



**TvMR**

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

ISSN 1379-0250

**Redactie**

**Hoofdredeacteur:** Paul de Hert  
**Eindredactie:** Caroline De Geest  
**Redactie:** Charline Daelman, Willem Debeuckelaere, Marijke De Pauw, Annelies D'Espallier, Yves Haec, Aagje Ieven, Veronique Joosten, Bjorn Ketels, Laurens Lavrysen, Koen Lemmens, Michael Merrigan, Salla Ouald-Chaib, Paul Pataer, Stefan Sottiaux, Maxime Stroobant, Catherine Van De Heyning, Arne Vandenbogaerde, Diederik Vandendriessche, Pieter Van den Heede, Katrien Van Der Heyden, Nathalie Van Leuven, Andy Van Pachtenbeke, Mieke Verheyde

**Vormgeving:** Bram Wets

**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  
tvmr@mensenrechten.be  
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, aanvaarden de redactie en de uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen redactionele bijdragen.

**Jaarabonnementen en lidmaatschap Liga voor Mensenrechten**

Lid + abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: 35 €  
Lid + abonnement op FATIK, Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen: 40 €  
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 70 €  
Steenend 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 de 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](mailto:tvmr@mensenrechten.be). Surf naar [tvmr.mensenrechten.be](http://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.

**Klachtenmechanisme voor IVESCR**

Op 5 februari 2013 ratificeerde Uruguay als tiende staat het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). Hierdoor treedt het protocol in werking op 5 mei 2013, bijna vijf jaar na de vastlegging ervan door de VN. Met het in werking treden van het protocol wordt een historische lacune in het internationaal recht van de mensenrechten gedicht. Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) heeft sinds 1966 een gelijkaardig protocol dat aan individuen en Staten de mogelijkheid geeft om schendingen van het IVBPR aan te klagen. Het IVESCR kreeg echter geen klachtenmechanisme. Na 37 jaar kan het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) nu eindelijk individuele en tussenstatelijke klachten behandelen. Daarnaast kan het CESCR in geval van ernstige of systematische mensenrechtenschendingen ook een onderzoek beginnen om verdragsluitende staten mogelijk aansprakelijk te stellen.

**België veroordeeld voor vasthouden geïnterneerden in gevangenis**

In de zaak Claes werd België veroordeeld omdat een persoon waarvoor de hoge commissie tot bescherming van de maatschappij een internering in het psychiatrisch ziekenhuis te Bierbeek had bevolen, toch meer dan 15 jaar werd vastgehouden in de psychiatrische vleugel van de gevangenis van Merksplas. Aangezien Claes niet toerekeningsvatbaar was, oordeelde het EHRM dat art. 3 EVRM (verbod van vernederende behandeling) geschonden was.

Volgens het EHRM was ook art. 5, § 1, e, EVRM geschonden: de opsluiting van een niet veroordeelde persoon omwille van psychische redenen kan enkel wettelijk zijn in het licht van dit artikel voor zover de opsluiting plaatsvindt in een gepaste instelling. Ook artikel 5, §4, EVRM was geschonden omdat de eiser de wettelijkheid van zijn opsluiting niet had kunnen aanvechten voor een rechter. De hoge commissie tot bescherming van de maatschappij had geweigerd na te gaan of de plaats van opsluiting voldoende aangepast was aan zijn noden omdat zij niet de bevoegdheid had om te eisen dat een geschikte plaats ter beschikking gesteld werd van de eiser. De kortgedingrechter had dan weer geoordeeld dat hij geen rechtsmacht had (België werd op dezelfde datum ook veroordeeld in de verwante zaken Dufoort t. België en Swennen t. België).

**Antiterrorismewet wordt aangescherpt**

Op 7 februari heeft de Senaat bijna unaniem een verscherping van de antiterrorismewet goedgekeurd, in uitvoering van een kaderbesluit van 2008 van de Raad van de Europese Unie. Voortaan wordt *"iedere persoon, die een boodschap verspreidt of anderszins publiekelijk ter beschikking stelt met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van daden van terrorisme, (zwaar) gestraft wanneer dergelijk gedrag, ongeacht of het al dan niet rechtstreeks aanstuurt op het plegen van terroristische misdrijven, het risico oplevert dat een of meer van deze misdrijven mogelijk wordt gepleegd"*. Het woordgebruik is een bron van juridische onzekerheid. Bovendien wordt met de nieuwe strafbepaling de vrije meningsuiting in quarantaine gezet. Strafrechtelijke schuld wordt afhankelijk van een aaneenrijging van speculatieve elementen, terwijl het dreigen met het plegen van terrorisme en het direct provoceren ervan reeds in het strafwetboek strafbaar zijn gesteld. De nieuwe wet kan een journalist strafbaar stellen die met een video-opname woorden weergeeft van een (kandidaat) terrorist of er kan een vervolging worden ingesteld tegen de auteur van een wetenschappelijk artikel dat uitlegt hoe bepaalde sociaal-politieke factoren terroristische aanslagen kunnen uitlokken. Zelfcensuur loert hier om de hoek. Het Belgisch parlement heeft een overbodige en schadelijke wet goedgekeurd en verloor uit het oog dat leden van de EU verplicht zijn de geest van een Europees kaderbesluit te respecteren, maar niet de letterlijke letter ervan. Het parlement was beter geïnspireerd geweest mocht het eerst de antiterrorismewet van 2008 grondig hebben geëvalueerd, vooraleer deze uit te rekken in een perfide richting.

## In havenmetropool geldt: dokken

Er is al heel wat inkt gevloeid over de beslissing van het Antwerpse schepencollege om buitenlandse nieuwkomers, die zich voor het eerst in Antwerpen inschrijven, een retributie van 250 euro te laten betalen, al dan niet (hoewel vermoedelijk) bovenop de 17 euro die iedereen bij inschrijving betaalt<sup>1</sup>. Op het ogenblik dat ik dit schrijf is het voornemen nog niet aan de gemeenteraad voorgelegd, zodat enige voorzichtigheid geboden is. Bovendien is de tekst die het college liet verspreiden<sup>2</sup> zodanig vaag, dat het zelfs voor beleidsmakers niet duidelijk schijnt te zijn wie er nu precies, onder welke voorwaarden, onder de regeling valt en wie vrijgesteld is. Zo presteerde schepen Homans het om in *De Zevende Dag* te verklaren dat de regeling ook geldt voor Duitsers, Nederlanders en Fransen, kortom voor "iedereen die van nature geen Belg is"<sup>3</sup>, terwijl ze later beweerde dat er geen problemen zouden zijn met het EU-recht.

We zouden ons in de eerste plaats zorgen kunnen maken over het politiek signaal dat hier wordt gegeven. Het lijkt er toch heel sterk op dat het Antwerpse gemeentebestuur een duidelijk onderscheid wil maken tussen de "Belgen van nature" en de andere inwoners van de stad. Of dat, in de hyperdiverse samenleving van vandaag, een gelukkige keuze is, valt nog maar te bezien. Maar voor de sociale cohesie en inclusiviteit voorspelt het weinig goeds natuurlijk. De vraag is echter of deze maatregel juridisch aanvaardbaar is. Op dit punt lijken er toch enkele grote vragen te rijzen.

Eenzijds is er het probleem van het Europees Unierecht. Toegegeven, het Europees migratierecht is een complex kluwen van niet altijd even heldere teksten. Toch kan men niet ernstig betwijfelen dat de overheid EU-burgers, voor wat hun inschrijving in het bevolkingsregister betreft, niet anders kan behandelen dan eigen onderdanen. Er kan dus geen sprake zijn van het opleggen van een retributie aan EU-burgers en niet aan Belgen. Nochtans schijnt de Antwerpse regeling geen uitzondering in te houden voor EU-burgers. Buitenlandse studenten en langdurige ingezetenen van de EU worden evenwel niet geveiseerd. Vreemd is alleszins dat er met geen woord wordt gerept over het delicate probleem van de partners, uit derde landen, van EU-burgers of langdurig EU-ingezetenen. Familiehereniging is nochtans een heikel onderwerp. In arrest C-508/10 van het Hof van Justitie (24 april 2012) gaf het Hof Nederland alvast een schot voor de boeg: "Het Koninkrijk der Nederlanden is de krachtens richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, op hem rustende verplichtingen niet nagekomen, door van onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene in Nederland aanvragen en van hen die deze status hebben verkregen in een andere lidstaat dan het Koninkrijk der Nederlanden en hun verblijfsrecht in laatstgenoemde lidstaat wensen uit te oefenen alsook van hun gezinsleden die verzoeken hen te mogen vergezellen of zich bij hen te mogen voegen, overdreven en onevenredig hoge leges te vragen die een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn toegekende rechten". Pro memorie kan eraan herinnerd worden dat in Nederland de verhouding tussen de "leges" voor de langdurige ingezetenen uit derde landen<sup>4</sup> en die van toepassing op de Nederlanders (en gelijkgestelde categorieën) op 7 lag. Het Hof vond dat disproportioneel. In Antwerpen bedraagt de ratio maar liefst 15.

De overtuiging leeft dan ook dat aangekondigde regeling in zijn huidige vorm strijdt met het Unierecht. Betekent dit dan dat er geen problemen zijn voor onderdanen uit derde landen of landen waar de Unie geen associatieakkoorden mee heeft?

Ook hier lijkt voorzichtigheid geboden. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt immers duidelijk dat, hoewel het EVRM geen recht op migratie waarborgt, staten in hun immigratiebeleid gehouden zijn door het niet-discriminatiebeginsel. In België zeggen artikel 10 en 191 van de Grondwet en de Antidiscriminatiewet hetzelfde. En dus zal Antwerpen moeten uitleggen of het onderscheid tussen de "Belgen van nature" of de ermee gelijkgestelden en de inwoners van derde staten voldoende objectief, redelijk en pertinent is om het verschil in behandeling te rechtvaardigen. In dat verband is het vreemd dat Mevrouw Homans zich onder meer beroept op de kost van de huur van het pand voor het vreemdelingenloket – alsof de huisvesting voor het loket voor Belgen gratis is. Idem dito voor de kost van het "bewaren van het dossier".

Op grond van het weinige dat reeds bekend is, kan men besluiten dat "het Stad" een en ander best nog eens juridisch onder de loep neemt. Al zou het kunnen dat juridische precisie niet de hoofdbekommernis was van het bestuur.

**Koen Lemmens \***

\* Koen Lemmens is

1 Het bedrag staat duidelijk niet vast. Enerzijds verklaart Schepen Homans dat het om 250 euro gaat, anderzijds beweert ze dat het om 267 euro gaat (<http://www.gva.be/regio-antwerpen-stad/groen-hekelt-knoeiwerk-inschrijvingstaks.aspx>).

2 [http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Marketing\\_en\\_communicatie/MC\\_Com/Collegienieuws\\_2013/20130208\\_collegienieuws\\_42kb.pdf](http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Marketing_en_communicatie/MC_Com/Collegienieuws_2013/20130208_collegienieuws_42kb.pdf)

3 [http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/mediatheek/programmas/dezevendedag/2.26636/2.26637/1.1545731?view=shortcutArticle&shortcutView=popupPlayer#anySurfer\\_995142622](http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/mediatheek/programmas/dezevendedag/2.26636/2.26637/1.1545731?view=shortcutArticle&shortcutView=popupPlayer#anySurfer_995142622) (Zevende Dag 11 februari 2013). Het zou te gemakkelijk zijn ironisch te doen over de bewering, uit de mond van een Vlaams-nationaliste, dat Belg zijn een natuurlijke toestand is.

4 Intussen heeft de Nederlandse Raad van State de redenering van het arrest ook uitgebreid naar de gezinsleden van derdelanders die het statuut van langdurig ingezetenen hebben.

## De Menselijke Zoo: hoe stereotypen worden misbruikt

TvMR sprak met Chokri Ben Chikha

Paul Pataer & Caroline De Geest\*

In 1913 was Gent de gastheer van een Wereldtentoonstelling. Met het oog op instructie en entertainment werden Senegalese en Filipijnse 'exoten' naar de Arteveldestad gehaald en hier in al hun 'authenticiteit' en 'wildheid' tentoongesteld. Naar aanleiding van de 100-jarige verjaardag gaan theatermakers Chokri en broer Zouzou Ben Chikha met het project 'De Waarheidscommissie: Expo Zoo Humain' op zoek naar antwoorden: was de 'zoo humain' werkelijk een toonbeeld van interculturaliteit of waren het mensonwaardige freakshows waaruit vooral de Westerse superioriteit moest blijken? Een gesprek over stereotypen en de gevaren ervan.

**TvMR: Wat spoorde u aan om het fenomeen van de 'Zoo Humain' te onderzoeken?**

**Chokri Ben Chikha:** In mijn artistiek onderzoek vertrek ik van de kritische waarde van 'stereotypen' als theaterteken. Stereotypen fascineren mij heel sterk. Zelf ben ik daar van jongs af aan heel snel mee geconfronteerd geweest. Ik kom uit een Tunesisch gezin en woonde in Blankenberge, nogal geïsoleerd van de Arabisch-Islamitische gemeenschap in België. Op de ene plaats werd ik totaal niet aanvaard, op andere plaatsen was ik een held. Ik kwam studeren in Gent en werd door sommigen op een voetstuk geplaatst omdat ik dreadlocks had (*lacht*). Dat fascineerde me enorm. Ik heb dit fenomeen ook altijd in mijn theaterstukken gebruikt. Wat mij vooral interesseert is op welke manier er in de podium- en mediale kunsten gebruik wordt gemaakt van stereotypen.

**TvMR: Mensen reduceren tot stereotypen is in strijd met de mensenrechten. Door te werken met stereotypen deel je mensen in categorieën in, wat botst met het gelijkheidsprincipe.**

**Chokri:** Stereotypen zijn inderdaad absoluut onverzoenbaar met het gelijkheidsprincipe, hoewel iedere mens voor het overgrote deel in stereotypen denkt. Enerzijds zeggen we dus dat we voorstander zijn van mensenrechten, anderzijds gebruiken we

allemaal stereotypen om de realiteit vatbaar te maken. Ons daarvan bewust zijn zou op zich al een grote stap kunnen zijn. Maar we kunnen er ook iets tegen doen. Wanneer we dit bekijken door het prisma van de menselijke zoo dan wordt duidelijk dat de mens stereotypen nodig heeft gehad om zijn eigen bevolkingsgroep te definiëren, om daar karakteristieken aan te geven.

**TvMR: Hebben wij niet allen verschillende identiteiten die voortdurend met elkaar worden vermengd?**

**Chokri:** Inderdaad. Amin Maalouf beschrijft dat fenomeen in zijn boek 'Moorddadige identiteiten'. Ik ben ervan overtuigd dat elk van ons zo een meervoudige identiteit heeft. Alleen slaat dat verhaal over die meervoudige identiteit niet aan bij een breed publiek. Toch blijft het belangrijk dat een organisatie zoals de Liga voor Mensenrechten, maar ook de overheid en zelfs kunstenaars, voortdurend die meervoudige identiteit benadrukken. In de periode waarin mensen werden tentoongesteld, was er nog helemaal geen sprake van een meervoudige identiteit. Men sprak er in dualiteiten: de 'exoot' en de blanke, respectievelijk de 'wilde' en de 'beschaafde'. En we zien dat zo een denkbeeld ook steeds terugkeert. Hierin schuilt dan het belang van de 'Waarheidscommissie' die wij vanaf 18 april tot 27 april 2013 in Gent willen organiseren: deze dient om parallellen te trekken tussen vroeger en nu, omdat we tot nu toe nog niet in staat zijn geweest om het debat over wat er toen is gebeurd bij een breder publiek te brengen.

**TvMR: Ligt het voor ons nu makkelijker om dit debat te voeren dan 100 jaar geleden?**

**Chokri:** Voor academici wel, maar bij het groot publiek ligt het moeilijker. We hopen hiertoe een steentje bij te dragen door het organiseren van een 'Waarheidscommissie'. Maar ook elders dient het debat te worden gevoerd over hoe wij nu onze identiteit construeren. Want onze identiteit is nog steeds op onschuldige en destructieve stereotypen gesteund, zoals 100 jaar geleden.

\* Caroline De Geest is beleidsmedewerkster bij de Liga voor Mensenrechten. Paul Pataer is bestuurder van de Liga voor Mensenrechten en redactielid van TvMR.

## **TvMR: Niemand durft nu nog spreken over 'wilden' en 'beschaafden'...**

**Chokri:** Dat klopt, met de 'Waarheidscommissie' zullen we proberen uit te leggen dat er eigenlijk massa's parallellen zijn; enkel de context en de manier waarop is veranderd. En daarom vind ik dat organisaties zoals de Liga of het Centrum voor gelijkheid van kansen, te vaak worden onderschat, in die zin dat men denkt dat zoiets niet meer nodig is. Maar stigmatisering doet zich nog steeds voor, alleen gebeurt dat in een andere vorm. Nu heeft iedereen toegang tot nieuwe technologieën: films, smartphones, etc. daarmee kan je opnames maken die heel erg discrimineren en stereotyperen en dat kan men dan heel snel verspreiden.

## **TvMR: Zijn de oerwoudgeluiden die bij momenten in de tribunes opstijgen bij voetbalclubs waar Afrikaanse voetballers spelen daarvan een uitloper?**

**Chokri:** Het blijft een menselijke reflex je te willen positioneren ten aanzien van de ander. Toen die Senegalese mannen hier in 1913 in Gent toekwamen bestond er een heel gemengd gevoel bij de Gentse mannelijke bevolking. Die Senegalese mannen waren atletische, fysiek sterke mannen, vaak half naakt tentoongesteld. En dat terwijl Vlaanderen nog heel preuts was. Onder de Gentse mannen ontstond een gevoel van angst, een rivaliteit als het ware. Maar vooral de wetenschap, of noem het pseudo wetenschap, speelde een dubieuze rol in de 19<sup>de</sup> en begin 20<sup>ste</sup> eeuw. Wetenschappers sloofden zich uit om te bewijzen dat de zwarte de 'missing link' was tussen de aap en de mens in de evolutietheorie. Dat werd massaal verspreid en vond haar weg in de populaire cultuur en in het collectief geheugen.

## **TvMR: Hoe kan het dat er rond de eeuwwisseling bij de intellectuele elite van toen niet de reactie aanwezig was dat hier iets fout liep? De 'Verlichting' was toch al doorgebroken...?**

**Chokri:** Je mag het ook niet te zwart-wit stellen. Er kwamen heus wel negatieve reacties op de 'zoo humain'. Karel van de Woestijne bijvoorbeeld schreef in fictieve brieven naar Herman Teirlinck over de Filippijnen dat dat eigenlijk wel mensen waren en waarbij hij zich de vraag stelde wat wij die mensen aandeden. Maar het is inderdaad zo dat de overgrote meerderheid van intellectuelen daar compleet geen graten in zag. En dat had te maken met het wetenschappelijk racisme vanuit die tijd. Darwin's theorie werd hier misbruikt om het blanke superioriteitsgevoel te benadrukken. Trouwens, Darwin geloofde zelf ook sterk in de blanke superioriteit maar had weinig te maken met wat men het darwinisme

noemt. Je krijgt een gigantische racismemachine vanuit wetenschap, kunst, entertainment, onderwijs, politiek en religie, dat zijn sporen nalaat tot diep in de 20<sup>ste</sup> eeuw. Dat hebben we geërfd en wat nu?

## **TvMR: Menselijke zoo's waren en zijn bedoeld als voyeuristisch element. Is daar begrip voor op te brengen?**

**Chokri:** Behoeft aan instructie en entertainment zijn reëel. Maar je kan natuurlijk advocaat van de duivel spelen en zeggen dat de bezoekers van de wereldtentoonstelling ook misleid zijn. Dat waren helemaal geen authentieke dorpen. De toeschouwers kunnen zo ook zelf als 'slachtoffers' van een gigantische politieke, commerciële en religieuze racistische manipulatie worden beschouwd. Er is een basis gelegd voor een vorm van geïnstitutionaliseerd en gepopulariseerd racisme. Vandaag dragen wij hier nog steeds de gevolgen van en dat is catastrofaal. Daar zie ik ook één van de verklaringen waarom de integratie in Vlaanderen zo moeilijk lukt. En daar is zowel links als rechts verantwoordelijk voor. Maar ik voel een grotere bereidheid bij links dan bij rechts om iets aan het bedenkelijk immaterieel erfgoed, aan de donkere bladzijden uit onze geschiedenis, te doen. Rechts wordt momenteel gegijzeld door nationalistische luidop dromen van een homogene Vlaamse identiteit.

## **TvMR: Waarom hebt u gekozen voor een Waarheidscommissie en op welke vragen hoopt u een antwoord te krijgen?**

**Chokri:** In 2010 was ik voor een artistiek onderzoeksproject in Senegal. Ik vertelde ginder over het bestaan van het Senegalees dorp in het Gent van 1913. Daar vielen zij volkomen uit de lucht. De Senegalezen wilden hier niet alleen meer over weten, ze vroegen ook om gerechtigheid. De 'Waarheidscommissie' moet een antwoord geven op de volgende vragen: wat is er precies gebeurd?, wat erven we ervan?, en wat doen we ermee? Naast een onderzoek naar eventuele onmenselijkheden vormen ook voorstellen tot concrete actie, en eventueel verzoening, een belangrijk aspect van een waarheidscommissie, zoals Patrick Janssens zich destijds publiekelijk verontschuldigde voor de rol van Antwerpen bij de Jodenvervolging. Samen met het publiek willen we zoeken welke inkleuring die eventuele compensaties precies moeten krijgen, want de historische afstand is hier natuurlijk veel groter dan de situatie in Antwerpen. Het feit dat de term allochtoon niet meer in Gent wordt gebruikt is al een mooi gebaar naar 100 jaar geleden. Gent kan hierin een pionier zijn, maar het mag natuurlijk verder gaan dan dat. We zouden ook heel graag de 'Waarheidscommissie: Expo Zoo Humain' naar Antwerpen en Brussel brengen, waar ook mensen



werden tentoongesteld op de Expo's, zelfs in 1958! Men lijkt beschaamd te zijn voor deze donkere bladzijden uit de geschiedenis maar wij willen dit aan het licht brengen. Laat ons er lessen uit trekken. Het zal ons helpen om na te denken over integratie en hoe we omgaan met de ander. Mocht er iets van kunnen blijven hangen in het geheugen en in onze omgeving dan zou ons dat alleen maar rijker maken.

**TvMR: De 'Waarheidscommissie' kreeg als titel mee "Is onze obsessie voor identiteit niets minder dan het glijmiddel van de uitbuiting?". Graag enige duiding.**

**Chokri:** Ik heb me hiervoor laten inspireren door Arnon Grunberg. Het is een vraag die ik mezelf nog altijd stel. Het is eveneens een provocerende vraag. Ik vind het heel goed dat men over identiteit praat, maar op het ogenblik dat men de eigen identiteit misbruikt om de ander naar beneden te halen dan wordt het ontoelaatbaar. Als de ene burger niet gelijkwaardig is aan de andere, dan zijn discriminatie en uitbuiting logische gevolgen.

**TvMR: Maar iedere vorm van discriminatie of minachting is daarom toch nog geen uitbuiting?**

**Chokri:** Nee, maar ik link dat met de economie. Op een bepaald moment wordt het uitbuiting, want als je de ander mag discrimineren, waarom zou je die dan ook niet minder mogen betalen? En dat is eigenlijk met de vrouwengeschiedenis ook zo geweest. Als je discriminatie toelaat, dan zeg je impliciet dat je ze ook mag uitbuiten. Kijk maar naar de actualiteit: men gaat aan vreemdelingen die zich inschrijven in Antwerpen veel meer geld vragen dan aan Belgen die zich inschrijven. Je zou versteld staan van het aantal migranten dat hier in België uitgeperst wordt omdat hun statuut (nog) niet in orde is. Weinigen liggen daar



wakker van omdat ze niet onze identiteit hebben; ze zijn niet één van ons.

**TvMR: Is er vandaag eigenlijk wel iets fundamenteels veranderd op dit vlak?**

**Chokri:** Je kan niet zeggen dat er niet zoveel veranderd is, in die zin dat door de globalisering, migratiestromen en technologische ontwikkelingen onze manier van kijken naar de ander ook is veranderd. Maar in essentie zijn er wel heel wat kiemen die blijven doorsijpelen. Vanaf de jaren dertig zijn veel menselijke zoo's verdwenen omdat ze geen nut meer hadden. Die rol werd gretig overgenomen door de film. Je hoeft er maar het hele oeuvre van de Hollywood films op na te kijken. De menselijke zoo kreeg een nieuwe gedaante. Het fenomeen heeft zich naast de cinema ook verlegd naar de televisie en reality-tv: Toast Kannibaal, Groeten uit Rimboe, Allez Allez Zimbabwe, Beroepen in het Buitenland... In dat opzicht zou je dus kunnen stellen dat er in essentie toch niet zodanig veel veranderd is. De drang om ons superieur te voelen ten koste van de ander is nog even groot.

**TvMR: Onder de vlag van artistieke creaties wordt toch veel gedoogd...**

**Chokri:** Absoluut! Er moet ook de vrijheid zijn om stereotypen te gebruiken en zelfs om te choqueren. Ik ben absoluut voorstander van de vrije meningsuiting maar ik ben er absoluut niet voor dat je als kunstenaar een onderdeel vormt van een stigmatiseringmechanisme. Het moet het doel zijn van kunstenaars om machtsmechanismen van de samenleving bloot te leggen, niet dat ze voor een kar worden gespannen. Daarom is het concept van een eigen(zinnige) waarheidscommissie ideaal, maar we zijn waakzaam dat we de term niet uithollen. Meerstemmigheid en dialoog is fundamenteel in een waarheidscommissie. Woord, beeld en beweging moeten ons dichterbij de waarheid brengen. Is het grootheidswaanzin? Ja dat kan, maar op zijn minst hebben we het geprobeerd hé (*lacht*).

do. 18 t/m za 20 april & do. 25 t/m za 27 april - 20u.  
Oud Gerechtsgebouw  
Koophandelsplein 23, 9000 Gent

[www.dewaarheidscommissie.be](http://www.dewaarheidscommissie.be)

## Huiselijk geweld en gezinshereniging in België

Yaiza Janssens \*

**Geweld tegen vrouwen – en huiselijk geweld in het bijzonder – is een serieuze en wijdverspreide schending van mensenrechten die voorkomt in alle sociale klassen van alle lidstaten van de Europese Unie. Het is geen bijzonderheid voor migrantengemeenschappen. Toch moet erkend worden dat slachtoffers uit migrantengemeenschappen geconfronteerd worden met specifieke problemen en potentieel meer risico lopen dit geweld te ervaren.<sup>1</sup> Vrouwelijke migranten in Europa krijgen te maken met een dubbele discriminatie, gebaseerd op hun gender en op hun origine. Daarenboven leven zij vaak in gemeenschappen met een sterke patriarchale cultuur, waardoor ze meer risico lopen om geconfronteerd te worden met huiselijk geweld.<sup>2</sup>**

In de meeste Europese landen worden verblijfsvergunningen en -rechten verbonden aan het lot van een primaire migrant.<sup>3</sup> Omdat ze bedreigd worden door de mogelijkheid hun verblijfsstatus te verliezen, dakloos te worden of geen bestaansmiddelen meer te hebben, moeten migrantenvrouwen huiselijk geweld vaak langer ondergaan dan autochtone vrouwen. Omwille van taalbarrières en familiale druk geraken ze vaak geïsoleerd en hebben ze slechts beperkt toegang tot faciliteiten voor de bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld.<sup>4</sup>

Ook migrantenvrouwen die in het kader van gezinshereniging naar België komen en geen onafhankelijke verblijfsvergunning hebben, zijn zeer kwetsbaar als ze met geweld te maken krijgen. De Belgische wetgever erkent dit probleem, maar de bestaande wetgeving wordt onvoldoende geïmplementeerd en vertoont lacunes, vooral voor nieuwkomers in afwachting van een permanent verblijfsstatuut en voor vrouwen wiens partner België heeft verlaten.<sup>5</sup> Ook vrouwen zonder papieren bevinden zich in een uiterst kwetsbare situatie als ze met geweld

te maken krijgen. Zij riskeren naar hun thuisland teruggestuurd te worden als ze zich kenbaar maken aan de autoriteiten.<sup>6</sup>

### Raad van Europa: verdrag voor preventie en bestrijding van huiselijk geweld

Op 7 April 2011 keurde het Comité van Ministers van de Raad van Europa een mijlpaalverdrag goed ter preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.<sup>7</sup> Het verdrag treedt in werking van zodra het door 10 lidstaten geratificeerd is.<sup>8</sup> Het is het eerste internationale, juridisch bindende en alomvattende instrument om geweld te voorkomen, slachtoffers te beschermen en een eind te maken aan de straffeloosheid van de daders. In dit verdrag worden diverse vormen van geweld tegen vrouwen gedefinieerd en strafbaar gesteld.

Er is een volledig hoofdstuk gewijd aan asiel en migratie.<sup>9</sup> Het verdrag bevat de verplichting voor lidstaten om migrantenvrouwen, wiens verblijfsstatus afhangt van die van hun echtgenoot of partner, die slachtoffer worden van huiselijk geweld, een onafhankelijke verblijfsvergunning toe te kennen wanneer de relatie eindigt, ongeacht de duur van het huwelijk of de relatie.<sup>10</sup> Dit laat het slachtoffer toe de relatie stop te zetten zonder haar verblijfsstatus te verliezen. Het toelichtende rapport bij het verdrag vermeldt dat onafhankelijke (of autonome) verblijfsrechten moeten worden verleend aan slachtoffers van fysiek, seksueel, psychisch, verbaal en economisch geweld, zowel aan gehuwde als ongehuwde partners van wie de relatie wordt erkend in de nationale wetgeving.<sup>11</sup> Slachtoffers kunnen ook opschorting verkrijgen

\* Yaiza Janssens is assistente & doctoraal onderzoeker, UGent, Centrum voor Mensenrechten.

1 Committee on Equal Opportunities for Women and Men, "Migrant women: at particular risk from domestic violence", Doc. 11991, 15 juli 2009, [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int).

2 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "Migrant Women: At Particular Risk from Domestic Violence", Res. 1697, 20 november 2009, [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int).

3 European Women's Lobby, "EU Member States must guarantee equality by giving migrant women autonomous status, says EnoMW", [www.womenslobby.org](http://www.womenslobby.org); British Council and Migration Policy Group, "Migration Integration Policy Index III", 2011, [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu).

4 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "Migrant Women: At Particular Risk from Domestic Violence", Res. 1697, 20 november 2009, [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int).

5 HRW, "De wet was tegen mij. Toegang van migrantenvrouwen tot bescherming tegen huiselijk geweld in België", Rapport november 2012, [www.hrw.org](http://www.hrw.org), p. 24 (Hierna afgekort als HRW, "De wet was tegen mij").

6 HRW, "De wet was tegen mij"; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "Migrant Women: At Particular Risk from Domestic Violence", Res. 1697, 20 november 2009, [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int).

7 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Istanbul, 11 mei 2011.

8 Zie artikel 75 van het verdrag. Op het moment van dit schrijven hebben slechts drie lidstaten het verdrag geratificeerd.

9 Zie hoofdstuk VII van het verdrag.

10 Zie art. 59, lid 1 van het verdrag.

11 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Explanatory Report, 12 april 2011, §§ 301-305.

van de uitwijzingsprocedure die opgestart wordt in verband met een verblijfsstatuut dat afhankelijk is van dat van de echtgenoot of van de partner zoals erkend in de nationale wetgeving, zodat ze een onafhankelijke verblijfsvergunning kunnen aanvragen.<sup>12</sup> Samengevat beschermt het verdrag slachtoffers van huiselijk geweld met een afhankelijke verblijfsvergunning tegen uitzetting, zodat ze een onafhankelijke verblijfsvergunning kunnen aanvragen.

België heeft het verdrag in september 2012 ondertekend, maar tot op heden niet geratificeerd. De huidige Belgische aanpak van deze problematiek verschilt van de benadering die het verdrag voorschrijft. Slachtoffers kunnen na afloop van hun relatie enkel de verblijfsrechten behouden die hen werden toegekend op basis van hun relatie met de partner die hen te laste nam. Ze kunnen geen onafhankelijke verblijfsvergunning aanvragen.<sup>13</sup> Ook worden niet alle slachtoffers beschermd.

## Belgische aanpak

### Huiselijk geweld algemeen

België heeft een vrij uitgebreid wettelijk en beleidsmatig kader ter preventie en bestraffing van huiselijk geweld. De wet van 24 november 1997 strekkende om het geweld tussen partners tegen te gaan<sup>14</sup> maakte het voor het eerst mogelijk om strafrechtelijk op te treden tegen partnergeweld. Dankzij deze wet wordt de partnerrelatie tussen dader en slachtoffer als een verzwarende omstandigheid beschouwd bij "slagen en verwondingen".<sup>15</sup> Onder deze strafbare feiten vallen niet alleen slagen en verwondingen in de strikte zin, maar ook het toedienen van stoffen zonder oogmerk om te doden en het onthouden van voedsel en verzorging, samengevat "het opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel".<sup>16</sup> Daarnaast wijzigde deze wet de procedure voor strafvervolgning voor partnergeweld en gaf deze de mogelijkheid aan hulporganisaties om in rechte op te treden.

Sinds de wet van 28 januari 2003<sup>17</sup> kan de vrederechter via een dringende voorlopige maatregel de gezinswoning toewijzen aan het slachtoffer. Deze wet verdubbelde bovendien de maximale gevangenisstraf voor slagen en verwondingen door de voormalige of huidige partner en echtgenoot tot één jaar.<sup>18</sup> Sinds 2012 is het ook mogelijk om aan daders van huiselijk geweld een tijdelijk huisverbod op te leggen en om hen te bestraffen als ze dit verbod niet respecteren.<sup>19</sup>

Inzake de aanpak van partnergeweld werden ook omzendbrieven verspreid door de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal. Het uitgangspunt is een nultolerantiebeleid. De omzendbrieven leggen bindende richtlijnen vast in verband met huiselijk geweld en regelen identificatie en registratie van dossiers door politie en parket<sup>20</sup> en de afstemming tussen politie en gerechtelijke diensten.<sup>21</sup> Deze omzendbrieven bevatten ook een definitie van huiselijk geweld, namelijk "iedere vorm van fysiek, seksueel, psychisch of economisch geweld tussen echtgenoten of personen die samenwonen of samengewoond hebben en tussen wie een duurzame affectieve en seksuele band bestaat of bestaan heeft".<sup>22</sup> Dezelfde definitie wordt gebruikt in de 'Nationale Actieplannen tegen geweld op vrouwen', die alle acties in het kader van de strijd tegen het geweld op vrouwen coördineren. In mei 2001 werd het eerste Nationaal Actieplan opgesteld in België.<sup>23</sup> Ondertussen is het vierde 'Nationaal Actieplan ter bestrijding van partnergeweld en andere vormen van intrafamiliaal geweld (2010-2014)' in uitvoering. Dit focust naast partnergeweld ook op andere vormen van intrafamiliaal geweld: vrouwelijke genitale verminkingen, eerge relateerd geweld en huwelijksdwang. Het bevat ook beleidsvoorstellen om huiselijk geweld binnen migrantengemeenschappen aan te pakken.<sup>24</sup> Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen heeft in navolging van dit actieplan brochures verspreid bij organisaties en actoren die werken rond deze problematiek. De folder is beschikbaar in 17 talen en is bedoeld om toegang tot hulp voor slachtoffers te vergemakkelijken.<sup>25</sup>

12 Zie art. 59, lid 2 van het verdrag.

13 HRW, "De wet was tegen mij", p. 3.

14 Wet van 24 november 1997 strekkende om het geweld tussen partners tegen te gaan, BS 6 februari 1998.

15 Zie Art. 410, lid 2 Sw., dat van toepassing is op de artikelen 398-405 Sw. Bijgevolg vallen doodslag, moord en seksueel geweld niet onder het toepassingsgebied van deze wet.

16 S. Vandecapelle, *Seksueel partnergeweld in Vlaanderen. Een belevingsstudie*, Antwerpen, Maklu, 2012, p. 20.

17 Wet van 28 januari 2003 tot toewijzing van de gezinswoning aan de echtgenoot of aan de wettelijk samenwonende die het slachtoffer is van fysieke geweldsdaden vanwege zijn partner en tot aanvulling van artikel 410 van het Strafwetboek., BS 12 februari 2003.

18 Art 410, lid 3 Sw.

19 Wet van 15 mei 2012 betreffende het tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld, BS 1 oktober 2012; Wet van 15 juni 2012 tot bestraffing van de overtreding van het tijdelijk huisverbod en tot wijziging van artikelen 594 en 627 van het Gerechtelijk Wetboek, BS 1 oktober 2012.

20 College van Procureurs-Generaal bij de hoven van beroep, Omzendbrief nr. COL 3/2006, Brussel, 1 maart 2006.

21 College van Procureurs-Generaal bij de hoven van beroep, Omzendbrieven nrs. COL 4/2006, Brussel, 1 maart 2006.

22 College van Procureurs-Generaal bij de hoven van beroep, Omzendbrieven nrs. COL 3/2006 en COL 4/2006, Brussel, 1 maart 2006; Interministeriële Conferentie Integratie in de Maatschappij, Nationaal Actieplan ter bestrijding van partnergeweld en andere vormen van intrafamiliaal geweld 2010-2014, Brussel, 23 november 2010.

23 Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, "Nationaal actieplan ter bestrijding van partnergeweld en andere vormen van intrafamiliaal geweld 2010-2014", [www.igvm-iefh.belgium.be](http://www.igvm-iefh.belgium.be).

24 Zie: Interministeriële Conferentie Integratie in de Maatschappij, Nationaal Actieplan ter bestrijding van partnergeweld en andere vormen van intrafamiliaal geweld 2010-2014, Brussel, 23 november 2010; HRW, "De wet was tegen mij", p. 20.

25 Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, "Partnergeweld", <http://igvm-iefh.belgium.be>.



## In het kader van gezinsmigratie

### Beschermingsclausules in de Vreemdelingenwet

De Vreemdelingenwet van 15 december 1980<sup>26</sup> beschermt sommige slachtoffers van geweld die voor hun verblijfsvergunning afhankelijk zijn van hun partner, zodat ze bij geweld hun verblijfsrechten niet verliezen.

Vrouwelijke migranten die naar België komen in het kader van gezinshereniging krijgen een voorlopige verblijfsvergunning die afhankelijk is van de relatie met hun echtgenoot<sup>27</sup> of partner<sup>28</sup>. Indien die relatie eindigt tijdens de eerste drie jaar in België, heeft de overheid het recht om haar verblijfsvergunning in te trekken.<sup>29</sup> Wanneer het koppel na drie jaar nog samen is, krijgt de geïmmigreerde partner permanente verblijfsrechten. Die kunnen enkel worden ingetrokken als er sprake is van fraude of van een schijnhuwelijk, of in het belang van de openbare orde, de staatsveiligheid of de volksgezondheid.<sup>30</sup>

Tijdens de eerste drie jaar in België zijn de verblijfsrechten van een migrantenvrouw bijgevolg afhankelijk van de partner die haar onderhoudt. Dit belemmert haar vrijheid om haar partner te verlaten bij huiselijk geweld. In de wet zijn hiertegen beschermingsclausules ingebouwd. De verblijfsvergunning kan niet ingetrokken worden als de gezinsmigrante kan aantonen dat ze haar partner of echtgenoot tijdens de eerste drie jaar verlaten heeft als gevolg van huiselijk geweld, zowel verkrachting, slagen en verwondingen en lichamelijke letsels door vergiftiging.<sup>31</sup>

### Lacunes in de beschermingsregeling

Deze beschermingsclausules zorgen voor een versterking van de positie van migrantenvrouwen, maar toch blijven er zowel juridisch als in de praktijk verschillende obstakels bestaan voor vrouwen om hun rechten te laten gelden.

Ten eerste kunnen niet alle slachtoffers van huiselijk geweld aanspraak maken op deze bescherming. Vrouwen die een aanvraag tot gezinshereniging gedaan hebben, maar nog op hun verblijfsvergunning wachten, vallen buiten het toepassingsgebied van de wet. Dit

komt omdat de wet alleen toestaat dat slachtoffers van huiselijk geweld de verblijfsrechten behouden die hen in het kader van een gezinshereniging zijn toegekend.<sup>32</sup> Daarnaast komen migranten van wie de verblijfsrechten afhangen van relaties met houders van een vergunning voor een verblijf van korte duur<sup>33</sup>, niet in aanmerking voor bescherming. Ook vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning wiens echtgenoot of partner België verlaat, verliezen hun recht op bescherming, omdat die zo een einde maakt aan de verblijfsrechten van beide partijen.<sup>34</sup> Migrantenvrouwen zonder papieren vallen ook uit de boot, inclusief degenen die hun verblijfsrechten zijn kwijtgespeeld toen ze het geweld ontvluchtten. Zij lopen risico op deportatie als ze naar de politie stappen. Vrouwen zonder papieren hebben weinig uitzicht op regularisatie als ze slachtoffer worden van huiselijk geweld, zeker als ze geen kinderen hebben.<sup>35</sup>

Bovendien verstrekt de Belgische overheid onvoldoende informatie over de wet en bijbehorende procedures aan potentiële en zelfs effectieve slachtoffers van huiselijk geweld. Volgens Human Rights Watch krijgen heel wat vrouwen een bevel om het grondgebied te verlaten nadat ze hun gewelddadige echtgenoot hebben verlaten. Deel van de oorzaak hiervoor zijn de complexe procedures en de slechte coördinatie tussen overheidsinstanties.<sup>36</sup> Zelfs als ze recht hebben op bescherming, zijn velen daar niet van op de hoogte.<sup>37</sup>

Ook zijn er praktische en procedurele obstakels om toegang te krijgen tot bescherming zonder de vrees verblijfsrechten te zullen verliezen als die rechten afhankelijk zijn van de relatie met een gewelddadige echtgenoot of partner.

Ten eerste is er voor alle slachtoffers van geweld een drempel om naar de politie te stappen, omwille van schaamte, angst, vrees voor vergelding en gebrek aan vertrouwen dat de klacht een verschil zou maken.<sup>38</sup> Vrouwelijke gezinsmigrantenvrouwen en vrouwen zonder papieren hebben een bijkomend motief om tijdens de eerste drie jaar niet naar de politie te stappen, omdat ze vrezen hun verblijfsstatuut kwijt te spelen.<sup>39</sup> Uit onderzoek blijkt dat echtgenoten, en bij uitbreiding hun familie, deze wettelijke afhankelijkheid kunnen gebruiken om de vrouwen nog meer in bedwang te houden. Daders manipuleren de situatie van afhankelijkheid om de vrouwen gevangen te houden in deze gewelddadige

26 Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980.

27 Art 10, 4° Vreemdelingenwet

28 Art 10, 5° Vreemdelingenwet

29 Art 42ter, 4° Vreemdelingenwet.

30 Art 11§2, 4° en Art 21, 3° Vreemdelingenwet.

31 Artikel 11 en 42quater§4 Vreemdelingenwet.

32 HRW, "De wet was tegen mij", p. 29.

33 Zoals bijvoorbeeld studenten of mensen met een werkvergunning van bepaalde duur.

34 HRW, "De wet was tegen mij", p. 32.

35 HRW, "De wet was tegen mij", p. 28, 43.

36 HRW, "De wet was tegen mij", p. 28.

37 HRW, "De wet was tegen mij", p. 43.

38 Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, "Ervaringen van vrouwen en mannen met psychologisch, fysiek en seksueel geweld", Brussel, juni 2010, p. 51, 55, 166.

39 HRW, "De wet was tegen mij", p. 34.

relaties en bedreigen hen met uitwijzing als ze het misbruik aangeven.<sup>40</sup> Zo worden slachtoffers blootgesteld aan nog meer geweld en uitbuiting en blijven de daders ongestraft.<sup>41</sup> Veel vrouwen kiezen er daarom voor om de eerste drie jaar huiselijk geweld te ondergaan tot ze meer zekerheid hebben, zodat ze geen gevaar lopen om uitgewezen te worden.<sup>42</sup>

Daarnaast vormt het verzamelen van documentair bewijs van het geweld één van de grootste obstakels om bescherming te genieten zonder verblijfsrechten op het spel te zetten. Uit vrees voor uitsluiting doen vrouwen geen beroep op beschikbare hulp, wat verzamelen van bewijs bemoeilijkt. Bovendien zijn veel vrouwen zeer geïsoleerd, ze hebben geen vrienden of familie om mee te praten, spreken de taal niet en hebben geen inzicht in de structuur van de Belgische samenleving.<sup>43</sup> De wet geeft overigens nergens aan wat "voldoende bewijs" inhoudt.

Ook lopen vrouwen met een afhankelijk verblijfsstatuut, die het geweld thuis ontvluchten zonder de Dienst Vreemdelingenzaken hiervan eerst op de hoogte te brengen, het gevaar hun verblijfsrechten te verliezen, omdat er niet langer sprake is van een relatie.<sup>44</sup>

Zelfs vrouwen die erin slagen de Dienst Vreemdelingenzaken tijdig op de hoogte te brengen én voldoende bewijzen van geweld kunnen voorleggen, lopen nog het risico op uitwijzing. Volgens de wet moeten slachtoffers van huiselijk geweld ook bewijzen dat ze werk hebben, zelfstandig zijn of voldoende bestaansmiddelen hebben voor zichzelf en hun gezinsleden én dat ze een ziekteverzekering hebben.<sup>45</sup> Deze vereiste vormt volgens NGO's een groot obstakel voor slachtoffers van geweld.<sup>46</sup>

## Toegang tot opvang

Naast deze wettelijke en praktische obstakels is er ook een tekort aan opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld. Dit is een structureel probleem voor alle geweldslachtoffers, maar het heeft meer gevolgen voor migrantenvrouwen, die een meerderheid vormen in de opvangtehuizen. Deze oververtegenwoordiging heeft meerdere redenen. Deze vrouwen hebben doorgaans een lager inkomen, geen sociale netwerken en geen

toegang tot informatie over de beschikbare diensten; en minder mogelijkheden en financiële middelen om een alternatief onderkomen te vinden als ze de gezinswoning verlaten. Daarnaast worden mensen van etnische minderheden gediscrimineerd bij het zoeken van een woning in de privésector.<sup>47</sup>

Bovendien worden vrouwen zonder papieren vaak geweigerd door opvangtehuizen, omdat de overheid de kosten voor hun opvang niet vergoedt. Er wordt voorrang gegeven aan vrouwen die een reguliere verblijfsstatus hebben en die kunnen bijdragen in de kosten voor het verstrekken van diensten.<sup>48</sup>

## Evaluatie

Er zijn duidelijk bijkomende stappen nodig om de rechten van migrantenvrouwen die het slachtoffer worden van huiselijk geweld volledig te beschermen. Het cruciale deel van de oplossing zit vervat in de toegang tot een geregulariseerde verblijfsstatus. Hun afhankelijkheid van een gewelddadige echtgenoot heeft een grote impact op hun mogelijkheid om een gewelddadig relatie stop te zetten. Wanneer migrantenvrouwen onafhankelijk toegang zouden hebben tot een geregulariseerde status, zouden ze beter in staat zijn om bescherming te zoeken tegen geweld. Ratificatie en uitvoering van het verdrag van de Raad van Europa over de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld is dus een belangrijke stap. Ook is het cruciaal dat de bestaande wetgeving correct wordt toegepast en dat andere lacunes verholpen worden. Hervorming van de bestaande wetgeving zou ervoor kunnen zorgen dat migranten zonder papieren bescherming kunnen krijgen tegen geweld zonder risico op uitwijzing. Daarnaast moeten alle<sup>49</sup> gezinsmigranten wiens verblijfsrecht afhangt van hun relatie met een echtgenoot of partner een onafhankelijke verblijfsvergunning kunnen aanvragen in geval van huiselijk geweld.<sup>50</sup> België heeft al heel wat vooruitgang geboekt, maar met deze extra inspanningen zou de aanpak sterk kunnen verbeteren.<sup>51</sup>

40 Report of the Special Representative of the OSCE Chair-in-Office on Gender Issues, Wendy Patten, Country Visit to Belgium, 9 mei 2012, p. 3.

41 HRW, "De wet was tegen mij", p. 34, 43; A. Raj & J. Silverman, "Violence Against Immigrant Women: The Roles of Culture, Context, and Legal Immigrant Status on Intimate Partner Violence", *Violence Against Women*, maart 2002, vol. 8, p. 367-398.

42 HRW, "De wet was tegen mij", p. 3.

43 Committee on Equal Opportunities for Women and Men, "Migrant women: at particular risk from domestic violence", Doc. 11991, 15 juli 2009; HRW, "De wet was tegen mij", p. 36.

44 HRW, "De wet was tegen mij", p. 38.

45 Art 42quater§4 Vreemdelingenwet.

46 HRW, "De wet was tegen mij", p. 4.

47 HRW, "De wet was tegen mij", p.50-54; Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *Discriminatie en diversiteit, Jaarverslag 2010*, 21 juni 2011, p. 74-76.

48 Report of the Special Representative of the OSCE Chair-in-Office on Gender Issues, Wendy Patten, Country Visit to Belgium, 9 mei 2012, p. 3; HRW, "De wet was tegen mij", p. 55-56.

49 Ook diegenen die hun gewelddadige partner verlaten terwijl hun vergunning nog niet is afgeleverd en zij die voor hun verblijfsvergunning afhangen van een relatie met een houder van een verblijfsvergunning van korte duur.

50 PICUM, "Strategies to End Double Violence Against Undocumented Women: Protecting Rights and Ensuring Justice", Brussel, maart 2012, p. 101-107.

51 HRW, "De wet was tegen mij", p. 62.

## Quo Vadis, Straatsburg?

### Reflecties over de toekomst van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens na de Brighton Verklaring

Michaël Merrigan \*

Bijna een jaar geleden organiseerde het Britse voorzitterschap van het Comité van Ministers van de Raad van Europa in het Engelse Brighton een ministeriële conferentie over de toekomst van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof). Sluitstuk van deze bijeenkomst was de lang geanticipeerde 'Brighton Verklaring'<sup>2</sup>. Terwijl deze Verklaring vooralsnog bezwaarlijk een kantelmoment in de Europese mensenrechtenbescherming kan genoemd worden, luidde ze wel een kalmere periode in voor het Straatsburgse Hof. Het Hof kwam de jaren voordien immers in woelig water terecht. Hiervoor zijn minstens twee oorzaken te identificeren. Ten eerste werd het Hof bedolven onder nieuwe zaken en liep de behandeltermijn in Straatsburg daardoor erg op. Deze toestroom is dan weer vooral te wijten aan het hoge aantal onontvankelijke zaken en structurele problemen in (en dus veel repetitieve zaken uit) sommige lidstaten. Ten tweede begonnen enkele lidstaten, het Verenigd Koninkrijk voorop, zich openlijk vragen te stellen bij de inhoudelijke lijn van het Hof. Beide oorzaken vergen een reflectie over de rol van het subsidiariteitsbeginsel waarop het Europese mensenrechtensysteem gebouwd is, en dit zowel op procedureel als op substantieel vlak. Bij het begin van het nieuwe gerechtelijk jaar in Straatsburg valt intussen echter ook positief nieuws te rapen: het Hof krijgt langzaam maar zeker meer grip op de dossierachterstand.

#### Het Hof in woelig water

##### Teveel zaken

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het in de eerste plaats aan de nationale lidstaten is om de bescherming van individuele mensenrechten te garanderen. Het is pas wanneer een lidstaat verzuimt om deze rechten adequaat te beschermen, dat het Hof in actie schiet. Het procedurele luik van het subsidiariteitsbeginsel vindt voornamelijk neerslag in Artikel 35(1) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), dat stelt dat alle nationale rechtsmiddelen moeten zijn

uitgeput vooraleer het Hof een zaak in beraad kan nemen. Uit het hoge aantal verzoekschriften dat in Straatsburg toekomt, kan echter afgeleid worden dat de beschikbare nationale rechtsmiddelen in bepaalde landen vaak ontoereikend zijn. Uiteraard spelen ook positieve evoluties, zoals de grote uitbreiding die de Raad van Europa kende sinds de val van het communisme en de toegenomen bekendheid van het Hof bij Europese burgers en advocaten, een rol. Toch verklaren deze evoluties niet volledig de capaciteitsproblemen die Straatsburg sinds vele jaren kent. Op het einde van 2011 waren er immers meer dan 150.000 zaken hangende.<sup>3</sup> De grote achterstand bij het Hof was dan ook de voornaamste reden voor het opstellen van Protocol 14 bij het EVRM in 2004. Dit protocol werd uiteindelijk, na lang talmen, in juni 2010 van kracht. Het voorzag enkele belangrijke wijzigingen in de manier waarop zaken door het Hof behandeld worden. Zo kunnen duidelijk onontvankelijke zaken voortaan behandeld worden door één rechter in plaats van drie. Verder kan een comité van drie rechters bepaalde zaken in het geval van een vaststaande jurisprudentie zowel op vlak van ontvankelijkheid als ten gronde behandelen. Ook werd een nieuwe mogelijkheid voor het Hof met betrekking tot de ontvankelijkheidsvoorwaarden ingevoerd, namelijk dat de verzoeker een wezenlijk nadeel moet geleden hebben. De interne organisatie van het Hof werd, met andere woorden, grondig hervormd. Ook werd de 'pilotprocedure' een integraal deel van de aanpak door het Hof. In deze procedure identificeert het Hof systematische schendingen, neemt het vervolgens één zaak als 'voorbeeld' of 'pilotproject', om vervolgens de lidstaat de opdracht te geven een structurele remedie te vinden zodat alle andere hangende zaken niet langer door het Hof moeten behandeld worden. Eén en ander lijkt nu, bij de start van 2013, langzaam maar zeker zijn vruchten af te werpen. Voor het eerst is er een merkbare daling in het aantal zaken dat hangende is in Straatsburg. 'Slechts' 128.100 zaken waren in behandeling in Straatsburg, toch al een vermindering ten opzichte van de 151.600 het jaar voordien.<sup>4</sup> Nochtans werden nog nooit zoveel zaken aan een rechterlijk oordeel onderworpen als in 2012 (65.150).<sup>5</sup> Er werden in 2012 in het totaal uiteindelijk maar liefst

\* De auteur is doctoraal onderzoeker aan het Leuven Institute for Human Rights and Critical Studies (LIHRICS). De meningen vertolkt in dit artikel zijn enkel die van de auteur.

<sup>2</sup> High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Brighton, 19-20 april 2012, te vinden op <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>.

<sup>3</sup> EHRM, Analysis of Statistics 2012, januari 2013, p. 6, te vinden op [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9113BE4E-6682-41D4-9F8B-0B29950C8BD4/0/Analysis\\_Statistics\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9113BE4E-6682-41D4-9F8B-0B29950C8BD4/0/Analysis_Statistics_2012_ENG.pdf).

<sup>4</sup> EHRM, Analysis of Statistics 2012, p. 4, 7.

<sup>5</sup> EHRM, Analysis of Statistics 2012, p.4.

68% meer zaken afgehandeld per beslissing of arrest.<sup>6</sup> Toch neemt het succes van deze hervormingen niet weg dat vele zaken in feite nooit tot in Straatsburg hadden mogen geraken. Zo zijn Rusland, Turkije, Italië en Oekraïne samen verantwoordelijk voor meer zaken dan de overige 43 lidstaten samen.<sup>7</sup> Structurele problemen in voornoemde lidstaten vormen dan ook een ernstige aderlating voor de middelen van het Hof.

## Rebellie van de lidstaten

Ook inhoudelijk werd er de voorbije jaren een – bijwijlen bitse – discussie gevoerd omtrent het Hof. Herhaaldelijk lieten vertegenwoordigers van lidstaten hun onvrede horen over de ‘bemoeienissen’ van Straatsburg in hun nationale aangelegenheden. Die onvrede werd – en wordt – vooral gevoed door de overtuiging dat het Hof de ‘appreciatiemarge’ in voor de lidstaten gevoelige materies te nauw opvat. Ook in eigen land was er zo enige ophef naar aanleiding van de hervormingen die moesten doorgevoerd worden omwille van de *Salduz*-zaak<sup>8</sup> (bijstand door een advocaat bij een eerste verhoor) of de Belgische zaak *Taxquet*<sup>9</sup> (motivatie van de uitspraak door een volksjury). De meest ernstige kritiek kwam wellicht van Marc Bossuyt, voorzitter van het Grondwettelijk Hof, die openlijk kanttekeningen plaatste bij het functioneren van het Hof, in het bijzonder (maar niet alleen) betreffende asielzaken.<sup>10</sup>

Nog heviger was het verzet in Italië, en daarbuiten, naar aanleiding van de eerste uitspraak van het Hof in de zaak *Lautsi*<sup>11</sup>. In die zaak oordeelde het Hof dat kruisbeelden in de lokalen van publieke scholen een schending vormden van het recht op onderwijs samengenomen met de vrijheid van godsdienst. De uitspraak gaf aanleiding tot een storm van kritiek, zowel uit religieuze hoek als vanwege lidstaten die hun nationale tradities bedreigd zagen. Na hoger beroep kwam de Grote Kamer van het

Hof hier echter op terug<sup>12</sup> en oordeelde dat, *in casu*, zolang er respect werd getoond voor de individuele overtuiging van de studenten, Italië een marge heeft om te beslissen welke elementen deel uitmaken van de eigen nationale identiteit en tradities, ook indien deze, zoals in het geval van een kruisbeeld, een religieuze connotatie hebben. Deze omslag in de redenering van het Hof toont duidelijk aan dat het danst op een slappe koord wanneer het zich moet uitspreken over onderwerpen die de nationale gemoederen verhitten.

De grootste oppositie tegen het Hof kwam de laatste jaren echter uit het Verenigd Koninkrijk, een land dat in vergelijking met andere lidstaten overigens niet eens zoveel te klagen heeft wanneer het gaat over het aantal veroordelingen door Straatsburg.<sup>13</sup> De rebellie van het Verenigd Koninkrijk brak los naar aanleiding van de zaak *Hirst*<sup>14</sup>. In die zaak oordeelde het Hof dat een algemeen verbod voor gedetineerden om te stemmen een schending vormde van Artikel 3 Protocol 1 EVRM. Het was de *algemene* strekking van het verbod die het Hof een doorn in het oog was; beperkingen voor speciale categorieën van gevangenen zouden bijgevolg wel mogelijk zijn. In het Verenigd Koninkrijk werd bijzonder scherp gereageerd op deze uitspraak en werd de discussie, mede door het weinig sympathiek bevonden publieke optreden van de voor moord veroordeelde Hirst, op de spits gedreven. De bijna viscerale afkeer van het Hof in sommige kringen werd misschien nog wel het best vertolkt door premier Cameron, die stelde dat de gedachte dat stemrecht verleend zou moeten worden aan bepaalde gedetineerden hem ‘fysiek ziek maakte’.<sup>15</sup> In april 2006 presenteerde de Britse overheid een actieplan aan het Comité van Ministers om gevolg te geven aan de *Hirst* rechtspraak. Er volgde echter vooralsnog geen wetgevend initiatief.

Inmiddels volgde echter wel een tweede, gelijkaardige zaak, die van *Greens and M.T. t. het Verenigd Koninkrijk*<sup>16</sup>,

6 EHRM, Analysis of Statistics 2012, p.6.

7 EHRM, Analysis of Statistics 2012, januari 2013, p. 8.

8 EHRM 27 november 2008 (grote kamer), *Salduz* t. Turkije.

9 EHRM 16 november 2010 (grote kamer), *Taxquet* t. België.

10 John de Wit, “Bossuyt: Mensenrechtenhof gaat boekje te buiten in asielzaken”, *Gazet van Antwerpen*, 11 mei 2010, te vinden op <http://www.gva.be/nieuws/experts/johndewit/aid927405/bossuyt-mensenrechtenhof-gaat-boekje-te-buiten.aspx>. Zie ondermeer ook Marc Bossuyt, “Judges on Thin Ice, The European Court of Human Rights and the Treatment of Asylum Seekers”, *Inter-American and European Human Rights Journal*, Volume 3 (2010), Nr. 1–2, pp. 2–48 en het uitgebreidere boek: Marc Bossuyt, *Strasbourg et les demandeurs d’asile: Des juges sur un terrain glissant*, Brussel, Bruylant, 2010.

11 EHRM 3 november 2009, *Lautsi* t. Italië.

12 EHRM 18 maart 2011 (grote kamer), *Lautsi* et al. t. Italië.

13 Ter illustratie, in 2012 behandelde het Hof 2082 verzoekschriften tegen het Verenigd Koninkrijk, waarvan er maar liefst 2047 onontvankelijk verklaard werden of van de lijst geschrapt werden. De 35 resterende verzoekschriften leidden samen tot 24 arresten, waarvan in slechts 10 gevallen een schending werd vastgesteld. Ter vergelijking, het aantal arresten waarin minstens 1 schending werd vastgesteld in 2012 met betrekking tot Rusland was 122, voor Turkije 119, voor Oekraïne 69, voor Griekenland 52, voor Frankrijk 19, voor Duitsland 11, voor Oostenrijk 10, en voor België 6. Zie <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Press/Information+sheets/Country+profiles/>. Bovendien was het aantal verzoekschriften per 1000 inwoners in het VK slechts 0,18 (2009), 0,45 (2010), 0,25 (2011) en 0,28 (2012). Ter vergelijking, voor 2012 was dit voor Oekraïne 1,72, voor Rusland 0,75, voor Turkije 1,22, voor Frankrijk 0,21, voor Duitsland eveneens 0,18, voor Griekenland 0,64, voor Oostenrijk 0,45 en voor België 0,24. Zie [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9113BE4E-6682-41D4-9F8B-0B29950C8BD4/0/Analysis\\_Statistics\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9113BE4E-6682-41D4-9F8B-0B29950C8BD4/0/Analysis_Statistics_2012_ENG.pdf), p. 11.

14 EHRM 6 oktober 2005 (grote kamer), *Hirst* t. het Verenigd Koninkrijk (nr. 2).

15 H. Mulholland en A. Stratton, “UK may be forced to give prisoners the vote in time for May elections”, *The Guardian Online*, 1 februari 2011, te vinden op <http://www.guardian.co.uk/society/2011/feb/01/prisoners-vote-may-elections-compensation-claims>. Overigens werd de discussie over de (al dan niet) te grote inmenging door Straatsburg in nationale materies ook los van de feiten in de zaak *Hirst* gevoerd. Zie bijvoorbeeld de toespraak door Lord Hoffmann van maart 2009 waarin deze fel van leer trok tegen het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: Lord Hoffmann, “The Universality of Human Rights”, *Judicial Studies Board Annual Lecture*, 19 maart 2009, te vinden op [http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Speeches/Hoffmann\\_2009\\_JSB\\_Annual\\_Lecture\\_Universality\\_of\\_Human\\_Rights.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Speeches/Hoffmann_2009_JSB_Annual_Lecture_Universality_of_Human_Rights.pdf).



waarin het Hof opnieuw oordeelde dat de onmogelijkheid voor gedetineerden om te stemmen een schending uitmaakte van artikel 3 Protocol 1 EVRM. Het Hof besloot daarenboven om de zaak *Greens* als pilotarrest te beschouwen, en het Verenigd Koninkrijk bijgevolg een deadline van 6 maanden op te leggen om de structurele problemen - die inmiddels aanleiding hadden gegeven tot een hele reeks van gelijkaardige verzoekschriften - aan te pakken. Het Verenigd Koninkrijk vroeg in augustus 2011 verder uitstel en kreeg dat ook. Er werd besloten dat de Britse regering tijd had tot 6 maanden nadat de uitspraak in de zaak van *Scoppola tegen Italië* finaal zou worden.

Die *Scoppola*<sup>17</sup> zaak was immers erg gelijkaardig aan die van *Hirst* en *Greens*. Het grote verschil was echter dat het in Italië geen *algemeen* stemverbod betrof voor gedetineerden, maar slechts een verbod voor bepaalde groepen van gedetineerden. De Britse overheid kwam in deze zaak dan ook tussen om een grotere appreciatie-marge te bepleiten voor de lidstaten. Het Hof verwees in zijn uitspraak expliciet naar de zaak *Hirst*, maar merkte ook op dat er, in tegenstelling tot in de zaak *Hirst*, in de Italiaanse zaak geen sprake was van een schending, gezien het verbod niet algemeen was maar slechts bepaalde groepen van gedetineerden betrof.<sup>18</sup> Het Hof bevestigde tegelijkertijd dat lidstaten een brede appreciatie-marge hebben om de modaliteiten van een dergelijk specifiek stemverbod vast te leggen. Deze uitspraak werd onherroepelijk in mei 2012, waardoor het Verenigd Koninkrijk volgens de afgesproken deadline tot november 2012 de tijd had om zijn wetgeving aan te passen. Een dag voor het verstrijken van de deadline, op 22 november 2012, werd alsnog een wetgevend initiatief genomen. Het Comité van Ministers stelde dan ook vast dat het Verenigd Koninkrijk eindelijk op de goede weg is.<sup>19</sup>

## Brighton: het valt (voor iedereen) allemaal nog mee

Na de conferenties van Interlaken<sup>20</sup> en Izmir<sup>21</sup>, die vooral gericht waren op het versterken en efficiënter maken van het Hof, vond de ministeriële conferentie van 2012 in Brighton, onder Brits voorzitterschap, en dus in het hol van de leeuw, dan ook plaats onder een heel ander

gesternte. De algemene teneur in de aanloop naar de conferentie was dat het Hof moest gewezen worden op de beperkingen van zijn opdracht, en zich vooral niet teveel mocht inlaten met nationale aangelegenheden. Vooral gastland Verenigd Koninkrijk trok naar de conferentietafel met een stevig pakket eisen.<sup>22</sup> De definitieve tekst van de Brighton Verklaring bleek uiteindelijk echter een compromis waar zowel voorstanders van een sterker Hof als sceptici zich in konden vinden. Gezien de omstandigheden waarin de verklaring tot stand kwam is ze dan ook een overwinning voor het Hof te noemen.

De Brighton Verklaring focust eerst en vooral op het principe van subsidiariteit. De lidstaten worden uitgenodigd om de principes van subsidiariteit en de statelijke appreciatie-marge (*margin of appreciation*) in de preambule (een soort plechtig voorwoord) van het EVRM te laten opnemen.<sup>23</sup> Deze oproep is in de eerste plaats van symbolische betekenis, gezien de verwijzing dus niet in het operationele gedeelte van het EVRM komt. Bovendien zijn beide begrippen zo vaag en zo afhankelijk van de interpretatie en concrete toepassing door het Hof, dat men zich kan afvragen wat de toegevoegde waarde van een dergelijke 'eervolle vermelding' in de preambule feitelijk is. Het antwoord is wellicht: baat het niet, dan schaadt het (wellicht) ook niet. Echter, het principe van subsidiariteit impliceert niet enkel de terughoudendheid van het Hof, maar het plaatst ook een grote verantwoordelijkheid bij de lidstaten. Die lidstaten worden in de Brighton Verklaring dan ook opgeroepen om werk te maken van nationale mensenrechteninstituten,<sup>24</sup> zodat vermoede schendingen sneller en efficiënter kunnen opgespoord en aangepakt worden.

In de Brighton Verklaring wordt ook opgeroepen een aantal 'beperkingen' in te voeren met betrekking tot de toegang van individuen tot het Hof. Zo roept de Verklaring op om de termijn waarbinnen verzoekschriften na het uitputten van de nationale rechtsmiddelen dienen ingediend te worden te verkorten van zes maanden naar vier maanden.<sup>25</sup> Deze maatregel vormt weliswaar een verkorting van de verzoekstermijn met één derde, maar deze regeling was de minst ingrijpende die op tafel lag<sup>26</sup> - en dus toch een feitelijke overwinning voor het Hof. Verder roept de Verklaring ook op om Artikel 35 EVRM te amenderen zodat verzoekschriften waarbij de

16 EHRM 23 november 2011, *Greens* en M.T. t. het Verenigd Koninkrijk.

17 EHRM 22 mei 2012 (grote kamer), *Scoppola* t. Italië (nr. 3).

18 Al kan ook geargumenteed worden dat de feiten in *Scoppola* in feite helemaal geen andere conclusie dan die in de zaak *Hirst* rechtvaardigden en dat het Hof, net zoals in de zaak *Hirst*, een schending had moeten vaststellen. Zie de Dissenting Opinion van rechter David Thór Björgvinsson in de zaak *Scoppola*.

19 Vertegenwoordigers van het Comité van Ministers 1157<sup>de</sup> vergadering, 4-6 december 2012: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2013315>.

20 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken, 19 februari 2010, te vinden op: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/INTERLAKEN%20DECLARATION%20final\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/INTERLAKEN%20DECLARATION%20final_en.pdf).

21 High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Izmir, 26-27 april 2011, te vinden op: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Declaration%20Izmir%20E.pdf>.

22 Een uitgelekte voorstel van verklaring kan hier gevonden worden: The Guardian Online, 28 februari 2012, "Draft Brighton declaration on the future of the European Court of Human Rights - A leaked draft of the UK's proposals for the reform of the Strasbourg court", te vinden op: <http://www.guardian.co.uk/law/interactive/2012/feb/28/echr-reform-uk-draft?fb=ative>.

23 Brighton Verklaring, para. 12(b).

24 Brighton Verklaring, para. 9(c)(i).

25 Brighton Verklaring, para. 15(a).

26 Ook een maximumtermijn van twee of drie maanden werd voorgesteld. Zie The Guardian Online, 28 februari 2012.

klager geen wezenlijk nadeel heeft ondervonden ook door het Hof geweigerd kunnen worden indien de zaak nog *niet* degelijk is onderzocht op nationaal vlak.<sup>27</sup> De Verklaring roept ook op om Artikel 30 EVRM te amendementen in die zin dat partijen, *in casu* vaak de verzoekers, niet meer zouden kunnen protesteren tegen een onmiddellijke doorverwijzing van de Kamer (van 7 rechters) naar de Grote Kamer (van 17 rechters).<sup>28</sup>

Op het vlak van toekomstige vernieuwingen, roept de Verklaring in voorzichtige en weinig concrete termen op om na te denken over een procedure om het Hof toe te laten *'advisory opinions'* (niet-bindende adviezen) aan de hoogste nationale rechtscolleges te geven.<sup>29</sup> Ook wordt de mogelijkheid geopperd om nieuwe rechters aan te werven, die eventueel wel een ander soort mandaat zouden hebben dan de huidige rechters, in een poging om de hangende zaken binnen een redelijke termijn te beëindigen.<sup>30</sup>

Al bij al schijnt de Brighton Verklaring dan ook weinig concreet te zijn, en waar ze wel concrete wijzigingen aan de werking van het Hof voorstelt, zijn deze zeker niet bedreigend voor de fundamentele principes of de werking van het Hof. Vele commentatoren en niet-gouvernementele organisaties hadden uiteraard gehoopt op een ambitieuzer programma. Zo wordt betreurd dat er ten gronde geen maatregelen werden voorgesteld om de lidstaten te verplichten een einde te maken aan de stroom repetitieve zaken waar het Hof mee te maken krijgt. Ook wordt gevreesd dat het verminderen van de termijn om een zaak aanhangig te maken van zes naar vier maanden de kwaliteit van de verzoeken zal aantasten.<sup>31</sup> Tezeldertijd bleek er echter ook wel een consensus dat het ergste was vermeden.<sup>32</sup> De voorzitter van het Hof, de Luxemburger Dean Spielmann, benadrukte zelfs dat het Hof sterker uit de Brighton conferentie was gekomen, en zijn missie als toezichthouder van de Europese mensenrechtenbescherming door de Brighton Verklaring herbevestigd zag.<sup>33</sup>

## Het Hof anno 2013

Zoals reeds vermeld, is het aantal zaken hangende in Straatsburg voor het eerst afgenomen, en dit ondanks een toegenomen aantal verzoekschriften. Deze evolutie is een indicatie dat de maatregelen ingesteld door Protocol 14 hun vruchten beginnen af te werpen. Vraag

blijft echter hoe in deze tijden van constante crisis, waarin nationale reflexen steeds vaker de overhand krijgen, de welwillendheid van de lidstaten ten opzichte van het Hof zich zal handhaven. Zonder medewerking van de lidstaten, zowel *a priori* voor wat betreft de nationale rechtsbescherming, als *a posteriori* voor wat betreft het uitvoeren van de arresten, staat het Hof immers voor een onmogelijke opdracht. Het lijkt er intussen wel op dat het Hof inhoudelijk alvast geen olie op het vuur wil gooien. In gevoelige materies heeft het de laatste tijd veeleer de indruk gegeven de lidstaten ter wille te zijn. Zo draaide het Hof uiteindelijk bij in *Lautsi*<sup>34</sup>, oordeelde het bijvoorbeeld dat Ierland een streng abortusverbod mocht handhaven<sup>35</sup> en dat Oostenrijk bepaalde *in-vitro* technieken mocht verbieden.<sup>36</sup> Dit klaarblijkelijke begrip voor sterk-verankerde nationale overtuigingen zal het Hof er uiteraard niet van weerhouden in te grijpen waar het dat nodig acht. Het is dus wellicht slechts een kwestie van tijd voordat een nieuwe *Lautsi* of *Hirst* ergens in Europa de gemoederen opnieuw verhit. En het valt uiteraard nog af te wachten of de huidige kwestie met betrekking tot het stemverbod in het Verenigd Koninkrijk alsnog opgelost geraakt. In de loop van 2013 moeten de amendementen en suggesties voorzien in de Brighton Verklaring in werkbare protocollen gegoten worden. Ook al zal het Hof van deze maatregelen niet direct veel nadeel ondervinden, toch blijft het de eerste maal dat het Hof door middel van een amendement niet méér bevoegdheden krijgt, maar net (licht) in zijn handelen beperkt wordt. De eventuele toekomstige protocollen dragen dus in ieder geval een duidelijke boodschap met zich mee. Tegen de achtergrond van dit alles moet ook nog verder werk gemaakt worden van de toetreding van de Europese Unie – ook nog niet volledig uit haar crisis – tot het EVRM. De meeste praktische problemen lijken wat dat betreft opgelost, maar een datum van toetreding is nog steeds niet vastgelegd.

Er blijven dus nog obstakels op de weg, maar het optimisme in Straatsburg anno 2013 is tastbaar. Het lijkt erop dat de moeilijkheden van de voorbije jaren niet tot een fundamentele verzwakking van het Europese mensenrechtensysteem hebben geleid maar dat, integendeel, Straatsburg misschien wel een versnelling hoger heeft kunnen schakelen. Subsidiariteit werkt in twee richtingen: het is nu aan de lidstaten om te bewijzen dat ze, samen met het Hof, de ingeslagen weg willen blijven volgen.

27 Brighton Verklaring, *para.* 15(c).

28 Brighton Verklaring, *para.* 25(d).

29 Brighton Verklaring, *para.* 12(d).

30 Brighton Verklaring, *para.* 20(e).

31 Amnesty International, "Brighton Declaration: States must be serious about European Court's judgments instead of tampering with its independence", perscommuniqué van 20 april 2012, te vinden op <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/brighton-declaration-states-must-be-about-serious-court-s-judgments-instead>.

32 Zie bijvoorbeeld Open Society Initiative, "Brighton Conference on ECHR Leaves Work Ahead", perscommuniqué van 20 april 2012, te vinden op <http://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/brighton-conference-echr-reform-leaves-work-ahead>.

33 Dean Spielmann, toespraak in het kader van de 'Solemn Hearing of the Court', Straatsburg, 25 januari 2013, p. 3, te vinden op [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/CED6D21C-629F-456B-AA7C-C7C1E6E6238E/0/Audience\\_solennelle\\_Court\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/CED6D21C-629F-456B-AA7C-C7C1E6E6238E/0/Audience_solennelle_Court_EN.pdf).

34 EHRM 18 maart 2011 (grote kamer), *Lautsi et al t. Italië*.

35 Met uitzondering van een geval waarbij de gezondheid van de vrouw ernstig in gevaar was. EHRM 16 december 2010 (grote kamer), *A, B en C t. Ierland*.

36 EHRM 3 november 2011 (grote kamer), *S.H. et al t. Oostenrijk*.

## 'Boerkaverbod' doorstaat de toets van het Grondwettelijk Hof

Noot onder GwH, arrest nr. 145/2012 van 6 december 2012

**Bijna elke rechtstak, van administratief tot fiscaal recht, van sociaal recht tot strafrecht, regelt in wezen de verhoudingen tussen mensen. Het regelen van deze verhoudingen is een prominent aspect van de "Wet van 1 juni 2011 tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt". Op 6 december 2012 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat deze wet, beter bekend als de wet op het "boerkaverbod", in overeenstemming is met de Belgische Grondwet. Hierna wordt het arrest kort besproken, gevolgd door een beknopte commentaar.**

### Het arrest

Het Hof aanvaardt dat er een beperking is van de rechten van de verzoekende partijen, maar stelt tegelijk dat de doelstellingen van de wetgever, zijnde openbare veiligheid, gendergelijkheid en een bepaalde opvatting van het "samen leven"<sup>1</sup> (*"le vivre ensemble"*), legitiem zijn.<sup>2</sup>

Verzoekers hadden aangevoerd dat het toepassingsgebied van de wet onvoorspelbaar is en dat de uitzonderingen op de wet te beperkt zijn geformuleerd. Daardoor zou het voor rechtsonderhorigen moeilijk zijn om hun gedrag af te stemmen op de wet. Het Hof is echter een andere mening toegedaan. Termen als "herkenbaarheid" en "voor het publiek toegankelijke plaatsen" zijn volgens het Hof "voldoende expliciet opdat de rechtzoekende redelijkerwijs in staat is de draagwijdte ervan te bepalen". Deze twee begrippen zijn voldoende concreet op basis van hun "gebruikelijke betekenis".<sup>3</sup> Bovendien blijft er nog een beoordelingsbevoegdheid voor de rechter, die "aan de wet niet het voldoende nauwkeurige karakter [ontneemt] om te voldoen aan het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel".<sup>4</sup>

Hierna gaat het Hof over op een beoordeling van de wet in het licht van de godsdienstvrijheid vervat in artikel 19 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het Hof aanvaardt al de vooropgestelde doelstellingen van de wetgever als legitiem en vindt de wet ook voldoende duidelijk en toegankelijk. Daarom onderzoekt

### Toon Agten \*

het Hof vervolgens de noodzakelijkheid van de wet in een democratische samenleving en de evenredigheid met de nagestreefde doelstellingen.

Zo aanvaardt het Hof het argument betreffende de openbare veiligheid zonder voorbehoud. Volgens het Hof meent de wetgever terecht dat gezichtsbedekkende sluiers een gevaar kunnen vormen voor de openbare veiligheid. Het Hof geeft toe dat er zich met betrekking tot het dragen van gezichtssluiers tot nog toe in België geen incidenten hebben voorgedaan, maar het meent toch dat de wetgever mag anticiperen op dergelijke risico's door preventief in te grijpen.<sup>5</sup>

Toch geeft het Hof ook zelf aan dat er reeds een minder ingrijpende mogelijkheid bestond om de openbare veiligheid te verzekeren, met name de Wet op het Politieambt, die het voor de politie mogelijk maakt om identiteitscontroles te doen.<sup>6</sup>

Het Hof bespreekt vervolgens de doelstelling van het "samen leven". Het Hof begeeft zich hier op het filosofische domein en stelt: "De individualiteit van ieder rechts-subject van een democratische samenleving is niet denkbaar zonder dat diens gelaat, dat een fundamenteel element daarvan vormt, zichtbaar is."<sup>7</sup> Als bij personen dat fundamentele element niet aanwezig is, wordt het volgens het Hof onmogelijk om menselijke relaties aan te gaan, die noodzakelijk zijn in een maatschappij. Aldus is er een "dwingende maatschappelijke behoefte" dat ieders gezicht altijd zichtbaar is in "voor het publiek toegankelijke plaatsen".

De wet garandeert volgens het Hof ook de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Het Hof erkent dat het dragen van een gezichtssluier een vrijwillige –al dan niet religieuze– keuze kan zijn van een vrouw. Toch verantwoordt het principe van de gendergelijkheid dat de staat optreedt "tegen het uiten van een religieuze overtuiging door een gedraging die niet te verzoenen is met dat beginsel van gelijkheid tussen man en vrouw".<sup>8</sup> Daarom is het voor het Hof heel duidelijk dat er een dringende sociale behoefte bestaat aan regelgeving over gezichtsbedekking in het openbaar.

\* Toon Agten is als assistent verbonden aan het mensenrechteninstituut LIHRICS van de KU Leuven.

1 Meer bepaald het "samen leven" in een geëmancipeerde maatschappij die de rechten van elkeen beschermt (Parl. St., Kamer, 2009-2010, DOC 52-2289/001, p. 5, en Parl. St., Kamer, B.Z. 2010, DOC 53-0219/001, p. 5).

2 GwH, arrest nr. 145/2012, §B.17.

3 Ibid., §B.8.1.

4 Ibid., §B.8.2.3.

5 Ibid., §B.20.3.

6 Ibid., §B.20.2.

7 Ibid., §B.21.

8 Ibid., §B.23.

Vervolgens analyseert het Hof de evenredigheid van de wet met de nagestreefde doelstellingen. Hieruit blijkt des te meer dat het Hof een grote waarde hecht aan de samenlevingsopvatting die de wetgever naar voren schuift. Immers, "de wetgever [vermocht] ervan uit te gaan dat het verbergen van het gezicht de werking van de aldus opgevatte samenleving in gevaar kon brengen en bijgevolg strafrechtelijk diende te worden bestraft."<sup>9</sup> Dit geldt ook voor vrouwen die vrijwillig een gezichtssluier dragen. De wet blijft evenredig, want de wetgever heeft gekozen voor de lichtste sanctie.<sup>10</sup>

Wat dan met vrouwen die gedwongen zouden worden om een gezichtssluier te dragen? Ook dat probleem is eenvoudig op te lossen volgens het Hof, aangezien artikel 71 van het Strafwetboek bepaalt dat er geen misdrijf is indien er sprake is van dwang.<sup>11</sup>

Het is ook hier dat het Grondwettelijk Hof het enige voorbehoud maakt op de wet: "voor het publiek toegankelijke plaatsen" moet zo worden begrepen dat de plaatsen bestemd voor de erediensten hier *niet* onder vallen.<sup>12</sup>

Deze redenering bouwt het Hof op in het kader van de vrijheid van godsdienst. Daarna gebruikt het Hof deze argumenten ook om de andere middelen ongegrond te verklaren.<sup>13</sup>

## Commentaar

Twee zaken vallen op bij het lezen van het arrest. Ten eerste zitten er een aantal tegenstrijdigheden in en ten tweede aanvaardt het Hof weinig kritisch *alle* doelstellingen van de wetgever.

Laat ons beginnen bij de tegenstrijdigheden. In haar analyse over de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de wet, stelt het Hof dat de termen "herkenbaarheid" en "voor het publiek toegankelijke plaatsen" voldoende duidelijk zijn voor de rechtsonderhorigen om te weten of ze al dan niet onder het toepassingsgebied van de wet vallen. Indien we uitgaan van deze premisse (wat op zich al niet vanzelfsprekend is: ben ik herkenbaar als ik rondloop op straat met een grote zonnebril, of met mijn kraag naar boven getrokken tegen de ijzige wind?), waarom is het dan noodzakelijk dat het Hof later in zijn arrest dit begrip toch nog moet verduidelijken? Immers, "plaatsen bestemd voor de erediensten" vallen klaarblijkelijk *niet* onder de voor het publiek toegankelijke plaat-

sen. Het gevolg is een bijzonder ruim toepassingsgebied van de wet. Het rondlopen met een sjaal die het gezicht bedekt, het verkleeden in het kader van een ludieke actie, enzovoort wordt dan allemaal strafbaar.

Verder is er een inherente contradictie in de wijze waarop het Hof omgaat met de vraag rond vrouwen die onder dwang een gezichtssluier dragen. Een verwijzing naar artikel 71 van het Strafwetboek volstaat voor het Hof omdat er door dwang of overmacht geen sprake is van een misdrijf. Maar het Hof houdt hier geen rekening met het feit dat de wet het *slachtoffer* van de dwang bestraft, niet degene die de dwang uitoefent.<sup>14</sup>

Ook het argument betreffende de openbare veiligheid overtuigt niet helemaal. Het Hof geeft zelf aan dat de politie reeds onder bepaalde voorwaarden aan mensen kan vragen om zichzelf te identificeren. Ook geeft het toe dat er tot nu toe nog geen enkel incident is geweest met gezichtssluiers, maar laat de wetgever toch toe preventief op te treden zonder dat er een reëel risico is aangetoond. Een loutere hypothese vormt zo een voldoende grond voor de wetgever om de rechten en vrijheden van burgers te beperken.

Hoewel de vooropgestelde doelstellingen van de wetgever vatbaar zijn voor kritiek, ziet het Hof dit jammer genoeg anders en aanvaardt deze doelstellingen dan ook, weinig kritisch, als zijnde legitiem.

Een laatste problematisch aspect is het concept van het "samen leven" waar het Hof een aantal keer naar verwijst. Er kan aangenomen worden, zoals het Hof stelt, dat het gezicht een belangrijk element is van de individualiteit van mensen. Maar om dan te besluiten dat het bedekken van het gezicht het onmogelijk maakt om samen te leven is net een brug te ver.<sup>15</sup> Anderzijds kan samenleven moeilijk zonder beperkingen van individuele vrijheden. Vrijheid is niet absoluut. Die beperkingen zijn o.m. verbonden aan het gegeven dat de individuele vrijheid mag en moet worden begrensd als die de vrijheid van anderen aantast. Samen leven is ook niet mogelijk zonder het algemeen aanvaarden van gedeelde basiswaarden.

De vraag wordt dan of het recht wel het meest aangewezen middel is om deze waarden te verankeren? Sociale conventies juridiseren is namelijk een gevaarlijke trend waar het Grondwettelijk Hof over zou moeten waken.

9 Ibid., §B.28.

10 Ibid., §B.29.1.

11 Ibid., §B.29.2.

12 Ibid., §B.30.

13 Met een opmerkelijke toevoeging bij het middel over individuele vrijheid en eerbiediging van het privéleven. Zo stelt het Hof in §B.40.2 dat "De omstandigheid dat de verzoekende partijen [...] thuis zouden blijven, teneinde zich niet te vertonen met het gezicht niet verborgen om volgens hen conform hun geloofsovertuiging te handelen, vloeit voort uit hun keuze en niet uit een onwettige dwang die hun bij de bestreden wet zou zijn opgelegd." Een gelijkaardige stelling is te vinden in §B.46.3.

14 J. Flo en J. Vrieling, "Grondwettelijk Hof acht 'boerkaverbod' grondwettig", <http://njblog.nl/2012/12/18/belgisch-grondwettelijk-hof-acht-boerkaverbod-grondwettig/>.

15 S. O. Chaib, "Belgian Constitutional Court says Ban on Face Coverings does not violate Human Rights", <http://strasbourgobservers.com/2012/12/14/belgian-constitutional-court-ban-on-face-coverings-does-not-violate-human-rights/>.