

Tijdschrift

voor

Mensenrechten

België - Belgique
P.B. - P.P.
9000 Gent 1
BC 6383

TvMRR

MENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN
RECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTENMENSENRECHTEN

Dertiende jaargang • januari-februari-maart 2015 • nr. 1
driemaandelijkse uitgave
TvMR is een initiatief van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

Inhoud	Update	2
	<ul style="list-style-type: none">• Stakingsrecht = mensenrecht• 3 mei 2015: Difference Day - World Press Freedom Day• Rechter verwijst Nederlandse dataretentiewet naar prullenmand	
	Editoriaal	3
	<ul style="list-style-type: none">• Laten we radicaal zijn <i>Paul Pataer</i>	
	Artikelen	4
	<ul style="list-style-type: none">• De Burger in het ongewisse - Actieve notificatie als waarborg tegen geheim toezicht <i>Wouter Van Butsel</i>• Gelijke kansen en onderwijs in Vlaamse scholen: het 'Roma-atteest' <i>Rachel Laget</i>	
	Interview	13
	<ul style="list-style-type: none">• Moderne Slavernij in de 21ste Eeuw <i>Amy Weatherburn en Rezzak Cakar</i>	
	Rechtspraak	16
	<ul style="list-style-type: none">• De toetreding van de Europese Unie tot het EVRM verder weg dan ooit? <i>Catherine Van de Heyning</i>	

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1
Bg TvMR PA3A9108
Afzendadres: Liga voor Mensenrechten
Gebroeders De Smetstraat 75
9000 Gent
V.U.: Jos Vander Velpen
Gebroeders De Smetstraat 75
9000 Gent



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN

WWW.MENSENRECHTEN.BE

TvMR

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

ISSN 1379-0250

Redactie

Hoofredacteur: Paul de Hert
Eindredactie: Caroline De Geest
Redactie: Benquih-Mohammed Yousra,
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, Salla 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, aanvaarden 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 Strafrecht 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 vervoelvoudigd 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.

Stakingsrecht = mensenrecht

Op 18 februari 2015, de Internationale Dag ter Verdediging van het Stakingsrecht werd door ABVV, ACV, ACLVB, EVV, IVV en de Liga voor Mensenrechten symbolisch actie gevoerd om het stakingsrecht als mensenrecht in herinnering te brengen. Het recht om ongestraft het werk collectief neer te leggen is onlosmakelijk verbonden met het ontstaan en de groei van de politieke en sociale democratie. Toch is stakingsrecht nog niet overal ter wereld definitief verworven en erkend, zeker niet in landen waar de staatsmacht in handen is van dictatoriale regimes. In ons land zullen weinigen het recht om te staken nog durven aanvechten. Maar het is wel de "bon ton" in bepaalde kringen te verkondigen dat het stakingsrecht zou moeten worden ingeperkt en aan voorwaarden onderworpen. De kreet van het opleggen van een minimale dienstverlening in openbare nutsbedrijven is dan niet uit de lucht. Het drijfveer voor dit soort van discours is het aan banden leggen van het stakingsrecht. Men durft dit aan in een periode dat een sociale emancipatorische beweging als de arbeidersbeweging in het defensief is gedrongen en in het verweer wil komen tegen een asociale besparingspolitiek. De vrijheid van arbeid en het ageren voor meer gelijke rechten bij de verdeling van de welvaart en de vruchten van de arbeid zijn niet te scheiden van de vrijheid van meningsuiting en het recht om zich te verenigen. Mensenrechten zijn immers ondeelbaar. Een gemeenschappelijke manifestatie van vakbonden en mensenrechtenbewegingen zijn daarvan een sprekende illustratie.

3 mei 2015: Difference Day - World Press Freedom Day

Sinds 1993 is 3 mei Werelddag voor de Persvrijheid van Unesco. In België werd daar amper bij stil gestaan, maar daar lijkt nu verandering in te komen. Op 3 mei 2015 organiseert een samenwerkingsverband van het Brussels Platform voor journalistiek, de VUB en Bozar Agora in Brussel Difference Day - World Press Freedom Day, met internationale steun van onder meer het Lets voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie en de World Association of newspapers. Omdat persvrijheid ten dienste staat van vrijheid van meningsuiting en vrijheid van meningsuiting respect impliceert voor de mening van anderen, is besloten om van 3 mei in Brussel ook een Dag van de Verscheidenheid te maken. In Bozar vindt een namiddagprogramma plaats met films, voorstellingen en debatten; het avondprogramma omvat de uitreiking van verschillende prijzen ter waardering van inzet voor de vrijheid van meningsuiting, en van initiatieven om de toegang van burgers tot media te versterken.

Meer info binnenkort op www.differenceday.com.

Rechter verwijst Nederlandse dataretentiewet naar prullenmand

De Nederlandse Stichting Privacy First bond in kort geding de strijd aan tegen de nationale omzettingwet van de Europese Dataretentierichtlijn: de Wet Bewaarplicht Telecommunicatie. Onder die wet werden sinds 2009 de communicatiegegevens (telefonie- en internetverkeer) van iedereen in Nederland respectievelijk 12 maanden en 6 maanden opgeslagen voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De rechtbank in Den Haag besliste op 11 maart dat de wet buiten werking moet worden gesteld wegens de strijdigheid met het recht op privacy. Hiermee volgt het vonnis de lijn van een eerder uitspraak van het Europese Hof van Justitie die de Europese richtlijn ongeldig verklaarde (april 2014). Volgens het Europese Hof is het lange tijd vastleggen van communicatiegegevens van iedereen, zonder concrete verdenking, in strijd met het fundamentele recht op privacy. Het onbepert en ongericht verzamelen van ieders communicatiegegevens in het kader van zogenaamde 'mass surveillance' is volgens het Hof niet toegestaan. De Nederlandse zaak schept een belangrijk precedent voor de juridische procedure die de Liga voor Mensenrechten tegen de Belgische dataretentiewet heeft lopen. Wordt ongetwijfeld vervolgd.

Meer info over de Belgische procedure op www.stopdataretention.be.

Laten we radicaal zijn

In oktober 2014 trad een nieuwe Belgische regering aan met o.m. de verklaring: "Het vrijwaren van de democratische rechtsstaat en de veiligheid van onze burgers is een absolute prioriteit. Vandaag staat dit onder druk door een groeiende dreiging van radicalisering en terrorisme". Daarmee was de toon gezet. Radicalisering werd voor de goegemeente exclusief verbonden met moslimradicalisering en moslimterrorisme. Ooit bestond er in Nederland een Politieke Partij Radicalen, de PPR, ontstaan uit de beweging van de christen-radicalen. Die wilden hun evangelisch radicalisme omzetten in een politiek beleid van links radicalisme. Waarom wordt moslimradicalisme niet vereenzelvigd met fundamentele vredelievendheid, tolerantie en mededogen, allen fundamentele waarden van de islam? Radicaal zijn is geen misdrijf. Het is in de eerste plaats een vorm van consequent handelen vanuit een politieke of levensbeschouwelijke visie. Geloof in fundamentele mensenrechten kan een bron zijn voor een promotie van positieve vormen van radicalisering met uiteenlopende inspiraties van levensbeschouwelijke aard.

Radicaal opkomen voor een democratische rechtsstaat dwingt ons ons te verwonderen over de kreten van tevredenheid om de geslaagde "opkuisactie" in Verviers, waar twee vermoedelijke terreurplegers fysiek werden geliquideerd. Gewezen VRT-Journalist Walter Zinzen was zo wat de enige stem in de media die sprak van een standrechtelijke executie door een elite-eenheid die alom werd geloofd om hun efficiënt en professioneel optreden. Vragen om een onpartijdig onderzoek naar de reële omstandigheden van dat gewelddadig treffen met doden als gevolg wordt in bepaalde politieke kringen vlug afgedaan als insinueren dat die politiemensen hun werk niet goed hebben gedaan. Ze hebben toch een terreuraanslag verhinderd? Kan strijd tegen terrorisme wettigen dat terroristen of van terrorisme verdachte personen "met gelijke munt" worden betaald?

Op het Sharia4Belgium-proces werden mensen veroordeeld op grond van artikel 140bis van het strafwetboek dat het verspreiden van terroristische boodschappen strafbaar stelt. Het kan dus blijkbaar dat het verspreiden van een mening, hoe verderfelijk ook, wordt bestraft. Het Grondwettelijk Hof heeft er ons onlangs aan herinnerd dat het sanctioneren van boodschappen met de grootst mogelijke terughoudendheid dient te gebeuren. We hebben weinig radicale protesten gehoord tegen een rechtsgang die heeft geleid tot een uitspraak die sterk getekend is door de heersende onberedeneerde angst voor overheersing door een gewelddadige minderheid binnen een religieuze minderheid in onze samenleving.

Radicaal zijn is een opdracht voor iedereen die de fundamentele mensenrechten wil verdedigen. Vanuit dat radicalisme wordt ook euthanasie afgewezen om een internering in mensonterende omstandigheden te doen eindigen.

Paul Pataer*

* *Paul Pataer is bestuurder van de Liga voor Mensenrechten en redactielid van TvMR. Standpunten ingenomen in deze rubriek zijn van strikt persoonlijke aard.*

De Burger in het ongewisse - Actieve notificatie als waarborg tegen geheim toezicht

Wouter Van Butsel*

Zowel nationale veiligheid als het recht op privacy zijn belangrijke elementen voor het bestaan van een democratische rechtstaat. Maar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: 'EHRM') waarschuwt tegelijk voor 'het gevaar dat men de democratie zal vernietigen onder het mom haar te beschermen'¹. Dat dit gevaar geen louter theoretisch hersenspinsel van mensenrechtenactivisten is, blijkt onder andere uit de onthullingen van Edward Snowden over het PRISM programma. Kort gezegd, werd dit programma gebruikt om informatie te verzamelen op de servers van service providers uit de V.S., zoals Microsoft, Google en Apple. Hierdoor werd informatie van zowel Amerikanen als niet-Amerikanen verzameld². Er zijn veel aspecten aan deze problematiek die belangrijk zijn, maar hier zal specifiek de rol die een actieve notificatieplicht kan en moet spelen bij het handelen van inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna 'I&V-diensten') onderzocht worden. In dit artikel zullen de belangrijkste elementen van dit onderzoek weergegeven worden.

Aangezien volledige openbaarheid in de context van geheime diensten eerder contradictorisch is, lijkt de enige andere optie die van 'passieve notificatie' te zijn, oftewel 'kennisgeving op verzoek'. De essentie is dat de burger zelf naar de betrokken overheidsdienst stapt om te vragen of er een onderzoek naar hem gevoerd is.

Rechtspraak Grondwettelijk Hof

De wet betreffende de bijzondere inlichtingenmethoden³ voorzag in dergelijk systeem van passieve notificatie, maar is op dit vlak vernietigd door het Grondwettelijk Hof. Het standpunt van het Hof met betrekking tot de actieve notificatieplicht wordt in de volgende paragraaf duidelijk uiteengezet: "De noodzaak, die uit de voormelde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voortvloeit om de betrokken persoon na de beëindiging van de inlichtingenmethode in te lichten, mag immers de doeltreffendheid van de betrokken methode niet in het gedrang brengen."⁴

Het Hof leidt deze noodzaak af uit het recht op privéleven in combinatie met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en verwijst hiervoor naar de rechtspraak van het EHRM. De vraag rijst natuurlijk of deze verwijzing terecht is.

Het concept 'actieve notificatieplicht'

De essentie van de actieve notificatieplicht is dat de betrokken dienst ambtshalve onderzoekt of deze moet overgaan tot kennisgeving aan het onderzochte individu. Indien men tot de conclusie komt dat notificatie noodzakelijk is, worden bepaalde gegevens overgemaakt. In het laatste hoofdstuk van dit artikel zal dieper ingegaan worden op hoe deze notificatie in de praktijk in zijn werk gaat. Voorlopig is het enkel belangrijk de algemene eigenschappen aan te stippen, zodat het onderscheid met andere systemen duidelijk is.

Rechtspraak EHRM

Drie elementen zijn van bijzonder belang om de visie van het EHRM op de rol van actieve notificatie in het systeem van waarborgen ter bescherming van art. 8 en 13 EVRM te begrijpen: Voorzienbaarheid, objectieve waarborgen en de daadwerkelijkheid van het rechtsmiddel.

1) Voorzienbaarheid

Ten eerste zijn er de kwaliteitsvereisten van de voorwaarde 'in overeenstemming met de wet': Voorzienbaarheid en toegankelijkheid⁵. Wetgeving moet voorzienbaar zijn zodat burgers een adequate indicatie

* Wouter Van Butsel is student rechten aan de Universiteit van Leuven en winnaar van de Studentenprijs 2014 van de Liga voor Mensenrechten met zijn masterproef "De Burger in het ongewisse – Actieve notificatie als waarborg tegen geheim toezicht".

1 EHRM, *Klass e.a. v. Duitsland*, 1978, §49.

2 X., 'NSA Prism program slides', *The Guardian* 1 november 2013, <http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/prism-slides-nsa-document> (4 februari 2014).

3 Wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, B.S. 10 maart 2010.

4 GwH 22 september 2011, nr. 145/2011, <http://www.const-court.be/>, §B.88.

5 Art. 8, lid 2 EVRM; EHRM, *Malone v. V.K.*, 1984, §67.

hebben over wanneer de uitvoerende instanties hun bevoegdheden mogen gebruiken. Dit mag echter niet zo ver gaan dat het individu exact kan voorspellen wanneer er toezichtmaatregelen tegen hem genomen zullen worden, en vooral, wanneer niet⁶. Het EHRM heeft deze rechtspraak verder geconcretiseerd en heeft een lijst opgesteld van elementen die in de wetgeving moeten beschreven staan, zoals bijvoorbeeld de maximale duur van een maatregel en de procedure voor het verwerken van de gegevens⁷.

2) Noodzakelijkheid

Ten tweede moeten er objectieve waarborgen tegen misbruik voorzien zijn, hetgeen deel uitmaakt van de voorwaarde 'noodzakelijk in een democratische samenleving'⁸. De geheimhouding is een essentieel element in de werking van I&V-diensten, waardoor het logisch is dat de controle op die werking niet bij het individu zelf kan liggen. Er moeten bijgevolg specifieke 'objectieve' instanties bestaan die misbruik trachten te vermijden. Deze instanties moeten dan wel aan bepaalde voorwaarden voldoen, waarvan onafhankelijkheid de belangrijkste is.

Deze onafhankelijkheid hangt af van zeer concrete situaties, maar uit de rechtspraak blijkt wel dat de aanwezigheid van parlementairen door het Hof belangrijk geacht wordt⁹. In *Leander v. Zweden* bijvoorbeeld was de aanwezigheid in zowel de Nationale Politieraad, die zich uitsprak over het vrijgeven van informatie, als in het Parlementair Comité, dat uitspraak deed over de uitgaven en organisatie, van cruciaal belang¹⁰.

3) Daadwerkelijk rechtsmiddel

Ten slotte moeten er daadwerkelijke rechtsmiddelen beschikbaar zijn eens de toezichtmaatregelen niet meer geheim (hoeven te) zijn. Ook hier is het niet noodzakelijk dat er toegang tot de rechter is, maar onafhankelijkheid en onpartijdigheid blijven wel cruciale elementen in de evenwichtsoefening. Het is daarnaast belangrijk dat deze rechtsmiddelen niet enkel in theorie bestaan, maar ook in de praktijk nuttig blijken¹¹.

Actieve notificatie?

De actieve notificatieplicht kan beschouwd worden als het bindmiddel tussen de objectieve waarborgen en individuele rechtsmiddelen. Notificatie moet er voor zorgen dat de burger niet in het ongewisse blijft wanneer geheimhouding niet meer noodzakelijk is voor de nationale veiligheid. Het functioneert daarbij niet zelf als een individueel rechtsmiddel, daar het op de hoogte zijn van gevoerde toezichtmaatregelen op zich geen rechtsmiddel is.

Daarnaast is het ook geen puur objectieve waarborg, aangezien de essentie net is dat de burger wel op de hoogte wordt gebracht. Maar notificatie is wel zeer nauw verbonden met zowel objectieve waarborgen als individuele rechtsmiddelen. Het is door deze nauwe band begrijpelijk dat het EHRM notificatie zowel onder artikel 8 EVRM als artikel 13 EVRM behandelt.

Noodzakelijke waarborg?

De vraag rijst dan of het EHRM actieve notificatie als noodzakelijk beschouwt om in overeenstemming te zijn met de artikelen 8 en 13 EVRM. Hierover bestaat discussie in de rechtsleer. Sommigen, gesteund door het Belgisch Grondwettelijk Hof, beweren dat actieve notificatie inderdaad onmisbaar is¹². Anderen, zoals de Nederlandse commissie Dessens, benadrukken dat het Hof slechts in casu oordeelt aan de hand van specifieke omstandigheden¹³.

Naar mijn mening is de positie van het Grondwettelijk Hof het meest in overeenstemming met de recentere rechtspraak van het EHRM. Daar waar men inderdaad kan verdedigen dat de oudere rechtspraak verwees naar de nationale regelgeving, lijkt het Europees Hof in o.a. *Weber en Saravia v. Duitsland* in algemene termen het belang van actieve notificatie te bevestigen: "As soon as notification can be carried out without jeopardising the purpose of the restriction after the termination of the surveillance measure, information should, however, be provided to the persons concerned."¹⁴

Deze formulering, in samenhang gelezen met de rest van de uitspraak en vergeleken met formuleringen in vroegere rechtspraak, leent zich mijns inziens eerder tot een algemene interpretatie dan enkel een in casu toepassing.

Het lijkt me inderdaad onoverkomelijk dat actieve notificatie deel uitmaakt van het systeem van waarborgen om te voldoen aan zowel artikel 8 EVRM en 13 EVRM. Minstens staat het vast dat het veel moeilijker wordt om een systeem te verantwoorden dat geen actieve notificatieplicht voorziet¹⁵.

Omdat waarborgen echter niet enkel in theorie, maar ook in de praktijk effectief moeten zijn, zal in het volgende onderdeel kort de Nederlandse en Belgische praktijk weergegeven worden.

Actieve notificatie in de praktijk

Het Nederlandse controlesysteem

De handelingen van de I&V-diensten staan onder controle van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna 'CTIVD').

6 EHRM, *Malone v. V.K.*, 1984, §67.

7 EHRM, *Weber en Saravia v. Duitsland*, 2006, §95.

8 EHRM, *Klass e.a. v. Duitsland*, 1978, §42.

9 EHRM, *Kennedy v. V.K.*, 2010, §153.

10 EHRM, *Leander v. Zweden*, 1987, §65.

11 Art. 13 EVRM; EHRM, *Silver e.a. v. V.K.*, 1983, §113.

12 P. DE HERT, 'Inzage, notificatie en accountability: verwaarloosde mensenrechten in de BIM-wet', *De orde van de Dag* 2011, afl. 4, (93) 95-96.

13 *Rapport van de onderzoekscommissie 2013, evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002*, DESSENS, 25.

14 EHRM, *Weber en Saravia v. Duitsland*, 2006, §135.

15 W. VAN LAETHEM, 'Daadwerkelijke rechtsmiddelen na de BIM-Wet' in W. VAN LAETHEM, D. VAN DAELE en B. VANGEEBERGEN, B.(eds.), *De Wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 179.

Deze heeft de bevoegdheid om rapporten uit te brengen en voor te leggen aan het parlement¹⁶. Dit parlement heeft dan weer de taak om de bevoegde minister over de uitgevoerde beslissingen ter verantwoording te roepen. De minister is namelijk politiek verantwoordelijk voor het doen en laten van de I&V-diensten¹⁷. Voor de bijzondere bevoegdheden in de artikelen 20 tot 27 van de wet betreffende inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna 'Wiv 2002')¹⁸ moet de minister bovendien voorafgaand toestemming verlenen. Deze toestemming kan echter gedelegeerd worden aan het hoofd van de betrokken dienst, wat in grote mate gebeurd is voor de Algemene I&V-dienst en in mindere mate voor de Militaire I&V-dienst¹⁹. Het is belangrijk te benadrukken dat de CTIVD zelf geen klachten kan behandelen en dat diens rapporten niet bindend zijn.

Het Nederlandse notificatiesysteem

Artikel 34 Wiv 2002 legt aan de bevoegde ministers een onderzoeksplicht op. De minister moet onderzoeken of een persoon van wie gegevens verzameld zijn daarvan moet worden verwittigd. Het spreekt echter vanzelf dat hier enkele voorwaarden en modaliteiten aan verbonden zijn. Zo kan er maar sprake zijn van een notificatieplicht bij de uitvoering van een bijzondere bevoegdheid. Dit wordt verantwoord door het feit dat de gewone bevoegdheden in het algemeen slechts een beperktere inmenging van het recht op privacy vormen. Pas vijf jaar na de laatste onderzoeksmaatregel moet men controleren of men moet overgaan tot notificatie aan de betrokkene²⁰. Deze controle kan tot vier mogelijkheden leiden:

1) Verval van notificatieplicht

Artikel 34, lid 5 Wiv 2002 schrijft voor dat de verplichting tot notificatie vervalt wanneer dit redelijkerwijs niet mogelijk is. Uit de voorbereidende werken blijkt dat dit het geval is wanneer de persoon niet meer traceerbaar is of wanneer de persoon overleden is²¹.

2) Uitstel van notificatieplicht

Artikel 34, lid 6 Wiv 2002 schrijft voor dat de gronden die in artikel 53, lid 1 Wiv 2002 worden opgesomd ook leiden tot uitstel van de notificatie. Deze gronden trachten in wezen te voorkomen dat notificatie zou leiden tot inzicht in het actuele kennisniveau van de dienst²². Dit betekent dat de gegevens van de betrokkene reeds vijf jaar geleden moeten verzameld zijn en er sindsdien geen nieuwe gegevens meer verzameld zijn. Bovendien mogen de gegevens niet relevant zijn voor enig lopend onderzoek. Wanneer

beslist wordt om de notificatie uit te stellen, moet telkens na één jaar deze grond herbekeken worden.

3) Afstel van notificatieplicht

Het onderzoek kan ook uitwijzen dat er een redelijke verwachting is dat het notificeren van de betrokkene bepaalde schadelijke gevolgen zal hebben. Het gaat dan om het onthullen van bronnen van de dienst, het schaden van internationale betrekkingen en het onthullen van een specifieke toepassing van de dienst, dan wel de identiteit van degene die de dienst behulpzaam is geweest bij de toepassing van deze methode. Afstel van notificatie is een definitief besluit. De afstelgronden zijn namelijk van die aard dat zij blijven gelden zodra zij eenmaal zijn vastgesteld²³.

4) Het notificeren van de betrokkene

De laatste optie is natuurlijk dat er effectief overgegaan wordt tot het notificeren van de betrokkene (of zoals het in de wet genoemd wordt: 'het uitbrengen van verslag'). Artikel 34, lid 3 Wiv 2002 schrijft voor wat in dit 'verslag' moet staan:

- de gegevens betreffende de identiteit van de betrokken persoon;
- de bijzondere bevoegdheid die uitgeoefend is;
- de instantie die de toestemming of machtiging heeft verleend;
- de datum waarop deze toestemming of machtiging is verleend;
- de periode waarin de bevoegdheidsuitoefening heeft plaatsgevonden;
- indien toepasselijk, de woning die betreden is.

Notificatie in cijfers

Tot nu toe zijn er twee rapporten verschenen van de CTIVD inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer²⁴:

Besluit	% (2007 - 2009)	% (2010 - november 2012)
Geen notificatieverplichting	5	30
Uitstel	25	37
Afstel	27	20
Niet traceerbaar	43	12
Overleden	-	1
Notificatie	0	0

16 H. BOS-OLLERMAN, 'Meerdere wegen naar Straatsburg. Geheime methoden en toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in België en Nederland', *De orde van de Dag* 2011, afl. 4, (99) 104.

17 N. VERHOEVEN, 'Toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten' in B.A. DE GRAAF e.a. (red), *De wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 155.

18 Wet van 7 februari 2002, houdende regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten, *Stb.* 2002, 148.

19 Art. 19, lid 1 Wiv 2002; Rapport van de onderzoekscommissie 2013, evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, *DESSENS*, 49.

20 Art. 34, lid 1 Wiv 2002.

21 Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, 92.

22 Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 24 inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD, Kamerstukken II 2009/10, 29 924, nr. 49 (bijlage), 11.

23 Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 24 inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD, Kamerstukken II 2009/10, 29 924, nr. 49 (bijlage), 14.

24 Gebaseerd op de tabel in: Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 34 inzake het vervolgonderzoek naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD, Kamerstukken II 2012/13, 29924, nr. 99 (bijlage), 3.

Eind 2012 was er dus nog steeds geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om mensen te notificeren²⁵.

Er dient wel opgemerkt te worden dat tussen het einde van de onderzoeksperiode van het laatste rapport (november 2012) en het publiceren van datzelfde rapport (juli 2013) er dertien personen genotificeerd zijn²⁶.

Op basis van de cijfers zou men snel kunnen concluderen dat notificatie niet werkt. Niet alleen is er tussen 2007 en 2013 geen enkele keer gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om te notificeren, het systeem bevat ook geen instantie die de I&V-diensten op directe wijze kan dwingen om de beslissing om niet te notificeren ongedaan te maken.

Nochtans is er hoop, zo bewijst het feit dat er in 2013 reeds dertien mensen genotificeerd zijn. Dat dit pas na zes jaar gebeurde, lijkt me rechtstreeks verband te houden met het tweede 'probleem', namelijk dat de CTIVD slechts op indirecte wijze de I&V-diensten kan beïnvloeden. Dit gaat namelijk via het parlementair toezicht op de verantwoordelijke minister, wat logischerwijze tijd nodig heeft om op gang te komen. Dat het systeem van notificatie uiteindelijk op gang gekomen is, blijkt ook uit het feit dat enkele adviezen van de CTIVD overgenomen werden in de werking van de Algemene I&V-dienst²⁷.

De werking van de actieve notificatieplicht in Nederland toont aan hoe belangrijk het is om sterke objectieve waarborgen te voorzien. Enkel onafhankelijke instanties kunnen er voor zorgen dat geheime diensten hun notificatieplicht ook effectief nakomen.

De Belgische situatie

Behalve de vernietiging van de passieve notificatieplicht, heeft het Grondwettelijk Hof ook een aanduiding gegeven van hoe het denkt dat actieve notificatieplicht er moet uitzien, met een cruciale rol weggelegd voor de Bestuurlijke Commissie: "Dit neemt niet weg dat de persoon die het voorwerp van de methode heeft uitgemaakt, daarover ook moet worden ingelicht zodra een dergelijke kennisgeving volgens de Bestuurlijke Commissie mogelijk is zonder dat het doel van het toezicht in het gedrang wordt gebracht"²⁸.

De Bestuurlijke Commissie is een onafhankelijk orgaan dat bestaat uit drie magistraten²⁹, verantwoordelijk voor de a priori controle op de specifieke en uitzonderlijke methoden³⁰. Wat de specifieke methoden betreft moet onmiddellijk na de machtiging door het diensthoofd een kennisgeving gebeuren aan de Commissie³¹. Deze heeft de bevoegdheid om de wettigheid te toetsen en, indien onwettig bevonden, te schorsen³². Bij uitzonderlijke methoden dient de Commissie vooraf toestemming te geven bij eensluidend advies en kan zij de maatregelen beëindigen indien ze deze niet meer nodig acht³³. De beslissing van de Commissie om te schorsen of beëindigen wordt ter kennis gebracht aan het Vast Comité I, dat deze beslissing kan omvormen³⁴. Het Vast comité I staat zelf dan weer onder controle van een parlementaire commissie bestaande uit dertien Kamerleden³⁵. Het Grondwettelijk Hof suggereert dat de Bestuurlijke Commissie zou instaan voor deze notificatie en niet de dienst of de minister. Dit lijkt een goede oplossing voor de traagheid die onvermijdelijk gepaard gaat met het Nederlandse systeem. Aan de andere kant doet het wel deels afbreuk aan de politieke verantwoordelijkheid van de bevoegde minister.

Conclusie

Het staat vast dat in het Belgische recht een systeem van actieve notificatie zal moeten komen. De wetgever heeft op het ogenblik van dit schrijven echter nog geen nieuwe wetgeving aangenomen om aan dit probleem te verhelpen. Het Europese verhaal is minder duidelijk. De meest verdedigbare positie is mijns inziens echter dat het EHRM sinds *Weber en Saravia v. Duitsland* in algemene bewoordingen gesteld heeft dat actieve notificatie vereist is. Het is tevens te vroeg om sluitende conclusies uit de Nederlandse praktijk te trekken. Pas sinds 2007 is het mogelijk om tot notificatie over te gaan en het systeem van politieke verantwoordelijkheid is inherent traag. Desalniettemin is de tendens voorzichtig positief te noemen. Hoe België het systeem zal organiseren blijft nog onzeker, maar als de suggestie van het Grondwettelijk Hof gevolgd wordt, zal politieke verantwoordelijkheid deels opgegeven worden ten voordele van snellere controle.

25 H. BOS-OLLERMAN, 'Meerdere wegen naar Straatsburg. Geheime methoden en toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in België en Nederland', *De orde van de Dag* 2011, afl. 4, (99) 105.

26 Toezichtsrappport van de CTIVD nr. 34 inzake het vervolgonderzoek naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD, Kamerstukken II 2012/13, 29924, nr. 99 (bijlage), i-ii.

27 Toezichtsrappport van de CTIVD nr. 34 inzake het vervolgonderzoek naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD, Kamerstukken II 2012/13, 29924, nr. 99 (bijlage), i-ii.

28 GwH 22 september 2011, nr. 145/2011, <http://www.const-court.be/>, B.88; W. VAN LAETHEM, 'Geen bom onder de BIM-wet', *Vigiles* 2011, afl. 4, (120) 120.

29 Art. 43/1, §1 WI&V.

30 H. VANDENBERGHE en T. VAN ONGEVAL, 'Genese en krachtlijnen van de Wet van 4 februari 2010 op de bijzondere inlichtingenmethoden' in W. VAN LAETHEM e.a. (eds.), *De wet op de bijzondere inlichtingenmethoden*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 18; P. VAN SANTVLIET, 'De Commissie BIM uit de startblokken', *De Orde van de Dag* 2011, afl. 4, (51) 51.

31 Art. 18/3, §1 WI&V.

32 Art. 18/3, §2, lid 4 WI&V.

33 Art. 18/9, §2, lid 2 WI&V.

34 Art. 43/6, §1, lid 3 WI&V; M. VERMEULEN, 'Koning eenoog in het land der blinden', *De orde van de Dag* 2011, afl. 4, ((111) 116.

35 Artikel 66bis, § 3, 1°, van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse³, als gewijzigd bij de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van diverse wetten ten gevolge van de hervorming van de Senaat B.S. 31 januari 2014.

Gelijke kansen en onderwijs in Vlaamse scholen: het 'Roma-attest'

Rachel Laget*

De Roma certificaten blijven een controversiële maatregel waarbij de Roma identiteit wordt vastgesteld met het oog op het toewijzen van bijkomende financiële middelen aan Vlaamse scholen. Kinderen en hun ouders worden op die manier gelabeld op basis van hun collectieve etnische afkomst en niet op basis van hun specifieke en persoonlijke onderwijsnoden.

Inleiding

In 2002 introduceerde de toenmalige minister van Onderwijs en Vorming, Frank Vandenbroucke, het decreet Gelijke Onderwijskansen, beter gekend als het GOK-decreet. Dit decreet geeft vorm aan drie pijlers die de implementatie van gelijke kansen in het leerplichtonderwijs moeten ondersteunen. Pijler één verzekert het recht op inschrijven in een school naar keuze voor elk kind. Pijler twee ondersteunt de oprichting en werking van het lokaal overlegplatform (LOP) en de oprichting van de commissie inzake leerlingenrechten (CLR). Het LOP brengt onderwijspartners van de verschillende netten en vertegenwoordigers van organisaties uit andere domeinen samen. Het wordt ondersteund door een voorzitter benoemd door het ministerie van Onderwijs en Vorming en door een LOP-deskundige, tewerkgesteld door het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgODi). De CLR is een onafhankelijke structuur binnen de Vlaamse regering. Deze commissie vormt het sluitstuk van het recht op inschrijven in een school naar keuze. Pijler drie voorziet in extra ondersteuning voor scholen. Die ondersteuning is bedoeld voor alle leerlingen, in het bijzonder voor leerlingen waarvan met grote zekerheid een moeilijke schoolloopbaan kan voorspeld worden.

In november 2011 werd de eerste pijler onttrokken aan het GOK-decreet en omgezet naar het 'decreet Inschrijvingsrecht en Aanmeldingsprocedure'¹. Net zoals in het GOK-decreet wordt hierdoor het recht op

inschrijven verzekerd. Ook de extra steun voor scholen waar kinderen en jongeren met een verhoogde kans op een moeilijke schoolloopbaan tot de schoolpopulatie behoren, is verzekerd. Deze leerlingen worden ook 'indicatorleerlingen' genoemd. Een bijzondere groep hierbinnen is de 'trekkende bevolking'. Om te bewijzen dat iemand tot die groep behoort, is een 'attest trekkende bevolking' nodig. Dit attest wordt in de spreektaal en in niet-formele contexten gereduceerd tot het 'Roma-attest'.

Officieel is er dus sprake van een 'attest trekkende bevolking', waarvoor de overheid verschillende subgroepen onderscheidt². Van bij het begin was dit attest bedoeld voor gezinnen die daadwerkelijk een nomadisch leven leiden. Omwille van een grote toevloed van Roma-gezinnen en op basis van de vooronderstelling dat Roma een nomadische levenswijze hebben, werd 'Roma' aan de groep 'trekkende bevolking' toegevoegd. In dit artikel leggen we ons toe op het basisonderwijs. Er zijn geen signalen, noch uit het middenveld, noch uit de onderwijsadministratie, dat dit attest in het secundair onderwijs wordt opgevraagd.

Gelijke onderwijskansen (GOK) en doelgroepleerlingen

Doelgroepleerlingen of indicatorleerlingen

Zoals in de inleiding werd aangehaald, focust het GOK-decreet op intensieve ondersteuning van leerlingen met een grote kans op een moeilijke schoolcarrière. Op basis van sociologisch en onderwijskundig onderzoek stelde de overheid een lijst op van objectieve indicatoren die het mogelijk maakt om leerlingen die tot deze doelgroep behoren te detecteren. Deze indicatoren refereren aan het sociaal, economisch en cultureel kapitaal van gezinnen³. Scholen waar indicatorleerlingen zijn ingeschreven genereren extra middelen. Het hoger

* Rachel Laget is stafmedewerker gelijke onderwijskansen bij het Agentschap Integratie en Inburgering - Kruispunt Migratie-Integratie. Dit artikel kwam tot stand in het kader van de Computer, Privacy & Data Protection conferentie van januari 2014.

1 Het decreet Inschrijvingsrecht en Aanmeldingsprocedures is verwerkt in het decreet Basisonderwijs en in de Codex Secundair Onderwijs. Voor het decreet basisonderwijs zie: <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=12254> en het inschrijvingsrecht: Omzendbrief: inschrijvingsrecht en aanmeldingsprocedure in het basisonderwijs <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=14368>.

2 Trekkende bevolking: a. binnenschippers b. kermis- en circus-exploitanten en -artiesten c. Rom, Manoesj, Voyageurs en andere personen met een nomadische cultuur, Roma (Roma).

3 Cultureel kapitaal: het hoogste diploma dat de moeder behaalde en de taal die thuis wordt gesproken, economisch kapitaal: de financiële capaciteit van de familie (op basis van het al dan niet genieten van een studietoelage), sociaal kapitaal: de buurt waarin het gezin woont.

doel is steeds dat niet enkel de indicatorleerlingen, maar alle leerlingen, profiteren van betere onderwijskansen. Deze extra middelen moeten ervoor zorgen dat, bijvoorbeeld, nieuwe programma's kunnen ontwikkeld worden die nadien inzetbaar zijn voor alle leerlingen. Omwille van de complexiteit gaan we hier niet verder in op het financieringssysteem van het onderwijs. Belangrijk om te weten is dat, naast het aantal leerlingen, ook de karakteristieken van die leerlingen mee de middelen bepalen. Het Vlaamse beleid bepaalt de procedures voor de dataverzameling die de basis vormt voor de berekening. Elke leerling levert middelen op voor de school, indicatorleerlingen genereren meer middelen en sommige indicatorleerlingen genereren meer middelen dan andere. Kinderen die een 'attest trekkende bevolking' voorleggen genereren het meeste middelen voor de school: factor 1,5 tegenover factor 1 voor een niet-indicatorleerling. Sinds september 2014 moeten we, wat dit attest betreft, het onderscheid maken tussen 'inschrijven in een school' en 'extra middelen voor ondersteuning'. Onder meer de discussie over het gebruik van het attest en de procedure om dit attest te bekomen, leidden tot deze aanpassing.

Het decreet dat de inschrijvingen in een school regelt (2011) stelt expliciet dat alle scholen moeten evolueren naar een schoolpopulatie die de samenstelling van de samenleving en/of de buurt weerspiegelt teneinde te streven naar een aanvaardbare sociale mix. Dit staat expliciet in het decreet om scholen te verplichten meer in te zetten op een betere spreiding van kinderen uit verschillende leefwerelden en sociale groepen. Daarnaast moet het recht op inschrijven van alle kinderen in de school van hun keuze nog steeds blijvend afgedwongen worden. Het moet er ook toe leiden dat er een eerlijke verdeling over de verschillende onderwijsnetten heen ontstaat. Om de verhouding van indicator- en niet-indicatorleerlingen te regelen en om de sociale mix gemakkelijker te realiseren, werd het instrument 'dubbele contingentering' ter beschikking gesteld⁴. Voorafgaand aan de inschrijvingen moeten alle scholen die gelegen zijn in een gebied waar een LOP werkzaam is, de reeds aanwezige sociale mix bepalen door de zittende leerlingen te verdelen in contingenten op basis van indicatoren. Afhankelijk van die verdeling (bijvoorbeeld 40% indicator- en 60% niet-indicatorleerlingen) bepaalt de school, in samenspraak met andere scholen en andere partners in het LOP, naar welke mix gestreefd moet worden (bijvoorbeeld naar 60%-40% verhouding in plaats van een 40%-60% verhouding). Dit kan door voorrang te verlenen aan bepaalde groepen. Sinds 1 september 2014 is voorrang

verlenen voor indicatorleerlingen enkel nog mogelijk op basis van de indicatoren 'schooltoelage' en 'hoogst behaalde diploma van de moeder'. De indicatoren 'thuis taal niet Nederlands' en 'behoren tot de trekkende bevolking' werden uit de voorrangregeling geschrapt. De 'trekkende bevolking' is uiteindelijk een zeer beperkte groep. Daarnaast is het niet evident om vanaf het eerste contact met een school naar een legitimatie van iemands afkomst te vragen. Beide indicatoren blijven wel bestaan voor de extra ondersteuning van scholen.

Procedure

De Vlaamse overheid bepaalt de procedure voor de dataverzameling, die via een omzendbrief naar alle scholen gestuurd werd⁵. De procedure bevat een vragenlijst die aan de ouders moet worden voorgelegd bij inschrijving. Voor de indicatoren 'taal die thuis wordt gesproken' en 'hoogst behaald diploma van de moeder' volstaat een verklaring op eer. Nog twee andere indicatoren zijn belangrijk: de buurt waar het gezin woont en de financiële ondersteuning van het gezin onder de vorm van een studietoelage. Het decreet Basisonderwijs⁶ stelt dat kinderen van ouders behorende tot de trekkende bevolking automatisch onder de indicator 'buurt'⁷ vallen. 'Behoren tot de trekkende bevolking' moet door middel van een specifiek document bewezen worden⁸. Ouders worden gevraagd om aan te geven tot welke categorie ze behoren (zie voetnoot 2). Noch de school, noch de ouders kunnen deze verklaring bevestigen. De Vlaamse overheid vraagt dit aan een non-profit organisatie of een gemeenteloket. Naast het voorleggen van dit attest zijn er andere, weinig gebruikte, mogelijkheden om iemands afkomst te bevestigen⁹. De school bewaart het attest zelf gedurende minimaal 15 jaar en moet het kunnen voorleggen ter verificatie van de regelmatig ingeschreven leerlingen. In principe volstaat het om voor elke leerling éénmalig dit attest te vragen. Bij verandering van school mag de leerling een kopie ervan vragen voor zijn of haar nieuwe school.

4 Meer over dubbele contingentering op: www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=14368.

5 Controle van de leerlingenkenmerken in het gewoon basisonderwijs BaO/2006/04 – laatste aanpassing: 04/09/2013 op: Omzendbrief: controle van de leerlingen in het gewoon basisonderwijs (BaO/2006/04) <http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=13824>.

6 Decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997, B.S. 17.04.1997 – laatste aanpassing 02.09.2013, artikel 78 §1 en §2.

7 Indicator buurt: een buurt waar een hoog aantal 15 jarige jongeren minimaal 2 jaar schoolse achterstand heeft, wordt gezien als een buurt met verhoogd risico op een moeilijke schoolloopbaan. Zie ook <http://www.ond.vlaanderen.be/wegwijs/agodi/cijfermateriaal/leerlingenkenmerken/>.

8 Voor het document: zie www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=13824.

9 1. Een document opgesteld door een officiële instantie van het land van herkomst waaruit onomstotelijk blijkt dat voornoemde persoon behoort tot de groep van de woonwagenbewoners. Bij documenten opgesteld in een andere taal dan het Nederlands, Frans, Engels of Duits kan een Nederlandse vertaling gevraagd worden, opgesteld door een Belgisch beëdigd vertaler. 2. Een document bij de asielaanvraag waarin verklaard wordt dat de aanvrager Roma is. 3. Een verklaring van een asielcentrum dat voornoemde persoon bekend stond als Roma-zigeuner.

Problemen met de procedure en met de resultaten

In 2004 vroeg de overheid aan de integratiecentra¹⁰ om de hierboven beschreven procedure één jaar te ondersteunen. Die ondersteuning zou bestaan uit het bevestigen van de verklaring van ouders die behoren tot de groep 'trekkende bevolking'. De Vlaamse overheid beloofde om in tussentijd een betere procedure te ontwikkelen. Tot op dit moment is aan de oorspronkelijke procedure nog steeds niets veranderd. Zowel het attest als de procedure is problematisch en wel om zes verschillende redenen.

Een vorm van etnische registratie?

De eerste reden is het gegeven dat gezinnen geregistreerd worden als behorende tot een bepaalde groep. Ouders worden gevraagd om te zeggen of ze Roma zijn of niet. Hetzelfde wordt gevraagd van de trekkende bevolking. Los van de vorm die aangereikt wordt om gegevens te verzamelen, zijn er ouders die weigeren om dit te bevestigen¹¹. Dit is zeker zo wanneer deze vraag gesteld wordt op het moment dat zij voor de eerste keer de schoolpoort binnenstappen, aangezien dit voor sommige ouders uiterst bedreigend overkomt. Ouders hebben ook het recht om niet in te gaan op deze vraag.

Deze vorm van dataverzameling is een van de belangrijkste redenen waarom integratiecentra en onthaalbureaus¹² beslisten om deze attesten niet langer te bevestigen. Ook de overheid paste de vraag aan in september 2014: het attest hoeft niet langer bij inschrijving te worden getekend. Het is nu niet meer nodig om op dat moment al te bewijzen dat iemand tot deze voorrangsgroep behoort (zie supra). Het attest moet wel nog opgevraagd worden om te bevestigen dat er extra middelen nodig zijn. Dat kan op een ander en later tijdstip gebeuren, wanneer er bijvoorbeeld meer vertrouwen is gegroeid tussen de ouders en de schoolteams.

Ondersteuning gebaseerd op etniciteit

Een leerling die behoort tot deze etnische groep genereert middelen die hoger liggen dan deze van andere doelgroepeleringen op dezelfde school. Ook dit principe doet vragen rijzen. Of een leerling al dan niet tot de doelgroep behoort wordt nagegaan aan de hand

van objectieve en individuele factoren die de socio-economische status van het gezin schetsen. Niet zo voor Roma. Zij worden vanzelf beschouwd als behorende tot een problematische groep die extra middelen genereert. Niet de socio-economische status van het gezin, noch de leerling zelf vormt het uitgangspunt, maar wel de etniciteit van de ouder. Niet alle Roma-families leven in preciaire omstandigheden en niet alle Roma hebben bijkomende hulp nodig.

Extra ondersteuning op school is voorzien voor alle kinderen en jongeren die bijvoorbeeld leven in (extreme) armoede, die de onderwijstaal onvoldoende beheersen, een beperkte schoolse achtergrond hebben bij hun aankomst of wanneer de kloof tussen de school- en thuiscultuur erg groot is. Kunnen die extra middelen op basis van etniciteit wel gerechtvaardigd worden? En als er zich problemen voordoen, zijn die dan anders dan de problemen die herkend worden bij grotere groepen leerlingen zoals nieuwkomers, kinderen op de vlucht, kinderen geraakt door armoede... los van hun etniciteit?¹³

Paradox: rigide controle en registratie versus losse kwaliteitscontrole door de inspectie

Een derde punt is het gebrek aan transparantie in het gebruik van deze extra middelen. Scholen hebben een zeer grote autonomie wat betreft het inzetten van extra middelen, wat de mogelijkheid biedt om een flexibel beleid te voeren aangepast aan de leerlingenkenmerken van de school. Het Vlaams beleid verwacht van hen dat ze een sterk beleidsvoerend vermogen ontwikkelen, wat moet omgezet worden in kwalitatief hoogstaand onderwijs. De scholen bewaken zelf hun interne kwaliteitszorg. Deze grote autonomie zorgt voor een spanningsveld tussen het rigide systeem van attestering om middelen te verkrijgen en de grote vrijheid die er is bij het inzetten ervan. Enerzijds zet de overheid een systeem op om doelgroepeleringen extra te ondersteunen tijdens hun schoolloopbaan, maar anderzijds worden de effecten op deze leerlingen zelf niet gemeten en wordt er gekeken naar de algemene output van de school. Scholen bewaken hun autonomie zeer sterk. Op de vraag op welke manier de middelen worden ingezet antwoorden ze zelden, met als reden dat dit tot de autonomie van de school behoort.

10 Integratiecentra zijn non-profitorganisaties die het Vlaams integratiebeleid ondersteunen. Er zijn 8 integratiecentra waarvan 3 werkzaam in de steden Gent, Antwerpen en Brussel. De overige centra hebben hun werkgebied in de Vlaamse provincies. Vanaf 1 januari 2015 maken alle integratiecentra, uitgezonderd in Gent en Antwerpen, deel uit van het Agentschap Integratie en Inburgering.

11 Onderzoeker Joris Wauters geeft in zijn rapport *J. Wauters, Aspiraties en mobiliteit bij Roma. De visies van beleidsmakers, middenveldorganisaties, schoolactoren en Roma zelf. Antwerpen, Steunpunt Inburgering en Integratie, 2012, een uitgebreid overzicht van situaties waarin deze probleemstelling zich voordoet. Niet alleen in onderwijs, ook in andere domeinen zoals bijvoorbeeld werk, komt de vraag om zich als Roma te identificeren. Ook daar is het niet evident voor mensen om daar op in te gaan.*

12 Onthaalbureaus zijn instellingen die nieuwkomers wegwijs maken in Vlaanderen door het aanbieden van lessen maatschappelijke oriëntatie en individuele trajectbegeleiding. De onthaalbureaus maken vanaf 1 januari 2015 deel uit van het Agentschap Integratie en Inburgering, behalve in Gent en in Antwerpen.

13 Onderzoeker Elias Hemelsoet beklemtoont dit probleem in zijn boek *Roma in het Gentse onderwijs. Hij vraagt zich af of het zogenaamde Roma-probleem niet eerder een probleem is dat vele families die leven in armoede treft of van families met een migratieachtergrond. E. Hemelsoet, Roma in het Gentse onderwijs, Gent, Academia Press, 2012 p. 32-3.*

Verdere kwesties

Naast deze drie grote punten zijn er ook nog enkele kleinere kwesties die we willen aankaarten.

De eerste is gestoeld op een aanname van het Vlaamse beleid. Bij de vraag aan de integratiecentra om attesten te ondertekenen die de etniciteit van Roma-gezinnen bevestigen, werd vertrokken van de vooronderstelling dat de integratiecentra weten wie er tot deze bevolkingsgroep of tot de trekkende bevolking behoort. Voor de trekkende bevolking die op woonwagenterreinen verblijft, is het vrij gemakkelijk om een attest te laten ondertekenen in de gemeente waar het terrein is gelegen. Dat is niet zo voor Roma-gezinnen die in huizen wonen. Strikt gesproken zijn Roma die vanaf het einde van de 20ste eeuw naar ons land migreerden uit Oost-Europa niet nomadisch. Wordt dit attest trekkende bevolking vandaag dan in feite niet vooral gebruikt om Roma gezinnen te detecteren?

Een tweede kwestie is de onmogelijkheid om Roma als etnische groep te definiëren. Er zijn geen criteria die kunnen bepalen of iemand Roma is of niet. Detectie op basis van de familienaam werd veel toegepast. Non-profitorganisaties vroegen een verklaring op eer van de ouders om misverstanden te vermijden. Maar ook hier geldt dat niet elke familie zich als Roma-familie wenst te identificeren (zie voetnoot 11).

De derde kwestie is de belofte van het beleid dat dit attesteren een tijdelijke oplossing was die slechts één jaar nodig zou zijn. Dat is ook de reden waarom een aantal non-profitorganisaties op de vraag ingingen. Daarnaast was het nodig om deze procedure enigszins te coördineren. De datacollectie startte in 2004 en tien jaar later gebeurt ze nog steeds. In 2011 beslisten de integratiecentra en onthaalbureaus om definitief te stoppen met het ondertekenen van de 'Roma-attesten'.

MOE (Roma) en trekkende bevolking

In 2012 lanceerde de toenmalige Vlaamse minister van Inburgering, Geert Bourgeois, het actieplan MOE (Roma)¹⁴ ten gevolge van de grote instroom van inwoners uit Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen). Dit actieplan dient om de uitvoering van het Vlaams Integratiebeleid te ondersteunen. Roma worden gezien als een specifieke groep binnen de migranten afkomstig uit die landen. Zij hebben specifieke behoeften die hun oorsprong vinden in de gebrekkige en marginale status in hun land van herkomst.

Het actieplan past binnen het Europese beleid dat een kader voorziet waarbinnen lidstaten hun eigen beleid kunnen vormgeven¹⁵. Het doel is de ontwikkeling van een plan dat leidt tot de integratie van alle migranten, met speciale aandacht voor Roma. Het beleid moet inclusief zijn, zoals de Europese richtlijnen voorschrijven. In het MOE (Roma) actieplan worden daartoe tien basisprincipes geformuleerd¹⁶. Deze evolutie in het maken en voeren van een inclusief beleid kan misschien inspiratie en zuurstof bieden aan het debat dat moet gevoerd worden in het Vlaamse onderwijs over de zogenaamde Roma-attesten.

Conclusie

In de voorbije jaren initieerden verschillende organisaties, het middenveld en de Vlaamse overheid discussies over dit 'attest trekkende bevolking', beter gekend als het 'Roma-attest'. Iedereen is ervan overtuigd dat kinderen die in uiterst moeilijke omstandigheden leven goed ondersteund moeten worden in de scholen. De scholen zelf, zeker wanneer er een hoge densiteit van deze kinderen zijn ingeschreven, moeten bijkomend ondersteund worden om kwaliteitsvol onderwijs in de best mogelijke omstandigheden te realiseren. Het probleem hierbij is de focus op Roma als problematische groep, die veel extra middelen genereert voor hun school. Kinderen en hun ouders worden op die manier gelabeld op basis van hun collectieve etnische afkomst en niet op basis van hun specifieke en persoonlijke noden.

14 http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/actieplan_MOE.pdf pg. 31-32.

15 European Roma platform http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/romaplatform2_minutes_en.pdf.

16 De 10 principes luiden als volgt

1. constructief, pragmatisch en niet-discriminerend beleid
2. uitdrukkelijke maar niet-exclusieve gerichtheid
3. interculturele benadering
4. het reguliere als doel
5. bewustmaking van het gendersaspect
6. overdracht van op feiten gebaseerd beleid
7. gebruik van communautaire instrumenten ten behoeve van de gemeenschap
8. participatie van het lokale en het regionale bestuursniveau
9. participatie van het maatschappelijk middenveld
10. actieve participatie van Roma

Moderne Slavernij in de 21ste Eeuw

TvMR sprak met VN rapporteur voor Hedendaagse Vormen van Slavernij Urmila Bhoola



Amy Weatherburn en
Rezzak Cakar*

Mevrouw Urmila Bhoola¹ werd in mei 2014 door de Verenigde Naties als Bijzondere Rapporteur voor Hedendaagse Vormen van Slavernij (en haar oorzaken en gevolgen) aangesteld. Naar aanleiding van een recente opdracht in België sprak Mevrouw Bhoola met TvMR over haar rol als Bijzondere Rapporteur en de uitdagingen die ze diende aan te gaan tijdens haar mandaat.

TvMR: Uw eerste rapport als mandaathouder voor de *Human Rights Council* van de Verenigde Naties schetst de prioriteiten om hedendaagse vormen van slavernij en haar oorzaken en gevolgen te bestrijden. In 2012 stelde de I.L.O. dat minstens 20,9 miljoen mensen onderworpen waren aan een of andere hedendaagse vorm van slavernij. Wat ondervond u als uw grootste uitdagingen als Bijzondere Rapporteur?

Het zich verzekeren van de samenwerking met staten gedurende de bezoeken ter plaatse is altijd een uitdaging. De doeltreffendheid van het werk van een Bijzondere Rapporteur hangt af van deze samenwerking. Helaas zijn niet alle landen bijzonder happig om zich bloot te stellen aan inspecties. De rapporten die ik heb voorgelegd aan de Human Rights Council zijn zowel thema-gebonden als geografisch van aard. De uitdaging die ik diende aan te gaan was om mijn thematische rapporten ook te voorzien van een context en om potentieel problematische onderwerpen ter sprake te brengen. Mijn landen-gebonden missies bestonden uit het rapporteren van zowel bestaande problemen als het aanbrengen

van kennismanagement. Ook het aanreiken van aanbevelingen behoren tot mijn takenpakket. Het uitroeien van slavernij blijft een uitdaging maar ik hoop dat ik enige invloed heb gehad op het huidige debat i.v.m. de definiëring van moderne slavernij. Ik hoop eveneens dat ik een impact heb gehad op de specifieke verplichtingen van overheden teneinde vooruitgang te boeken.

TvMR: De bijzondere kwetsbaarheid van vrouwen en kinderen staat niet ter discussie. Vrouwen en meisjes maken immers 55% (11,4 miljoen) uit van de 21 miljoen mensen die zijn blootgesteld aan enige vorm van dwangarbeid. Welke concrete acties kunnen ondernomen worden om de hoofdoorzaken van slavernij aan te pakken en de kwetsbaarheid van deze groep te verlagen?

Preventie, bescherming en vervolgingsmaatregelen moeten gecombineerd worden met het daadwerkelijk empoweren opdat al diegenen die bevrijd worden van slavernij in staat zouden zijn een zelfstandig leven op te bouwen. Binnen deze context is het wegwerken van de kwetsbaarheid van vrouwen en kinderen, maar ook van migranten en mindervaliden, cruciaal. Dit veronderstelt dat nationale wetgeving van staten overeenstemt met hun internationale verplichtingen. Zo moet bijvoorbeeld het nationaal strafbaar stellen van slavernij een bescherming bieden aan slachtoffers van mensensmokkelaars, die nog steeds een sleutelrol spelen in de exploitatie. Het scheppen van een groter publiek bewustzijn is ook belangrijk zodat bijvoorbeeld de risico's voor vrouwen die gerekruteerd worden als huishoudhulp beter bekend worden. Het creëren van

* Amy Weatherburn is doctoraal onderzoeker aan de Vrije Universiteit Brussel, met een specifieke focus op moderne slavernij. Rezzak Cakar is vrijwilliger bij de Liga voor Mensenrechten en stond in voor de vertaling van de tekst.

¹ Urmila Bhoola is mensenrechtenadvocate in de Aziatisch-Stille Zuidzeelanden en is gespecialiseerd in de internationale rechten van de mens, gendergelijkheid en arbeidsrecht. Ze is eveneens Executive Director voor "International Women's Rights Action Watch for Asia-Pacific" dat toeziet op de toepassing van de Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women (CEDAW). Na een 20-jarige carrière als arbeids- en mensenrechtenadvocate in Zuid-Afrika werd ze aangesteld als rechter bij de Arbeidsrechtbank in Zuid-Afrika voor een periode van 5 jaar. Ze is tevens adviseur bij de International Labour Organisation (I.L.O.) en schrijver van de Zuid-Afrikaanse Employment Equity Act die in het leven werd geroepen om ongelijkheden, stammend uit de apartheidsjaren, weg te werken. Ze was ook bestuurslid bij de Competition Tribunal dat toeziet op de naleving van de Zuid-Afrikaanse Competition Act.

menswaardige jobs is belangrijk om het gemis aan kansen voor vrouwen te bestrijden. Ook het bestrijden van structurele discriminatie zal de kwetsbaarheid van vrouwen en kinderen gevoelig verminderen. Het reduceren van patriarchale attitudes is eveneens belangrijk om intra-familiale ongelijkheden, familiaal geweld en een gebrek aan empowerment aan te pakken. Kinderen moeten beschermd worden omdat ze als kwetsbare groep het meeste risico lopen. Dit is vooral het geval in ontwikkelingslanden waar armoede, ongelijkheid, een onderbroken scholing en geweld veel voorkomen.

TvMR: Vrouwen en kinderen zijn oververtegenwoordigd wanneer we spreken over huishoudelijke slavernij. Hoe denkt u de aanbevelingen van de vorige Bijzondere Rapporteur op te volgen i.v.m. het controleren en uitvoeren van arbeidsvoorwaarden teneinde huishoudelijke slavernij uit te roeien?

Eén van de manieren om deze doelstelling te bereiken is door staten aan te moedigen de I.L.O. Conventie voor de Bescherming van Huishoudelijke Werkers (C189) te ratificeren. Ik ben pas terug van een werkbezoek in België dat bezig is deze conventie te ratificeren. Ik hoop bovendien staten aanbevelingen te kunnen blijven verstrekken over *good-practices* tijdens inspecties, het verbeteren van de capaciteit van de arbeidsinspecteurs en het verhogen van de waakzaamheid voor huishoudelijke slavernij. In België speelt de sociale inspectie hierbij een sleutelrol. Deze inspectie kwam tussenbeide in een zaak waarbij een Congolese vrouw het slachtoffer was van huishoudelijke slavernij. Dit leidde uiteindelijk tot een veroordeling van de overtreder en een aanzienlijke compensatie voor het slachtoffer. Wat we hierbij niet mogen vergeten is dat inspectiediensten zich moeten kunnen beroepen op efficiënte wetten die op hun beurt ondersteund moeten worden door de nodige middelen. Het creëren van een groter bewustzijn is ook belangrijk opdat mensen zouden begrijpen wat huishoudelijke slavernij precies is. De recente veroordeling van een malafide werkgever uit Hong Kong is het soort van boodschap dat we moeten sturen. Het moet duidelijk zijn dat onze samenleving een dergelijke behandeling van huishoudelijke werkers niet duldt en dat werkgevers aansprakelijk zullen worden gesteld. Mijn voorganger, Gulnara Shahinian, formuleerde een aantal aanbevelingen en publiceerde een thematisch rapport over huishoudelijke slavernij en dwanghuwelijken. Ik hoop de werkelijke stappen die staten en werkgevers kunnen zetten, teneinde deze vormen van slavernij uit te roeien, te kunnen versterken.

TvMR: Welke stappen kunnen verzekeren dat het Aanvullend Protocol bij de Conventie ter voorkoming en bestrijding van Dwangarbeid (2014) toegepast zal worden om zo het internationaal juridisch kader te versterken?

Meer staten zouden het Protocol moeten ratificeren en haar richtlijnen, voor wat dwangarbeid betreft, beginnen toepassen. Op bedrijven rust eenzelfde verplichting. Staten zouden nationale actieplannen moeten ontwikkelen om dwangarbeid tegen te gaan en efficiënte mechanismen om slachtoffers te compenseren en wantoestanden recht te trekken. Ze hebben ook de verplichting om als een goede huisvader toe te zien op de toepassing van het Protocol door ondernemingen die onder hun jurisdictie vallen. Ze moeten zich zowel inlaten met ondernemingen als met de belangen van werknemers door het voeren van sociale dialoog teneinde uitgebreide strategieën te kunnen ontwikkelen ter uitvoering van het Protocol. Het Protocol legt ook de nadruk op educatie en bewustzijnsvorming om een grotere inzet te bekomen van alle belanghebbenden. Het omvat praktische stappen en is een uitstekend platform voor het beëindigen van dwangarbeid.

TvMR: Gelet op de vaak onzichtbare aard van hedendaagse vormen van slavernij, hoe belangrijk is het ontwikkelen van gestandaardiseerde en opgesplitste datavergaring zodat rechterlijke en wetgevende mechanismen de nodige instrumenten kunnen verkrijgen om deze vormen van slavernij in kaart te brengen en uit te roeien?

Dit is zeer belangrijk omdat de aard van de data zal bepalen welke beleidslijnen het beste toegepast kunnen worden in bepaalde situaties en afhankelijk van het land binnen dewelke dit gebeurt. Data zal bijvoorbeeld een dwarsdoorsnede van factoren van een verhoging van dwangarbeid kunnen identificeren. Deze data kunnen vervolgens gebruikt worden om een wetgevend - en institutioneel kader te creëren dat kan helpen precies te definiëren op welke manier slavernij zich manifesteert in een land. Het kan nuttig zijn om beleidsprioriteiten vast te leggen, bijvoorbeeld wanneer inspecties opgevoerd moeten worden, in welke gebieden dit dient te gebeuren en wanneer bepaald moet worden of een striktere regulering in bepaalde industrietakken aangewezen is. Het kan ook migratiepatronen identificeren die bepaalde kwetsbaarheden van bepaalde groepen blootleggen en middelen creëren om dit op te lossen. Eén van de grootste uitdagingen om moderne vormen

van slavernij aan te pakken is de moeilijkheid het onderwerp zélf te identificeren en een methodiek te ontwikkelen om slavernij uit te roeien. Gezien vanuit deze optiek zullen deze data hun nut bewijzen.

TvMR: Welke initiatieven zijn vereist van de internationale gemeenschap om de politieke, sociale en economische oorzaken van slavernij, zoals armoede en ongelijkheid, aan te pakken? In hoeverre kunnen de voorgestelde post-2015 Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) arbeidsuitbuiting en moderne vormen van slavernij elimineren?

Het bestrijden van armoede en structurele discriminatie vereist multilaterale inspanningen d.m.v. dialoog en samenwerking tussen alle belanghebbenden zoals regeringen, de zakenwereld, vakbonden en de civiele samenleving. De post-2015 SDG's verschaffen een uitgebreide basis om honger en armoede uit te roeien en een einde te maken aan ongelijkheid. Het streefdoel van de post-2015 SDG's vertegenwoordigt een belangrijke inspanning om meer werk te creëren en een sociale bescherming en standaard arbeidsvoorwaarden te scheppen. Op die manier kunnen we alle vormen van uitbuiting tegengaan. Het toepassen van dit streefdoel zal resulteren in het afschaffen van slavernij en de daarmee samenhangende armoede en honger. Het verbod op en de uitroeiing van dwangarbeid, het definitief afschaffen van kinderarbeid tegen 2025 - inclusief het fenomeen van kindsoldaten - zijn allen in zichzelf lovenswaardige streefdoelen. Er wordt bovendien gestreefd naar het promoten van vakbondsrechten en het streven naar een veilige werkomgeving voor iedereen, ook voor werkende migranten en vrouwen. Het succesvol toepassen van deze doelstellingen door staten zal ervoor zorgen dat arbeidsuitbuiting uitgeroeid kan worden. Alhoewel niet alle hedendaagse vormen van slavernij worden vermeld, kunnen ze later toch nog opgenomen worden eens de indicatoren zijn ontwikkeld. Binnen deze context moeten zowel huishoudelijke slavernij als jobs in de privésector en zwartwerk behandeld worden.

TvMR: Hoe ziet u de rol van de civiele maatschappij, niet-gouvernementele organisaties, intergouvernementele organisaties, regeringen, arbeidsorganisaties en academische instituties? Hoe kan een doeltreffend en coherent globaal partnerschap gerealiseerd worden?

Door middel van een verhoogde samenwerking en coördinatie. Dit zal er voor zorgen dat veel ongelijksoortige en *ad hoc* strategieën, die soms contraproductief zijn en niet beantwoorden aan wat de slachtoffers zelf zien als oplossingen, vermeden kunnen worden. Een efficiënte, geïntegreerde benadering zal er ook voor zorgen dat het strafrecht ingeschakeld kan worden en het toepassen van mensenrechten en arbeidsstandaarden gerealiseerd kunnen worden. De I.L.O. verklaring i.v.m. sociale rechtvaardigheid voor een eerlijke globalisatie staat garant voor een degelijk kennismanagement en vormt de basis voor een multilaterale samenwerking tussen de verschillende partners. Zo kunnen ze het beste formuleren hoe dwangarbeid, de ergste vormen van kinderarbeid, huishoudelijke slavernij en andere vormen van moderne slavernij benaderd moeten worden.

TvMR: Uw voorganger heeft benadrukt dat bij het bestrijden van moderne vormen van slavernij mensenrechten van essentieel belang zijn. Hoe kan dit concreet gerealiseerd worden?

Een benadering die gebaseerd is op de rechten van de mens betekent dat mensen op de eerste plaats komen en deel uitmaken van een holistische visie die de wetgevende macht, het beleid, instituties en bewustzijnsvorming aanspreekt. Het wil zeggen dat gegarandeerd wordt dat aan diegenen wiens rechten aangetast worden, en die zich in een staat van slavernij bevinden, efficiënte en aangepaste remedies aangereikt zullen worden. Deze oplossingen zullen deze slachtoffers in staat stellen om hun beproevingen te overwinnen. Het wil zeggen dat de wet toegepast zal worden en dat voorkomen zal worden dat rechten geschonden zullen worden door het verschaffen van toegang tot menswaardig werk en economische kansen, informatie, scholing, vaardigheden en sociale bescherming. Het wil ook zeggen dat slachtoffers toegang kunnen krijgen tot de rechtspraak door het verkrijgen van juridische hulp om hun rechten af te dwingen. Het gaat eerder over het scheppen van oplossingen en niet zo zeer over het "redden" van deze mensen. Een benadering die gestoeld is op mensenrechten wil ook zeggen dat overtreders vervolgd zullen worden en dat gepaste compensaties uitgekeerd zullen worden wanneer overtredingen vastgesteld worden.

De toetreding van de Europese Unie tot het EVRM verder weg dan ooit?

HvJ, Advies 2/13 aangaande artikel 218, paragraaf 11 VWEU, 18 december 2014

Catherine Van de Heyning*

In een Advies van 18 december 2014 oordeelde het Hof van Justitie over de verenigbaarheid tussen het Unierecht en het Ontwerpakkoord dat de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens regelt. Het Hof van Justitie meende dat dit Ontwerpakkoord op maar liefst 11 punten tekort schoot. Het Hof stelde vast dat het Ontwerpakkoord de autonomie van het Unierecht zou aantasten en de positie van het Hof van Justitie in gevaar zou brengen. Door dit Advies wordt de toetreding moeilijk, zo niet onmogelijk.

Met het Verdrag van Lissabon werd in 2007 de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM in het Verdrag betreffende de Europese Unie ingeschreven (artikel 6, §2 VEU). Na een toetreding kan het EHRM ook klachten tegen de EU onderzoeken¹. Om deze toetreding mogelijk te maken moest het EVRM-systeem aangepast worden om de eigenheid van de Europese Unie te garanderen. Na moeilijke onderhandelingen tussen de EU en de Raad van Europa werd op 10 juni 2013 eindelijk een Ontwerpakkoord over de toetreding goedgekeurd². Het Hof van Justitie moest nog oordelen over de verenigbaarheid van dit Ontwerpakkoord met het Unierecht. Gezien het Hof van Justitie op de hoogte gehouden werd van de onderhandelingen en haar eerdere positieve communicatie over de toetreding, verwachtte men dat het Ontwerpakkoord deze laatste horde moeiteloos zou nemen. Groot was dan ook de verbazing toen het Hof van Justitie in haar Advies 2/13 van 18 december 2014 in scherpe bewoordingen het Ontwerpakkoord naar de prullenmand verwees³.

Op maar liefst 11 punten meende het Hof dat er een aanpassing van het Ontwerpakkoord nodig was om in overeenstemming te zijn met het Unierecht. Het Hof van Justitie verwijt het Ontwerpakkoord de autonomie van het Unierecht aan te tasten en de positie van het Hof van Justitie te ondermijnen.

De autonomie van het Unierecht

Het Hof van Justitie oordeelde reeds in 1996 dat een toetreding slechts mogelijk was indien het de autonomie van het Unierecht en de positie van het Hof van Justitie niet aantastte (Advies 2/94). In een aanvullend protocol 8 VEU werd deze vereiste verder uitgewerkt. Dit principe vereist dat er mechanismen worden voorzien om de "specifieke kenmerken" van de EU te garanderen en de toetreding de bevoegdheden van de EU niet uitbreidt. Bovendien moet de centrale rol van het Hof van Justitie gegarandeerd worden voor wat betreft de interpretatie en toepassing van het Unierecht.

Het Ontwerpakkoord voorzag reeds mechanismen om aan deze voorwaarden tegemoet te komen. Er werd een mechanisme uitgewerkt (het co-respondentiemechanisme) waarbij de EU of een lidstaat kan beslissen om vrijwillig tussen te komen in een procedure voor het EHRM indien de klacht slechts tegen één van beiden was ingediend. Dit mechanisme houdt rekening met de specifieke hoedanigheid van het Unierecht waarbij de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Unie gedeeld zijn. Indien bovendien de EU en een lidstaat op basis van het co-respondentiemechanisme samen optreden kan het EHRM het Hof van Justitie verzoeken om te oordelen of het Unierecht het EVRM schendt in zaken waarin het Hof van Justitie zich, volgens het EHRM, nog niet

* Catherine Van de Heyning is verbonden aan de Universiteit van Antwerpen en advocaat bij Monard D'Hulst, Antwerpen.

¹ Meer uitgebreid over het belang van de toetreding voor de praktijk zie C. Van de Heyning, "De Toetreding van de EU tot het EVRM: goede afspraken maken goede vrienden", *TvCR* 2012, pp. 230-248.

² Voorstel herzien juridisch instrument aangaande de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM, 47+1(2013)008rev.2.

³ Deze annotatie geeft slechts de krachtlijnen van het advies weer. Voor een meer uitgebreide bespreking zie te verschijnen bijdragen van dezelfde auteur in het *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* en van andere auteurs in het *R.W.* en *S.E.W.*

heeft kunnen uitspreken over deze verenigbaarheid (voorafgaande beoordelingsprocedure).

Toch meende het Hof van Justitie in haar Advies 2/13 dat deze tegemoetkomingen onvoldoende zijn. Ten eerste meent het Hof van Justitie dat het Ontwerpakkoord de eigenheid en autonomie van het Unierecht onvoldoende respecteert. Zo kunnen lidstaten een klacht indienen voor het EHRM indien zij menen dat een andere lidstaat het EVRM schendt. Het Hof van Justitie meent dat deze interstatelijke klacht in strijd is met het Unierecht omdat het de EU-lidstaten toelaat een klacht in te dienen voor het EHRM voor een mogelijke schending door een andere lidstaat in uitoefening van hun EU-verplichtingen terwijl de lidstaten onder het Unierecht zich ertoe verbonden hun onderlinge geschillen enkel op te lossen op basis van het Unierecht en dus voor de geijkte EU-instellingen.

Ten tweede oordeelt het Hof van Justitie dat het Ontwerpakkoord op verschillende punten haar bevoorrechte positie om het Unierecht te interpreteren onvoldoende garandeert, onder andere:

- het EHRM mag oordelen of de lidstaat of de EU voldoet aan de voorwaarden om vrijwillig tussen te komen op basis van het co-respondentiemechanisme
- het EHRM kan oordelen wie de schending heeft begaan indien zowel de lidstaat als de EU optreden in een procedure voor het EHRM op basis van het co-respondentiemechanisme
- het EHRM stelt vast of het Hof van Justitie zich reeds heeft uitgesproken over de verenigbaarheid tussen het EVRM en het Unierecht en of de voorafgaande beoordelingsprocedure dus van toepassing is

- in de voorafgaande beoordelingsprocedure kan het Hof van Justitie enkel beslissen over de geldigheid van het Unierecht, maar kan het EHRM geen bindende interpretatie van het Unierecht opleggen

Om bovenstaande redenen besluit het Hof van Justitie dat het Ontwerpakkoord onverenigbaar is met de Verdragen en protocol 8 VEU.

Uitstel of Afstel?

Een Advies van het Hof van Justitie is bindend (Artikel 218, par. 11 VWEU). Dit betekent dat de EU-instellingen het Ontwerpakkoord in deze vorm niet kunnen goedkeuren. De toetreding zou alsnog mogelijk zijn als het Ontwerpakkoord wordt aangepast aan de voorwaarden geformuleerd in Advies 2/13. Gezien de moeizame totstandkoming van dit akkoord zal een dergelijke onderhandeling lang aanslepen. Bovendien is het maar de vraag of men een toetreding nog moet toejuichen indien aan alle voorwaarden wordt voldaan. Zo oordeelde het Hof van Justitie eveneens dat de mogelijkheid voor het EHRM om een klacht te behandelen met betrekking tot het Gemeenschappelijk Buitenland –en Veiligheidsbeleid onverenigbaar is met het Unierecht omdat het Hof van Justitie zelf geen bevoegdheid heeft om maatregelen in dit kader te onderzoeken. Laat nu deze leemte in het mensenrechtelijk kader van de EU één van de belangrijkste redenen zijn om de toetreding toe te juichen. Dit Advies betekent dan ook op zijn minst een uitstel voor vele jaren, als niet een definitief einde.