (a) an opportunity for genuine consultation with those affected; (b) adequate and reasonable notice for all affected persons prior to the scheduled date of eviction; (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected; (d) especially where groups of people are involved, government officials or their representatives to be present during an eviction; (e) all persons carrying out the eviction to be properly identified; (f) evictions not to take place in particularly bad weather or at night unless the affected persons consent otherwise; (g) provision of legal remedies; and (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts.¹⁸

B. Het Europees Comité voor Sociale Rechten over gedwongen huisuitzettingen

Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft zich gedurende de voorbije jaren (ook na de uitvaardiging van het *General Comment No. 7* van het VN-Comité) gebogen over verschillende zaken met betrekking tot het recht op huisvesting en gedwongen uitzetting van Roma. Hoewel sommige van deze zaken betrekking hebben op mobiele Roma en leden van andere bevolkingsgroepen die zich met woonwagens of caravan op andermans eigendom hebben gevestigd, zijn de conclusies van het Comité door te trekken naar de situatie van Roma die wonen in gekraakte huizen of appartementen.

De relevante bepalingen van het Europees Sociaal Handvest in deze zaken zijn artikel 16 en 31. Artikel 16 (reeds opgenomen in 1961 bij het ontstaan van het Handvest) garandeert het recht van het gezin op sociale, juridische en economische bescherming: *Teneinde de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de volledige ontplooiing van het gezin, als fundamentele maatschappelijke eenheid, verbinden de Partijen zich de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven te bevorderen, onder andere door (...) het verschaffen van gezinshuisvesting (...)*. Ook artikel 31 van het Handvest (opgenomen bij de herziening van het Handvest in 1996) verzekert het recht op huisvesting, maar doet dit op een meer expliciete en concrete wijze: *Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op huisvesting te waarborgen, verbinden de Partijen zich ertoe maatregelen te nemen die erop zijn gericht: 1. de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen; 2. dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen; 3. de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van een ieder die niet over voldoende middelen beschikt*. De relatie tussen deze twee bepalingen werd door het Europees Comité voor Sociale Rechten verduidelijkt in een zaak tegen Bulgarije in 2006.¹⁹ Terwijl de bepalingen een verschillende persoonlijke en materiële draagwijdte hebben, overlappen ze wat betreft verschillende aspecten van het recht op huisvesting. Het Comité beschouwt de noties ‘behoorlijke huisvesting’ en ‘gedwongen uitzetting’ in de verschillende contexten telkens als identiek.

Onder andere Griekenland (2004),²⁰ Italië (2005),²¹ Bulgarije (2006)²² en Frankrijk (2007 en 2009)²³ werden veroordeeld door het Europees Comité voor Sociale Rechten, dat in elk van deze gevallen van mening was dat de gedwongen uitzettingen plaatsvonden op een manier die strijdig is met artikel 16 of

artikel 31§2 van het Europees Sociaal Handvest. Op expliciete wijze bevestigt het Comité dat de verplichting van elke overheid om in behoorlijke huisvesting te voorzien voor haar burgers ook de bescherming tegen onwettige uitzetting inhoudt.²⁴

Hieronder worden drie fragmenten weergegeven uit de beslissingen van het Europees Comité in de zaken tegen respectievelijk Griekenland, Italië en Bulgarije. De zienswijze van het Comité inzake de relatie tussen het recht op huisvesting en gedwongen uitzetting ligt in dezelfde lijn als de standpunten terzake van het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten:

*(...) illegal occupation of a site or dwelling may justify the eviction of the illegal occupants. However the criteria of illegal occupation must not be unduly wide, the eviction should take place in accordance with the applicable rules of procedure and these should be sufficiently protective of the rights of the persons concerned.*²⁵

*(...) States Parties must make sure that evictions are justified and are carried out in conditions that respect the dignity of the persons concerned, and that alternative accommodation is available (...). The law must also establish eviction procedures, specifying when they may not be carried out (for example, at night or during winter), provide legal remedies and offer legal aid to those who need it to seek redress from the courts. Compensation for illegal evictions must also be provided.*²⁶

*(...) a person or a group of persons, who cannot effectively benefit from the rights provided by the legislation, may be obliged to adopt reprehensible behaviour in order to satisfy their needs. However, this circumstance can neither be held to justify any sanction or measure towards these persons, nor be held to continue depriving them of benefiting from their rights.*²⁷

Dat de gedwongen uitzettingen van Roma niet zelden geschieden in een context van discriminatie, blijkt uit het feit dat het Comité in vele dergelijke zaken de schending van artikel 16 en/of artikel 31 koppelt aan de schending van artikel E van het Europees Sociaal Handvest.²⁸ Artikel E, dat het non-discriminatiebeginsel inhoudt, schrijft voor dat de rechten opgenomen in het Handvest moeten verzekerd worden zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals ras, godsdienst of herkomst.

C. De situatie in Gent

Een beoordeling van de recente gedwongen huisuitzettingen van Roma in Gent, in het licht van de bespreking hierboven, gebeurt best op twee niveaus. Het eerste aspect betreft de reden voor en de omstandigheden rond de huisuitzetting. Was het pand eigendom van een privépersoon? Was er instortingsgevaar? Wilde de stad het pand slopen om er een sociale woning te bouwen? Etc. Indien een gerechtvaardigde reden voorhanden was, moet worden bekeken of de uitzetting noodzakelijk was. Met andere woorden: was er geen andere manier om het doel te bereiken? Alsook: was de uitzetting

proportioneel aan het te bereiken doel? Vervolgens rijst de vraag naar de omstandigheden voor, tijdens en na de uitzetting: werden de Roma voldoende op voorhand geconsulteerd of geïnformeerd over de situatie en de mogelijkheden om de beslissing aan te vechten? Gebeurde de uitzetting op een geschikt moment? Werden ze op de hoogte gebracht van mogelijke opties voor herhuisvesting? Etc. Wanneer de antwoorden op deze vragen duidelijk zijn, kan men besluiten of de huisuitzettingen al dan niet met naleving van de mensenrechten plaatsvonden.

Daarnaast is er de kwestie van de alternatieve huisvesting voor de uitgezette Roma. Hier zijn we beland bij de algemene problematiek van het woningtekort waar de stad Gent (zoals andere steden) mee worstelt. De toenemende migratie van nieuwe EU-burgers wordt aangehaald als een van de factoren die de woningmarkt onder druk zet. De huurprijzen zijn voor een deel van de bevolking, onder andere de Roma, onbetaalbaar, en de wachtlijsten voor een sociale woning zijn erg lang. Het resultaat is dat ongebruikte panden worden gekraakt en sloppenwijken ontstaan. De Roma voorrang geven op deze wachtlijsten zou geen gerechtvaardigde basis hebben. Extra huurwoningen zijn noodzakelijk en leegstaande panden moeten worden opgelapt. Indien Gent haar inwoners (inclusief de meest kwetsbare) een effectief recht op behoorlijke huisvesting wil garanderen, moet ze (nog) een tandje bijsteken op het vlak van haar woonbeleid. Echter, de middelen zijn schaars en daarenboven vrezen sommigen dat een 'te goede dienstverlening' zou leiden tot een onbeheersbaar aanzuigefect op nieuwe migranten. Maar huisvesting is een recht, geen gunst, en het is de Belgische staat – niet de stad Gent – die de eindverantwoordelijkheid draagt voor het verzekeren van de mensenrechten van de individuen op haar territorium. Een Roma-spreidingsplan, dat de kosten en lasten verdeelt over verschillende steden en gemeenten, maakt mogelijks deel uit van een effectieve oplossing.

4. Conclusie

Een gedwongen huisuitzetting is vaak een pijnlijke gebeurtenis voor de slachtoffers, die in de meeste gevallen tot een kwetsbare bevolkingsgroep behoren. Romagezinnen zijn daar een goed voorbeeld van. Toch kunnen dergelijke huisuitzettingen gerechtvaardigd zijn – een kwestie van belangenafweging. Om deze pijnlijke gebeurtenissen te vermijden, is het aanpakken van het algemeen woningtekort van groot belang. Maar het probleem van de Roma zit dieper. Ze hebben nog steeds te lijden onder discriminatie en segregatie, zowel in Centraal- en Oost-Europa als in West-Europa. Hun toegang tot de arbeidsmarkt en woningmarkt blijft beperkt.

Op het niveau van de Europese Unie en de Raad van Europa werden de voorbije tien jaar nochtans verschillende initiatieven genomen om de situatie van de Roma te verbeteren. Richtlijnen, aanbevelingen en actieplannen streven naar raciale gelijkheid, de verbanning van racisme en discriminatie van Roma, de juridische bescherming van Roma als nationale minderheid, de verbetering van hun huisvestingssituatie, etc.

Op 8 en 9 april van dit jaar vond de Tweede Europese Top over de Roma plaats in Córdoba, Spanje. De term 'Roma' wordt hier in ruime zin gehanteerd en verwijst zowel naar de sedentaire als naar de mobiele Roma, alsook naar de Sinti, Voyageurs of Travellers en andere groepen met gemeenschappelijke culturele kenmerken. Hun aantal wordt geschat op 10-12 miljoen in Europa. De datum van de Europese Roma-Top was niet toevallig gekozen: 8 april wordt sinds 1971 gevierd als de Internationale Romadag. Het doel van de Top was de vooruitgang op het vlak van de sociale insluiting van de Roma gedurende de voorbije twee jaar te evalueren, alsook om nieuwe engagementen aan te gaan. Hoewel werd erkend dat nog heel wat werk aan de winkel is, was men het er over eens dat een wezenlijke vooruitgang is geboekt sinds 2008. De Europese Commissie heeft terzake een sterk politiek leiderschap vertoond, en de lidstaten hebben inspanningen geleverd op het vlak van interne beleidscoördinatie, strategische planning en dialoog met de Romagemeenschappen. Net voor de Top nam de Commissie een beleidscommunicatie aan waarin een ambitieus programma wordt uiteengezet om de grootste uitdagingen voor de insluiting van de Roma aan te gaan.²⁹ Tot deze uitdagingen behoren onder andere het mobiliseren van de Structurele Fondsen, inclusief het Europees Sociaal Fonds, om de insluiting van de Roma te bevorderen, en het inachtnemen van het Romavraagstuk in alle relevante beleidsdomeinen op nationaal en EU-niveau, van werkgelegenheid tot stedelijke ontwikkeling en van publieke gezondheidszorg tot EU-uitbreiding.

De Europese Unie is zo trots op haar motto 'eenheid in verscheidenheid'. Het betekent dat Europeanen verenigd zijn in hun streven naar vrede en voorspoed, en dat de vele verschillende culturen, tradities en talen in Europa een positief en waardevol bezit zijn voor het continent. Het zijn prachtige woorden – Europa moet ze enkel nog omzetten in realiteit.

Bio

Michèle Morel doctoreert aan de rechtsfaculteit van de Universiteit Gent (vakgroep internationaal publiekrecht) rond de problematiek van gedwongen migratie vanuit een internationaalrechtelijk perspectief.

¹ Chapman v. United Kingdom (2001) 33 EHRR 399.

² Chapman v. United Kingdom, §96.

³ European Roma Rights Centre v. Greece, Complaint No. 15/2003, 8 December 2004.

⁴ European Roma Rights Centre v. Greece, §25.

⁵ Artikel 40 van de Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet), 15 december 1980.

⁶ Artikel 43 van de Vreemdelingenwet.

⁷ Zie http://www.vkblog.nl/bericht/106365/Autochtone_mannelijke_bedelaar_krijgt_meer_dan_Roma-vrouw.

⁸ Zie Lorne Walters, 'Un "arrêt" définitif pour les droits de l'enfant livré à la mendicité?', Le Soir 3 augustus 2010.

⁹ CESCR General Comment No. 7: The Right to adequate housing (Art. 11.1 of the ICESCR): forced evictions (20 May 1997).

¹⁰ General Comment No. 7, §4.

¹¹ Zie General Comment No. 7, §8.

¹² Artikel 8 EVRM. Zie ook General Comment No. 16 van het VN-Mensenrechtencomité (CCPR): The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (Art. 17 of the ICCPR) (8 April 1988).

¹³ Artikel 2.1 van het IVBPR.

¹⁴ Artikel 2.1 van het IVESCR.

¹⁵ CESCR General Comment No. 4: The right to adequate housing (Art. 11.1 of the ICESCR) (13 December 1991), §8.

¹⁶ General Comment No. 7, §16.

¹⁷ General Comment No. 7, §3 in gezamenlijke lezing met §1.

¹⁸ General Comment No. 7, §15.

¹⁹ European Roma Rights Centre v. Bulgaria, Complaint No. 31/2005, 18 October 2006.

²⁰ European Roma Rights Centre v. Greece, zie noot 3.

²¹ European Roma Rights Centre v. Italy, Complaint No. 27/2004, 7 December 2005.

²² European Roma Rights Centre v. Bulgaria.

²³ FEANTSA v. France, Complaint No. 39/2006, 5 December 2007; European Roma Rights Centre v. France, Complaint No. 51/2008, 19 October 2009.

²⁴ European Roma Rights Centre v. Greece, §24.

²⁵ European Roma Rights Centre v. Greece, §51.

²⁶ European Roma Rights Centre v. Italy, Complaint No. 27/2004, 7 December 2005, §41.

²⁷ European Roma Rights Centre v. Bulgaria, §53.

²⁸ Bijvoorbeeld, zie European Roma Rights Centre v. Italy; European Roma Rights Centre v. Bulgaria; en FEANTSA v. France.

²⁹ Communicatie van de Commissie over de sociale en economische integratie van de Roma in Europa, COM(2010)133, aangenomen op 7 april 2010.