

HET DISCRIMINATIEVERBOD VAN DE EUROPESE
CONVENTIE VAN DE RECHTEN VAN DE MENS
IN DE RECHTSPRAAK VAN DE COMMISSIE
NA HET BELGISCH TAALARREST

door

Marc J. BOSSUYT

Doctor in de Rechten

Aspirant van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek

De interpretatie van artikel 14 van de Europese Conventie van de Rechten van de Mens door de Commissie na het arrest van het Hof in de zaak : « betreffende enige aspecten van de taalregeling in het Belgisch onderwijs ».

I. INLEIDING

Sinds het arrest van het Europese Hof van de Rechten van de Mens in de zaak : « betreffende enige aspecten van de taalregeling in het Belgisch onderwijs » (hoofdzaak) op 23 juli 1968¹, werden vijftien zaken gepubliceerd,

¹ Cour. Eur. D.H., *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique »* (fond), arrêt du 23 juillet 1968; voor een (officieuse) Nederlandse vertaling zie het *Rechtskundig Weekblad* van 8 september 1968 (kolom 3-48) en 15 september 1968 (kolom 49-90).

Zie ook : KHOL, A., « Zur Diskriminierung im Erziehungswesen », *Z.f.a.ö.R. & V.*, nr 30, 1970, pp. 263 ev.; LEPAFFE, J., « L'arrêt de Strasbourg du 23 juillet 1968 », *J.T.*, 1969, pp. 385 ev.; SUY, E., « Het arrest van Straatsburg over de taalregeling in het Belgisch onderwijs », *Tijds. v. Best. en Publ.*, 1969, pp. 240 ev.; MARROY, P., « L'arrêt de Strasbourg du 23 juillet 1968 », *Revue trimestrielle de droit belge*, 1969, pp. 169 ev.; PELLOUX, R., « L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire linguistique belge (fond) », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 201 ev.; VERHOEVEN, J., « L'arrêt du 23 juillet 1968 dans l'affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique », *R.B.D.I.*, 1970, pp. 352 ev.; WILDHABER, L., « Der belgische Sprachenstreit vor dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte », *A.S.D.I.*, nr 26, 1969-1970, pp. 9 ev.

waarin de Europese Commissie van de Rechten van de Mens een beslissing heeft genomen met een verwijzing naar artikel 14 van de Europese Conventie van de Rechten van de Mens².

Bij het onderzoek van deze vijftien zaken lijkt het aangewezen de eerste twee en de laatste zaak af te zonderen. De eerste twee zaken hebben namelijk betrekking op de Belgische taalwetgeving, en de Commissie heeft uitdrukkelijk gewacht op het arrest van het Hof om uitspraak te doen. De laatste zaak is de enige die ontvankelijk verklaard werd. Ze heeft betrekking op klachten van Oostafrikaanse Aziaten in verband met de Britse immigratiewetgeving.

II. DE TWEE BELGISCHE TAAZAKEN

Voor twee verzoekschriften, die betrekking hebben op de Belgische taalwetgeving, heeft de Commissie dus uitdrukkelijk gewacht op het arrest van het Hof in de Belgische taalzaak om uitspraak te doen over de ontvankelijkheid.

1. Het eerste verzoekschrift³ ging uit van een groep *inwoners van Sint-Pieters-Leeuw*, die vooral beklag deden over de afschaffing van de transmutatieklassen door de wet van 30 juli 1963 op de taalregeling van het onderwijs.

In een gedeeltelijke beslissing⁴ heeft de Commissie zijn uitspraak over de ontvankelijkheid van de klachten opgeschort, voor wat betreft de taalregeling van het onderwijs te Sint-Pieters-Leeuw. Het overige gedeelte van het verzoekschrift werd onontvankelijk verklaard. Na het arrest van het Hof in de Belgische taalzaak heeft de Commissie het onderzoek van het verzoekschrift hernomen.

De bewering van de verzoekers dat de taalregeling van het onderwijs in de eentalige gebieden van België, waartoe Sint-Pieters-Leeuw behoort, onverenigbaar is met artikel 8 en 14 van de Conventie en met artikel 2 van het eerste Protocol werd verworpen. De Commissie was reeds tot die vaststelling gekomen in zijn verslag betreffende de Belgische taalzaak⁵. Het Hof heeft daarenboven

² Artikel 14 van de Conventie: « Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. »

³ Requête n° 2333/64, *un groupe d'habitants de Leeuw-St-Pierre contre la Belgique*, décision finale du 16 décembre 1968, *Recueil de décisions de la Commission européenne des droits de l'homme*, n° 28, pp. 1-25.

⁴ Daterend 15 juli 1965.

⁵ Verslag van 24 juni 1965, par. 427-430 (*Affaire « linguistique »*, série B, vol. I, pp. 326-329).

de mening van de meerderheid van de Commissie op dit punt met eenstemmigheid bevestigd⁶.

Daarnaast herinnert de Commissie eraan dat zijn meerderheid wel tot een onverenigbaarheid had besloten met artikel 2 van het eerste Protocol in samenhang met artikel 14 van de Conventie, voor wat betreft 1) het onthouden van subsidies aan scholen welke naast onderwijs in de taal van de streek, ook onderwijs geven in een andere taal en 2) het niet erkennen van getuigschriften van middelbaar onderwijs dat niet overeenkomstig de taalwetgeving werd gegeven. Deze punten werden echter niet door de verzoekers in deze zaak opgeworpen en, « in de veronderstelling van een onderzoek *ex officio* », wijst de Commissie erop dat het Hof, in tegenstelling tot de meerderheid van de Commissie, deze punten, eveneens met eenparigheid, niet onverenigbaar heeft geacht met de Conventie⁷.

Bijgevolg besluit de Commissie dat :

« ... dans la présente espèce, la Commission estime devoir se référer, sur ce point et en tant que besoin, à l'avis de la Cour⁸. »

Om deze redenen werd ook het overige van het verzoekschrift onontvankelijk verklaard.

2. Het tweede verzoekschrift⁹ sloeg op de « *vrijheid van de familie*vader » in de Brusselse agglomeratie. De verzoeker, wonende te Ukkel, verklaart dat hij thuis gewoonlijk Nederlands spreekt. Hij beklaagt er zich over dat, tegen zijn wens in, zijn minderjarige zoon Hans, omdat het Nederlands zijn moedertaal is, in een Nederlandstalige school van het arrondissement Brussel-Hoofdstad geplaatst werd.

Ook deze zaak werd door de Commissie uitgesteld tot na het arrest van het Hof in de Belgische taalzaak¹⁰. Na het arrest wijst de Commissie erop dat het Hof vastgesteld heeft¹¹ dat het betreffende dit vraagstuk geen beslissing kon nemen, omdat de vraag in het huidig verzoekschrift gesteld niet aan de orde was. De Commissie zegt verder dat :

« ... néanmoins, en recherchant la solution des questions ici soulevées, la Commission s'inspirera des principes consacrés dans le dit arrêt, pour autant qu'ils lui paraissent applicables en l'espèce¹². »

⁶ *Affaire « linguistique »*, série A, en droit, II, par. 7, pp. 42-44, *R.W.*, 8 september 1968, kolom 36-37.

⁷ *Ibid.*, en droit, II, par. 13 en 42, pp. 49-51 en 85-87; *R.W.*, 8 september 1968, kolom 41-42 en 15 september 1968, kolom 72-74.

⁸ *Rec. n° 28*, p. 24.

⁹ Req. n° 2924/66, *Roger Vanden Berghe contre la Belgique*, décision du 16 décembre 1968, *Rec. n° 28*, pp. 62-88.

¹⁰ In een gedeeltelijke beslissing, daterend 27 mei 1968.

¹¹ *Affaire « linguistique »*, série A, en droit, II, par. 25, pp. 60-61; *R.W.*, 15 september 1968, kolom 52.

¹² *Rec. n° 28*, p. 83.

Het Hof nu was van oordeel dat « de gelijkheid van behandeling pas geschonden wordt als er voor het gemaakte onderscheid geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat » en « als duidelijk vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijs gesproken niet evenredig zijn aan het beoogde doel »¹³.

De Commissie meent dat, voor wat betreft artikel 8 van de Conventie in samenhang met artikel 14, deze vereisten aanwezig zijn, want :

« ... il ne fait pas de doute, en effet, que l'enfant de langue française suivra plus facilement un enseignement en français et qu'un enfant flamand suivra plus facilement un enseignement en néerlandais, de sorte que, dans ce sens, la réglementation joue en faveur de ces enfants; qu'au contraire, la présence d'enfants flamands, surtout s'ils étaient nombreux, dans une classe française — et inversement — serait de nature à troubler l'enseignement¹⁴. »

Voor wat daarenboven artikel 2 van het eerste Protocol in samenhang met artikel 14 betreft, wijst de Commissie op het verschil van deze zaak met de toestand in de zes randgemeenten. In deze laatste gemeenten had het Hof, met een meerderheid van acht stemmen tegen zeven, een discriminatie vastgesteld, omdat de Franstalige klassen :

« ... niet toegankelijk zijn voor kinderen wier ouders buiten de betreffende gemeenten wonen. Daarentegen laten de Nederlandse klassen van dezelfde gemeenten in principe alle kinderen toe, ongeacht hun moedertaal of gebruikelijke taal en de woonplaats van hun ouders¹⁵. »

In de huidige zaak evenwel, merkte de Commissie op, dat het toegangsverbod tot scholen, die onderwijs verstrekken in een andere taal dan de moedertaal of de gebruikelijke taal, zowel slaat op alle franssprekende als op alle nederlandssprekende inwoners van Brussel¹⁶.

Om al deze redenen werd het verzoekschrift dan ook onontvankelijk verklaard.

Deze twee Belgische zaken sluiten dus nauw aan bij de Belgische taalzaken die door het Hof behandeld werden. Gezien de unanimité waarmee het Hof het overgrote deel van de klachten verworpen had, was de Commissie zeker niet erg geneigd om deze zaken naar het Hof te verwijzen.

Het is vooral belangrijk dat de Commissie uitdrukkelijk zegt dat ze meent zich te moeten houden aan het oordeel van het Hof¹⁷ en zich laat inspireren door de stelregels die het Hof in zijn arrest bekrachtigd heeft¹⁸. Terecht immers

¹³ *Affaire « linguistique »*, série A, en droit, I, B, par. 10, p. 34; *R.W.*, 8 septembre 1968, kolom 29.

¹⁴ *Rec. n° 28*, p. 86.

¹⁵ *Affaire « linguistique »*, série A, en droit, II, par. 32, pp. 69-70; *R.W.*, 15 septembre 1968, kolom 59.

¹⁶ *Rec. n° 28*, pp. 87-88.

¹⁷ *Ibid.*, p. 24.

¹⁸ *Ibid.*, p. 83.

werd opgemerkt¹⁹ dat de Commissie juridisch niet door de rechtspraak van het Hof gebonden is.

Vermits het Hof evenwel de bevoegdheid heeft om in laatste instantie uitspraak te doen over de uitlegging en toepassing van de Conventie²⁰, is het echter logisch en wijs dat de Commissie zich houdt aan de rechtspraak van het Hof voor de punten waarover het Hof reeds uitspraak heeft kunnen doen.

Twee andere Belgische taalzaken zijn nog in behandeling. Het verzoekschrift betreffende de *Voerstreek* (nr 2209/64) werd in de loop van de maand december 1964 door de Commissie ontvankelijk verklaard. Na een aantal verdagingen, heeft de Commissie uiteindelijk zijn verslag aangenomen in maart 1971 en het overgemaakt aan het Ministerscomité (in mei 1971). Het verzoekschrift betreffende *Mol* (nr 2013/63) is nog steeds hangend voor de Commissie.

III. DE OVERIGE TWAALF ONONTVANKELIJKE VERZOEKSCHRIFTEN

A. BEKNOPTE UITEENZETTING

Na voornoemde Belgische taalzaken werden er twaalf zaken gepubliceerd die, althans gedeeltelijk, betrekking hebben op artikel 14 van de Conventie, maar allen door de Commissie ontvankelijk verklaard werden.

Voor twee *Britse gevangenen* werd het verzoekschrift verworpen als « kennelijk ongegrond » zonder enige noemenswaardige verklaring.

1. De eerste²¹ had geen bepaald artikel van de Conventie ingeroepen. Hij deed zijn beklag vooral over de manier waarop de voorlopige hechtenis op hem toegepast werd. De Commissie beperkte zich tot de opmerking :

« ... nor can he claim to be subject to discrimination on grounds set out in Article 14 of the Convention²². »

2. De tweede²³ beweerde in de gevangenis op het eiland Wight gediscrimineerd te worden. De Commissie wees zijn verzoek af, overwegende dat :

¹⁹ KHOL, *loc. cit.*, p. 279, noot 43; PELLOUX, R., « La Cour européenne des droits de l'homme », *R.D.H.*, vol. I, 1968, p. 89.

²⁰ Cf. art. 45 van de Conventie : « De rechtsmacht van het Hof strekt zich uit over alle zaken betrekking hebbend op de uitlegging en de toepassing van dit verdrag welke de Hoge Verdragsluitende Partijen of de Commissie aan het Hof voorleggen, in overeenstemming met artikel 48. »

²¹ Application n° 3777/68, *X against the United Kingdom*, decision of 15th December, 1969, *Rec. n° 31*, pp. 120-122.

²² *Ibid.*, p. 122.

²³ Appl. n° 4203/69, *X against the United Kingdom*, decision of 26th May, 1970, *Rec. n° 34*, pp. 48-60.

« ... the applicant has submitted no evidence showing that he has been a victim of discrimination in any such form in relation to any of the rights or freedoms guaranteed by the Convention²⁴. »

Dit zijn gelukkigerwijze de enige gevallen waarin de Commissie gemeend heeft zich te kunnen beperken tot een eenvoudige bewering. Vergeleken met de talloze gevallen waarin de Commissie vroeger, vóór het taalarrest van het Hof, een beroep op artikel 14 op een dergelijke bondige wijze verwierp, mag dit wel als een verheugende vooruitgang bestempeld worden.

Vervolgens zijn er een aantal zaken die onontvankelijk verklaard werden omdat het recht, waarin de verzoekers meenden gediscrimineerd te worden, niet gewaarborgd wordt door de Conventie, alsmede een aantal zaken die door de Commissie als « kennelijk ongegrond » afgewezen werden.

3. Zo werd een *zeventigjarige Duitse verzoeker*²⁵, die er zich over beklaagde, dat zijn vrouw, na zijn dood, niet zou genieten van een pensioen als weduwe van een slachtoffer van de Nazivervolging, afgewezen.

Zijn vrouw zou van het pensioen niet kunnen genieten, omdat het huwelijk voltrokken werd na de datum (29 juni 1956), welke voorzien werd door de wet.

Vermits « het recht op een pensioen » niet als dusdanig begrepen is in de rechten en vrijheden die door de Conventie gewaarborgd worden, valt de klacht betreffende artikel 14 ook buiten de rechtsmacht van de Commissie.

4. Een gelijkaardige beslissing werd genomen ten overstaan van een *Belgische electriciër*²⁶, die beweerde gediscrimineerd te zijn in de wijze waarop hij te Luik ontslagen was. De werkrechtensraad had erkend dat bleek dat de eiser, samen met andere werknemers, het slachtoffer was geworden van de collectieve overeenkomst, omdat hij niet bij een vakbond aangesloten was.

Vermits « het recht op werk » als dusdanig al evenmin begrepen is in de rechten en vrijheden die door de Conventie gewaarborgd worden, werd ook zijn eis door de Commissie afgewezen.

5. Een *Oostenrijker*²⁷ veroordeeld voor *zedenmisdriven*, achtte zich gediscrimineerd omdat andere personen, die gelijkaardige misdrijven gepleegd hadden, niet zo een zware straf als hij gekregen hadden. De Commissie merkte allereerst op dat « het recht op een bepaalde straf » niet als dusdanig gewaarborgd is door de Conventie.

²⁴ *Ibid.*, p. 60.

²⁵ Appl. n° 3781/68, *X against the Federal Republic of Germany*, decision of the 15th December, 1969, *Rec. n° 32*, pp. 9-11.

²⁶ Req. n° 4072/69, *X contre la Belgique*, décision du 3 février 1970, *Rec. n° 32*, pp. 80-86.

²⁷ Appl. n° 4280/69, *X against Austria*, decision of 13th July, 1970, *Rec. n° 35*, pp. 161-164.

Voor zover de klacht betrekking had op artikel 5, par. 1, a, in samenhang met artikel 14, verwierp de Commissie, na verwezen te hebben naar het arrest van het Hof in de Belgische taalzaak, het verzoek als « kennelijk ongegrond ». De Commissie stelde vast dat :

« ... the length of a sentence given for a criminal offence depends on the particular facts of each case and on the character and record of the offender; whereas these elements, which obviously vary in different cases, justify and indeed make inevitable different treatment of the different persons concerned²⁸. »

6. Een *Duitse verzoeker*²⁹ beklagde er zich over door de bevoegde autoriteiten gediscrimineerd te worden, omdat deze weigerden aan zijn *poppentheater* subsidies te verlenen en al evenmin toelieten een bepaalde poppenvoorstelling te geven in de scholen van Noordrijnland-Westfalen. Ook hier wees de Commissie erop dat « een recht op subsidies of op toelating voor theatervoorstellingen » als dusdanig niet gewaarborgd wordt door de Conventie.

Dezelfde Duitser voelde zich ook gediscrimineerd in betrekking met artikel 10 van de Conventie. Op dit punt werd zijn verzoek als « kennelijk ongegrond » verworpen, daar de Commissie vaststelde dat :

« ... these decisions were based on the finding that the quality of the performances concerned did not justify their being supported by the Government; whereas it is therefore clear that any treatment which, in fact, differentiates between theatres on such a basis does not constitute discrimination within the meaning of Article 14 of the Convention...³⁰ »

7. Een *Engelse weduwe*³¹ beklagde zich geen pensioen te ontvangen, noch onder het oude pensioenstelsel, daar zij jonger was dan vijftig jaar, noch onder het nieuwe Nationaal Verzekeringstelsel, daar zij na 1948 gehuwd was. De Commissie gaf toe dat :

« ... widows in apparently similar situations are differently treated³². »

Maar de Commissie besloot tot de « kennelijk ongegrondheid » van het verzoek, omdat :

« ... this differentiation is justifiable as a legitimate measure to facilitate the transition from a selective contributory pensionsscheme to a modern system of comprehensive social insurance; whereas the Commission further observes that the differentiation was introduced in order to avoid interfering with the expectations of those entitled to a pension under the previous legislation; whereas such differentiation could not constitute discrimination within the meaning of Article 14³³. »

²⁸ *Ibid.*, p. 163.

²⁹ Appl. n° 2834/66 and 4038/69, *X against the Federal Republic of Germany*, decision of 13 July, 1970, *Rec. n° 35*, pp. 29-36.

³⁰ *Ibid.*, p. 35.

³¹ Appl. n°4288/69, *X against the United Kingdom*, decision of 17th March, 1970, *Rec. n° 33*, pp. 53-57.

³² *Ibid.*, p. 56.

³³ *Ibid.*

8. Een *Zwitserse kunstenaar*³⁴ die in Duitsland verbleef, diende een verzoekschrift in tegen de Duitse Bondsrepubliek, in haar hoedanigheid van erfgename van haar eerste echtgenoot, een mogelijk slachtoffer van de Nazi-vervolging. Ze beweerde dat de Duitse federale wet op de schadevergoeding voor slachtoffers van de Nazi-vervolging (« *Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung* ») discriminerend was, omdat, in tegenstelling tot andere federale wetten voor toelagen en schadevergoedingen voor oorlogslachtoffers, een tijdsgrens gesteld was voor het indienen van de schadevergoedingseisen.

Onder de veronderstelling dat deze klacht kon beschouwd worden in verband met artikel 6, par. 1 van de Conventie en artikel 1 van het eerste Protocol, verwierp de Commissie deze klacht, na verwijzing naar het arrest van het Hof in de Belgische taalzaak, als « kennelijk ongegrond ». De Commissie merkte immers op dat, voor wat de aangevochten wet betrof, het aantal gerechtigden tot schadevergoeding geenszins gekend was en zelfs niet geschat kon worden omdat ze over de wereld verspreid waren.

Voor de andere federale wetten kon het aantal gerechtigden minstens geschat worden en verbleven ze over het algemeen in Duitsland. De Commissie besloot dat :

« ... these factual differences justify also different treatment by the legislator³⁵. »

In twee verzoekschriften beklaagden *Duitse onderhorigen* er zich over, dat slechts een gedeelte van hun voorlopige hechtenis afgetrokken werd van de duur van hun straf. Voor zover zij dit als een recht op zichzelf beschouwden, werd hun eis als « onverenigbaar » afgewezen, omdat « het recht op het aftrekken van de *voorlopige hechtenis* van de duur van de straf » niet behoort tot de rechten en vrijheden gewaarborgd door de Conventie.

De verzoekers beklaagden zich daarenboven over de praktijk van de Duitse rechtbanken die, in geval van voorziening in Cassatie, de voorlopige hechtenis die ondergaan werd na het bestreden arrest, slechts aftrekken van de straf voor de duur die een termijn van drie maand overschrijdt.

9. De eerste verzoeker³⁶ zag hierin een discriminatie ten nadele van de veroordeelden, aan wie de financiële middelen ontbreken, om tijdens de procedure voorlopige invrijheidsstelling te bekomen onder waarborg. De Commissie verklaarde deze aantijging « kennelijk ongegrond », omdat het stelsel van de

³⁴ Appl. n° 4045/69, *X against the Federal Republic of Germany*, decision of 26th March, 1970, *Rec. n° 34*, pp. 33-37.

³⁵ *Ibid.*, p. 37.

³⁶ Req. n° 3266/67, *X contre la République fédérale d'Allemagne*, décision du 22 mai 1969, *Rec. n° 30*, pp. 53-55.

voorlopige invrijheidstelling onder waarborg uitdrukkelijk voorzien is door de Conventie in zijn artikel 5, par. 3 *in fine*.

De Commissie meent bijgevolg dat :

« ... ce système, permettant de traiter différemment l'inculpé qui possède les moyens de fournir une caution et celui qui ne les possède pas, ne saurait être qualifié de discriminatoire, au sens de l'article 14³⁷. »

10. De tweede verzoeker³⁸ zag in de praktijk van de Duitse rechtbanken een discriminatie ten nadele van degenen die zich tijdens het onderzoek van hun voorziening in Cassatie in voorlopige hechtenis bevinden. Deze aantijging werd eveneens « kennelijk ongegrond » verklaard omdat artikel 5, par. 1, c, van de Conventie de voorlopige hechtenis aan zekere voorwaarden onderwerpt :

« ... elle (l'art 5, par. 1, c.) implique donc une différence de traitement entre accusés pendant la durée de la procédure, les uns étant détenus, les autres étant en liberté; qu'une telle différence de traitement étant légitime au regard de la Convention, le fait qu'une partie seulement de la détention préventive, subie pendant la procédure de cassation, soit imputée sur la durée de la peine ne saurait *a fortiori* être qualifié de discriminatoire, au sens de l'article 14 de la Convention³⁹. »

11. De klacht welke werd ingediend door de « *Church of X* »⁴⁰ tegen het Verenigd Koninkrijk, werd onderzocht zowel als uitgaande van de Kerk zelf als van zijn individuele leden. Voor zover de individuele leden zich beklagden over discriminerende maatregelen die getroffen werden tegen de immigratie van niet-Britse geloofsgenoten, werd het verzoekschrift « onverenigbaar met de bepalingen van het Verdrag » verklaard. Het « recht van vreemdelingen in een ander land dan het hunne binnen te komen of te verblijven » is immers niet als dusdanig begrepen in de rechten en vrijheden gewaarborgd door de Conventie.

Voor zover de « *Church of X* » zich beklagde over discriminatie in verband met artikel 9, par. 1, van de Conventie en artikel 2 van het eerste Protocol, werd dit ook als « onverenigbaar » verworpen, omdat :

« ... a corporation being a legal and not a natural person, is incapable of having or exercising the rights mentioned in Article 9, paragraph (1), of the Convention and Article 2 of the First Protocol⁴¹. »

De klacht van de individuele leden van de « *Church of X* » in verband met

³⁷ *Ibid.*, p. 55.

³⁸ Req. n° 3911/69, *X contre la République fédérale d'Allemagne*, décision du 1^{er} octobre 1969, *Rec. n° 30*, pp. 76-79.

³⁹ *Ibid.*, p. 79.

⁴⁰ Appl. n° 3798/68, *Church of X against the United Kingdom*, decision of 17th December, 1968, *Rec. n° 29*, pp. 70-80.

⁴¹ *Ibid.*, p. 75.

artikel 9, par. 1, van de Conventie werd verworpen, daar de Commissie oordeelde dat de aangevochten maatregelen (weigering of terugtrekking van studentenstatus, weigering of beëindiging van werkvergunningen, enz.) de leden niet zouden verhinderen hun godsdienst te belijden. Discriminatieklachten in verband met artikel 2 van het eerste Protocol werden eveneens verworpen als « kennelijk ongegrond » omdat :

« ... a High Contracting Party, in deciding whether to recognise an institution as an educational establishment, is entitled to have regard to certain minimum educational standards, as shown by Article 5 of the *UNESCO Convention on the Prevention of Discrimination in Education*, 1960; whereas, therefore, any governmental measures which are taken to differentiate between institutions on such a basis do not constitute discrimination within the meaning of Article 14 of the Convention ⁴². »

12. De meest ingewikkelde zaak gaat uit van de *Duitse Maatschappij X*, het maatschappelijk W en de stille vennoot Z ⁴³. In een gedeeltelijke beslissing had de Commissie het verzoekschrift onontvankelijk verklaard voor wat betreft een eventuele schending van artikel 6 en artikel 13 van de Conventie. De Commissie had echter haar beslissing verdaagd voor wat een eventuele schending betrof van artikel 1 van het eerste Protocol en artikel 14 van de Conventie. In een beslissing van 14 en 15 juli 1970 besloot de Commissie uiteindelijk toch tot de onontvankelijkheid van het verzoekschrift.

Tot 5 april 1945 bevond de sociale zetel van de Maatschappij, alsook een aanzienlijk deel (met een waarde van meer dan negen miljoen RM.) van het maatschappelijk vermogen zich te P. in de vroegere Soviet bezettingszone van Duitsland, thans D.D.R.. Daarenboven beschikte de maatschappij toen over een spinnerij te F. (Tjecho-Slovakije) — met een waarde van ongeveer 1,7 miljoen RM. — en een bijgebouw te S. (Duitse Bondsrepubliek), met een waarde van ongeveer 3,2 miljoen RM.

De verzoekers meenden zich gediscrimineerd door de Wet op de gelijkmatige lastenverdeling (*Lastenausgleichgesetz*). Op grond van deze wet werd geen rekening gehouden met de schade die de Maatschappij X geleden had in de Duitse Democratische Republiek en in Tjecho-Slovakije. Personen die verdreven werden uit de gebieden gelegen ten oosten van de Oder-Neiselijs zouden daarentegen wel genieten van compensatoire maatregelen.

De Financierrechtbank, waarbij de verzoekers in beroep waren gegaan, verantwoordde dit onderscheid omdat de vluchtelingen van de D.D.R. hun vaderland niet verloren hadden als gevolg van collectieve maatregelen genomen door de overwinnende mogendheden, maar door maatregelen gericht tegen particulieren om reden van het bestaan van een ander regeringstelsel.

⁴² *Ibid.*, p. 79.

⁴³ Req. n° 2717/66, *Société X, W et Z contre la République fédérale d'Allemagne*, décision partielle du 6 février 1969, *Rec. n° 29*, pp. 1-14; décision des 14 et 15 juillet 1970, *Rec. n° 35*, pp. 1-25.

Het Bondsfinancierhof had eveneens geweigerd het lot van de vluchtelingen van de Soviet bezettingszone gelijk te stellen met dit van personen die verdreven werden uit de Oostgebieden.

Het Hof had daarvoor de volgende motivering gegeven :

« ... les tribunaux sont liés par les lois en vigueur et il leur est interdit, dans un Etat démocratique, de se substituer au législateur, même si celui-ci prévoit un traitement inégal des citoyens. La marge dont dispose le législateur n'est dépassée que lorsque l'inégalité de traitement n'est plus compatible avec l'idée de justice, autrement dit lorsque la distinction ne s'appuie pas sur des raisons manifestement pertinentes ⁴⁴. »

Ook het Federale Grondwettelijk Hof vond dat er objectieve redenen waren voor dit onderscheid, omdat het niet mogelijk was te voorzien in welke mate de Duitsers de D.D.R. zouden verlaten, terwijl de uitdrijvingsmaatregelen tegen de Duitsers verblijvend in de Oostgebieden praktisch beëindigd waren.

Voor de Commissie betoogde de Duitse bondsregering, dat de eis van de verzoekers onverenigbaar was met de Conventie, omdat deze geen recht op enige vergoeding in het kader van de Wet op de gelijkmatige lastenverdeling voorziet, en al evenmin een recht op het genieten van een vermindering van bezitsbelasting.

De Regering betwistte, in subsidiaire orde, ook de gegrondheid van het verzoek. De regering wees erop dat de beschikking van de Wet op de gelijkmatige lastenverdeling niet willekeurig was, maar berustte op objectieve overwegingen. In het algemeen formuleerde de Regering het volgende standpunt :

« La question de savoir si certaines différences matérielles sont de nature à justifier le traitement différent d'un groupe de personnes déterminées constitue une appréciation qui par principe doit être réservée au législateur. En effet, il n'est pas possible de décider, à la base de critères juridiques, si dans un cas concret un règlement déterminé est le plus approprié et le plus raisonnable. Les tribunaux, par contre doivent se borner à contrôler si le législateur, en interdisant la discrimination, a outrepassé les limites de sa libre appréciation. Il n'a dépassé ces limites que si le traitement différent est incompatible avec une manière de voir inspirée de la justice ⁴⁵. »

De Commissie heeft zich wel bevoegd verklaard *ratione materiae* omdat :

« ... il suffit, en effet, que la matière entre dans le domaine d'application de cet article ⁴⁶. »

De Commissie meent ook, dat de differentiëring met betrekking tot de ligging van de goederen, zou kunnen uitlopen op een werkelijke differentiëring met betrekking tot de woonplaats. De Commissie is er evenwel van overtuigd dat

⁴⁴ Rec. n° 35, p. 5.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁶ *Ibid.*

het beginsel van de geografische ligging van de goederen (« *Belegenheitsprinzip* ») wel degelijk beslissend is voor de betrokken Duitse wetgeving.

De oorlogschade veroorzaakt in de Soviet bezettingszone wordt in geen enkel geval in aanmerking genomen omdat deze zone zich onder Duits bestuur bevindt, dat eventueel zelf voor en parallele gelijkmatige lastenverdeling zou kunnen instaan. De Commissie besloot tot de onontvankelijkheid van het verzoek als zijnde « kennelijk ongegrond », nadat ze overwogen heeft dat :

« ... la motivation qui a poussé le législateur à opérer une telle différenciation est logique; que l'intention du législateur en édictant ces mesures était d'assurer une répartition proportionnelle entre tous les citoyens des charges économiques résultant de la guerre; que dans le cas d'espèce il s'est trouvé dans l'obligation de traiter de façon différente des situations qui elles-mêmes étaient différentes ⁴⁷. »

B. KRITISCHE BESCHOUWINGEN

1. De terminologie, welke door de Commissie gebruikt wordt, is zeker opmerkenswaardig. Men zal zich herinneren dat het Hof in de Belgische taalzaak erop gewezen heeft, dat niet voortgegaan kan worden op de « zeer algemene formulering van de Franse versie (" sans distinction aucune ") van artikel 14 » en dat « deze versie dient gelezen te worden in het licht van de meer beperkende termen van de Engelse versie (" without discrimination ") ». « Bovenal », zo ging het Hof verder, « zou het tot ongerijmde resultaten leiden van artikel 14 zo'n ruime interpretatie te geven als die welke de Franse versie op het eerste gezicht zou kunnen rechtvaardigen » ⁴⁸.

In de terminologie van het Hof is het duidelijk, dat met het woord « discriminatie » een ongerechtvaardigd onderscheid bedoeld wordt ⁴⁹. Het woord « differentiëring » heeft daarentegen bij de Commissie een positieve klank ⁵⁰. Zo zien we dan ook hoe de Commissie herhaaldelijk het naamwoord « differentiëring » of het werkwoord « differentiëren » gebruikt ⁵¹.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁸ *Affaire « linguistique »*, série A, en droit, I, B, § 10, p. 34; *R.W.*, 8 september 1968, kolom 29.

⁴⁹ *Ibid.*, série A, en droit, I, B, § 12, p. 35; *ibid.*, kolom 30 « des distinctions non justifiées, c'est-à-dire des discriminations. »

⁵⁰ *Ibid.*, série A, en droit, II, § 4, p. 37; *ibid.*, kolom 31-32 : « Het zou niet gaan om eenvoudige " rechtmatige differentiëringen ", maar wel degelijk om " discriminaties "... ».

⁵¹ In de zaak van de *Church of X* (nr 11) : « any governmental measures which are taken to differentiate on such a basis do not constitute discrimination... »; in de zaak van de *Engelse weduwe* (nr 7) : « this differentiation is justifiable as a legitimate measure... - ... the differentiation was introduced... - ... such differentiation could not constitute discrimination... »; in de zaak van het Duits *poppentheater* (nr 6) : « any treatment which, in fact differentiates between theatres on such a basis does not constitute discrimination... »; in de zaak van de *Duitse Maatschappij X* (nr 12) : « la motivation qui a poussé le législateur à opérer une telle différenciation est logique ».

Gezien het verband waarin deze woorden gebruikt worden, kunnen we besluiten dat in de terminologie van de Conventie, niet alleen het discriminatiebegrip, als zijnde een niet gerechtvaardigd onderscheid, nauwkeuriger omschreven wordt. Daarnaast wordt ook een differentiëringsbegrip ontwikkeld, waarmee een gerechtvaardigd onderscheid bedoeld wordt.

2. Een aantal zaken werden dus onontvankelijk verklaard, omdat het recht, waarin de verzoekers meenden gediscrimineerd te worden, niet gewaarborgd wordt door de Conventie. Het Hof heeft duidelijk gesteld dat de waarborg van de erkende rechten en vrijheden zonder enig onderscheid niet op zichzelf kan staan⁵². Artikel 14 heeft alleen uitwerking ten overstaan van de rechten en vrijheden die in de Conventie vermeld worden. De discriminatienorm van de Europese Conventie kent dus geen « onafhankelijk » bestaan.

De vraag is nochtans gesteld of er geen plaats was voor een « autonome » toepassing van artikel 14 : m.a.w. is een schending van artikel 14 mogelijk, wanneer er geen schending van het betrokken recht of vrijheid vastgesteld kon worden ?

De rechtspraak van de Commissie op dit punt, vóór het arrest van het Hof in de Belgische taalzaak, werd onderzocht door Marc-André Eissen⁵³. De adjunct-griffier van het Hof stelde vast dat de overgrote meerderheid van de beslissingen van de Commissie, met betrekking tot artikel 14, geen antwoord verschaffen. Sommige beslissingen, genomen tussen 1960 en 1964, zijn daarenboven moeilijk te verzoenen met de stelling van de autonomie van artikel 14 en wijzen op een onzekerheid die toen dienaangaande bij de Commissie heerste.

Een twintigtal beslissingen en drie adviezen (de zaak *Fundres-Pfundres*, de *Belgische taalzaak* en de zaak *Grandrath*) tonen echter dat de Commissie uiteindelijk voor deze autonomie gekozen heeft.

De autonome toepassing van artikel 14 werd betwist in de Belgische taalzaak. Volgens de stelling die verdedigd werd door de Belgische Regering in het stadium van de preliminaire exceptie, maakte artikel 14, noch afzonderlijk, noch in samenhang met andere artikels van de Conventie of van het Protocol, de bron uit van rechten die niet door deze twee akten gewaarborgd werden⁵⁴.

Eens de preliminaire exceptie verworpen, aanvaardde de Regering daarentegen wel dat zijn oorspronkelijke interpretatie, die de toepassing van artikel 14 beperkte tot het geval dat het zou samengaan met een schending van het recht zelf, elke praktische draagwijdte aan het artikel ontnemen zou⁵⁵.

⁵² *Affaire « linguistique »*, série A, en droit, I, B, §, p. 33; R.W., 9 september 1968, kolom 28.

⁵³ EISSEN, M.A., « L'autonomie de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Commission », *Mélanges Polys Modinos*, 1968, pp. 122-145.

⁵⁴ *Affaire « linguistique »*, série A, exc. prélim., p. 15.

⁵⁵ *Ibid.*, série B, vol. II, p. 145.

Het Hof heeft de autonomie van artikel 14 bevestigd door te verklaren dat :

« ... een maatregel, die op zichzelf in overeenstemming is met de vereisten van het artikel waarbij het betreffende recht of de betreffende vrijheid verzekerd wordt, toch in strijd (kan) zijn met dit artikel in samenhang met artikel 14, omdat de maatregel een discriminatoir karakter draagt ⁵⁶. »

3. Wanneer een discriminatiebeklag betrekking heeft op rechten of vrijheden die niet door de Conventie gewaarborgd worden, moet de Commissie het verzoekschrift afwijzen als zijnde « niet verenigbaar met de bepalingen van het Verdrag ».

Achtereenvolgens wees de Commissie erop dat de volgende rechten niet door de Conventie gewaarborgd worden :

- 1) het recht van een vreemdeling in een ander land dan het zijne binnen te komen of te verblijven (beslissing van 17/12/1968) (nr 11);
- 2) het recht op het aftrekken van de voorlopige hechtenis van de duur van de straf (beslissingen van 22/5/1969 en van 1/10/1969) (nr 9 en 10);
- 3) het recht op pensioen (beslissing van 15/12/1969) (nr 3);
- 4) het recht op werk (beslissing van 3/2/1970) (nr 4);
- 5) het recht op een bepaalde straf (beslissing van 13/7/1970) (nr 5);
- 6) het recht op subsidies of op toelating voor theatervoorstellingen (beslissing van 13/7/1970) (nr 6).

Het is trouwens niet alleen in verband met artikel 14 dat talloze verzoeken worden afgewezen omdat ze betrekking hebben op rechten en vrijheden die niet als dusdanig door de Conventie gewaarborgd worden ⁵⁷.

Het lijkt ons mogelijk een onderscheid te maken tussen deze niet-gewaarborgde rechten. De eerste twee kunnen beschouwd worden als burgerlijke rechten, die echter niet door de Conventie gewaarborgd worden.

We vinden weliswaar in het vierde Protocol beschikkingen die in verband gebracht kunnen worden met het eerste niet-gewaarborgde recht ⁵⁸. Dit vierde Protocol is daarentegen niet alleen slechts door een minderheid van leden van de Raad van Europa geratificeerd, maar bovendien ziet men niet

⁵⁶ *Ibid.*, série A, en droit, I, B, § 9, p. 33; *RW.*, 9 september 1968, kolom 28.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld de niet-gewaarborgde rechten die opgesomd worden in de « *sommaires* » van *Rec. n° 7* (pp. 125-127) en *Rec. n° 8* (pp. 131-134); ook hierin wordt het « recht op pensioen » en het « recht op werk » verscheidene keren vermeld.

⁵⁸ « Eenieder is vrij welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten » (art. 2, § 2); « Niemand mag, bij wege van een maatregel van individuele of van collectieve aard, worden verwijderd van het grondgebied van de Staat, waarvan hij een onderdaan is » (art. 3, § 1) en « Aan niemand mag het recht ontnomen worden het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij een onderdaan is » (art. 3, § 2); « Collectieve uitzetting van vreemdelingen is verboden » (art. 4).

in hoe dit protocol aan een vreemdeling het recht zou waarborgen in een ander land dan het zijne binnen te komen of te verblijven.

De voorlopige hechtenis is daarentegen wel voorzien in artikel 5, par. 1, c, maar er werd niet voorzien dat deze voorlopige hechtenis moet afgetrokken worden van de duur van de straf. Dit kan wel betreurd worden, maar de Commissie kan er niet aan verhelpen, ook niet met een beroep op artikel 14.

Het volgende paar niet-gewaarborgde rechten heeft eerder zijn plaats in het Europees Sociaal Handvest. De Europese Commissie kan zich vanzelfsprekend op dit Handvest niet beroepen. Het bevat trouwens ook geen artikel dat een algemeen discriminatieverbod inhoudt⁶⁹.

De laatste twee gewaarborgde rechten zijn heel duidelijk zelfs geen potentiële rechten. Ze zijn wel bruikbaar om aan te tonen dat een discriminatieverbod niet zelfstandig kan bestaan. Het moet steeds in verband gebracht worden met een subjectief recht, wil men niet tot absurde resultaten komen.

Wanneer we echter zien hoe beweerd wordt dat het discriminatieverbod niet van toepassing is, omdat de Conventie het recht op het genieten van een bepaalde nationale wet niet waarborgt⁶⁹, kunnen we ook langs de andere kant tot absurde resultaten komen. De Conventie is immers uiteraard onderhevig aan een zekere vorm van abstracte formulering, zonder dat daarom de gelegenheid geboden mag worden om de konkrete gevallen aan het toepassingsveld van de Conventie te onttrekken.

Dit gevaar heeft de Commissie terecht ondervangen door te verklaren, in zijn beslissing van 14-15 juli 1970 dat :

« ... il suffit, en effet, que *la matière* entre dans le domaine d'application de cet article⁶¹. »

Aldus heeft de Commissie een soepel criterium ontworpen om uit te maken of een klacht al dan niet betrekking heeft op een recht, dat door de Conventie gewaarborgd is.

4. Het bestaan van een tijdsgrens voor het genieten van de voordelen van een bepaalde wet werd aangevallen in de gevallen van de zeventigjarige Duitser (nr 3), de Engelse weduwe (nr 7), en de Zwitserse kunstenares (nr 8).

Het kan, naar onze mening terecht, verwondering wekken dat de Commissie voor de Engelse weduwe niet heeft opgeworpen dat het recht op pensioen niet door de Conventie gewaarborgd wordt. De Commissie heeft nochtans met dit argument het verzoekschrift van de zeventigjarige Duitser verworpen.

⁶⁹ In de inleiding van het Europees Sociaal Handvest (Turiijn, 18 oktober 1961) vindt men de volgende overweging : « Considérant que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination...; Considering that the enjoyment of social rights should be secured without discrimination... ».

⁶⁰ *Rec. n° 35*, p. 11.

⁶¹ *Ibid.*, p. 13 (eigen cursief).

Het is zeker niet duidelijk waarin deze twee zaken op dit punt van elkaar verschillen.

Om het verzoekschrift van de Engelse weduwe te verwerpen heeft de Commissie beroep gedaan op een argumentatie die hier niet volkomen van kritiek gevrijwaard kan worden. Het onderscheid tussen weduwen die zich schijnbaar in een gelijkaardige toestand bevinden, werd gerechtvaardigd als een gewettigde maatregel om de overgang van een selectief pensioenstelsel gesteund op bijdragen naar een modern stelsel van veralgemeende maatschappelijke verzekering te vergemakkelijken.

Het lijkt ons dat hier het kader van de burgerlijke rechten te buiten gegaan wordt en het ingeroepen recht tot de sociale rechten behoort en bijgevolg buiten het toepassingsveld van deze Conventie valt.

Terzelfdertijd lijkt het ons voldoende op te merken dat het instellen van een tijdsgrens, vóór dewelke een persoon zich in een bepaalde toestand moet bevinden, wil hij van de voordelen van een bepaalde wet genieten, op zichzelf niet het minste element van discriminatie inhoudt, voor zover aan de verworven rechten van de betrokken persoon geen afbreuk gedaan wordt.

Zo lijkt ons ook het stellen van een tijdsgrens vóór dewelke een schadevergoedingseis ingediend moet worden, een normale proceduriële voorwaarde te zijn, die niet verder verantwoord moet worden.

5. In enkele zaken, waar de Commissie de verzoekschriften « kennelijk ongegrond » verklaard heeft, wordt aangetoond waarom het onderscheid gerechtvaardigd kan worden.

Voor de Duitsers die zich beklagden over het niet aanrekenen van hun voorarrest op de duur van hun straf, werd de verantwoording voor het aangevochten onderscheid in de Conventie zelf gevonden. Vermits de Conventie de voorlopige hechtenis voorziet, werd het daaruitvolgende onderscheid *a fortiori* als wettig aangezien.

Voor de zaak van het Duits poppentheater (nr 6) en de zaak van de « *Church of X* » (nr 11) werd erop gewezen dat een verschillende behandeling, welke gegrond werd op een verschil in kwaliteit van zekere prestaties, uiteraard niet als discriminerend beschouwd kan worden.

Ten slotte zijn er drie zaken waarvoor de motivering duidelijk geïnspireerd blijkt te zijn door het arrest van het Hof in de Belgische taalzaak. Het Hof heeft hierin opgemerkt dat niet eenieder een volkomen gelijke behandeling verzekerd kan worden :

« De bevoegde nationale overheid staat echter vaak voor situaties of problemen die zo verscheiden zijn dat verschillende juridische oplossingen daarvoor gevonden moeten worden; bepaalde wettelijke verschillen hebben overigens ten doel feitelijke verschillen te corrigeren⁶². »

⁶² *Affaire « linguistique »*, série A, en droit, I, B, § 9, p. 34; *R.W.*, 8 september 1968, kolom 29.

De Commissie volgt duidelijk dezelfde lijn van redenering in de zaak van de Zwitserse kunstenaar⁶³, de Oostenrijkse zedendelinquent⁶⁴ en de Duitse Maatschappij X⁶⁵. Het komt hier op neer, dat verschillende gevallen of toestanden een verschillende behandeling rechtvaardigen, onvermijdelijk of zelfs noodzakelijk maken.

6. De invloed van het arrest van het Hof in de Belgische taalzaak is zelfs merkbaar in de bijzondere aandacht die de Commissie aan bepaalde discriminatiegronden hecht. Zo zien we hoe de Commissie in de zaak van de Duitse Maatschappij X (nr 12) zich de vraag stelt of het daar geen differentiëring met betrekking tot de woonplaats betreft⁶⁶. Anderzijds heeft de Commissie in de zaak van de Oost-afrikaanse Aziaten⁶⁷ opgemerkt, dat een differentiële behandeling van een groep personen op grond van ras een vernederende behandeling zou kunnen inhouden in omstandigheden waar een differentiële behandeling op een andere grond, zoals de taal, een dergelijke vraag niet zou oproepen⁶⁸.

Deze verwijzingen naar de gronden « woonplaats » en « taal » vinden ongetwijfeld hun oorzaak in de enige schending die het Hof vastgesteld heeft in de Belgische taalzaak. Men zal zich herinneren dat het Hof, met acht tegen zeven stemmen vastgesteld heeft dat :

« ... artikel 7, lid 3, van de wet van 2 augustus 1963, niet in overeenstemming is met de vereisten van artikel 14 van het verdrag *juncto* artikel 2 van het Protocol, eerste zin, voor zover deze bepaling sommige kinderen, *uitsluitend op grond van de woonplaats van hun ouders*, belet Franstalige scholen te bezoeken in de zes Brussels randgemeenten, waaronder Kraainem, die met een speciale regeling zijn begiftigd⁶⁹. »

Het is echter niet erg duidelijk, zoals ook Suy opgemerkt heeft⁷⁰ of het Hof nu een discriminatie op grond van de woonplaats dan wel op grond van de taal vastgesteld heeft. Waar het Hof in zijn dispositief de woonplaats aanhaalt, dan moet toch gewezen worden op de voorafgaande motivering. Het Hof spreekt van « factoren van discriminatoire aard..., die met name meer op de taal dan op de woonplaats gebaseerd zijn » en het drukt de mening uit dat

⁶³ « ... these factual differences justify also different treatment by the legislator » (nr 8).

⁶⁴ « ... these elements, which obviously vary in different cases, justify and indeed make inevitable different treatment of the different persons concerned » (nr 5).

⁶⁵ « ... le législateur s'est trouvé dans l'obligation de traiter de façon différente des situations qui elles-mêmes étaient différentes » (nr 12).

⁶⁶ *Rec. n° 35*, p. 23.

⁶⁷ *Supra*, IV.

⁶⁸ *Rec. n° 36*, p. 117.

⁶⁹ *Affaire « linguistique »*, série A, par ces motifs, I, p. 87; *R.W.*, 15 september 1968, kol. 74 (eigen cursief).

⁷⁰ *Suy, loc. cit.*, p. 247.

de voorwaarde betreffende de woonplaats voortkomt uit overwegingen betreffende de taal⁷¹.

Het Hof besluit dat :

« Het genot van het recht op onderwijs zoals het Hof het opvat, ..., blijkt op dit punt niet gewaarborgd te zijn aan eenieder zonder onderscheid, zoals met name het onderscheid gebaseerd op de taal⁷². »

Het is juist te beweren dat het Hof een discriminatie vastgesteld heeft, die eerder op de taal dan wel op de woonplaats gebaseerd is. Het is niet minder juist dat het Hof de mogelijkheid niet uitgesloten heeft desnoods discriminaties vast te stellen op andere gronden dan degene die uitdrukkelijk vermeld zijn in artikel 14. De redactie⁷³ van artikel 14 en de voorbereidende werken, met inbegrip van deze van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarvan dezelfde formulering — op de toevoeging van één grond na⁷⁴ — letterlijk overgenomen werd, maken duidelijk dat de opsomming van de discriminatiegronden zeker geen limitatief karakter heeft⁷⁵.

Wij zien dan ook niet in, waarom de Commissie in de zaak van de Duitse Maatschappij X de indruk verwekt heeft dat een differentiëring gebaseerd op de woonplaats twijfels oproepen zou, terwijl het beginsel van de geografische ligging der goederen geen discriminatie zou inhouden. We kunnen toch moeilijk veronderstellen dat zij geen discriminatie zou vastgesteld hebben, wanneer de franstalige scholen in de zes randgemeenten enkel gesloten zouden zijn voor kinderen, wier ouders goederen zouden bezitten in Wallonië, en open zou staan voor kinderen, wier ouders goederen zouden bezitten in Vlaanderen.

Dit maar om aan te tonen dat niet de grond op zichzelf de discriminatie uitmaakt, maar wel de vraag of het gewraakte onderscheid berust op een grond die ter zake doet voor het ingeroepen recht of vrijheid, zodat het onderscheid al dan niet objectief kan gerechtvaardigd worden. Zo lijkt ons de hoger aangehaalde opmerking van de Commissie in de zaak van de Oostafrikaanse Aziaten wel terecht.

Persoonlijk sluiten we ons aan bij de collectief afwijkende mening⁷⁶ in de Belgische taalzaak, volgens dewelke het daar aangevochten onderscheid een

⁷¹ *Affaire « linguistique »*, série A, en droit, II, § 32, p. 70; R.W., 15 september 1968, kol. 59-60.

⁷² *Ibid.*

⁷³ « ... notamment ... ou toute autre situation. »

⁷⁴ « ... het behoren tot een nationale minderheid. »

⁷⁵ Cf. Verslag van de V.-N. Sub-Commissie voor de afschaffing van discriminatoire maatregelen en de bescherming van de minderheden : E/CN. 4/Sub.2/38, pp. 3-4; zie ook : VERDOODT, A., *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Louvain-Paris, 1964, p. 88.

⁷⁶ Van de rechters HOLMBÄCK, RODENBOURG, ROSS, WIABDA en MAST.

rechtmatig doel heeft en op objectieve gegevens berust⁷⁷. De — nipte — veroordeling berust verder, op een foutieve premisse als zouden de zes randgemeenten niet tot het Nederlands taalgebied behoren. Sinds het Belgische Parlement een wet⁷⁸ heeft aangenomen om duidelijk te maken dat de zes randgemeenten tot het Nederlands taalgebied gerekend moeten worden, kan de vraag gesteld worden of, met deze t.a.v. het Hof gewijzigde premisse, de schending nog stand houdt.

Hoe ook, geen ernstig mens zou eraan denken de onderscheiden behandeling in de zes randgemeenten te verdedigen, wanneer dit onderscheid gebaseerd zou zijn op het ras van de betrokken kinderen. Nogmaals, het is niet de grond als dusdanig die de discriminatie uitmaakt, maar het feit of het onderscheid objectief gerechtvaardigd kan worden als steunend op een, voor het betrokken recht of vrijheid, al dan niet ter zake doende grond.

7. Een probleem van fundamentele aard werd opgeroepen door de Duitse Bondsregering in de zaak van de Maatschappij X (nr 12). De Bondsregering heeft opgeworpen dat het onmogelijk is op grond van juridische criteria uit te maken of in een konkreet geval een bepaalde regeling het meest aangewezen of het meest redelijk is. De Bondsregering meent dat een dergelijke waardeschatting in beginsel aan de wetgever voorbehouden moet worden⁷⁹.

Een antwoord op dit probleem kan gevonden worden bij Paul Guggenheim. De raadsman van de Belgische Regering in de taalzaak meent ook dat, een ongeoorloofd onderscheid niet kan gedefinieerd worden zonder een beroep te doen op algemene beginselen die uitgedrukt zijn in zekere waarden, welke verwijzen naar rechtvaardigheidsbeginselen, die als rechtsbron beschouwd worden. Na vastgesteld te hebben dat de internationale wetgever de toepassing vraagt van beginselen, die slechts een weinig bevredigende omschrijving gekregen hebben, leidt hij hieruit af, dat, in dergelijke gevallen, de rechter of het administratief orgaan gemachtigd zijn, om zelf als wetgever op te treden in het kader van hun discretionaire bevoegdheid⁸⁰.

Het Hof heeft er in de Belgische taalzaak overigens op gewezen dat een dergelijk optreden slechts een subsidiair karakter heeft en het Hof zich niet in de plaats mag stellen van de bevoegde nationale autoriteiten :

« De nationale autoriteiten blijven vrij de maatregelen te kiezen die zij op de door het Verdrag geregelde gebieden passend achten. De controle van het Hof heeft slechts betrekking op de overeenstemming van deze maatregelen met de vereisten van het Verdrag⁸¹. »

⁷⁷ *Affaire « linguistique »*, série A, pp. 90-94; *R.W.*, 15 september 1968, kol. 76-79.

⁷⁸ Wet van 23 december 1970 (*B.S.* van 1 januari 1971).

⁷⁹ *Rec. n° 35*, p. 13.

⁸⁰ GUGGENHEIM, P., « Quelques remarques au sujet de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme », *Mélanges Cassin*, 1969, p. 100.

⁸¹ *Affaire « linguistique »*, série A, en droit, I, B, § 10, p. 35; *R.W.*, 8 september 1968, kolom 29.

Na een onderzoek dat onmiskenbaar de grond van de zaak behandelt, besluit de Commissie in het geval van de Maatschappij X tot de « kennelijke ongegrondheid » van het verzoekschrift. Kan men het eens zijn dat het verzoekschrift ongegrond is, dan kan toch moeilijk beweerd worden dat het *kennelijk* ongegrond is. Men kan zich al even moeilijk indenken dat de Commissie voor dit geval besloten zou hebben met de klassieke formulering dat « zelfs geen schijn van schending vastgesteld kon worden ».

Zoals men weet heeft de Commissie tot taak te oordelen over de ontvankelijkheid van de verzoekschriften. Het is daarentegen de taak van het Hof, of van het Ministercomité, om uitspraak te doen over de grond van de zaak. Weliswaar hebben de Verdragsluitende Partijen deze organen willen behoeden voor lichtvaardige klachten en daarom de « kennelijke ongegrondheid » als een reden voor onontvankelijkheid aangenomen.

Het kan betreurd worden dat de Commissie aan dit begrip een extensieve interpretatie verleent.

Wanneer in alle ernst vragen gesteld worden of een bepaalde ongelijkheidsbehandeling in overeenstemming is met het rechtvaardigheidsbegrip en of een ingewikkeld en belangrijk onderscheid wel degelijk steunt op kennelijk afdoende gronden, dan kan zeker betoogd worden dat het antwoord hierop verleend dient te worden door de organen die voor de grond van de zaak bevoegd zijn.

8. De onontvankelijkheidsverklaring van de zaak van de « *Church of X* » (nr 11) is eveneens niet helemaal bevredigend. Het is een onbetwist feit dat tegen de leden van de « *Church of X* » bepaalde maatregelen getroffen werden om de uitsluitende reden dat zij tot de « *Church of X* » behoren. De Commissie heeft verklaard dat deze maatregelen evenwel de godsdienstvrijheid van deze leden niet beperkten⁸².

Strikt bekeken kan dat natuurlijk wel beweerd worden, maar het lijkt veel op een juridische spitsvondigheid, die op het punt staat de geest van de Conventie te miskennen.

Een dergelijk eng standpunt werd nochtans niet altijd door de Commissie aangenomen. Er kan hier verwezen worden, naar wat Suy het « befaamde "klokjesvoorbeeld" » genoemd heeft :

« Artikel 9 van de Conventie voorziet de vrijheid van godsdienst of overtuiging te belijden. Zekere beperkingen kunnen hieraan worden gebracht. Gesteld, aldus de Commissie dat de regering van een land het luiden van de klokken verbiedt in de vroege ochtend, en dit om redenen van gezondheid. Dat kan. Er is geen schending van het artikel 9. Doch indien dit verbod slechts geldt voor een bepaalde eredienst, en niet voor een andere, dan is er schending van artikel 9 gecombineerd met artikel 14⁸³. »

⁸² *Rec. n° 29*, p. 79.

⁸³ *Suy, loc. cit.*, pp. 244-245.

Dit argument werd door de Commissie ingeroepen in de Belgische taalzaak om de autonomie van artikel 14 te bepleiten⁸⁴. Hier zou nochtans ook kunnen ingeroepen worden dat enerzijds de Conventie geen recht op klokken luiden waarborgt en anderzijds dat het verbod klokken te luiden de godsdienstvrijheid van de gelovigen niet beperkt.

De woordvoerder van de Commissie heeft niettemin de mening uitgedrukt dat, wanneer een dergelijke maatregel op een discriminatoire wijze toegepast zou worden, door alleen maar een bepaalde geloofsbelijdenis te treffen, er een schending vastgesteld zou moeten worden van artikel 14 in samenhang met artikel 9. Het lijkt ons ook onwaarschijnlijk dat de Commissie dit verzoekschrift als « onverenigbaar » of « kennelijk ongegrond » verworpen zou hebben, wanneer gelijkaardige maatregelen uitsluitend een Kerk van Oostafrikaanse Aziaten zou treffen.

Dit alleen maar om aan te tonen dat het Verenigd Koninkrijk uitgenodigd had moeten worden om te verklaren, waarom deze maatregelen enkel de leden van de « *Church of X* » treffen. Het gaat hier om vragen die binnen de « materie » van de godsdienstvrijheid vallen en dus niet onverenigbaar met de bepalingen van de Conventie verklaard kunnen worden. We willen hier niet beweren dat het Verenigd Koninkrijk geen gegronde redenen kan hebben om de bewuste maatregelen te nemen en dat deze maatregelen niet objectief gerechtvaardigd zouden kunnen worden. Dat is echter een probleem dat niet opgelost kan worden zonder de grond van de zaak uitvoerig te onderzoeken, zodat deze zaak, naar onze mening, niet « *kennelijk* ongegrond » verklaard had mogen worden.

IV. DE ZAAK VAN DE OOSTAFRIKAANSE AZIATEN

De laatste zaak⁸⁵ is terzelfdertijd de enige zaak met betrekking op artikel 14 die ontvankelijk verklaard werd. Het betreft niet minder dan vijftientig verzoekschriften van *Oostafrikaanse Aziaten*. Deze Aziaten verbleven in Kenya en Oeganda, maar bezaten aldaar geen burgerschap. Op grond van hun band met deze vroegere Britse gebieden bezitten ze een paspoort van het Verenigd Koninkrijk.

Toen Oeganda (in 1962) en Kenya (in 1963) onafhankelijk werden, kregen de Europese en Aziatische minderheden, die in het land geboren waren, de keus tussen het aannemen van het inlands burgerschap binnen een periode van twee jaar, of het behouden van hun Brits burgerschap.

⁸⁴ *Affaire « linguistique »*, série B, vol. I, p. 479.

⁸⁵ « *East African Asians I* », *Samji Maji Lalji Patel (4403/70) and others (twenty-five applications) against the United Kingdom*, decision of 10 October, 1970, *Rec. n° 36*, pp. 92-122.

Een ruim aantal onder hen vroeg geen inlands burgerschap aan, omdat ze meenden aldus het recht te behouden om ten alle tijde vrij het Verenigd Koninkrijk binnen te mogen komen, zonder onderworpen te zijn aan de *Commonwealth Immigration Act* van 1962.

Als gevolg van de afrikanisatiepolitiek van voornoemde *Oostafrikaanse* regeringen werd aan hen, die geen burgers waren van Oeganda of Kenya, het recht op werk of handeldrijven ontnomen. Om het daaruitvolgend groeiend ritme van immigratie tegen te gaan, nam het Britse Parlement in 1968 een nieuwe *Commonwealth Immigration Act* aan.

Burgers van het Verenigd Koninkrijk en koloniën die voorheen geen wezenlijke band hadden met het Verenigd Koninkrijk, hebben geen juridisch recht meer om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen, tenzij hun een speciaal toegangsbewijs (*voucher*) verleend wordt.

De verzoekers zijn van oordeel dat een dergelijke wetgeving onverenigbaar is met de artikels 3, 5 en 14 van de Conventie. De Regering van het Verenigd Koninkrijk heeft overigens toegegeven dat de wet van 1968 discriminerend is, zowel in zijn uitwerking, als in zijn oogmerken. De Regering meent evenwel dat ze deze discriminatie niet moet rechtvaardigen omdat ze niet slaat op een recht dat door de Conventie gewaarborgd is.

Immers, het recht op toegang of verblijf tot een land is als dusdanig niet door de Conventie gewaarborgd. Het vierde Protocol, dat rechten waarborgt die niet in de Conventie of in het eerste Protocol opgenomen zijn, bevat weliswaar een artikel 3, par. 2 dat voorziet dat :

« Aan niemand het recht ontnomen mag worden het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij een onderdaan is. »

Het Verenigd Koninkrijk heeft dit vierde Protocol echter niet geratificeerd.

Nadat de Commissie dit alles heeft overwogen, en in het bijzonder heeft vastgesteld dat de Regering niet betwist heeft dat deze wet gericht was tegen burgers van het Verenigd Koninkrijk en kolonies, die in Oost-Afrika verblijven en van Aziatische herkomst zijn, heeft de Commissie de mening uitgedrukt dat :

« ... quite apart from any consideration of Article 14, discrimination based on race could, in certain circumstances, of itself amount to degrading treatment within the meaning of Article 3 of the Convention: whereas the Commission considers that a special importance should be attached to discrimination based on race, and that publicly to single out a group of persons for differential treatment on the basis of race might, in certain circumstances, constitute a special form of affront to human dignity; whereas, there fore, differential treatment of a group of persons on the basis of race might be capable of constituting degrading treatment in circumstances where differential treatment on some other ground, such as language, would raise no such question;⁸⁶. »

De Commissie merkt ook op dat het recht op toegang tot het Verenigd

⁸⁶ *Rec. n° 36*, p. 117.

Koninkrijk hun enkel ontnomen werd, nadat de optieperiode voor het inlands burgerschap verloren was. De Commissie aanvaardt verder, dat de vraag gesteld kan worden of de zekerheid van de persoon van artikel 5, zoals de verzoekers beweren, ook het recht op een vorm van zekerheid voor de toekomst waarborgt.

De Commissie besluit dat de klachten van de verzoekers feitelijke en rechtsvragen oproepen in verband met de artikels 3, 5 en 14 van de Conventie, wier beantwoording afhangt van een onderzoek van de grond van de zaak, zodat de verzoekschriften niet « kennelijk ongegrond » verklaard kunnen worden.

De verzoekschriften van Chandarana en Patel werden daarenboven ontvankelijk verklaard in verband met artikel 14 in samenhang met artikel 8, dat het recht op eerbied voor het familieleven waarborgt. De toegang tot het Verenigd Koninkrijk werd aan beide verzoekers ontzegd, alhoewel hun respectievelijke echtgenoten de toelating verkregen hadden in het Verenigd Koninkrijk binnen te komen en er te blijven.

Deze zaak is ongetwijfeld de belangrijkste. Dit is ze niet alleen omdat zij ontvankelijk verklaard werd en, bij gebreke aan een minnelijke schikking, afgesloten zal moeten worden met een beslissing van het Hof of van het Ministerscomité. Wie beseft hoe gevoelig de Britse opinie voor de immigratiewetgeving is, en de wereldopinie voor alles wat betrekking heeft op rassendiscriminatie, ziet dadelijk in dat het hier een zaak betreft die niet slechts de belangstelling van de jurist zal opwekken.

Er mag natuurlijk in dit stadium niet reeds beweerd worden dat de Commissie hier een geval van rassendiscriminatie vastgesteld heeft. De Commissie heeft enkel besloten dat de verzoekschriften niet « kennelijk ongegrond » zijn. Het is pas in het hieropvolgend stadium dat de Commissie, in het verslag dat zij opstelt, moet besluiten op welke punten zij meent een schending van de Conventie vast te stellen.

Zo de Commissie dan niet in een minnelijke schikking slaagt met de Britse Regering, dan kan de Commissie, of de Britse Regering, de zaak naar het Hof verwijzen; zoniet moet het Ministercomité uitspraak doen.

De Commissie heeft moeten vaststellen, dat een eventuele schending van artikel 14 geen betrekking heeft op het recht gewaarborgd door de Conventie en de Protocols, voor zover deze aan het Verenigd Koninkrijk tegenstelbaar zijn. De Commissie heeft echter de mening geopperd, dat rassendiscriminatie in zekere omstandigheden zou kunnen neerkomen op een vernederende behandeling in de zin van artikel 3 van de Conventie⁸⁷.

De overweging van de Commissie, dat het algemeen erkend wordt dat een bijzonder belang gehecht dient te worden aan rassendiscriminatie, kan zeker

⁸⁷ Art. 3 van de Conventie : « Niemand mag worden onderworpen aan foltering, noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen ».

bijgetreden worden. In een recente studie van de Verenigde Naties⁸⁸ heeft de bijzonder verslaggever Hernan Santa Cruz achtenzestig grondwetten vermeld, die uitdrukkelijk discriminatie op bepaalde gronden verbieden. Onder deze grondwetten zijn er niet minder dan zesenzestig die het « ras » als één der verboden gronden voor discriminatie vermelden.

Het ras is ook de enige grond die we in alle internationale documenten, die verschillende discriminatiegronden vermelden, terugvinden. Daarnaast bestaat er een *Internationale Conventie ter bestrijding van alle vormen van rassendiscriminatie*⁸⁹, die sinds 4 januari 1969 van kracht is⁹⁰. In zijn adviserende mening van 21 juni 1971 heeft het Internationale Gerechtshof van Den Haag vastgesteld dat rassendiscriminatie, zoals dit gedefinieerd wordt in voornoemde Conventie, een flagrante schending is van de doelstellingen en beginselen van het U.N.O.-Handvest⁹¹.

Van het vaststellen van het bijzonder belang van de rassendiscriminatie naar het aanvaarden dat de Britse immigratiewetgeving een schending van artikel 3 inhoudt, is echter een stap, die niet lichtvaardig gesteld mag worden. Besluiten dat discriminatie op zichzelf een schending van de Conventie kan inhouden, terwijl de Conventie uitdrukkelijk slechts discriminatie verbiedt in verband met rechten en vrijheden die door de Conventie gewaarborgd worden, lijkt zeker niet te beantwoorden aan de doelstellingen van de Verdragsluitende Partijen. De zaak juridisch pogen te verantwoorden door een beroep te doen op artikel 3, is niet van aard om het vertrouwen van de Staten in de organen, die de Conventie moeten uitleggen en toepassen, te bevorderen.

Dit is des te meer waar, als men zich herinnert dat artikel 15 van de Conventie zelfs « in tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt » niet toelaat af te wijken van de verplichtingen die de Staat in de artikelen 3, 4 eerste lid, en 7, op zich genomen heeft. Deze artikelen betreffen respectievelijk foltering en onmenselijke of

⁸⁸ « Special Study of Racial Discrimination in the Political, Economic, Social and Cultural Spheres », *E./CN.4/Sub.2/307*, pp. 40-43 (23 juli 1970).

⁸⁹ Resolutie 2106 A (XX) van 21 december 1965.

⁹⁰ In deze Conventie wordt het begrip « rassendiscriminatie » als volgt gedefinieerd : « any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life » (Art. 1, § 1).

⁹¹ « To establish instead, and to enforce, distinctions, exclusions, restrictions and limitations exclusively based on grounds of race, colour, descent or national or ethnic origin which constitute a denial of fundamental human rights is a flagrant violation of the purposes and principles of the Charter » (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Resolution 276 (1970), *I.C.J. Reports 1971*, § 131, p. 45.

vernederende behandelingen of straffen (art. 3), slavernij of dienstbaarheid (art. 4, eerste lid) en de niet-retroactiviteit van de strafwet (art. 7). Het lijkt moeilijk vol te houden dat de Britse immigratiewetgeving onder deze categorie gerekend zou moeten worden.

Met belangstelling zal ook uitgezien worden naar de interpretatie die gegeven zal worden aan de artikelen 5 (het recht op persoonlijke zekerheid) en 8 (het recht op eerbiediging van het gezinsleven). Het is echter voorbarig over al deze punten thans uit te wijden.

V. BESLUITEN

Uit het voorgaand overzicht van de rechtspraak van de Commissie kan reeds blijken, dat het arrest van het Hof beschouwd kan worden als een mijlpaal voor de nadere omschrijving van het discriminatieconcept in het kader van de Conventie.

1. Steeds meer wordt een discriminatiebeklag slechts verworpen na een eerder uitvoerige motivering. De Commissie verwijst zelfs dikwijls uitdrukkelijk naar het arrest van het Hof in de Belgische taalzaak.

2. De Commissie meent zich te moeten houden aan het oordeel van het Hof en laat zich inspireren door de stelregels die het Hof in zijn arrest bekrachtigd heeft.

3. De Commissie ontwikkelt ook een differentiëeringsbegrip, waarmee een gerechtvaardigd onderscheid bedoeld wordt. In het algemeen kan gezegd worden dat verschillende gevallen of toestanden een verschillende behandeling rechtvaardigen, onvermijdelijk of zelfs noodzakelijk maken.

4. Een « autonome » schending van artikel 14 is mogelijk, zonder dat terzelfdertijd een schending van het daarbij betrokken recht op vrijheid vastgesteld moet worden. Het artikel kent evenwel geen « onafhankelijk » bestaan. Het volstaat nochtans dat artikel 14 ingeroepen wordt, in verband met een « materie » die binnen het toepassingsveld valt van een artikel dat rechten of vrijheden waarborgt.

5. Vermits de Conventie de toepassing vraagt van een begrip — het discriminatiebegrip — dat slechts een weinig bevredigende omschrijving gekregen heeft, zijn de organen van de Conventie gemachtigd, om in zekere mate, in de voor hen liggende zaak, als wetgever op te treden, zonder dat zij zich in de plaats mogen stellen van de bevoegde nationale autoriteiten. Dit toezicht, dat een subsidiair karakter heeft, moet voor de zaken die niet *kennelijk* ongegrond zijn, voorbehouden worden aan de organen die voor de grond van de zaak bevoegd zijn.

6. De Commissie heeft terecht opgemerkt dat een bijzonder belang gehecht dient te worden aan de rassendiscriminatie. Het zou echter niet van gevaren ontbloot zijn, door een beroep te doen op artikel 3, tot het besluit te komen, dat discriminatie een schending van de Conventie zou kunnen inhouden, zonder dat het in verband gebracht moet worden met een recht of vrijheid die door de Conventie gewaarborgd wordt.

Januari 1972.