

TvMR

TIJDSCHRIFT VOOR MENSENRECHTEN



In dit nummer:

Expressievrijheid en anti-SLAPP
voorstellen.

EHRM over IS-vrouwen en kinderen.

Maxime Stroobant over artikel 23 Gw.

20ste jaargang • nr. 4
oktober–november–december 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
Driemaandelijks 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, Willem Debeuckelaere, Hannah Aziza Ghulam Farag, Hadjira Hussain Khan, Louise Janssens, Véronique Joosten, Eline Kindt, Laurens Lavrysen Marika Lefevre, Mathieu Leloup, Michaël Merrigan, Annelies Nachtergaele, Paul Pataer, Louise Reyntjes, Thea Staes, Maxime Stroobant, Aurelie Van Baelen, Jozefien Van Caeneghem, Catherine Van De Heyning, Sarah Van Meel.

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

Abonnement op TvMR?
<https://mensenrechten.be/pagina/liga-abonnement>

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. Het TvMR strekt tot het aanmoedigen van het onderzoek naar actuele mensenrechtentema's en het verspreiden van de kennis hierover.

Voor publicatie aangeboden teksten, arresten en vonnissen en te bespreken boeken mogen rechtstreeks naar het redactiesecretariaat worden gestuurd. De redactie behoudt zich alle rechten voor de publicatie van ingezonden artikels, werken, advertenties, e.d. te weigeren.

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 zijn/haar eigen redactionele bijdragen..

Jaarabonnements 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

Huis voor Mensenrechten feestelijk geopend in Brussel

Liga-voorzitter Kati Verstrepen reageert op de opvangcrisis

Ook veroordeelde terroristen hebben mensenrechten

Editoriaal

4

De opvangcrisis: Gebrek aan respect voor de mensenrechten én de rechtsstaat
Kati Verstrepen

Artikel

6

Expressievrijheid en deelname aan het publiek debat juridisch belaagd. Over misbruik van rechtsprocedures tegen "publieke waakhonden" en anti-SLAPP voorstellen
Dirk Voorhoof

Rechtspraak

12

EHRM gunt IS-vrouwen en -kinderen in detentiekampen geen 'praktisch en effectief' recht op terugkeer
Aurélie Van Baelen

Interview

16

Het verleden, het heden en de toekomst van artikel 23 Grondwet
Paul Pataer & Stijn Smet

Huis voor Mensenrechten feestelijk geopend in Brussel

Na een lange verbouwing was het deze zomer eindelijk tijd voor de Liga voor Mensenrechten, de Ligue des Droits Humains en de Fédération International des Droits Humains om hun intrek te nemen in het Huis voor Mensenrechten. Met het Huis willen de organisaties een mensenrechtenhub creëren in het hart van Europa en hun onderlinge samenwerking versterken, om zo mensenrechten sterker te verankeren in onze samenleving. Het Huis voor Mensenrechten werd feestelijk geopend op vrijdagavond 7 oktober met een hapje, een drankje en een rondleiding voor de kijklustigen. Was je er niet bij? Niet getreurd, er wordt ongetwijfeld heel wat georganiseerd in ons Huis in de toekomst.

Liga-voorzitter Kati Verstrepen reageert op de opvangcrisis

De opvangcrisis duurt nu al geruime tijd en wordt steeds intenser, nu worden zelfs geregeld gezinnen met kleine kinderen opvang geweigerd door onze overheden. Liga-voorzitter Kati Verstrepen, tevens advocaat en specialist migratierecht, reageerde meermaals bij VRT NWS op deze flagrante schending van de mensenrechten van uiterst kwetsbare mensen: "Hoe is het mogelijk dat onze politici hier geen oplossing voor vinden?!". Op het nieuws dat staatssecretaris De Moor leeftijdstesten wil invoeren om meerderjarigen van minderjarigen te onderscheiden verheldert voorzitter Verstrepen: "Of iemand meerderjarig is of minderjarig is, maakt niets uit voor de opvang. Iedereen heeft recht op opvang." Meer over de opvangcrisis kan je in het editoriaal lezen.

Ook veroordeelde terroristen hebben mensenrechten

Voorzitter Kati Verstrepen en voormalig rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens Françoise Tulkens kropen in hun pen over de houding van de Belgische overheid in de zaak Trabelsi. "Ook veroordeelde terroristen hebben mensenrechten".

Trabelsi werd veroordeeld voor het plannen van een aanslag op Kleine-Brogel en zat daarna zijn straf uit. Vervolgens werd hij uitgeleverd aan de Verenigde Staten om nogmaals berecht te worden voor dezelfde feiten. Volgens het principe 'ne bis in idem' mag niemand twee maal veroordeeld worden voor dezelfde feiten, ook terroristen niet. De uitlevering werd verboden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, maar België leverde tóch uit.

"Dat de Belgische overheid handelde en blijft handelen in strijd met een rechterlijke uitspraak, is zeer verontrustend. De arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn bindend voor de lidstaten. Net zoals alle burgers de beslissingen van rechtbanken moeten naleven, moet ook de Belgische overheid dat doen. Als dat niet gebeurt, is dat een ernstige bedreiging voor onze rechtsstaat. De Belgische overheid staat niet boven de wet, ook niet als het gaat om mensen die veroordeeld werden wegens terrorisme."

De opvangcrisis: Gebrek aan respect voor de mensenrechten én de rechtsstaat

Iedereen die op de vlucht gaat voor oorlog of vervolging in eigen land kan in België een verzoek om internationale bescherming indienen. Dat recht vloeit voort uit de Conventie van Genève van 1951. Wie een dergelijk verzoek indient heeft vervolgens, op basis van de opvangwet van 2007, recht op materiële opvang. Alleen wie meerdere keren na elkaar een asielaanvraag indient, kan in bepaalde gevallen worden uitgesloten van opvang.

Deze regels zijn eenvoudig en ook de bevoegdheden zijn duidelijk omlind: de Dienst Vreemdelingenzaken is verantwoordelijk voor de registratie van de asielaanvraag, het Commissariaat Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen oordeelt ten gronde of iemand werkelijk bescherming nodig heeft of niet, en Fedasil is bevoegd voor de opvang.

Ondanks deze duidelijke regels loopt het sinds eind vorig jaar helemaal mis. Regelmatig kunnen mensen geen asielaanvraag indienen omdat de diensten overbelast zijn. Wie er toch in slaagt een aanvraag te laten registreren, krijgt doorgaans geen opvang wegens een tekort aan opvangplaatsen.

Het gevolg is dat mensen op de vlucht, die meestal al een zeer zware reis achter de rug hebben bij gebrek aan een veilige corridor, op straat staan. In een eerste fase in deze opvangcrisis werden de wachtende mensen op totaal arbitraire wijze verdeeld in categorieën die elke juridische basis missen. Daardoor kwamen jonge

alleenstaande mannen helemaal achteraan in de rij. Ondertussen helpen die nepoplossingen ook niet meer en is er vaak nergens plaats meer, waardoor ook niet-begeleide minderjarigen, zwangere vrouwen en alleenstaande moeders met jonge kinderen aan hun lot worden overgelaten.

Voor hen zit er niets anders op dan te kamperen voor de deur van Fedasil in de hoop dat het de volgende dag wel lukt om aan te melden. Tijdens dat wachten, dat weken tot maanden kan duren, is er niets voorzien: geen slaapplek, geen toilet, geen douche, geen voeding of drank, geen medische verzorging, geen bijstand. Dat tot hertoe geen mensen gestorven zijn, is te danken aan de vele vrijwilligers en ngo's die zich dagelijks inzetten om de grootste noden te lichten.

Het is manifest duidelijk dat de Belgische overheid hiermee de rechten van vluchtelingen schendt. Zeer recent drong het Europees Hof voor de Rechten van de Mens er nog op aan dat België het recht op opvang zou respecteren. Ondertussen werd Fedasil door de arbeidsrechtbank van Brussel al bijna 7.000 keer veroordeeld om een opvangplaats toe te wijzen. Maar zelfs met een vonnis van de rechtbank in de hand, duurt het vaak nog maanden vooraleer Fedasil een opvangplaats kan vinden. Dat de arbeidsrechtbank dwangsommen verbindt aan de veroordeling maakt niets uit. De pogingen om de rechterlijke bevelen gedwongen uit te voeren stuiten op de insolventie van Fedasil: enkel een televisietoestel en wat tuinmeubilair blijkt vatbaar voor beslag. Als toppunt van cynisme vraagt de

raadsman van Fedasil ondertussen de veroordeling van de asielzoekers tot de kosten van de verzetsprocedure die werd ingeleid voor de beslagrechter.

De Liga voor Mensenrechten maakt zich ernstig zorgen over deze evolutie [en *TvMR* deelt deze bezorgdheid; nvdr]. Het gaat immers niet alleen om het niet respecteren van het recht op het indienen van een verzoek tot internationale bescherming en het daaraan gekoppeld recht op opvang. Het gaat ondertussen ook om het niet respecteren van één van de meest fundamentele principes van de rechtsstaat: het naleven van rechterlijke beslissingen. Het is een rechtsstaat onwaardig dat de uitvoerende macht duizenden veroordelingen van een rechtbank naast zich neerlegt en er geen oplossing komt voor het opvangtekort, noch op de korte termijn, noch op de lange termijn.

Dit gebrek aan respect voor de rechtsstaat vormt een ernstige bedreiging voor ons democratisch bestel. Het zijn niet de mensen op de vlucht die een bedreiging vormen voor onze samenleving, wel onze eigen politici die de principes van de trias politica met de voeten treden.

**Gasteditoriaal door Kati Verstrepen,
Voorzitter van de Liga voor Mensenrechten.**



Foto's gemaakt op 14 december 2022 aan Fedasil (het Klein Kasteeltje) in Brussel. Op een van beide foto's geeft een vrouw uit de buurt kledij en andere benodigdheden aan de bewoners van de tenten. © Stijn Smet.

Expressievrijheid en deelname aan het publiek debat juridisch belaagd. Over misbruik van rechtsprocedures tegen “publieke waakhonden” en anti-SLAPP voorstellen.

Dirk Voorhoof¹

SLAPPs: een oprukkend en onrustwekkend fenomeen

In 2020 deed de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa, Dunja Mijatović, een oproep om dringend en doortastend actie te ondernemen tegen SLAPPs.² SLAPP is een acroniem voor *Strategic Lawsuits Against Public Participation*.³ SLAPP verwijst naar misbruik van rechtsprocedures tegen vooral (onderzoeks)journalisten, milieu- en mensenrechtenactivisten en academici.⁴ Het Platform van de Raad van Europa voor de bescherming van journalistiek en de veiligheid van journalisten ontving de voorbije jaren een toenemend aantal meldingen van SLAPPs.⁵ Het Platform verwijst naar

rechtsprocedures “by powerful individuals or companies that have no legal merit and are designed to intimidate and harass the target especially through the prospect of burdensome legal costs – and not to be won in court. In some cases, the threat of bringing such a suit, including through letters sent by powerful law firms, is enough to bring about the desired effect”.

Gealarmeerd door deze rapportering over SLAPPs, stelde de Mensenrechtencommissaris een tegenreactie voor via (1) een snelle behandeling van zaken voor de rechter (“early dismissal”); (2) correcte implementatie van de rechtspraak van het EHRM, vooral in verband met laster, inbreuk op privacy en reputatieschade in relatie tot expressievrijheid; (3) sancties in geval van

procesmisbruik en (4) financiële en juridische steunprogramma’s voor de verweerders in SLAPP-procedures. In een arrest van 15 maart 2022 in de zaak *OOO Memo t. Rusland* verwijst het EHRM naar deze oproep van de Mensenrechtencommissaris en naar “the growing awareness of the risks that court proceedings instituted with a view to limiting public participation bring for democracy”.⁶

Een brede coalitie van ngo’s, mediaorganisaties, verenigingen van journalisten en academici heeft zowel bij de EU (via een Richtlijn en een Aanbeveling) als bij de Raad van Europa (via een Aanbeveling) aangedrongen om de regeringen en wetgevers van de lidstaten aan te zetten een dam op te werpen tegen SLAPPs en een reeks maatregelen te nemen om dit soort tergende en

1 Dirk Voorhoof is lid van het *Human Rights Centre* (UGent), *Legal Human Academy* en het Expertencollege bij de Raad van Europa betreffende SLAPPs.

2 Commissioner for Human Rights, *Time to take Action Against SLAPP*, 27 oktober 2020, www.coe.int/en/web/commissioner/-/time-to-take-action-against-slapps (tenzij anders vermeld werden alle digitale bronnen geraadpleegd op 22 oktober 2022).

3 Soms ook verwoord als *Strategic Litigation Against Public Participation*.

4 Deze bijdrage is een synthese, bewerking en actualisering van D. Voorhoof, “SLAPPs: tergende, roekeloze of intimiderende rechtsprocedures tegen media, journalisten en andere ‘publieke waakhonden’”, in B. Nelissen en P. Vanstapel (eds.), *De gevier(endeel)de Nolf. Liber Observatoribus Iustitiae*, EPO Uitgeverij, Berchem 2022, 127-173. Zie ook <https://www.jubel.be/slapps-tergende-roekeloze-of-intimiderende-rechtsprocedures-tegen-media-journalisten-en-andere-publieke-waakhonden/>.

5 Zie <https://rm.coe.int/annual-report-en-final-23-april-2020/16809e39dd>. Zie ook Raad van Europa, *Annual Report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists*, 2021, 30-37, <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e> en Raad van Europa, *Annual Report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, Defending Press Freedom in Times of Tension and Conflict*, 2022, 48-49, <https://rm.coe.int/platform-protection-of-journalists-annual-report-2022/1680a64fe1>.

6 EHRM 15 maart 2022, *OOO Memo/Rusland*, nr. 2840/10, §§ 23 en 43. Zie ook D. Voorhoof, ‘OOO Memo v. Russia: ECtHR prevents defamation claims by executive bodies’, *Strasbourg Observers Blog* 1 April 2022, <https://strasbourgobservers.com/2022/04/01/ooo-memo-v-russia-ecthr-prevents-defamation-claims-by-executive-bodies/>.

intimiderende procedures te neutraliseren. Het wordt ongetwijfeld een moeilijke evenwichtsoefening tussen het waarborgen van het recht op toegang tot de rechter in functie van de bescherming van de eer, reputatie, privacy of andere rechten van eisers, enerzijds⁷ en de aanspraak om niet belaagd of geïntimideerd te worden met tergende rechtsvorderingen die erop gericht zijn de journalistieke vrijheid en de verslaggeving of het debat over zaken van publiek belang in te perken, anderzijds.

Dat SLAPPs bedreigend zijn en een voorbode kunnen zijn van letterlijk het zwijgen opleggen van journalisten of kritische stemmen is dramatisch geïllustreerd door de tientallen rechtsvorderingen tegen de Maltese onderzoeksjournaliste Daphne Caruana Galizia rond het moment dat ze werd vermoord, op 16 oktober 2017.⁸ Een bom in haar auto maakte een abrupt einde aan haar artikels en publicaties die corruptie aan het licht brachten en waarbij zowel enkele toppolitici als zakenmensen met veel economische invloed in Malta waren betrokken. Momenteel worden in verschillende landen in Europa talloze intimiderende of tergende rechtsprocedures gevoerd tegen media, journalisten, academici,

ngo's en activisten naar aanleiding van berichtgeving in verband met corruptie, fraude, milieuschandalen of machtsmisbruik, van Zweden tot Slovenië, van Duitsland tot Portugal, van het Verenigd Koninkrijk tot Servië, van Ierland tot Bulgarije, en van Polen tot Italië.⁹

Maar ook buiten Europa is het onrustwekkende fenomeen van SLAPPs opgemerkt. In een resolutie van 6 oktober 2022 roept de VN-Mensenrechtenraad (*Human Rights Council*) de Verdragsstaten op om maatregelen te nemen "to protect journalists and media workers from strategic lawsuits against public participation, where appropriate, including by adopting laws and policies that prevent and/or alleviate such cases and provide support to victims". De Raad wijst in het bijzonder op de ernst van "the rise of strategic lawsuits against public participation, including by business entities, to exercise pressure, intimidate or exhaust the resources and morale of journalists, and thereby stop them from performing their work, including on matters of public interest".¹⁰

SLAPPs in België

Ook in België zijn journalisten, media,

academici, ngo's en personen die deelnemen aan het publieke debat met SLAPP-procedures geconfronteerd.¹¹

De Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) heeft er in zijn recente rapporten over mediaconcentratie in Vlaanderen op gewezen dat het fenomeen van SLAPPs toeneemt en zorgen baart. Volgens de VRM lopen vooral kleinere mediaspelers risico's, "hetgeen nefast is voor de diversiteit in de mediasector". Volgens de VRM kan specifieke anti-SLAPP wetgeving een meerwaarde bieden in functie van de bescherming van de vrije meningsuiting van journalisten.¹²

In een nota van 19 mei 2021 gericht aan de Minister van Justitie toont ook de Vereniging van Vlaamse Journalisten (VVJ) samen met de Algemene Vereniging van Beroepsjournalisten in België (AVBB) zich bekommerd om SLAPPs, hoewel het fenomeen zich in België volgens de nota tot dusver niet in die mate manifesteert "waarin media en geëngageerde middenveldorganisaties er elders mee te maken krijgen". De nota verwijst naar de voorbereidingen op Europees niveau "met als finaliteit intimiderende en ongegronde rechtszaken in een vroeg stadium van de procedure te identificeren en af te

7 Zie EHRM 18 maart 2021, *Petrella/Italië*, nr. 24340/07, §§ 47-48. Zie ook P. Coe, "Strategic Litigation Against Public Participation: a few thoughts", *The International Forum for Responsible Media Blog*, 17 juni 2022, <https://inform.org/2022/06/17/strategic-lawsuits-against-public-participation-a-few-thoughts-peter-coe/> en B. Hess, "Strategic Litigation: A New Phenomenon in Dispute Resolution", *MPILux Research Paper 2022(3)*, <https://ssrn.com/abstract=4107384>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4107384>.

8 Zie www.daphne.foundation/en/.

9 Voor een overzicht, zie www.the-case.eu/slapp-cases en www.the-case.eu/slapps-in-europe en de rapporten (maart 2022) over SLAPPs door Article 19: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/03/A19-SLAPPs-against-journalists-across-Europe-Regional-Report.pdf> en CASE: <https://static1.squarespace.com/static/5f2901e7c623033e2122f326/t/623897f6f5eb056c82fe2681/1647876093121/CASE+report+SLAPPs+Europe.pdf>.

10 Human Rights Council, *Resolution on the safety of journalists*, 6 oktober 2022, A/HRC/RES/51/9, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/521/97/PDF/G2252197.pdf>.

11 Voor een verkennende analyse, zie ook D. Voorhoof, "Expressievrijheid en het publiek debat: hoe een halt toeroepen aan procesmisbruik via 'SLAPPs'", in F. Evers (ed.), *op-RECHT-uit. Een hulde aan Alain Bloch*, Brugge, die Keure, 2022, 195-216.

12 VRM, *Mediaconcentratie in Vlaanderen: Rapport 2021*, 303, www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/mediaconcentratie_in_vlaanderen_2021_-_aanpassing_figuur_48_en_tabel_4.pdf en VRM, *Mediaconcentratie in Vlaanderen: Rapport 2020*, 296 en 333, https://vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/rapport_mediaconcentratie_2020_zonder_afloop.pdf. Zie ook VRM, *Mediaconcentratie in Vlaanderen: Rapport 2019*, 263-264 en 295 www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratierapport_2019_zonder_afloop.pdf.

voeren". De VVJ/AVBB rekent erop dat de Belgische overheid dit beleid ondersteunt en uitvoert.¹³

Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM), ten slotte, wijst erop dat SLAPPs "een reëel risico" zijn in België. Volgens het FIRM wordt het werk van journalisten door tegenstanders bewust bemoeilijkt door gerechtelijke procedures die tegen hen worden opgestart en hoge schadevergoedingen die worden geëist, als een doelbewuste vorm van intimidatie.¹⁴

SLAPPs door "captains of industry"

Het waren vaak bedrijfsleiders of zakenmensen die de voorbije jaren kozen voor één of andere vorm van SLAPP. Een duidelijke illustratie is een reeks procedures ingezet door zakenman Patokh Chodiev, naar aanleiding van een Humo-artikel over 'Kazachgate'. Het Humo-artikel belichtte de rol van Chodiev, een Oezbeeks-Belgisch miljardair met een dubieuze reputatie, die als één van de eersten beroep kon doen op de Belgische afkoopwet. Elk van de vorderingen door Chodiev werd afgewezen.¹⁵

Een ander voorbeeld van intimiderende procesvoering door een belangrijke "captain of industry" was de zaak George Forrest tegen het weekblad MO*. MO* magazine had een dossier gepubliceerd onder de titel "Congo vergooit zijn kroonjuwelen". In het artikel werd een verklaring gezocht waarom de winsten die werden gemaakt met de immense Congolese bodemrijdommen, de lokale bevolking niet ten goede kwamen. In het dossier werd ook verwezen naar enkele belangrijke actoren in de mijnbouwsector, waarbij ook aandacht werd besteed aan de rol van George Forrest. Het voorblad van MO* bevatte een karikatuur van Forrest, in de vorm van een postzegel, in een outfit die verwees naar de voormalige president van Zaïre, Mobutu Sese Seko. Forrest eiste een forse schadevergoeding voor wat hij beschouwde als een "leugenachtig" artikel en een "kwetsende" cartoon. De bezwaren tegen het artikel werden door de rechtbank afgewezen omdat er journalistiek en juridisch niets op aan te merken viel, maar voor de spotprent werd MO* wel veroordeeld.¹⁶ Het Hof van Cassatie heeft deze veroordeling van MO* ongedaan gemaakt, omdat het arrest dat MO* veroordeelde niet deugdelijk

gemotiveerd was en daarom in strijd was met de basisprincipes van de expressievrijheid van artikel 10 EVRM.¹⁷

De nieuwswebsite Apache kreeg dan weer af te rekenen met opeenvolgende klachten en vorderingen door zakenman Erik van der Paal en de NV Land Invest Group, via procedures in kort geding, civiele procedures tot schadevergoeding tot en met een strafprocedure.¹⁸ De constante in elk van deze zaken is dat Apache als een fragiel journalistiek medium (vzw, geen reclame, enkel abonnees, onderzoeksjournalistiek) zich in een reeks rechtsgedingen diende te verweren, met hoog oplopende kosten voor advocaten. Steevast draaiden deze rechtsgedingen in het voordeel uit van (de journalisten van) Apache, maar ondertussen diende Apache wel heel wat tijd, energie en financiële middelen te investeren in het verweer in deze zaken.¹⁹ In één van de zaken werd 350.000 euro schadevergoeding geëist wegens reputatieschade, en het weghalen van een artikel over de Optimazaak, de Tunnelplaats en andere vastgoeddeals in Antwerpen waarin de Land Invest Group een centrale rol speelde²⁰, maar deze eis is door de rechtbank afgewezen. Volgens

-
- 13 VVJ/AVBB, *Nota aan de minister van justitie betreffende enkele negatieve ontwikkelingen in de verhouding pers – gerecht en mogelijkheden om daaraan te verhelpen*, Brussel, 19 mei 2021, <https://journalist.be/2021/05/actuele-pijnpunten-in-de-verhouding-pers-gerecht-avbb-gaat-in-overleg-met-justitie>. Zie ook AVBB, *Nota AVBB naar aanleiding van de anti-SLAPP Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022*, Brussel, 31 augustus 2022, <https://journalist.be/2022/08/nota-avbb-naar-aanleiding-van-de-anti-slapp-aanbeveling-eu-2022-758-van-de-commissie-van-27-april-2022>
- 14 <https://www.federaalinstituutmensenrechten.be/uw-rechten/thema-s/persvrijheid>.
- 15 Voorz. Nederlandstalige rechtbank Brussel (Kort Ged.) 18 juli 2017, *Patokh Chodiev t. Jürgen Oosterwaal* en Gent 17 december 2020, *Patokh Chodiev t. Dirk Van der Maelen*. Zie D. Voorhoof, "Kazachgatemiljardair botst op persvrijheid in België", *De Juristenkrant* 2017/353, 9.
- 16 Rb. Brussel 25 april 2008, *George Forrest en Kinross Forrest Ltd. t. VZW Wereldmediahuis (MO*) en John Vandaele* en Brussel 11 december 2012, *George Forrest en LTD KF, voorheen Kinross Forrest Limited, t. VZW Wereldmediahuis (MO*) en John Vandaele*. Zie D. Voorhoof, "Forrest-cartoon op cover van MO* beledigend?", *Rechtskundig Weekblad* 2014-2015/25, 926.
- 17 Cass. 28 november 2014, *vzw Wereldmediahuis (MO*) t. George Forrest*. Zie hierover D. Voorhoof, "Cassatie vernietigt veroordeling Forrest-cartoon in MO*", *De Juristenkrant* 2015/301, 1.
- 18 www.apache.be/2020/11/19/erik-van-der-paal-komt-met-tsunami-aan-procedures-tegen-apache/; www.apache.be/2020/09/16/erik-van-der-paal-dwingt-apache-artikel-online-te-halen/; www.apache.be/2016/10/18/ex-kabinetschef-de-wever-en-land-invest-eisen-350-000-euro-van-apache/; www.apache.be/dossier/apache-moet-zwijgen/; www.apache.be/2019/04/03/nieuwe-schadeclaim-van-500-000-euro-in-dossier-land-invest-gate/. Zie ook D. Voorhoof, "Overdreven schadeclaims in strijd met Europees recht", *Apache*, 19 oktober 2016, www.apache.be/gastbijdragen/2016/10/19/overdreven-schadeclaims-in-strijd-met-europees-recht/.
- 19 <https://www.apache.be/2022/06/09/slapp-door-bouwpromotor-kostte-apache-al-70000-euro>. Zie ook S. Van den Bussche, 'Roep om wetgeving tegen SLAPP klinkt steeds luider', *Apache*, 10 juni 2022, <https://www.apache.be/2022/06/10/schadevergoeding-voor-tergende-rechtszaak-uitzonderlijk-roep-om-anti-slapp-wetgeving>
- 20 www.apache.be/dossier/apache-moet-zwijgen/. Apache schreef toen: "De dagvaardingen betekenen (...) een fikse financiële aderlating en leggen een hypotheek op het voortbestaan van Apache. Zelfs al winnen we de rechtszaken – en geen haar op ons hoofd dat daar aan twijfelt – dan nog vormen de juridische procedures onverwachte uitgaven. Geld dat nu richting advocaten stroomt in plaats van naar goede journalistiek".

het vonnis was er geen sprake van lasterlijke berichtgeving en hadden de journalist en de hoofdredacteur met normale zorgvuldigheid verslag uitgebracht over een dossier van algemeen belang, op basis van afdoende journalistiek onderzoek en betrouwbare bronnen.²¹

In een strafzaak heeft de correctionele rechtbank in Antwerpen twee journalisten van Apache vrijgesproken voor de vermeende misdrijven bij het maken en verspreiden van beelden met een verborgen camera.²² Die vrijspraak is ook bevestigd door het Hof van Beroep.²³ Opmerkelijk: het Hof van Beroep veroordeelde Van der Paal wegens misbruik van rechtsprocedure en volgde de door Apache aangevoerde argumenten in verband met het tergend karakter waarmee Van der Paal deze procedure in beroep had doorgezet, als een vorm van SLAPP. Het arrest maakt duidelijk dat Van der Paal met deze en andere juridische acties tegen Apache niet als een bedachtzaam en zorgvuldig persoon heeft gehandeld, maar in essentie de bedoeling had om Apache (financieel) te vermurwen en de kritische berichtgeving van Apache over hem te doen stoppen. Van der Paal werd veroordeeld tot het betalen van de door Apache gevraagde schadevergoeding van 10.000 euro, vermeerderd met een verhoogde rechtsplegingsvergoeding van 6.000 euro.²⁴ Tegen dit arrest is door Van

der Paal tevergeefs cassatieberoep aangetekend.²⁵

SLAPPs tegen academici

SLAPPs treffen niet enkel (onderzoeks) journalisten, maar ook academici. In 2021 werd Marc van Ranst juridisch belaagd door de Nederlandse oprichter en bezieler van de vereniging Viruswaanzin²⁶, Willem Engel. Via een rechtstreekse dagvaarding voor de correctionele rechtbank te Mechelen werd Van Ranst beticht van het misdrijf laster wegens een aantal kritische of negatieve uitingen in een krant en via Twitter. Meer bepaald had Van Ranst Engel een virusontkenner, een oplichter en een extreemrechtse mens genoemd. De rechtbank verklaarde zich onbevoegd omdat de tenlastegelegde uitingen als mogelijk drukpersmisdrijf tot de exclusieve bevoegdheid behoren van het assisenhof.²⁷ Willem Engel tekende beroep aan tegen dit vonnis.

Kort daarop volgde een nieuwe rechtstreekse dagvaarding door Willem Engel tegen Marc van Ranst, opnieuw wegens vermeende strafbare laster in toepassing van artikel 443 Sw., maar ditmaal geuit tijdens een interview in een VTM-nieuwsuitzending waarin Van Ranst commentaar leverde op de actie van Engel en het vonnis van de Mechelse rechtbank. In dat interview zie Van Ranst: "Het is niet omdat meneer

Engel het niet graag heeft een virusontkenner te worden genoemd, dat niemand dat zou mogen zeggen". De correctionele rechtbank te Mechelen van 9 december 2021 sprak Van Ranst vrij voor laster en Engel werd veroordeeld wegens tergend en roekeloos geding.²⁸

De Belgische vzw Viruswaanzin/Folie Virus daagde in 2021 ook professor-filosoof Johan Braeckman (UGent) en bioloog-journalist Dirk Draulans (Knack) voor de correctionele rechtbank, eveneens op beschuldiging van laster, naar aanleiding van een aantal kritische opmerkingen over Viruswaanzin tijdens een uitzending van het VRT-programma *De Afspraak*. Viruswaanzin drong niet enkel aan op de strafrechtelijke veroordeling van Braeckman en Draulans, maar vorderde ook een schadevergoeding van bijna 70.000 euro. Volgens de rechtbank was evenwel "geenszins voldaan" aan de voorwaarde van het krenken van de eer of het blootstellen aan openbare verachting en waren de ten laste gelegde gezegdes "niet van aard om eender wie in zijn of haar eer te krenken of aan openbare verachting bloot te stellen".²⁹ Tegen dit vonnis is door Viruswaanzin beroep aangetekend.³⁰

Ook SKEPP, de Studiekring voor Kritische Evaluatie van Pseudo-wetenschap en het Paranormale, kreeg met SLAPPs af te rekenen.

21 Rb. Antwerpen 22 februari 2018, *Land Invest Group NV t. T. Cochez, G. Timmerman, K. Van den Broeck en B. Souffreau*.

22 Zie D. Voorhoof, "Vonnis Fornuisfilmpje opsteker voor persvrijheid, maar rechtszaak zet ook knipperlichten op oranje", *Apache*, 22 januari 2021, www.apache.be/gastbijdragen/2021/01/22/vonnis-fornuisfilmpje-opsteker-voor-persvrijheid-maar-zet-ook-knipperlichten-op-oranje/.

23 Corr. Antwerpen 20 januari 2021, *Erik Van Der Paal t. Karl Van den Broeck en Stef Arends*. Zie ook D. Voorhoof, "Vrijspraak Apache is opsteker voor journalistieke vrijheid", *De Juristenkrant* 2021/424, 5 en 9 en www.apache.be/2021/01/21/drie-jaar-lang-een-outlaw-omdat-je-antwoorden-wilt/.

24 Antwerpen 9 juni 2022, Kamer 7C correctionele zaken, nr. C/820/2022, *Erik Van der Paal t. Karl Van den Broeck en Stef Arends*. Zie ook D. Voorhoof, "Arrest heeft flinke steun in de rug van de onderzoeksjournalistiek door Apache", *Apache*, 10 juni 2022, <https://www.apache.be/2022/06/10/apache-opnieuw-vrijgesproken-fornuis-zaak>.

25 Cass. 18 oktober 2022, nr. P.22.0871.N.

26 In Nederland ondertussen omgedoopt tot Stichting Viruswaarheid.

27 Corr. Antwerpen, afd. Mechelen (Kamer MCV1) 9 september 2021, *Willem Engel t. Marc van Ranst*.

28 Corr. Antwerpen, afd. Mechelen (Kamer MC1) 9 december 2021, *Willem Engel t. Marc Van Ranst*. Zie ook D. Voorhoof, "Van Ranst vrijuit na tergend en roekeloos geding", *De Juristenkrant* 2021/440, 6-7.

29 Rb. Oost-Vlaanderen, afd. Gent (K. G28MA) 11 oktober 2021, *VZW Viruswaanzin – Folie Virus t. Johan Braeckman en Dirk Draulans*.

30 D. Draulans, "Wanneer mensen monddood worden gemaakt. Dirk Draulans gaat in het verweer tegen juridische intimidatie", *Knack* 2 februari 2022, 42-45.

SKEPP onderzoekt beweringen en verschijnselen die volgens de huidige stand van de wetenschap onwaarschijnlijk of onmogelijk zijn. De studiering bouwde de voorbije jaren een zekere reputatie op in Vlaanderen als kritisch centrum voor debat en studie van lichtzinnig bijgeloof in telepathie, astrologie, ufo's, homeopathie, creationisme, kaartleggers, grafologie, perpetuum mobile's en allerlei medische "wondermiddelen". Naar aanleiding van artikels op de SKEPP-website met kritiek op de pseudowetenschappelijke methodes van een dokter en een business coach werden de SKEPP-auteurs gedagvaard wegens lasterlijke, onrechtmatige en schadeverwekkende kritiek. Na een reeks aanslepende rechtsprocedures, inclusief voor het hof van beroep en het Hof van Cassatie, waarin (finaal) eisers telkens werden afgewezen,³¹ koos SKEPP ervoor om het online SKEPP-forum enkel nog toegankelijk te houden voor geregistreerde gebruikers. De tekst op de SKEPP-website vermeldt: "Om te vermijden dat SKEPP blootgesteld wordt aan gerechtelijke acties tegen uitspraken op het forum, is het voor buitenstaanders niet meer toegankelijk, noch via een browser, noch voor zoekrobots".³²

SLAPPs tegen burgerinitiatieven

Soms richten ondernemingen en hun zaakvoerders zich met SLAPPs ook tegen activisten of ngo's. Het vonnis in de zaak *Aannemingen Janssen NV t. Erik Vanobbergen* behandelt de vordering door een bouwpromotor tegen een persoon die al diverse procedures had aangespannen en actie voerde tegen het verlenen van een

stedenbouwkundige vergunning voor een groot sloop- en bouwproject door de aannemer. In de dagvaarding werd bedreigd met een schadevergoeding van meerdere honderdduizenden euro en er werd een dwangsom geëist van 50.000 euro voor iedere keer dat Vanobbergen actie voerde tegen of kritiek uitte op het bouwproject van de firma Janssen. De vordering werd door de rechtbank afgewezen, en eiser werd veroordeeld wegens tergend en roekeloos geding.³³

Ook een vonnis van de rechtbank te Leuven wijst op het intimiderend karakter van een vordering door een projectontwikkelaar. De NV Resiterra eiste een (provisionele) schadevergoeding van 100.000 euro van de vzw Leuvens Historisch Genootschap omdat de vereniging misleidende en beledigende informatie over Resiterra en het bouwproject zou hebben verspreid. De rechter wees de vordering af, met verwijzing de vrijheid van meningsuiting van verweerders.³⁴ Door Resiterra werd tegen dit vonnis beroep aangetekend, waarop de vzw Leuvens Historisch Genootschap besloot om het verzet tegen de bouwplannen te stoppen.³⁵

Wat te doen tegen SLAPPs?

Deze greep uit een aantal voorbeelden toont aan dat het fenomeen ook in België niet onbekend is en recentelijk ook meer aan de oppervlakte is gekomen. Hoewel op zich de uitkomst voor de slachtoffers van SLAPPs op een positieve noot eindigt, in termen van de finale rechterlijke uitspraak, tonen de voorbeelden aan dat er in België geen specifieke procedurele

waarborgen zijn om in de beginfase of in een vroeg stadium van de procedure de SLAPP af te wijzen. Soms wordt pas na jarenlang procederen door de rechtbank of het hof geoordeeld dat de eis of de vordering tegen een journalist, actiegroep of ngo ongegrond was. In vele gevallen waren er wel verschillende stappen nodig, soms tot en met het Hof van Cassatie en uitzonderlijk het EHRM, om duidelijk te maken dat de gewraakte publicatie, reportage, actie of boodschap beschermd was door de (journalistieke) expressie- en informatievrijheid waarop verweerders zich daadwerkelijk konden beroepen.

Het enige tegengewicht dat het Belgisch recht biedt in dit soort procedures situeert zich op het einde van de rechtsgang, namelijk wanneer de vordering van eisers door de rechter als tergend en roekeloos wordt beoordeeld. Een vordering is tergend of roekeloos wanneer zij werd ingesteld met lichtzinnige ondoordachtheid met de bedoeling om te schaden of om het proces nodeloos te rekken. Het voeren van een tergend en roekeloos geding is te beschouwen als een fout, die aanleiding kan zijn tot een vordering in schadevergoeding op grond van artikel 1382 BW. Krachtens artikel 780bis Ger.W. kan het aanwenden van de rechtspleging voor kennelijk onrechtmatige doeleinden ook worden gesanctioneerd met een geldboete tot 2.500 euro, onverminderd de schadevergoeding die kan worden gevorderd.³⁶ In strafzaken bieden de artikels 159, 191 en 212 Sv. de mogelijkheid om uitspraak te doen over de vordering

31 Brussel 30 september 2014, *Görter t. Betz en Bonneux*, nr. 2012/AR/1812, *NJW* 2014/313, 938, noot Eric Brewaeys en Gent 9 december 2021, *cvba Carl Van de Velde Training Instituut t. P. Vermeren en B. Van de Ven*, nr. 2021/8670.

32 <https://skepp.be/nl/forum-hoe-werkt-het>.

33 Rb. Antwerpen, afd. Antwerpen (K. AB14) 4 november 2020, *Aannemingen Janssen NV vonnis t. Erik Vanobbergen*. Zie ook www.apache.be/2021/05/05/rechtbank-verwerpt-intimidatie-van-actiegroep-door-projectontwikkelaar/.

34 Rb. Leuven 20 april 2021, *NV Resiterra t. VZW Leuvens Historisch Genootschap en R. Kenis*, nr. 20/531/A. Zie ook www.apache.be/2021/05/05/rechtbank-verwerpt-intimidatie-van-actiegroep-door-projectontwikkelaar/ en www.apache.be/2019/04/15/projectontwikkelaars-intimideren-burgers-met-rechtszaken/.

35 Zie VRT NWS, "Burgers klagen 'slapping' aan door bouwpromotoren in Leuven: 'Eisten 100.000 euro schadevergoeding omdat we tegen hen ingingen'", 7 september 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/09/07/leuven-terzake/>.

36 Merk op dat deze sanctie voorzien in art. 780bis Ger.W. niet kan worden opgelegd in strafzaken, dus ook niet in geval van tergende of roekeloze rechtstreekse dagvaarding.

van de beklagde tegen de burgerlijke partij tot vergoeding van de schade die hem door de vervolging werd berokkend.

Wat opvalt is dat de zeldzame keren dat eisers werden veroordeeld wegens tergend en roekeloos geding of procesmisbruik, de toegekende schadevergoedingen aan verweerders, eventueel in combinatie met de aan hen toegewezen rechtsplegingsvergoeding, slechts een minimale compensatie zijn voor de financiële kosten voor verweerders om hun recht op expressievrijheid in rechte erkend en gevrijwaard te zien. Verwacht mag worden dat de rechtscollages de negatieve impact van SLAPPs op verweerders of gedaagden ernstig nemen zodat de aan hen toegewezen rechtsplegingsvergoeding in combinatie met de aan hen toegewezen schadevergoeding een reële en faire compensatie vormen voor de gemaakte kosten en het geleden nadeel naar aanleiding van het tergend en roekeloos geding tot inperking van het recht op expressievrijheid.³⁷

Binnen de Raad van Europa wordt ondertussen gewerkt aan een aanbeveling door het Comité van Ministers om SLAPPs te bestrijden,³⁸ en de Europese Commissie heeft initiatieven in de steigers om op een proactieve manier SLAPPs te voorkomen, in een vroeg stadium te beëindigen of finaal ook effectief te sanctioneren.³⁹ De EU-Aanbeveling van 27 april 2022 verwoordt het

treffend als volgt: “Een gezonde en welvarende democratie vereist dat mensen actief aan het openbare debat kunnen deelnemen. Zinnvolle deelname is maar mogelijk als personen toegang krijgen tot betrouwbare informatie, op basis waarvan zij hun eigen mening kunnen vormen en hun oordeel kunnen uitspreken in een openbare ruimte waarin verschillende meningen vrijelijk kunnen worden geuit. Om een dergelijk vrij klimaat te bevorderen, is het van belang journalisten en mensenrechtenverdedigers te beschermen tegen kennelijk ongegronde en onrechtmatige gerechtelijke procedures tegen publieke participatie”.

Besluit

In antwoord op een parlementaire vraag heeft de Belgische Minister van Justitie, met verwijzing naar de EU-initiatieven van 27 april 2022, ondertussen erkend dat het SLAPP-fenomeen inderdaad de nodige aandacht verdient, gekoppeld aan “een doordachte aanpak”. De Minister liet weten dat België van meet af aan zijn steun heeft uitgedrukt voor het anti-SLAPP initiatief van de Europese Commissie om een Europees wettelijk kader te scheppen. Hij kondigde ook aan dat hij ondertussen bekeek wat reeds kan gedaan op nationaal niveau.⁴⁰

Er kan door de Minister van Justitie maar beter niet gedraald worden om alvast een aanvang te nemen met het nemen van de initiatieven en de uitvoering van de maatregelen die

in de EU Aanbeveling 2022/758 zijn geformuleerd en die eerder al door de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa werden bepleit. Ook op de eerste Europese Anti-SLAPP conferentie die plaatsvond in Straatsburg op 20 oktober 2022 werd door Europese beleidsmakers aangedrongen op dringende en doortastende maatregelen tegen SLAPPs.⁴¹

37 Zie ook EHRM 12 oktober 2021, *The Association of Investigative Reporters and Editorial Security of Moldova en Sanduța/Moldavië*, nr. 4358/19, §§ 21 en 25-26, waarin het Hof vaststelt dat het ontbreken van enige compensatie of vergoeding aan een journalistenvereniging en een journalist die eerst werden veroordeeld, maar finaal werden vrijgesproken voor laster, in strijd is met artikel 10 EVRM.

38 Deze aanbeveling wordt voorbereid door een expertencomité, het *Committee of Experts on Strategic Lawsuits against Public Participation* (MSI-SLP): <https://rm.coe.int/cdmsi-2022-001-long-report-cdmsi-20th-plenary-1-3-december-2021-en-fin/1680a55d26> en <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-slp>. Zie ook www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2021/03/The-Need-for-a-Council-of-Europe-Recommendation-Final-1.pdf.

39 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0758&from=EN> en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_2652 Zie ook <https://ecer.minbuza.nl/-/europese-commissie-presenteert-voorstel-om-journalisten-en-mensenrechtenverdedigers-beter-te-beschermen-tegen-onrechtmatige-rechtszaken?redirect=%2Fecer%2Fnieuws>. Zie ook J. Borg-Barthet, “Daphne’s law. The European Commission introduces an anti-SLAPP initiative”, *EU Law Analysis*, 29 april 2022, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/04/daphnes-law-european-commission.html>.

40 Antwoord op vraag nr. 55-2-001322 van Stefaan Van Hecke van 27 juli 2022 aan de Vice-eersteminister en minister van Justitie en Noordzee.

41 Zie <https://anti-slapp-con.ecpmf.eu/>.

EHRM gunt IS-vrouwen en -kinderen in detentiekampen geen ‘praktisch en effectief’ recht op terugkeer.

Aurélie Van Baelen¹

Op 14 september 2022 verscheen de langverwachte uitspraak van de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (‘EHRM’ of ‘het Hof’) in de zaak *H.F. e.a. t. Frankrijk*.² De hamvraag betrof of de Franse staat al dan niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de onmenselijke en vernederende omstandigheden waarin de dochters en kleinkinderen van verzoekers zich bevinden in de detentiekampen al-Hol en al-Roj in Syrië.

Feiten

De dochters van verzoekers, beiden Frans staatsburger, reisden respectievelijk in 2014 en 2015 naar Syrië om zich aan te sluiten bij ‘Daesh’ (de zogenaamde ‘Islamitische Staat in Irak en de Levant’ of ‘ISIL’, ook bekend als ‘ISIS’ of ‘IS’) dat op dat ogenblik reeds het Kalifaat had uitgeroepen over grote delen van het Iraaks en Syrisch grondgebied, onder leiding van Abu Bakr Al-Baghdadi.

In 2014 vatte een internationale coalitie van 76 staten, waaronder Frankrijk, een militaire operatie aan (‘Operation Inherent Resolve’) ter ondersteuning van de Syrische Democratische Strijdkrachten (‘Syrian Democratic Forces’ of ‘SDF’) in de strijd

tegen Daesh. In 2017 verloor Daesh de controle over Raqqa, zijn belangrijkste bolwerk. Sinds maart 2019, na de herovering van al-Baghuz, oefenden de SDF wederom de controle uit over gans het Syrisch grondgebied ten oosten van de Eufraat.

De opmars van SDF en de internationale coalitie, en de daarmee gepaard gaande herovering van ISIS-gebieden, veroorzaakte een vluchtelingenstroom van mannen, vrouwen en kinderen, de meesten onder hen (familie van) IS-strijders. Velen van hen werden door de SDF gearresteerd tijdens de zogenaamde ‘laatste slag’ in al-Baghuz en ondergebracht in de detentiekampen al-Hol en al-Roj, militair gecontroleerd door de SDF.

Al snel omschreven humanitaire organisaties de kampen als ‘apocalyptisch’, waarbij werd benadrukt dat de kinderen opgroeiden in harde en vaak uiterst gevaarlijke en ongezonde omstandigheden. Van maart 2019 tot januari 2021 repatrieerde Frankrijk 35 minderjarigen en 16 moeders vanuit de kampen, na een ‘case-by-case’ beoordeling. De dochters en kleinkinderen van verzoekers bevonden zich niet onder de gerepatrieerden.

De verzoekers in *H.F.* hadden, op uitdrukkelijke vraag van hun beider dochters, de Franse staat reeds

tallose malen vruchteloos verzocht hun dochters en kleinkinderen te repatriëren, gelet op hun blootstelling aan een ‘onmenselijke en vernederende behandeling’ en ‘de ernstige en onrechtmatige schending van hun recht op leven’.³ Ze wezen in het bijzonder op de positieve verplichtingen van Frankrijk ten aanzien van individuen die onder hun rechtsmacht ressorteren.

Third Party Intervention

Het *Human Rights Centre* van de Universiteit Gent heeft in samenwerking met experts verbonden aan de Universiteit Antwerpen en de KU Leuven, een *third party intervention* (‘TPI’) ingediend bij de zaak *H.F.*⁴ De aandacht van het Hof werd daarbij onder meer gevestigd op het bestaan van rechtsmacht in hoofde van de Franse staat, gelet op de gevolgen voor de familie van verzoekers van Frankrijks niet-handelen (functioneel jurisdictiemodel), een inherent extraterritoriaal aspect wat betreft artikel 3(2) van Protocol 4 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (‘EVRM’) (verbod van uitzetting van onderdanen), alsook de diplomatieke en consulaire verplichtingen van de Franse staat ten aanzien van zijn onderdanen in de Syrische detentiekampen en de bijzondere verplichtingen gelet op het belang van het

1 De auteur is agent voor het Koninkrijk België voor het Hof van Justitie van de Europese Unie bij het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en als praktijkassistent mensenrechten verbonden aan de Universiteit Gent. Deze bijdrage werd in eigen naam geschreven. Alle standpunten uitgedrukt in dit artikel zijn strikt persoonlijk.

2 EHRM 24 september 2022, nrs. 24384/19 en 44234/20, *H.F. e.a./Frankrijk*.

3 *H.F. e.a./Frankrijk*, § 45.

4 Third Party Intervention before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights, 15 juni 2021, https://hrc.ugent.be/wp-content/uploads/2021/08/TPI-Syria_camp_case.pdf.

kind.

Uitspraak Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Rechtsmacht in hoofde van de Franse staat

Het EHRM is genoodzaakt zich eerst te buigen over het complexe – en, zo lijkt, eindeloze – vraagstuk over de extraterritorialiteit en het al dan niet bestaan van rechtsmacht in de zin van artikel 1 EVRM. De hieromtrent ontwikkelde principes – het persoonlijk en ruimtelijk jurisdictiemodel – worden door het Hof in herinnering gebracht in het arrest en vervolgens toegepast op de voor handen liggende feiten.

Vooreerst oefent de Franse staat volgens het Hof geen ‘effectieve controle’ uit over het territorium in het noordoosten van Syrië. Er is evenmin sprake van enige vorm van controle of gezag over de familie van verzoekers. Het persoonlijk, noch het ruimtelijk jurisdictiemodel is bijgevolg *in casu* van toepassing. Het Hof vervolgt dat het loutere aanvragen van gerechtelijke procedures, of het nu de strafrechtelijke procedures geopend door de Franse autoriteiten ten aanzien van verzoekers dochters betreft, dan wel de herhaalde aanvragen tot repatriëring door verzoekers, niet als dusdanig een link creëren tussen Frankrijk en de familie van verzoekers. Ook het bestaan van bepaalde banden (bv. de Franse nationaliteit) tussen de Franse staat en verzoekers, alsook hun dochters en kleinkinderen, acht het Hof onvoldoende om te besluiten dat er sprake is van rechtsmacht in hoofde van Frankrijk.⁵

Voorgaande bevinding neemt echter

niet weg dat er toch sprake kan zijn van rechtsmacht, in samenhang gelezen met een andere verdragsbepaling. Immers, zo brengt het Hof in herinnering, de verdragsrechten kunnen worden ‘*divided and tailored*’ om de effectieve bescherming van de rechten en vrijheden zoals vervat in het EVRM te waarborgen.⁶

Het Hof buigt zich bijgevolg over de vraag of de moeders en hun kinderen onder Franse rechtsmacht ressorteren op grond van artikel 1 *juncto* 3 EVRM (het verbod op foltering). Hier overweegt het Hof dat de operationele capaciteit van Frankrijk om de moeders en hun kinderen te repatriëren “*onvoldoende is om een speciaal kenmerk te creëren dat extraterritoriale rechtsmacht zou kunnen activeren*”.⁷ De weigering van Frankrijk om de familie van verzoekers te repatriëren brengt hen aldus niet onder Franse rechtsmacht met betrekking tot de onmenselijke omstandigheden waarin zij verkeren in de Syrische detentiekampen. Hiermee verwerpt het Hof op ondubbelzinnige wijze het functioneel jurisdictiemodel dat het bestaan van rechtsmacht laat afhangen van de mogelijkheid voor een staat om te handelen en de gevolgen van diens (niet-)handelen.⁸

Het Hof acht het tevens mogelijk dat het bestaan van rechtsmacht voortvloeit uit artikel 3(2) van Protocol 4 en wijst hierbij, in navolging van de TPI van het *Human Rights Centre*, op het feit dat deze bepaling een intrinsiek extraterritoriaal element veronderstelt.⁹ Het artikel is immers uitsluitend van toepassing op individuen die zich buiten het grondgebied van de staat bevinden waarop de verplichtingen rust.

Artikel 3(2) van Protocol 4 bij het EVRM

Vooraleer het Hof nagaat of er sprake is van rechtsmacht in hoofde van de Franse staat op grond van artikel 3(2) Protocol 4 ziet het zich echter genoodzaakt een en ander te verduidelijken omtrent de inhoud van de bepaling. Het Hof verwerpt een algemeen recht op repatriëring op grond van deze verdragsbepaling, maar benadrukt de eerdere erkenning van het bestaan van eventuele andere positieve verplichtingen voor de staat, zoals het voorzien van reisdocumenten die het mogelijk maken de grens over te steken aan eigen onderdanen die zich buiten het grondgebied bevinden, om te verzekeren dat het recht op toegang tot het nationaal grondgebied praktisch en effectief is.¹⁰

Deze toegeving werd vrijwel meteen aan banden gelegd, aangezien het Hof benadrukt dat dit ‘uitzonderlijke omstandigheden’ veronderstelt, zoals de omstandigheid waarbij het leven en/of mentaal en fysiek welzijn van een kind in een situatie van extreme kwetsbaarheid wordt bedreigd. In dergelijke omstandigheden moet artikel 3(2) van Protocol 4 een daadwerkelijke bescherming bieden tegen willekeur bij de uitvoering van de staat van zijn positieve verplichtingen onder deze bepaling.¹¹

Om na te gaan of aan de dochters van verzoekers de effectieve bescherming geboden door dit artikel daadwerkelijk werd ontzegd, oordeelt het Hof wat het terugkeerbeleid van Frankrijk inhoudt, wat de gevolgen van dit beleid zijn en in hoeverre er sprake is van gepaste waarborgen die beschermen tegen willekeur. Het benadrukt eveneens het belang van

5 *H.F. e.a./Frankrijk*, §§ 191-203.

6 *Ibid* § 186.

7 *Ibid* § 199.

8 Voor een tegengestelde positie zie HRC, *General Comment no. 36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, CCPR/C/GC/36, 30 oktober 2018; HRC 27 januari 2021, CCPR/C/130/DR/3042/2017, *A.S. e.a./Italië*.

9 *H.F. e.a./Frankrijk*, § 209; § 251.

10 *Ibid* § 260.

11 *Ibid* § 261.

het vinden van een evenwicht tussen enerzijds de discretionaire bevoegdheid van de staat in dit verband, en anderzijds de fundamentele principes van de rechtsstaat en het verbod op willekeur.¹²

Wat betreft het al dan niet bestaan van uitzonderlijke omstandigheden, en bijgevolg rechtsmacht, wijst het Hof op de situatie in de kampen, die grenst aan een juridisch vacuüm; de omstandigheden in het kamp die in strijd zijn met de standaarden van gezondheidszorg en veiligheid in het licht van internationaal humanitair recht, alsook het respect voor menselijke waardigheid en verbod op onmenselijke of vernederende behandeling waarbij de bescherming die hiertegen moet worden geboden een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is van alle verdragspartijen bij de Verdragen van Genève; het ontbreken van enige vorm van proces voor de vrouwen; de herhaalde vraag van de Koerdische autoriteiten gericht aan alle staten om hun onderdanen te repatriëren; de oproep van tal van internationale en regionale instellingen om (Europese) burgers te repatriëren, gelet op de erbarmelijke omstandigheden in de kampen; en de officiële positie van de Franse staat die stelt dat Franse minderjarigen in Irak of Syrië bescherming moet worden geboden door Frankrijk en dat ze het recht hebben om gerepatrieerd te worden.¹³

Het Hof besluit dat het voorgaande inderdaad wijst op het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden en dus het bestaan van rechtsmacht in

hoofde van de Franse staat.

Vervolgens kijkt het Hof of Frankrijk voldoende waarborgen bood tegen willekeur in het besluitvormingsproces over de repatriëring van de familie van verzoekers. Het Hof gaat hierbij vooral na of er sprake was van voldoende *procedurele* waarborgen.¹⁴ Wanneer een verzoek tot repatriëring wordt geweigerd, veronderstelt het bestaan van procedurele waarborgen minstens de mogelijkheid om de individuele zaak voor te leggen aan een bevoegde, onafhankelijke instantie, oordeelt het Hof.¹⁵ Dit is niet noodzakelijk een rechterlijke instantie maar wel één die onafhankelijk is van de uitvoerende macht en die nagaat of de afwijzing wordt gerechtvaardigd door feitelijk en ander bewijsmateriaal.

In dit verband merkt het Hof op dat verzoekers de uitvoerende instanties meermaals om de repatriëring van hun dochters en kleinkinderen hebben verzocht, waarbij geen van de aangeschreven instanties hen ooit een antwoord heeft bezorgd; verzoekers werd nooit uitgelegd op welke gronden het besluit tot weigering was gebaseerd (d.w.z. er was een gebrek aan transparantie in het besluitvormingsproces); en nationale hoven en rechtbanken waren niet bevoegd herstel te bieden in geval van een weigeringsbesluit aangezien het handelingen betrof 'die niet los van het beleid van de Franse staat of zijn internationale betrekkingen' konden worden gezien (d.w.z. er was een vorm van *de facto* juridische immuniteit van de Franse staat).¹⁶

In licht van het voorgaande concludeert het Hof dan ook dat de Franse staat geen gepaste waarborgen heeft geboden om de verzoekers en hun familieleden te beschermen tegen willekeur en daardoor artikel 3(2) van Protocol 4 bij het EVRM heeft geschonden.¹⁷

Impact van het arrest voor België

In maart 2021 veranderde de regering-De Croo het geweer van schouder wat de repatriëring van kinderen en hun moeders uit de Syrische gevangenkampen betreft. De premier maakte zich sterk "*al het mogelijke te doen om de veilige terugkeer van kinderen van Belgische jihadisten onder twaalf jaar oud te verzekeren*".¹⁸ Sedertdien heeft de Belgische overheid in toenemende mate kinderen en vrouwen uit Syrië gerepatrieerd.¹⁹ Desalniettemin verblijven naar schatting momenteel nog 12-17 Belgische kinderen in de kampen.²⁰

De vraag die zich opdringt is wat de gevolgen van de uitspraak van het EHRM in de Franse zaak zijn voor het lot van Belgische kinderen (en hun moeders) die zich nog steeds in menonwaardige omstandigheden bevinden in Syrië. Het antwoord hierop luidt: weinig hoopgevend. Aangezien het Hof geen substantieel recht tot repatriëring erkent, maar staten slechts verplicht tot het voorzien van voldoende procedurele waarborgen bij het nemen van een beslissing tot (niet-)repatriëring, wordt hen een grote discretionaire

12 Ibid §§ 262-263.

13 Ibid §§ 264-270.

14 Ibid § 274.

15 Ibid § 276.

16 Ibid § 279.

17 Ibid § 284.

18 France 24, "Belgium repatriates women and children linked to IS group fighters from Syria", 21 juni 2022, <https://www.france24.com/en/europe/20220621-belgium-repatriates-women-and-children-linked-to-is-group-fighters-from-syria>.

19 Rights and Security, *Global Repatriations Tracker*, <https://www.rightsandsecurity.org/action/resources/global-repatriations-tracker>.

20 T. Mehra, M. Wentworth, en A. Torley, "The European Court of Human Rights Sitting on the Fence? Its Ruling and Impact on the Repatriation of European Children from North-East Syria", *ICCT* 2022, <https://icct.nl/publication/european-court-of-human-rights-ruling-impact-on-repatriating-european-children-from-northeast-syria/>.

bevoegdheid gelaten. Immers, hoewel het Hof duidelijk stelt dat een weigeringsbeslissing moet kunnen worden herzien door een onafhankelijk orgaan, hoeft dit geenszins een rechterlijke instantie te betreffen zolang de waarborgen van een eerlijk proces worden verzekerd.

In België kunnen (weigerings-) beslissingen steevast worden voorgelegd aan een rechterlijke instantie, wat in overeenstemming is met de uitspraak van het EHRM en wat in het verleden ook meermaals is gebeurd.²¹ Men kan dus veronderstellen dat het arrest geen aanzienlijke verandering zal teweegbrengen voor het huidige Belgische beleid wat betreft de repatriëring van kinderen en hun moeders uit de gevangeniskampen in Noord-Syrië.

Conclusie: Een pyrrusoverwinning?

De uitspraak van het Hof in *H.F. e.a. t. Frankrijk* brengt, zoals verwacht, geen grote juridische ontwikkelingen of vernieuwingen met zich mee. De extreme politieke gevoeligheid van de zaak bond het Hof merkbaar met handen en voeten. Dit blijkt al te duidelijk uit de haast defensieve bewoordingen van het Hof waarbij het accentueert dat het “[a]ls orgaan dat belast is met het toezicht op de naleving van de mensenrechtenverplichtingen uit hoofde van het Verdrag, [...] het evenwel noodzakelijk een onderscheid [moet] maken tussen de politieke keuzes die in het kader van de terrorismebestrijding worden gemaakt – keuzes die naar hun aard buiten dit toezicht [door het Hof] blijven – en andere, meer operationele aspecten van het optreden van de autoriteiten die rechtstreeks van invloed zijn op de eerbiediging van de beschermde rechten”, maar in dezelfde adem benadrukt dat het “zich terdege bewust [is] van de zeer reële moeilijkheden die staten ondervinden bij de bescherming van hun bevolking tegen terroristisch geweld en van de ernstige

bezorgdheid die de aanslagen van de afgelopen jaren hebben gewekt.”

Evenwel heeft het Hof enige helderheid geschapen over het toepassingsgebied en de inhoud van artikel 3(2) van Protocol 4 bij het EVRM. Het besluiten tot een schending van deze verdragsbepaling kan worden beschouwd als een kleine – zij het eerder symbolische – overwinning voor de verzoekers, en meer algemeen ISIS-kinderen en hun moeders die nog steeds in de detentiekampen verblijven. De omstandigheden die rechtsmacht kunnen activeren zijn wel zeer uitzonderlijk en bijzonder specifiek, in die mate dat enige extrapolatie naar toekomstige zaken praktisch onmogelijk lijkt. Opnieuw verkiest het Hof ook de procedurele uitweg boven de inhoudelijke, wat zich in alle waarschijnlijkheid niet zal vertalen in een belangrijke wijziging in de situatie voor verzoekers. Immers, het Hof heeft het bestaan van een algemeen recht op repatriëring niet erkend, wat een *de facto* impasse creëert voor de familie van verzoekers. Een herziening van het weigeringsbesluit in hun zaak zal niet noodzakelijk tot een andere uitkomst leiden en zal aldus geen einde stellen aan de voortdurende mensenrechtenschendingen waaraan de moeders en hun kinderen in de detentiekampen worden blootgesteld.

21 T. Van Poecke en E. Wauters, “The Repatriation of European Nationals from Syria as Contested before Domestic Courts in Belgium and Beyond”, Working Paper no. 229, Leuven Centre for Global Governance Studies, januari 2021, <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/605267>.

Het verleden, het heden en de toekomst van artikel 23 Grondwet.

Een interview met Maxime Stroobant

Paul Pataer en Stijn Smet,
redactieleden van TvMR

TvMR sprak met Maxime Stroobant, emeritus hoogleraar sociaal recht aan de VUB en destijds als Senator bezieler van artikel 23 Grondwet, over het grondwetsartikel dat “eenieder” het recht garandeert een menswaardig leven te leiden. Artikel 23 Grondwet bepaalt dat de wet daartoe de economische, sociale en culturele rechten waarborgt, “rekening houdend met de overeenkomstige plichten”. Vervolgens worden een aantal rechten opgesomd die “inzonderheid” worden gewaarborgd, waaronder het recht op arbeid, het recht op een behoorlijke huisvesting en het recht op bescherming van een gezond leefmilieu. Meer dan genoeg stof voor een uitgebreid gesprek met Maxime Stroobant, die gedurende twintig jaar een bijzonder gewaardeerd redactielid is geweest van TvMR, over het verleden, het heden en de toekomst van artikel 23 Grondwet.

TvMR: Voor het interview nemen we plaats aan een kleine tafel in de woning van Maxime Stroobant in Vilvoorde. Op de tafel ligt een zorgvuldig voorbereide stapel documenten. Vooral een klein, maar dik boekje met lederen omslag valt op. Het is duidelijk oud en belangrijk, dus we vragen ernaar.

Maxime Stroobant: Dit is een boekje van 1834 met de voornaamste codes van toen, een cadeau gegeven door collega Remouchamps bij de gelegenheid van zijn emeritaat. Het Burgerlijk Wetboek en het Strafwetboek staan erin, maar ook

de Grondwet, in de tekst van 1831. Er staat niet zoveel in, omdat de grondrechtencatalogus destijds beperkt was, maar er worden wel een aantal grondrechten vermeld die ook vandaag nog worden gewaarborgd. Zoals, de tekst is opgesteld in het Frans, “le droit de s’assembler paisiblement et sans armes” en “les belges ont le droit de s’associer”. Maar dan zijn we ongeveer rond.

TvMR: In 1831, toen de Belgische Grondwet werd opgesteld, was er inderdaad nog geen sprake van sociaaleconomische grondrechten. Er was blijkbaar geen plaats voor deze rechten in onze Grondwet, volgens de grondwetgever?

Maxime Stroobant: Wanneer men naar de geschiedenis van sociaaleconomische grondrechten kijkt, bijvoorbeeld naar de Grondwet van de Weimar Republiek en naar de Franse Revolutie, dan merkt men dat zo’n sociaal artikel vaak in een grondwet terechtkomt na een revolutie of na een oorlog. In België, daarentegen, was de sociale beweging in 1830 onvoldoende sterk om de bestaande behoeften om te kunnen zetten in eisen tot grondwettelijke verankering. Er werd wel al ernstig nagedacht over noodzakelijke sociale hervorming, maar de juiste omstandigheden waren niet aanwezig om ze te verwezenlijken.

TvMR: De grondwetswijziging kwam er uiteindelijk pas in 1994. Waarom hebben we zolang moeten wachten op het inschrijven in onze Grondwet van iets dermate essentieels als de sociaaleconomische rechten?

Maxime Stroobant: Het is niet zo dat het eerder niet kon. Men heeft ervoor geopteerd het niet te doen. Enerzijds was men van oordeel dat de evolutie van de sociale wetgeving vanaf het einde van de 19e eeuw, en versneld na het einde van de Tweede Wereldoorlog, ruimschoots volstond. Er was zo’n volume van sociale wetgeving dat men dacht, ook binnen mijn partij [de Belgische Socialistische Partij en later Socialistische Partij; nvdr]: we hebben helemaal geen grondwetswijziging nodig. Anderzijds was er na de Tweede Wereldoorlog ook een zekere weerstand in België om verder te gaan dan het waarborgen van de eerste generatie van mensenrechten. Men legde de focus op de relaties tussen individuen en tussen individu en overheid. Er was een zekere weerstand tegen sociaaleconomische grondrechten omdat deze ertoe kunnen leiden dat fundamentele structuren in de maatschappij, en met name de gezagsrelaties binnen ondernemingen, in vraag worden gesteld.

TvMR: Wat zorgde ervoor dat de geesten toch rijpten?

Maxime Stroobant: De groei van de Europese Unie en de Raad van Europa speelde een belangrijke rol bij het doorbreken van de weerstand. Op Europees niveau werden in de naoorlogse periode een aantal belangrijke instrumenten aangenomen, zoals het Europees Sociaal Handvest [van 1961; nvdr] en het Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden [van 1990; nvdr]. In de jaren 1970 werden we ook

geconfronteerd met een sociale en economische crisis die gepaard ging met een fenomenaal stijgende werkloosheid. Het sociaal protest hiertegen vormde een basis voor hernieuwde discussie over de sociale grondrechten, zoals vervat in het Europees Sociaal Handvest. Wij hebben dit samengaan van verschillende factoren aangegrepen om de sociaaleconomische grondrechten eindelijk te verankeren in de Grondwet.

TvMR: U was rechtstreeks betrokken bij het opstellen van artikel 23. Wat was uw rol in het totstandkomingproces van het artikel?

Maxime Stroobant: Ik ben nogal gelukkig met artikel 23, als één van mijn realisaties. Maar het is een kwestie geweest van volhouden, geduld hebben en een weg zoeken. Het besef was in de tweede helft van de jaren 1970 al aanwezig dat de evolutie in de sociale situatie van de werknemers niet rooskleurig was. Vanuit mijn academische rol besefte ik toen dat we een dam moesten opwerpen om sociale afbraak te vermijden. Binnen het Instituut Emile Vandervelde [studiedienst van de Socialistische Partij; nvdr] kon ik enkele jaren later een werkgroep oprichten om de inschrijving van de sociale grondrechten in de Grondwet voor te bereiden. We werkten met twee partijleden een project uit met voorstel tot grondwetsherziening. We deden het met twee – Alain Bloch en ik – omdat er voor het overige weinig interesse bestond binnen de partij. We baseerden ons aanvankelijk op de idee dat we iets moesten doen voor de werkenden en vertrokken vanuit het perspectief van *hun* grondrechten. Maar redelijk snel hebben we beseft dat we dit moesten opentrekken naar “eenieder” [de term gebruikt in de tekst van artikel 23 Grondwet, waarop we later in het gesprek nog zullen terugkomen; nvdr].

In mijn rol als Senator voor de Socialistische Partij diende ik vervolgens een voorstel tot

grondwetsherziening in. Wij waren de drijvende kracht, maar we stonden niet alleen. Verschillende andere politieke partijen deden soortgelijke voorstellen, eind de jaren 1980, om sociale grondrechten in de Grondwet te verankeren. Enkel bij de Parti Socialiste, dat is me goed bijgebleven, was er aanvankelijk openlijke weerstand tegen de grondwetsherziening. Ik begrijp nog steeds niet goed waarom. Persoonlijke contacten zijn toen zeer belangrijk gebleken. Het toeval wil immers dat ik doctor in de rechten ben geworden aan de ULB en nadien ook aan de ULB heb gewerkt. Gedurende een aantal jaren heb ik zo een aantal Franstalige collega’s die actief waren in de PS goed leren kennen. Deze persoonlijke relaties hebben ervoor gezorgd dat de fractie van de PS de voortzetting van ons project minstens tolereerde, zonder het te willen onderschrijven. Later heeft de PS trouwens nog een eigen voorstel uitgewerkt.

TvMR: Een grondwetswijziging veronderstelt eensgezindheid tussen regering en parlement; en een dubbele tweederde meerderheid in zowel Kamer als Senaat. Waren compromissen nodig om de vereiste meerderheid te verzekeren?

Maxime Stroobant: Het is misschien geen onmiddellijk antwoord op de vraag, maar ik wil benadrukken dat het initiatief tot inschrijven van de sociaaleconomische grondrechten in de Grondwet steeds bij het Parlement heeft gelegen. De idee dat het belangrijk was om het initiatief bij het Parlement te houden, is gerijpt naarmate we verder gingen in de procedure tot grondwetsherziening. De manier van werken wordt namelijk bepaald door wie het initiatief neemt, Parlement of Regering. Het ‘mainstream’ denken in de maatschappij komt ook meer tot uiting in het Parlement. Wij wilden daarom de teugels in handen houden, zodat we discreet verder konden werken aan het project en de nodige steun zoeken bij het middenveld, de vakbonden in het bijzonder.

Toch ontstond er zelfs binnen de Commissie voor de Herziening van



Maxime Stroobant

de Grondwet in de Senaat enige terughoudendheid. Het project werd gedurende zowat drie jaar afgeremd, waardoor het uiteindelijk vijf jaar heeft geduurd voordat de grondwetsherziening effectief werd goedgekeurd, in 1994. Ik weet nog steeds niet waarom die vertraging nodig was.

TvMR: Is de tekst gewijzigd in de tussenperiode, om de nodige steun te vinden?

Maxime Stroobant: Nee, de tekst is inhoudelijk hetzelfde gebleven. We hebben in die periode vooral de zaak warm gehouden en steun gezocht voor het voortzetten van het project. Indien wij toen niet waren blijven duwen, was het artikel er niet gekomen. Pas toen Alex Arts een voorstel indiende voor de CVP, kwam artikel 23 terug op de agenda van de Commissie. Dat heeft alles gedeblokkeerd.

TvMR: Laat ons even naar de inhoud van het artikel kijken. Opvallend is dat het een opsomming bevat van een aantal sociaaleconomische rechten, waaronder het recht op sociale zekerheid, het recht op behoorlijke huisvesting en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Waarom werd gekozen voor een lijst van specifieke rechten?

Maxime Stroobant: Op het

ogenblik dat wij ons voorstel van tekst opstelden, waren er twee mogelijkheden. Ofwel stel je een zeer algemene tekst op, zoals de PS uiteindelijk deed in hun voorstel, waarin het naleven van de fundamentele verdragen en instrumenten inzake sociaaleconomische grondrechten werd gewaarborgd. Ofwel ga je meer in detail en geef je een opsomming van een aantal rechten. In dat geval moet je ook beslissen: hanteer je een exhaustieve opsomming of een exemplatieve opsomming? Het vraagstuk van de opsomming hebben we opgelost, zonder er al te veel over na te denken, door het woordje “inzonderheid” in te voegen en er zo een exemplatieve lijst van te maken. Er kan dus iets aan worden toegevoegd. Er kunnen sociaaleconomische rechten bijkomen.

TvMR: Maar in 1994 werd wel gekozen voor een specifieke lijst. Waarom werden deze rechten opgenomen in de tekst en niet andere rechten, zoals het stakingsrecht?

Maxime Stroobant: De lijst van rechten komt praktisch geheel uit het Gemeenschapshandvest van de Sociale Grondrechten van de Werkenden. We konden veronderstellen dat, aangezien de toenmalige Regering Martens deze grondrechten had aanvaard op Europees niveau, we ze ook in onze Grondwet konden inschrijven. In de lijst die wij voor ons voorstel hadden opgesteld, stonden aanvankelijk ook nog het stakingsrecht en de verplichting tot internationale solidariteit voor staten. Geen van beide hebben het gehaald. Vooral vanuit het middenveld, en de vakbonden in het bijzonder, was er tegenkating tegen het opnemen van het stakingsrecht. Dat kan paradoxaal lijken, maar het had te maken met de verwijzing in artikel 23 Grondwet naar de wet. Het artikel bepaalt namelijk dat de wet de voorwaarden voor de uitoefening van de sociaaleconomische grondrechten vastlegt. De vakbonden

vreesden dat de regulering van het stakingsrecht bij wet, inclusief het opleggen van voorwaarden voor de uitoefening van het recht, een rem zou vormen voor syndicale actie. Omdat er geen garanties waren dat, zodra het stakingsrecht effectief werd opgenomen in de Grondwet, het *beperkt* zou worden door de wetgever, hebben we het eruit gelaten. Verder dan het recht op collectief onderhandelen [dat wel is opgenomen in artikel 23 Gw.; nvdr] konden we niet gaan.

TvMR: Er was destijds ook discussie over de vraag of aan de grondrechten in artikel 23 Grondwet directe werking moest worden verleend; of net niet.

Maxime Stroobant: Ja, dat is een zware discussie geweest. Vooral de rol van de PS is daarbij doorslaggevend geweest. Hier is het belangrijk om te weten dat mijn voorstel, ingediend namens de SP-fractie, als eerste werd geagendeerd binnen de Senaat als basis voor de grondwetsherziening. Alle andere fracties zouden hun voorstel dus moeten laten varen, ook de PS. Hoewel hun aanvankelijke weerstand inmiddels was verdwenen, kwam het opnieuw de kop opsteken in de aanloop naar de stemming. De PS weigerde haar steun te leveren, indien het artikel zou voorzien in de directe werking van de sociaaleconomische grondrechten. Om de vereiste twee derde meerderheid te behalen, hebben we de directe werking er dus uit gelaten.

TvMR: Ook de zinssnede uit het artikel waarin wordt verduidelijkt dat de wet de sociaaleconomische rechten waarborgt “rekening houdend met de overeenkomstige plichten”, valt op. Deze verwijzing naar overeenkomstige plichten is uitzonderlijk, omdat het genot van onze andere rechten en vrijheden niet uitdrukkelijk afhankelijk wordt gemaakt van zo’n voorwaarde. Hoe moeten we die zinssnede begrijpen?

Maxime Stroobant: Kijk, er was op zich weinig discussie in de Senaat

over het lijstje met rechten in artikel 23, *behalve* met betrekking tot het recht op arbeid. Over de rest werd amper gediscussieerd, ook niet over het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Dat was destijds een evidentie. De enige ideologische discussie ging over het recht op arbeid. Omdat de discussie over dat recht zodanig scherp was, hebben we het afgesplitst van de andere rechten. Ik had toen het goede idee van, als de paters iets willen doen, gaan ze in retraite. Dus deden wij dat ook. We zijn drie dagen in retraite gegaan in een oord in Rochefort dat ik goed kende. Zo zijn we er uit gekomen. Voor het recht op arbeid stelde zich immers de moeilijke vraag of het niet ook een *plicht* op arbeid zou kunnen worden, in de zin dat men verplicht kon worden om een beschikbare arbeidsplaats op te nemen. Heeft men het recht om zo’n aanbod te weigeren of is men verplicht erop in te gaan? Alex Arts (CVP) had het voorstel gedaan om naar “overeenkomstige plichten” te verwijzen. Hij verstond hieronder de verplichting om in te gaan op een aanbod tot werk om het recht op een uitkering te kunnen behouden.

TvMR: Dus de oorsprong van de verwijzing naar overeenkomstige plichten ligt in discussies over het recht op arbeid en niet, bijvoorbeeld, de verplichting om bij te dragen aan het socialezekerheidsstelsel?

Maxime Stroobant: Ja, maar er zit een dubbelzinnigheid in die verwijzing en we hebben deze dubbelzinnigheid bewust laten bestaan. Ze bestaat erin dat het niet om een voorwaardelijk recht mag gaan. De wet kan wel voorwaarden bepalen, maar het recht op arbeid kan nooit geheel worden ontnomen, omdat de Grondwet dit niet toelaat. Men kan het recht op arbeid dus niet verliezen. Met die idee zijn wij althans buitengegaan uit de discussie rond de overeenkomstige plichten.

TvMR: We schakelen graag over naar de impact van artikel 23. Heeft het bestaan van dit grondwetsartikel

volgens u bijgedragen tot verdere verwezenlijking van sociaaleconomische grondrechten? Zo ja, in welke zin?

Maxime Stroobant: Kijk, mijn conclusie is dat de tekst van artikel 23 een reformistische tekst is, maar geen revolutionaire tekst. Wij twee [Paul Pataer en Maxime Stroobant; nvdr] konden de maatschappij wel structureel willen veranderen, maar de rest van de maatschappij wilde dat niet.¹ De tekst is dus een stap in de richting van, maar destijds konden we niet verder gaan. De tekst belet ook niet om verder te gaan. De betekenis en impact van de tekst zijn sindsdien gegroeid, langzaamaan, omdat de rechters en vooral de arbeidsrechtbanken progressief in de logica van de reformistische tekst hebben gehandeld. Het artikel opent in die zin perspectieven van interpretatie. Nochtans voel ik dat er mogelijkheden zijn in de tekst die niet worden gebruikt, naast mogelijkheden die wel worden gebruikt. Dat houdt verband met de wijze waarop de algemene beginselen inzake de sociaaleconomische rechten, zoals het 'standstill-beginsel', worden toegepast.

TvMR: Bijzonder aan artikel 23 Grondwet is inderdaad dat het door de rechter, en het Grondwettelijk Hof in het bijzonder, zo wordt geïnterpreteerd dat het een 'standstill-verplichting' inhoudt. Biedt zo'n verplichting, volgens dewelke in beginsel geen achteruitgang in de bescherming van sociaaleconomische rechten mag plaatsvinden, meer of net minder bescherming dan bij andere grondrechten?

Maxime Stroobant: We wisten bij het inschrijven van artikel 23 dat dit een probleem zou vormen. Maar we vertrouwden op de rechtspraak. Het zit mij wel dwars dat het Grondwettelijk Hof aan het standstill-beginsel een interpretatie heeft gegeven die een

zekere dynamiek aanvaardt zonder voldoende expliciet aan te geven, in mijn lezing, dat deze algemene dynamiek steeds in de richting van de progressiviteit moet gaan. De idee dat een wezenlijke achteruitgang in het genot van sociaaleconomische rechten kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang, zoals het Grondwettelijk Hof voorhoudt in zijn rechtspraak, is eigenlijk in strijd met de filosofie van artikel 23. De progressieve verwezenlijking van sociaaleconomische grondrechten zou centraal moeten staan.

TvMR: Nu we er spontaan aan toekomen, stappen we over naar de toekomst van artikel 23 Grondwet. Is de tekst vatbaar voor verbetering? Voelt u een aandrang om de huidige parlementsleden aan te moedigen de tekst verder te laten evolueren?

Maxime Stroobant: Ik wil eerst benadrukken dat het geen evidentie is dat de sociaaleconomische grondrechten in onze Grondwet zijn gewaarborgd. De voornaamste doelstelling van het artikel, een dam opwerpen tegen sociale afbraak, werd ook gerealiseerd. Maar we moeten ons bewust zijn van het feit dat er geen garantie is, wel integendeel, dat hetzelfde artikel in de huidige politieke context opnieuw zou worden aangenomen. We moeten dus waakzaam zijn en het artikel koesteren en beschermen. Momenteel is er wel onvoldoende aandacht voor de horizontale werking van de sociaaleconomische rechten. Naar mijn mening, wanneer een grondrecht is gewaarborgd in een maatschappij, heeft iedereen de verplichting om dat recht te ondersteunen. Voor het recht op arbeid houdt dit voor werkgevers een verplichting in om de nodige werkgelegenheid te creëren, wat niet gebeurt. Er *verdwijnen* voortdurend jobs, onder meer door afbouw van dienstverlening en het overschakelen op geautomatiseerde productieprocessen. We moeten

ons niet principieel tegen deze evoluties kanten, maar ze wel in vraag durven stellen wanneer ze niet tegemoetkomen aan onze aspiraties op het vlak van het recht op arbeid.

TvMR: En dus moet artikel 23 worden aangepast?

Maxime Stroobant: Ik zie in ieder geval een noodzaak om de titel van Titel II van onze Grondwet te herzien – "De Belgen en hun rechten" zou "De burgers en hun rechten" moeten worden [of zelfs "Het individu en diens rechten", zo blijkt uit de discussie die volgt; nvdr] – ook om de nationale belangen van staten te overstijgen en internationale solidariteit te waarborgen. Een grondwettelijke verplichting tot internationale solidariteit is ook noodzakelijk, zo is de afgelopen decennia gebleken, om een verdere evolutie van de wereld mogelijk te maken. Concreet is vooral een passend klimaatbeleid van belang en dit is enkel mogelijk wanneer er wereldvrede is. Op zijn beurt is dat enkel mogelijk wanneer nationale staten hun ideologische tegenstellingen voldoende aan de kant schuiven om internationale samenwerking mogelijk te maken. De oorlog in Oekraïne is, ook in die zin, desastreus. Maar een aanpassing van de Grondwet moet weloverwogen gebeuren, om het afbouwen van verworven grondrechten te vermijden. Dus vanuit pragmatische overwegingen zou ik eerder een nieuw artikel 23bis of iets dergelijks invoegen dan te sleutelen aan de tekst van artikel 23 zelf. Belangrijk is ook dat we verduidelijken dat, voor het genot van de grondrechten in onze Grondwet, mens zijn volstaat. Er zijn geen andere voorwaarden. Niet op het vlak van burgerschap, niet op het vlak van verblijfstitel. "Eenieder", in artikel 23 Grondwet, is werkelijk iedereen die zich in België bevindt. Of zo zou het toch moeten zijn.

¹ Paul Pataer heeft destijds als lid van de SP-Senaatsfractie het voorstel tot herziening van de Grondwet mee ondertekend en besproken. Als huidig redactielid van TvMR, nam Paul Pataer deel aan het gesprek met Maxime Stroobant.