

TvMR

TIJDSCHRIFT VOOR MENSENRECHTEN



In dit nummer:

Sociaal werk: een
mensenrechtenberoep?

EU-Gerecht over Frontex

Frédéric Krenc over rol als
EHRM-rechter

21ste jaargang • nr. 4
oktober–november–december 2023
Driemaandelijks uitgave

Een uitgave van

LIGA VOOR
MENSEN
RECHTEN

Bg TvMR P: 3A9108
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

Hoofredacteur: Pieter Cannoot (UGent).
Eindredactie: Merel Vrancken, Louise Reyntjens
Redactie: Eva Albers, Hannah Aziza Ghulam Farag, Joyce De Coninck, Paul De Hert, Hadjira Hussain Khan, Louise Janssens, Eline Kindt, Laurens Lavrysen, Marike Lefevre, Mathieu Leloup, Michaël Merrigan, Annelies Nachtergaele, Anne Oloo, Paul Pataer, Louise Reyntjens, Stijn Smet, Thea Staes, Aurelie Van Baelen, Jozefien Van Caeneghem, Rozelien Van Erdegem, Cathérine Van de Graaf, Catherine Van De Heyning, Sarah Van Meel, Merel Vrancken.

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 de eigen redactionele bijdragen.

Jaarabonnementen tijdschrift

Abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: €35

rek.nr. BE34 0011 2701 3290
Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

Mensenrechten online

Je kan TvMR online raadplegen. Het meest recente nummer is enkel beschikbaar voor abonnees. TvMR geeft ook de website Tijd voor Mensenrechten uit, met gratis bijdragen over mensenrechten in België: <https://tijd.mensenrechten.be>.

© Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd 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

Mensenrechtenbarometer

Prijs voor Mensenrechten

Editoriaal 4

75 jaar Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens

Hannah Aziza Ghulam Farag

Artikel 6

Sociaal werk: een mensenrechtenberoep?

Didier Reynaert, Charlotte Kemmeren, Jeroen Knevel, Michiel Lochtenberg, Elke Plovie & Michel Tirions

Rechtspraak 12

Een gemiste kans: *WS E.A. T. Frontex*

Joyce De Coninck

Interview 16

Terugkijken op twee jaar als rechter in Straatsburg

TvMR sprak met Frédéric Krenc

Cathérine Van de Graaf

Mensenrechtenbarometer

Het vertrouwen van de burger in de politiek is bedroevend laag, dat blijkt uit onze Mensenrechtenbarometer. Slechts **3 op de 10** van de bevroegde Vlamingen gaven in die iVox-studie aan vertrouwen te hebben in onze Belgische politiek om mensenrechten te beschermen. Dat moet onze politici zorgen baren, want meer dan de helft van de bevroegden geeft aan dat het de verantwoordelijkheid van de overheid is om mensenrechten te vrijwaren. En bovendien vindt zowat elke Vlaming die rechten belangrijk. Voor maar liefst **9 op de 10** zijn ze namelijk van groot belang. 1 op de 3 zegt er geregeld over te praten en ruim 1 op de 4 noemt zich een actieve verdediger van de mensenrechten. Om politici te helpen een beleid te voeren met respect voor mensenrechten doet de Liga in haar [verkiezingsmemorandum](#) een aantal concrete aanbevelingen. We focussen op zes thema's, waarbij we de bevindingen uit de Mensenrechtenbarometer linken aan onze analyses en expertise. Lees [hier](#) welke hete mensenrechtenhangijzers belangrijk zijn voor de Liga.

Naar aanleiding van dat memorandum en de Mensenrechtenbarometer, startten we een campagne genaamd #3op10isgebuisd. Daarin brengen we op sociale media informatie uit dat memorandum en de Mensenrechtenbarometer.

Link website: <https://mensenrechten.be/pagina/memorandum-verkiezingen-2024>

Prijs voor Mensenrechten

De Liga voor Mensenrechten reikt elk jaar de Prijs voor Mensenrechten uit. Dat doen we telkens naar aanleiding van de Internationale Dag van de Mensenrechten op 10 december. **Saar Depuydt** ontvangt dit jaar de Prijs. Die krijgt ze omdat ze letterlijk het veld in trekt, gedreven door de onrechtvaardigheid die **mensen op de vlucht** meemaken. Ze biedt ondersteuning aan de meest kwetsbare personen in onze maatschappij zonder zelf in de schijnwerpers te willen staan. Saar doet waar de overheid niet in slaagt. De opvangcrisis toont aan dat onze overheid weigert om de basisrechten van kwetsbare mensen in te vullen.

De prijsuitreiking is daarom ook een belangrijk moment om de overheid op haar verantwoordelijkheid te wijzen. Idealiter zijn mensen als Saar niet nodig en voorziet de overheid in opvang, veiligheid, voeding, ... voor mensen op de vlucht ongeacht hun statuut. De andere genomineerden waren [Grip vzw](#), Paul Goossens, [Bruzelle](#) en [Gastvrij Netwerk](#) van Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

Het evenement vindt plaats op **9 december 2023** om 19 uur in de Beurs in Brussel.

Link website: <https://prijs.mensenrechten.be/>

75 jaar Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens

Op 10 december 2023 vieren we de 75ste verjaardag van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. We zouden het glas moeten heffen op 75 jaar van verdere verdieping, uitbreiding en ontplooiing van het mensenrechtensysteem en op de verankering van de principes van gelijkheid en vrijheid van ieder individu binnen de internationale rechtsorde. We zouden trots moeten zijn op wat we verwezenlijkt hebben om de rechten van ieder mens te waarborgen. Onszelf een schouderklopje geven voelt dit jaar echter bijzonder wrang aan. Na de aanvallen van Hamas op 7 oktober, ontplooit er zich namelijk een humanitaire nachtmerrie voor onze ogen. Wanneer 2,2 miljoen burgers in een openluchtgevangenis¹ geconfronteerd worden met continue bombardementen, wanneer duizenden burgerslachtoffers fungeren als *collateral damage* - waarvan bijna 50% kinderen -, wanneer het internationaal humanitair recht schaamteloos met de voeten wordt getreden, kunnen we onszelf dan feliciteren? Wanneer scholen, ziekenhuizen, vluchtelingenkampen en ambulances gebombardeerd worden terwijl een hele bevolking de toegang tot water, voedsel, elektriciteit en zelfs communicatie ontzegd wordt, wat valt er dan te vieren? Wanneer de internationale

gemeenschap schoorvoetend toekijkt en de Verenigde Staten claimen dat ze “geen rode lijnen zullen tekenen voor Israël”,² wat betekent het mensenrechtensysteem dan?

Het falen van het VN-mensenrechtensysteem bracht Craig Mokhiber er zelfs toe om - na meer dan dertig jaar dienst - ontslag te nemen als directeur van de New Yorkse afdeling van het Hoge Commissariaat voor Mensenrechten van de VN. Hij noemt de situatie in Palestina een “*text-book case of genocide*” en veroordeelt de internationale gemeenschap voor het niet-nakomen van hun verplichtingen om de Conventies van Genève te doen respecteren en zelfs het indirect verspreiden van oorlogspropaganda in strijd met artikel 20 IVBPR.³ En hij is niet de enige die zijn wanhoop over de machteloosheid van het systeem uit. Volgens UNICEF is Gaza “een kerkhof voor duizenden kinderen” geworden.⁴ De NGO Reporters Without Borders diende een klacht in bij het Internationaal Strafhof omwille van het vermeende viseren van journalisten en – erger nog – hun volledige families.⁵ Human Rights Watch en Amnesty International trokken al verschillende keren aan de alarmbel omdat Israël chemische wapens zou gebruiken

-
- 1 Human Rights Watch, *Gaza: Israel's 'Open-Air Prison' at 15*, 2022, <https://www.hrw.org/news/2022/06/14/gaza-israels-open-air-prison-15> (Geconsulteerd op 3 november 2023).
 - 2 S. Holland en J. Mason, *US not drawing red lines for Israel, White House says*, 2023, <https://www.reuters.com/world/us-not-drawing-red-lines-israel-white-house-2023-10-27/> (Geconsulteerd op 6 november 2023).
 - 3 C. Mokhiber, *Letter from the Director of New York Office of the UN High Commissioner of Human Rights*, 2023, <https://aurdip.org/en/resignation-letter-from-the-director-of-new-york-office-of-un-high-commissioner-of-human-rights/> (Geconsulteerd op 6 november 2023).
 - 4 J. Elder, *Gaza has become a graveyard for thousands of children*, 2023, <https://www.unicef.org/press-releases/gaza-has-become-graveyard-thousands-children> (Geconsulteerd op 3 november 2023).
 - 5 Reporters without borders, *RSF files complaint with ICC for war crimes against journalists in Palestine and Israel*, 2023, [https://rsf.org/en/rsf-files-complaint-icc-war-crimes-against-journalists-palestine-and-israel#:~:text=Reporters%20Without%20Borders%20\(RSF\)%20has,the%20course%20of%20their%20work.](https://rsf.org/en/rsf-files-complaint-icc-war-crimes-against-journalists-palestine-and-israel#:~:text=Reporters%20Without%20Borders%20(RSF)%20has,the%20course%20of%20their%20work.); <https://cpj.org/2023/11/journalist-casualties-in-the-israel-gaza-conflict/> (Geconsulteerd op 3 november 2023).

tegen burgers.⁶ Ook Artsen Zonder Grenzen schreeuwt wanhoop uit bij de humanitaire catastrofe en de schendingen van internationaal humanitair recht.⁷ Achttien VN-agentschappen en ngo's, waaronder UNICEF, UN Women, de Wereldgezondheidsorganisatie en het VN-voedselagentschap, verspreidden een gezamenlijke oproep tot onmiddellijk staakt-het-vuren waarbij ze de gruwelijke toestand in Gaza aanklagen.⁸ Nog nooit werden zoveel VN-medewerkers gedood tijdens een enkel conflict.⁹ Zo zou ik nog een hele tijd kunnen doorgaan.

Genoeg is genoeg. Als mensenrechtenverdedigers, -academici of -sympathisanten mógen we dit niet laten passeren. De levens van 2,2 miljoen mensen zijn in gevaar en de toekomst en legitimiteit van het hele mensenrechtensysteem staan op wankelen. Het is echter makkelijk om te verzanden in wanhoop. Wat kunnen wij als individuen immers doen tegen zo'n groot onrecht? Het antwoord ligt in het collectieve. Het is aan ons om ons te organiseren en zo de druk te vergroten op onze overheden en op de internationale instellingen om dit niet te laten passeren. Zo worden er aan de universiteiten teach-ins georganiseerd om de geschiedenis van de Palestijnse bezetting te kaderen. Zo weigeren de Belgische transportvakbonden om wapens te verzenden naar Israël.¹⁰ Zo komen mensen over de hele wereld massaal op straat om een einde aan het bloedvergieten te eisen - in de naam van vrede, rechtvaardigheid en mensenrechten. Het is aan ons om de theorie over mensenrechten

om te zetten in de praktijk, om het systeem te verdedigen en te ondersteunen. Kom op straat, blijf schrijven en praten, voer de druk op. Het is nu of nooit.

Hannah Aziza Ghulam Farag¹¹

6 Human Rights Watch, *Israel: White Phosphorus Used in Gaza, Lebanon*, 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/10/12/israel-white-phosphorus-used-gaza-lebanon> (Geconsulteerd op 3 november 2023); Amnesty International, *Lebanon: Evidence of Israel's unlawful use of white phosphorus in southern Lebanon as cross-border hostilities escalate*, 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/10/lebanon-evidence-of-israels-unlawful-use-of-white-phosphorus-in-southern-lebanon-as-cross-border-hostilities-escalate/> (Geconsulteerd op 3 november 2023).

7 Doctors Without Borders, *Doctors Without Borders calls for immediate ceasefire in Gaza*, 2023, <https://www.doctorswithoutborders.org/latest/doctors-without-borders-calls-immediate-ceasefire-gaza> (Geconsulteerd op 6 november 2023).

8 *Statement by Principals of the Inter-Agency Standing Committee, on the situation in Israel and the Occupied Palestinian Territory, "We need an immediate humanitarian ceasefire"*, 2023, <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/statement-principals-inter-agency-standing-committee-situation-israel-and-occupied-palestinian-territory-we-need-immediate-humanitarian-ceasefire> (Geconsulteerd op 6 november 2023).

9 *Ibid.*

10 ACV, *ACV Puls weigert afhandeling militair materiaal*, 2023, <https://www.hetacv.be/het-acv/sectoren/vervoer-luchtvaart-en-haven/sectoren/pc-315-02-luchtvaartmaatschappijen/actualiteit/2023/10/31/weigering-afhandeling-militair-materieel-voor-oorlog-in-palestina> (Geconsulteerd op 6 november 2023).

11 Redactielid van TvMR.

Sociaal werk: een mensenrechtenberoep?

Didier Reynaert,¹ Charlotte Kemmeren,² Jeroen Knevel,³ Michiel Lochtenberg,⁴ Elke Plovie⁵ & Michel Tirions⁶

Inleiding

In het streven naar de realisatie van mensenrechten zijn tal van beroepen actief. De rol die sociaal werkers kunnen spelen in het domein van de mensenrechten blijft tot op heden eerder onderbelicht. Met deze bijdrage willen we de rol van het sociaal werk in de realisatie van mensenrechten onder de aandacht brengen. Dit artikel is gebaseerd op het boek *'Sociaal werk als mensenrechtenberoep. Een handelingskader voor de praktijk'*,⁷ dat op zijn beurt is geïnspireerd op eerder gevoerd onderzoek dat ook in boekvorm is verschenen.⁸ Het doel van het boek *'Sociaal werk als mensenrechtenberoep'* is om een leerboek te zijn over mensenrechten voor studenten sociaal werk, in het bijzonder studenten aan de bacheloropleidingen, zowel in Vlaanderen als Nederland.

Het boek is uitgewerkt onder redactie van een team van docenten en lectoren die allen actief zijn in zo een bacheloropleiding in Vlaanderen of Nederland. De samenwerking komt voort

uit een reeds langere dialoog die loopt tussen Vlaanderen en Nederland in het platform 'Sociaal Werk en Mensenrechten'. Dit platform zag het licht in 2015 in Amsterdam en biedt een forum voor gedachtewisseling over de plaats van mensenrechten in de opleidingen sociaal werk. Naast de regelmatige bijeenkomsten van dit netwerk en de gezamenlijke deelnames aan internationale conferenties en studiedagen publiceerde dit platform ook het Manifest 'Stel mensenrechten centraal in het sociaal werk!' dat door meer dan 70 docenten en lectoren werd onderschreven.⁹

In het boek *'Sociaal werk als mensenrechtenberoep'* wordt een handelingskader voorgesteld, bestaande uit 5 centrale bouwstenen: 1) systeemwereldgericht handelen, 2) leefwereldgericht handelen, 3) participatief handelen, 4) politiserend handelen en 5) ontgrenzend handelen. Deze vijf bouwstenen geven concreet handen en voeten aan sociaal werkers om met mensenrechten aan de slag te gaan. In het tweede deel van deze bijdrage stellen we deze vijf bouwstenen voor. Hieraan voorafgaand geven we een bredere visie weer op mensenrechten vanuit de bril van het sociaal werk.

1 Didier Reynaert is docent Sociaal Werk en onderzoeker aan het EQUALITY//ResearchCollective van de Hogeschool Gent.

2 Charlotte Kemmeren is docent Social Work aan de Hogeschool van Amsterdam.

3 Jeroen Knevel is docent en onderzoeker Social Work en Community Development bij de Hogeschool Utrecht.

4 Michiel Lochtenberg is docent Social Work aan de Hogeschool van Amsterdam.

5 Elke Plovie is docent en onderzoeker Sociaal Werk aan de Hogeschool UCLL en stafmedewerker politisering bij SAM, steunpunt Mens en Samenleving vzw.

6 Michel Tirions is docent en opleidingshoofd Bachelor Sociaal Werk aan AP Hogeschool Antwerpen.

7 D. Reynaert, C. Kemmeren, J. Knevel, M. Lochtenberg, E. Plovie en M. Tirions, *Sociaal werk als mensenrechtenberoep. Een handelingskader voor de praktijk*, Leuven, Acco, 2023.

8 S. Nachtergaele, D. Reynaert, H. Gobeyn, N. De Stercke en R. Roose, *Sociaal werk en mensenrechten*, Leuven, Acco, 2017.

9 J. Hartman, J. Knevel en D. Reynaert, *Stel mensenrechten centraal in het sociaal werk! Manifest*, 2016, <https://sociaal.net/opinie/mensenrechtenberoep/> (Geraadpleegd op 19 oktober 2022).

Sociaal werk en mensenrechten: een benadering 'van onderuit'

Mensenrechten vormen een belangrijk fundament van het sociaal werk,¹⁰ zo stelt de globale definitie van sociaal werk.¹¹ Sociaal werkers staan immers veelal in de frontlinie van de samenleving, waar ze geconfronteerd worden met situaties waar mensenrechten worden geschonden. Het startpunt voor sociaal werk in de realisatie van mensenrechten is de dagelijkse leefwereld van mensen. Sociaal werkers zijn vooral experts van het dagelijkse leven.¹² Vanuit deze positie werken zij aan mensenrechten 'van onderuit', vanuit de confrontatie met onrechtvaardige situaties. In die zin is het startpunt van de leefwereld voor een mensenrechtenbenadering in het sociaal werk anders dan het startpunt van de formeel verankerde mensenrechten zoals die zijn opgenomen in pakweg de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens of nationale regelgeving. Uiteraard zijn ook juridische kaders voor het sociaal werk van groot belang om mensenrechten te realiseren. Maar de eigen kijk van het sociaal werk op mensenrechten is niet zozeer gelegen in het toepassen van bepaalde juridische regels 'van bovenaf', hoewel het sociaal werk daar een cruciale rol in kan spelen. Het eigen perspectief van het sociaal werk op mensenrechten is eerder gelegen in een benadering 'van onderuit'.¹³ Een voorbeeld kan deze positie verder verduidelijken. In tal van landen zijn de laatste jaren klimaatzaken aangespannen om het gebrek aan een duurzaam klimaatbeleid aan te kaarten. Dit zijn zaken die voor een bevoegde nationale

rechtbank worden gebracht waarbij het desbetreffende land wordt aangeklaagd voor het gebrek aan doorgedreven klimaatmaatregelen. Ook in België is de klimaatzaak erg succesvol gebleken en zijn onze overheden schuldig bevonden aan een falend klimaatbeleid. In deze klimaatzaken wordt beroep gedaan op een arsenaal aan juridische instrumenten zoals nationale en internationale wetgeving, inclusief bepalingen rond mensenrechten of een rechtbank met advocaten die hun zaak bepleiten en rechters die recht spreken. Dit is een uitgesproken juridische aanpak. Een benadering 'van onderuit', vanuit het sociaal werk, hanteert een andere kijk op mensenrechten. Zo vraagt een klimaatbeleid een energietransitie naar een meer duurzaam energieverbruik met aandacht voor bijvoorbeeld energiezuinige woningen. Dit blijkt voor veel mensen in armoede een probleem. Zij wonen vaak in slecht geïsoleerde huizen, met hoog oplopende energiefacturen tot gevolg. Het is het sociaal werk dat deze mensen in hun dagelijkse leefwereld ondersteunt om hun stem te laten horen of dat hen ondersteunt in de vaak complexe zoektocht naar financiële tegemoetkomingen om de energietransitie te helpen realiseren.

De juridische aanpak van klimaatveranderingen en de aanpak vanuit de leefwereld van mensen zelf hoeven elkaar niet uit te sluiten. Integendeel, beide strategieën zijn op zich waardevol en zijn erg complementair. Maar beide strategieën tonen wel een verschillend aangrijpingspunt aan voor het realiseren van mensenrechten. De benadering van sociaal werk op mensenrechten

10 C. Vandekinderen, R. Roose, P. Raeymaeckers en K. Hermans, *Sterk Sociaal Werk. Sociaal Werk Conferentie 2018. Eindrapport*, 20; D. Reynaert, P. Dijkstra, J. Knevel, J. Hartman, M. Tirions, C. Geraghty, J. Gradener, M. Lochtenberg en R. van den Hoven, "Human rights at the heart of the social work curriculum", *Social Work Education* 2019, 38(1), (21) 22.

11 "Sociaal werk is een op de praktijk gebaseerd beroep én een academische discipline die sociale verandering en sociale ontwikkeling promoot, evenals sociale cohesie en de empowerment en bevrijding van mensen. Principes van sociale rechtvaardigheid, mensenrechten, collectieve verantwoordelijkheid en respect voor diversiteiten staan centraal in het sociaal werk. Onderbouwd door theorieën van sociaal werk, de sociale en de humane wetenschappen en door lokale kennis, engageert sociaal werk mensen en structuren om de uitdagingen van het leven aan te gaan en het welzijn te verhogen." *International Federation of Social Workers, Global definition of social work*, 2014, <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/> (Geraadpleegd op 4 oktober 2023).

12 N. Bogaerts, *Sociaal werkers zijn experts van het dagelijks leven. Koen Hermans over het sociaal werk in Vlaanderen*, 2015, <https://sociaal.net/verhaal/sociaal-werkers-zijn-experten-van-het-dagelijks-leven/> (Geraadpleegd op 19 oktober 2022).

13 D. Reynaert, S. Nachtergaele, N. De Stercke, H. Gobeyn en R. Roose, "Social work as a human rights profession: An action framework", *The British Journal of Social Work* 2022, 52(2), (928) 929; S.E. Merry, P. Levitt, M. Ş. Rosen en D.H. Yoon, "Law from below: Women's human rights and social movements in New York City", *Law & Society Review* 2010, 44(1), (101) 101; J. Ife, *Human rights from below: Achieving rights through community development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 3.

‘van onderuit’ is een uitgesproken contextuele kijk op mensenrechten. Mensenrechten krijgen hierbij vorm in lokale contexten, in concrete dagelijkse levenspraktijken van mensen waar zij vaak worden geconfronteerd met ervaringen van mensonwaardigheid. Het is in deze contexten dat mensen weerstand bieden, dat ze bestaande machtsprocessen in vraag stellen. Mensenrechten zijn met andere woorden het product van sociale strijd.¹⁴

Een handelingskader voor mensenrechten in het sociaal werk

Gebaseerd op het centrale uitgangspunt dat mensenrechten in het sociaal werk ‘van onderuit’ vorm krijgen, ontwikkelden we een handelingskader bestaande uit vijf bouwstenen. Hoewel elke bouwsteen zijn eigen focus heeft, moeten deze bouwstenen in samenhang met elkaar worden begrepen. De ene bouwsteen kan niet zonder de andere. Het handelingskader is één en ondeelbaar.

Stysteemwereldgericht handelen

Het recht op onderwijs stelt weinig voor als er geen scholen zijn waar kinderen naartoe kunnen gaan om te leren. Het recht op gezondheid is een lege doos zonder het bestaan van huisartsen of ziekenhuizen. Het recht op cultuur is betekenisloos zonder theaterzalen of bibliotheken. En zo is er ook voor het realiseren van het recht op welzijn en zorg nood aan sociale voorzieningen zoals bijvoorbeeld een OCMW, een jeugdhulpvoorziening of een buurthuis. Deze sociale voorzieningen kunnen worden beschouwd als maatschappelijke hulpbronnen die deel uitmaken van de systeemwereld. De systeemwereld kan worden omschreven als het geheel van maatschappelijke hulpbronnen, structuren of systemen die noodzakelijk zijn in de realisatie van mensenrechten. Sociaal werkers spelen een belangrijke rol bij het vorm geven aan deze maatschappelijke

hulpbronnen en hebben daardoor ook een cruciale taak in die systeemwereld, met name in het garanderen van toegankelijkheid van sociale voorzieningen. Hoewel er een heel breed aanbod bestaat van sociale voorzieningen, blijkt dit aanbod voor mensen in een maatschappelijk kwetsbare positie vaak ontoegankelijk. Doordat zij geen of onvoldoende toegang hebben tot de systeemwereld en dus tot maatschappelijke hulpbronnen om hen te ondersteunen riskeren zij dat hun fundamentele rechten niet worden gerealiseerd. Dit is het probleem van *non-take-up* van mensenrechten of onderbescherming. *Non-take-up* of onderbescherming is de situatie waarbij iemand geen gebruik maakt van het openbaar aanbod van rechten en diensten waarop deze persoon wel degelijk aanspraak zou kunnen maken.¹⁵ Het is met andere woorden de niet-verwezenlijking van een aanbod van rechten en diensten.

Een mensenrechtenbenadering in het sociaal werk met een cruciale bouwsteen als systeemwereldgericht handelen moet aandacht hebben voor het toegankelijkheidsvraagstuk, waarbij de focus dient te liggen op de beschikbaarheid, bruikbaarheid, begrijpbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid, bekendheid en betrouwbaarheid van sociale voorzieningen. Hiervoor kan het sociaal werk een aantal systeemwereldgerichte praktijken inzetten die als strategie kunnen dienen om de toegankelijkheid van de dienstverlening te verhogen. *Automatische rechtentoekenning* is zo een strategie. Mensen komen immers vaak in onderbescherming terecht ten gevolge van complexe procedures of bureaucratische systemen. Deze systemen verhinderen dat rechthebbenden hun rechten gerealiseerd zien. Bij automatische rechtentoekenning neemt de overheid zelf initiatief om een recht te realiseren op basis van informatie die bij deze overheid bekend is. Rechthebbenden moeten dan geen rechten aanvragen maar de overheid handelt proactief. Een andere strategie

14 N. Stammers, *Human rights and social movements*, Londen, Pluto Press, 2009, 67.

15 K. Steenssens, “Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming: een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext”, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 2014, (21), 26.

is *rechtenverkenning*. Rechtenverkenning of rechtendetectie is een strategie waarbij de sociaal werker zelf actief nagaat op welke sociale voordelen of tegemoetkomingen iemand recht heeft waar deze nog geen gebruik van maakt. Dit gebeurt vanuit een integrale benadering van de leefsituatie van de rechthebbende, waardoor de rechthebbende niet zelf alle diensten moet afschuimen om na te gaan waar hij/zij/hen al dan niet recht op heeft.

Leefwereldgericht handelen

Als sociaal werker kom je onvermijdelijk in aanraking met de leefwereld van de mensen met wie je werkt. Dat veronderstelt dat je rekening houdt met de leefwereld van anderen. De kunst van het leefwereldgericht handelen zit in het aansluiting kunnen vinden op de vermogens, onvermogens en behoeften van individuen en hun omgeving. Zoiets vergt inlevingsvermogen, contextueel en meerduidig kijken en balanceren tussen soms tegenstrijdige perspectieven tussen individuen of tussen individu en de omgeving. Voor de sociaal werker gaat het bij leefwereldgericht werken in wezen om het opbouwen van een (professionele) vertrouwensrelatie en het realiseren van verbinding en begrip tussen individuen en gemeenschappen. Aansluiting vinden vereist dat je je verdiept in iemands leefwereld. Hier komt diverssensitiviteit om de hoek kijken. Daarbij gaat het niet alleen om (sub)culturele verschillen maar bijvoorbeeld ook om sociaal-economische verschillen en verschillen in leefstijl.

Leefwereldgericht werken kan op vele manieren vorm krijgen. Bij het *vindplaatsgericht werken* bijvoorbeeld ga je weg van je bureau, weg van het kantoor. Je gaat naar de plekken toe waar de mensen, die jij wilt bereiken, komen. Waar zij te vinden zijn. Dat is nodig omdat er mensen zijn die geen hulp zoeken, maar die wel nodig hebben. Dat hoeven niet per se zorgmijders te zijn, maar ze zijn wel moeilijk bereikbaar voor de sociaal werkers. Het is daarbij goed je te realiseren dat je vanuit vindplaatsgericht werken te gast bent bij de ander. Vindplaatsgericht sociaal werk heeft veelal te maken met burgers met meervoudige

en complexe problematieken (de combinatie van psychosociale en sociaal-economische problemen) van mensen die nauwelijks gehoord of gezien worden door de omgeving en de reguliere hulpverlening. Als dit in stand blijft, kan de bestaande problematiek van kwaad tot erger groeien.

Als sociaal werker zit je vaak in een mangel van leefwereldgerichtheid en de systeemwereld. Je hebt je tot beide te verhouden, want beide werelden zijn onmisbaar. Het sociaal werk is omgeven door wet- en regelgeving in de systeemwereld. Dat is nodig om cliënten te beschermen tegen onrecht veroorzaakt door de overheid of het sociaal werk zelf. Leefwereld en systeemwereld zijn geen tegenpolen, maar voeden elkaar.

Participatief handelen

Participatie is overal. In diverse sectoren wordt participatie ingezet door sociaal werkers om co-creatief tot een aanpak te komen die afgestemd is op de noden en behoeften van mensen of om een breder draagvlak te creëren in besluitvormingsprocessen. Bij het laatste wordt participatie vaak instrumenteel ingezet; niet om de echte bezorgdheden van mensen op tafel te leggen maar eerder om een besluit te forceren om zo mensen te sussen of de lieve vrede te bewaren.

Een cruciaal element bij participatief handelen is medezeggenschap. Medezeggenschap verwijst naar het feit dat burgers mee definiëren wat het probleem is en mee bepalen welke kwestie op tafel komt en hoe deze eventueel aangepakt wordt. Hoe mensen zelf een nood of behoefte ervaren is niet noodzakelijk hetzelfde als wat sociaal werkers of andere professionals denken of vinden van een situatie. Participatief werken en leefwereldgericht werken komen hier samen. In een dergelijk perspectief op participatie vervalt het klassiek onderscheid tussen experts en niet-experts. Elke inbreng is waardevol en ervaringskennis van de mensen met wie we werken wordt erkend naast de professionele kennis van de sociaal werker. Mensen houden er verschillende ervaringen, verschillende perspectieven en

ook verschillende belangen op na. In een participatief proces is het als sociaal werker belangrijk om ruimte te maken voor deze verschillen en tegelijkertijd het gesprek met elkaar te continueren. Wat volgt is dan een confrontatie met andere leefwerelden, andere culturen en andere levensstijlen. Het is zoeken naar wat mensen delen met elkaar, waarin ze verschillen en wat er gemeenschappelijk is. Soms is het moeilijk om die gemeenschappelijkheid te vinden of is er weinig begrip voor het perspectief van de ander. Bovendien speelt macht ook een rol. De ene deelnemer aan het proces heeft meer expertise of kennis, de andere laat diens stem luid klinken in het debat of heeft eigen middelen en is daardoor minder afhankelijk van andere deelnemers. Die machtsongelijkheid bespreekbaar maken en de stem versterken van wie niet gehoord wordt in het proces is een belangrijke taak voor de sociaal werker.¹⁶ Participatie is dus zeker geen romantisch gezellig samenzijn maar eerder het organiseren van tegensprekelijkheid en het gesprek in stand houden. Participatief handelen is vaak een evenwichtsoefening. Sociaal werkers botsen vaak op het spanningsveld van enerzijds het eigenaarschap leggen bij de belanghebbende zelf maar anderzijds mensen niet aan hun lot overlaten. Ondersteunen wat van onderuit komt is zoeken naar een evenwicht tussen sturen en loslaten, tussen eigen expertise inbrengen en werken met de expertise van burgers. Het is een uitdaging om de initiatieven van burgers niet te interpreteren als een bedreiging van de eigen expertise maar net als een aanvulling en toevoeging op het perspectief van de sociaal werker. Participatie stopt niet bij het beluisteren en in gesprek gaan. Het is ook het gesprek opvolgen, erop terugkomen. Je moet laten zien dat de stem van de deelnemers er echt toe doet en dat je die kent en meeneemt.

Politiserend handelen

Er is verontwaardiging over de vele mensen, ook kinderen en jongeren, die op straat leven. Over hoe mensen op de vlucht onthaald worden in België. Over hoe patiënten in de psychiatrie afgesloten worden van hun familie en de samenleving. Over het feit dat mensen met een leefloon per definitie onder de armoedegrens zitten en in een constante, stresserende overlevingsmodus opereren. En er is verbeelding van hoe het anders en beter kan. Waar sociaal werkers getroffen bijstaan in het publiek maken van hun verontwaardiging over de schending van hun fundamentele mensenrechten, is het domein van politisering. Politisering is het organiseren van het publiek meningsverschil en het vervolgens veranderen van de manier waarop het samenleven georganiseerd wordt.¹⁷ Net dat bevragen en doorbreken van de dominante samenlevingsorde is het doel van politiserend handelen. Politiserend handelen wil verandering realiseren via het bevragen en contesteren van macht. Het is het proces waarbij individuele verhalen getransformeerd worden tot publieke kwesties.¹⁸ In dat proces kunnen we een aantal elementen onderscheiden: vanuit nabijheid individuele verhalen leren kennen, kritisch samen kennis ontwikkelen, inzicht krijgen in hoe macht een rol speelt, hoe je invloed kan uitoefenen en strategieën om de kwesties publiek te maken.¹⁹

Een van de uitdagingen voor sociaal werkers is om binnen de eigen beroepsopdracht ruimte te maken voor politiserend werken. Zo is het collectief maken van individuele problemen vaak lastig te combineren met het werken aan individuele oplossingen voor cliënten. “We kunnen dit er niet nog bij nemen”, hoor je sociaal werkers vaak verzuchten. Bijkomend is dat het sociaal werk afhankelijk is van overheids subsidies. Openlijk agenderen en contesteren kan die subsidie

16 M. Jacobs, *Aan de slag met het praktijkkader. Versterken van mensen in maatschappelijk kwetsbare posities*, Brussel, Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw, 2014, 9.

17 J. De Corte, K. Hermans, P. Raeymaeckers en B. Van Bouchaute, “De vele invullingen van politisering in het sociaal werk” in K. Boone, T. Boutsen, J. De Corte, F. Dhont, K. Hermans, E. Plovie, en N. Vanderhulst (eds.), *Publiek gaan! Politiserend handelen in sociaal werk*, Antwerpen, Garant, 2022 (28) 32.

18 R. De Brabander, F. Kaulingfreks en M. Ham, *Nieuw maatschappelijk engagement in het sociaal domein*, Amsterdam, Van Genneep, 2022 (5) 6.

19 B. Van Bouchaute en N. Vanderhulst, “Politiserend handelen in het sociaal werk”, *Vakblad Sociaal Werk* 2022, 23(1), (5) 6.

voor de organisatie op de tocht zetten omdat de overheid zich die kritiek kan aantrekken. Veel drempels om te overwinnen dus.

Ontgrenzend handelen

In het sociaal werk bestaan er grenzen op allerlei vlak. Dat kunnen letterlijk geografische grenzen zijn tussen bijvoorbeeld gemeenten, waardoor je als burger aangewezen bent op het aanbod aan sociale dienstverlening in de gemeente waar je woont en geen gebruik kan maken van meer passende hulp uit een naburige gemeente. Het kan ook gaan over bestuurlijke grenzen. Zo wordt het sociaal werk opgedeeld in verschillende werkvelden met eigen regels, eigen financiering, eigen professionele specialismen, etc. Het bestaan van allerlei soorten grenzen in het sociaal werk leidt er vaak toe dat cliënten niet die ondersteuning krijgen waar ze wel degelijk recht op hebben. Daarom is er in het sociaal werk nood aan meer ontgrenzend handelen, een bouwsteen waarbij het gaat om het bevragen, bespelen en doorbreken van bestaande grenzen die aanwezig zijn in het sociaal werk en die verhinderen dat mensen tot hun recht komen.

Wanneer regels of procedures het streven naar menselijke waardigheid in de weg staan of zelf onrechtvaardigheid creëren dan is het de opdracht van het sociaal werk om deze regels en procedures aan de kaak te stellen. Ontgrenzend handelen draait daarom om het benutten en creëren van handelingsruimte of discretionaire ruimte om buiten de grenzen van het eigen takenpakket te kijken.²⁰ Complexe organisatiestructuren met bijbehorende bureaucratie maken dat de standaard werkprocessen te veel centraal komen te staan en mensen niet de ondersteuning krijgen die in hun specifieke situatie passend en helpend is. Binnen het sociaal werk bestaan mensen en initiatieven die vinden dat de bestaande systemen en werkwijzen van conventionele organisaties soms radicaal anders moeten, omdat ze niet effectief zijn in bepaalde

ingewikkelde situaties waarin mensen verkeren. Ze ontregelen het systeem als het ware, omzeilen bepaalde regels en proberen andere routes.²¹

Tot slot

De grote uitdaging die is gelegen in het handelingskader voor mensenrechten in het sociaal werk dat in deze bijdrage werd uitgewerkt, is ongetwijfeld de afzonderlijke bouwstenen voortdurend met elkaar te verbinden. Ervoor zorgen dat de vijf bouwstenen telkens tegelijk worden 'bespeeld'. Dit is zeker geen eenvoudige opdracht, en hier schuurt het vaak. Wanneer de bouwstenen elk afzonderlijk worden bekeken lijken ze misschien nog wel vrij eenvoudig hanteerbaar. Maar wanneer ze in samenhang worden gezien verschijnt het sociaal werk als mensenrechtenberoep als een bijzonder complexe opdracht. Een opdracht waar het sociaal werk voortdurend moet laveren op moeilijke spanningsvelden. Immers, aan de slag gaan met de vijf bouwstenen confronteert je ook met tal van tegenstrijdigheden, tegengestelde visies of belangen, verschillende handelingsalternatieven, etc. Zo kan je als sociaal werker een loyaliteit hebben naar de mensen met wie je al jaren samenwerkt in hun leefwereld, maar kan je tegelijk ook een loyaliteit hebben naar je eigen organisatie. Beide loyaliteiten kunnen in conflict met elkaar komen te staan en leiden tot moeilijke dilemma's. Of werken vanuit een nauwe verbondenheid met je doelgroep vanuit een uitgesproken participatieve benadering kan in spanning komen te staan met politiserend werken wanneer participatie een eerder instrumenteel karakter krijgt. Kortom: werken aan mensenrechten in het sociaal werk confronteert je voortdurend met tegengestelde krachten die in een spanningsverhouding tot elkaar staan.

20 J. Devlieghere en R. Roose, *De mythe van rationalisering: Over creativiteit en ambigüiteit in het sociaal werk*, Antwerpen, Maklu, 2017, 53.

21 J. van der Lans, *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*, Amsterdam, Uitgeverij Augustus, 2008.

Een gemiste kans: *WS e.a. t. Frontex*

Frontex ligt al geruime tijd onder vuur vanwege vermeende bijdragen aan mensenrechtenschendingen in het uitvoeren van het geïntegreerd grensbeheer van de Europese Unie (EU). Desalniettemin blijft Frontex consequent volhouden dat het slechts een ondersteunende en coördinerende rol vervult ten aanzien van de EU-lidstaten bij de uitvoering van het grensbeheerbeleid van de EU.

Velen keken daarom reikhalzend uit naar de uitspraak in *WS e.a. t. Frontex*,¹ omdat het Gerecht zo in eerste aanleg de kans kreeg om zich voor het eerst uit te spreken over de draagwijdte en invulling van 'gedeelde verantwoordelijkheid' met betrekking tot Frontex voor mensenrechtenschendingen onder Unierecht. Echter, het Gerecht beantwoordde deze vraag ontwijkend en droeg op deze wijze bij aan het systematisch afschermen van Frontex van enige mensenrechtelijke verantwoordelijkheid.

Feiten en uitspraak

De zaak betreft Syrische onderdanen die in 2016 op Milos, Griekenland, aankwamen en vervolgens werden overgebracht naar het Griekse eiland Leros. Bij aankomst op Leros, gaven de Syrische onderdanen aan beroep te willen doen op internationale bescherming. Deze verklaringen kregen echter geen gevolg en amper 6 dagen later werden de aanvragers teruggestuurd

naar Turkije, volgens een gemeenschappelijk uitgevoerde terugkeeroperatie van Frontex en Griekenland. Met deze zaak pogen de verzoekers vergoeding te bekomen voor de geleden schade die voortvloeit uit het feit dat Frontex zijn mensenrechtenverplichtingen (o.a. het verbod op *non-refoulement* en collectieve uitzetting) niet nakwam.

Het Gerecht benadrukt dat voor niet-contractuele aansprakelijkheid onder Unierecht aan bepaalde cumulatieve voorwaarden moet worden voldaan. Er moet sprake zijn van schade als gevolg van onrechtmatig handelen en er moet een causaal verband bestaan tussen het gedrag en de schade.² Het Gerecht benadrukt hierbij dat de schade een voldoende rechtstreeks gevolg moet zijn van de gedraging, die overigens bepalend moet zijn voor de schade.³

In wat volgt, redeneert het Gerecht dat de verzoekers ten onrechte hebben aangevoerd dat indien Frontex zijn mensenrechtenverplichtingen had nageleefd, de verzoekers internationale bescherming⁴ zouden hebben gekregen in de Europese Unie.⁵ Het Gerecht voegt toe dat hoewel Frontex bij de uitvoering van zijn taken gebonden is door het Handvest voor de EU Grondrechten, diens taken in terugkeeroperaties beperkt zijn tot het verlenen van technische en operationele ondersteuning dewelke geen inmenging toestaan in het al dan niet verlenen

1 Zaak T-600/21 *WS e.a. t. Frontex* [2023] ECLI:EU:T:2023:492.

2 *WS e.a. t. Frontex*, para. 52 - 53.

3 *WS e.a. t. Frontex*, para. 56.

4 Het begrip 'internationale bescherming' onder EU-recht omvat verschillende beschermingsstatuten, met name asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming. Zie Richtlijn (EU) 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming [2011] OJ L337/9 en de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen [2010] OJ L212/12.

5 *WS e.a. t. Frontex*, para. 62, 64, 65.

van internationale bescherming. Zowel het verlenen van internationale bescherming, alsook de beslissing tot verwijdering van het grondgebied vallen immers beide onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten.⁶ Het Gerecht concludeert vervolgens dat gezien Frontex niet bevoegd is om de gegrondheid van dergelijke onderliggende besluiten te bepalen en dus niet de auteur van deze besluiten is, het oorzakelijk verband tussen de schade (de gevolgen van de terugkeeroperatie) en de gedraging niet kan worden vastgesteld. Frontex wordt bijgevolg van elke aansprakelijkheid vrijgesproken. De rol die het Gerecht hier speelt is uitermate belangrijk daar diens redeneerwijze belangrijke gevolgen kan en zal hebben voor het beroep in deze zaak, maar evenzeer voor andere zaken betreffende Frontex, andere EU-agentschappen en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de EU en lidstaten meer algemeen.⁷

Analyse

Het Gerecht wijst erop dat de verzoekers ten onrechte concluderen dat indien Frontex zijn mensenrechtenverplichtingen was nagekomen, internationale bescherming verleend zou zijn.⁸ Het Gerecht heeft – uiteraard – gelijk dat Frontex niet bevoegd is om te oordelen over de gegrondheid van een verzoek tot internationale bescherming, noch over de gegrondheid van een terugkeerbesluit. Dit wordt ook door de verzoekers geenszins betwist.

De wijze waarop het Gerecht het argument weerlegt is echter eigenaardig, omdat het de vermeende onrechtmatige gedragingen in de onderhavige zaak door elkaar haalt en dit niet

strookt met wat de verzoekers Frontex daadwerkelijk verwijten. De verzoekers voeren immers aan dat het gedrag van Frontex bij de *uitvoering* van de terugkeeroperatie bijdraagt tot de schade die zij hebben geleden.⁹ Met andere woorden, uit de door de verzoekers aangevoerde middelen kan niet worden afgeleid dat zij de oorspronkelijke beslissingen die aan de grondslag liggen van de uitgevoerde terugkeeroperatie aan Frontex verwijten. De verzoekers beargumenteren daarentegen dat het gedrag van Frontex – met name het mede-*uitvoeren* van de terugkeeroperatie – in strijd was met diens concrete (positieve en negatieve) mensenrechtenverplichtingen die o.a. in de Frontex verordening¹⁰ zijn opgenomen. Desalniettemin beweert het Gerecht dat verzoekers de onderliggende beslissingen omtrent internationale bescherming en de daarmee gepaarde terugkeerbesluiten betwisten en dit ten onrechte toeschrijven aan Frontex.¹¹

Deze aanpak werpt een licht op een aantal onopgeloste vraagstukken onder Unierecht.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Gedeelde verantwoordelijkheid verwijst naar een juridische constructie waarbij twee of meer actoren in verschillende mate juridisch aansprakelijk zijn voor hun bijdragen aan één enkele schade. Terwijl het bestaan en de uitwerking van gedeelde verantwoordelijkheid tot op zekere hoogte aanvaard wordt in het internationaal recht,¹² is dit vooralsnog minder voor de hand liggend in het EU-recht.¹³ Toch is de kwestie van gedeelde verantwoordelijkheid precies wat er op het spel staat wanneer Frontex ondersteuning (of

6 *Ibid.*

7 Zie bv.: Zaak C-755/21 *Kočner t Europol* [hangende] ECLI:EU:C:2023:481.

8 *WS e.a. t Frontex*, para. 62.

9 Verzoekschrift T-600/21 *WS e.a. t Frontex* [2023] ECLI:EU:T:2023:492.

10 Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 [2019] OJ L295/1 (hierna Frontex Vo.).

11 *WS e.a. t Frontex*, para. 62 *juncto* 66.

12 André Nollkaemper, Jean d'Aspremont, Christiane Ahlborn, Berenice Boutin, Nataša Nedeski, Ilias Plakokefalos, collaboration of Dov Jacobs, 'Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law' [2020] *EJIL* 31, 15 – 72.

13 Melanie Fink, Clara Rauegger, Joyce De Coninck *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy* in Melanie Fink (ed), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU: The Promise of the 'Complete System of Remedies* (CUP 2024).

meer) biedt aan de lidstaten bij de uitvoering van het EU-beleid inzake grenzen, asiel en migratie. Ten eerste, door de vermeende onrechtmatige gedragingen samen te beoordelen en te concluderen dat Frontex – bij gebrek aan bevoegdheid – geen beslissingen ten gronde kan nemen over internationale bescherming en terugkeer, en de *uitvoering* van deze beslissingen geheel niet te bespreken, ontwijkt het Gerecht de vraag van gedeelde verantwoordelijkheid in zijn volledigheid. Het Gerecht verduidelijkt niet of Frontex *überhaupt* verantwoordelijk kan worden gehouden voor een *bijdrage* in de uitvoering van de terugkeeroperatie, noch hoe dergelijke medeverantwoordelijkheid eruit zou zien onder EU recht.

Ten tweede kan er ook sprake zijn van medeverantwoordelijkheid wanneer twee verschillende en onderscheiden gedragingen evenzeer tot één enkele schade leiden. Het Gerecht lijkt *in casu* alleen rekening te houden met de oorspronkelijke besluiten genomen door Griekenland aangaande de aanvragen om internationale bescherming te bekomen. Omgekeerd houdt het Gerecht geen rekening met het feit dat ook de uitvoering van die besluiten kan leiden tot (dezelfde) mensenrechtenschendingen, zij het om verschillende redenen. De vraag of Griekenland heeft voldaan aan zijn negatieve en positieve mensenrechtenverplichtingen die voortvloeien uit art. 18-19 Handvest (het recht op asiel en het verbod of *non-refoulement* en collectieve uitzetting), bij de implementatie van de Kwalificatierichtlijn en de Terugkeerrichtlijn, heeft weinig tot geen invloed op de vraag of Frontex bij de uitvoering van de terugkeeroperatie heeft voldaan aan diens *eigen* mensenrechtenverplichtingen uit hoofde van o.a. de Frontex-verordening. Deze mensenrechtenverplichtingen verlenen Frontex immers niet de bevoegdheid om het lidstatelijke besluit over internationale bescherming of het daaropvolgende terugkeerbesluit ongedaan te maken.

Dergelijke (positieve) mensenrechtenverplichtingen vereisen echter wel dat Frontex bij de uitvoering van de gemeenschappelijk uitgevoerde terugkeeroperatie onderzoekt of de terugkeer van de individuen een schending kan vormen van het verbod *op non-refoulement* zoals beschermd door artikel 19 Handvest.¹⁴ Dit onderscheid wordt overigens door de verzoekers uitdrukkelijk gemaakt in hun eerste en tweede aangevoerde middel.

Toerekening en oorzakelijk verband

In sommige arresten duikt het concept van 'toerekening' op als een bijkomende (cumulatieve) voorwaarde voor een (succesvol) beroep tot schadevergoeding.¹⁵ In andere gevallen wordt deze voorwaarde niet genoemd door het Hof van Justitie, en in weer andere gevallen wordt toerekening verward met de voorwaarde van oorzakelijk verband.¹⁶

Toerekening en oorzakelijk verband bevinden zich op verschillende punten van het verantwoordelijkheidsvraagstuk. Terwijl toerekening een actor verbindt aan het vermeend (onrechtmatig) gedrag, verbindt de voorwaarde van causaal verband dit gedrag met de schade. Op deze manier gevisualiseerd, werken deze concepten opeenvolgend als twee verschillende segmenten van de verantwoordelijkheidsvraag. *In casu* concludeert het Gerecht dat er geen direct causaal verband kan worden vastgesteld tussen de actor (Frontex), de schade, en het vermeend onrechtmatige gedrag, gezien Frontex niet bevoegd is voor de beslissingen die aan de grondslag liggen van de terugkeeroperatie. Door deze constructie, hoeft het Gerecht zich niet uit te spreken over de vraag van toerekening, en hoeft het geen onderscheid te maken tussen de verschillende vermeende onrechtmatige handelingen.

14 Artikel 46 Frontex Vo.

15 Zaak T-317/12 *Holcim (Romania) SA. t Europese Commissie* [2014] ECLI:EU:T:2014:782.

16 Melanie Fink, 'EU Liability for Contributions to Member States' Breaches of EU Law' [2019] *CMLR* 56, 1227 -1264.

Indien het Gerecht deze nuance wel had doorgevoerd, had het zich kunnen beroepen op meerdere toerekenbaarheidstoetsen.¹⁷ Zo zou de 'daadwerkelijke controle'-toets ertoe kunnen leiden dat het gedrag tijdens de terugkeerooperatie aan Frontex wordt toegerekend en dat de onderliggende besluiten aan de lidstaten worden toegerekend, terwijl de toets van 'algehele controle' ertoe zou kunnen leiden dat alle gedragingen aan de betrokken lidstaat worden toegerekend. Nog anders is de 'bevoegdheidstoets' inzake toerekening, waarbij gedragingen worden gekoppeld aan de actoren op basis van hun bevoegdheid vastgesteld volgens Unierecht. Er zou kunnen worden gesteld dat het Gerecht zich *in casu* impliciet beroept op de test van 'algehele controle'. Maar mocht dit het geval zijn, dan suggereert dit dat Frontex voorts voor geen enkele bijdrage verantwoordelijk zou kunnen worden gehouden, daar nagenoeg alle operaties in samenwerking met een of meerdere lidstaten worden uitgevoerd. En dit strookt dan overigens weer niet met de bindende kracht van het Handvest *vis-à-vis* de EU.

Het vraagstuk van toerekening en de daarmee gepaarde vraag omtrent causaliteit vormen de kern van het beroep tot aansprakelijkheid in de hangende zaak van *Kočner t. Europol*.¹⁸ Dit alles onderstreept de dringende nood aan een systematische methode voor het bepalen van toerekening, de noodzaak van een duidelijk onderscheid tussen toerekening en oorzakelijk verband en verduidelijking van de toepasselijke toets voor toerekening in operationele situaties met meerdere betrokken actoren, ten einde tegemoet te komen aan het recht op een effectief rechtsmiddel. Met het beroep *Kočner tegen Europol*, de hangende zaak *Hamoudi tegen Frontex*¹⁹, en het beroep in deze zaak, heeft het HvJEU ruim de gelegenheid om een standpunt in

te nemen over deze vragen, waar het Gerecht dit heeft nagelaten.

Joyce De Coninck²⁰

17 Joyce De Coninck, *The EU Human Rights Responsibility Gap – Deconstruction Human Rights Impunity of International Organizations* (Hart Publishing, 2024).

18 Zaak C-755/21 *Kočner t Europol* [hangende] ECLI:EU:C:2023:481. Zie ook: Joyce De Coninck, 'Europol's Joint and Several Liability Regime: Revolutionizing EU Fundamental Rights Responsibility?' (*EU Law Analysis*, 1 November 2023), <http://eulawanalysis.blogspot.com/2023/11/europols-joint-and-several-liability.html>.

19 Zaak T-136/22 *Hamoudi t Frontex* [hangende].

20 Joyce De Coninck is FWO postdoctoraal onderzoeker aan de UGent en Scholar in Residence aan het Center for Human Rights and Global Justice van NYU.

Terugkijken op twee jaar als rechter in Straatsburg

TvMR sprak met Frédéric Krenc

Cathérine Van de Graaf¹

Op 12 oktober sprak TvMR met Frédéric Krenc die drie jaar geleden de Belgische rechter in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof) werd. Voor hij werd aangesteld als rechter voor België werkte Frédéric Krenc net geen 20 jaar als advocaat in Brussel. Daarnaast publiceerde hij regelmatig bijdragen in verschillende tijdschriften over zowel de rechtspraak als de procedures van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In september kwam zijn boek *'Une Convention et une Cour pour les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit en Europe'* uit bij uitgeverij Anthemis. Ik ontmoet hem in zijn kantoor in het Hof in Straatsburg.

TvMR: Wanneer bent u dit boek beginnen schrijven?

Frédéric Krenc: Ik ben beginnen schrijven vorige zomer van 2022, maar het sluit aan bij mijn eerder wetenschappelijke onderzoek dat eerst gevoed werd door mijn praktische ervaring als advocaat en nu als rechter bij het Hof. Het is mijn derde jaar aan het Hof. Het doel van het boek is om een volledige reflectie te bieden over het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Hof.

TvMR: Op welke manier heeft uw eerdere professionele ervaring u voorbereid op uw werk als rechter in het Hof?

Frédéric Krenc: Ten eerste, ik denk dat je als advocaat een goed begrip hebt van de realiteiten

waarmee individuen en rechtzoekenden worden geconfronteerd en weet hoe het rechtssysteem werkt op een dagdagelijkse basis. Die ervaring is heel nuttig hier in Straatsburg. Ten tweede, ik ben vertrouwd met het werken op basis van een dossier. Het is van groot belang om te weten hoe je een dossier moet lezen en begrijpen. En het is belangrijk om als rechter binnen de grenzen van het dossier te blijven. En misschien een derde punt is dat je als advocaat altijd wordt tegengesproken. We worden elke dag tegengesproken door de tegenpartij, de rechters en ook door cliënten. Dat is het dagelijkse leven van een advocaat en dit zorgt ervoor dat ik mij comfortabel voel tijdens de deliberaties hier aan het Hof.

Daarnaast is het natuurlijk ook belangrijk een algemene kennis over het conventiesysteem te hebben. Zo kan je onmiddellijk efficiënt zijn in je functie als rechter. Het wordt steeds technischer en er is zoveel rechtspraak. Je moet met zaken omgaan over heel veel verschillende rechten (het recht op privacy, vrijheid van meningsuiting, het recht op leven, ...) en thema's (fiscaliteit, internationale gewapende conflicten, familierecht...). Het is dus belangrijk om een algemeen beeld te hebben van de rechtspraak.

TvMR: Waarom is de aandacht voor het dossier zo belangrijk?

Frédéric Krenc: Hier in het Hof heb je een verhaal in de vorm van een dossier. Met het recht van *individual application* is het altijd een verhaal: een persoon komt voor ons met een verhaal. We moeten over dit verhaal rechtspreken en niet alleen het theoretisch recht toepassen, zonder

¹ Cathérine Van de Graaf is postdoctoraal onderzoeker aan de Academy for European Human Rights Protection (Universiteit Keulen) en onbezoldigd gastprofessor in het Human Rights Centre (Universiteit Gent).

rekening te houden met een concrete situatie. Ik waardeer deze invalshoek waardoor ik de werkelijke essentie van een norm begrijp. Zonder verhaal is het moeilijk zo niet onmogelijk om de problemen bij de toepassing van een tekst en de uitdagingen in het dagelijks leven te begrijpen.

Bovendien zijn we geen politici. Ik ben verkozen maar ik ben geen politicus. Ik ben een rechter en ik heb geen legitimiteit om mijn visie te delen over de onderwerpen, buiten de context van de zaak.

TvMR: Hoe verschilt het voor u om te delibereren als rechter over een zaak tegen België in vergelijking met een zaak tegen een andere Raad van Europa-lidstaat waar u gewoon deel uitmaakt van de sectie van de Kamer of Grote Kamer of als rechter-rapporteur?

Frédéric Krenc: Eerlijk gezegd, ik oefen mijn functie als rechter op dezelfde manier uit, of het nu een zaak is tegen België of tegen een andere lidstaat. Er zijn drie verschillende functies: rapporteur, "nationale rechter" en "gewone" rechter. Ik zal vertellen over de Grote Kamer. De rechter-rapporteur bereidt het dossier voor met de hulp van ervaren juristen. De rapporteur in de Grote Kamer is nooit de nationale rechter. Hij of zij wordt gekozen door de voorzitter van het Hof. De rapporteur presenteert het standpunt dat overeen zou moeten komen met dat van het Hof. Als nationale rechter is het anders. Je kan bepaalde elementen uit de nationale context preciseren. Je mag bijvoorbeeld uitleggen wat het Hof van Cassatie kan doen. Het Hof van Cassatie kan niet oordelen over de feiten dus je moet verduidelijken wat de draagwijdte is van de controle die mogelijk is. Dan is er de derde positie als een "normale" rechter in de Grote Kamer. De Grote Kamer speelt een steeds belangrijkere rol bij het vaststellen van de grote lijnen van de rechtsspraak.

TvMR: De voormalige voorzitter van het Hof heeft – met het oog op de legitimiteit van het Hof – publiekelijk aangegeven dat hij arresten

met een grote meerderheid verkiest en liever zo weinig mogelijk rechters hun onenigheid ziet uitdrukken in *dissenting opinions*. Hoe kiest u wanneer u een dergelijke *dissenting opinion* schrijft?

Frédéric Krenc: Een *separate opinion* is het laatste middel om je standpunt te uiten. Het is heel belangrijk om je standpunt vooraf aan collega's kenbaar te maken tijdens de deliberatie en vooral om rekening te houden met wat de collega's zelf te zeggen hebben. Ik benadruk opnieuw het belang van collegialiteit, vooral voor een internationale rechterlijke instantie zoals het Hof. We hebben veel te leren van de collega's, bijvoorbeeld hoe ze het dossier lezen en de kernproblemen begrijpen. Soms verander ik mijn positie tijdens de deliberatie omdat ik overtuigd ben geraakt door wat mijn collega's hebben gezegd. Maar als laatste optie neem ik soms ook afstand van mijn collega's en leg ik dit uit in een *separate opinion*. Wanneer je als rechter afstand neemt van de meerderheid met betrekking tot de argumentatie, spreken we van een zogenaamde *concurring opinion* en wanneer je als individuele rechter anders oordeelt over het vinden van een schending van één van de rechten uit de Conventie valt dit onder de noemer *dissenting opinion*.

TvMR: U deed dat bijvoorbeeld in een recente zaak *Nurcan Bayraktar tegen Turkije* met betrekking tot de vrijblijvende woordkeuze van de meerderheid. Dit arrest ging over het opheffen van een opgelegde wachtperiode vooraleer een gescheiden vrouw terug kon trouwen die enkel terzijde gezet kon worden als ze een medisch onderzoek onderging om vast te stellen dat ze op dat moment niet zwanger was.

Frédéric Krenc: Ja. De woordkeuze is heel belangrijk, vooral als het gaat om het bestrijden van discriminerende stereotypen. Voor mij is het geen probleem om als enige rechter een *separate opinion* te schrijven eerlijk gezegd. Maar het is essentieel om de collegialiteit te respecteren

en je standpunt op voorhand te delen met de collega's. Als je de mening van de collega's niet kan volgen, kan je dan als laatste optie uitleggen waarom in een *separate opinion*.

TvMR: In de voormelde zaak ging het over de te vrijblijvende terminologie die in het arrest werd opgenomen. Bestaat er dan niet de mogelijkheid wanneer er onenigheid is over bepaalde terminologie om op basis van een eenvoudige ingreep achteraf deze terminologie aan te passen?



Frédéric Krenc: Zodra er een uitspraak is, is er geen enkele aanpassing nog mogelijk. Daarentegen, tijdens de deliberaties (wanneer het tekstvoorstel nog in ontwikkeling is) zijn er drie mogelijke opties: de draft aannemen, de zaak verdagen of – de derde optie – we stemmen over de tekst maar voor bepaalde paragrafen hebben we een *pigeon hole* procedure om onze woordkeuze te verfijnen.

De redenering is belangrijk aangezien we ook recht spreken voor andere lidstaten en in het algemeen. Het is belangrijk dat de nationale autoriteiten weten wat we verwachten van hen.

TvMR: Misschien kunnen we overgaan van wat we verwachten van de nationale autoriteiten naar wat we kunnen verwachten van een verzoeker. Recentelijk in de zaak *Camara tegen*

België leek u enorm getriggerd te zijn doordat door de meerderheid tegen de verzoeker werd gezegd “wel, u heeft de nationale rechtsmiddelen niet uitgeput met betrekking tot dit artikel. U had naar deze rechtbank moeten gaan om schadevergoeding te vragen en u heeft dat niet gedaan”.

Frédéric Krenc: Ik was het niet eens met deze benadering, maar het arrest is uitgesproken en alleen dit arrest is gezaghebbend.

TvMR: U gebruikt zeer sterke terminologie in uw *dissenting opinion* zoals “met alle respect voor mijn collega's, ik kan mijn diepe verbijstering niet verbergen”. U brengt deze informatie als nationale rechter tijdens de deliberaties naar voor. Hoe komt het dat het tot dit punt moet komen? Dat er dan door de nationale rechter zo een sterke *dissenting opinion* geschreven moet worden?

Frédéric Krenc: Denk je dat het sterk is?

TvMR: Ik denk dat u zeer sterke woorden gebruikt en u geeft ook aan dat de andere rechters niet consistent zijn in hun oordeel over de procedure. In eerdere zaken heeft het Hof anders geoordeeld over ditzelfde nationale rechtsmiddel in België...

Frédéric Krenc: Ik kan niet meer zeggen dan mijn *separate opinion*. Het belangrijkste is dat de situatie waarvan het Hof de systemische aard heeft benadrukt, snel verbeterd wordt.

TvMR: U verwijst op een gegeven moment naar het voorbeeld van een politieke dissident die, nadat hij lange tijd van zijn vrijheid was beroofd, vervolgd en gemarteld, in beroeping bij het Hof en van het Hof een voorlopige maatregel kreeg die tot zijn vrijlating leidde. U stelt luidop de vraag of we het door deze persoon bij het Hof ingediende verzoekschrift (op het moment dat hij van zijn vrijheid werd beroofd) niet-ontvankelijk zouden verklaren op grond van het feit dat hij, na zijn vrijlating

en na verwijzing naar het Hof, de mogelijkheid heeft om in beroep te gaan? Het toont een diep begrip van de positie van de verzoeker, zo'n verzoeker, tegenover het rechtssysteem. Is dat iets dat ook aanwezig is vanwege uw achtergrond als advocaat?

Frédéric Krenc: Als advocaat heb ik verzoekers vertegenwoordigd voor het Hof, maar ik heb ook soms de staat verdedigd, die niet altijd als de "slechterik" moet worden gezien. Of men het nu wil of niet, de mensenrechten kunnen niet worden beschermd zonder de medewerking van de staten. Als rechter heb ik geen vooroordelen tegenover de verzoeker of de verwerende staat. Wat betreft de accommodatie van asielzoekers, dankzij mijn ervaring als advocaat, heb ik een goed begrip van wat eenzijdige verzoekschrift-procedures inhouden, evenals van de uitdagingen en complexiteit in ons vreemdelingenrecht, dat wellicht herzien moet worden om de leesbaarheid te verbeteren.

De problematiek met betrekking tot asielzoekers is heel complex. Het probleem was ook dat er zoveel *applications* binnenstroomden bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens omdat België de vonnissen niet uitvoerde. Wij werden overspoeld en konden andere zaken niet meer verwerken.

De *Camara*-zaak gaat ook over de asielzoekers en dit onderwerp wordt vaak als gevoelig beschouwd.

TvMR: Dat is nog iets anders. Het is waarschijnlijk een heel gevoelige zaak om dit soort *dissent* te schrijven voor bepaalde politieke actoren in België.

Frédéric Krenc: Ik ben onafhankelijk. Ik doe mijn rechterlijke job niet om populair te zijn. Het Hof is tegenwoordig zeker bekritiseerd. Ik denk dat het in deze context belangrijk is om onze uitspraken uit te leggen en te motiveren. Ik onderlijn dit in mijn boek.

Mijn andere bezorgdheid, waarover ik ook in het boek uitleg geef, is om de staat de juiste mate van subsidiariteit en nationale beoordelingsvrijheid te verlenen. Ik ben een internationale rechter en geen nationale rechter in vierde aanleg (ik heb dit onderscheid uitgelegd in mijn *separate opinion* in de zaak *Hurbain* over het recht om vergeten te worden). Maar we moeten het principe van subsidiariteit ook in de positieve zin toepassen en niet bang zijn om onze verantwoordelijkheid te nemen als dat nodig is.

