



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale
Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
Dienst zur Bekämpfung von Armut,
Prekären Lebensumständen und
Sozialer Ausgrenzung

16/05/23 - Thematiek

Bedelreglementen vanuit een mensenrechtenperspectief

253 Belgische steden en gemeenten hebben een bedelverbod dat in strijd is met de mensenrechten. Dat blijkt uit het gezamenlijk onderzoek van het *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting* en het *Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM)*, gepubliceerd in de vorm van een uitvoerig Cahier. Hoewel bedelen in 1993 uit de strafwet werd gehaald, riskeren personen die bedelen nog steeds bestraffing. Almaar meer steden en gemeenten namen hun toevlucht tot maatregelen op basis van hun politiebevoegdheden. Het leidde tot een wildgroei aan lokale bedelreglementen. Door bedelarij te verbieden kunnen steden en gemeenten dus de rechten en menselijke waardigheid van bedelaars schenden.

Het Lacatusarrest en het recht op menselijke waardigheid

De aanleiding voor het Cahier was het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 19 januari 2021, *Lacatus tegen Zwitserland*¹. Tussen 2011 en 2013 wordt een Romavrouw tweemaal gearresteerd en verschillende malen beboet op basis van de strafwet van het kanton Genève, die elke vorm van bedelen verbiedt. Ze wordt vervolgens vijf dagen in de gevangenis opgesloten wegens niet-betaling van een cumulatieve boete van 500 Zwitserse frank.

In deze zaak erkent het EHRM voor het eerst een recht om te bedelen, beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het Hof leidt een dergelijk recht af uit het recht op persoonlijke ontwikkeling en om relaties te onderhouden met medemensen en met de buitenwereld (onder art. 8 EVRM) alsook uit de bescherming van de menselijke waardigheid. De menselijke waardigheid wordt volgens het Hof immers aangetast wanneer personen in armoede gehinderd worden om via bedelarij de hulp van andere personen in te roepen om in hun basisbehoeften te kunnen voorzien. Hoewel een dergelijk recht niet absoluut is, zal de beteugeling van bedelarij slechts in uitzonderlijke omstandigheden verenigbaar zijn met het EVRM.

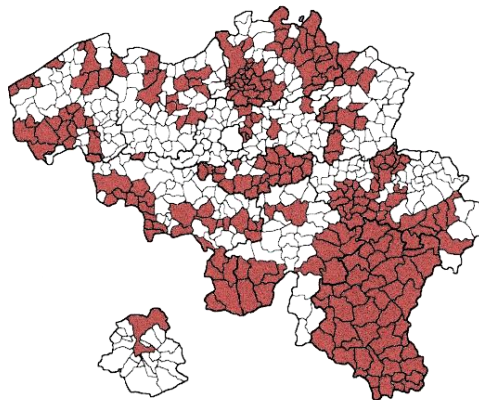
Het Lacatusarrest heeft een grote invloed op België en vormt een belangrijke aanvulling op reeds bestaande rechtspraak van de Raad van State. Ook de rechtspraak van de Raad van State werpt een dam op tegen al te verregaande bedelreglementen. De Raad vertrekt in zijn analyse van de wettelijke beperkingen inzake de uitoefening van gemeentelijke

¹ EHRM, 19 januari 2021, *Lacatus t. Zwitserland*, nr. 14065/15, beschikbaar op <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207377>

politiebevoegdheden. Gemeenten kunnen bedelarij immers niet als dusdanig verbieden bij politiereglement. Zeer algemeen gesteld: wanneer een bepaling inzake bedelarij niet bijdraagt tot de bescherming van de openbare orde, gaat deze de gemeentelijke politiebevoegdheden te buiten. In die zin kan een bepaling ontoelaatbaar zijn zelfs wanneer ze mogelijk wel te rechtvaardigen valt op basis van het *Lacatus*-arrest.

Bedelreglementen in België

Er zijn in België 581 steden en gemeenten. Voor elk van deze gingen we na of er een bedelreglement van kracht is. Uit ons onderzoek blijkt dat 305 steden en gemeenten een bedelreglement hebben. 253 hiervan (aangeduid in rood op de kaart) bevatten minstens één bepaling die volgens onze analyse problematisch is in het licht van de bestaande rechtspraak. Zeer opvallend is dat 87 steden en gemeenten een algemeen bedelverbod hebben. Dat is nochtans sowieso in strijd met de vermelde rechtspraak.



Inhoudelijk bestrijken de reglementen uiteraard een breed spectrum aan beperkingen van bedelarij. We maakten daarom een opdeling in verschillende categorieën. Daarbij moet vermeld worden dat in sommige steden en gemeenten beperkingen gelden die onder meerdere categorieën vallen. Hier beperken we ons tot een zeer beknopt, schematisch overzicht van enerzijds bepalingen die te verregaand zijn, en anderzijds bepalingen die aanvaardbaar zijn indien ze niet te ruim worden toegepast. Voor de cijfergegevens en nuances verwijzen we de lezer graag door naar het volledige Cahier.

Te verregaand	
❖ algemeen bedelverbod	❖ algemeen bedelverbod
❖ verbod op bedelen door vertonen van lichaamsgebreken, verwondingen of verminkingen	verbod op bedelen door vertonen van lichaamsgebreken, verwondingen of verminkingen
❖ verbod op bedelen op specifiek gebied, om commerciële of toeristische redenen	❖ verbod op bedelen op specifiek gebied, om commerciële of toeristische redenen

❖ verbod op bedelen op specifiek gebied, om vlotte doorgang te verzekeren (los van concrete omstandigheden)	❖ verbod op bedelen op specifiek gebied, om vlotte doorgang te verzekeren (los van concrete omstandigheden)
❖ verbod op bedelen tijdens specifieke periodes/festiviteiten	❖ verbod op bedelen tijdens specifieke periodes/festiviteiten

Aanvaardbaar indien niet te ruim toegepast

❖ verbod op agressieve of opdringerige vormen van bedelarij	❖ verbod op agressieve of opdringerige vormen van bedelarij
❖ verbod op bedelarij die de doorgang of het verkeer hindert; verbod op het veroorzaken van hinder door bedelarij	verbod op bedelarij die de doorgang of het verkeer hindert; verbod op het veroorzaken van hinder door bedelarij

Niet alleen moet een verbod op bepaalde vormen van bedelarij evenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel, ook bij de handhaving moet het evenredigheidsbeginsel nageleefd worden. Er moet rekening gehouden worden met de situatie van manifeste kwetsbaarheid waarin personen zich bevinden die afhankelijk zijn van bedelarij om in hun levensonderhoud te voorzien. Er moet dus over gewaakt worden dat boetes, inbeslagnames etc. geen disproportionele impact hebben op personen die van bedelarij afhankelijk zijn om in hun levensonderhoud te voorzien.

Aanbevelingen

- ❖ Gemeenten moeten politiereglementen die bepalingen bevatten inzake bedelarij in overeenstemming brengen met de vereisten van de rechtspraak van het EHRM en de Raad van State. Wat de handhaving betreft, is het, omwille van de positie van financiële kwetsbaarheid waarin bedelaars zich bevinden, aanbevolen om niet te voorzien in boetes voor overtredingen van bedelreglementering of deze te beperken tot een symbolische euro. Bepalingen die voorzien in de mogelijkheid tot inbeslagname van bedelinkomsten moeten geschrapt worden.
- ❖ Naast het versterken van de toegang tot justitie voor personen in armoede, is het aanbevolen dat de toezichthoudende overheden in deze context ook vaker een proactieve rol opnemen en optreden tegen te verregaande bedelverboden. Zowel de toezichthoudende overheden als de verenigingen van steden en gemeenten wordt bovendien aanbevolen om lokale overheden te sensibiliseren over de beperkte omstandigheden waarin bij politiereglement beperkingen kunnen opgelegd worden aan bedelactiviteiten.
- ❖ Het is een goede praktijk om in politiereglementen uitdrukkelijk te vereisen dat politieagenten in de eerste plaats bedelaars moeten oriënteren naar sociale hulp, zoals in sommige gemeenten reeds het geval is. Algemeen gesproken vereist het respect voor de mensenrechten dat de principiële voorkeur gegeven wordt aan bijstand aan personen in armoede boven maatregelen die hun rechten beperken. Ook geldt de voorkeur aan het

maken van afspraken met bedelaars over het voorkomen van overlast voor derden, boven een repressieve aanpak.

- ❖ De grondoorzaak van bedelarij is de situatie van extreme armoede waarin de betrokken personen zich bevinden. Een mensenrechtenbenadering van bedelarij vereist dan ook in de eerste plaats dat deze grondoorzaak wordt aangepakt, opdat personen in armoede niet afhankelijk zouden moeten zijn van bedelarij om in hun levensonderhoud te voorzien. In dit verband moet ook gewezen worden op de verantwoordelijkheid van de overheid om *het recht om een menswaardig leven te leiden* te garanderen voor iedereen (artikel 23 Grondwet) en om personen in een situatie van kwetsbaarheid, die niet over de middelen beschikken om in hun essentiële behoeften te voorzien, te beschermen tegen omstandigheden van extreme armoede (artikel 3 EVRM)².

Voor een meer uitvoerige weergave van ons onderzoek, verwijzen we de lezer graag naar het Cahier. Het Cahier gaat o.a. dieper in op de verschillende categorieën en geeft per bepaling ook mee om welke steden en gemeenten het gaat. Het Cahier is beschikbaar op de website van het [Steunpunt tot bestrijding van armoede](#) en op de website van het [Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens](#).

² Voor aanbevelingen voor de strijd tegen armoede verwijzen we graag naar de [tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede](#), beschikbaar op zijn website.