



**TvMR**

Tijdschrift voor Mensenrechten  
Driemaandelijke uitgave  
Verschijnt vier keer per jaar  
Aanbevolen citeerwijze: TvMR

ISSN 1379-0250

**Redactie**

*Hoofdredacteur:* Paul de Hert  
Eindredactie: Caroline De Geest  
Redactie: Benfquih-Mohammed Youstra,  
Charline Daelman, Willem Debeuckelaere,  
Dominique De Meyst, Marijke De Pauw,  
Annelies D'Espallier, Yves Haeck, Aagje leven,  
Veronique Joosten, Laurens Lavrysen, Koen  
Lemmens, Michael Merrigan, Saila Ouald-  
Chaib, Paul Pataer, Maxime Stroobant, Astrid  
Thienpont, Jozefien Van Caeneghem, Catherine  
Van De Heyning, Arne Vandenbogaerde,  
Nathalie Van Leuven, Andy Van Pachtenbeke

**Tijdschrift voor Mensenrechten is een initiatief van de Liga voor Mensenrechten vzw.**

Abonnement op TvMR? Bel 09/223.07.38

**Redactiesecretariaat**

Liga voor Mensenrechten vzw  
Gebroeders De Smetstraat 75, 9000 Gent  
tel: 09 223 07 38 – fax: 09 223 08 48  
e-mail: info@mensenrechten.be  
website: www.mensenrechten.be

**Redactionele samenwerking en disclaimer**

Het Tijdschrift voor Mensenrechten is een initiatief van de Liga voor Mensenrechten vzw. De redactie heeft een volstrekt autonoom statuut. Het TvMR strekt tot het aanmoedigen van het onderzoek naar actuele mensenrechtenthema's en het verspreiden van de kennis hierover.

Voor publicatie aangeboden teksten, arresten en vonnissen en te bespreken boeken mogen rechtstreeks naar het redactiesecretariaat worden gestuurd. De redactie behoudt zich alle rechten voor de publicatie van ingezonden artikels, werken, advertenties, ed. te weigeren. Aan de totstandkoming van deze publicatie is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de redactie en de uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen redactionele bijdragen.

**Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnementen**

Lid + abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: 35 €  
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen: 40 €  
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 70 €  
Steunend lid + abonnement op beide tijdschriften: 96 €  
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

Het is ook mogelijk om, losgekoppeld van het lidmaatschap, een abonnement op de tijdschriften te bekomen.  
Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

**TvMR online**

Je kan TvMR online raadplegen. De laatste vier nummers zijn beschikbaar voor abonnees. Vraag een login via tvmr@mensenrechten.be. Surf naar tvmr.mensenrechten.be

© Niets uit deze publicatie mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uit respect voor mens en milieu wordt TvMR gedrukt op kringlooppapier en zonder Vluchtige Organische Stoffen door Druk in de Weer, Gent.

**Russell Tribunaal voor Palestina**

Met 2.188 doden waarvan 1.658 burgers, 11.231 gewonden en 373.000 psychosociale steun behoevende kinderen, vormde Operation Protective Edge afgelopen zomer de zwaarste Israëlische aanval op Gaza sinds 1967. Gelet op het cyclisch en escalerend geweldpatroon, hield het Russell Tribunaal voor Palestina op 24 en 25 september een buitengewone zitting in Brussel. In vijf eerdere sessies had het Tribunaal zich reeds gebogen over de kwestie. Getuigenissen werden uit verschillende hoeken verzameld (inclusief door Noors dokter Mads Gilbert, Amerikaans auteur Max Blumenthal, Israëlisch journalist David Sheen en voormalig IDF soldaat Eran Efrati) en de jury bestond uit vooraanstaande personen (waaronder Ken Loach, Roger Waters, Richard Falk, Paul Laverty en Miguel Angel Estrella). Zij besloot dat Israël – dat zich naar internationaal publiekrecht als bezettende macht niet kan beroepen op zelfverdediging – de basisbeginselen van het internationaal humanitair recht betreffende burgerlijk-militaire doelwitdifferentiatie en proportionaliteit en het in het Vierde Verdrag van Genève gewaarborgde verbod op collectieve bestraffing met de voeten trad. De Israëlische staat maakte zich schuldig aan oorlogsmisdaden (waaronder standrechtelijke executies, massale vernietiging van eigendom en essentiële infrastructuur, beschietingen met illegale munitie en luchtbombardementen op dichtbevolkt gebied, scholen, ziekenhuizen, medische eenheden en personeel, het gebruik van burgers als menselijk schild) en misdaden tegen de mensheid. De slotbevindingen zijn online beschikbaar ([www.russelltribunalonpalestine.com](http://www.russelltribunalonpalestine.com)).

**Gestorvenen in de cel krijgen Prijs voor Mensenrechten**

Doorgaans is de jaarlijkse prijsuitreiking van de Liga voor Mensenrechten een moment van vreugde, waar mensenrechten zegevieren en een persoon of organisatie letterlijk in de bloemetjes wordt gezet. Maar na twee jaar campagne voeren over het concept "humane detentie", wilde de Liga een laatste keer met de vuist op tafel slaan en ijveren voor een verbetering van de levensomstandigheden in de gevangenis en een verandering van het detentiesysteem. In het nieuwe gerechtshuis van Antwerpen, waar de prijsuitreiking op zondag 14 december plaatsvond, kwamen verschillende ervaringsdeskundigen aan het woord: de vertegenwoordigers van islamconsulenten, aalmoezeniers en moreel consulenten brachten ingrijpende getuigenissen over hoe zij in de gevangenis omgaan met de dood van gedetineerden. Ook kersvers minister van Justitie, Koen Geens, kwam zijn eer betonen en lichtte zijn beleid voor een humane detentie toe.

**GO! hoofddoekenverbod wankelt**

De Raad van State (RvS) heeft op 14 oktober 2014 twee arresten geveld betreffende het verbod op religieuze kentekens in scholen. De zaken waren aangespannen door hoofddoekdragende moslima's en tulbanddragende sikhs tegen de reglementen van hun scholen. De RvS heeft deze vernietigd aangezien de scholen niet konden aantonen dat er zich daadwerkelijk in concreto problemen voordeden, zoals de uitoefening van druk op medeleerlingen of andere gedragingen die het hen onmogelijk zou maken om hun neutraliteitsverplichting na te leven. De arresten zijn gemengd onthaald aangezien de RvS zich tegelijkertijd onbevoegd verklaart om het algemeen verbod op zich te vernietigen aangezien het zou gaan om niet verordenende regelgeving. Maar tegelijk maakt de RvS in deze arresten over individuele schoolreglementen duidelijk dat hoewel de Raad van het GO! bevoegd is om zelf invulling te geven aan de neutraliteitsplicht voortvloeiende uit art. 24 GW, ze bij de uitoefening van die bevoegdheid de grondrechten en mensenrechten van de schoolgaande jeugd in acht moet nemen. Voorlopig is het dus afwachten of het GO! hier conclusies uit zal trekken voor het algemeen verbod.

## Makkers, staakt uw wild geraas

Het gebeurt niet vaak dat een fictief personage centraal staat in een editoriaal. Maar wanneer betogingen en rellen de intocht van Sinterklaas ontsieren, dan heeft de fictie onverbiddelijk de grens van de realiteit overstoken. Zwarte Piet is verdacht.

Voor generaties ouders en kinderen is de beschuldiging van racisme te absurd voor woorden. Zwart is Piet omdat hij door de schoorsteen komt, toch? En ja, misschien ziet hij er wel uit als een Afrikaan, maar dan toch een 'sympathieke'. Slaafje of simpele ziel? Nee joh. Er is bijgevolg maar weinig ruimte voor compromis tussen zij die de hele traditie maar gelijk willen afschaffen, en diegenen die haar zelfs niet even tegen het licht willen houden. Een maatschappij die al zo zwaar investeert in anti-discriminatie wetgeving en -instellingen hoeft echt niet het laatste restje eigenheid op te geven. Het is wel goed geweest zo. Kaas- en Stroopwafelpiet komen er niet in.

Interessant aan de discussie is dat voor- en tegenstanders elkaar aan de andere kant van een onoverbrugbare cultuurkloof plaatsen. Wij die 'het snappen' hebben met Piet geen probleem, zij die 'het niet snappen' maken er enkel door hun onwetendheid een probleem van. Andersom wordt 'ons' verweten dat we blind zijn voor de eigen racistische vooroordelen. Maar, geen zorgen, dat zeggen 'ze' dus alleen maar omdat 'ze' 'het' niet snappen. Het heen-en-weer geroep kan zo wel even blijven voortduren. De kloof tussen wie als kind z'n schoentje zette en diegene die dat nooit gedaan heeft, is per definitie onoverbrugbaar. Een foto in een Vlaamse krant van een zwarte vader met dito als Piet verklede dochter bewees het overigens: indien 'die buitenlanders' hier opgroeien (en 'het' snappen), verkondigen ze zulke dwaasheid niet.

Een neutrale stem in het debat is dan ook niet te vinden, want die staat wederom en per definitie 'buiten de traditie'. Al bleven er toch ook wel wat kansen op een zinvol debat liggen. Helemaal te bont maakte de Jamaicaanse Verene Shepherd van de VN Working Group of Experts on People of African Descent het. Zij stelde immers onomwonden dat de hele traditie 'een stap terug naar de slavernij' was. Als stigmatisering kan dat tellen. Voorts kondigde ze aan te zullen onderzoeken of de traditie al dan niet racistisch is, maar in één adem ook dat haar besluit al vaststond. Het is zonder meer kwalijk, zeker op dat niveau, wanneer aanklager en rechter dezelfde persoon zijn. En net toen die arme Nederlanders (en Belgen) dachten dat het niet erger kon, merkte Shepherd nog op dat de wereld 'al een Santa Claus had', waarom was er dan nog nood aan 'een tweede'? Sinterklaas vervangen door dat kerstmanneke? The war is on.

Intussen worden links en rechts pogingen ondernomen om - mensenrechtenverdrag in de hand - de rechterlijke macht bij deze discussie te betrekken. De rechter is echter zelden een goede keuze wanneer men een bruggenbouwer zoekt. Tradities zijn bovendien maar het topje van een ijsberg waaronder complexe cultuur-specifieke betekenissen schuilgaan. Door tradities botweg te verbieden of te amputeren, ontnemt men de maatschappij een noodzakelijke expressievorm. Beter is het wanneer die maatschappij zelf een nieuwe expressievorm kan vinden. Daarvoor is een maatschappelijk debat en een rijpingsproces nodig. Dat vergt echter tijd en geduld. En de wil om met de 'overkant' te praten. Aan beide kanten.

Het weze duidelijk dat een hele bevolking van racisme beschuldigen een ongeoorloofde reductie is van waar de Sinterklaas-traditie voor miljoenen mensen voor staat. De felle reacties bewijzen dat men dergelijke zware beschuldigingen alleen mag uiten als men tegelijkertijd de wil kan opbrengen om te begrijpen wat deze traditie voor de beschuldigten precies betekent. Echter, het feit dat er naar ons aanvoelen geen racistische intentie achter de Pietentraditie (meer) schuilgaat ontslaat ons niet van de plicht tot zelfkritiek. Soms zijn (door ons verklaarde) 'buitenstaanders' immers beter geplaatst om inconsistenties in ons betoog te bemerken dan wijzelf.

Wie voorstelt een traditie af te voeren of aan te passen moet ook goed weten wat hij of zij ervoor in de plaats stelt. Er bestaat een reëel gevaar dat we, wanneer we tradities willen ontdoen van al te particuliere kenmerken, verzeild geraken in een soort '*race to the bottom*', een continue verarming van de taal die we gebruiken om betekenissen in ons leven vorm te geven. De Sint is wellicht ook zonder Zwarte Piet, of met een Gele, niet voor iedereen even toegankelijk of begrijpelijk. Dat wil niet zeggen dat we het maar met de Kerstman moeten doen. Die symboliseert ten eerste zelf ook best wel wat, en het is maar de vraag welk deel van de onderliggende betekenis we verliezen met zo'n overstap. De vragen die ons dus resten zijn: wat betekent die hele traditie nu voor ons? Kunnen we de onschuld die we er zo sterk in ervaren misschien ondubbelzinniger vormgeven? Die vragen lijken me dan weer voer voor een erg interessante discussie. En laat die rechters en dat mensenrechtenverdrag enzo er voorlopig nog maar eventjes buiten.

**Michaël Merrigan\***

\* *Michaël Merrigan is doctoraal onderzoeker aan het Leuven Institute for Human Rights and Critical Studies (LHRICS) van de KU Leuven.*

## Het federale, Vlaamse en Brusselse regeerakkoord doorgelicht: enkele mensenrechtelijke knelpunten

Helena De Vylder en Pieter Cannoot\*

**Vijf maanden na de moeder aller verkiezingen stonden de Vlaamse, Brusselse en federale regering in de steigers<sup>1</sup>. In de respectievelijke regeerakkoorden zetten zij de verbintenissen uiteen voor de komende legislatuur. Een marktgerichte benadering is het eerste wat opvalt. Dit geldt niet enkel in de harde sectoren, maar evenzeer in de zorg en social profit. Bovendien zal de overheid zelf afslanken, zogezegd ten gunste van haar efficiëntie. Dit artikel poogt enkele opvallende veranderingen te toetsen aan de fundamentele mensenrechten. De vooropgestelde besparingen stellen de regeringen immers niet vrij van hun verplichtingen op het gebied van inclusie en respect voor mensenrechten.**

Bovendien plant de federale regering de afbouw van het aantal opvangplaatsen voor asielzoekers en de uitbreiding van de gesloten terugkeercentra (p.108). Zo zullen gezinnen met minderjarige kinderen opnieuw in gesloten centra ondergebracht worden. Hoewel het Grondwettelijk Hof recent erkende dat detentie van minderjarige kinderen niet op absolute wijze is verboden onder het Kinderrechtenverdrag, dient gewezen te worden op de beperkende voorwaarden uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens<sup>5</sup>. Dit bepaalde dat detentie slechts als uiterste mogelijkheid kan overwogen worden, voor zover geen alternatieven voorhanden zijn<sup>6</sup>. Een automatische detentie van uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen in een gesloten woonunit lijkt dan ook de rechterlijke toets niet te kunnen doorstaan.

### Asiel en migratie

De federale regering besteedt veel aandacht aan asiel en migratie en toont zich daarbij voorstander van kwaliteitsvolle opvang, eenvoudige en snelle procedures, geflankeerd door een humaan en kordaat terugkeerbeleid (p.103). Daarbij wordt vooral gefocust op het verhogen van de efficiëntie en het wegwerken van procedurele misbruiken. Zo verbindt de regering zich ertoe, ter omzetting van haar Europeesrechtelijke verplichtingen, elke asielprocedure binnen zes maanden af te ronden<sup>2</sup>.

Recente gegevens tonen aan dat er wereldwijd meer dan 50 miljoen vluchtelingen zijn<sup>3</sup>. Opmerkelijk is dat de regering het met de VN afgesproken groeipad voor de hervestiging van kwetsbare vluchtelingen niet uitbreidt, maar vooral focust op anti-misbruik<sup>4</sup>.

### Ontwikkelingssamenwerking

Het federale beleid inzake ontwikkelingssamenwerking rust op twee pijlers. De eerste is een 'efficiënte' middelenbesteding. Zo zal de regering de selectie van ontwikkelingsprogramma's laten afhangen van de lokale toestand én de toegevoegde waarde die voor de Belgische bedrijven, experts en universiteiten gegenereerd kan worden. De regering voegt hier weliswaar aan toe aandacht te willen besteden aan het principe van ongebonden hulp, maar de vraag rijst of dit geen *contradictio in terminis* (p.133) is. De selectie van projecten in functie van hun toegevoegde waarde voor Belgische bedrijven leidt al gauw naar gebonden hulp, in strijd met de OESO richtlijnen<sup>7</sup>, de *Paris Declaration*<sup>8</sup> en de *Accra Agenda for Action*<sup>9</sup>. Daarnaast stippen OESO-rapporten aan dat gebonden hulp gepaard gaat met een efficiëntieverlies van minstens 15 tot 20%<sup>10</sup>.

\* Helena De Vylder is doctoraal onderzoeker aan het Human Rights Centre van de Universiteit Gent.

Pieter Cannoot is werkzaam als assistent grondwettelijk recht aan de Universiteit Gent.

1 De regeerakkoorden van de regeringen van het Waals Gewest en de Franse en Duitstalige gemeenschap worden niet behandeld.

2 Art. 31, lid 3 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming (herschikking), PB van 29 juni 2013, L 180/60; Federaal Regeerakkoord, p. 105.

3 Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, Global Trends 2013, <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>.

4 Zo zal België in 2014 75 Syrische en 85 Congolese vluchtelingen hervestigen. In 2015 is de aankomst van 85 Syriërs voorzien. Het aantal Syrische vluchtelingen wereldwijd bedraagt 3 miljoen.

5 GwH 19 december 2013, nr. 166/2013, B.12.2.

6 EHRM 19 december 2012, Popov t. Frankrijk, §141.

7 OESO, OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, Aanbevelingen voor verantwoord ondernemen in een mondiale context, 25 mei 2011.

8 OESO, Paris Declaration for Aid Effectiveness, 2005.

9 OESO, Accra Agenda for Action, 2008.

10 E. Clay, M. Geddes e.a., *Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs*, Copenhagen, December 2009.

Bovendien moet de kanttekening worden gemaakt dat de regering de internationale afspraak om 0,7% van het BNP aan ontwikkelingshulp te besteden<sup>11</sup>, slechts in de mate van het 'budgettaire mogelijke' zal naleven.

De tweede pijler waarop het Belgische ontwikkelingsbeleid steunt, is conditionaliteit. Dit betekent dat de begrotingssteun aan regeringen afhankelijk zal zijn van de inspanningen en verwezenlijkingen van de overheid in deze landen op gebied van corruptiebestrijding, mensenrechten en goed bestuur alsook inzake migratie en justitie (p. 134 / 128). Volgens de *Acra Agenda for Action* is dit echter enkel toelaatbaar in zoverre het donorland niet langer eigen voorwaarden stelt, maar condities verbindt aan de ontwikkelingsdoelen die het ontwikkelingsland zelf heeft vastgesteld.

## Justitie en veiligheid

Gerechtelijke bronnen maken gewag van een hoog aantal Belgische jongeren die naar het buitenland trekken om de wapens op te nemen tegen het Syrische regime. Dit zette de regering aan tot het nemen van allerhande maatregelen, waaronder het weigeren of intrekken van paspoorten. Bij gegronde en zeer ernstige vermoedens dat een persoon handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor onze veiligheid, vindt deze laatste maatregel toepassing. Het voorzien van rechtsbescherming voor de betrokkenen wordt gegarandeerd (p.99).

De vraag rijst of deze regeling de vrijheid van verplaatsing<sup>12</sup> niet in het gedrang brengt. Deze vrijheid houdt in dat eenieder het recht heeft een bepaald land te verlaten, waaronder het land van nationaliteit. Het EHRM oordeelde dat een verbod hierop enkel toelaatbaar is, wanneer het niet voor een disproportioneel lange duur geldt zonder periodieke controle, noodzakelijk is om het legitieme doel te verwezenlijken<sup>13</sup>, en het resultaat is van een individuele belangenafweging in plaats van automatische toekenning<sup>14</sup>. Het intrekken of weigeren van een paspoort zal dus aan strikte voorwaarden moeten voldoen. Maar dan nog bestaat twijfel of het legitieme doel – het beschermen van de Belgische veiligheid – hierbij gediend is.

De federale regering verbindt zich ertoe geïnterneerden correcte zorg aan te bieden. Dit uit zich in aangepaste

infrastructuur, geschikte zorg en opvolging (p. 86). Hiermee beantwoordt de regering aan een jarenlange verzuchting van het Europees Comité ter Preventie van Foltering en Onmenselijke en Vernederende Straffen<sup>15</sup> en verschillende veroordelingen door het EHRM<sup>16</sup>. Op heden bevindt de absolute meerderheid van geïnterneerden zich in gevangenissen en wordt hen nauwelijks of geen behandeling aangereikt. In 2007 werd reeds een aanzet gegeven tot het verbeteren van de positie van geïnterneerden, doch, de toen aangenomen wet<sup>17</sup> bleef dode letter. De recente update van deze wet<sup>18</sup> en de goede bedoeling van de federale regering stemmen echter hoopvol.

## Integratie en inburgering

De Vlaamse regering beschouwt het inburgeringsbeleid als één van de grootste prioriteiten voor de nieuwe legislatuur. Om een inclusieve maatschappij te realiseren, koppelt de regering een verplicht integratietraject aan een resultaatsverbintenis. Wie als nieuwkomer in Vlaanderen wil (blijven) wonen, dient zijn of haar integratie te bewijzen. Inburgering bereikt men volgens de Vlaamse regering in essentie door participatie in de samenleving en door taalverwerving<sup>19</sup>. Hoewel de regering stelt dat het proces een gedeelde verantwoordelijkheid is (p. 128), beperkt deze verplichting drastisch de potentiële meerwaarde van ieders eigenheid voor de toekomst van Vlaanderen.

In haar recent periodiek rapport over België ging de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) in op het Vlaamse verplichte integratietraject en de taalvereiste. Hoewel de ECRI het essentiële karakter van taalverwerving voor integratie erkende, twijfelde het openlijk aan de meerwaarde van een verplichting ter zake<sup>20</sup>. De commissie wees immers op het conceptuele probleem van het integratiebeleid in België, dat ervan uitgaat dat alles in orde komt wanneer de migrant de landstaal kent en bepaalde vaardigheden heeft ontwikkeld. Integratie is niet enkel de verantwoordelijkheid van de migrant, maar is een tweerichtingsproces waarvoor de meerderheidsbevolking ook verantwoordelijk is<sup>21</sup>. Het is in dat kader opvallend dat de verplichtingen van de overheid minder dwingend worden omschreven in het Vlaamse regeerakkoord. Voor haar geldt geen resultaatsverbintenis, maar enkel een engagement om verantwoordelijkheid op te nemen (p.129).

11 Deze norm werd in de schoot van de OESO overeengekomen in 1970.

12 Art. 2, Prot. 4 EVRM.

13 EHRM 10 februari 2011, *Soltysyak t. Rusland*, § 48.

14 EHRM, 23 mei 2006, *Riener t. Bulgarije*, §118-130.

15 CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009*, Straatsburg, 23 juli 2010; CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 23 au 27 avril 2012*, Straatsburg, 13 december 2012.

16 EHRM 9 januari 2014, *Caryn, Gelaude, Lankester, Moreels, Oukilie, Plaisir, Saadouni, en Van Meroye t. België*; 10 januari 2013, *Claes v. België*; 2 oktober 2012, *L.B. t. België*.

17 Wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis, BS 13 juni 2007.

18 Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering van personen, BS 9 juli 2014.

19 *Idem*, p. 129. De Vlaamse regering voorziet in eerste instantie zelf in een aanbod van inburgeringscursussen. De privémarkt vult slechts de hiaten op. Gelet op het grote belang dat de regering koppelt aan inburgering aan de hand van een resultaatsverbintenis, strekt het inderdaad tot aanbeveling dat de overheid de leiding binnen het verplichte integratietraject op zich neemt.

20 Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, ECRI-rapport over België, 25 februari 2014, p. 32.

21 *Idem*, pp. 34-35.

De aandacht van de Vlaamse regering voor taalverwerving blijkt ook uit de evolutie naar een bewezen resultaat van taalkennis voor het huren van een sociale woning in Vlaanderen. Hoewel het Grondwettelijk Hof taalvoorwaarden inzake sociale woninghuur niet onverenigbaar achtte met het grondrecht op behoorlijke huisvesting (art. 23 Gw), bepaalde het in zijn proportionaliteitstoets dat de taales niet kan leiden tot een resultaatsverbintenis<sup>22</sup>. Ook de decreetgever erkende in de parlementaire debatten rond de Vlaamse Wooncode dat inzake taal geen resultaatsverbintenis kon opgelegd worden voor de verkrijging van een sociale woning, zonder de Grondwet te miskennen<sup>23</sup>.

Opvallend is dat de basisvisie van de Vlaamse regering inzake integratie in schril contrast staat met die van de Brusselse Hoofdstedelijke regering. Deze beschouwt het Gewest en zijn instellingen meer dan ooit verantwoordelijk voor het welslagen van de sociale processen die de cohesie en inclusie beogen van al zijn inwoners (p.94).

## Gemeenschapdienst

De zogenaamde 'gemeenschapdienst', die langdurig werkzoekenden verplicht vrijwilligerswerk te doen, deed al veel stof opwaaien. De Vlaamse regering voert deze in als onderdeel van haar tewerkstellingsbeleid met als doel de betrokkenheid van langdurig werklozen bij de arbeidsmarkt te verhogen, sociale isolatie te voorkomen en hen toe te laten bijkomende competenties op te bouwen (p. 35). Het federaal regeerakkoord bevat meer details. De gemeenschapdienst zal in de tijd begrensd worden tot twee halve dagen per week, en zal de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt niet verminderen, maar zal integendeel ingepast worden in een traject naar werk. Het regeerakkoord koppelt tevens ernstige sancties aan een weigering, namelijk de schorsing van de werkloosheidsuitkering (p.11).

Deze gemeenschapdienst is geen recente, noch Belgische uitvinding. In België gingen al langer stemmen op voor de invoering ervan<sup>24</sup>. In de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland bestaat reeds langer een gelijkaardig systeem<sup>25</sup>.

Het EHRM diende reeds de toets met het verbod op slavernij en dwangarbeid (artikel 4 EVRM) te maken. De drempel om van dwangarbeid te kunnen spreken, is hoog: niet enkel is vereist dat het werk gedwongen en

onvrijwillig plaatsvindt, tevens dient dit onrechtvaardig en onderdrukkend te zijn, een te vermijden leed te veroorzaken, en nodeloos grievend of minstens wat kwellend te zijn<sup>26</sup>. In een zaak betreffende de Nederlandse re-integratieprojecten stelde het Hof zelfs dat de vraag naar aantoonbare moeite om werk te vinden en dit ook aan te nemen, niet onredelijk is. Het Hof acht het wel van belang dat de verzoekers niet gedwongen worden werk aan te nemen dat sociaal onaanvaard is of waartegen gewetensbezwaren bestaan. Recent paste het Britse Supreme Court deze principes toe met als conclusie dat de 'back to work-schemes' niet in strijd zijn met artikel 4 EVRM<sup>27</sup>. Bovendien is het vaste rechtspraak van het EHRM dat een staat bevoegd is om voorwaarden te verbinden aan het verkrijgen van sociale zekerheidssteun<sup>28</sup>. De verenigbaarheid van de gemeenschapsdienst in België met het verbod op dwangarbeid is dus afhankelijk van de concrete modaliteiten.

Doorheen het federale regeerakkoord wordt vaak gewezen op de noodzaak van uitwisseling van persoonsgegevens. Onder meer binnen het justitie- en veiligheidsbeleid wordt melding gemaakt van de oprichting van een DNA-databank voor in verdenking gestelden van seksuele misdrijven. Pas bij een eventuele vrijspraak worden de gegevens definitief verwijderd (p. 85). De vraag rijst of een dergelijke databank verenigbaar is met het vermoeden van onschuld en het recht op privacy.

Het EHRM reikt de Belgische wetgever een duidelijk kader aan voor het bewaren van DNA-gegevens. Het opslaan van DNA om misdrijven te ontdekken en daarmee ook te voorkomen<sup>29</sup> is toelaatbaar indien duidelijke, gedetailleerde regels de reikwijdte en toepassingen van de opslag afbakenen,

en minimumwaarborgen gelden voor de betrokkenen<sup>30</sup>. Het voor onbepaalde duur opslaan van gegevens is alleszins in strijd met het recht op privacy<sup>31</sup>. De regelmatige toetsing van de noodzakelijkheid van de opslag, met de mogelijkheid tegen de beslissing een administratief of juridisch beroep in te stellen, kan deze strijdigheid verijdelen<sup>32</sup>. Indien aan al deze waarborgen is voldaan, oordeelt het Hof normaliter dat zowel het recht op privacy, als het vermoeden van onschuld<sup>33</sup> gevrijwaard blijven<sup>34</sup>. Om stigmatisering te voorkomen, voegt het Hof hier ook nog aan toe dat het van belang is een duidelijk onderscheid te maken tussen veroordeelden en vrijgesprokenen<sup>35</sup>. Het regeerakkoord stelt de DNA-gegevens te verwijderen bij

22 GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, p. 42, B.34.2.

23 Parl.St., VI.Parl., 2005-2006, stuk 824, nr. 5, p. 12.

24 O. Vanachter, *Arbeidsrecht: een confrontatie tussen theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1993, p. 478; R. Blanpain, 12 punten plan voor de instandhouding van de welvaartstaat, een globale aanpak, juli 2006, <http://www.cer-leuven.be/Blanpain/standpunten/standpunten.html>.

25 Verwezen kan worden naar de *Brise back to work-schemes*, de Nederlandse Reintegratieprojecten, ook wel gekend als 'Work first-projecten' en de Amerikaanse *workfare programmes*.

26 EHRM 23 november 1983, Van der Musselle t. België, §37.

27 Supreme Court van het Verenigd Koninkrijk 30 oktober 2013, R (on the application of Reilly and another) v. Secretary of State for Work and Pensions.

28 EHRM 4 mei 2010, Schuitemaker t. Nederland.

29 EHRM 4 december 2008, S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk, §100; 4 juni 2013, Peruzzo en Martens t. Duitsland, §40.

30 EHRM, S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk, §103.

31 EHRM, 18 april 2013, M.K. t. Frankrijk, §42. Een termijn van 25 jaar beschouwt het Hof tevens als onbepaalde duur.

32 EHRM, Peruzzo en Martens t. Duitsland, §46.

33 *Idem*, §52-55.

34 Het zogenaamde Databeschermingsverdrag stelt *grosso modo* dezelfde voorwaarden

35 EHRM, S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk, §122; Peruzzo en Martens t. Duitsland, §42.

# Artikel

vrijspraak. Hoewel dit prima facie in overeenstemming is met het EVRM, stelt de vraag zich of de gegevens bij buiten vervolging stelling of seponering verwijderd zullen worden. Zoniet, lijkt de conformiteit alsnog in het gedrang.

In dit licht erkent de federale regering dan ook dat er nood is aan een nieuw wettelijk kader, met het principe van de geïnformeerde toestemming als uitgangspunt. De versterking van de privacywetgeving komt er ook onder druk van Europa, waar zowel het Hof van Justitie van de EU als de Europese Commissie een grotere aandacht voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vooropstellen<sup>36</sup>. Het valt dan ook af te wachten in welke mate de plannen van de regering rond intensieve gegevensuitwisseling de toets van de legaliteit zullen kunnen doorstaan.

## Gelijke kansen en non-discriminatie

De hier besproken regeringen maken van de strijd tegen discriminatie één van de grootste prioriteiten<sup>37</sup>. Zij leggen de focus op non-discriminatie van vrouwen, LGBTI<sup>38</sup>, personen met een beperking en personen met een migratie-achtergrond. Op die manier proberen de verschillende regeringen tegemoet te komen aan de kritieken ten aanzien van België. Zo wierp de ECRI op dat etnische en religieuze groepen nog steeds met heel wat hindernissen af te rekenen hebben<sup>39</sup>. Het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen berekende in 2013 dat vrouwen nog steeds gemiddeld 10% minder loon krijgen voor hetzelfde werk<sup>40</sup>. En hoewel de Europese holebi-organisatie ILGA Europe recent bekendmaakte dat België op de tweede plaats in Europa prijkt inzake de bescherming van de rechten van LGBTI<sup>41</sup>, blijft geweld tegen holebi's duidelijk aanwezig in de Belgische samenleving<sup>42</sup>.

Een rode draad doorheen de regeerakkoorden is het opvoeren van de strijd tegen genderdiscriminatie en verschillende vormen van gender gerelateerd geweld. Daarbij is het bijvoorbeeld opvallend dat de nieuwe liberale federale regering zich expliciet schaaft achter de quota voor de aanwezigheid van vrouwen in topfuncties (p. 149). Eveneens zullen de verschillende regeringen aandacht hebben voor de verdeling van de huiselijke lasten tussen mannen en vrouwen. In dat kader zullen voornamelijk vrouwen als doelgroep beoogd worden<sup>43</sup>. Zowel de Vlaamse als federale regering engageert zich om te waken over de naleving

van de Yogyakarta-beginselen, waarmee ze hun beleid inzake LGBTI duidelijk in het licht van de internationale mensenrechtendoelstellingen plaatsen<sup>44</sup>. Een update van de wet op de transseksualiteit wordt eveneens in het vooruitzicht gesteld, wat door het middenveld expliciet werd gevraagd<sup>45</sup>.

Uit de diverse regeerakkoorden komt echter geen duidelijkheid naar voren omtrent de toekomstige institutionele structuren inzake mensenrechten. Waar de Brusselse regering zich ten volle wil engageren binnen het nieuw interfederaal centrum voor gelijke kansen, toont de Vlaamse regering zich sceptisch (p. 87). Het centrum zal dan ook onderworpen worden aan een evaluatie van het Vlaams Parlement (p. 126). De federale regering belooft –andermaal–<sup>46</sup> de oprichting van een Nationaal Mensenrechteninstituut (NMRI), waar mensenrechtenorganisaties reeds jaren om vragen.

## Besluit

Het mensenrechtenrapport van de nieuwe regeringen is genuanceerd. Het ambitieuze gelijke kansen- en non-discriminatiebeleid, en de verbetering van de positie van geïnterneerden is lovenswaardig. Ook de toenemende aandacht voor de privacy is bewonderenswaardig, doch valt te hopen dat de vooropgestelde DNA-databank deze initiatieven niet ondermijnt. Inzake asiel en migratie enerzijds en integratie en inburgering anderzijds lijken de bevoegde regeringen zich te vergalopperen door hun protectionistische houding en besparingsdrang. Wensen zij een veroordeling door het EHRM of het Grondwettelijk Hof te vermijden, dan dringen radicale aanpassingen in het beleid zich op. Betreffende de andere besproken bevoegdheidssectoren en maatregelen kan onmogelijk een eindoordeel gegeven worden. De vage termen laten de regeringen toe hun beleid al dan niet uit te voeren in overeenstemming met het door de mensenrechteninstanties aangereikte kader.

36 Zie HvJ 13 mei 2014, C-131/12, *Google Spain SL, Google Inc t. Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González*; Voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, COM(2012) 11 definitief.

37 Federaal Regeerakkoord, p. 147; Vlaams Regeerakkoord, p. 126; Brussels Regeerakkoord, p. 84.

38 *Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersexed*.

39 ECRI, ECRI-rapport over België, p. 33.

40 Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, *De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België. Rapport 2013*, [http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/63%20-%20Loonkloofrapport%202013\\_tcm336-217189.pdf](http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/63%20-%20Loonkloofrapport%202013_tcm336-217189.pdf), p. 5.

41 ILGA Europe, *Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex people in Europe 2014*, <https://dl.dropboxusercontent.com/u/15245131/Annual%20Review%202014%20web%20version.pdf>.

42 Zie hiervoor Steunpunt Gelijkekansenbeleid, *Geweld tegenover holebi's – II*, <http://www.steunpuntgelijkekansen.be/wp-content/uploads/Geweld-tegenover-Holebis-II-tussentijdsrapport-2014-Lies-dHaese-130514-bvl.pdf>.

43 Zie op dat vlak het Vlaamse Regeerakkoord, p. 126 en het Federale Regeerakkoord, p. 148.

44 Federaal Regeerakkoord, p. 150; Vlaams Regeerakkoord, p. 127.

45 *Onder meer door het Transgender Infopunt*.

46 *Ook de regering-Di Rupo beloofde de oprichting van een NMRI. Verder dan een wetsvoorstel is het echter niet gekomen.*

## Grenzen aan het grensbeleid? Fort Europa doorgelicht door de VN

Ruben Wissing \*

**In oktober 2013 werd de Europese publieke opinie met haar neus op de zwakke positie van de mensenrechten in het migratiebeleid gedrukt: voor de kust van Lampedusa zonk een overladen boot waarbij 363 migranten het leven lieten, hun meest fundamentele mensenrecht.<sup>1</sup> Nochtans staat het respect voor de mensenrechten al meer dan een decennium centraal in de beleidsplannen van de Europese Unie (EU) op het vlak van asiel en migratie. De VN-Mensenrechtenraad klaagde die discrepantie aan in een rapport van mei 2013, terwijl de kritiek op het Europese asiel- en migratiemodel al langer en steeds luider klinkt bij veel ngo's en internationale instellingen. Ondanks de erkenning van het recht op asiel in artikel 18 van het Handvest van de Grondrechten van de EU (Handvest) is een legale toegangspoort tot Europa voor het merendeel van de vluchtelingen een illusie en blijven zij overgeleverd aan het dodelijke cynisme van mensensmokkelnetwerken.**

Met vijfjaarlijkse plannen bepaalt de Europese Raad sinds 1999 haar beleid inzake justitie en binnenlandse zaken (artikel 68 VWEU), wat vervolgens aanleiding gegeven heeft tot een complex kluwen van regelgeving en beleidsinstrumenten binnen het migratie- en buitengrensbepaald. We beperken ons hier tot de belangrijkste implicaties voor de mensenrechten van migranten.

Een aantal richtlijnen zijn erop gericht illegale migratie te bestrijden en grenscontrole te verbeteren door repressieve maatregelen tegen het verlenen van bijstand bij illegale grensovergang en illegaal verblijf.<sup>2</sup> Andere richtlijnen bepalen de binnenkomstvoorwaarden voor specifieke categorieën van personen<sup>3</sup> en visumvrijstellingen voor bepaalde landen.<sup>4</sup>

Op het vlak van internationale bescherming is een gemeenschappelijk asielsysteem (GEAS) uitgewerkt die de procedurele garanties voor asielzoekers en de erkenningsvoorwaarden voor het vluchtelingenstatuut en de subsidiaire bescherming reguleren.<sup>5</sup> Artikel 18 van het Handvest beschermt het recht op asiel. De Dublinregulering bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van individuele asielaanvragen.<sup>6</sup> Relevanter voor de mensenrechtensituatie aan de grens is de Opvangrichtlijn die o.m. bepaalt wanneer een asielzoeker bij binnenkomst mag opgesloten worden, meer bepaald als zulks noodzakelijk is, een minder dwingend alternatief niet effectief kan zijn en dit op grond van een individuele beoordeling bepaald is.<sup>7</sup> In 2011 werd een Europees Asielondersteuningsbureau (EASO) opgericht om samenwerking tussen lidstaten te coördineren en hen te ondersteunen in geval hun asiel- en opvangsysteem onder druk komt te staan.<sup>8</sup>

Daarnaast is er een ruim instrumentarium dat gericht is op grensbeheer en -controle in strikte zin. Het Schengenacquis werd in 1999 opgenomen in het EU-recht. De Schengengrenscode uit 2006 onderwerpt EU-burgers en anderen die het recht van vrij verkeer binnen de EU genieten aan een minimale controle bij het overschrijden van de buitengrens. Derdelanders worden aan een grondige controle onderworpen, o.a.

### Mensenrechten in het migratie- en grensbeleid van de EU

Sinds het Verdrag van Amsterdam in 1999 is de EU bevoegd om een gemeenschappelijk asiel-, immigratie- en buitengrensbepaald uit te bouwen. Dergelijk beleid moet de grondrechten respecteren en op basis van intracommunautaire solidariteit uitgewerkt worden (artikelen 67 en 80 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)). Het asielbeleid is in eerste plaats gericht op het asiel- en opvangsysteem op het EU-grondgebied. De rol van de mensenrechten aan de buitengrenzen komt vooral aan bod in het gemeenschappelijk buitengrensbepaald (art. 77 VWEU) en migratiebeleid (art. 79 VWEU), dat in de eerste plaats grenscontrole en -bewaking, een efficiënt beheer van migratiestromen en de strijd tegen 'illegale' migratie en mensenhandel moet bevatten.

\* Ruben Wissing is jurist bij het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen / Comité belge d'Aide aux Réfugiés.

1 The Migrant Files database, <http://www.detective.io/detective/the-migrants-files/event/33790>.

2 Richtlijn 2002/90/EG (hulpverlening illegale binnenkomst en verblijf); Richtlijn 2004/82/EG (passagiersgegevens); Richtlijn 2009/52/EG (werkgevers illegaal verblijvende derdelanders).

3 Richtlijn 2014/36/EU (seizoenarbeider); Richtlijn 2009/50/EG (hooggekwalificeerde baan); Richtlijn 2003/86/EG (gezinshereniging).

4 Verordening (EG) nr. 539/2001 (visumplicht en -vrijstelling).

5 Richtlijn 2013/32/EU (herschikking Asielprocedurerichtlijn); Richtlijn 2011/95/EU (herschikking Kwalificatierichtlijn).

6 Verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III); Verordening (EU) nr. 603/2013 (Eurodac).

7 Richtlijn 2013/33/EU (herschikking).

8 Verordening (EU) nr. 439/2010.



# Artikel

via het visuminformatiesysteem (VIS). Grenswachters aan de buitengrenzen moeten de menselijke waardigheid en het discriminatieverbod eerbiedigen.<sup>9</sup>

In 2005 werd Frontex opgericht met het oog op een geïntegreerd EU-buitengrensbeheer en coördinatie van de operationele samenwerking van lidstaten, door bijvoorbeeld gemeenschappelijke terugkeeroperaties en Europese grenswachtteams.<sup>10</sup> Frontex heeft een grondrechtenstrategie voor haar operaties uitgewerkt en in een actieplan gegoten waarop door een consultatief forum met o.m. ngo's toegezien wordt. Ook moet Frontex een gedragscode opstellen met procedures om de grondrechten in al haar operaties te vrijwaren. Als een operatie een ernstige of voortdurende schending van de grondrechten met zich meebrengt, dient ze stopgezet te worden. Sinds 2012 is er ook een onafhankelijke Grondrechtenfunctionaris aangesteld.

Eind 2013 werd met Eurosur een geïntegreerd grensbewakingssysteem op poten gezet om de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten, Frontex en derde landen te verbeteren.<sup>11</sup> Dit moet in de eerste plaats illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit bestrijden en voorkomen en eveneens het verlies van mensenlevens van migranten inperken. Ook werd er een verbod opgenomen op de uitwisseling van gegevens met derde landen die tot de identificatie van personen zou kunnen leiden die een nog lopende asielpcedure hebben of een risico lopen op een grondrechtenschending.

Voor de samenwerking met derde landen, het externe migratiebeleid van de EU, werd een overkoepelend kader uitgewerkt, de zgn. totaalaanpak van migratie en mobiliteit (GAMM).<sup>12</sup> Hierin worden de ontwikkelingsdimensie van migratie en het belang van internationale bescherming en asiel als prioriteiten en de bescherming van de mensenrechten van migranten als een transversale prioriteit naar voor geschoven. Binnen dit kader kunnen mobiliteitspartnerschappen (MP) met derde landen afgesloten worden waarvan visa- en terugkeerakkoorden deel uitmaken. De EU heeft meerdere terugnameakkoorden met derde landen afgesloten waarin zowel de terugname van eigen onderdanen als van derdelanders geregeld wordt. Protocol nr. 23 bij het VWEU laat lidstaten toe ook eigen bilaterale buitengrensakkoorden met derde landen af te sluiten. Verder is er een formeel Netwerk van Immigratieverbindingsofficieren in derde landen op poten gezet o.m. met oog op de organisatie van terugkeer.<sup>13</sup>

Tot slot zijn procedures en voorwaarden voor de gedwongen terugkeer en detentie van illegaal op het grondgebied verblijvende migranten opgenomen in

de Terugkeerrichtlijn.<sup>14</sup> Daarin worden de eerbiediging van het non-refoulementsbeginnsel, het belang van het kind en het recht op familielevens benadrukt en worden dwangmaatregelen en detentie onderworpen aan voorwaarden. Het non-refoulementsbeginnsel en het verbod op collectieve uitzettingen zijn vastgelegd in artikel 19 van het Handvest.

## VN-Mensenrechtenraad: "mooie principes, ontoereikende implementatie"

In een rapport aan de Algemene Vergadering (april 2013) analyseert de Bijzondere Rapporteur van de VN-Mensenrechtenraad, François Crépeau, de impact van dit buitengrenzenbeleid van de EU op de mensenrechten van migranten in de praktijk.<sup>15</sup> De rode draad doorheen het rapport, dat het resultaat is van uitgebreide consultaties met de EU-instellingen en missies in Griekenland, Italië, Turkije en Tunesië, is de vaststelling dat er een duidelijke discrepantie bestaat tussen de mensenrechtengaranties in het officiële beleid enerzijds en het ontbreken van toegankelijke en efficiënte mensenrechtenmechanismen in de praktijk anderzijds.

In eerste instantie juicht de rapporteur het unieke Europese project van geharmoniseerd intern en extern grensbeleid toe. Hij verwelkomt de transversale prioriteit die aan de mensenrechten toebedeeld wordt, het onderzoek door het Grondrechtenagentschap (FRA) en de bindende kracht van het Handvest. Over de praktische uitwerking van dat beleid is de rapporteur daarentegen uitermate kritisch. Het ontbreekt de EU aan een lange termijnvisie. En eenmaal de focus van de beleidsvoornemens verschuift naar de concrete situatie aan de grens, komt hij tot een lange lijst van ernstige tekortkomingen inzake de bescherming van grondrechten van migranten.

Ten eerste, zo stelt de rapporteur, wordt irreguliere migratie louter vanuit een veiligheidsparadigma benaderd, gelinkt aan mensensmokkel en zonder aandacht voor individuele rechten. Deze criminalisering van irreguliere migratie uit zich in stereotyperend taalgebruik dat dergelijke migranten als 'illegaal' bestempelt, maar vooral ook in verscherpte grenscontroles, wetgeving die systematische detentie van migranten toelaat en een overmatige focus op de efficiëntie van terugkeerprocedures. Ook worden derde landen financieel en logistiek ondersteund om een soortgelijk beleid te voeren in de strijd tegen irreguliere migratie. Bovendien ontbreekt een controle- en evaluatiemechanisme van de implementatie van het beleid door de overheden en is de toegang tot de

9 Verordening (EG) nr. 562/2006 (Schengengrenscodes).

10 Verordening (EG) nr. 2007/2004 (Frontex).

11 Verordening (EU) nr. 1052/2013 (Eurosur).

12 Mededeling van de Commissie, COM/2011/0743 definitief, 28 november 2011.

13 Verordening (EG) nr. 377/2004.

14 Richtlijn 2008/115/EG.

15 UN General Assembly, A/HRC/23/46, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau – Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, 24 april 2013, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.46\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.46_en.pdf).

rechter voor irreguliere migranten in de praktijk uiterst moeilijk.

Ten tweede is grenscontrole volledig geïntegreerd in de structuren van de misdaadbesteding. Er worden erg grote investeringen gedaan in grensbeveiliging ('slimme grenzen'), maar er is geen enkele procedure voorzien die redding op zee effectief garandeert. Ook worden grensautoriteiten aan de buitengrenzen niet bijgestaan door instanties die de internationale beschermingsnoden kunnen identificeren, zoals EASO, en worden private vaartuigen afgeschrikt om personen in nood op zee bij te staan.

Ten derde wordt detentie gesystematiseerd als een toelaatbaar middel voor migratiemanagement, terwijl het afschrikkend effect ervan niet bewezen is. Er worden steeds meer detentiecentra gebouwd met financiering uit EU fondsen, ook in niet-EU grensstaten zoals Turkije en Albanië. Zelfs personen die niet teruggestuurd kunnen worden, worden vastgehouden en in het algemeen zijn het recht op een effectief beroep, juridische bijstand of detectie van kwetsbaren onvoldoende gegarandeerd.

Ten vierde is er een toenemende 'externalisering' van het Europese grens- en migratiebeleid gaande. Grenscontrole gebeurt steeds minder aan de fysieke grenzen van Europa en de verantwoordelijkheid wordt doorgeschoven aan landen van oorsprong of doorreis. Er is sprake van push-backpraktijken door lidstaten, ondanks een veroordeling van die praktijk door het EHRM<sup>16</sup>, en een opgedreven samenwerking met grensautoriteiten van derde landen, waardoor migranten reeds onderschept worden voor ze Europese wateren bereiken en ze geen beroep meer kunnen doen op Europese mensenrechtenmechanismen. Ook wordt in toenemende mate beroep gedaan op terugnameakkoorden met derde landen in ruil voor financiële steun of visaliberalisering zonder dat daar afdoende garanties tegenover staan voor een volwaardige asielpcedure of opvang.

Tot slot hekelt de rapporteur het ontbreken van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid met de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU, die ten gevolge van de Dublinverordeningen verantwoordelijk blijven voor de asielpcedures en de uitvoering van de asielbeslissingen van asielzoekers die via hun grenzen de Schengenzone zijn binnengekomen. Om te vermijden in het biometrische Eurodac-systeem terecht te komen, proberen asielzoekers hierdoor steeds vaker onbekend te blijven voor de autoriteiten van die lidstaten en stellen ze hun asielaanvraag uit tot ze een andere lidstaat bereiken waardoor dringende beschermingsnoden vaak te laat of niet gehonoreerd worden en personen gevaarlijke intra-Europese routes opzoeken.

De rapporteur besluit zijn rapport met aanbevelingen voor zowel de EU-instellingen als de lidstaten. Hij

dringt in hoofdzaak aan op de eerbiediging van de *rule of law* en de mensenrechten van irreguliere migranten, die steeds de eerste prioriteit moet zijn bij migratie- en grensbeheer. Daarvoor dient vooreerst erkend te worden dat het hermetisch afsluiten van de buitengrenzen niet enkel onmogelijk is maar ook contraproductief aangezien het irreguliere migranten nog meer op criminele smokkelnetwerken en gevaarlijke routes doet terugvallen. Het uitbreiden van reguliere migratiemogelijkheden en minimumrechten voor illegaal verblijvende migranten is een belangrijke eerste stap. Daarnaast moeten solidariteitsmechanismen tussen lidstaten uitgebreid worden, o.m. door een grondige herziening van de Dublinverordening. Transparantie over terugname- en samenwerkingsakkoorden met derde landen en onafhankelijke toezichtmechanismen zijn eveneens belangrijk. Bijkomende procedures dienen vastgelegd te worden voor reddingsoperaties op zee. Het systematisch gebruik van detentie dient tegengegaan te worden door alternatieven uit te werken, de procedurele garanties uit de Terugkeerrichtlijn te verbeteren en een klachtenmechanisme uit te werken.

## Hebben de EU en haar lidstaten lessen getrokken?

Sinds de publicatie van het VN-rapport is de situatie aan de zuidelijke zeegrenzen van de EU er enkel op verslechterd. In de eerste negen maanden van 2014 alleen lieten meer dan 2.500 migranten het leven in de Middellandse Zee.<sup>17</sup> In een eerste reactie op de ramp bij Lampedusa, refereert de Europese Commissie naar het redden van levens als een doelstelling voor haar *Task Force* voor de Middellandse Zee. Concreet mikt ze evenwel vooral op een verdere externalisering door de samenwerking met derde landen zonder mensenrechtengaranties, zoals Libië, en op een versterkte buitengrenscontrole. Een betere bescherming voor vluchtelingen wordt enkel gezocht in de uitbreiding van regionale beschermingsprogramma's.<sup>18</sup>

Ook de eerste strategische richtlijnen van de Raad (juni 2014), het zgn. Post-Stockholmbeleid, lijken slechts een voortzetting van het bestaande grens- en migratiebeleid met een versterkte coöperatie met derde landen, een efficiënt terugkeerbeleid en een 'slim' grensbeheer om irreguliere migratie tegen te gaan.<sup>19</sup> Er worden geen nieuwe vormen van legale toegang tot de EU (voor beschermingsbehoefte) voorgesteld, noch een uitbouw van een redding op zee-initiatief. Evenmin is er sprake van enig solidariteitsmechanisme dat de verantwoordelijkheid over asielzoekers of erkende vluchtelingen en beschermden zou verdelen onder de lidstaten of een gemeenschappelijke asielpcedure zou onderzoeken.<sup>20</sup>

16 EHRM, *Hirsi Jammaa e.a. t. Italië* (nr. 27765/09), arrest van 23 februari 2012.

17 Amnesty International, *Lives Adrift, Refugees and migrants in peril in the Central Mediterranean*, September 2014.

18 Mededeling van de Commissie, COM/2013/0869 final, 4 december 2013.

19 Conclusie van de Europese Raad, EUCO 79/14, 27 juni 2014.

20 ECRE, *Mind the Gap - An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System*, AIDA Annual Report 2013-2014, september 2014, p. 23 e.v.

# Artikel

De tragedies in de Middellandse Zee lijken wel de onverwacht snelle aanneming van de Eurosur-Verordening in december 2013 bevorderd te hebben (zie hoger) en een Verordening in mei 2014 die de operationele regels voor Frontex bij de bewaking van de externe zee grenzen vastlegt.<sup>21</sup> Het beschermen van levens van migranten aan de buitengrenzen wordt vooropgesteld, er gaat aandacht naar humanitaire zoek- en reddingsacties en er wordt een aan het Unierecht gelijkwaardige grondrechtenbescherming vereist bij samenwerking met derde landen. Bij grensbewakingsoperaties moeten de internationale zeerechtoverdragen die o.m. een verplichting van bijstand aan personen in nood en hun ontschepping op een veilige plaats inhouden, en het non-refoulementsbeginnsel, dat ook een extraterritoriale werking lijkt te worden toegekend, gerespecteerd worden. De kapitein en de bemanning van private boten worden nadrukkelijk vrijgesteld van strafmaatregelen indien zij personen in nood redden. Deze regulering is evenwel enkel van toepassing bij Frontex-operaties en kan dus niet afgedwongen worden bij operaties door lidstaten daarbuiten.<sup>22</sup>

Italië heeft op eigen initiatief in oktober 2013 de *Mare Nostrum*-operatie opgezet met haar marine en sindsdien meer dan honderdduizend migranten op zee gered, ook buiten haar eigen territoriale wateren. Italië's herhaalde vraag om bijstand, werd door Frontex beantwoord met de operatie *Triton* die een veel beperkter budget en territoriaal mandaat heeft, tot slechts 30 mijl van de Italiaanse kust.<sup>23</sup> Zonder bijkomende inspanningen zal dit ontegensprekelijk tot een toename leiden van de verdrinkingsdood aan de Europese buitengrenzen. Lidstaten als Griekenland en Bulgarije maken zich nog steeds schuldig aan *push-back*operaties naar Turkije.

En hoewel België niet over belangrijke buitengrenzen beschikt, is haar externe grensbeleid aan de internationale en regionale lucht- en zeehavens niet onberispelijk. Asielzoekers aan de grens worden systematisch gedetineerd zonder individuele beoordeling van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit ervan, noch identificatie van specifieke kwetsbaarheden. De Opvangrichtlijn wordt ten onrechte niet toegepast in de gesloten opvangcentra. Ook het terugkeerbeleid vertoont hiaten, met name voor wat betreft de terugkeer naar transitlanden<sup>24</sup>, wat risico's op kettingrefoulement, langdurige detentie en in limbosituaties met zich meebrengt<sup>25</sup>, en de beroepsmiddelen tegen verwijderingsmaatregelen zijn ontoereikend.<sup>26</sup>

De fundamentele kritiek van de VN Rapporteur op het EU-buitengrenzenbeleid blijft tot op heden overeind en werd reeds herhaaldelijk onderschreven door inter- en niet-gouvernementele instanties.<sup>27</sup>

## Conclusie

Europa's buitengrenzen zijn dodelijk. Sinds 2000 hebben al meer dan 25.000 personen het leven gelaten aan de poorten van Fort Europa.<sup>28</sup> Mensenrechten krijgen dan wel een steeds prominenter plaats in intentieverklaringen in Europese beleidsdocumenten, veiligheidsoverwegingen en de politisering van het migratiethema onder druk van de publieke opinie, maken de implementatie evenwel ondergeschikt aan een grens- en migratiemanagement dat sterk gecoördineerd en hoogtechnologisch is en gebaseerd op strikte binnenkomstvoorwaarden, controles, externalisering van beschermingsverplichtingen en systematische detentie. De focus ligt op het voorkomen en criminaliseren van irreguliere migratie en dit in toenemende mate buiten het grondgebied van de Unie zelf. Een strikt visabeleid voor ongeschoolde arbeiders zorgt dat ze niet meer op een reguliere manier de EU kunnen binnenkomen. Er is een enorme kloof ontstaan tussen de benadering van reguliere en irreguliere migratie naar de EU. Tezelfdertijd ontbreekt een parallelle coördinatie van toezichtmechanismen op een afdwingbare eerbiediging van de grondrechten van migranten, ongeacht hun verblijfsstatus, terwijl dit onontbeerlijk geworden is in een dermate complex en strikter geharmoniseerd grens- en toegangsbeleid.

Om het mensenrechtelijke hiaat in het Europese beleid te vullen is er een grote behoefte aan alternatieve kanalen voor legale migratie en veilige toegang tot de EU. Daarnaast is het hoog tijd dat nieuwe solidariteitsmechanismen tussen de lidstaten opgezet worden. Het redden van personen in nood in de Middellandse Zee, vereist een gecoördineerde implementatie van operationele beschermingsmechanismen, zonder dat de verantwoordelijkheid daarvoor afgeschoven wordt op derde landen die niet over dezelfde grondrechtenstandaarden beschikken. Wil de EU zijn aspiraties op het vlak van mensenrechten waarmaken, dan moeten deze punten bovenaan de Europese politieke agenda komen.

21 Verordening (EU) nr. 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

22 ECRE, *Mind the Gap*, *Ibidem*.

23 ECRE & UNHCR concerned over ending of *Mare Nostrum* without European rescue initiative to replace it, <http://www.asylumineurope.org/news/27-10-2014/ecre-unhcr-concerned-over-ending-mare-nostrum-without-european-rescue-initiative>.

24 In toepassing van het Verdrag van Chicago inzake de Internationale Burgerlijke Luchtvaart, 7 december 1944.

25 EHRM, *Singh e.a. t. België* (nr. 33210/11), arrest van 2 oktober 2012.

26 GWH, Arrest nr. 1/2014 van 16 januari 2014; EHRM, *S.J. t. België* (nr. 70055/10), arrest van 27 februari 2014 (overgemaakt aan de Grote Kamer op 7 juli 2014). Zie verder: BCHV, *AIDA National Report Belgium*, juni 2014, p.68 e.v., <http://www.asylumineurope.org/reports/country/belgium>.

27 Zie o.a.: FRA, *Fundamental Rights at Europe's southern sea borders*, maart 2013.

Raad van Europa, *Commissaris voor de Mensenrechten, Le Droit de quitter un pays*, oktober 2013, Amnesty International, *The Human Cost of Fortress Europe, Human Rights violations against migrants and refugees at Europe's borders*, juli 2014.

28 *The Migrant Files database*.

# VN spoort België aan tot inclusief handicapbeleid

TvMR sprak met Gauthier de Beco



Charlotte Cornelis\*

Het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap heeft op 3 oktober zijn conclusies uitgebracht over het rapport van België. In deze conclusies toont het Comité zich bezorgd over het gebrek aan inclusief onderwijs, de lange wachtlijsten en het tekort aan toegankelijkheid. TvMR sprak met Gauthier de Beco\*\* en peilde naar zijn visie over wat nu juist de grootste obstakels zijn voor een inclusief handicapbeleid in België.

**TvMR:** Een van de zaken die ter sprake kwam in de discussie tussen het panel van experts van Het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap is het gebrek aan een uniforme definitie van handicap in de Belgische wetgeving. Is het hanteren van verschillende definities volgens u een struikelblok voor een efficiënt handicapbeleid?

**Gauthier de Beco:** Dit is wel een probleem. Zonder definitie over handicap is het immers heel moeilijk, zelfs onmogelijk, om een beleid uit te stippelen, want je moet weten wie geïsoleerd wordt door bepaalde maatregelen. Als men verschillende definities gaat hanteren kan het zijn dat een bepaalde persoon voor een bepaalde maatregel als blind beschouwd wordt, bv. in de trein, en voor een andere maatregel, om bepaalde hulp te krijgen op het werk, niet meer als blind wordt beschouwd. Dat gaat natuurlijk niet. Om een coherent beleid te voeren moet er een uniforme definitie zijn. Dit is moeilijker in een federale staat. Er zijn verschillende overheden die overeen moeten komen hoe ze dit definiëren. Een ander belangrijk punt hierbij is hoe je handicap juist definieert. Daar is het vooral van belang dat men dat niet puur medisch doet.

**TvMR:** Het VN-rapport vermeldt verschillende keren het gebrek aan inclusiviteit binnen het Belgisch handicapbeleid. In de standaardinstellingen wordt er vaak onvoldoende ruimte gecreëerd voor mensen met een handicap, met name in het gewoon onderwijs, evenals het tekort aan mogelijkheden voor mensen met een handicap om zelfstandig te wonen. Het Comité stelt dan ook dat er in België een sterke deïstitutionalisering moet komen. Is dit volgens u haalbaar?

**de Beco:** Men moet hiervoor eerst en vooral terugkeren in de tijd en begrijpen hoe en waarom men in deze situatie terecht gekomen is. België is altijd een vermogend land geweest en er zijn vroeger veel inspanningen gedaan om aparte, afgesloten structuren in te richten voor personen met een handicap. Initieel was dit ook met goede bedoelingen, maar nu is dat niet meer de beste manier om deelname van personen met een handicap in de samenleving te bevorderen. Daardoor zitten we nu met sterk opgebouwde aparte structuren die moeilijk af te breken zijn. Het is zeker haalbaar om te deïstitutionaliseren; andere landen zijn daar ook in geslaagd. Voor ons is het moeilijker omwille van deze sterk uitgebouwde aparte instellingen, zoals bijvoorbeeld bijzonder onderwijs. Zowel de Conventie als het Comité wijzen ons erop dat België nog heel ver van de gewenste doelstellingen staat en we dienen dus deze aparte structuren te vervangen door inclusieve structuren. Dit zal tijd in beslag nemen, maar er moet nu al een inspanning gedaan worden. Er dienen budgetten beschikbaar te worden gesteld, er moet een plan worden opgesteld, sensibiliseringsmaatregelen moeten worden genomen en er moet een visie zijn opdat men weet wanneer de doelstelling zal bereikt worden. Dit mag zeker niet overhaast gebeuren, maar met de nodige overgangmaatregelen. Het is

\* Charlotte Cornelis is onderzoekster rond anti-discriminatie aan de Vrije Universiteit Brussel.

\*\* Gauthier de Beco is onderzoeker aan de KU Leuven, professor invite aan de UCL, lid van Academic Network of European Disability Experts (ANED) en vanaf 1 januari 2015 tevens lector in disability law aan de University of Leeds.

# Interview

geen goed idee om de huidige instellingen plots af te breken. Hierdoor komt men immers in een *no man's land* terecht. De focus dient wel te verschuiven naar de gewone settings, zoals de gewone scholen, die zo inclusief mogelijk moeten gemaakt worden. Met de tijd worden de aparte structuren dan minder nodig.

**TvMR: Zowel het Comité als de andere actoren zijn het erover eens dat de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld essentieel is voor een goed en effectief beleid. Echter, in welke mate zijn dergelijke organisaties betrokken geweest bij het uitstippelen van het huidig beleid?**

**de Beco:** In verschillende bepalingen van het Verdrag wordt duidelijk gestipuleerd dat het maatschappelijk middenveld betrokken moet worden. Dat is inderdaad van zeer groot belang. Wat mij in het huidig beleid opvalt is dat de structuren er wel grotendeels zijn. Zo zijn er adviesraden op verschillende niveaus in België, maar dan bijvoorbeeld weer niet in Vlaanderen. Ook bij het Gelijkekansencentrum is er een begeleidingscomité. De structuren zijn er dus wel degelijk, maar het valt mij op dat deze in de praktijk niet altijd goed werken. Soms wordt er gewoon geen advies gevraagd of wordt een advies veel te laat ingewonnen. Als er dan wel om advies wordt gevraagd is het vaak nog maar de vraag wat er met dat advies wordt gedaan. Problematisch is dus het gebrek aan transparantie, waardoor er een groot wantrouwen ontstaat tussen het beleid, het maatschappelijk middenveld en de andere actoren. Meer transparantie is bijgevolg essentieel, zowel in het beleid als in de procedures die tot beslissingen leiden, evenals meer zeggenschap voor het maatschappelijk middenveld en het voeren van een publiek debat over bepaalde zaken. Het is immers via deze organisaties dat de personen met een handicap zelf betrokken kunnen worden.

**TvMR: U bent sinds dit jaar ook lid van het Academic Network for European Disability Experts. Wat is volgens u, oordelend vanuit uw expertise, het meest opvallende probleem? En ziet u gelijkaardige trends bij de buurlanden of landen die voor ons een voorbeeldfunctie kunnen uitoefenen?**

**de Beco:** Ik vind het vooral eigenaardig dat een land als België, dat toch al veel gedaan heeft rond de mensenrechten voor andere categorieën van personen, nog niet zo ver staat wat betreft personen met een handicap. Er wordt wel zorg en hulp gegeven, maar er is een gebrek aan inclusie. De problemen

zijn tweërlei: enerzijds is er het hoge niveau van segregatie en van aparte structuren. Vlaanderen bijvoorbeeld heeft, volgens de statistieken, het hoogste cijfer bijzonder en gesegregeerd onderwijs van heel Europa. Dat heeft een zware impact op de toekomst, want de enige manier om de samenleving inclusief te maken is door er eerst en vooral voor te zorgen dat kinderen met een handicap, kinderen zonder een handicap ontmoeten. Die segregatie maakt inclusiviteit op lange termijn heel moeilijk en geeft personen met een handicap als het ware een extra handicap. Het tweede grote probleem naar mijn mening is toch wel de mentaliteit, die mij nog vaak verrast. Gehandicapte mensen ziet men als hulpbehoevend en tegelijk als een last. In de werksfeer is dit heel duidelijk: volgens de cijfers zijn er tweemaal zo veel mensen zonder handicap te werk gesteld als mensen met een handicap. Nochtans kunnen veel personen met een handicap, mits een kleine aanpassing, te werk gesteld worden. Men denkt nog altijd dat het te werk stellen van personen met een handicap niet rendabel is en beschouwt dit enkel als een last.

In Denemarken heeft men de werkomgeving meer flexibel gemaakt zodat personen met een handicap kunnen meewerken. Dus het lukt wel. Men moet in België personen met een handicap iets positiever benaderen. In andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, vindt men vaak minder obstakels in het dagelijkse leven voor personen met een handicap en dient de maatschappij verantwoording af te leggen wanneer hun rechten geschonden worden. Dit in tegenstelling tot België, waar aanpassingsmaatregelen nog vaak als een gunst worden beschouwd.

**TvMR: Wat zijn volgens u, ook in het licht van de problemen die u net aangekaart heeft, de grootste obstakels voor de opname van een plan van inclusie in de volgende beleidsnota?**

**de Beco:** Coherentie en opvolging is hier van groot belang en het bevorderen van inclusie moet geprioriteerd worden. Ik zie momenteel twee grote problemen, waarvan een eerste opnieuw te maken heeft met de heersende mentaliteit in België. Mensen hebben vaak angst om veranderingen door te voeren, iets dat duidelijk tot uiting komt in het onderwijs. Omwille van de sterk uitgebouwde aparte structuren zijn mensen bang dat inclusie hun rol zal veranderen of eventueel hun job zal doen verdwijnen. Een ander groot obstakel zijn dan weer de budgetten. Als men van exclusie naar inclusie wil evolueren, is dit zoals een huis passief maken. Men moet eerst investeren

# Interview

in een huis opdat dit minder energie nodig heeft in de toekomst. Gelijkaardig moet men eerst investeren in de samenleving om deze inclusief te maken. Dit dient onder andere te gebeuren door middel van ondersteuning en maatregelen in de scholen om de inclusiviteit te bevorderen. Waar dit op korte termijn kosten met zich zal meebrengen, heeft dit op de lange termijn wel veel voordelen. Als men een persoon met een handicap mee kan laten werken kan dit een grote positieve invloed hebben, niet alleen op de samenleving maar ook op de economie. Dit hoort niet de voornaamste overweging te zijn maar de investeringen zouden dus wel de moeite waard zijn, ook op economisch vlak. Het is bovendien niet mogelijk om op korte termijn te investeren in de nieuwe structuren door te gaan besparen op de bestaande, aparte structuren. Men moet eerst investeren in de nieuwe structuren, onafhankelijk van de bestaande instellingen, waarna op deze laatste progressief minder beroep zal gedaan worden. Dit is iets dat mensen vaak niet begrijpen. Ik hoop dus dat de huidige regering dit slim aanpakt en de juiste investeringen doet, zonder zich te beperken tot het louter verplaatsen van budgetten, wat niet doeltreffend is.

**TvMR: Zowel in de conclusies van België omtrent het VN Handicapverdrag, als het antwoord van het Comité hierop, komt duidelijk naar voor dat er in België een groot gebrek is aan data omtrent handicap. Dit heeft uiteraard een weerslag op het beleid. Wat zijn hier naar uw mening de redenen voor en hoe kan dit gebrek aan data verholpen worden?**

**de Beco:** Er is inderdaad een groot gebrek aan data, iets dat de Belgische overheid zelf ook erkent. Met data bedoelt het Comité hier statistische gegevens. Natuurlijk zijn surveys en getuigenissen van groot belang om deze data uit te leggen, maar algemene data zijn er momenteel maar heel weinig. Zonder deze kan men geen goed beleid uitwerken. Hier zijn verschillende oorzaken voor. Een groot probleem is coördinatie en het huidige gebrek hieraan. In een federale staat is het van belang dat iedereen deelneemt; dat er een samenwerking is. FOD Sociale Zaken is daar momenteel ook mee bezig en is een consensus aan het opbouwen om die data te verzamelen. Een andere oorzaak is opnieuw van budgettaire aard. Een veel gehoorde kritiek op het

verzamelen van data zijn de grote kosten die daaraan verbonden zijn. Echter, men vergeet dat het nemen van beleidsbeslissingen op basis van slechte en onvolledige informatie vaak een veel groter kostenplaatje draagt. Het verzamelen van data gaat gepaard met een minimale investering, maar deze is sowieso meer kostenbesparend dan beleidsbeslissingen op basis van slechte informatie. Informatie verzamelen die op alle vlakken heel gedetailleerd is, is misschien niet mogelijk, maar het is van belang te erkennen dat een minimum van informatie nodig is om aan beleid te doen. Men mag ook niet vergeten dat men vaak geen data nodig heeft over de persoon. Hun leven is natuurlijk belangrijk, en ze moeten meewerken er aan, maar dat is niet voldoende om een beleid te voeren. Naast informatie over de realiteit moet men ook meer focussen op meer informatie over het beleid zelf. Welke beleidsmaatregelen zijn beschikbaar en voor welke groep mensen? Wat zijn de budgetten hiervoor? Welke doeleinden hebben verschillende overheden aangenomen? Wat zijn de planning en de termijnen? Welke ondersteuning wordt er geboden aan mensen met een handicap? Deze informatie zou in veel grotere mate beschikbaar moeten zijn en er is dus een grotere input van de overheden zelf vereist. Het is alleen maar als men die input vergelijkt met de situatie op het terrein dat men kan weten welke maatregelen doeltreffend zijn en welke niet.

**TvMR: Volgens u zijn er dus niet echt grote juridische obstakels maar is het momenteel eerder een kwestie van coördinatie?**

**de Beco:** Voor het Comité zijn data statistische gegevens. Niet alleen over de realiteit - hoe mensen met een handicap te werk gesteld worden en wat er toegankelijk is voor hen - maar vooral over wat er in het beleid is voorzien, met welk budget en binnen welke termijnen. Voor het verkrijgen van dit soort informatie zijn er niet onmiddellijk juridische obstakels. Als die er al zijn, zijn die eerder verwant aan de federale staatsstructuur. Je kan geen informatie verzamelen over dingen waarvoor je niet bevoegd bent. Ik denk dat men zo ver weg is dat er momenteel echt geen obstakels zijn om vooruitgang te maken, buiten een beetje politieke wil, realisme en coördinatie.

## Straatsburg en religieus onderwijs: tussen vrijstelling en hervorming

EHRM, 16 september 2014, Mansur Yalçın t. Turkije

Yousra Benfquih\*

**In Mansur Yalçın onderzocht het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de klacht van enkele Turkse Alevitische ouders met betrekking tot het levensbeschouwelijk vak dat overeenkomstig artikel 24 van de Turkse Grondwet verplicht wordt gegeven in het primair en secundair publiek onderwijs. Wegens het hoofdzakelijk Soennitisch perspectief op de islam en de inferieure voorstelling van het Alevisme, hield dit vak volgens de eisers een schending in van Artikel 2 van Protocol nr. 1 bij het EVRM. Dit verplicht de Staat om bij de uitoefening van haar functies in verband met opvoeding en onderwijs, rekening te houden met "(...) het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen."**

Reeds in 2007, in de zaak Hasan Zengin, had het Hof het gebrek aan objectiviteit en pluralisme van voormeld levensbeschouwelijk vak aan de kaak gesteld<sup>1</sup>. In navolging van de uitspraak werd het vak aan wijzigingen onderworpen. Het Hof neemt hiervan akte, maar attendeert er tegelijkertijd op dat deze wijzigingen niet neerkomen op een daadwerkelijke revisie van het vak.

Hoewel de Staat in het uitoefenen van haar regelgevende bevoegdheden in het domein van godsdienst en levensbeschouwing neutraal en onpartijdig moet zijn, aldus het Hof, levert het curriculum door het enkele feit dat het meer aandacht besteedt aan de islam zoals die beleefd en geïnterpreteerd wordt door de meerderheid van de

Turkse bevolking, op zich geen probleem op. Gelet op de eigenheden van het Alevisme kunnen de eisers echter rechtmatig stellen dat het vak in hoofde van hun kinderen tot een getrouwheidsconflict leidt. Het vermijden van conflicten voor leerlingen, tussen de religieuze opvattingen van de school en die van hun ouders, behoort nochtans tot de positieve staatsverplichting onder Artikel 2 van Protocol Nr. 1, waarvan het Hof dan ook tot een schending besluit. De discrepanties zijn immers van die aard dat ze onvoldoende worden gecompenseerd door het louter verstrekken van informatie over het Alevisme. Bovendien is de restrictieve vrijstellingsprocedure (die enkel ter beschikking stond van leerlingen met christelijke of joodse ouders), gelet op het gedwongen vrijgeven van de eigen religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging, gebrekkig.

De beslissing van het Hof strookt met haar rechtspraak over de verzoenbaarheid van religieus onderricht met publiek onderwijs, die curriculaire organisatie onder de principiële bevoegdheid van de Staat brengt. Daarbij verhindert Artikel 2 van Protocol Nr. 1 niet dat informatie wordt verstrekt van (in)direct godsdienstige of levensbeschouwelijke aard<sup>2</sup>. De benadering van het Hof is pragmatisch: "*In fact, it seems very difficult for many subjects taught at school not to have, to a greater or lesser extent, some philosophical complexion or implications.*"<sup>3</sup> Tegelijkertijd trekt de verplichting tot staatsneutraliteit en –onpartijdigheid een duidelijke grens aan dit religieus onderricht, dat op een objectieve, kritische en pluralistische manier moet worden verschaft zonder aanleiding te geven tot indoctrinatie<sup>4</sup>.

\* Yousra Benfquih is FWO-aspirant aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen.

<sup>1</sup> EHRM, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije* [2007], nr. 1448/04.

<sup>2</sup> EHRM, *Folgerø t. Noorwegen* [2007], nr. 15472/02, § 84 (g).

<sup>3</sup> EHRM, *Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t. Denemarken* [1976], nr. 23, § 53 en *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije* [2007], nr. 1448/04, § 51.

<sup>4</sup> *Ibid.*, paras 52-54. EHRM, *Lautsi t. Italië* [2011], nr. 30814/06.

# Rechtspraak

Daar het Hof de belangrijke wijzigingen van het vak erkent, gaat de aandacht uit naar de bijzondere kenmerken van het Alevisme en het daaruit voortvloeiende getrouwheidsconflict waarmee de kinderen van verzoekers worden geconfronteerd. Eens de discrepanties tussen het Alevisme en het dominerend Soennitisch perspectief als vrijstelling behoevend worden gekwalificeerd, is de kous snel af. Die vrijstellingsprocedure is immers manifest ontoereikend, hetgeen het Hof terecht uitwijst.

In vergelijking met de onvolkomen vrijstellingsprocedure krijgt de kwestie van een eigenlijke revisie van het curriculum echter ondergeschikte aandacht en dat valt te betreuren. Zo kan het uitoefenen van een vrijstellingsrecht een stigmatiserend en uitsluitend effect hebben op de student en diens thuishoren in de onderwijsomgeving belemmeren<sup>5</sup>. Bovendien kan het voorhanden zijn van een vrijstellingsprocedure een al te gemakkelijk achterdeurtje worden voor een haperend curriculum, dat daarmee onaangetaast blijft. Een werkelijke herziening van het curriculum getuigt daarentegen van een inclusieve onderwijsgeest door ruimte te scheppen voor interreligieuze dialoog. Daarmee komt het onderwijs, naast aan haar functies van kwalificatie en differentiatie, ook tegemoet aan haar derde, integratieve functie. Deze bestaat uit de overdracht van een gedeelde basismoraal die de maatschappelijke cohesie in het algemeen, en de identiteitsvorming van leerlingen in het bijzonder, kan bevorderen<sup>6</sup>. Randvoorwaarden voor deze onderwijsbevordering van sociale cohesie zijn – onder meer door het garanderen van wezenlijk pluralistische curricula van religieus onderricht – het aanbrengen van wederzijds begrip en interculturele en – religieuze solidariteit op de schoolbanken<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> N. HARRIS, *Education, Law and Diversity*, Portland, Hart Publishing, 2007.

<sup>6</sup> L. SERCU (ed.), *Omgaan met multiculturaliteit en religieus pluralisme in het onderwijs*, Leuven, Acco, 2008.

<sup>7</sup> M. HUNTER-HENIN (ed.), *Law, Religious Freedoms and Education in Europe*, Farnham, Ashgate, 2011.