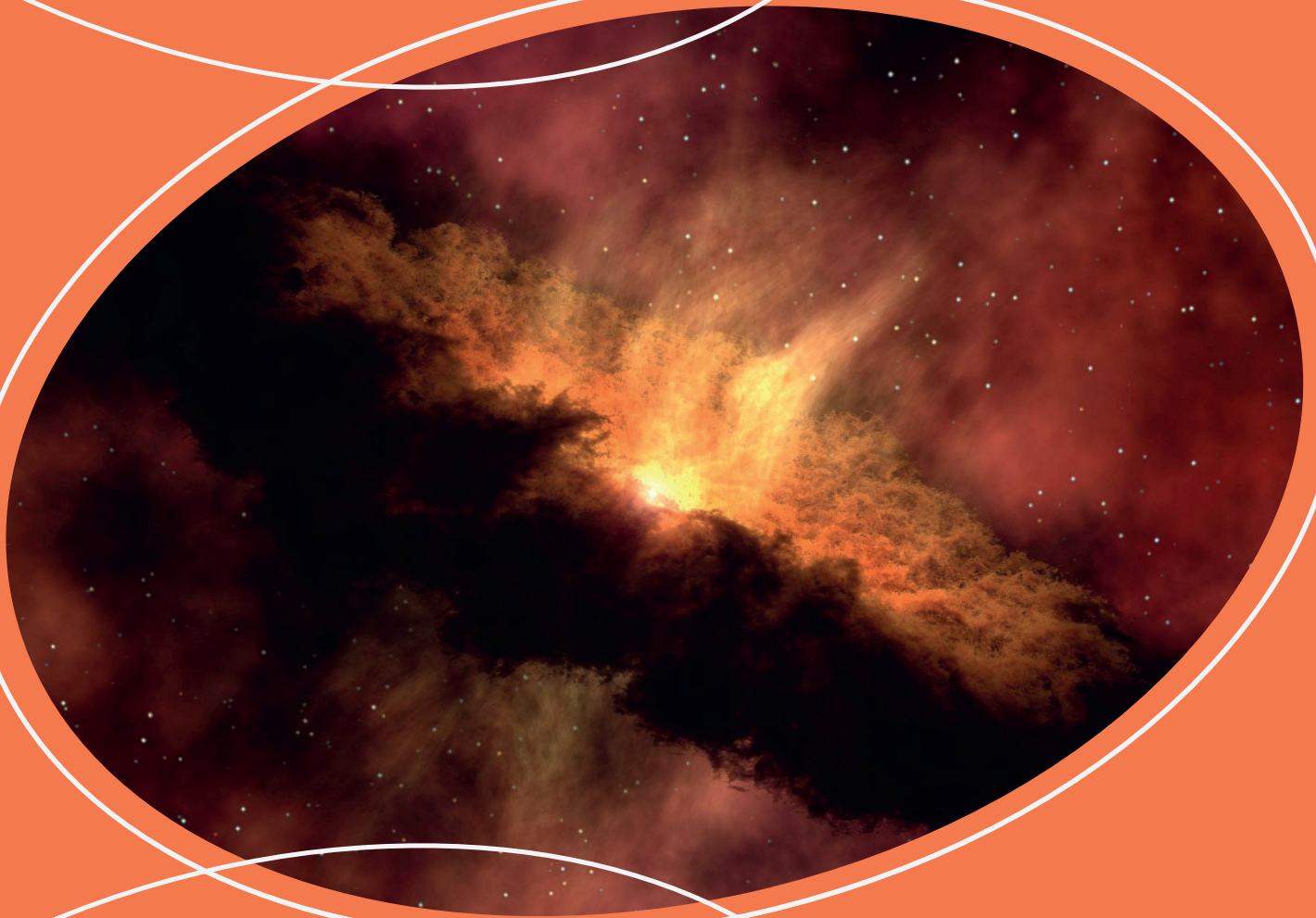




PB-PP | B-0000
BELGIE(N)-BELGIQUE

TvMR

TIJDSCHRIFT VOOR MENSENRECHTEN



In dit nummer:

'Shrinking civic space' als
internationale trend.

Het Belgische stakingsrecht onder
vuur.

De pers - ook in België onder druk.

20ste jaargang • nr. 3
juli-augustus-september 2022
Driemaandelijks uitgave

Een uitgave van

LIGA VOOR
MENSEN
RECHTEN

Bg TvMR PA3A9108
Afzendadres: Liga voor Mensenrechten
Leopold II laan 53, 1080 Sint-Jans-Molenbeek
V.U.: Kati Verstrepen
Leopold II laan 53, 1080 Sint-Jans-Molenbeek

Colofon

TvMR

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

ISSN 1379-0250

Redactie

Hoofdredeacteurs: Stijn Smet (Universiteit Hasselt) en Jonas Vernimmen (KU Leuven).

Eindredactie: Fabian Van Samang.

Redactie: Eva Albers, Deborah Casalin, Charline Daelman, Caroline De Geest, Paul De Hert, Dominique De Meyst, Marijke De Pauw, Hannah Aziza Ghulam Farag, Hadjira Hussain Khan, Louise Janssens, Eline Kindt, Laurens Lavrysen, Marike Lefevre, Mathieu Leloup, Michaël Merrigan, Annelies Nachtergaele, Paul Pataer, Louise Reyntjes, Thea Staes, Aurélie Van Baelen, Jozefien Van Caeneghem, Catherine Van De Heyning, Sarah Van Meel.

Tijdschrift voor Mensenrechten is een initiatief van de Liga voor Mensenrechten. TvMR geeft sinds 2022 ook de website *Tijd voor Mensenrechten* uit. Neem zeker een kijkje op <https://tijd.mensenrechten.be>

Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.
Leopold II laan 53, 1080 Sint-Jans-Molenbeek
e-mail: info@mensenrechten.be
website: <https://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.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de uiterste zorg besteed. De redactie waakt over het wetenschappelijk karakter van de artikelen via een proces van peer review. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de redactie en de uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke auteur is verantwoordelijk voor haar/hun/zijn eigen redactionele bijdrage.

Jaarabonnementen tijdschriften

Abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: €35
Abonnement op Fatik, tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen: €40
Abonnement op beide tijdschriften: €70
Steunabonnement op beide tijdschriften: €96

rek.nr. BE34 0011 2701 3290

Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

TvMR online

Je kan TvMR online raadplegen. Het meest recente nummer is enkel beschikbaar voor abonnees.

© 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.

Update

3

Titel 2.0 van de Grondwet?

Liga huist nu in het Huis voor Mensenrechten

Warme editie van Prijs voor Mensenrechten

Editoriaal

4

Krimpemde ruimte voor Mensenrechten
Stijn Smet & Marike Lefevre

Artikel

7

Ruimte voor de burger onder druk: 'shrinking civic space' als internationale trend

Antoine Buyse

Een nationaal mensenrechteninstituut conform de internationale standaarden voor België?

Marike Lefevre

De ruimte van het middenveld om de mensenrechten van migranten te verdedigen

Ellen Desmet & Robin Vandevordt

Het Belgische stakingsrecht onder vuur

Hannah Ghulam Farag

De pers - ook in België onder druk

Michaël Merrigan

Interview

32

Ruimte voor het middenveld in Vlaanderen en België?

TvMR sprak met Fred Dhont en Bart Verhaeghe

Ruimte voor mensenrechten in Vlaanderen en België?

TvMR sprak met de Liga voor Mensenrechten

Titel 2.0 van de Grondwet?

Is Titel II van de Grondwet, waarin onze rechten en vrijheden staan opgesomd, toe aan een update? Die vraag wordt momenteel beantwoord op *Tijd voor Mensenrechten*, de zusterwebsite van TvMR. In de lopende reeks 'Titel 2.0' brengen we interessante voorstellen samen en gaan we zo na hoe een update van de 'Bill of Rights' in de Grondwet eruit zou kunnen zien (<https://tijd.mensenrechten.be>).

Liga huist nu in het Huis voor Mensenrechten

Tijdens de zomer verhuisde de Liga voor Mensenrechten haar kantoren van Gent naar Brussel. Voortaan betreft de Liga samen met de *Ligue des Droits Humains* en *Fédération International des Droits Humains* (FIDH) het Huis voor Mensenrechten. Met het Huis willen de drie organisaties een mensenrechtenhub creëren en tonen dat mensenrechten een prominente plaats moeten blijven innemen in onze hoofdstad. Het Huis wordt feestelijk geopend op 7 oktober met de leden en donoren van de organisaties.

Warme editie van Prijs voor Mensenrechten

Op 18 juni 2022 kon de Liga eindelijk de dertigste editie van de Prijs voor Mensenrechten vieren en voor de gelegenheid vijf straffe Prijswinnaars in de bloemetjes zetten: Ayoub Bouda, Baas Over Eigen Hoofd!, Zwijgen Is Geen Optie, Roger Lybaert en Radio Gaga. Het werd een prachtige avond met interviews, slam poetry, prikkelende kruisbestuiving tussen huidige en vroegere winnaars en uiteraard veelvuldig daverend applaus. De uitreiking kan herbekeken worden op <https://prijs.mensenrechten.be>.

Krimpemde ruimte voor mensenrechten?

De geschiedenis van de democratie wordt vaak omschreven als een geschiedenis van golven, waarbij iedere golf van democratisering wordt gevolgd door een – meestal kleinere – golf van ‘autocratisering’ (d.w.z. een terugval van democratie richting autocratie).¹ Tijdens de derde en meest recente succesvolle democratiseringsgolf (1974-1991) werd een aanzienlijk aantal landen democratischer, onder meer in Afrika (als gevolg van het einde van het kolonialisme) en Oost-Europa (na de ineenstorting van de Sovjet-Unie).² Deze golf van democratisering gaf destijds aanleiding tot hernieuwde aandacht voor de centrale rol van het maatschappelijke middenveld (civil society) in de mobilisatie voor democratische verandering.³ Om democratische verandering te begrijpen, zo werd gesteld, moest men het maatschappelijke middenveld bestuderen.⁴

Het wederzijdse verband tussen een sterke democratie en een uitgebreide civic space, staat sindsdien buiten kijf. Het Europees Parlement erkende onlangs bijvoorbeeld dat civic space – de ruimte voor het maatschappelijke middenveld – een integraal onderdeel is van de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.⁵ Om hun centrale rol in een democratie te kunnen vervullen, zo stelt het Europees Parlement evenwel, hebben middenveldorganisaties nood

aan een veilige ruimte, vrij van intimidatie, pesterijen en andere chilling effects door zowel statelijke als niet-statelijke actoren.⁶ Om dergelijke civic space mogelijk te maken, moeten dan weer een aantal belangrijke mensenrechten zijn gewaarborgd, waaronder de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vreedzame vergadering.⁷ Er bestaan, kortom, belangrijke verbanden tussen democratie, mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijke middenveld.

Sinds enkele jaren ziet het er evenwel somber uit voor de democratie. En wanneer de democratie onder druk komt te staan, deelt het maatschappelijke middenveld in de klappen. De voornaamste democratie-indexen bevestigen dat zich sinds 2019 een wereldwijd proces van democratische erosie voltrekt.⁸ Zo woont een op de drie mensen in de wereld sinds 2020 in een land waar de democratie aan het afbrokkelen is.⁹ Een decennium eerder, in 2010, was dit slechts zes procent van de wereldbevolking.¹⁰ De wereldwijde achteruitgang van de democratie wordt vaak in verband gebracht met de terugkeer van autoritaire populistten: Orbán in Hongarije, Trump (voormalig) in de Verenigde Staten, Modi in India, Bolsonaro in Brazilië. Deze en andere autoritaire populistten volgen een geijkte

1 S. Huntington, “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy* 1991, 12-34; A. Lührmann en S. Lindberg, “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New about it?”, *Democratization* 2019, 1095-1113.

2 Huntington, supra noot 1.

3 L. Diamond, “Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation”, *Journal of Democracy* 1994, 4.

4 Ibid, 5.

5 Resolutie van het Europees Parlement van 8 maart 2022 over de steeds beperktere ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Europa (2021/2103(INI)), beschikbaar op https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0056_NL.pdf (laatst geraadpleegd 5 september 2022).

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Zie <https://www.v-dem.net/>; <https://www.idea.int/gsd/>; <https://www.eiu.com/n/democracy-index-2021-less-than-half-the-world-lives-in-a-democracy/> (allen laatst geraadpleegd op 5 september 2022).

9 Zie V-Dem Institute, *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*, beschikbaar op https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2021.pdf (laatst geraadpleegd op 5 september 2022).

10 Ibid.

strategie om de liberale elementen uit de liberale democratie weg te halen.¹¹ Ze proppen de hoogste rechtbanken vol met regeringsvriendelijke rechters, herschrijven de verkiezingsregels om (super)meerderheden te behouden en leggen kritische stemmen het zwijgen op door wetgeving gericht tegen ngo's, de pers en universiteiten.¹²

Het middenveld deelt onvermijdelijk in de klappen die de democratie en de rechtsstaat tijdens de huidige golf van autocratisering te verwerken krijgen. De Internationale Federatie voor de Mensenrechten (FIDH) waarschuwt bijvoorbeeld dat de overheid in veel landen aanzienlijke beperkingen oplegt aan de vrije ruimte voor civil society, door middel van restrictieve wetgeving, hinderlijke registratieverplichtingen, het ontzeggen van financiering, een delegitimerend discours, en andere vormen van controle en dwang.¹³ Het einddoel lijkt erin te bestaan, aldus FIDH, alle vormen van mensenrechtenbescherming en -bevordering monddood te maken.¹⁴ In de reeds vermelde resolutie van 8 maart 2022 toont het Europees Parlement zich in gelijkaardige zin bezorgd. Het Europees Parlement wijst op beperkingen die bewust worden opgelegd in EU-Lidstaten om de ruimte voor het maatschappelijke middenveld te beperken en die gepaard gaan met juridische, administratieve en fiscale intimidatie, criminalisering van activiteiten van het middenveld, en negatieve retoriek om middenveldorganisaties te stigmatiseren en delegitimeren.¹⁵ Het Europees Parlement waarschuwt niet enkel voor een aantasting van de civic space, als gevolg van restrictieve wetgeving en beleidsmaatregelen, maar ook voor de bedreiging die er onvermijdelijk uit voortvloeit voor de grondvesten van de democratie zelf.¹⁶

Tegen deze ruimere achtergrond van aantasting van civic space, kan men zich terecht afvragen hoe het is gesteld met de ruimte voor het middenveld in België en Vlaanderen. Krimpt deze ruimte? Zo ja, in welke zin, voor wie en met welke gevolgen? En minstens even belangrijk: hoe gaan middenveldorganisaties om met de dreiging van een

krimpde civic space? Deze en een aantal gerelateerde vragen worden beantwoord doorheen dit themanummer.

In de eerste bijdrage werpt Antoine Buyse een ruime blik op shrinking civic space als internationale trend. Buyse gaat na hoe deze krimpde ruimte zich manifesteert, waar ze mogelijk door wordt veroorzaakt en wat het verband is met de mensenrechten. De daaropvolgende bijdragen beoordelen de situatie in België en Vlaanderen, in het licht van de internationale trend geschetst door Buyse.

Marieke Lefevre gaat na of een nationaal mensenrechteninstituut conform de internationale standaarden, als ultieme waakhond van de mensenrechten, in de kaarten zit voor België. Lefevre bespreekt enkele recente ontwikkelingen in vogelvlucht en reikt een evaluatie aan over de mate waarin twee mensenrechteninstellingen – het bestaande FIRM en het op te richten VMRI – in aanmerking komen om te worden geaccrediteerd als nationaal mensenrechteninstituut conform de Principes van Parijs.

Ellen Desmet en Robin Vandevordt bestuderen vervolgens de ruimte van het middenveld om de mensenrechten van migranten te verdedigen. Desmet en Vandevordt verduidelijken dat het middenveld een belangrijke rol speelt bij het verdedigen van de rechten van groepen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, zeker in de context van migratie. In hun bijdrage analyseren ze enkele manieren waarop middenveldorganisaties de mensenrechten van migranten proberen te verdedigen, en hoe de ruimte voor deze werking evolueert.

Nadien gaat Hannah Ghulam Farag na hoe het staingsrecht in België onder vuur komt te liggen als gevolg van een aantal rechtszaken die een chilling effect creëren voor deelnemers aan directe acties en blokkades. Ghulam Farag onderwerpt de relevante vonnissen en arresten aan kritische analyse en besluit dat ze de ruimte voor protest in België wel degelijk vernauwen.

11 Zie hierover S. Smet en V. Stoyanova, "Introduction" in V. Stoyanova en S. Smet, *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, 1-46.

12 Zie bijvoorbeeld K. L. Scheppele, "Autocratic Legalism", *University of Chicago Law Review* 2018, 545-583.

13 Zie <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/shrinking-space-for-civil-society/>

14 Ibid.

15 Resolutie van het Europees Parlement van 8 maart 2022 over de steeds beperktere ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Europa (2021/2103(INI)), beschikbaar op https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0056_NL.pdf (laatst geraadpleegd 5 september 2022).

16 Ibid.

Michaël Merrigan verplaatst de blik ten slotte naar de pers. Het is de pers, stelt Merrigan, die als waakhond van de democratische samenleving het respect voor andere mensenrechten mogelijk maakt. Desondanks, of net daarom, wordt de pers vaak geïsoleerd en komt ook zij steeds meer onder druk te staan, besluit Merrigan.

We ronden het themanummer af met twee interviews. We spreken eerst met Fred Dhont van Socius en Bart Verhaeghe van de Federatie, twee grote sectororganisaties, over de ruimte voor het middenveld in Vlaanderen. Dhont en Verhaeghe delen hun perspectief op de tendensen in de samenleving die druk uitoefenen op het Vlaamse middenveld en leggen uit hoe het middenveld omgaat met uitdagende periodes. Nadien gaan we ook in gesprek met de Liga voor Mensenrechten over hun ervaring als mensenrechtenwaakhond met de krimpende ruimte voor het middenveld in België en Vlaanderen.

“Speaking truth to power”, “samenwerking” en “procederen” zijn enkele kernelementen uit het interview met de Liga. Maar ook de overige bijdragen in dit themanummer reiken een boodschap aan van weerstand, verbondenheid en opportuniteiten. Het maatschappelijk middenveld in België en Vlaanderen ondergaat de krimpende civic space niet zomaar. Het vecht terug.

Stijn Smet & Marike Lefevre¹⁷

17 Stijn Smet & Marike Lefevre zijn gastredacteurs van dit themanummer

Ruimte voor de burger onder druk: 'shrinking civic space' als internationale trend

Antoine Buyse¹

Inleiding

Op 14 juni van dit jaar vond in Straatsburg de finale plaats van een lange juridische strijd. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat Rusland, op dat moment al geen lid meer van de Raad van Europa, de vrijheid van vereniging had geschonden van een grote groep maatschappelijke organisaties. Door de zogenaamde *Foreign Agents*-wet, ingevoerd in 2012, was hen het werk in feite onmogelijk gemaakt. Deze wet – waarvan de benaming 'buitenlandse agenten' in het Russisch de connotatie van 'spionnen' heeft – behelsde een registratieplicht voor organisaties die 'politiek actief' waren en geld uit het buitenland ontvingen. Zij moesten zich ook in al hun uitingen aanduiden als 'foreign agent'.

De term 'politiek actief' werd zeer breed geïnterpreteerd, waardoor bijkans elk maatschappelijk activisme eronder viel. In feite werden tientallen organisaties op het gebied van bijvoorbeeld mensenrechten of milieu daardoor voor de moeilijke keuze gesteld ofwel geassocieerd te worden met dit zeer negatieve stigma ofwel geheel af te zien van buitenlandse financiering of steun.

In het recente Straatsburgse arrest over deze wetgeving, *Ecodefence en anderen t. Rusland*, stelde het Hof vast dat de combinatie van een registratieplicht voor organisaties die 'politiek actief' waren en geld uit het buitenland ontvingen, tijdrovende verantwoordingsverplichtingen aan de staat, en excessieve en willekeurig opgelegde boetes hadden geleid tot een *chilling effect* op het maatschappelijk middenveld in de Russische Federatie.² Hoewel het niet waarschijnlijk is dat Rusland de door het Hof opgelegde schadevergoedingen binnen afzienbare termijn aan de organisaties, hun directeuren en oprichters, zal betalen, is de uitspraak niet alleen symbolisch een belangrijke genoegdoening. Volgens mensenrechtenorganisaties zal deze nieuwe Straatsburgse jurisprudentie juist ook effect buiten Rusland kunnen hebben als precedent voor landen met gelijksoortige beperkende wetgeving.³

De zaak *Ecodefence* staat inderdaad niet op zich. Sterker nog, ze kan worden gezien als het spreekwoordelijke topje van de ijsberg, en niet alleen in Rusland. Overal ter wereld staat de ruimte voor *civil society*, voor activiteiten die burgers gezamenlijk ondernemen om verandering te bewerkstelligen of juist tegen te houden, onder druk. Uiteraard in verschillende mate – België is geen

Rusland – maar het fenomeen is zeker niet beperkt tot meer autoritaire geregeerde staten. Ook in democratieën valt deze tendens regelmatig te bespeuren. In deze bijdrage zal ik ingaan op hoe deze zogenaamde *shrinking civic space* zich manifesteert, waar die mogelijk door wordt veroorzaakt en, uiteraard, wat de link met mensenrechten is. Naast een maatschappelijk en politiek probleem in zeer veel landen, is het immers ook een juridisch vraagstuk en raakt het direct aan een aantal fundamentele rechten.

Civic Space – What's in a Name?

Wat is 'civic space' nu precies en wat houdt de *shrinking* of krimp ervan in? De wereldwijde koepelorganisatie van maatschappelijke organisaties CIVICUS heeft het omschreven als de fysieke, virtuele en juridische ruimte waarbinnen mensen hun rechten op vrijheid van vereniging, meningsuiting en vreedzame vergadering uitoefenen.⁴ Aan die definitie zou men, vanuit mensenrechtelijk perspectief, nog participatierechten kunnen toevoegen en kunnen benadrukken dat een dergelijke ruimte zonder discriminatie moet worden gegarandeerd. Het hele spectrum van mate van organisatie en structuur valt hieronder: van een groep scholieren

1 Antoine Buyse is hoogleraar rechten van de mens in multidisciplinair perspectief en directeur van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) aan de Universiteit Utrecht.

2 EHRM 14 juni 2022, nrs 9988/13 e.a., *Ecodefence/Rusland*.

3 European Human Rights Action Centre, "Russian 'Foreign Agents' Laws Breached NGOs' Rights, Court Rules", persbericht 14 juni 2022, ehrac.org.uk.

4 CIVICUS, "Guide to Reporting on Civic Space. Media Toolkit", 2017, <http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/reporting-civic-space/Guide-to-Reporting-Civic-Space-Media-Toolkit.pdf>.

die spontaan demonstreert tegen klimaatverandering tot een al decennia formeel gevestigde organisatie als *Greenpeace*. Deze 'ruimte' heeft vaak een sterk collectief element, maar niet uitsluitend. Zowel individuele mensenrechtenverdedigers als -organisaties vallen eronder. De Hoge Commissaris Mensenrechten van de Verenigde Naties gebruikt dan ook de overkoepelende term *mensenrechtenactoren* aan om deze diversiteit uitdrukking te geven.⁵ Daarmee is *civic space*, oftewel de ruimte voor het maatschappelijk middenveld (*civil society*), bij uitstek een manier om de verbindingen tussen mensen uit te drukken. Hoewel de scheidslijnen niet absoluut zijn, omvat dit de activiteiten buiten de domeinen van staat, markt en familie. Meer eenvoudig gezegd heb ik *civic space* elders dan ook omschreven als de praktische ruimte voor actie voor burgers en maatschappelijke organisaties.⁶ Kenmerkend daarbij zijn zelf-organisatie, vrijwillige deelname, (een zekere mate van) autonomie ten opzichte van de voornoemde drie domeinen, en capaciteit voor collectieve actie.⁷

Een aspect dat niet onbenoemd kan blijven in deze betekenis van zowel *civic space* als *civil society* is uiteraard de notie van *civil*, waaraan vaak een sterk normatieve lading wordt gegeven: beleefd, geweldloos, niet-discriminerend, of tolerant.⁸ Een dergelijke positieve invulling van de rol van *civil society* wordt onderschreven door veel internationale organisaties. Zowel de VN als de Raad

van Europa benadrukken de essentiële bijdrage ervan aan democratie en mensenrechten.⁹ Met andere woorden: *civil society* en de ruimte ervoor zijn het beschermen waard door deze positieve functie ervan. De VN-Mensenrechtenraad riep in 2016 staten bijvoorbeeld op om publiekelijk de belangrijke en legitieme rol van *civil society* voor mensenrechten, democratie en rechtstaat te onderkennen.¹⁰ En ook CIVICUS benadrukt dat een robuuste *civic space* een hoeksteen voor responsief democratisch bestuur en voor stabiele maatschappijen is.¹¹

Vanuit sociologisch perspectief wordt zo'n normatieve invulling vaak met een kritisch oog bekeken. Burgers ondernemen gezamenlijk immers ook 'neutrale' (denk aan een *bridge club* of vereniging van vogelspotters) of negatieve activiteiten (denk aan een gewelddadige of zelfs genocidaire jeugdbeweging).¹² Die discussie is niet puur academisch. Sterker nog: staten rechtvaardigen de inperkingen op *civic space* de afgelopen jaren juist vaak met argumentatie over vermeende negatieve activiteiten of effecten, zoals terrorisme of extremisme. *Bridgeclubs* worden daardoor niet getroffen. Mensenrechtenorganisaties wel regelmatig.

Krimpende ruimte: een wereldwijde trend

Na een lang decennium van bloei voor *civil society* na het einde van de Koude Oorlog, waarbij in talloze landen burgerorganisaties actief werden, ook

op mensenrechtengebied, hebben waarnemers vanaf ongeveer 2005 of 2006 het begin van een omslag gedetecteerd.¹³ Waar er eerst steeds meer ruimte leek te komen, namen rond die tijd het aantal restrictieve wetten voor maatschappelijke organisaties, maar ook verbale en fysieke aanvallen op maatschappelijke activisten en op protesten voor het eerst in jaren merkbaar toe. De redenen en rechtvaardigingen zijn lastig onder één noemer te vangen. Restricties kwamen bijvoorbeeld voort uit de aanvankelijk door de VS uitgeroepen *War on Terror*, een strijd die al gauw gretig werd overgenomen door talloze regeringen, waarbij onder de noemer van terreurbestrijding onwelgevalige maatschappelijke organisaties of oppositie werd aangepakt. Maar ook de zogenoemde 'kleurenrevoluties' in die jaren (zoals de 'oranje'-revolutie in Oekraïne) en de omwentelingen of pogingen tijdens de Arabische Lente leidden tot meer repressie van maatschappelijke bewegingen en protesten. Juist nu in sommige landen kritische geluiden succesvol leken of bleken te zijn, leidde dat in buurlanden vaak tot hardere repressie door gevestigde belangen.¹⁴ Juist het succes van *civil society* leidde dus tot meer druk erop, zou men kunnen stellen.

Deze trends mengden zich in veel landen met wantrouwen jegens al dan niet vermeende neokoloniale, pro-democratische inmenging door Westerse landen elders in de wereld. De militaire invasie van Irak, waarbij het regime van Saddam Hoessein omver

-
- 5 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), *Civil Society Space and The United Nations Human Rights System. A Practical Guide for Civil Society*, 2014, www.unhcr.org, pp. 3-4.
 - 6 A.C. Buyse, "Squeezing Civic Space: Restrictions on Civil Society Organizations and the Linkages with Human Rights", *The International Journal of Human Rights*, 2018, (966) 969.
 - 7 H.K. Anheier, *Civil Society. Measurement, Evaluation, Policy*, London, Earthscan, 2004, 20 en 23.
 - 8 C. van der Borgh en C. Terwindt, *NGOs Under Pressure in Partial Democracies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, 15 en 24-25.
 - 9 Comité van Ministers van de Raad van Europa, Aanbeveling CM/Rec(2007)14, on the legal status of non-governmental organisations in Europe, 10 oktober 2007, www.coe.int.
 - 10 VN-Mensenrechtenraad, Resolutie 38/12, *Civil society space: engagement with international and regional organizations*, 6 juli 2018, UN Doc A/HRC/RES/38/12, para. 14(a).
 - 11 Zie noot 4.
 - 12 Zie bijvoorbeeld het klassieke artikel: S. Chambers en J. Kopstein, "Bad Civil Society", *Political Theory*, 2001, 837-865.
 - 13 C. Gershman and M. Allen, "The Assault on Democracy Assistance", *Journal of Democracy*, 2006, (36) 46.
 - 14 Zie hierover meer uitgebreid: Buyse, noot 6.

werd geworpen, vormde daarbij het meest zichtbare voorbeeld, maar ook breder werd externe beïnvloeding met meer wantrouwen bekeken. Het beperken of zelf geheel afsluiten van financiële steun van buitenaf aan maatschappelijke organisaties werd daarvan het internationaal meest zichtbare voorbeeld. Maar het is een veel breder probleem geworden. De erosie van democratie en rechtstaat in veel landen heeft ook een negatieve weerslag op civic space: participatiemogelijkheden nemen af, zich uitspreken wordt moeilijker of zelfs gevaarlijker, en onafhankelijke instituties die rechtsherstel kunnen bieden bij zulke aantastingen, staan zelf ook onder druk. Een veelvoud aan oorzaken dus.

Shrinking civic space manifesteert zich in drie dimensies die elkaar beïnvloeden: op het vlak van formele instituties en normering, in het discours, en in de praktische ruimte voor het maatschappelijk middenveld.¹⁵

Allereerst, in de formele ruimte die wetgeving en beleid bieden. Uiteraard is de registratie, het functioneren en zelfs het ontbinden of opheffen van maatschappelijke organisaties zoals stichtingen en verenigingen in de meeste landen gereguleerd. Dat is op zich, ook vanuit mensenrechtelijk oogpunt, niet problematisch. Maar de trend van *shrinking civic space* kenmerkt zich door excessieve, selectieve en arbitraire regulering, die vooral de meest kritische organisaties en activisten raakt. Dit kan heel bureaucratisch, door bijvoorbeeld hoge administratieve drempels op te werpen bij formele registratie als rechtspersoon – iets dat organisaties vaak nodig hebben

om te kunnen functioneren. Een ander voorbeeld is het stellen van grenzen aan inhoudelijke activiteiten. Uiteraard is het redelijk als overheid te eisen dat organisaties geen illegale activiteiten ondernemen, maar wat als mensenrechten als zodanig een verboden thema worden voor organisaties, zoals verschillende landen formeel hebben vastgelegd? Andere hordes zijn het zeer strikt reguleren of zelfs totaal aan banden leggen van financiering van non-gouvernementele organisaties met buitenlands geld. En ten slotte bestaat in steeds meer landen de sanctie van ontbinding van de organisatie bij redelijk kleine overtredingen van wettelijke voorwaarden of onder het mom van een noodtoestand. Zo werden na de mislukte coup in Turkije in 2016 meer dan 1400 organisaties gedwongen zichzelf op te heffen in naam van de bestrijding van terrorisme, waaronder stichtingen die opkwamen voor vrouwen- en kinderrechten of actief waren tegen armoede.¹⁶

Een tweede dimensie om naar *civic space* te kijken is het discours, of de manier waarop er over *civil society*, activisten en organisaties wordt gesproken en geschreven. Of ze in media of door invloedrijke politici worden beschreven als nuttige burger-initiatieven of juist in een zeer negatief daglicht worden gesteld als zijnde extremisten of spionnen maakt enorm veel uit voor of zij hun werk effectief en veilig kunnen doen. Ook sociale media hebben een dubbele rol: ze zijn zowel een platform waarop burgers zich kunnen verbinden en kunnen debatteren als ook podia waarop, zoals Human Rights Watch het noemde, verspreiders van haat

en trollen het negatieve discours van regeringen, al dan niet bewust daartoe aangezet of daarvoor betaald, kunnen napraten en versterken.¹⁷ De Hongaarse regeringsleider Victor Orbán noemde maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld 'betaalde politieke activisten die proberen buitenlandse belangen te helpen'.¹⁸ Het discours hangt ook samen met de eerder genoemde eerste dimensie, omdat negatieve labels en bewoordingen ook in wetgeving kunnen worden vastgelegd. In zijn uitspraak in de *Ecodefence*-zaak stelde het Europese Mensenrechtenhof daarover dat de notie 'foreign agent' niet alleen op basis van veroordelen door Rusland werd toegepast maar ook een zeer negatief effect had op de betrokken organisaties. Volgens het Hof was er sprake van "a strong deterrent and stigmatising effect on their operations. That label coloured them as being under foreign control in disregard of the fact that they saw themselves as members of national civil society working to uphold respect for human rights, the rule of law, and human development for the benefit of Russian society and democratic system."¹⁹ Taal doet er dus toe en kan stigmatiserend werken.

De derde dimensie is die van de praktische bewegingsruimte voor *civil society*. Die krimpt op veel plekken door fysieke en verbale aanvallen of zelfs moord op mensenrechtenactivisten (en hun familie), door paramilitairen of door de staat zelf. De organisatie *Frontline Defenders* rapporteerde dat alleen al in bijvoorbeeld 2019 304 mensenrechtenverdedigers zijn vermoord, vaak als bewuste doelwitten in bredere protestbewegingen.²⁰ Maar ook het binnenvallen van de kantoren

15 Ik ontleen deze nuttige analytische driedeling aan Van der Borgh en Terwindt, noot 8, 38.

16 Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, rapporteur Alexandra Louis, Restrictions on NGO activities in Council of Europe member States, 2021, doc. no 15205, para. 24, <https://pace.coe.int>.

17 Human Rights Watch, World Report 2016: How the Politics of Fear and the Crushing of Civil Society Imperil Global Rights, www.hrw.org.

18 Mijn vertaling, uit Orbán's speech van 26 juli 2014. Zie daarover: Timeline of Governmental Attacks Against Hungarian Civil Society Organisations, www.helsinki.hu.

19 Ecodefence/Rusland, noot 2, para. 136.

20 Front Line Defenders, Global Analysis 2019, 2020, https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2019_web.pdf.

van organisaties, voor arbitraire ‘controles’ inzake belastingen, is een praktische vorm van intimidatie. Het vervolgen en opsluiten van journalisten heeft eveneens een verstikkend effect op *civic space*. En het afsluiten van online communicatie, zoals bijvoorbeeld meermaals toegepast door het militaire regime in Myanmar rond de coup in 2021, is ook een veelvuldig voorkomende methode.²¹ Het is niet alleen het gerichte handelen van overheden dat problemen oplevert, ook het gebrek aan actie bij aanvallen door private partijen zoals het uitblijven van opsporing en berechting van daders kan een klimaat van onzekerheid en straffeloosheid in de hand werken. Dit kan leiden tot zelfcensuur of het zelfs geheel opschorten van het werk van organisaties of activisten.

Een ideologische pandemie

Inmiddels is de trend van *shrinking civic space* zo wijdverbreid dat niet enkele maatschappelijke organisaties lokaal of nationaal aan de bel trekken. Steeds zichtbaarder kopiëren staten, soms bijna letterlijk, restrictieve wetten en praktijken van elkaar. In een verwijzing naar de onderliggende ‘mindset’ waarmee sommige politici maatschappelijke organisaties als vijanden in plaats van als bondgenoten van de overheid zien, sprak VN-rapporteur Ben Emmerson al in 2015 van een ‘ideologische pandemie’ (sic!).²² In sommige staten is de ruimte voor het maatschappelijk middenveld inmiddels zover afgenomen dat sprake is van een gesloten of ‘closed

civic space’.

Ook internationale organisaties spreken zich hierover steeds duidelijker en met meer urgentie uit, ook binnen Europa. In 2018 uitte het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn diepe zorgen middels een aanbeveling over de noodzaak van het beschermen en bevorderen van *civic space*.²³ In datzelfde jaar wees ook de Secretaris-Generaal van die organisatie op de trend van onderdrukking en benadrukte in het bijzonder: “a new, more insidious way of undermining these fundamental freedoms has emerged: invoking legitimate concerns such as the fight against corruption or against terrorism and the need for more transparency, while in fact distorting them and using them to attack selected NGOs and public events.”²⁴

Juist die neveneffecten, al dan niet bewust, van op zichzelf legitieme doelen als de strijd tegen corruptie of witwassen of de bevordering van transparantie, leiden ook in min of meer democratische landen tot problemen. Zo wees de Venetië-Commissie, een adviesraad van experts op het gebied van constitutionele vraagstukken, al op de disproportionele en negatieve effecten op de vrijheid van vergadering en meningsuiting van een Hongaarse wet uit 2017 inzake de transparantie van maatschappelijke organisaties die steun uit het buitenland ontvingen.²⁵ Deze wet, door maatschappelijke organisaties in Hongarije aangeduid als de ‘anti-NGO-wet’, verplichtte tot verregerende publiekmaking

van donoren en zeer strenge sancties, tot en met ontbinding van een organisatie bij niet-naleving. Het Grondrechtenagentschap van de Europese Unie (*Fundamental Rights Agency* of FRA) bracht in de volle breedte van de Europese Unie in kaart welke toenemende beperkingen – en soms ook juist kansen – maatschappelijke organisaties in Europa de afgelopen jaren hebben ervaren. Daarbij wees het niet alleen op wetgeving maar ook op lastercampagnes, online en in de media, die een voortgaand klimaat van vijandigheid bewerkstelligden jegens in het bijzonder organisaties die opkomen voor minderheidsgroepen, migranten, vrouwen en de rechten van LGBTI-ers.²⁶ En dit voorjaar nog, in maart 2022, nam het Europees Parlement een resolutie over het probleem aan waarin het er ook op wees dat juist activisten en organisaties die fungeren als waakhonden van mensenrechten in het bijzonder veelvuldig doelwit zijn van beperkende wetgeving en beleid en zelfs bedreiging en fysieke aanvallen. Bovendien merkt het op dat de Covid-19-pandemie nog eens tot een extra verslechterde situatie heeft geleid, onder andere door het inperken van de vrijheid van meningsuiting onder het voorwendsel van het bestrijden van desinformatie.²⁷

Mensenrechten in het geding

Op de 75ste verjaardag van de VN, in 2020, waarschuwde Secretaris-Generaal António Guterres dat krimpende *civic space* vaak “a prelude

21 The Guardian, “Myanmar’s internet shutdown: what’s going on and will it crush dissent?”, 17 februari 2021, www.theguardian.com.

22 UN News Centre, “Lawful Civil Society Groups ‘Are Not Enemies of Democracy, But Key Allies’, Says UN Expert”, 29 oktober 2015, news.un.org.

23 Comité van Ministers van de Raad van Europa, Aanbeveling CM/Rec(2018)11, on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe, 28 november 2018, www.coe.int.

24 Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law. Role in Institutions. Threats to Institutions, 2018, 47, <https://rm.coe.int/state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-role-of-institutio/168086c0c5>.

25 Venetië-Commissie van de Raad van Europa, Hungary: Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations Receiving Support from Abroad, 20 juni 2017, CDL-REF(2017)015, para. 64, www.venice.coe.int.

26 EU-Grondrechtenagentschap (FRA), Protecting Civic Space in the EU, 22 september 2021, <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>.

27 Europees Parlement, Resolutie van 8 maart 2022 ‘on the shrinking space for civil society in Europe’, (2021/2103(INI)).

to a more general deterioration in human rights” is.²⁸ Het is duidelijk, zoals al uit de Ecodefence-zaak blijkt, dat krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld schendingen op kan opleveren. Vooral de vrijheden van vereniging, vergadering, meningsuiting en participatie zijn daarbij in het geding. Uiteraard is geen van deze rechten absoluut en is inperking door de overheid dus mogelijk. Maar in deze context is disproportioneel en arbitrair overheidsingrijpen het probleem.

Aangezien de meeste landen zich aan internationale mensenrechtenverdragen hebben gebonden, dienen mensenrechten dus als normering voor het gedrag van staten, ook op dit gebied. Het gaat daarbij niet enkel om negatieve verplichtingen, maar ook om positieve. Dat betekent bescherming bieden tegen dreigingen voor mensenrechtenactivisten en -organisaties tegen derden. Het betekent ook wetgeving en beleid zo opzetten dat het meer ruimte geeft in plaats van minder. Hierbij wordt vaak gesproken van de noodzaak van het bieden van ‘enabling civic space’ – het mogelijk maken dus. De VN-Mensenrechtenraad benadrukte een decennium geleden al dat staten de verplichting hebben

“to create and maintain, in law and in practice, a safe and enabling environment in which civil society can operate free from hindrance and insecurity”²⁹

Naast de functie van norm, is er een tweede belangrijke link: juist organisaties en activisten op het gebied van mensenrechten behoren tot de eerste slachtoffers van de krimpende maatschappelijke ruimte. Ten derde vormen mensenrechten een mechanisme tot herstel: via ombudspersonen of de nationale rechter en uiteindelijk ook via internationale

mensenrechteninstanties en hoven, zoals het Europese Hof, kan gepoogd worden rechtsherstel te verkrijgen. Die afhankelijkheid tussen maatschappelijke organisaties en activisten enerzijds en mensenrechteninstituten anderzijds werkt twee kanten op. De eerstgenoemde ondersteunen slachtoffers, doen third party interventions (bijvoorbeeld bij het Europese Hof), en dragen bij aan de implementatie van gedane rechterlijke uitspraken (door mobilisatie en politiek-maatschappelijke) agendering op nationaal niveau. Dat betekent dat een verzwakking en krimp van civic space ook de effectiviteit van deze mensenrechtenwaakhonden kan aantasten.³⁰ Het probleem van die krimpende ruimte gaat dus de hele (inter)nationale mensenrechtenarchitectuur aan.

Conclusie

Aanduidingen als ‘shrinking’ of ‘krimp’ impliceren ten onrechte dat het maatschappelijk middenveld vanzelf krimpt. Uiteraard is dat, zoals hierboven beschreven, niet het geval. Het zijn juist bewuste inperkingen, of zelfs aanvallen, die de activiteiten van burgers, activisten en organisaties bemoeilijken of zelfs in gevaar brengen. Soms direct en bewust, soms als onbedoelde of onhandige neven-effecten van overheidsbeleid of regelgeving. Tegelijkertijd zijn spelers in het maatschappelijk middenveld, waaronder mensenrechtenorganisaties, geen willoze pionnen. Ze spreken zich, vaak tegen de stroom in, luid en duidelijk uit tegen misstanden en maken gebruik van alle mogelijkheden die hen ter beschikking staan om hun activiteiten voort te zetten. Activisten die niet meer in Belarus actief kunnen zijn, zetten hun werk deels voort vanuit de diaspora. Demonstranten die niet meer fysiek kunnen demonstreren, zoals tijdens het begin van de COVID-19-pandemie, gaan ‘online’.

En tegenover frames als ‘buitenlandse spionnen’ of ‘extremisten’ die bestreden moeten worden, plaatsen zij een discours van burgers die zich mogen uitspreken over de dingen die hen aangaan, over gelijkheid en rechtvaardigheid. Beperkende wetgeving wordt bij de rechter, nationaal of zoals in de Ecodefence-zaak internationaal, aangevochten. Voor bedreigde activisten worden solidariteitsnetwerken en beschermingsinitiatieven zoals shelter cities opgezet. Kortom: er zijn vele redenen tot zorg, maar tegelijkertijd zorgt juist de vitaliteit en vindingrijkheid van civil society zelf dat niet alles kommer en kwel is. Mensenrechten zijn daarbij een onmisbaar instrument. Wat krimpt kan ook weer uitzetten.

28 Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, The Highest Aspiration. A Call to Action for Human Rights, 2020, https://www.un.org/sites/www.un.org/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf.

29 VN-Mensenrechtenraad, resolutie 24/21, Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment, 27 september 2013, UN Doc A/HRC/RES/24/21, para. 2.

30 A.C. Buyse, “Why Attacks on Civic Space Matter in Strasbourg: The European Convention on Human Rights, Civil Society and Civic Space”, Deusto Journal of Human Rights, 2019, 13-37.

Een nationaal mensenrechteninstituut conform de internationale standaarden voor België?

Recente ontwikkelingen in vogelvlucht

Marieke Lefevre ¹

In deze bijdrage worden de recente ontwikkelingen i.v.m. de mensenrechteninstellingen in België beschreven in het licht van de internationale standaarden.

De laatste jaren zijn er namelijk enkele grote veranderingen gebeurd in dit domein. In 2019 zag het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) het levenslicht en binnenkort zal naar alle waarschijnlijkheid de oprichting van een Vlaams mensenrechteninstituut (VMRI) per decreet worden goedgekeurd.

De oprichting van deze twee instellingen kan onder meer gekaderd worden in het internationale engagement van België om een nationaal mensenrechteninstituut (NMRI) op te richten in overeenstemming met de Principes van Parijs.

Het opzet van deze bijdrage bestaat erin om een evaluatie aan te reiken over de mate waarin deze twee instellingen in aanmerking komen om te worden geaccrediteerd als NMRI conform de Principes van Parijs.

Wat is een NMRI conform de internationale standaarden?

Een NMRI is een onafhankelijk orgaan met een breed mandaat ter bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau.² De bedoeling van dergelijk instituut is dat het vanuit helikopterperspectief de situatie van mensenrechten in haar geheel kan overschouwen. Het fungeert met andere woorden als een toezichtmechanisme dat zich – met autoriteit en een brede blik – kan uitspreken over alle mensenrechten. Een dergelijk instituut kan onder meer voorstellen doen aan de overheid over hoe wantoestanden kunnen of moeten worden aangepakt. Ook kan een NMRI instaan voor een betere bewustwording en promotie inzake mensenrechten. Sinds 1946 worden NMRIs op internationaal niveau erkend als actoren voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten.³

De Principes van Parijs, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) in 1993, principes zetten de criteria uiteen waaraan een NMRI moet beantwoorden om als volwaardig te worden beschouwd.⁴

Hoewel staten beschikken over een beleidsruimte bij de oprichting van een NMRI, schrijven deze principes enkele minimale vereisten voor waaraan een NMRI zeker moet voldoen:

- Het mandaat en de bevoegdheid van het instituut moeten zo ruim mogelijk zijn (daarover later meer in deze bijdrage).
- Het instituut moet autonoom bestaan en dus kunnen opereren zonder enige inmenging van de overheid. Dit zou bijvoorbeeld niet het geval zijn indien de toekenning van het budget afhankelijk is van goedkeuring door de bevoegde minister.
- De onafhankelijkheid van het instituut moet (grond)wettelijk zijn vastgelegd. Deze vereiste duidt op de procedure van aanstelling, het statuut en het ontslag van de leden.
- Het NMRI moet op pluralistische wijze zijn samengesteld.
- Het instituut moet beschikken over voldoende middelen voor de uitoefening van het volledige mandaat.

1 Doctoraatsonderzoeker aan het Leuven Centre for Public Law met een specialisatie in mensenrechten. Deze bijdrage is bijgewerkt tot 31 augustus 2022. Gebeurtenissen na deze datum werden niet opgenomen.

2 Zie <https://ennhri.org/about-nhris/>.

3 Zie <https://ganhri.org/history-of-ganhri-and-nhris/>.

4 Beginselen betreffende de status van nationale instellingen (de Principes van Parijs), aangenomen bij resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 december 1993, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI-5.PDF>.

- Het instituut moet voldoende bevoegdheid en macht hebben om zaken te onderzoeken.

In 1993 werd eveneens *the Global Alliance for National Human Rights Institutions (GANHRI)*⁵ opgericht, waarin de verschillende instituten op internationaal niveau worden samengebracht. Deze alliantie coördineert de relatie tussen de NMRIs en het mensenrechtensysteem van de Verenigde Naties.⁶

Verder is er het *European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)* dat meer dan 40 NMRIs in heel Europa samenbrengt met als doel de mensenrechten in de regio te verbeteren.

Het netwerk biedt een platform voor samenwerking en solidariteit bij het aanpakken van uitdagingen op het gebied van mensenrechten en een gemeenschappelijke stem voor NMRIs op Europees niveau.⁷

Onder toezicht van de Verenigde Naties beoordeelt het *Sub-Committee on Accreditation (SCA)* van GANHRI of een bepaald instituut effectief is opgericht en of het opereert volgens de Principes van Parijs. Dit is de accreditatie.

Een instituut kan een A-status verkrijgen indien het volledig beantwoordt aan de principes, een B-status indien het slechts gedeeltelijk conform is of geen status toebedeeld krijgen.⁸

Wat is de stand van zaken hieromtrent in België?

In België namen tal van actoren specifieke mensenrechten ter harte. Zo zijn er op interfederaal niveau onder andere het Gelijkekansencentrum Unia en het Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Op federaal niveau zijn er onder andere Myria, de Gegevensbeschermingsautoriteit, de Federale ombudsman, de Nationale Commissie voor de rechten van het kind, de Centrale Raad van Toezicht op het Gevangeniswezen, het extern controleorgaan van de politie Comité P, de Hoge Raad voor Justitie, het extern controleorgaan van de inlichtingendiensten Comité I en het Controleorgaan op de politieke informatie. Op deelstatelijk niveau zijn er ook een aantal instellingen op verschillende bevoegdheidsniveaus. Zo is er de Vlaamse Kinderrechtencommissaris, de Délégué Général aux Droits de l'Enfant van de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, en nog vele anderen.

Elk van deze instellingen werkt op basis van een eigen mandaat en dynamiek. Unia heeft een mandaat op het gebied van antidiscriminatie en de rechten van mensen met een handicap, Myria heeft een mandaat op het gebied van migratie, de Gegevensbeschermingsautoriteit is

bevoegd voor privacy-kwesties, enzovoort. Er is echter momenteel geen enkele instelling met een mandaat dat op zowel materieel als territoriaal gebied ruim genoeg is om de genoemde A-status te bekomen. Unia verkreeg wel een erkenning als nationale mensenrechteninstelling met status B. Unia verkreeg geen A-status, onder meer omdat het mandaat op materieel gebied niet alle mensenrechten beslaat.⁹

Bijgevolg is België momenteel één van de weinige EU-lidstaten die nog niet beschikt over een NMRI met A-status. Op dit moment beschikken er 16 van de 27 lidstaten wel over een NMRI met A-status.¹⁰ Wereldwijd is dit zelfs voor 89 landen het geval.¹¹ België hinkt dus duidelijk wat achterop. De oprichting van een volledig onafhankelijke nationale mensenrechteninstelling is nochtans een globale indicator voor de verwezenlijking van de zestiende Duurzame Ontwikkelingsdoelstelling (SDG 16) die als doel heeft om vrede, rechtvaardigheid en sterke instellingen te bevorderen.¹² NMRIs worden beschouwd als een belangrijk element van de verantwoordingsmechanismen om ervoor te zorgen dat de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen worden bereikt en dat niemand in het proces achterblijft.¹³

Op het federale niveau werd een eerste stap gezet richting een NMRI met A-status in België met de wet van 12 mei 2019 *de wet tot oprichting van*

5 Voorheen (tot 2016) bekend als 'the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions'.

6 Zie <https://ganhri.org/history-of-ganhri-and-nhris/>.

7 Zie <https://ennhri.org/about-us/>.

8 Zie <https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/>.

9 GANHRI, Verslag van de subcommissie accreditatie van GANHRI, mei 2018, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SCA_Report_May_2018-Eng.pdf.

10 Zie <https://ennhri.org/our-members/>.

11 Zie https://ganhri.org/wp-content/uploads/2022/08/StatusAccreditationChartNHRIs_July-2022.pdf (laatst geraadpleegd op 31 augustus 2022).

12 Sustainable Development Goal 16 – Peace, Justice and Strong institutions: “[...] 16.6 Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels; 16.7 Ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels; 16.8 Broaden and strengthen the participation of developing countries in the institutions of global governance [...] 16.A Strengthen relevant national institutions, including through international cooperation, for building capacity at all levels, in particular in developing countries, to prevent violence and combat terrorism and crime [...]”.

13 Conferentieverslag over de rol van nationale mensenrechteninstellingen bij de uitvoering van de agenda voor duurzame ontwikkeling 2030 en de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, 29 mei 2017, <https://www.undp.org/eurasia/publications/role-national-human-rights-institutions-implementing-2030-sustainable-development-agenda-and-sustainable-development-goals>.

oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (FIRM).¹⁴ Het was de bedoeling van de federale wetgever (en dit werd ook in het federale regeerakkoord van 30 september 2020¹⁵ benadrukt) dat het FIRM zou worden geïnterfederaliseerd om de A-status te kunnen verwerven.¹⁶ Begin 2021 startte dit instituut met zijn werkzaamheden en sindsdien heeft het al verschillende adviezen en aanbevelingen uitgebracht.¹⁷ Het FIRM is momenteel evenwel uitsluitend bevoegd voor federale aangelegenheden i.v.m. mensenrechten. Het is niet bevoegd om de bescherming van de mensenrechten te waarborgen in aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten vallen. Het FIRM heeft verder een residuair mandaat dat de aangelegenheden bestrijkt in verband met de bescherming van de mensenrechten waarvoor geen andere onafhankelijke publiekrechtelijke instantie bevoegd is. Uiteraard kan het FIRM wel samenwerken rond andere thema's met de andere bevoegde instanties (vb. Unia, Steunpunt Armoedebestrijding, de Centrale Toezichtsraad voor het

Gevangeniswezen).¹⁸

Het tweede mensenrechteninstituut dat binnenkort naar alle waarschijnlijkheid zal worden opgericht, is het Vlaams Mensenrechteninstituut (VMRI). Het VMRI zal bevoegd zijn om de mensenrechten te beschermen en te bevorderen in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen.¹⁹ Het VMRI zal binnen dat brede mandaat ook specifiek optreden als orgaan voor de bevordering, analyse, monitoring en ondersteuning van de gelijke behandeling van alle personen. Hier fungeert het VMRI dan als gelijkheidsorgaan dat voorzien zal worden van een geschillenkamer die niet-bindende oordelen zal kunnen vellen. Verder zal het VMRI ook instaan voor de bevordering, de bescherming en de opvolging van de uitvoering van het Verdrag van 13 december 2006 van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap. Hiermee neemt het VMRI, voor wat betreft de Vlaamse bevoegdheden, de taken over van Unia. Bijgevolg zal Unia geen interfederale instelling meer zijn. Zolang de andere deelstaten zich

niet terugtrekken, zal Unia evenwel asymmetrisch interfederaal blijven opereren. Mogelijks verliest Unia haar B-status.

Is een NMRI met A-status op dit ogenblik mogelijk in België?

Met het FIRM en het VMRI zijn er (binnenkort) twee mensenrechteninstellingen met een breed mandaat. Welnu, zouden het VMRI en het FIRM ieder afzonderlijk de voornoemde A-status kunnen verwerven?

Voor wat betreft het VMRI lijkt een aparte A-status moeilijk haalbaar.²⁰ In de Principes van Parijs wordt consequent verwezen naar een "nationale instelling" en de Statuten van GANHRI definiëren een NMRI als "een onafhankelijke nationale instelling, opgericht door een Lidstaat of Waarnemende Staat van de Verenigde Naties"²¹. Ook in de Algemene Observaties van de SCA staat te lezen dat NMRIs moeten worden opgericht met het specifieke doel om de mensenrechten op nationaal niveau te bevorderen en te verdedigen. In de aanvullende verklaringen over NMRIs²², en in een recente

-
- 14 Wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, B.S. 21 juni 2019, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2019/05/12/2019012931/justel>.
- 15 Federaal regeerakkoord van 30 september 2020, beschikbaar op https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf, p. 85.
- 16 FIRM-IFDH, Jaarverslag 2021 - Het FIRM uit de startblokken, 2021, 8, <https://www.federalinstituutmensenrechten.be/sites/default/files/2022-05/lees-het-jaarrapport.pdf>.
- 17 Voor een overzicht, zie <https://federalinstituutmensenrechten.be/publicaties>.
- 18 Artikel 4 van de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, B.S. 21 juni 2019, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2019/05/12/2019012931/justel>.
- 19 Het Vlaams Parlement keurde reeds op 6 juli 2022 een ontwerp van decreet goed waarbij het Vlaams Parlement wordt gemachtigd om het samenwerkingsakkoord met Unia op te zeggen. De machtiging is gekoppeld aan de ontbindende voorwaarde dat er ten laatste op 1 maart 2023 (de datum dat Vlaanderen geen partij meer is bij het samenwerkingsakkoord) een instelling is opgericht die het mandaat van Unia overneemt voor wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. Het ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut werd eveneens op 4 juli 2022 ingediend en naar de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering verwezen. Dat ontwerp zal normaal gezien tijdens het ter perse gaan van dit nummer in plenaire vergadering worden besproken. Zie https://www.stradalex.com/nl/sl_news/document/sl_news_breve20220715-2-nl. Zie het Ontwerp van decreet tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut, 1357 (2021-2022) – Nr. 14 juli 2022 (2021-2022), <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1861068>.
- 20 ENNHRI Statement on the Flemish Institute for Human Rights and the UN Paris Principles, 17 November 2021, <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/11/ENNHRI-statement-on-Flemish-initiative.pdf>
- 21 Artikel 1 van de statuten van GANHRI mensenrechteninstellingen [versie aangenomen op de Algemene Vergadering van 5 maart]: "In this Statute [...] NHRI means a National Human Rights Institution, which is an independent national institution established by a Member or Observer State of the United Nations with a constitutional or legislative mandate to promote and protect human rights, and which is, or intends to be, accredited by GANHRI in line with the Paris Principles [...]."
- 22 Vienna Declaration and Programme of Action, aangenomen door de Wereldconferentie over mensenrechten in Wenen op 25 juni 1993; Resolutie over nationale instellingen voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 4 maart 1994, A/RES/48/134.

VN-resolutie²³, staat evenwel te lezen *“that it is the right of each state to choose the framework that is best suited to its particular needs at the national level in order to promote human rights in accordance with international human rights standards”*. Ondanks deze formulering, worden er in principe geen subnationale of regionale instellingen geaccrediteerd als NMRI's. Een uitzondering hierop is het Verenigd Koninkrijk, waar drie instellingen met een A-status bestaan. Deze situatie is echter gebaseerd op een internationaal vredesakkoord dat voorafging aan het begin van de internationale accreditatie van NMRI's.²⁴ Het lijkt bijgevolg twijfelachtig dat het VMRI A-status zou kunnen verwerven.

Voor wat betreft het FIRM, is dezelfde vraag niet zo eenduidig te beantwoorden. Gelet op de Principes van Parijs moeten het mandaat en de bevoegdheid van het instituut zo ruim mogelijk zijn. Zoals hierboven uiteengezet, is het FIRM echter enkel bevoegd voor federale en voor residuaire aangelegenheden. Het FIRM heeft dus geen mandaat inzake de bevoegdheden die zijn toegewezen aan de Gewesten en de Gemeenschappen van België, zoals bijvoorbeeld onderwijs, cultuur en huisvesting. Hieruit volgt dat het FIRM zich niet kan uitspreken in domeinen die nochtans belangrijk kunnen zijn vanuit het mensenrechtenperspectief (bv. het recht op wonen).

Zoals eerder vermeld was het oorspronkelijk de bedoeling om het FIRM te interfederaliseren, zodat het zowel op federaal niveau als op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zou zijn.²⁵ Een instelling met dergelijke bevoegdheden zou wellicht wel aan de voorwaarde voldoen van het brede mandaat noodzakelijk voor een A-status. Het interfederaliseren zou de kans verkleinen op hiaten in de opvolging en bescherming van mensenrechten in België, omdat alle bevoegdheden dan worden samengebracht bij één instelling. Gelet op de oprichting van het VMRI is een volledige interfederalisering echter niet meer mogelijk. Het ontbreken van de volledige set van bevoegdheden kan zeker een struikelblok vormen om aan het criterium van een breed mandaat te voldoen. In het strategisch plan van het FIRM voor de jaren 2022 – 2025 valt evenwel te lezen dat het de bedoeling is dat het FIRM zijn opdrachten op een zo breed mogelijke wijze vervult, zodat het alsnog geaccrediteerd kan worden als NMRI met A-status volgens de Principes van Parijs.²⁶

Wil het FIRM (of het VMRI) de accreditatie opstarten, dan zal het in ieder geval ook de instemming moeten verkrijgen van de Belgische regering, alsook een schriftelijke overeenkomst met Unia²⁷ moeten opstellen over de afspraken met betrekking tot deelname aan het internationale mensenrechtensysteem

(zoals de VN-Mensenrechtenraad en de VN-Verdragsorganen).²⁸ Het valt af te wachten hoe het SCA het mandaat van het FIRM in de praktijk zou beoordelen, indien deze een accreditatie aanvraag indient.

Is er nog een andere manier om een NMRI met A-status te verkrijgen? Een mogelijke piste, en hiermee sluit deze bijdrage af, is om het FIRM asymmetrisch te interfederaliseren (met alle deelstaten m.u.v. Vlaanderen), zodat deze instelling samen met het VMRI het volledige mandaat voor België kan afdekken. De beide instituten zouden vervolgens een gezamenlijke accreditatieprocedure kunnen opstarten en zich laten kwalificeren als een *'interfederaal mensenrechtenmechanisme'*. Een gelijkaardige werkwijze werd bijvoorbeeld gevolgd in Finland.²⁹ Hoe dit mechanisme dan concreet zou functioneren is voer voor onderhandelingen en dit zal de toekomst moeten uitwijzen. Het zal hierbij in ieder geval van belang zijn dat er geen hiaten mogen zijn in de mensenrechtenbescherming.

23 Resolutie over nationale mensenrechteninstellingen, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 18 december 2019, A/RES/74/156.

24 ENNHRI Statement on the Flemish Institute for Human Rights and the UN Paris Principles, 17 november 2021, <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/11/ENNHRI-statement-on-Flemish-initiative.pdf>

25 Zie art. 21 van de wet van 12 mei 2019 tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, B.S. 21 juni 2019; Federaal regeerakkoord van 30 september 2020, beschikbaar op https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf, p. 85.

26 Strategisch plan 2022-2025 van het FIRM-IFDH, 6 december 2021, <file:///C:/Users/u0061792/Downloads/lees-het-strategisch-plan-van-het-firm.pdf>.

27 Deze overeenkomst is enkel nodig indien Unia haar B-status behoudt.

28 Artikel 6.3 van het reglement van orde van het SCA: “Applications by more than one NHRI in a UN Member State Should more than one NHRI from a UN Member State seek accreditation by the GANHRI, the conditions precedent for consideration of the application are the following: (i) Written consent of the Government of the UN Member State. (ii) Written agreement between all concerned national human rights institutions on the rights and duties as a GANHRI member including the exercise of the one voting and the one speaking right. This agreement shall also include arrangements for participation in the international human rights system, including the Human Rights Council and the Treaty Bodies.”

29 GANHRI, Verslag en aanbevelingen van de zitting van het SCA van 14-18 oktober 2019, Genève, oktober 2019, 8-10, <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/03/SCA-Report-October-2019-English.pdf>.

De ruimte van het middenveld om de mensenrechten van migranten te verdedigen

Ellen Desmet & Robin Vandevordt¹

Inleiding²

Het middenveld speelt een belangrijke rol bij het verdedigen van de rechten van groepen die zich in een kwetsbare situatie bevinden. Dit is zeker zo in de context van migratie. Vreemdelingen³ hebben namelijk zelf vaak niet de kennis, middelen en/of politieke slagkracht om (alleen) voor hun rechten op te komen.

Deze bijdrage analyseert enkele manieren waarop middenveldorganisaties de mensenrechten van migranten proberen te verdedigen, en hoe de ruimte voor deze werking evolueert. Hierbij focussen we op de regeerperiode 2014-2019 en de 'afgesloten' beleidsperiode van Staatssecretaris Sammy Mahdi (2020-2022). We interpreteren de term 'middenveld' in ruime zin, als het geheel van burgerinitiatieven, verenigingen en organisaties die zich situeren in het 'veld' tussen individuele burgers, de staat en de markt. Middenveldorganisaties bevinden zich dus buiten de sfeer van het familieleven, vallen niet onder rechtstreekse

controle van de overheid, en dienen eerder sociale dan commerciële belangen.⁴

De octopusfunctie van het middenveld

Middenveldorganisaties ijveren ervoor dat de overheid de rechten van migranten respecteert, zowel op juridisch vlak als in de praktijk.

Op juridisch vlak tracht het middenveld migrantenrechten te waarborgen op minstens twee manieren. Wanneer voorstellen van nieuwe regelgeving migrantenrechten riskeren in te perken, dan probeert het middenveld deze preventief te beïnvloeden, bijvoorbeeld door adviezen uit te brengen. Indien er in de uiteindelijke regelgeving toch, in hun ogen, problematische aspecten blijven, dan probeert het middenveld dit te remediëren (curatief) door de (grond)wettigheid van deze wijzigingen aan te kaarten bij het Grondwettelijk Hof (voor wetskrachtige normen) of de Raad van State (voor administratieve beslissingen).

Ook om de mensenrechten van migranten *in de praktijk* te waarborgen,

werkt het middenveld op verschillende manieren. Zo kan het een beroep doen op de gewone rechter, door zelf naar de rechter te stappen en/of individuen te ondersteunen in hun gerechtelijke procedures. Daarnaast, en soms in parallel met het ondernemen van juridische stappen, staat het middenveld vaak in voor de concrete realisatie van mensenrechten in de praktijk, bijvoorbeeld inzake opvang en humanitaire hulpverlening. Ten slotte tracht het middenveld de rechten van migranten te realiseren door sensibilisering van het ruime publiek en algemeen lobbywerk. Op dit laatste aspect gaan we in deze bijdrage niet verder in.

Het middenveld kan dus vergeleken worden met een octopus met verschillende armen. Elke arm tracht op een andere manier de mensenrechten (van migranten en anderen) te verdedigen, op juridisch vlak of in de praktijk. De mate waarin deze armen (kunnen) functioneren, hangt onder meer af van de beweegruiimte die ze hiertoe krijgen van de overheid. We definiëren 'ruimte' hierbij als de mate waarin de overheid tolereert, toelaat en/of stimuleert dat het middenveld taken inzake rechtenverdediging van

1 Ellen Desmet is Professor migratierecht, Onderzoeksgroep Migratierecht / Centre for the Social Study of Migration and Refugees (CESSMIR), Universiteit Gent. Robin Vandevordt is Professor migratiestudies, Centre for the Social Study of Migration and Refugees (CESSMIR), Universiteit Gent.

2 De auteurs danken de anonieme reviewers voor hun waardevolle opmerkingen.

3 Hiermee wordt bedoeld: personen die niet kunnen bewijzen dat ze de Belgische nationaliteit hebben. Art. 1,1 wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: Vreemdelingenwet of Vw.). Wegens het vervreemdende effect van de (juridische) term vreemdelingen, worden zij hierna migranten genoemd.

4 S. Oosterlyncx, B. Verschuere en B. Verhaeghe, "Wat is het middenveld? Een overzicht van typologieën en afbakening van werkdefinitie", 2019, <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties/10-wat-het-middenveld#:~:text=Het%20middenveld%20is%20de%20plaats,tot%20participatie%20en%20vertegenwoordiging%20cre%C3%ABert>.

migranten op zich neemt.

Hierna illustreren we de werking van deze armen van het middenveld op niet-exhaustieve wijze met voorbeelden over verzoekers om internationale bescherming en migranten in transit. We focussen op deze twee groepen wegens de kwetsbare situatie waarin zij zich bevinden. Andere voorbeelden worden kort, ter ondersteuning, aangehaald.

Op juridisch vlak migrantenrechten waarborgen

Preventief: adviezen naar aanleiding van nieuwe regelgeving

Tijdens de beleidsperiode 2014-2019 was er weinig dialoog met het middenveld, hoewel de regelgeving aan een hoog tempo werd gewijzigd. Een emblematisch voorbeeld was de zogenaamde 'asielwet',⁵ een wetsontwerp van juni 2017.⁶ Hoewel het ontwerp enkele maatregelen bevatte om personen met bijzondere procedurele noden te beschermen, waren de belangrijkste doelstellingen ervan de asielprocedure te hervormen om enerzijds "duidelijke, efficiënte, snelle en kwalitatief hoogstaande procedures met een focus op de strijd tegen misbruik" te creëren en anderzijds de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid te versterken.⁷ Slechts enkele dagen voor de relevante zitting van de commissie Binnenlandse Zaken van de Kamer ontvingen enkele middenveldorganisaties en het

VN-Vluchtelingenagentschap UNHCR een uitnodiging om hun mening over het wetsontwerp te geven. Omdat het ontwerp bijna 400 pagina's telde, was er onvoldoende tijd om de voorstellen grondig te analyseren. Daarom weigerden de middenveldorganisaties om naar de commissievergadering te komen en benadrukten ze dit tijdsgebrek ook in hun latere adviezen. Volgens de organisaties kwam de consultatie "neer op een loutere formaliteit, om niet te zeggen een schijnvertoning".⁸ Ook een vertegenwoordiger van UNHCR vroeg zich af "waarom een ontwerp waar al twee jaar aan gewerkt wordt om 'vijf voor twaalf' aan de middenveldorganisaties bezorgd werd. 'Toch is het niet de eerste keer dat dit gebeurt. Het lijkt bijna de standaardwerkwijze te worden'".⁹

Op 10 juli 2017 keurde de commissie het wetsontwerp goed. De plenaire vergadering stuurde het ontwerp evenwel terug naar de commissie om toch nog formeel het advies van UNHCR – maar opmerkelijk genoeg niet van andere organisaties – in te winnen. Ondanks een kritisch advies van UNHCR (en informeel van verschillende andere actoren), keurde de commissie het wetsontwerp zonder inhoudelijke wijzigingen opnieuw goed. De plenaire vergadering deed hetzelfde. Deze gang van zaken illustreert de terughoudendheid van de wetgevende macht om rekening te houden met input vanuit het middenveld, kenmerkend voor de

beleidsperiode 2014-2019.

In de huidige regeerperiode zijn de wijzigingen in het verblijfsrecht voorlopig beperkter. Wel werd een Commissie Migratiewetboek opgericht, belast met het opstellen van een nieuw wetboek ter vervanging van de – complexe en onleesbare – Vreemdelingenwet en de Opvangwet.¹⁰ Deze Commissie heeft een ruime consultatie georganiseerd van publieke actoren, academici, ondernemingen, de advocatuur en middenveldorganisaties.¹¹ In welke mate deze voorstellen zullen worden meegenomen, is momenteel nog onduidelijk.

Curatief: naar het Grondwettelijk Hof

Omdat er in de beleidsperiode 2014-2019 weinig rekening werd gehouden met input van middenveldorganisaties tijdens het ontwerpproces, zagen deze zich vaak genooddaakt om de (grond)wettigheid van maatregelen *a posteriori* voor de rechter te betwisten. Dit argument wordt hierna onderbouwd met een beknopt overzicht van de beroepen ingesteld door middenveldorganisaties bij het Grondwettelijk Hof, en, in de volgende sectie, bij de Raad van State.¹²

Ten eerste dienden negen middenveldorganisaties een beroep in bij het Grondwettelijk Hof tot nietigverklaring van verschillende bepalingen van de hierboven vermelde 'asielwet' van 2017.¹³ Hoewel het Hof sommige

5 Wet 21 november 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, BS 12 maart 2018.

6 Parl.St. Kamer, Doc. 54 2548/001, 22 juni 2017.

7 Ibid., 7.

8 De Standaard, "Nieuwe asielwet brengt rechten vluchtelingen in het gedrang", 4 juli 2017.

9 Ibid.

10 Wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, BS 7 mei 2007 (hierna: Opvangwet).

11 Commissie Migratiewetboek, 'Commissie Migratiewetboek – bevraging', mail van 2 april 2021, beschikbaar bij Ellen Desmet.

12 Voor een meer uitgebreide analyse, zie E. Desmet en S. Smet, "Right-Wing Populism, Crumbling Migrants' Rights and Strategies of Resistance in Belgium" in V. Stoyanova en S. Smet (eds.), *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, 301-329.

13 Wet 21 november 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, BS 12 maart 2018.

bepalingen nietig verklaarde en interpretatieve verduidelijkingen gaf voor andere, handhaafde het de grondwettigheid van de bepalingen die door onafhankelijke mensenrechtenactoren en NGO's het meest werden bekritiseerd.¹⁴ Een voorbeeld betreft de regels over detentie van verzoekers om internationale bescherming aan de grens,¹⁵ wat in de praktijk systematisch plaatsvindt.¹⁶ Het Hof oordeelde dat deze regels een 'lex specialis' zijn ten aanzien van de algemene regels over detentie in de Opvangrichtlijn.¹⁷ Daarom moeten ze niet in dezelfde waarborgen voorzien, wanneer dit in het licht van de doelstelling van "effectieve grenscontrole" niet haalbaar wordt geacht.¹⁸ Op deze manier oordeelt het Hof dat de interpretatie door de Belgische overheid van de Asielprocedurerichtlijn¹⁹ de Grondwet niet schendt.

Daarnaast trokken middenveldorganisaties ook naar het Grondwettelijk Hof tegen wetswijzigingen inzake de versterking van de openbare orde en de nationale veiligheid²⁰, de invoering van integratie als verblijfsvoorwaarde²¹, de strijd tegen kennelijk

onrechtmatige beroepen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen²², de strijd tegen schijnerkenningen,²³ en de behandeling van verstekelingen in het nieuwe Scheepvaartwetboek.²⁴

Curatief: naar de Raad van State

Tijdens de regeerperiode 2014-2019 heeft het middenveld ook verschillende keren de wettigheid van administratieve beslissingen betwist voor de Raad van State, bijvoorbeeld inzake de 'opvangcrisis'.

Om de problemen in de opvang van verzoekers om internationale bescherming het hoofd te bieden, voerde toenmalig staatssecretaris Francken 'quota' in: vanaf 22 november 2018 werd het aantal verzoeken om internationale bescherming dat bij de Dienst Vreemdelingenzaken kon worden gedaan, beperkt tot 50 per dag. Deze beslissing werd niet genomen via een wet, een koninklijk of ministerieel besluit, of een omzendbrief. Hij werd eerst aangekondigd in een persartikel, en de dag nadien bevestigd op de Facebook- en Twitteraccounts van de staatssecretaris.²⁵ Een coalitie van

NGO's verkreeg de schorsing van de maatregel via een vordering bij uiterst dringende noodzakelijkheid: de Raad van State oordeelde dat de maatregel op het eerste gezicht de effectieve toegang tot de internationale beschermingsprocedure "overdreven bemoeilijkt".²⁶ Tegen die tijd had de nieuwe minister van Asiel en Migratie, Maggie De Block, evenwel al "beslist geen quota toe te passen".²⁷

Toch nam minister De Block begin 2020 ook een omstreden beslissing om de toegenomen druk op het opvangsysteem aan te pakken. Twee groepen verzoekers om internationale bescherming werden uitgesloten van materiële hulp: personen van wie de termijn voor de Dublin-overdracht was verstreken en personen met een internationale beschermingsstatus in een andere EU-lidstaat.²⁸ Deze maatregel druist in tegen zowel de Belgische Opvangwet als de Opvangrichtlijn.²⁹ Ook hier werd geen wetgevende maatregel genomen; er waren alleen instructies van het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil). Een coalitie van NGO's verzocht de Raad van State

14 GwH 25 februari 2021, nr. 23/2021. Zie ook A. Nachtergaele, "Grondwettelijk Hof raakt niet aan essentie en geest van verregaande wijziging asielprocedure", T. Vreemd. 2022, 132-149.

15 Art. 74/5 § 1 Vw.

16 NANSEN, "Asielzoekers aan de grens: grensprocedure en detentie", Note 2018/01, april 2018, <https://nansenrefugee.be/nl/2018/04/23/nansen-note-asiel-aan-de-grens-en-detentie/>.

17 Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) (hierna: Opvangrichtlijn).

18 GwH 25 februari 2021, nr. 23/2021, B.122.7 – B.122.11.

19 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking) (hierna: Asielprocedurerichtlijn).

20 GwH 18 juli 2019, nr. 112/2019 en GwH 23 december 2021, nr. 187/2021 (inzake wet 24 februari 2017); GwH 18 juli 2019, nr. 111/2019 (inzake wet 15 maart 2017).

21 GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018.

22 GwH 24 oktober 2019, nr. 150/2019.

23 GwH 7 mei 2020, nr. 58/2020.

24 GwH 9 juni 2022, nr. 75/2022.

25 RvS 20 december 2018, nr. 243.306, § 3.

26 RvS 20 december 2018, nr. 243.306, § 19.

27 RvS 20 december 2018, nr. 243.306, § 8.

28 Fedasil, "Communicatie netwerk: Modaliteiten betreffende het recht op materiële hulp van verzoekers om internationale bescherming met een bijlage 26quater of een bescherming in een andere lidstaat", 3 januari 2020, https://www.agii.be/sites/default/files/bestanden/instructie_modaliteiten_betreffende_het_recht_op_materiele_hulp_van_verzoekers_om_internationale_bescherming_met_een_bijlage_26_quater_of_een_bescherming_in_een_andere_lidstaat.pdf.

29 Art. 4 Opvangwet; art. 20 Opvangrichtlijn.

om deze instructies op te schorten en nietig te verklaren. Nadat de auditeur van de Raad van State de nietigverklaring had aanbevolen, trok Fedasil de instructies in en werd de zaak gesloten.³⁰ Niettemin is kritiek geuit op latere instructies van Fedasil betreffende de begeleiding van verzoekers in de Dublinprocedure,³¹ omdat de ingetrokken instructies gedeeltelijk opnieuw werden toegepast.³²

Ook tegen andere reglementaire bepalingen uit de periode 2014-2019 trok het middenveld naar de Raad van State, bijvoorbeeld inzake de administratieve bijdragen voor verblijfsaanvragen³³ en immigratiedententie van kinderen.³⁴

Besluit

In de beleidsperiode 2014-2019 zijn middenveldorganisaties behoorlijk actief geweest in het aanspannen van rechtszaken bij zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State om de (grond)wettigheid van nieuwe maatregelen te betwisten. Ten eerste is dit gelinkt aan het grote aantal wijzigingen in de regelgeving in die periode. Ten tweede kan dit minstens gedeeltelijk verklaard worden door de beperkte ruimte die de overheid liet om preventief aan beleidsbeïnvloeding te doen en de vaak minieme effectieve impact van uitgebrachte adviezen.

Strategische procesvoering vergt echter een grote financiële en menselijke investering, en kost tijd – zowel voor het middenveld als voor de overheid als verweerder. Meer ruimte

voor dialoog en consultatie vóór de aanneming van nieuwe regelgeving lijkt niet alleen inhoudelijk, maar ook economisch gezien, aanbevolen.

In de praktijk migrantenrechten waarborgen

Naar de rechterlijke macht

Een mogelijke schending van subjectieve rechten kan worden aangeklaagd voor de rechterlijke macht. Ook hier zijn middenveldorganisaties actief geweest door het ondersteunen van individuen in hun procedures en/of door zelf naar de rechter te stappen.

Zo werd Fedasil in individuele zaken veroordeeld wegens het niet respecteren van het recht op opvang, zowel in de vorige regeerperiode (omwille van de hierboven beschreven situatie)³⁵ als in de huidige regeerperiode. Sinds begin 2022 heeft de arbeidsrechtbank Fedasil al honderden keren veroordeeld in individuele zaken wegens het schenden van het recht op opvang.³⁶ Ook de manier waarop voormalige staatssecretaris Sammy Mahdi de opvangcrisis aanpakte, is immers problematisch. Hij koos ervoor om voorrang te geven aan de meest kwetsbaren, zoals gezinnen met kinderen en mensen met medische problemen. Bijgevolg kregen alleenstaande mannen geen opvang. Ze kwamen op straat terecht, en op een 'wachlijst'. De Europese en Belgische wetgeving voorzien echter geen voorrang voor bepaalde kwetsbare personen, of een andere behandeling voor wie internationale bescherming aanvroeg in een ander

EU-land.³⁷ Personen hebben recht op opvang van zodra ze een verzoek om internationale bescherming doen.

Naast de ondersteuning in individuele zaken, ondernam het middenveld ook rechtstreeks juridische actie om de schendingen van internationale standaarden aan te klagen: tien organisaties klaagden het asiel- en opvangbeleid aan bij de rechtbank van eerste aanleg van Brussel. In januari 2022 veroordeelde de rechtbank Fedasil tot het verlenen van materiële hulp aan elke verzoeker om internationale bescherming vanaf het doen van het verzoek, onder een dwangsom van 5000 euro per dag dat minstens één persoon opvang ontzegd wordt.³⁸

Mensenrechten zelf realiseren

Wanneer de overheid zijn mensenrechtelijke verplichtingen niet respecteert, ziet het middenveld zich vaak genoodzaakt om zelf maatregelen te nemen om de mensenrechten van migranten in de dagelijkse praktijk te realiseren. Dit wordt treffend geïllustreerd door de situatie van migranten in transit.

Vanaf de zomer van 2017 belandde een nieuwe, steeds veranderende groep van 600 à 1000 migranten in de straten rond het Station Brussel-Noord. De meesten hadden geen verblijfsvergunning en wilden doorreizen naar het Verenigd Koninkrijk. De federale regering hanteerde een strikte lijn: ofwel dienen migranten in transit een verzoek om internationale bescherming in bij hun eerste land van aankomst, ofwel keren zij terug naar

30 RvS 24 september 2020, nr. 248.352.

31 Fedasil, "Instructie: Dublintraject - begeleiding van bewoners en toewijzing aan een Dublinplaats", 22 september 2020, https://www.agii.be/sites/default/files/bestanden/documenten/documenten/instructie_dublin_traject_01102020.pdf.

32 AgII, "Nieuwe instructie van Fedasil over begeleiding van bewoners in Dublinprocedure", 9 oktober 2020, <https://www.agii.be/nieuws/nieuwe-instructie-van-fedasil-over-begeleiding-van-bewoners-in-dublinprocedure>.

33 RvS 11 september 2019, nr. 245.403; RvS 11 september 2019, nr. 245.404.

34 RvS 4 april 2019, nr. 244.190; RvS 1 oktober 2020, nr. 248.424; RvS 24 juni 2021, nr. 251.051.

35 Zie bv. Arbrb. Brussel, 22 januari 2020, nr. 20/4/C.

36 VRTNWS, "Fedasil dit jaar al 740 keer veroordeeld omdat het opvangplaats aan asielzoekers weigert", 25 mei 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/05/25/fedasil-740-keer-veroordeeld-wegens-weigeren-opvangplaats-aan-as/>.

37 Art. 6 Opvangwet; art. 17 Opvangrichtlijn.

38 Rb Brussel 19 januari 2022, nr. 2021/164/C.

hun land van herkomst.³⁹ Politieacties langs treinstations, parken en snelwegparkings resulteerden in het ontruimen van die publieke plaatsen en in kortstondige arrestaties. Het doel was duidelijk: migranten in transit ontraden om zonder wettig verblijf in België te verblijven.⁴⁰

In diezelfde periode boden middenveldorganisaties zoals *BXLRefugees* – *Plateforme Citoyenne de Soutien aux Réfugiés* opvang, humanitaire hulp en juridische ondersteuning aan dezelfde groep. Aangezien de daklozen- en crisisopvang voor jongeren volzet was, besloten een dozijn vrijwilligers van *BXLRefugees* in september 2017 om de meest kwetsbare groepen – voornamelijk niet-begeleide minderjarigen, vrouwen en mannen met medische problemen – bij hen thuis op te vangen. Op enkele maanden tijd groeide de groep vrijwilligers uit tot een platform van duizenden ‘*hébergeurs/es*’, gecoördineerd door *BXLRefugees*.⁴¹

Van bij aanvang lobbyde *BXLRefugees* bij diverse overheden om haar taken over te nemen. De federale overheid bleef echter bij haar ontraderende aanpak, en de Brusselse overheden gaven aan dat asiel en migratie niet tot hun bevoegdheden behoort.⁴²

Samen met onder meer het *Rode Kruis*, *Artsen Zonder Grenzen* en *Dokters van de Wereld*, richtte *BXLRefugees* daarom zelf een humanitaire hub op waar zij humanitaire hulp aanboden, zoals medische en psychische gezondheidszorg en kledij.⁴³ *BXLRefugees* richtte ook een eigen dienst op die sociaal-administratieve informatie biedt over beschermingsprocedures (SISA), en zette een samenwerking op poten met *Vluchtelingenwerk Vlaanderen* en CIRÉ die meer gespecialiseerde juridische hulpverlening aanbieden.⁴⁴ Met materiële ondersteuning van *Artsen Zonder Grenzen* opende *BXLRefugees* in december 2017 ook een collectief opvangcentrum in Haren, de *Porte D’Ulysse*. In 2018 bood *BXLRefugees* zo onderdak aan gemiddeld 620 migranten per nacht, goed voor zo’n 200.000 overnachtingen.⁴⁵

Dit alles toont aan dat de ruimte die ontstaat door een zich terugtrekkende overheid, in het geval van migranten in transit, wordt ingevuld door relatief jonge middenveldorganisaties. In die zin ‘krimpt’ de ruimte voor het middenveld niet, maar neemt zij net een cruciale rol op in het verdedigen van mensenrechten.

In 2018 en 2019 professionaliseerde *BXLRefugees* een deel van haar werking,

met behulp van steeds meer structurele financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en een intense samenwerking met Brusselse OCMW’s/CPAS. Dat toonde zich met name in de *Porte d’Ulysse*: eind 2018 werden 12 voltijdse coördinatoren en een vast team van vertalers aangesteld, grotendeels ter vervanging van de vrijwilligers. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de voornaamste geldschieter, trok in 2019 696.000 EUR uit voor *BXLRefugees*; in 2020 breidde zij dit uit tot 2.785.000 EUR.⁴⁶ Tegelijkertijd wordt het platform voor *hébergement* (vrijwilligers die migranten thuis opvangen) gedecentraliseerd en overgelaten aan het private initiatief van *hébergeurs/es*.⁴⁷

De federale overheid reageerde verdeeld. Enerzijds zette Fedasil een ‘Outreach’ team op poten, dat proactief informatie over verblijfsprocedures in België bezorgt aan migranten in transit. Anderzijds wordt de opvang die burgers bieden ontmoedigd en gecriminaliseerd. In 2018 vervolgde het parket van Dendermonde – later overgenomen door het parket van Brussel – bijvoorbeeld twaalf personen, waaronder vier *hébergeurs/es* van *BXLRefugees*, voor mensensmokkel en lidmaatschap van een criminele organisatie. In december 2018

39 Het Nieuwsblad, “Francken over migranten in Maximiliaanpark: ‘Opsluiten en het land uitzetten’”, 13 augustus 2017, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20170813_03016419. Zie ook VRT NWS, “Honderden vluchtelingen verblijven nog steeds in station Brussel-Noord”, 30 augustus 2017, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/08/30/honderden-vluchtelingen-verblijven-nog-steeeds-in-station-brussel/>.

40 VRTNWS, “Francken en Jambon stellen 9-puntenplan voor in aanpak van transmigratie: dit zijn de maatregelen”, 10 september 2018, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/09/10/jambon-francken-maatregelen-tegen-transmigratie/>.

41 R. Vandevordt, “Resisting bare life: civil solidarity and the hunt for illegalized migrants”, *International Migration* 2021, 59(3), 47-62.

42 Radio 1, “Burgemeester Schaarbeek: “Elke migrant in het Noordstation is bewijs dat asielpolitiek van Francken en Jambon faalt””, 7 mei 2018, <https://radio1.be/lees/burgemeester-schaarbeek-elke-migrant-in-het-noordstation-is-bewijs-dat-asielpolitiek-van-francken-en-jambon-faalt>.

43 R. Vandevordt, “Eroding rights, crafting solidarity? Shifting dynamics in the state-civil society nexus in Flanders and Brussels”, *Social Inclusion* 2019, 7(2), 106-117.

44 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Migranten op doortocht in België, 2019, https://www.caritasinternational.be/wpcontent/uploads/2019/02/jan2019_migranten_op_doortocht_in_belgie_0.pdf.

45 Belga, “Burgerplatform ving iedere nacht gemiddeld 620 vluchtelingen op”, Bruzz, 7 januari 2019, <https://www.bruzz.be/samenleving/burgerplatform-ving-iedere-nacht-gemiddeld-620-vluchtelingen-op-2019-01-07>.

46 R. Vervoort, “De Brusselse Regering zet haar financiële steun aan ‘La Porte d’Ulysse’ en de ‘Humanitaire Hub’ voort in 2019 en 2020”, 8 november 2019, https://rudivervoort.brussels/news/_de-brusselse-regering-zet-haar-financiele-steun-aan-la-porte-dulysse-en-de-humanitaire-hub-voort-in-2019-en-2020/?lang=nl.

47 R. Vandevordt, “Eroding rights, crafting solidarity? Shifting dynamics in the state-civil society nexus in Flanders and Brussels”, *Social Inclusion* 2019, 7(2): 106-117.

werden de *hébergeurs/es* evenwel vrijgesproken door de correctionele rechtbank.⁴⁸

De case van migranten in transit toont aan dat de speelruimte van het middenveld varieert naargelang de actor binnen de staat waarmee interactie plaatsvindt : terwijl *BXLRefugees* op het federale niveau vooral op tegenstand botste, reikten regionale en lokale overheden, en in mindere mate Fedasil, de hand uit.

Besluit

Om de mensenrechten van migranten te verdedigen, treedt het middenveld op als een octopus: ze heeft verschillende armen om migrantenrechten zowel op juridisch vlak (via adviezen en rechtszaken inzake wetten en reglementen) als in de praktijk (via rechtszaken over subjectieve rechten en eigen initiatieven om mensenrechten te realiseren) proberen te waarborgen. De beweegruijme die deze armen krijgen van de overheid varieert. Bovendien lijkt de beweegruijme voor één arm de mate waarin men een andere arm gaat gebruiken, te beïnvloeden: omdat er in de regeerperiode 2014-2019 weinig rekening werd gehouden met adviezen voorafgaand aan de aannahme van nieuwe regelgeving, moesten middenveldorganisaties deze vaker nadien aanvechten – met wisselend succes.

Bovendien is de overheid geen monoliet, maar bestaat deze uit verschillende actoren (bv. DVZ en Fedasil) op verschillende beleidsniveaus (federaal, regionaal en lokaal). Verschillende overheidsinstanties nemen niet altijd dezelfde houding aan, zoals de gevalstudie van migranten in transit illustreert: afwijkend van de strikte lijn van de federale overheid, subsidiëren lokale en regionale overheden het middenveld om de mensenrechten van migranten in transit in de praktijk te brengen.

Er bestaat dus geen eenduidig antwoord op de vraag of en in welke mate de ruimte voor het middenveld om de mensenrechten van migranten te verdedigen, krimpt. Het antwoord hangt af van de groep migranten waarover het gaat, de noden, het tijdstip, de plaats en de betrokken overheidsactor(en). Wat wel duidelijk lijkt, is dat middenveldorganisaties de ruimte betreden die een terugtrekkende overheid laat: wanneer mensenrechten van kwetsbare groepen niet worden beschermd door de overheid, zetten sociale verenigingen en organisaties zich daarvoor in, met de middelen en strategieën waarover zij beschikken. Hoeveel 'ruimte' dat middenveld vervolgens krijgt om die mensenrechten effectief te garanderen, en te wegen op het beleid, verschilt per situatie.

48 Corr. Brussel, 12 december 2018, nr. 2018/6764. Zie ook VRTNWS, "Vrijwilligers Maximiliaanpark vrijgesproken voor mensensmokkel: 'Mensen herbergen is geen criminaliteit'", 12 december 2018, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/12/12/vrijwilligers-maximiliaanpark-vrijgesproken-voor-mensensmokkel/>.

Het Belgische stakingsrecht onder vuur

Hannah Ghulam Farag¹

*“Aujourd’hui, le seul moyen de faire passer un message, c’est de bloquer [la voie publique].”*² Deze woorden behoren toe aan één van de *‘dix-sept du Pont de Cheratte’*. Zij zijn een groep vakbondsleden die recent op grond van artikel 406, eerste lid Sw. werden veroordeeld voor kwaadwillige belemmering van het wegverkeer wegens hun deelname aan een stakingspost op de E40. Nadat ABVV-secretaris Verlaeckt in 2020 op dezelfde rechtsgrond werd veroordeeld, valt de uitspraak tegen de *dix-sept du Pont de Cheratte* niet uit de lucht. Er is nood aan kritische analyse en aandacht voor deze evolutie. Beide rechtszaken creëren namelijk een *chilling effect* voor deelnemers aan directe acties en blokkades en vernauwen zo de ruimte voor protest in België. Dit artikel start met een inleiding over artikel 406 Sw., waarna achtereenvolgens de processen van Verlaeckt en die van de zeventien van Luik worden besproken. Daarna volgt een bespreking van relevante Europese en internationale rechtspraak en ten slotte een besluit.

Kwaadwillige belemmering van het wegverkeer

De precedentwaarde van de zaak Verlaeckt (besproken verderop) bevindt zich deels in de nieuwe, controversiële toepassing van artikel 406, eerste lid Sw. Deze bepaling bestraft met de opsluiting van vijf tot tien jaar personen die kwaadwillig het verkeer belemmeren via een aanslag of via het mogelijks veroorzaken van een gevaarlijke verkeerssituatie. In 1963, wanneer de bepaling van toepassing werd verklaard op autowegen, verklaarde de regering echter *“op de meest uitdrukkelijke wijze noch aan het stakingsrecht noch aan de vrije uitoefening van dit recht te willen raken.”*³ Ook *sit-ins* op de openbare weg, niet-toegestane stakingsposten en betogingen werden uitgesloten.⁴

In 2003 trachten Sp.a-spirit en PS zonder succes om collectieve arbeidsconflicten expliciet uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 406 Sw.⁵ Sinds 2019 is een gelijkaardig PVDA/PTB-wetsvoorstel hangende.⁶ Tot slot diende ook N-VA in 2021 een wetsvoorstel in waarin wordt gesteld: *“De uitoefening van*

het recht op collectief optreden kan nooit een strafrechtelijke inbreuk verrechtvaardigen.”⁷ Als *“klassieke voorbeelden”* worden syndicale weg- en spoorblokkades aangehaald, die volgens de partij niet-rechtvaardigbare schendingen van artikel 406 Sw. inhouden.⁸

Verlaeckt: het baanbrekende precedent

Tijdens de nationale, interprofessionele staking van 24 juni 2016 stonden Verlaeckt, provinciaal ABVV-secretaris, en T.V., ABVV-afgevaardigde, samen met tientallen anderen piket in de haven van Antwerpen. Zij hadden vanaf vier uur ‘s ochtends toegangswegen tot verschillende chemiebedrijven afgesloten: een tot dan toe steeds getolereerde, decennia-oude praktijk die gepaard ging met veiligheidsvoorzorgen. Rond zes uur ‘s ochtends zette de politie onverwachts het waterkanon in en ontruimde het piket met wapenstok in de hand. Verlaeckt en T.V. werden gearresteerd. De daaropvolgende veroordeling van Verlaeckt op grond van artikel 406, eerste lid Sw. in 2018⁹ en 2019¹⁰ en het afgewezen cassatieberoep in 2020¹¹

1 Assistent in de vakgroep Metajuridica aan de Vrije Universiteit Brussel.

2 Corr. Luik (afd. Luik) 23 november 2020, nr. 2020/2429, onuitg (“Corr. Luik 2020”).

3 Wetsontwerp tot wijziging van het Strafwetboek en van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling van de luchtvaart, Parl. St. Kamer 1961-1962, nr. 424/2.

4 Ibid; zie echter Vr. en Antw. Kamer 2015-16, 28 november 2015, 79 (Vr. nr. 120 P. Goffin); Vr. en Antw. Kamer 1996-97, 23 juni 1997, 11953 (Vr. nr. 495 L. Suykens).

5 Wetsvoorstel (M. De Meyer e.a.) tot wijziging van artikel 406 van het Strafwetboek ter vrijwaring van het stakingsrecht, Parl.St. Kamer 2003, nr. 51-0118/001, 5.

6 Wetsvoorstel (N. Boukli e.a.) tot wijziging van artikel 406 van het Strafwetboek met het oog op het vrijwaren van het stakingsrecht, Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 55-0650/001.

7 Wetsvoorstel (V. Van Peel e.a.) betreffende het recht op collectief optreden, *Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1746/001*.

8 Ibid.

9 Corr. Antwerpen (afd. Antwerpen) 29 juni 2018, nr. 2018/3286 (“Corr. Antwerpen 2018”).

10 Antwerpen, 26 juni 2019, nr. C/696/2019 (“Antwerpen 2019”).

11 Cass. 7 januari 2020, AR P.19.0804.N (“Cass. 2020”).

vormen belangrijke precedents voor de criminalisering van sociaal protest. Een overschrijding van de redelijke termijn beperkte de strafmaat wel tot een eenvoudige schuldigverklaring.

In de zaak Verlaeckt verduidelijkten de rechters eerst de reikwijdte van artikel 406, eerste lid Sw. Ten eerste dient er een belemmering van het wegverkeer en een potentiële gevaarsituatie te zijn zonder dat een ongeval effectief moet plaatsvinden. Ten tweede stelde het Hof van Cassatie, in het bijzonder, dat de vereiste kwaadwilligheid bestaat in *"het opzettelijk belemmeren van het verkeer als dusdanig"*,¹² ook zonder dat de actievoerders een gevaarsituatie tot stand willen brengen. Bovendien waren de syndicale context en de beweegredenen voor de actie hierbij irrelevant.¹³ Opvallend is verder dat Verlaeckt werd veroordeeld voor zijn rol als 'organisator' van de actie. Het gebrek aan bewijs dat hij de blokkade persoonlijk had opgeworpen deed niet terzake. Voor T.V. betekende het ontbreken van een leidersrol dan weer de vrijspraak.

Vervolgens erkenden de rechters een inmenging in de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting van artikelen 10-11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), in beroep aangevuld met het stakingsrecht van artikel 6.4 van het Herziane Europees Sociaal Handvest (HESH). Na onderstreping van het niet-absolute karakter van deze rechten, volgde een slordige rechtvaardigingstoets. De correctionele rechtbank hechtte er bijvoorbeeld

belang aan dat er *"geen toestemming werd gevraagd voor de staking"*.¹⁴ Mocht een staking echter afhangen van de toestemming van de werkgever, dan zou het recht op collectieve actie niets meer dan een lege doos zijn. Het hof stelde bovendien dat artikel 406 Sw. niet het stakingsrecht op het oog had, maar enkel de criminele ingesteldheid voor de wegbelemmering. Verder vroeg het hof zich voornamelijk af of deze fundamentele rechten *"ook niet hadden kunnen zijn uitgeoefend zonder enige miskenning van de strafwet"*.¹⁵ Bijgevolg waren het stakingsrecht en de vrijheid van vereniging niet geschonden.

Hoe Verlaeckt zijn fundamentele rechten op niet-strafbare wijze had kunnen uitoefenen bleef echter onduidelijk. De redenering van de rechters op dit punt valt minstens merkwaardig te noemen. Het is namelijk in beginsel aan de overheid om de minst versturende maatregel te nemen bij het beperken van grondrechten, niet aan degene die rechten uitoefent om dat op de minst disruptieve manier te doen. Bovendien gaat de rechterlijke opportuniteitsredenering over de vorm van de staking in tegen de syndicale vrijheid van organisatie. Het Hof van Cassatie volgde de appelrechters echter in hun bevindingen over de artikelen 10-11 EVRM¹⁶ en verklaarde het onderdeel over artikel 6.4 HESH onontvankelijk.¹⁷

De zaak Verlaeckt betreft de eerste syndicale veroordeling op grond van artikel 406, eerste lid Sw. en roept zodoende een aanzienlijk

afschrikwekkend effect voor het Belgische middenveld in het leven. Het feit dat de strafrechter de beweegredenen voor een wegversperring als irrelevant wegzet, brengt namelijk ook niet-syndicale blokkades of directe acties in gevaar. Ook staat de deur naar burgerlijke aansprakelijkheidsvorderingen nu wijder open.

De verdediging beschuldigde het gerecht in elk geval van een politiek proces, van erosie van de grondrechten en zelfs van ondermijning van de democratie.¹⁸ Vander Velpen bestempelde de uitspraak als een *"soort van Salomonsoordeel"*.¹⁹ Verlaeckt deelde zelf dan weer het volgende mee: *"Het is heel erg dat het democratisch recht op actie voeren met dit proces beknod wordt. Als we vandaag kunnen gaan stemmen, dan is dat omdat het afgedwongen werd door mensen die buiten de lijntjes hebben gekleurd, die straten hebben geblokkeerd. Er zijn doden voor gevallen."*²⁰

'Les dix-sept du Pont de Cheratte': verruiming van de criminalisering

Het duurde niet lang voordat het precedent Verlaeckt verdere toepassing kende. Tijdens de nationale actiedag op 19 oktober 2015 stelde een groep van honderd à tweehonderd FGVB-leden zich van vijf tot elf uur 's ochtends post op de E40 nabij Herstal. Via de blokkade zetten naast militanten ook vakbondsverantwoordelijken, waaronder FGVB-voorzitter Bodson, hun staking kracht bij. Ook deze actie

12 Cass. 2020, §3.

13 Ibid., §7.

14 Corr. Antwerpen 2018.

15 Antwerpen 2019.

16 Cass. 2020, 7-9, §13.

17 Ibid., 9, §14.

18 K. Brys, "ABVV-voorzitter Bruno Verlaeckt veroordeeld: "Dit is een politiek proces"", dewereldmorgen.be 29 juni 2018, <https://www.dewereldmorgen.be/artikel/2018/06/29/abvv-voorzitter-bruno-verlaeckt-veroordeeld-%c2%93dit-is-een-politiek-proces%c2%94/> (laatst geconsulteerd 21 juli 2022).

19 J. Vander Velpen, "De strafzaak Bruno Verlaeckt: een gevaarlijk precedent", Sampol 2019, afl. 3, 67-71, <https://www.sampol.be/2019/03/de-strafzaak-bruno-verlaeckt-een-gevaarlijk-precedent> (laatst geconsulteerd 21 juli 2022).

20 K. Dereymaeker, "Proces Bruno Verlaeckt: "Vroeg of laat moeten we tegen de schenen stampen"", Solidair 7 januari 2020, <https://www.solidair.org/artikels/proces-bruno-verlaeckt-vroeg-laet-moeten-we-tegen-de-schenen-stampen-0> (laatst geconsulteerd 21 juli 2022).

leidde tot een strafprocedure. Aan de hand van getuigenissen, video- en fotobeelden werden zeventien aanwezigen geïdentificeerd. Zij werden in 2020²¹ en in 2021²² veroordeeld op grond van artikel 406 Sw.²³ In maart 2022 verloren ze bovendien een cassatieberoep.²⁴ De veroordeling van 'les dix-sept du Pont de Cheratte' illustreert niet enkel de precedentwaarde van de zaak Verlaeckt, maar geeft ook aan dat de criminalisering van sociaal protest verder uitbreidt naar loutere deelnemers. De nieuwe zaak introduceert ook hogere straffen.

Het hof van beroep van Luik steunde op cassatierechtspraak over strafbare deelname bij omissie en kwalificeerde de feiten als strafbare deelname op grond van de artikelen 66-67 Sw. Net zoals in de zaak Verlaeckt stond enkel de aanwezigheid van de vakbondsleden bij de barricade vast, niet hun rol in het opwerpen ervan. Het hof oordeelde echter dat ieders individuele, vrijwillige en bewuste aanwezigheid op de blokkade en hun omissie om die te ontmantelen als aanmoediging functioneerden. Ze waren essentieel opdat de wegversperring kon standhouden en wezen op een intentie tot meewerken, ook voor niet-leiders. Dat is een opvallend verschil met de vrijspraak van T.V. in 2018.

Later bevestigde het Hof van Cassatie ook dat artikel 406 Sw. een

voortdurend misdrijf inhoudt, tot wanneer de blokkade is opgeheven.²⁵ Niet enkel zij die het verkeer stillen zijn dus strafbaar, maar ook "ceux qui contribuent à en maintenir tant l'existence que les effets."²⁶ Zoals bij Verlaeckt vervulde de loutere deelname aan de blokkade het morele element. De actiemotieven van de vakbondsleden waren irrelevant, net zoals hun eventuele kennis over de gevaarsituatie.²⁷

Verder verliep ook de mensenrechtentoets op een gelijkaardige wijze: de syndicale vrijheden uit de artikelen 10-11 EVRM waren niet geschonden en konden volgens de strafrechter en het Hof van Cassatie worden uitgeoefend zonder schending van de strafwet. Het Hof van Cassatie oordeelde in deze dat artikel 406 Sw. tot doel heeft om "la liberté d'aller et venir, et de circuler" te beschermen alsook «prévenir les répercussions que la paralysie du trafic normal des voyageurs et des marchandises peut entraîner pour la vie économique et sociale du pays.»²⁸

Na een korte uiteenzetting schaarde het Hof zich achter de redenering van de bodemrechters dat de toepassing van de strafwet proportioneel was. Bijzonder opvallend was dat het Hof van Cassatie voor het eerst ook oordeelde dat artikel 6.4 HESH geen directe werking kent.

Last, but not least: waar Verlaeckt 'maar' tot een eenvoudige schuldigverklaring werd veroordeeld, kregen de 'dix-sept

du Pont de Cheratte' substantieel zwaardere straffen. Nochtans was ook hier de redelijke termijn overschreden. De correctionele rechtbank veroordeelde de vakbonds personen en de vakbondsverantwoordelijken specifiek respectievelijk tot vijftien dagen en een maand voorwaardelijke gevangenisstraf en tot een boete van €300 en €600. Het hof van beroep behield de gevangenisstraffen, maar trok de geldboetes op tot €2100, €1500 en €1200, afhankelijk van de vakbondsfunctie uitgeoefend door de veroordeelden.

In zijn 1 mei-toespraak in 2022 klaagde Bodson, naar aanleiding van deze zaak, de structurele inperking van de syndicale vrijheden aan: «L'aggravation progressive de la répression est édifiante. [...] À ces condamnations, s'ajoutent les astreintes et les intimidations dont nous sommes de plus en plus souvent la cible, nous, syndicalistes.»²⁹ Op 15 juli 2022 dienden de vakbondsleden een verzoekschrift in bij het EHRM.

Straatsburg: de laatste hoop?

Straatsburg staat evenwel niet bekend voor zijn bescherming van syndicale vrijheden.³⁰ In 2008 erkende het Hof – eindelijk – het recht op collectieve onderhandelingen als een essentieel element van de vrijheid van vereniging van artikel 11 EVRM.³¹ Hoewel het stakingsrecht ook bescherming geniet onder artikel 11E EVRM, erkent

21 Corr. Luik 2020.

22 Luik 19 oktober 2021, nr. 2021/3124, onuitg.

23 In eerste aanleg werden ze veroordeeld op grond van artikel 406, derde lid Sw., in tweede aanleg herkwalficeerde het hof van beroep naar artikel 406, eerste lid Sw.

24 Cass. 23 maart 2022, AR P.21.1500.F/1 ("Cass. 2022").

25 Ibid., 3.

26 Ibid., 4.

27 Corr. Luik 2020.

28 Cass. 2022, 4.

29 FGTB, «Fête du 1er mai // Syndicalistes. Pas criminelles», 1 mei 2022, <https://fgtb.be/syndicalistes-pas-criminels> (laatst geconsulteerd 21 juli 2022).

30 Zie bijvoorbeeld EHRM 8 april 2014, nr. 31045/10, National Union of Rail, Maritime and Transport Workers/Verenigd Koninkrijk («RMT»); EHRM 28 oktober 2010, nr. 4241/03, Trofimchuk/Oekraïne; recentelijk: EHRM 10 juni 2021, nr. 45487/17 Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and Norwegian Transport Workers' Union (NTF)/Noorwegen.

31 EHRM 12 november 2008, nr. 34503/97, Demir en Baykara/Turkije, §153-154.

het Hof die essentiële positie tot nu toe nog niet.³² Bovendien weigert het Hof om het stakingsrecht te erkennen als intrinsiek corollarium van het recht op collectieve onderhandelingen.³³ Om die redenen genoot het Verenigd Koninkrijk in *R.M.T.* bijvoorbeeld van een controversieel grote appreciatiemarge.³⁴ In *Ognevenko* gaf het Hof verder aan dat stakingen enkel legitiem zijn ter verdediging van "professional interests".³⁵ Doorgaans benadert Straatsburg stakingsposten en andere collectieve acties trouwens binnen de vrijheid van vergadering eerder dan de vrijheid van vereniging.³⁶ In het verleden bewees het EHRM zich ook niet happig om wegblokkades of andere vormen van directe actie effectief te beschermen,³⁷ zoals de zaken *Barraco*³⁸ en *Kudrevičius*³⁹ illustreren.

In *Barraco* sprak het Hof zich uit over een 'opération escargot': transportvakbondsleden voerden actie door aan lage snelheid op een autosnelweg te rijden. Sommigen veroorzaakten ook blokkades door hun voertuigen te stoppen en werden veroordeeld tot drie maanden gevangenisstraf met uitstel en een boete van €1500

voor het moedwillig verhinderen van het wegverkeer. In *Kudrevičius* oordeelde de Grote Kamer dan weer over landbouwers die als protestactie gedurende twee dagen drie belangrijke autowegen blokkeerden. Zij werden veroordeeld tot 60 dagen gevangenisstraf met uitstel en enkele reisbeperkingen. Ondanks de erkenning dat de veroordelingen beperkingen op artikel 11 EVRM inhielden, besloot het Hof telkens dat deze gerechtvaardigd waren om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen en om wanorde te voorkomen.⁴⁰ Het EHRM achtte de verstoringen in *Barraco* en *Kudrevičius* namelijk "more significant than that caused by the normal exercise of the right of peaceful assembly in a public place".⁴¹ In dat kader kende het Hof een ruime appreciatiemarge toe aan Litouwen in *Kudrevičius*.⁴² In *Barraco* hield het Hof er dan weer rekening mee dat de actievoerders hun vrijheden gedurende meerdere uren hadden kunnen uitoefenen⁴³ – een vreemd argument gezien de hoge straffen.

Het EHRM zou er goed aan doen om

zijn kar te keren en de gelegenheid van de veroordeling van de zeventien vakbondsleden te bekritisieren, zeker gezien de *shrinking civic space* in Europa.⁴⁴ De strafprocedures kunnen immers gekaderd worden binnen een ernstige intimidatiecampagne tegen de Belgische vakbonden. Zo is België sinds 2019 consequent gedaald in de Global Rights Index van de International Trade Union Confederation (ITUC): van de categorie 'sporadische schendingen van rechten',⁴⁵ naar 'herhaalde schendingen van rechten'⁴⁶ en vanaf 2021 zelfs naar 'regelmatige schendingen van rechten'.⁴⁷ ITUC haalde daarbij verschillende keren de zaak Verlaeckaert⁴⁸ en de zaak van de zeventien van Luik aan.⁴⁹

Bovendien krijgt Straatsburg nu ook een kans om directe acties en gerichte blokkades meer bescherming te bieden. In het kader van de radicaliserende milieubeweging kan dat van groot belang zijn. Zo blijken directe acties een populaire tactiek bij organisaties zoals Extinction Rebellion en kennen dergelijke blokkades en sabotage ook bijval in de populaire

32 RMT, §84-85.

33 Het Hof kwam hier enigszins terug op EHRM 21 april 2009, nr. 68959/01, *Enerji Yapi Yol Sen/Turkije*, §24.

34 RMT, §86.

35 EHRM 20 november 2018, nr. 44873/09, *Ognevenko/Rusland*, §83.

36 Zie F. Dorssemont, "The Right to Take Collective Action under Article 11 ECHR" in F. Dorssemont, K. Löcher en I. Schömann (eds.), *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*, Londen, Hart Publishing, 2013, (333) 341.

37 Zie EHRM 23 september 1998, nr. 24838/94, *Steel e.a./Verenigd Koninkrijk*; EHRM 4 mei 2000, nr. 33678/96, *Drieman e.a./Noorwegen*; EHRM 18 maart 2003, nr. 39013/02, *Lucas/Verenigd Koninkrijk*; EHRM 5 maart 2009, nr. 31684/05, *Barraco/Frankrijk* ("Barraco"); EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05, *Kudrevičius e.a./Lithouwen* ("Kudrevičius"); EHRM 15 december 2015, nr. 41479/10, *Budaházy/Hongarije*.

38 EHRM 5 maart 2009, nr. 31684/05, *Barraco/Frankrijk*.

39 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05, *Kudrevičius e.a./Lithouwen*.

40 *Ibid.*, §140; *Barraco*, §40; EHRM 15 december 2015, nr. 41479/10, *Budaházy/Hongarije*, §30.

41 *Kudrevičius*, §171-173; zie ook *Barraco*, §46.

42 *Kudrevičius*, §156.

43 *Barraco*, §47.

44 A. Buyse, "Squeezing civic space: restrictions on civil society organizations and the linkages with human rights", *IJHR* 2018, afl. 8, 966-988.

45 ITUC, 2018 ITUC Global Rights Index, 2018, 11, <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc-global-rights-index-2018-en-final-2.pdf>.

46 ITUC, 2019 ITUC Global Rights Index, 2019, 11, <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-en-2.pdf> ("ITUC 2019").

47 ITUC, 2022 ITUC Global Rights Index, 2022, 15, https://files.mutualcdn.com/ituc/files/2022-ITUC-Rights-Index-Exec-Summ-EN_2022-07-06-063804.pdf; ITUC, 2021 ITUC Global Rights Index, 2021, 12, https://files.mutualcdn.com/ituc/files/ITUC_GlobalRightsIndex_2021_EN_Final.pdf.

48 ITUC 2019, 20, 29 en 47.

49 ITUC, 2020 ITUC Global Rights Index, 2020, 23 en 34, file:///C:/Users/hanna/Downloads/ituc_globalrightsindex_2020_en.pdf.

literatuur.⁵⁰ Een mogelijk probleem is echter dat de Luikse blokkade niet gericht was op een specifiek bedrijf of activiteit. Toch acht het EHRM de strenge straffen mogelijks disproportioneel. Bovendien zou het Hof artikel 406 Sw. niet kunnen aanvaarden als voorzienbare wettelijke basis voor de vervolgingen. Gezien de warrige parlementaire geschiedenis van het artikel en het decennialange gebrek aan strafvervolgingen, valt een argument te maken voor de onduidelijkheid van de wet. Na het proces Verlaeckt lijkt dat echter moeilijker. De vakbondsleden wagen duidelijk een grote gok met deze klacht voor het eerder conservatieve EHRM: is dit het risico waard om de criminalisering van Verlaeckt en de zeventien van Luik te consolideren op Europees niveau? Er zijn immers alternatieve pistes mogelijk.

Alternatieve pistes⁵¹

In december 2021 dienden het ACV/CSC, ABVV/FGTB en ACLVB/CGSLB een vertrouwelijke klacht in tegen België bij het *Committee for Freedom of Association* ("CFA") van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) die hoogstwaarschijnlijk verband houdt met een van beide zaken. Het CFA staat kritisch tegenover

sancties voor en arrestaties van deelnemers aan en leiders van stakingen, zeker wanneer ze intimiderend werken.⁵² Bovendien heeft het comité in het verleden reeds geoordeeld dat strafrechtelijke sancties enkel gerechtvaardigd kunnen zijn bij ernstige overtredingen van het strafrecht, zoals geweld tegen personen of eigendommen.⁵³

Ook andere mensenrechtenorganisaties bieden steunpunten voor de Belgische vakbondsleden. Zo stelt het *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* van de IAO zelfs dat gevangenisstraffen voor stakers uit den boze zijn.⁵⁴ Het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten uitte dan weer kritiek op politieaanvallen op stakers, op overheden die vakbondspersonen intimideerden of arresteerden en op abusieve burgerrechtelijke procedures tegen of strafrechtelijke vervolgingen van stakers.⁵⁵

Verder biedt ook het VN-Mensenrechtencomité robuuste bescherming aan het stakingsrecht. In zijn *General Comment* nr. 37 kwalificeert het comité een piket namelijk als een vreedzame

vergadering onder artikel 21 IVBPR.⁵⁶ Het Mensenrechtencomité stelt dat een versturende betoging, zoals een uitgebreide wegblokkade, enkel mag worden ontbonden indien de verstoring "serious and sustained" is.⁵⁷ Daarbij verwijst het Comité naar een betoging die de toegang tot essentiële diensten verhindert of die een ernstige en langdurige verstoring voor het verkeer of de economie veroorzaakt, zoals een dagenlange blokkade van een belangrijke snelweg.⁵⁸ Een tijdelijke verstoring van het verkeer moet daarentegen getolereerd worden.⁵⁹

Tot slot stelt het Europees Comité voor Sociale Rechten dat enkel "excessive or abusive forms of collective action, such as extended blockades, which would put at risk the maintenance of public order or unduly limit the rights and freedoms of others" rechtmatig beperkt of verboden kunnen worden.⁶⁰

Waar de vakbondsleden in Straatsburg een aanzienlijk risico op een negatieve uitspraak lopen, bestaan er dus wel andere fora die hen gunstiger gezind zouden kunnen zijn.

Les rues (ne) sont (plus) à nous (?)

50 Zie bv. A. Malm, *How to Blow Up a Pipeline*, Londen, Verso Books, 2021.

51 In deze context wordt het HVJEU-arrest Schmidberger ook vaak vermeld (HvJ 12 juni 2003, nr. C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge/Oostenrijk.) In deze zaak oordeelde het HVJEU dat Oostenrijk het vrij verkeer van goederen niet had geschonden door een wegblokkade door klimaatactivisten niet te verbieden. Volgens mij biedt deze zaak slechts een zwak steunpunt, aangezien het Hof hierin stelde dat Oostenrijk een ruime appreciatiemarge had om de activisten al dan niet te bestraffen. Dat is een andere situatie dan een nationale strafvervolging tegen privépersonen, waarin de staat volgens diezelfde logica ook een ruime appreciatiemarge zou hebben om dat net wel te doen. Wel interessant is de erkenning van het HVJEU dat de klimaatactivisten niet tot doel hadden om het vrije verkeer te belemmeren, maar louter in het openbaar uiting gaven aan een mening (§86). Schmidberger werd echter zowel bij Verlaeckt als bij de zeventien van Luik ontoepasselijk verklaard door de rechters.

52 ILO, *Freedom of Association. Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*, 2018, 181, §969-971 en §973.

53 Ibid., 178 en 180, §955 en §965-66.

54 ILO, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, 2012, 63-64, §158-159.

55 Zie bijvoorbeeld CESCR, *Concluding Observations: Republic of Korea, E/C.12/KOR/CO/4*, 19 oktober 2017, 6, §38-39; CESCR, *Concluding Observations: Guinea, E/C.12/1/Add.5*, 28 mei 1996, 4, §16.

56 UNHCR, *General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, 2020, CCPR/C/GC/37.

57 Ibid., 15, §86.

58 UNHRC, *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, A/HRC/31/66*, 4 februari 2016, §62.

59 Ibid.

60 ECSR 3 juli 2013, bezwaar nr. 85/2012 van 27 juni 2012, Swedish Trade Union Confederation (LO) en Swedish Confederation of Professional Employees (TCO)/Zweden, §119.

Met de uitspraak tegen de zeventien van Luik schakelt de criminalisering van sociale actie een versnelling hoger. De blik verschuift van de leiders naar het actief opsporen van zoveel mogelijk deelnemers aan blokkades en de straffen liggen substantieel hoger. Deze evolutie zette zich in 2022 nog verder door met de veroordeling van een FGTB-afgevaardigde tot zes maanden gevangenisstraf en een substantiële geldboete wegens deelname aan een stakingspiket in 2016.⁶¹ Ook introduceren de besproken zaken een *chilling effect* dat veel wijder reikt dan de vakbonden: deelnemers aan directe acties op de openbare weg stellen zich nu immers mogelijks bloot aan criminele straffen.

Mensenrechtenverdedigers mogen niet uit het oog verliezen dat het recht verre van objectief is, maar steeds de machtsverhoudingen in de samenleving weerspiegelt.⁶² Het is niet omdat economische belangen nu de voorkeur genieten in de Belgische rechtspraak en omdat het EHRM geen grote voorvechter is van syndicale rechten, dat deze standpunten daarom onvermijdelijk correct zijn. Zo streeft een nieuwe coalitie in Gent bijvoorbeeld naar een verdediging van het actie-recht.⁶³ Ook Amnesty International startte een campagne voor het recht op protest.⁶⁴ Het gerecht kan zich mobiliseren tegen sociale actie, maar ook mensenrechtenverdedigers kunnen op de barricades staan.

61 FGTB, "Solidarité // Condamnation d'un délégué FGTB. Encore une...", 28 februari 2022, <https://fgtb.be/solidarite-condamnation> (laatst geconsulteerd 21 juli 2022).

62 M. Rigaux, "Het arrest-Verlaeckt, of de limieten van de neoliberale tolerantie voor systeemkritiek", Lava 17 april 2020, https://lavamedia.be/het-arrest-verlaeckt-of-de-limieten-van-de-neoliberale-tolerantie-voor-systeemkritiek/#De_rechtspraak_ten_dienste_van_de_gevestigde_orde (laatst geconsulteerd 21 juli 2022).

63 Zie <https://www.facebook.com/rechttopprotest/> (laatst geconsulteerd 21 juli 2022).

64 <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/freedom-of-expression/protest/> (laatst geconsulteerd 23 augustus 2022).

De pers - ook in België onder druk

Michaël Merrigan¹

De pers staat wereldwijd onder druk

Journalisten moeten zich omwille van hun werk soms in gevaarlijke situaties begeven. Denk maar aan journalisten die verslag uitbrengen van demonstraties of, erger nog, in conflictgebieden. Daarbij lopen ze vaak ernstige risico's. De Amerikaanse journalist James Foley, bijvoorbeeld, werd ontvoerd in Syrië en omgebracht door Daesh, en recent nog werd de Britse journalist Dom Phillips omgebracht in Brazilië. Ook Belgische journalisten moesten hun werk al met de dood bekopen. Zo kwam de Belgische VTM-journalist Danny Huwé in 1989 om tijdens de Roemeense revolutie, en liet de Belgisch-Franse Yves Debay in 2013 het leven in Syrië. Daarnaast kan ook het speurwerk van onderzoeksjournalisten hun leven direct in gevaar brengen. De recente moorden op Daphne Caruana Galizia in 2017 in Malta, en op Ján Kuciak in 2018 in Slovaakse, bleken direct gelinkt aan de verhalen waaraan ze werkten.

In 2021 kwamen wereldwijd 46 journalisten en 4 medewerkers om het leven bij de uitoefening van hun werk.² Daarnaast zitten er op het ogenblik van schrijven wereldwijd niet minder dan 490 journalisten en 18 medewerkers omwille van hun activiteiten in gevangenschap.³ Recent kwam ook het Pegasus-schandaal aan het licht, waarbij Israëlische spyware werd ingezet tegen onder meer activisten, politici en journalisten.⁴ In België zou ook journalist en schrijver Peter Verlinden bij de slachtoffers zijn. Hij zou in opdracht van de Rwandese autoriteiten zijn gemonitord.⁵

De pers vervult een essentiële rol in een democratische samenleving. Het is de pers die, gebruikmakend van haar vrijheid van meningsuiting, als waakhond van de democratische samenleving het respect voor andere mensenrechten mogelijk maakt. Desondanks, of net daarom, wordt zij vaak gevisieerd. Bijzondere aandacht voor deze beroepsgroep is dan ook noodzakelijk. Niet toevallig werd in 2021 de Nobelprijs voor de vrede uitgereikt aan de Russische journalist Dmitry Muratov, en aan Maria Ressa,

een journaliste uit de Filippijnen, "voor hun inspanningen voor de vrijheid van meningsuiting, die een voorwaarde is voor democratie en duurzame vrede."⁶

Persvrijheid in België

Al bij al is het met de persvrijheid in België niet verschrikkelijk gesteld, maar waakzaamheid blijft geboden. De tendens lijkt bovendien niet onverdeeld positief te zijn. Verslaggevers Zonder Grenzen rangschikt België in zijn index van 2022 immers pas op de 23ste plaats, waarmee ons land maar liefst 12 plaatsen is gezakt ten aanzien van 2021, toen het nog de 11e plaats bekleedde.⁷ De NGO meldt onder meer dat "journalisten een relatief groot vertrouwen genieten, maar tijdens demonstraties worden blootgesteld aan geweld van de politie en demonstranten, en aan online bedreigingen, vooral gericht tegen vrouwen."⁸

Journalisten lijken in België inderdaad in toenemende mate te maken te krijgen met agressie en intimidatie.⁹ De onveiligheid, online en offline, werd ook aangekaart in het Jaarverslag 2021 van de *Vlaamse Vereniging van*

1 De auteur is als attaché-jurist werkzaam aan het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) en is als vrijwillig wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Centrum voor Publiekrecht van de KU Leuven. Dit artikel is geschreven in eigen naam. De auteur dankt Arnaud Navarre voor zijn waardevolle opzoekingen. Alle websites werden laatst geconsulteerd op 4 augustus 2022.

2 Reporters without borders, Barometer, <https://rsf.org/en/barometer>.

3 Ibid.

4 Zie ook Safety of Journalists Platform, Defending Press Freedom in Times of Tension and Conflict, 2022, 68 e.v., <https://rm.coe.int/platform-protection-of-journalists-annual-report-2022/1680a64fe1>.

5 J. De Greef, "Pegasus-spyware op de smartphone van journalist Peter Verlinden, 'wellicht via Rwanda'", VRTnws, 17 september 2021, <https://www.vrt.be/vrtnews/nl/2021/09/17/pegasus-spyware-op-de-telefoon-van-journalist-peter-verlinden>.

6 Nobel Foundation, The Nobel Peace Prize 2021, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2021/press-release>.

7 Reporters without borders, Belgium, <https://rsf.org/en/country/belgium>. Zie ook S. Sanen, "België zakt fors op wereldranglijst persvrijheid", VRTnws, 3 mei 2022, <https://www.vrt.be/vrtnews/nl/2022/05/03/internationale-dag-van-de-persvrijheid>.

8 Reporters without borders, Belgium, <https://rsf.org/en/country/belgium>.

9 Dit werd overigens ook opgemerkt in het Europese Rechtsstaatrapport. Zie Europese Commissie, 2022 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Belgium, 2022, 17, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/7_1_193972_coun_chap_belgium_en.pdf.

Journalisten (VVJ).¹⁰ Uit een Enquête van de VVJ, blijkt dat ruim vier op vijf journalisten de voorbije jaren een verruwing opmerkte in de maatschappelijke omgang met de pers.¹¹ Het *Safety of Journalists Platform* van de Raad van Europa vermeldt dan weer verschillende incidenten voor België, waaronder verschillende gevallen van intimidatie die zich voordeden in 2022.¹²

Sommige journalisten lijken bovendien ook meer risico te lopen dan andere. Discriminatie en kwetsende uitlatingen treffen in het bijzonder vrouwelijke journalisten, journalisten van kleur en LGBTQ+-journalisten, zowel offline als online.¹³ Het toenevend geweld tegen journalisten, en de specifieke vorm van geweld tegen vrouwelijke journalisten, kwam ook al ter sprake in het federaal parlement¹⁴ en in het Vlaams parlement.¹⁵

Een onderzoek in 2018 van *het Laboratoire des pratiques et identités journalistiques* (LaPIJ) van de ULB en de Université de Mons, met steun van de *Association des journalistes*

professionnels, kwam onder meer tot de bevinding dat ongeveer een derde van de journalisten die in Franstalig België werden bevraagd, te maken had gekregen met discriminatie. Meer dan de helft van de vrouwen gaf aan discriminatie in het kader van hun beroep te hebben ervaren, tegenover 'slechts' 18,5% van de mannen. Van die vrouwen, gaf 81% bovendien aan dat de discriminatie gendergerelateerd was.¹⁶ Naast discriminatie, blijkt ook regelrechte intimidatie een probleem te zijn. Liefst 28% van de bevraagde journalisten gaf aan geïntimideerd te zijn geweest in hun werkzaamheden, waarvan 33% voelde dat de intimidatie te maken had met hun leeftijd of gender.¹⁷ Van alle bevraagde journalisten, gaf 37% van de vrouwen en 23% van de mannen aan al geïntimideerd te zijn geweest.¹⁸

Ook in een andere studie, ditmaal met journalisten van over heel België, bleek ruim 1 op 5 bevraagde journalisten in België in aanraking te zijn gekomen met intimidatie; meer dan 46% daarvan zei dat de intimidatie gendergerelateerd was.¹⁹ In

die studie meldde bijna een derde van de vrouwelijke journalisten intimidatie, tegenover 17% van de mannen.²⁰ Intimidatie lijkt wel vaker voor te komen bij Franstalige (27,1%) dan bij Nederlandstalige journalisten (15,3%).²¹

De Vlaamse Vereniging van Journalisten richtte in het licht van de toegenomen verruwing in 2019 een meldpunt agressie op.²² Dat meldpunt registreerde in 2021 en begin 2022 "gevoelig meer incidenten tegen journalisten dan het jaar ervoor".²³ Zo verwijst de VVJ naar het feit dat minstens drie journalisten fysiek werden aangevallen tijdens een coronabetoging in januari 2022, waarbij een beeldjournalist arbeidsongeschikt werd verklaard. Aan de vooravond van die betoging zouden overigens ook foto's van journalisten onder de mogelijke deelnemers zijn verspreid.²⁴

Om tegemoet te komen aan het veiligheidsprobleem voor journalisten, vraagt de VVJ dan ook een specifieke registratie door de politie van klachten vanwege journalisten

10 Vlaamse Vereniging van Journalisten e.a., *Journalistiek in Vlaanderen en beyond, Jaarverslag 2021*, 10-11, <https://journalist.be/app/media/2022/01/VVJ-AVBB-EFJ-JAARVERSLAG-2021-1.pdf>.

11 Ibid., 10.

12 Safety of Journalists Platform, Belgium, <https://fom.coe.int/en/pays/detail/11709488>.

13 S. De Vuyst, "Online intimidatie in de journalistiek vanuit een intersectioneel perspectief", *A&M*, 2020/4, 384-392. Zie ook F. Le Cam, M. Libert en L. Ménalque, "Être femme et journaliste en Belgique francophone", 14 december 2018, <https://www.ajp.be/telechargements/JournalistesFemmes/l-etude.pdf>.

14 Schriftelijke vragen & antwoorden, Vraag nr. 1117, 14 februari 2022, QRVA 55-081, <https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/55/55K0081.pdf> (p. 279); Schriftelijke vragen & antwoorden, 31 maart 2022, vraag nr. 0164, QRVA 55-084, <https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/55/55K0084.pdf> (p. 363-364).

15 Zie Vlaams Parlement, Verslag vergadering Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Vraag om uitleg over de uitdagingen voor de persvrijheid in Vlaanderen aan minister Benjamin Dalle, 12 mei 2022, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1633755/verslag/1636134>.

16 F. Le Cam, M. Libert en L. Ménalque, "Être femme et journaliste en Belgique francophone", 14 december 2018, 43-44, <https://www.ajp.be/telechargements/JournalistesFemmes/l-etude.pdf>.

17 Ibid., 44.

18 Ibid.

19 S. Van Leuven et al., "Het Profiel van de Belgische Journalist in 2018", Academia Press, 2019, 29, <https://journalist.be/app/media/2019/04/NL-def.pdf>.

20 Ibid.

21 Ibid., 28.

22 "Meldpunt agressie", *journalist.be*, https://journalist.be/persveilig-be_trashed/meldpunt-agressie.

23 C. Michils, "Meldpunt agressie tegen journalisten: een nieuwe stand van zaken", *journalist.be*, 27 januari 2022, <https://journalist.be/2022/01/meldpunt-agressie-tegen-journalisten-een-nieuwe-stand-van-zaken-2>.

24 Ibid.; C. Lagast, "Coronabetoging in Brussel: foto's journalisten gedeeld, reisbussen ingelegd en controversiële sprekers", *nieuwsblad.be*, 22 januari 2022, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20220122_97459179.

en prioritaire opvolging van deze klachten door politie en justitie. Ook wordt de piste onderzocht om, naar analogie met een gelijkaardige regeling voor andere beroepsgroepen, een strafverzwaring in te voeren voor gewelddelicten tegen journalisten.²⁵ De Vlaamse en Franstalige ministers van Media zitten inmiddels samen met de VVJ, met vertegenwoordigers van hoofdredacties, en met de federaal ministers van binnenlandse zaken en justitie, om maatregelen uit te werken om de veiligheid van journalisten in de uitoefening van hun job te waarborgen.²⁶ Daartoe zouden journalisten daadwerkelijk worden toegevoegd aan de lijst van beschermde beroepen bij de hervorming van het Strafwetboek, waardoor gewelddelicten tegen hen zwaarder zullen worden bestraft.²⁷ Dossiers zouden daardoor ook beter kunnen worden geregistreerd en opgevolgd.²⁸

Volledigheidshalve kan nog gewezen worden op de weerkerende problematiek van het verbod op publicatie of uitzending via een procedure in kort

geding,²⁹ alsook een aantal andere structurele problemen waar de pers in België mee geconfronteerd wordt, en die ter versterking van de persvrijheid zouden moeten worden aangepakt. Het gaat dan (op niet-exhaustieve wijze) bijvoorbeeld over de noodzaak om de regeling inzake openbaarheid van bestuur te vereenvoudigen en versterken³⁰ en deze wetgeving ook gekend te maken bij de besturen en overheden;³¹ over de precare situatie van freelancers;³² en over de commerciële druk waaronder de media moeten werken.³³ Ook de toekomstige Klokkenuidswetgeving mag niet uit het oog worden verloren. Deze zal naar verwachting in 2023 in België in werking treden,³⁴ in uitvoering van de Klokkenuidrichtlijn, en klokkenuid ondersteuning en omkadering bieden, ook wanneer zij kiezen voor openbaarmaking via de pers.

SLAPP - ook in België

Een bijzonder probleem is dat van de SLAPP – *Strategic Litigation (of Lawsuits) against Public Participation*. Hierbij

worden rechtsprocedures misbruikt tegen onder meer journalisten (maar ook tegen bv. academici of niet-gouvernementele organisaties), waarbij vaak hoge schadevergoedingen worden gevorderd. Zelfs indien deze procedures uiteindelijk met een sissers aflopen, zijn de journalisten en redacties in kwestie veel tijd en middelen kwijt. De gevorderde hoge vergoedingen, indien het toch tot een veroordeling zou komen, zouden het voortbestaan van de betrokken media ook in gevaar kunnen brengen. Ook in België krijgen journalisten met SLAPP te maken. Het bekendste voorbeeld van dergelijke SLAPP-procedures zijn wellicht deze die Apache moet ondergaan. Hoewel Apache recent nog in het gelijk werd gesteld, kosten de procedures handen vol geld. Wellicht de bekendste zaak tegen Apache draait rond de publicatie van een filmpje dat werd opgenomen met verborgen camera naar aanleiding van een verjaardagsfeestje in het Antwerps sterrenrestaurant 't Fornuis, en waarop de banden tussen een projectontwikkelaar en de politiek worden

25 Vlaamse Vereniging van Journalisten e.a., Journalistiek in Vlaanderen en beyond, Jaarverslag 2021, 10, <https://journalist.be/app/media/2022/01/VVJ-AVBB-EFJ-JAARVERSLAG-2021-1.pdf>.

26 Vlaams Parlement, Verslag vergadering Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Vraag om uitleg over de uitdagingen voor de persvrijheid in Vlaanderen aan minister Benjamin Dalle, Antwoord van de minister, 12 mei 2022, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1633755/verslag/1636134>.

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Zie, voor een recent voorbeeld, D. Voorhoof, "VTM-serie over kasteelmoord: van verbod tot knipwerk", Juristenkrant (446), 23 februari 2022, 6-7.

30 Dit werd ook opgemerkt in het Europese Rechtsstaatrapport: Europese Commissie, 2022 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Belgium, 2022, 16-17, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/7_1_193972_coun_chap_belgium_en.pdf.

Zie ook de voorstellen voor hervorming van de Vlaamse Vereniging van Journalisten: VVJ, Voorstellen voor hervorming van de federale openbaarheidsregelgeving, november 2021, <https://journalist.be/app/media/2021/11/Voorstellen-voor-hervorming-van-de-federale-openbaarheidsregelgeving-VVJ-nota-d.d.-november-21.pdf>; VVJ, Voorstellen voor hervorming van de Vlaamse openbaarheidswetgeving, november 2021, <https://journalist.be/app/media/2021/11/Voorstellen-voor-hervorming-van-de-Vlaamse-openbaarheidsregelgeving-VVJ-nota-d.d.-november-21.pdf>. Er liggen op dit ogenblik twee wetsvoorstellen voor om de procedure inzake openbaarheid van bestuur te hervormen (zie Parl.St. Kamer 55-2086/001 en Parl.St. Kamer 55-2127/001). Zie, in antwoord daarop, ook Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (CTB), Advies 2021-115, 31 augustus 2021, en Advies 2021-116, 31 augustus 2021, beide te vinden op <https://www.ibz.rrn.fgov.be/nl/commissies/openbaarheid-van-bestuur/adviezen>. Zie ook het advies op beide wetsvoorstellen van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, Advies nr. 1/2022, 17 januari 2022, <https://www.federaalinstituutmensenrechten.be/nl/publicaties/wetsvoorstellen-openbaarheid-van-bestuur-0>.

31 P. Deltour, "Persvrijheid: ook in Vlaanderen/België een issue", *journalist.be*, 2 mei 2022, <https://journalist.be/2022/05/persvrijheid-ook-in-vlaanderen-belgie-een-issue>.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 De 'Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden' had eigenlijk al tegen 17 december 2021 moeten zijn omgezet.

aangetoond.³⁵ Op het moment van schrijven, was overigens duidelijk dat er voorlopig nog geen einde aan de juridische strijd komt.³⁶

In Vlaanderen brengt vooral de Gentse professor-emeritus Dirk Voorhoof het fenomeen van SLAPP onder de aandacht.³⁷ Voorhoof verwijst naast de bovenvermelde procedures tegen Apache ook naar de procedures tegen professor-viroloog Marc Van Ranst, tegen professor-filosof Johan Braeckman, bioloog-journalist Dirk Draulans, tegen de UGent, tegen HUMO-journalisten, tegen MO*, en tegen actiegroepen en NGO's. Hij stelt vast dat er aanwijzingen zijn "dat er ook in België een toenemend misbruik is van rechtsprocedures tegen vooral (onderzoeks)journalisten, academici en ngo's."³⁸

Het is duidelijk dat SLAPP een reëel risico vormt voor de pers en de persvrijheid in België, en dat maatregelen die SLAPP tegengaan bijzonder welkom zouden zijn. Op Europees niveau beweegt er inmiddels ook heel wat, zowel op het niveau van de Europese Unie als op het niveau van de Raad van Europa. Zo lanceerde de Europese Commissie in april 2022 een voorstel van Richtlijn³⁹ en een aanbeveling.⁴⁰ In de Raad van Europa buigt een Comité van Experts

(waarin ook de voormelde professor-emeritus Voorhoof zetelt) zich over het probleem.⁴¹ In oktober 2022 wordt in Straatsburg een anti-SLAPP conferentie georganiseerd door het *European Centre for Press and Media Freedom* (ECPMF) en de *Coalition Against SLAPPs in Europe* (CASE), onder auspiciën van het Europees Parlement en met de steun van de Raad van Europa.⁴²

België hoeft uiteraard niet te wachten met maatregelen totdat de Europese Richtlijn er is. Naast de uitvaardiging van Belgische wetgeving om het rechtskader te versterken en misbruik van procedures te voorkomen – een kader dat idealiter ook verder zou gaan dan wat de Richtlijn wellicht zal (kunnen) voorschrijven – kan ook gedacht worden aan opleiding voor rechtsbeoefenaars, journalisten, andere mediaprofessionals en mensenrechtenverdedigers; aan bewustmaking, en aan gegevensverzameling, rapportage en een actieve monitoring van de situatie in België.⁴³

Conclusie

België kent zeker niet de problemen die sommige andere landen kennen inzake persvrijheid. Dat wil echter niet zeggen dat we niet alert moeten zijn. Ook in België lijkt sprake te zijn van

een toenemende verruwing, waarbij journalisten – en sommige groepen meer dan anderen – regelmatig worden geconfronteerd met discriminatie en intimidatie, alsook met de dreiging van tijdrovende en kostelijke rechtsprocedures. Waakzaamheid is dus geboden opdat België wereldwijd in de koploeg mag blijven – een positie die de laatste jaren bedreigd lijkt.

-
- 35 Zie Redactie Apache, "Apache wint rechtszaak over Fornuisfilmpje", apache.be, 20 januari 2021, <https://www.apache.be/2021/01/20/apache-wint-rechtszaak-over-fornuisfilmpje>; T. Cochez en S. Arends, "De favoriete bouwpromotor van Bart De Wever (1): samen aan de feestdis", apache.be, 16 november 2017, <https://www.apache.be/2017/11/16/de-favoriete-bouwpromotor-van-bart-de-wever-1-samen-aan-de-feestdis>.
- 36 T. Cochez, "Van der Paal zet juridische kruistocht tegen Apache verder", apache.be, 8 juli 2022, <https://www.apache.be/2022/07/08/van-der-paal-zet-juridische-kruistocht-tegen-apache-verder>.
- 37 Zie D. Voorhoof, "Expressievrijheid en het publiek debat: hoe een halt toeroepen aan procesmisbruik via SLAPPs", in F. Evers (ed.) *OpRECHTuit : Een Hulde Aan Alain Bloch*, Brugge: die Keure, 2022, 195–216; D. Voorhoof, "SLAPP: ook in België een probleem", *De Journalist* (236), 26-27; D. Voorhoof, "Van Ranst vrijuit na tergend en roekeloos geding", *Juristenkrant* (440), 22 december 2021, 6-7; D. Voorhoof, "Vrijspraak Apache is opsteker voor journalistieke vrijheid", *Juristenkrant* (424), 24 februari 2021, 5, 9.
- 38 D. Voorhoof, "Expressievrijheid en het publiek debat: hoe een halt toeroepen aan procesmisbruik via SLAPPs", in F. Evers (ed.) *OpRECHTuit : Een Hulde Aan Alain Bloch*, Brugge: die Keure, 2022, (195) 196.
- 39 Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie"), 27 april 2022, COM(2022) 177, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>.
- 40 Europese Commissie, Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022 over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ("strategische rechtszaken tegen publieke participatie"), C/2022/2428, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0758>.
- 41 Committee of Experts on Strategic Lawsuits against Public Participation, zie <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-slp>.
- 42 Zie de conferentiewebsite: <https://anti-slapp-con.ecpmf.eu/>.
- 43 Zie Aanbeveling (EU) 2022/758, noot 40.

Ruimte voor het middenveld in Vlaanderen en België?

TvMR sprak met Fred Dhont en Bart Verhaeghe

Eline Kindt¹

TvMR sprak met Fred Dhont van Socius en Bart Verhaeghe van de Federatie, twee grote sectororganisaties, over de ruimte voor het middenveld in Vlaanderen. Socius is het steunpunt voor sociaal-cultureel werk dat voorziet in praktijkondersteuning, praktijkontwikkeling, beeldvorming, promotie en het opnemen van een platformfunctie van en voor de sector. De Federatie is de belangenbehartiger van het sociaal-cultureel werk. Zij staan organisaties bij door invloed uit te oefenen op relevante beleids- en financiële kaders en de amateurkunstensector. Beide organisaties hebben zicht op de staat van het sociaal-culturele middenveld in Vlaanderen, welke tendensen in de samenleving druk uitoefenen en hoe het Vlaamse middenveld omgaat met uitdagende periodes.

TvMR: Wat is de rol en het belang van het middenveld in onze samenleving?

Bart Verhaeghe: Als je uitzoomt, vervult het middenveld grofweg drie rollen: een gemeenschapsvormende, een dienstverlenende en een politieke rol. De situatie in Vlaanderen is hierbij uniek.

Fred Dhont: Het middenveld is een belangrijke democratische speler. Het

is, internationaal vergeleken, redelijk uniek dat de Vlaamse overheid dat ook zo erkent en subsidieert. De overheid erkent dat er buiten de politiek ook “het politieke” is, zoals wij het dan noemen. Dit houdt in dat het sociaal-culturele middenveld effectief zijn rollen kan opnemen in een samenleving, ook al schuurt dat soms. Want als het politieke raakt aan de politiek, durft dat wel eens schuren. Maar ik denk dat dat goed is voor een democratie.

TvMR: Waarom is druk op dat middenveld problematisch?

Fred Dhont: Politiek wilt de samenleving vormgeven, maar je kan dat niet doen zonder die samenleving en civiele actoren erbij te betrekken. Dat leidt soms tot spanningen, op zich is dat eigen aan een democratie. Het wordt problematisch als men de civiele samenleving monddood maakt.

Bart Verhaeghe: Democratie is hét sleutelwoord. Een sterk middenveld is een noodzakelijke voorwaarde voor een goeie democratie. In een dictatuur is er nooit een sterke burgersamenleving. Laten we ook niet vergeten dat middenveldorganisaties traag groeien, maar wel snel monddood of afgebroken kunnen worden. Een boom omhakken gaat sneller dan een boom laten groeien, bij het middenveld is dat ook zo.

TvMR: In Vlaanderen wordt het middenveld gewaardeerd en zelfs een rol toebedeeld. Wil dat zeggen dat er geen druk is op dat middenveld in Vlaanderen?

Fred Dhont: Je ziet de voorbije decennia een evolutie die ook te maken heeft met het denken binnen partijen, het primaat van de politiek: wij zijn verkozen en wij beslissen. Het middenveld wordt dan wel erkend en gewaardeerd, maar dat schuurt wanneer organisaties in hun politieke rol gaan staan. Dat is een algemene evolutie waar we bedachtzaam voor moeten zijn. Er is onvoldoende besef dat we in een soort historische fase zitten met gigantisch grote uitdagingen die dé politiek alleen niet aankan. Denk aan de klimaatproblematiek. Dan heb je een alliantie nodig met je civiele samenleving om stappen vooruit te zetten.

Bart Verhaeghe: Dit doet mij denken aan het onderzoeksproject CSI Flanders.² Het uitgangspunt was dat de gemeenschapsvormende rol van middenveldorganisaties minder onder druk staat dan de andere rollen. Politici storen zich zelden aan het feit dat mensen samenkomen om te fietsen, te kaarten, te spelen, ... Maar zodra er dienstverlening of een politieke rol bij komt kijken, liggen de kaarten moeilijker. Er wordt vaak uitgegaan van een driehoek

1 Eline Kindt is beleidsmedewerker bij de Liga voor Mensenrechten en waarnemend lid van de redactieraad van TvMR.

2 CSI Flanders was een onderzoeksproject dat de uitdagingen voor het Vlaamse middenveld in kaart wilde brengen, op zoek ging naar vernieuwende praktijken van dienstverlening en politiek werk in het middenveld en wou beoordelen of deze praktijken een antwoord bieden op de gestelde uitdagingen. Het project liep van 2016 tot eind 2019. Meer informatie over het project is te vinden op <https://middenveldinnovatie.be/>.

tussen overheden, burgers en de markt. Het middenveld staat daar ergens tussen en wordt vanuit de drie polen beïnvloed én vice-versa. Zo worden organisaties soms in een politiek kader meegezogen of ingeschakeld als beleidsinstrument. Dat noemen we instrumentalisering. Een voorbeeld daarvan zijn de armoedeverenigingen. Zij worden vaak meer als welzijnsspeler bekeken om allerlei dienstverlening naar mensen in armoede te gaan vertalen, terwijl ze eigenlijk de stem van mensen in armoede zijn. Dat is een duidelijk spanningsveld.

TvMR: Zijn er concrete maatregelen die vanuit de overheid worden genomen die organisaties in een of andere richting duwen? En als dat zo is, is dat expliciet zo bedoeld?

Bart Verhaeghe: We zien dat vooral op lokaal niveau, wanneer beheersovereenkomsten worden afgesloten tussen lokale overheden en organisaties. Op zich is er niks mis met een afsprakenkader tussen een lokale overheid en een organisatie. Maar als die verhouding scheef zit en je als organisatie een soort externe ambtenarij wordt, dan ben je fout bezig. In bepaalde steden kan je daar wel wat voorbeelden van zien, maar je hebt ook tegenvoorbeelden. Op het niveau van Vlaanderen zie ik dat voorlopig minder duidelijk. Zeker in het sociaal-cultureel werk blijft het civiel perspectief, de autonomie, centraal staan. Een situatie waarin pakweg een minister van cultuur quasi willekeurig beslist over de relevantie, de financiering en het voortbestaan van organisaties, lijkt me onwenselijk. Daarvan zijn we gelukkig nog veraf, maar we moeten dat wel in de gaten houden.

Fred Dhont: Wat sociaal-cultureel werk betreft, zien we dat de subsidierelatie tussen de overheid en de sector werkt volgens de logica "subsidies in ruil voor kwaliteit", terwijl de overheid zich niet met de inhoudelijke keuzes moeit. Dat is dat civiel perspectief. Een totaal andere overheidsvisie zou

een voorzieningenperspectief zijn: wij als overheid hebben een bepaald type sociaal-cultureel werk nodig en gaan enkel relaties aan met organisaties die rond die problematieken werken. In dat voorzieningsdenken zitten we niet. Projectsubsidies zijn daar een stuk een uitzondering op. Maar we spreken over een heel klein budget. Er is op zich ook niks slecht mee dat een overheid haar eigen klemtonen kan leggen via projecten.

Bart Verhaeghe: Lokaal zie je wel een tendens om structurele subsidies te gaan afbouwen en meer projectsubsidies uit te schrijven, wat gepaard gaat met meer sturing. Principieel is daar weinig mis mee, alleen hoe ver kan je daarin meegaan? Dat zijn allemaal slappe koorden met goeie en minder goeie voorbeelden.

TvMR: Er kan dus toch wat druk bestaan op het middenveld in Vlaanderen. Zijn er sectoren die meer daar in het vizier komen dan anderen?

Fred Dhont: Er zijn voorbeelden van sectoren waarmee dat is gebeurd. Als je terugkijkt, kan je wat de integratiesector betreft alleen maar vaststellen dat die vanuit een voorzieningslogica is binnengetrokken in een overheidsapparaat. Als je nog verder in de tijd gaat, is dat met basiseducatie ook gebeurd. Dat kan gebeuren. We moeten ons daarvan bewust zijn.

Bart Verhaeghe: CSI Flanders keek naar de socio-culturele sector, de welzijnssector en de sociale economie. Daaruit bleek dat de socio-culturele sector het minst werd getroffen. De welzijnssector zit al veel meer in die instrumentele logica. Sociale economie schurkt uiteraard dichterbij de markt.

TvMR: Twee specifieke periodes uit de recente geschiedenis waren uitdagend voor de sector. Eén ervan was toen het Vlaams regeerakkoord werd voorgesteld, met de specifieke passage over het etnisch-cultureel middenveld, waarna de Vuurwerkbeweging op

gang is gekomen. Hoe kijken jullie daarnaar?

Bart Verhaeghe: Allicht speelt de hete adem van extreemrechts, dat al jaren vragen stelde over de financiering van etnisch-culturele zelforganisaties, hierbij een rol. Eigenlijk wil de Vlaamse regering de diversiteit stimuleren, maar de belangrijke rol die organisaties uit het middenveld daarin opnemen wordt niet gehonoreerd. Vanuit een middenveldperspectief is die passage in het regeerakkoord onbegrijpelijk. Maar ideologisch is dat een duidelijke keuze: we gaan dit soort organisaties benoemen als 'segregierend'. Is dit een voorzet op een mogelijke tendens waar de Vlaamse overheid gaat bepalen wat zij maatschappelijke relevant vinden? Op dit moment vindt men blijkbaar die etnisch-culturele organisaties niet relevant, of toch niet om belastinggeld in te investeren. Dat kan een belangrijk precedent zijn. Wie gaat er de volgende keer geïsoleerd worden? Daarom moeten we elk vonkje dat in die richting gaat proberen uit te blazen.

Fred Dhont: Daarachter schuilt vooral een ideologische discussie over hoe je kijkt naar een samenleving en hoe je gemeenschap definieert. Historisch hebben zich altijd groepen en gemeenschappen gevormd in de samenleving. Emancipatieprocessen gaan dikwijls via die groepen in de civiele samenleving en tegelijk zie je dat die groepen ook een samenleving aanzetten tot meer inclusie. Stel dat de vrouwenverenigingen er niet zouden zijn geweest, stel dat de Holebi-federatie er niet zou zijn geweest, stel dat de cultuurfondsen binnen de Vlaamse Beweging er niet waren geweest. Dan kom je op de vraag: waarom zou je die groepen hun gemeenschapsvorming niet toelaten of niet willen subsidiëren, zolang ze ook die overbruggende rol opnemen in de samenleving? Er blijkt ook uit onderzoek dat een tijd geleden gevoerd is door HIVA in opdracht van de Federatie dat net die etnisch-culturele organisaties heel dikwijls aangesproken worden door andere overheden, vanuit de idee van

een soort van partnerschap om ook die groepen te kunnen bereiken. De passage in het regeerakkoord staat in die zin minstens op gespannen voet met de praktijk waarin organisaties worden aangesproken om een overbruggende rol te spelen bij het bereiken van etnisch-culturele minderheden.

TvMR: Bestaat het gevaar dat de unieke situatie die we in Vlaanderen hebben, met een overheid die het middenveld belangrijk vindt en subsidieert, vervaagt?

Fred Dhont: Vanuit ideologische gedachte kan ik mij dat inbeelden. Maar misschien zou het ook kunnen dat men steeds minder bekend is met die civiele samenleving. Twintig, dertig jaar geleden was er veel meer wederzijdse kennis tussen middenveld, civiele samenleving en de politiek. Dat is vandaag veel minder het geval. Dat stel ik vast op het moment dat je daar met beleidsmakers over praat.

Bart Verhaeghe: Wij stellen dat gebrek aan kennis ook vast. Het heeft



Bart Verhaeghe

ook met terminologie te maken. Als we het hebben over middenveld, gaat een beleidsmaker de connotatie leggen met de vakbonden. Dat heeft een compleet andere connotatie dan pakweg burgerinitiatieven. Die worden verwelkomd als bottom-up en actueel. Burgerinitiatieven, what's in a name? Wat is een vereniging? Nog zo'n voorbeeld: minister Verlinden ging een bevraging doen over de

staatsstructuur van ons land: 'een land van de toekomst'. Dat was een online bevraging van 6 weken over zeer complexe thema's waar men de burger bij wilde betrekken. Dat men er pas op het laatste moment aan dacht om ook middenveldorganisaties hierover aan te spreken, is een teken aan de wand. Bovendien bleek ook dat men geen zicht had op hoe verscheiden het middenveld wel is in Vlaanderen.

Fred Dhont: Wij hebben een pedagogische opdracht om uit te leggen wat het middenveld is, wie er deel van uitmaakt en hoe belangrijk het is. Ik gebruik soms volgend beeld: het sociaal-cultureel werk is dikwijls niet zichtbaar, maar het is wel de lijm die het behang aan de muur houdt in de samenleving.

Bart Verhaeghe: Dat brengt ons nog bij een andere tendens. Burgerparticipatie zit in de lift, maar middenveldparticipatie en lokale adviesraden worden vaker aan de kant gezet. Terwijl men daar een mix zou kunnen van maken. Uiteindelijk werkt het middenveld met en voor de burger, je kan hen aanspreken en ze bereiken samen heel wat burgers. Maar men lijkt wel bang van verdedigers van een collectief belang, terwijl men wel alle individuele belangen wil horen van 'de burger'. Een gek, contraproductief idee. Ook op Vlaams niveau zijn er strategische adviesraden waar middenveldactoren samenzitten die niet altijd voor vol worden aanzien of ernstig worden genomen.

TvMR: Ook corona is een uitdagende periode geweest. Hoe is het middenveld daarmee omgegaan en hoe hebben beleidsmakers zich opgesteld ten aanzien van dat middenveld?

Fred Dhont: Het is een zware crisis geweest voor iedereen. Onze overheden zijn organisaties blijven financieren, ook al wist men dat ze hun werking niet ten volle konden ontplooiën, zodat er geen organisaties zouden verdwijnen. De organisaties zelf zijn op zoek gegaan naar manieren om hun kerntaken uit

te voeren op een creatieve manier. Ze zijn ontmoeting gaan herontdekken in



Fred Dhont

de publieke ruimte, het digitale heeft een gigantische versnelling gekregen. Organisaties zijn blijven zoeken naar hoe ze toch betekenisvol kunnen zijn voor mensen tijdens zo'n coronaperiode. Dat zijn dingen die soms ook onder de radar zitten: vrijwilligers die belondes doen om toch connectie te houden met leden, die stoepbezoeken gaan doen. Dat sociaal weefsel is ontzettend belangrijk in die samenleving en dat heeft gigantisch onder druk gestaan.

TvMR: De lijm achter het behang?

Fred Dhont: Bij de heropstart van Wascabi vorig jaar, herinner ik mij dat alle Vlaamse volksvertegenwoordigers vol lof waren over de ongelooflijk belangrijke rol die het sociaal-cultureel werk in de samenleving had opgenomen tijdens de coronacrisis. Dus ik neem ze op hun woord. Ik hoop dat men daar duurzaam lessen heeft uit getrokken maar ik ben daar niet zeker van.

Bart Verhaeghe: Ik hoop het, ik mag het hopen. Maar politiek en samenleving kunnen snel vergeten. De veerkracht en de flexibiliteit van het middenveld is absoluut duidelijk geworden tijdens corona. Als men het wil zien, kan men het absoluut zien.

Ruimte voor mensenrechten in Vlaanderen en België?

TvMR sprak ook met de Liga voor Mensenrechten over hun ervaring met de problematiek die in het interview met Fred Dhont en Bart Verhaeghe aan bod komt. Een weerslag van een boeiend gesprek.

TvMR: Mensenrechtenorganisaties zoals de Liga voor Mensenrechten vervullen voornamelijk de “politieke” rol waarover Fred Dhont en Bart Verhaeghe het hebben in hun interview. Hoe zien jullie die rol precies?

Liga: De Liga zet hoofdzakelijk in op die politieke rol door bestaand en nieuw beleid te bekijken vanuit een mensenrechtenperspectief. We informeren en sensibiliseren het grote publiek en dagen beleidsmakers uit om steeds te handelen vanuit een mensenrechtenkader. We zetten daarbij sterk in op onze boodschap dat mensenrechten de sleutel vormen tot oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Mensenrechten worden heel vaak gezien als een obstakel, denk daarbij aan de privacy in het kader van de strijd tegen corona. Wij proberen duidelijk te maken dat dat niet zo is, in tegendeel. Mensenrechten zijn een middel om bepaalde problemen op te lossen. Denk aan de strijd tegen racisme, discriminatie, enz.

TvMR: Waarom is het zo belangrijk dat mensenrechtenorganisaties hun politieke rol vrij kunnen vervullen in een democratische samenleving?

Liga: *Speaking truth to power.* In een democratie zijn er verschillende stemmen die een plaats moeten krijgen. Mensenrechtenorganisaties

zijn daarin een belangrijke stem, omdat mensenrechten in se eigenlijk de ondergrens zouden moeten zijn. Het zijn dé basisrechten die iedereen nodig heeft om menswaardig te kunnen leven. Zeker kwetsbare groepen zijn sneller het slachtoffer van mensenrechtenschendingen. Wanneer we die schendingen ongemoeid laten, schuift onze samenleving meer en meer weg van een democratie waar iedereen meetelt. Dat is wat mensenrechtenorganisaties bij uitstek doen: de ondergrenzen beschermen en aan de alarmbel trekken wanneer die dreigen genegeerd te worden. Ik denk daarbij aan de huidige opvangproblematiek. Vluchtelingen die hier toekomen moeten vaak weken wachten voordat ze toegang krijgen tot de asielpcedure. Ondertussen leven ze op straat in mensonwaardige omstandigheden. Het is voor hen zo goed als onmogelijk om zelf op te komen voor hun rechten. Dan is het goed dat er organisaties zijn die dat voor hen kunnen doen. Het is pas wanneer die rol in alle vrijheid kan vervuld worden, dat mensenrechten een echte plaats kunnen krijgen in een samenleving.

TvMR: Merken jullie bijzondere druk, uitgeoefend door de verschillende overheden van ons land, als gevolg van het opnemen van jullie politieke rol? Krimpt de ruimte die jullie hebben om de mensenrechten te waarborgen?

Liga: Zoals aangegeven in het interview is er in België – vergeleken met andere landen – traditioneel veel respect voor het middenveld. Dat is nog steeds zo en dat moeten we ook zeggen, maar het is natuurlijk belangrijk dat dat zo blijft. De druk is in die zin subtieler dan in sommige andere landen. Het wordt moeilijker en moeilijker om gesprekken te voeren met beleidsmakers. Overleg heeft plaats gemaakt voor Twitter-relletjes, zo lijkt het. Op die manier is het moeilijk om het over complexe materie te hebben en op zoek te gaan naar degelijke oplossingen. Tijdens de corona-epidemie hebben we tientallen malen geprobeerd om gesprekken te voeren over de inperkingen die werden opgelegd, de databanken die werden opgericht, etc... en hoe deze een disproportionele impact hadden op de mensenrechten. Niet omdat we vonden dat alle maatregelen op de schop moesten, maar wel omdat we evenwichten wilden vinden. Sommige maatregelen hadden namelijk disproportioneel veel impact op kwetsbare groepen in onze samenleving. Daar was geen oor naar, dus hebben we moeten procederen. De communicatie die daarna over de Liga is verschenen, heeft voor heel veel druk op onze organisatie gezorgd.

Daarnaast voelen we de polarisering ook meer. Mensenrechten hebben geen politieke kleur, zowat elke politieke partij verwijst naar

mensenrechten in haar partijprogramma, zij het met andere accenten. Toch worden mensenrechten an sich gepolariseerd en soms zelfs nutteloos of overbodig bevonden. Wanneer de Liga zich mengt in een politiek gevoelige discussie en daar een mensenrechtenperspectief probeert binnen te brengen, zorgt dat soms voor overvloeiende mailboxen/haatmails/soms bedreigingen. Dat zet druk.

Een duidelijk voorbeeld daarvan is de opstart van ons project Police Watch, een project waarmee we, samen met la Ligue, willen proberen om politiegeweld in kaart te brengen. In het federaal parlement zijn al vragen gesteld over dat project en of onze subsidies niet moeten herbekeken worden. Dat is verontrustend. Er is een probleem van politiegeweld in België. Verschillende mensen zijn al gestorven. België is al meermaals op de vingers getikt hiervoor, zowel door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als door verschillende VN-organen. Politiegeweld bestaat, maar er zijn geen cijfers. Net daar willen we aan verhelpen, om vandaar uit aanbevelingen te doen om geweld te voorkomen. In plaats van het probleem aan te pakken, schiet men op de boodschapper. We laten ons daarvoor niet intimideren, maar het maakt ons werk er niet gemakkelijker op.

TvMR: Wat doen jullie om die druk te omzeilen of er weerstand tegen te bieden?

Liga: Samenwerking is onze sterkste strategie, zowel binnen onze organisatie als met partnerorganisaties. Zo tonen we aan dat er in België en Vlaanderen wel degelijk draagvlak is voor mensenrechten en kunnen we die ruimte terug wat open wrikken. En natuurlijk zouden we de Liga niet zijn als we niet zouden zeggen: procederen. Wij vertrouwen op de rechtsstaat en op onze hoogste rechterlijke instanties die mee die ondergrenzen bewaken. Als het echt moet, dan doen we beroep op hen. Maar we proberen eerst de intrinsieke motivatie van onze beleidsmakers aan te wakkeren.

TvMR: Iets anders als afsluiter. Jullie verhuizen in oktober 2022 naar een gebouw dat jullie zullen delen met andere mensenrechtenorganisaties, een heus Huis voor de Mensenrechten in Brussel. Wat mogen we daarvan verwachten?

Liga: Het Huis voor Mensenrechten komt midden in de samenleving te staan. Door in Brussel te zetelen wordt het samenwerken met andere middenveldorganisaties efficiënter en staan we dicht bij het federale en Vlaamse beleidsniveau. We plaatsen onszelf terug in het centrum van het politieke en maatschappelijke landschap. Door het consolideren van de samenwerking met de andere partners in het Huis – *La Ligue des Droits Humains* en *International Federation for Human Rights* – wordt het Huis bovendien meer dan een kantoor. Het wordt een mensenrechtenhub, waar we sympathisanten en medestanders betrekken bij ons werk en uitnodigen op debatten, workshops, overlegmomenten, etc...

TvMR: Een gigantische meerwaarde voor het mensenrechtenveld in België!