



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

Tijdschrift

voor

Mensenrechten

TvMR



Dertiende jaargang • april-mei-juni 2015 • nr. 2
driemaandelijks uitgave

TvMR is een initiatief van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

Inhoud

Update **2**

- Belgisch mensenrechtenbeleid doorgelicht
- Afkoop-Omzendbrief: pseudo-wetgeving zonder echte controle
- Privacycommissie viseert Facebook

Editoriaal **3**

- Een belangrijk vonnis over huisvesting, maar er is meer nodig
Jozef De Witte en Martin Fortez

Artikelen **4**

- Het Europese asielbeleid: doordobberen of het roer omgooien?
Johan Lievens en Nele Verbrugge
- Deuren openen, gezinnen ondersteunen en een einde maken aan de institutionalisering van kinderen: waarom en hoe?
Aagje leven

Interview **12**

- Peking +20: streven naar vrouwenrechten blijft brandend actueel
TvMR sprak met Magda De Meyer
Dominique De Meyst

Rechtspraak **15**

- De GAS arresten: het laatste woord is niet gezegd
Dries Pattyn

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



TvMR

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

ISSN 1379-0250

Redactie

Hoofredacteur: Paul de Hert
Eindredactie: Caroline De Geest
Redactie: Benfquih-Mohammed Yousra,
Charline Daelman, Willem Debeuckelaere,
Dominique De Meyst, Marijke De Pauw,
Annelies D'Espallier, Yves Haeck, Aagje leven,
Veronique Joosten, Laurens Lavrysen, Koen
Lemmens, Michael Merrigan, Saira Ouald-
Chaib, Paul Pataer, Maxime Stroobant, Astrid
Thienpont, Jozefien Van Caeneghem, Catherine
Van De Heyning, Arne Vandenbogaerde,
Nathalie Van Leuven, Andy Van Pachtenbeke

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

Abonnement op TvMR? Bel 09/223.07.38

Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw
Gebroeders De Smetstraat 75, 9000 Gent
tel: 09 223 07 38 – fax: 09 223 08 48
e-mail: info@mensenrechten.be
website: www.mensenrechten.be

Redactionele samenwerking en disclaimer

Het Tijdschrift voor Mensenrechten is een initiatief van de Liga voor Mensenrechten vzw. De redactie heeft een volstrekt autonoom statuut. Het TvMR strekt tot het aanmoedigen van het onderzoek naar actuele mensenrechtenthema's en het verspreiden van de kennis hierover. Voor publicatie aangeboden teksten, arresten en vonnissen en te bespreken boeken mogen rechtstreeks naar het redactiesecretariaat worden gestuurd. De redactie behoudt zich alle rechten voor de publicatie van ingezonden artikels, werken, advertenties, ed. te weigeren. Aan de totstandkoming van deze publicatie is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de redactie en de uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen redactionele bijdragen.

Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnementen

Lid + abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: 35 €
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen: 40 €
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 70 €
Steunend lid + abonnement op beide tijdschriften: 96 €
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

Het is ook mogelijk om, losgekoppeld van het lidmaatschap, een abonnement op de tijdschriften te bekomen.
Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

TvMR online

Je kan TvMR online raadplegen. De laatste vier nummers zijn beschikbaar voor abonnees. Vraag een login via tvmr@mensenrechten.be. Surf naar tvmr.mensenrechten.be

© Niets uit deze publicatie mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uit respect voor mens en milieu wordt TvMR gedrukt op kringlooppapier en zonder vluchtige Organische Stoffen door Druk in de Weer, Gent.

Belgisch mensenrechtenbeleid doorgelicht

In januari 2016 wordt het Belgisch mensenrechtenbeleid voor een tweede keer doorgelicht tijdens het Universeel Periodiek Onderzoek (UPR) van de VN Mensenrechtenraad. Daarbij evalueren landen elkaars mensenrechtensituatie via vragen en aanbevelingen. De doorlichting gebeurt op basis van een Belgisch rapport. De FOD Buitenlandse Zaken coördineert de redactie van dit rapport. Op 12 juni wordt het maatschappelijke middenveld over een ontwerp tekst geraadpleegd. Ten laatste op 26 oktober wordt de definitieve versie van het rapport aan de VN bezorgd. Naast dit nationale rapport worden twee andere rapporten gebruikt. Het Bureau van de Hoge Commissaris voor Mensenrechten (OHCHR) stelt een rapport samen op basis van de bijdragen van het maatschappelijke middenveld. Bijdragen voor dit rapport kunnen via een online registratiesysteem nog ten laatste tot 22 juni aan het OHCHR worden bezorgd. Een derde rapport is gebaseerd op VN-documenten. Meer info op: www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx.

Afkoop-Omzendbrief: pseudo-wetgeving zonder echte controle

Op 23 juli 2012 heeft de Liga voor Mensenrechten een vernietigingsverzoek ingediend bij de Raad van State (Raad) tegen de Afkoop-Omzendbrief van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 30 mei 2012 betreffende de toepassing van artikel 216bis Wetboek van Strafvordering, in het bijzonder met betrekking tot het verruimd verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom. Op 19 december 2013 verwerpt de Raad het annulatieberoep van de Liga omdat zij volgens de vigerende wetgeving niet bevoegd is om van het beroep kennis te nemen. De Raad stelt onder meer dat wanneer de minister van Justitie op grond van artikel 143quater Ger.W., na advies van het college van procureurs-generaal, richtlijnen vastlegt van strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, die bindend zijn voor de leden van het openbaar ministerie, zij haar medewerking verleent aan de uitoefening van de rechterlijke macht. Dergelijke richtlijnen kunnen niet ontvankelijk voor de Raad worden bestreden. De Liga heeft de Raad nog verzocht om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof, maar dit verzoek werd niet ingewilligd. Het arrest bevat wel volgende passage: "De prejudiciële vraag betreft de rechtsmacht van de Raad van State. Zijn beslissing hierover is vatbaar voor een voorziening in cassatie overeenkomstig artikel 158 van de Grondwet en de artikelen 33 en 34 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State." In een summier gemotiveerd arrest van 26 maart 2015 verwerpt het Hof van Cassatie het cassatieberoep van de Liga. Het Hof gaat in op het door het openbaar ministerie opgeworpen middel van niet-ontvankelijkheid: bij gebrek aan enige geschil van attributie tussen de Raad en de rechterlijke overheid, is het cassatieberoep tegen het bestreden arrest van de Raad niet ontvankelijk. Als voorlopig besluit kan worden gesteld dat er geen jurisdictionele controle mogelijk is op richtlijnen uitgevaardigd door het College van Procureurs-generaal samen met de minister van Justitie. Het juridisch niemandsland wenkt als het erop aankomt deze instrumenten te beoordelen.

Privacycommissie viseert Facebook

Op vraag van de Privacycommissie werd door de interuniversitaire onderzoeksgroep EMSOC/SPION (VUB/KUL) een diepgaand onderzoek gedaan naar de wijze waarop Facebook omgaat met persoonsgegevens. De resultaten van dit onderzoek zijn onthutsend. Facebook neemt een loopje met de Europese en Belgische privacywetgeving. Het bedrijf "verwerkt" persoonsgegevens van zowel haar leden als van elke internetgebruiker die in contact komt met haar producten en diensten. Dit gebeurt heimelijk: zonder toestemming en zonder gerichte informatie. Facebook ontkent dit echter. De Privacycommissie heeft nu een eerste aanbeveling genomen. Daarin wordt vastgesteld dat de Privacycommissie bevoegd is en Belgisch recht ook op Facebook van toepassing is. De aanbeveling richt zich in de eerste plaats tot Facebook zelf, maar ook tot uitbaters van websites die gebruik maken van social plug-ins. Zij worden aanbevolen gebruik te maken van "Social Share Privacy", als een geldige manier om toestemming te verkrijgen van de bezoeker van de website. Tot slot richt de aanbeveling zich ook tot internetgebruikers die zich willen beschermen tegen tracking. Zij worden geadviseerd gebruik te maken van browser *add-ons* die tracking blokkeren of van de incognito-modus van hun browser.

Een belangrijk vonnis over huisvesting, maar er is meer nodig

Op 5 mei 2015 zorgde de rechtbank van eerste aanleg van Namen voor een primeur met een veroordeling voor discriminatie op grond van vermogen bij de verhuur van een woning. De rechtbank meende inderdaad dat van kandidaat-huurders eisen dat ze een contract van onbepaalde duur voorleggen een stap te ver is, en heeft – via het opleggen van een dwangsom – bevolen om deze discriminerende praktijk te staken. Het Interfederaal Gelijkekansencentrum, dat deze zaak had ingeleid, kreeg inderdaad meerdere meldingen over éénzelfde eigenaar die deze eis in zijn aankondigingen opnam. Dergelijke praktijk leidt ertoe dat heel wat kandidaat-huurders *a priori* worden uitgesloten: zelfstandigen, werknemers met een contract van bepaalde duur, gepensioneerden, personen met een uitkering omwille van hun handicap of werkloosheid, enz...

Wanneer het Centrum een melding ontvangt, geeft het altijd voorkeur aan een onderhandelde oplossing. Ondanks pogingen daartoe bleef deze eigenaar doorgaan met zijn discriminerende praktijken, waarop het Centrum besloot een rechtszaak aan te spannen. Daarmee wilde het Centrum rond dergelijke praktijken ook juridische duidelijkheid creëren, omdat het absoluut niet om een alleenstaand geval gaat. Daarbij komt dat dergelijk gedrag ook het recht op wonen, voorzien in artikel 23 van de Grondwet, in het gedrang brengt. De strijd tegen discriminatie vormt een belangrijke pijler in de bevordering van het respect voor mensenrechten, een rol die het Centrum volop ter harte wil nemen. De vele meldingen die het Centrum ontvangt en de resultaten van onze 'Barometer Diversiteit Huisvesting' (www.diversiteit.be, publicaties 2014) tonen aan hoezeer mensen met een uitkering uitgesloten worden op de private huurmarkt. De impact daarvan is des te groter, omdat het net kwetsbare personen en families zijn die niet in staat zijn eigenaar te worden en dus 'veroordeeld' zijn tot de huurmarkt. Door een contract van onbepaalde duur te vragen sluit de verhuurder dus *a priori* een hele groep kandidaat-huurders uit, zonder geval per geval na te gaan of zij al dan niet in staat zijn de huur te betalen. Men kan louter op grond van de aard van het inkomen niet besluiten dat een huurder niet zal kunnen betalen: daar gaat deze rechtszaak om. Het Centrum betwist op geen enkele wijze het recht van een verhuurder om de solvabiliteit van een kandidaat-huurder te onderzoeken, maar wel de handelswijze van sommige verhuurders of vastgoedkantoren om hele categorieën uit te sluiten zonder een onderzoek per dossier. In dit geval ging het om de eis een contract van onbepaalde duur voor te leggen, in andere gevallen merken we dat er een inkomen wordt gevraagd dat niet in proportie staat met de huurprijs, of dat wie leeft van een uitkering zonder meer wordt afgewezen, ...

Daarom vroeg het Centrum aan de rechtbank om zowel de discriminatie op grond van vermogen als de indirecte discriminatie op grond van handicap vast te stellen, die beiden verboden zijn door de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie. Inderdaad: dergelijke praktijk resulteert ook in een nadelige behandeling van personen met een handicap die van een inkomensvervangende dan wel van een integratie-uitkering leven, net omdat ze niet in staat zijn te werken.

De rechtbank oordeelde dat de eis van het Centrum terecht was en bevestigde dat de vraag naar een contract van onbepaalde duur de 'normale dekking' van een risico op wanbetaling overschrijdt. De vraag om een dwangsom op te leggen werd toegekend omdat er een reëel risico op recidive aanwezig is, gezien de verhuurder eigenaar is van meerdere panden en omdat hij eerder zijn beloftes aan het Centrum niet nakwam. De rechtbank schoof ook het argument van de eigenaar van tafel, als zouden de clausules van een huurverzekering het stellen van een dergelijke voorwaarde legitimeren.

Het Centrum is er zich ten volle van bewust dat het voor een verhuurder niet altijd gemakkelijk is om een huurder te selecteren zonder de antidiscriminatielwet te overtreden. Daarom wil het graag verder inzetten op informatie en sensibilisatie van verhuurders en makelaars. Het wil zijn samenwerking met het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars (BIV) nog intensifiëren en instrumenten ter beschikking stellen van de makelaars: vormingsmodules, type-formulieren, anti-discriminatieclausules, enz...

We hopen dat deze uitspraak van de rechtbank van Namen een precedent is en bijdraagt aan het garanderen van het recht op wonen voor elkeen. Maar er is meer nodig: de overheden moeten ook beleid ontwikkelen en uitvoeren om gelijke rechten en kansen te bevorderen. We denken aan méér sociale woningen, fiscale maatregelen, huurtoelagen, een systeem van huurwaarborg, ... Daartoe formuleert het Centrum op gezette tijden beleidsaanbevelingen, en zeker nu huisvesting in zijn geheel een gewestelijke bevoegdheid wordt. Dat biedt een kans uit de duizend om volop een nieuwe en brede beleidsvisie rond het recht op wonen te ontwikkelen.

Jozef De Witte en Martin Fortez*

* *Gastedito door Jozef De Witte, directeur van het Interfederaal Gelijkekansencentrum en Martin Fortez, medewerker bij het Interfederaal Gelijkekansencentrum.*

Het Europese asielbeleid: doordobberen of het roer omgooien?

Johan Lievens en Nele Verbrugghe*

De recente bootvluchtelingen crisis in het Middellandse Zeegebied doet stemmen opgaan om de verdeling van asielaanvragen door lidstaten van de Europese Unie (EU) grondig te herzien. De Dublin-III-Verordening, die bepaalt welke lidstaat¹ verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag, is evenwel amper twee jaar oud². Zij steunt in grote mate op haar voorgangers, de Dublin-II-Verordening van 2003³ en de Dublin-Overeenkomst van 1990⁴, maar bevat onder invloed van rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en van het Hof van Justitie van de EU een aantal wijzigingen die de billijkheid ('fairness') van het systeem moeten waarborgen. In afwachting van een mogelijke 'Lampedusa-Verordening' die het Dublin-systeem grondig zou kunnen omgooien, tracht dit artikel het huidige systeem toe te lichten. Het gaat daarbij in op de nadelen, maar schetst vooral de bijsturing door supranationale rechtspraak.

Dublin, de hoeksteen van het Europese asielbeleid

De lidstaten van de EU houden inzake asiel en migratie vast aan hun nationale soevereiniteit, waardoor ter zake hoofdzakelijk nationale standaarden en procedures gelden. Het mag dan ook niet verbazen dat de EU zich (vooralsnog)⁵ beperkt tot minimumharmonisatie en het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat. Het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem is vooral een verdeelsysteem, waarbij gemeenschappelijke regels beperkt blijven tot minimumnormen over bijvoorbeeld

de erkenning van asielzoekers als vluchteling⁶ en het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van asielzoekers⁷.

De hoeksteen van dit systeem wordt gevormd door de Dublin-Verordening. Deze poogt een einde te maken aan 'asylum shopping', waarbij asielzoekers achtereenvolgens in verschillende EU-lidstaten asiel aanvragen of bewust doorreizen naar lidstaten met een grotere 'acceptatiegraad' om hun kansen op asiel te vergroten⁸. Tegelijkertijd wil de EU met 'Dublin' de toegang tot een asielprocedure verzekeren door te vermijden dat alle lidstaten zich onbevoegd verklaren om een asielaanvraag te behandelen⁹. Het Dublin-systeem beoogt op deze manier zowel efficiënt als billijk te zijn¹⁰.

Dublin onder druk

In de praktijk blijkt het Dublin-systeem evenwel minder billijk dan het pretendeert. De afwijzing van een asielverzoek door één lidstaat resulteert in een afwijzing in alle lidstaten¹¹. Daarnaast zijn het de lidstaten die bepalen in welk land asiel kan worden aangevraagd, ongeacht de voorkeur van een asielzoeker of de banden die hij eventueel met een andere lidstaat heeft¹². Ten slotte is het opmerkelijk dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek wordt voorgesteld als een belasting of zelfs een straf voor de lidstaat die er niet in geslaagd is de aankomst via zijn grondgebied in de EU van een asielzoeker te vermijden¹³. Het Dublin-systeem lijkt daarmee uiting te geven aan de paradox dat liberale, democratische staten het principe van asielopvang openlijk belijden

* Johan Lievens en Nele Verbrugghe zijn doctoraal onderzoeker bij de afdeling Publiekrecht van de KU Leuven.

1 Naast de 28 EU-lidstaten nemen ook Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein deel aan het Dublin-systeem.

2 Verord. Europees Parlement en Raad 604/2013/EU van 26 juni 2013.

3 Verord. Raad 343/2003/EG van 18 februari 2003.

4 Te Dublin ondertekende Overeenkomst van 15 juni 1990 betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend, Pb.C. Nr. 254 van 19 augustus 1997, 1 – 12.

5 De conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere vermeldden de lange termijn doelstelling een gemeenschappelijke asielprocedure en uniforme status voor asielzoekers te ontwikkelen (Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, conclusies van het voorzitterschap, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_nl.htm, §15); uitgewerkt in art. 78 VWEU.

6 Richtl. Europees Parlement en Raad 2011/95/EU van 13 december 2011.

7 Richtl. Raad 2001/55/EG van 20 juli 2001.

8 Voorstel voor een Verordening van de Raad van 26 juli 2001 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, COM (2001) 447, def., 3.

9 Ibid.

10 Zie H. Battjes, "A Balance between Fairness and Efficiency? The Directive on International Protection and the Dublin Regulation", EJML 2002, 159-192.

11 Art. 3, §1 Dublin-III-Verord.

12 Zie de criteria in artt. 7 tot en met 15 Dublin-III-Verord.

13 E. Guild, "The Europeanisation of Europe's Asylum Policy", International Journal of Refugee Law 2006, 636.

Artikel

om terzelfdertijd alles in het werk te stellen om zoveel mogelijk asielzoekers de toegang te ontzeggen tot hun grondgebied, waar zij bescherming zouden kunnen eisen¹⁴.

Niet alleen verwordt de asielzoeker zo tot een speelbal die wordt rondgetost, het systeem legt ook een aanzienlijk zwaardere last op de vooral zuidelijk gelegen lidstaten aan de grenzen van de EU. Hoewel niet het enige criterium om de verantwoordelijke lidstaat aan te duiden, wordt immers het vaakst gebruik gemaakt van het criterium van 'land van eerste aankomst'¹⁵. Vooral ten aanzien van Griekenland is dit problematisch: zo kwam in 2009 maar liefst 88% van de asielzoekers de EU binnen via Griekenland¹⁶.

Dat het Dublin-systeem geen rekening houdt met de draagkracht van lidstaten of de voorkeur van asielzoekers¹⁷ is in eerste instantie problematisch voor de asielzoekers zelf. Nu het slaagpercentage van de asielaanvragen in met name Griekenland een stuk lager ligt dan in de rest van de EU¹⁸ lijkt het systeem ook onvoldoende garanties te bevatten dat de lidstaat die een asielaanvraag uiteindelijk zal onderzoeken dat ook met de nodige grondigheid zal doen.

Het Dublin-systeem is dan ook fel bekritiseerd. Zo voorspelde de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN al in 2002 dat het bestaan van significante ongelijkheden inzake verdeling van de lasten ongunstige gevolgen kan hebben op de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen¹⁹; in de rechtsleer werd over de toegenomen overdrachten van asielzoekers naar Griekenland onder het Dublin-systeem gesproken als *"the straw that broke the camel's back"*²⁰; en ook de zoveelste toevloed van asielzoekers op het Italiaanse Lampedusa – asielzoekers waarvan de asielaanvragen allemaal door Italië moeten worden behandeld – toont het probleem aan.

Ook de recent geïntroduceerde 'Europese Migratieagenda' van de Commissie dringt aan op de hervorming van het huidige systeem en strekt ertoe de migrantenstroom beter te spreiden over alle lidstaten. In mei 2015 werd reeds een tijdelijke herplaatsingsregeling

voorgesteld, met een verdeelsleutel die gebaseerd is op het bbp, het bevolkingsaantal, de werkloosheidsgraad en het aantal reeds opgevangen asielzoekers en hervestigde vluchtelingen²¹. Eind 2015 wordt het finale wetgevingsvoorstel verwacht, dat een verplicht en automatisch herplaatsingssysteem zal trachten in te voeren. Dat herverdelingsplan lijkt echter nu al op sterke weerstand te botsen.

Het is inderdaad opvallend hoe de noordelijke lidstaten ondanks deze zorgwekkende signalen blijven zweren bij een relatief strikte toepassing van de Dublin-criteria. Nochtans voorzag ook de Dublin-II-Verordening al in de mogelijkheid af te wijken van de strikte toepassing van het Dublin-verdeelsysteem. De zogenaamde soevereiniteitsclausule bepaalde immers dat "elke lidstaat een bij hem ingediend asiolverzoek van een onderdaan van een derde land [kan] behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht."²² Het gebruik van deze clausule bleef evenwel bijzonder beperkt²³.

Ook in het hervormingsproces dat tot de Dublin-III-Verordening heeft geleid, hielden de lidstaten vast aan het huidige verdelingsstelsel. Het voorstel van de Commissie dat voorzag in een tijdelijk opschortingsmechanisme van de Dublin-overdrachten bij overbelasting van de verantwoordelijke lidstaat of een risico op onvoldoende bescherming werd door de Raad tegengehouden²⁴.

***"Unless we change Dublin, the courts will change it for us"*²⁵**

Het vasthouden aan het Dublin-systeem en het afwijzen van een opschortingsmechanisme betekent echter niet dat het Dublin-systeem onveranderd kon blijven functioneren.

Zo veroordeelde het EHRM in de zaak *M.S.S. t. België en Griekenland* voor het eerst een lidstaat voor de overdracht van een asielzoeker volgens het Dublin-systeem. M.S.S., een Afghaanse asielzoeker werd door

14 M. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Politics of Asylum*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 229.

15 Art. 13, §1 Dublin-III-Verord.

16 EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland*, §125. Dat wil niet zeggen dat Griekenland ook verantwoordelijkheid heeft opgenomen voor de behandeling van al deze asielzoekers. Uit de statistieken blijkt hoe bv. België, Duitsland en Frankrijk de afgelopen jaren consequent meer asielaanvragen behandelden dan Griekenland (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics).

17 Voorstellen in die zin zijn gedaan door de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR) en door de Europese Raad voor Vluchtelingen en Asielzoekers (ECRE). Zie bv. UNHCR, *UNHCR's Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*, September 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46e159f82.html>, 38; ECRE, *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, 31 maart 2008, 29.

18 EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland*, §126.

19 UNHCR, *UNHCR's Observation on the European Commission's Proposal for a Council Regulation Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in One of the Member States by a Third-Country National* (COM(2001) 447 final, 1 februari 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3cbc27e34.html>, 5.

20 P. Papadimitriou en I. Papageorgiou, "The new 'Dubliners': implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek authorities", *Journal of Refugee Studies* 2005, 308.

21 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Een Europese Migratieagenda", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_nl.pdf.

22 Art. 3, §2 Dublin-II-Verord.; nu art. 17, §1 Dublin-III-Verord.

23 Bossuyt merkt op dat de soevereiniteitsclausule niet bedoeld is om te verhinderen dat een asielzoeker wordt overgedragen aan een lidstaat die zijn internationale verplichtingen niet nakomt (M. Bossuyt, "Belgium Condemned for Inhuman or Degrading Treatment Due to Violations by Greece of EU Asylum Law: *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Grand Chamber, European Court of Human Rights, January 21, 2011", EHRLR UK 2011, 588).

24 Mededeling van 10 juni 2013 van de Commissie aan het Europees Parlement, COM(2013) 416 fin., 3-4.

25 Met die woorden waarschuwt het Europees Parlement de Raad in 2010 om de Dublin-hervorming niet op de lange baan te schuiven (S. Busuttill, S. en G. Papanikolaou, *Dublin Review (Asylum): Council Position on Suspension Mechanism Unacceptable*, Persmededeling, 11 oktober 2010).

Artikel

België overgedragen aan Griekenland omdat hij via dat land de EU was binnengekomen. Na overdracht werd hij er tot tweemaal toe opgesloten in bedenkelijke omstandigheden, waarbij hij zelfs mishandeld zou zijn. De Grote Kamer van het EHRM besloot dan ook Griekenland te veroordelen voor de schending van artikel 3 en artikel 13 EVRM.

Interessanter is echter dat ook België werd veroordeeld omdat het de asielzoeker had blootgesteld aan de risico's die voortvloeien uit de tekortkomingen van de Griekse asielprocedure en aan detentie- en levensomstandigheden in strijd met artikel 3 EVRM. Nochtans handelde België volkomen in overeenstemming met de Dublin-II-Verordening.

De uitspraak van het EHRM kan dan ook geïnterpreteerd worden als een afwijzing van een al te strikte toepassing van het Dublin-systeem. Waar efficiëntie de mensenrechtelijke noden van vluchtelingen kan schaden, stelt het EHRM dat een billijke bescherming moet prevaleren. Het bleef evenwel onduidelijk of een overdragende lidstaat zoals België dan verplicht is de asielaanvraag zelf af te handelen door gebruik te maken van de soevereiniteitsclausule, dan wel of een andere verantwoordelijke lidstaat mag worden gezocht op basis van de resterende toewijzingscriteria uit de verordening.

Uiteindelijk bracht het Hof van Justitie duidelijkheid in antwoord op een prejudiciële vraag in de samengevoegde zaken *N.S. en M.E. en anderen*²⁶. Beide zaken draaiden rond asielzoekers die via Griekenland de EU waren binnengekomen en vervolgens waren doorgereisd naar respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Op basis van de Dublin-II-Verordening zouden zij aan Griekenland kunnen worden overgedragen. Het *Court of Appeal of England and Wales* (N.S.) en het Ierse *High Court* (M.E. e.a.) schortten de behandeling van de zaak evenwel op en vroegen het Hof van Justitie te verduidelijken of een lidstaat moet nagaan of de ontvangende lidstaat de mensenrechten respecteert alvorens een Dublin-overdracht uit te voeren en wat de gevolgen zijn van de vaststelling dat de ontvangende lidstaat zulks niet doet.

In lijn met het EHRM stelde het Hof in Luxemburg dat lidstaten een asielzoeker niet mogen overdragen aan de verantwoordelijke lidstaat "wanneer zij niet onkundig kunnen zijn van het feit dat fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in deze lidstaat ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandeling²⁷."

Het Luxemburgse Hof verduidelijkte dat in dat geval de overdragende lidstaat niet per se zelf verantwoordelijk wordt voor de asielaanvraag. De overdragende

lidstaat mag op basis van de overige Dublin-criteria nog steeds een andere verantwoordelijke lidstaat aanduiden, aan wie de asielzoeker dan mag worden overgedragen. Enkel wanneer de procedure om de verantwoordelijke lidstaat te bepalen onredelijk lang zou duren verplicht het Hof de lidstaten gebruik te maken van de soevereiniteitsclausule om te vermijden dat een situatie, waarin de grondrechten van een asielzoeker zijn geschonden, erger wordt²⁸.

Evaluatie

De "buitenspelregel": trust is good, control is better

Uit het voorgaande blijkt hoe de gezamenlijke rechtspraak van de twee Europese hoven de Dublin-praktijk ingrijpend heeft beïnvloed. Beide hoven aanvaarden dat lidstaten asielzoekers aan elkaar overdragen, maar stellen grenzen: wanneer lidstaten niet onkundig kunnen zijn van een reëel risico op schending van de mensenrechten in een bepaalde lidstaat mag een asielzoeker er niet naar worden overgedragen. Aldus kan het spel waarbij lidstaten asielzoekers naar elkaar doortossen verder worden gespeeld, maar moet men voortaan rekening houden met de buitenspelregel: zolang de situatie in Griekenland niet verbetert, staat het land mensenrechtelijk buitenspel, en kunnen er geen asielzoekers naar worden overgedragen²⁹. Zo is na België ook Italië nog veroordeeld voor de overdracht van asielzoekers naar Griekenland onder het Dublin-systeem³⁰.

Op die manier stelt de rechtspraak het evenwicht tussen efficiëntie en billijkheid bij. Lidstaten mogen niet (langer) blind vertrouwen in elkaars veiligheid op basis van formele argumenten zoals het lidmaatschap bij mensenrechtelijke verdragen of de gebondenheid aan EU-normen. Voortaan moeten ook materiële aspecten en dus een daadwerkelijke controle van de mensenrechtelijke situatie het vertrouwen in elkaars situatie schragen³¹. Lidstaten mogen met andere woorden nog steeds een vermoeden van veiligheid hanteren ten aanzien van elkaar, maar dit vermoeden is weerlegbaar³².

De mate waarin lidstaten elkaar mogen vertrouwen is daarentegen nog niet beslecht. De standaard die gehanteerd wordt door het Hof van Justitie is dat een overdracht niet mag plaatsvinden als er ernstig gevreesd moet worden dat zowel de asielprocedure als de opvangvoorzieningen in de relevante lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen. Het EHRM lijkt de eisen

26 HvJ 21 december 2011, *N.S., C-411/10 en M. E. e.a., C-493/10*.

27 *Ibid.*, §94.

28 *Ibid.*, §§107-108.

29 Voornog betreft dit "buitenspel" enkel Griekenland: voor andere zuidelijke lidstaten, zoals Italië, is het Hof van oordeel dat de situatie er minder dramatisch is (zie: EHRM 4 november 2014, *Tarakhel t. Zwitserland*, 29217/12, §§ 114-115 en EHRM 13 januari 2015, *A.M.E. t. Nederland*, 51428/10, §35).

30 EHRM 21 oktober 2014, *Sharifi e.a. t. Italië en Griekenland*, 16643/09.

31 Zie ook: EHRM 21 oktober 2014, *Sharifi e.a. t. Italië en Griekenland*, § 232.

32 *F. Maiani, en E. Néraudau, "L'arrêt M.S.S./Grèce et Belgique de la Cour EDH du 21 janvier 2011. De la détermination de l'Etat responsable selon Dublin à la responsabilité des Etats membres en matière de protection des droits fondamentaux"; Revue du droit des étrangers 2011 nr. 162, 6.*

echter nog te hebben verstrengd. In *Tarakhel* maakt het Straatsburgse Hof immers duidelijk dat een overdracht niet enkel opgeschort moet kunnen worden omwille van systeemfouten, maar dat ook de individuele situatie van de asielzoeker een rol speelt³³.

De buitenspelregel lijkt daarom in die zin genuanceerd te moeten worden dat een land niet altijd voor alle overdrachten buitenspel zal staan. Een overdracht naar een land als Italië blijft voor de meeste asielzoekers toegelaten, maar zal uitzonderlijk moeten worden opgeschort voor extra kwetsbare verzoekers (zoals bijvoorbeeld gezinnen met jonge kinderen). Deze weerlegbaarheid van het vermoeden van veiligheid (zij het in de versie van het Hof van Justitie) is opgenomen in artikel 3, §§2 en 3 van de Dublin-III-Verordening. Op die manier is onder druk van de supranationale rechtspraak alsnog een soort opschortingsmechanisme ingevoerd, ondanks de weigerachtige houding van de Raad. Anders dan in het Commissievoorstel zal het niet aan de Europese Commissie toekomen om in het algemeen tot een opschorting te besluiten. In plaats daarvan zal elke lidstaat per concrete situatie moeten nagaan of een Dublin-overdracht naar een bepaalde lidstaat mogelijk is. Het is dan uiteindelijk het Hof van Justitie, samen met het EHRM, dat als scheidsrechter zal toezien op de naleving van deze nieuwe regel.

Nationale rechtsbescherming met twee supranationale scheidsrechters

Het EHRM eist bovendien dat staten, in lijn met artikel 13 EVRM, een daadwerkelijk rechtsmiddel voorzien om Dublin-overdrachten aan te vechten³⁴. Daarmee geeft het EHRM aan dat het in eerste instantie

aan de nationale rechter is om de mensenrechten van asielzoekers te beschermen. Pas wanneer onduidelijkheid bestaat over het toe te passen recht of wanneer de nationale rechter geen waarborgen kan bieden, komt de supranationale rechtsbescherming op de voorgrond.

Het is interessant deze supranationale rechtspraak te situeren binnen de evoluerende verhouding tussen (het Hof van Justitie van) de EU en het EHRM. Verschillende auteurs stellen een toegenomen interactie vast tussen beide hoven³⁵, die in beide richtingen lijkt te werken³⁶. De zaken M.S.S. en N.S. geven blijk van "un dialogue particulièrement 'direct, constructif et harmonieux' entre les deux juridictions européennes."³⁷ Het Hof van Justitie baseert zich in N.S. uitdrukkelijk op de uitspraak van het EHRM in M.S.S.³⁸ Sommigen stellen zelfs dat het Hof van Justitie bewust heeft gewacht op richtinggevende rechtspraak uit Straatsburg alvorens een eigen positie in het Dublin-debat in te nemen³⁹. Ook over de standaard die een overdrachtsopshorting rechtvaardigt treden de hoven in dialoog, al staan beide neuzen wat dat betreft (voorlopig) niet helemaal in dezelfde richting.

Beide hoven sturen niet alleen de excessen van het Europese asielrecht bij, maar krijgen ook de kans om een nieuwe dynamiek in de mensenrechtenbescherming op het Europese continent te creëren; een dynamiek waarbij de nationale rechter, het EHRM en het Hof van Justitie samen waken over de bescherming van de mensenrechten van asielzoekers⁴⁰. Of de juridische bijsturingen door beide hoven volstaan om een rechtvaardig asielsysteem te waarborgen, en of het roer niet ook politiek radicaler moet worden omgegooid om crises als de recente bootvluchtelingencrisis te voorkomen, is evenwel een andere kwestie.

33 EHRM 4 november 2014, *Tarakhel t. Zwitserland*, §§ 104 en 116-122.

34 Zie onder meer: EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland*, 30696/09, §126; EHRM 6 juni 2013, *Mohammed t. Oostenrijk*, §§ 69-85 en EHRM 21 oktober 2014, *Sharifi e.a. t. Italië en Griekenland*, §§ 240-243.

35 Zie bijvoorbeeld: S. Douglas-Scott, "A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis", *Common Market Law Review* 2006, 640-648; J. Laffranque, "Who Has the Last Word of the Protection of Human Rights in Europe?", *Juridica International* 2012, 120; S. Morano-Foadi en S. Andreadakis, "The Convergence of the European Legal System in the Treatment of Third Country Nationals in Europe: The ECJ and ECtHR Jurisprudence", *EJIL* 2011, 1072-1074.

36 Zo wijst Lenaerts op de zaak *Sergey Zolotukhin t. Rusland* (14939/03) van 10 februari 2009, waarin het EHRM zich bij de interpretatie van het concept 'idem' laat leiden door de rechtspraak van het Hof van Justitie, waardoor de interpretatie van het *ne bis in idem*-principe van beide hoven gelijklopend is (K. Lenaerts, "Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights", *European Constitutional Law Review* 2012, 396).

37 C. Picheral, en H. Surrel, H., "Les juridictions de l'Union Européenne et les droits fondamentaux – Chronique de jurisprudence (2011)", *RTDH* 2012, 891.

38 HvJ 21 december 2011, *N.S., C-411/10 en M.E. e.a., C-493/10*, §§88-89.

39 Zie: H. Labayle en P. De Bruycker, *Impact de la jurisprudence de la CEJ et de la CEDH en matière d'asile et d'immigration*, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, 2012, 74.

40 Overmatig optimisme is evenwel niet aan de orde, aangezien Advies 2/13 van het Hof van Justitie de toetreding van de EU tot het EVRM tot nader order verhindert.

Deuren openen, gezinnen ondersteunen en een einde maken aan de institutionalisering van kinderen: waarom en hoe?

Aagje leven*

Zoals de recente zaak *Valentin Câmpeanu t. Roemenië* van 17 juli 2014 aantoonde, blijft institutionalisering van kinderen een groot probleem¹. Te vaak echter wordt de problematiek geassocieerd met schrijnende materiële toestanden in Oost-Europa. Dit artikel stelt dat het probleem veel verder reikt, zowel geografisch als substantief. Het zet het concept 'desinstitutionalisering' als oplossing op de kaart en trekt lessen uit de manier waarop ngo's elders in Europa bijdragen tot desinstitutionalisering.

De meeste kinderen in 'weeshuizen' zijn geen wees. Kinderen die hun ouders verliezen, worden gewoonlijk door verwanten opgevangen. Naar schatting vier op vijf kinderen in instellingen hebben ouders die voor hen zouden kunnen zorgen. Los van de directe aanleiding (geweld, verwaarlozing of gedragsproblemen) is de dieperliggende oorzaak van een plaatsing meestal een gebrek aan middelen, aan toegang tot de arbeidsmarkt of aan een aantal basisdiensten, zoals gezinsondersteuning voor kwetsbare ouders³.

Hoewel institutionele zorg schadelijke gevolgen heeft voor alle personen, is dit in het bijzonder het geval voor kinderen⁴. De negatieve effecten ervan op hun gezondheid en psychosociale ontwikkeling laten zich op lange termijn voelen en zijn soms onomkeerbaar⁵. Hoewel dit in sommige landen mede door slechte materiële omstandigheden wordt veroorzaakt, weet het publiek vaak niet dat vrijwel alle institutionele zorg schadelijk is voor de ontwikkeling van kinderen. Neurologisch onderzoek toont aan dat de hersenontwikkeling en hersenactiviteit van kinderen negatief beïnvloed wordt door institutionalisering. Het gebrek aan een hechtingsfiguur en van individuele aandacht is uitermate schadelijk voor kinderen jonger dan 3⁶. Concreet loopt een jong kind, voor elke drie maanden die het in een instelling doorbrengt, maar liefst één maand ontwikkelingsachterstand op⁷.

Institutionalisering van kinderen: definitie, oorzaken en gevolgen

Institutionele zorg vind je in segregerende residentiële instellingen of 'tehuizen' voor kinderen. De voornaamste kenmerken van dit zorgsysteem zijn: onpersoonlijkheid, gebrek aan geïndividualiseerde zorg en aandacht, gebrek aan mogelijkheid tot hechting, ontpersoonlijking (het kind als 'dossier'), strak opgelegde routines, afhankelijkheid, gebrek aan autonomie en gebrek aan normale sociale contacten². In instellingen gebeurt alles in functie van de groep, de regels, de administratie en het systeem. Niet alle residentiële zorg is 'institutioneel', maar je vindt ze bijna altijd in grote residentiële instellingen. Deze liggen vaak afgelegen en kinderen leven er, hoewel niet opgesloten, onder permanent toezicht en vrijwel afgesloten van de buitenwereld. Schaal is echter geen criterium. Het meest schadelijke kenmerk van institutionele zorg, het gebrek aan hechting en individuele aandacht, vind je soms ook in kleinschalige omgevingen.

Een mensenrechtenkwestie

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna "IVRK") erkent expliciet dat de familiale omgeving de ideale context is voor een kind om in op te groeien. Het gezin moet de nodige bescherming en ondersteuning krijgen opdat het zijn

* Aagje leven is Senior Coördinator Beleidsbeïnvloeding en Campagnes bij Eurochild en coördinator van de Opening Doors campagne: www.openingdoors.eu. De auteur dankt Maud Stienet (La Porte Ouverte, Wallonie) voor aanlevering van het cijfermateriaal over Wallonië en Brussel. Uiteraard blijft zijzelf als enige verantwoordelijk voor de ingenomen standpunten.

- 1 EHRM, Centre for Legal Resources in naam van Valentin Câmpeanu t. Roemenië, 17 juli 2014. Valentin Câmpeanu, een Roma jongen met een mentale beperking, werd vergeten in een instelling en stierf op zijn achttiende door gebrek aan behandeling in een psychiatrisch ziekenhuis. Het Hof sprak een schending uit van o.a. artikel 3 EVRM (recht op leven).
- 2 *Deinstitutionalisation and Quality Alternative Care for Children in Europe, Lessons Learned and Way Forward*, Eurochild, 2012, p. 6.
- 3 K. Browne, *The risk of harm to young children in institutional care. Better Care Network and Save the Children UK*, London, 2009; *Child care institutions: A last resort. Save the Children*, 2014.
- 4 *The rights of vulnerable children under the age of three. Ending their placement in institutional care. United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights – Europe Regional Office*, 2011, p. 6.
- 5 K. Browne, *Ibid.*, p. 5; C. Schoemaker e.a. *Does Family Matter? The Well-Being of Children Growing Up in Institutions, Foster Care and Adoption*. In A. Ben-Arieh e.a. (red.), *Handbook of Child Well-Being*, Springer, Dordrecht, 2014.
- 6 *The rights of vulnerable children under the age of three, Ibid.*
- 7 C. Nelson, e.a. *The deprived human brain. American Scientist*, 97, pp. 222-229.

verantwoordelijkheid in de gemeenschap ten volle kan opnemen (IVRK, Preambule). Het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (hierna "VRPH") beschermt dan weer kinderen met een beperking, meer specifiek hun recht om in de gemeenschap te leven, hun recht op inclusie en participatie in de samenleving (VRPH, artikel 19) en hun recht op respect voor een thuis en gezinsleven (VRPH, artikel 23). De VN richtlijnen voor de alternatieve zorg voor kinderen verduidelijken tot slot dat staten een consistent en wederzijds versterkend gezinsgericht beleid moeten ontwikkelen en implementeren, dat de sterktes van ouders benadrukt en bevordert⁸.

Institutionele zorg is per definitie een zware inmenging in het recht van kinderen op een gezins- en familielevens, hun recht op privéleven en in hun autonomie. De bewezen negatieve impact die institutionalisering heeft op het welzijn en de ontwikkeling van kinderen is een beperking van hun recht op gezondheid en onderwijs. Door het verhoogde risico op misbruik en verwaarlozing in instellingen⁹ stelt institutionele zorg kinderen bloot aan schendingen van hun recht op lichamelijke en geestelijke integriteit. Tot slot - getuige de zaak *Câmpeanu* - kan zelfs het recht op leven erdoor in gedrang komen.

Ook al sluiten mensenrechtenverdragen institutionalisering niet per definitie uit, het voorgaande toont aan dat een systeem gebaseerd op institutionele zorg niet verenigbaar is met respect voor de rechten van kinderen. De VN richtlijnen roepen staten dan ook duidelijk op tot een strategie van desinstitutionalisering, zijnde "het ontwikkelen van alternatieven voor grote residentiële zorginstellingen met de duidelijke doelstelling deze gefaseerd te doen uitdoven."¹⁰

Een pan-Europees probleem

Toch krijgen wereldwijd minstens 8 miljoen kinderen te maken met institutionele zorg¹¹ en een significant aandeel daarvan leeft in onze regio. Op basis van een bevraging uit 2010 kan het aantal geïnstitutionaliseerde kinderen in de Europese Unie geschat worden op minstens een half miljoen¹². Dit cijfer bevat kinderen die met het oog op kindbescherming in een residentiële setting van 16 of meer bedden geplaatst werden. Slechts voor enkele EU-landen omvat dit cijfer ook het aantal kinderen die omwille van een beperking of andere reden in een grote instelling verblijven. Het werkelijke aantal ligt dus veel hoger. De problematiek van instellingen wordt vaak met Oost-Europa geassocieerd maar de bevraging toonde aan dat in bijna elk Europees land

meer 'geplaatste' kinderen in instellingen leefden dan in pleeggezinnen: institutionele zorg was vrijwel overal, ook in West-Europa, de 'standaard' zorgvorm¹³.

Institutionalisering van kinderen in België

Voor ons land is er geen eenduidig cijfermateriaal voorhanden. Jongerenwelzijn 2014 spreekt over 2.906 "verblijven" in de "niet-direct toegankelijke jeugdhulp" en 1.102 jongeren in "gemeenschapsinstellingen", wat ons bij meer dan 4.000 brengt aan Vlaamse kant. Daarin zitten niet alle kinderen met een beperking die, wegens gebrek aan geschikte scholen in de buurt, vrijwel permanent op internaat verblijven. Onderwijs Vlaanderen rapporteerde in 2013 meer dan 11.000 "internen", maar daarvan weten we niet waarom ze op internaat verblijven of hoeveel tijd ze er precies doorbrengen.

Voor Wallonië en Brussel spreekt de ombudsman over een 4.500-tal plaatsingen¹⁴. Het observatorium voor kinderen telt meerdere soorten van plaatsingen buiten de gezinscontext bij elkaar op en komt op een 6.900-tal¹⁵. Daarnaast verblijven er in Wallonië nog een 2.300-tal Franse kinderen met een mentale beperking in instellingen gesubsidieerd door de Franse overheid. Zij genieten hier van gespecialiseerd onderwijs maar verliezen vaak het contact met hun gezin en raken volledig afgesloten van de buitenwereld¹⁶.

Minstens 10.000 Belgische kinderen en nog eens 2.300 Franse kinderen verblijven dus in een instelling, en dit op een inwonertal van 11 miljoen. Vergelijk dat, bv., met nog 9.000 kinderen in grote instellingen in Roemenië, op een inwonertal van 22 miljoen, en je ziet waarom het tijd is om ook hier een andere koers in te zetten. Want al zijn de materiële omstandigheden beter, de effecten voor de ontwikkeling blijven nefast, met name voor kinderen jonger dan drie. En wat dat betreft noemt een rapport van 2009 ons land - met meer dan 50 -3-jarigen in instellingen per 10.000 - als koploper in Europa, naast Bulgarije, Tsjechië, en Letland¹⁷.

Desinstitutionalisering: een sleutelbegrip voor Europa

Het gebrek aan eenduidig cijfermateriaal is een sterke indicatie dat we 'institutionalisering' niet als één probleem zien: we spreken over wachtlijsten, een tekort

8 General Assembly resolution 64/142, Guidelines for the Alternative Care of Children, A/RES/64/142 (24 February 2010), beschikbaar op undocs.org/A/RES/64/142.

9 P.S. Pinheiro. *World Report on Violence against Children, United Nations Secretary-General's study on violence against children, 2006*, pp.175-220.

10 UN Guidelines for the alternative care of children, *ibid.*, §23.

11 P.S. Pinheiro, *ibid.*

12 *Children in Alternative Care, Eurochild, 2010*.

13 *ibid.*

14 *Rapport annuel du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant 2013-2014, Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, 2014*.

15 A. Swaluë, *Du placement d'enfants: Définir et quantifier pour réaliser les droits des enfants placés. En'jeux, n°1, OEJAJ, Brussel, juli 2013*.

16 I. Resplendido, *Point sur les Français en situation de handicap en Belgique, Ligue des Droits de l'Enfant, 15 januari 2015, te consulteren op: <http://www.liguedroitsenfant.be/point-sur-les-francais-en-situation-de-handicap-en-belgique/>*.

17 K.Browne, *ibid.*, p3.

aan pleegzorg of segregatie in het onderwijs, maar het achterliggende probleem, m.n. de hypotheek die ons geïnstitutionaliseerd systeem op de rechten en toekomst van zoveel kinderen legt, blijft verborgen.

Nog verontrustender is dat er nog steeds nieuwe plaatsen in instellingen worden gecreëerd¹⁸. In België zien beleidsmakers blijkbaar nog niet de dringende noodzaak een einde te maken aan institutionele zorg. Daarmee lopen we een eind achter op een aantal landen in Oost-Europa waar desinstitutionalisering een ingeburgerd begrip is.

Nochtans roept de Europese Commissie¹⁹ lidstaten expliciet op tot desinstitutionalisering middels het stopzetten van de verdere uitbreiding van institutionele zorgstructuren voor kinderen zonder ouderlijke zorg. In plaats daarvan moet hoogwaardige gemeenschapszorg bevorderd worden en moet zorg binnen de gezinsstructuren worden aangemoedigd, waarbij de stem van het kind de nodige aandacht krijgt. Ook het cohesiebeleid 2014-2020 vermeldt desinstitutionalisering als een prioriteit voor investeringen uit het Europees Sociaal Fonds en het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds²⁰.

Ngo's speelden een niet onbelangrijke rol in deze verwezenlijkingen. De 'Europese Expertengroep'²¹ vertegenwoordigt een brede groep van gebruikers (kinderen, mensen met een fysieke, mentale of psychosociale beperking, gezinnen,...) en aanbieders van zorg en ijvert sinds jaren voor desinstitutionalisering. Ze doet dit in coalitie omdat de ervaring leert dat, zolang bepaalde bevolkingsgroepen geïnstitutionaliseerd blijven, de maatschappij dit 'normaal' blijft vinden. Zodoende blijven vooroordelen bestaan en loert het 'gevaar' van institutionalisering voor elke zorggebruiker om de hoek. De omslag moet samenlevingsbreed zijn.

De "Opening Doors"-campagne, een initiatief gedragen door ngo's in 12 Oost-Europese landen, ijvert sinds enkele jaren voor systematische beleidshervormingen in de jeugdzorg²². Het expliciete doel van de campagne is een vermindering van het aantal plaatsingen in instellingen, gepaard met het opdrijven van lokale, ambulante zorg en diensten en van pleegzorg. Daarnaast moeten gezinsondersteuning en preventie, alsook ondersteuning en herintegratie van zorgverlaters een prominente plaats krijgen in het proces. Nationale beleidsmakers in 12 landen worden bewust gemaakt van de noodzaak om een systematisch, gepland en gefaseerd proces van desinstitutionalisering in gang te zetten. De campagne wordt ondersteund met positieve voorbeelden van geslaagde veranderingsprocessen, waarbij instellingen gesloten werden en alternatieve diensten op touw werden gezet.

Vermaatschappelijking in Vlaanderen, puzzelstukken van een oplossing

De opbouw van gemeenschapszorg is - zeker in Vlaanderen - reeds gedeeltelijk ingezet. Hier heet het "vermaatschappelijking van de zorg" en de strategische adviesraad Welzijn Gezondheid en Gezin definieert het in haar visienota over integrale zorg als de "verschuiving binnen de zorg waarbij ernaar gestreefd wordt om mensen met beperkingen, chronisch zieken, kwetsbare ouderen, jongeren met gedrags- en emotionele problemen, mensen die in armoede leven, ..., met al hun mogelijkheden en kwetsbaarheden een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen en de zorg zoveel mogelijk geïntegreerd in de samenleving te laten verlopen."²³

Vermaatschappelijking heeft in het sociaal middenveld wat negatieve bijklanken gekregen: het wordt geassocieerd met privatisering en het 'afschuiven' van zorg op de vrijwilligers en gezinnen wiens draagkracht sowieso al beperkt is. Los van het feit of die kritiek terecht is, heeft het begrip, wat de institutionalisering van kinderen betreft, in elk geval onvoldoende slagkracht.

De bewuste visienota vermeldt zijdelings dat "desinstitutionalisering (...) een rol speelt", het decreet integrale jeugdhulp dat vorig jaar in werking trad, vermeldt het begrip al niet meer²⁴ en er worden nog steeds nieuwe plaatsen gecreëerd. Vermaatschappelijking heeft dus geenszins geleid tot het uitdoven van geïnstitutionaliseerde zorg en de daarmee gepaard gaande inmenging met de rechten van kinderen. Van de ernst van de gevolgen van institutionalisering op de ontwikkeling van het kind en de noodzaak de opbouw van 'vermaatschappelijke' zorg te doen samengaan met de afbouw van het oude institutionele systeem zijn we ons in Vlaanderen nog maar ten dele bewust.

Het moet immers wel gezegd: onze politici hebben niet helemaal stilgezeten. De parlementaire hoorzittingen van de laatste jaren, over misbruik in instellingen en omtrent gedwongen adopties, waren belangrijke stappen in het proces van bewustmaking van de nefaste effecten van institutionele zorg. Het decreet integrale jeugdhulp met de bedoeling jeugdhulp te stroomlijnen en beter toegankelijk te maken, de recente uitbouw van pleegzorg, en ook het M decreet²⁵ dat een inschrijvingsrecht, mits redelijke aanpassingen, garandeert aan kinderen met een beperking, in het regulier onderwijs: allen bevatten ze belangrijke bouwstenen die kunnen bijdragen tot een nieuw

18 *Alternatief Rapport 2010. Hoofdstuk 8 Gezin, zorg, jeugdhulp. Kinderrechtencoalitie, te consulteren op: <http://kinderrechtencoalitie.be/node/341> ; en C. Vallet, Rachid Madrane: "Donner une autre image de l'aide à la jeunesse", *Alter Echos* n° 402, 15 januari 2015, te consulteren op: <http://www.alterechos.be/alter-echos/rachid-madrane-donner-une-autre-image-de-laide-a-la-jeunesse>.*

19 *Recommendation (EU) No 112/2013 of the European Commission of 20 February 2013. Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage.*

20 *Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December.*

21 *Meer info op deinstitutionalisationguide.eu.*

22 *Meer info op openingdoors.eu.*

23 *Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin, Visienota. Integrale zorg en ondersteuning in Vlaanderen, 7 December 2012.*

24 *Decreet betreffende de integrale jeugdhulp. Vlaams Parlement, 2 juli 2013.*

25 *Decreet betreffende maatregelen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Vlaams Parlement, 21 maart 2014.*

systeem. Maar ze brengen niet de radicale omslag die nodig is, ze maken geen deel uit van een strategie die komaf maakt met het geïnstitutionaliseerde systeem dat de kern van het probleem is.

Desinstitutionalisering als ontbrekend sluitstuk

Immers, zonder desinstitutionalisering, zonder een geplande, gefaseerde afbouw van het institutionele systeem, waartoe ook onze internaten bijzonder onderwijs, onze jeugdpsychiatrie en onze gesloten jeugdinstituten behoren, bouw je niet aan een mentaliteitsverandering of aan een omslag naar een inclusievere samenleving, maar aan twee parallelle systemen. De 'wachlijsten' voor zorgplaatsen - ook die in de gezinscontext en in de gemeenschapszorg - zijn nog steeds ellenlang, soms in die mate dat men toch voor een instelling kiest, ook al betekent dit dat een kind daardoor de zorg van een familie moet missen. En voor het M decreet zijn geen ondersteunende middelen voorzien, waardoor leerkrachten de gevolgen nu al somber inzien. Zolang de middelen geïnvesteerd worden in het institutionele systeem, en niet het zorgvragende kind volgen, voedt het systeem zichzelf. Het zorgvragende kind wordt in het nieuwe, 'parallele' systeem nog te vaak als een last ervaren. Daar wringt het schoentje.

Uit de ervaringen met desinstitutionalisering in Oost-Europa leren we dat het van cruciaal belang is dat dit proces gepland en gefaseerd verloopt. Indien er geen sluitingsplan wordt voorzien voor het gros van de bestaande instellingen, geen heropleidingsplan voor hun personeel, geen herbestedingsplan voor hun gebouwen en geen stevig investeringsplan voor nieuwe, lokale voorzieningen die zorg binnen het gezin draaglijk en inclusief onderwijs kwaliteitsvol maken, blijft immers het risico bestaan dat bedden systematisch gevuld worden en twee parallelle systemen naast elkaar blijven bestaan. Daarom is het absoluut noodzakelijk dat de middelen die voorheen in het instellingssysteem werden geïnvesteerd, geormerkt blijven voor jeugdzorg, opdat lokale overheden en/of ouders niet zelf moeten opdraaien voor de kosten die het nieuwe systeem met zich meebrengt en het op lange termijn leefbaar blijft.

Financiële en praktische haalbaarheid

De grote uitdaging ligt erin om beleidsmakers niet alleen te overtuigen van de noodzaak maar ook van de haalbaarheid van zulke samenlevingsbrede hervorming. De financiële drempels en economische haalbaarheid van de beoogde systeemhervormingen zijn voorlopig nog onvoldoende bestudeerd, maar verschillende buitenlandse studies omtrent kosten die gepaard gaan met verschillende zorgpaden (preventie vs. institutionalisering) doen vermoeden dat doorgedreven gezinsondersteuning via uitgebreide lokale diensten weliswaar niet goedkoop is, maar op lange termijn minder kan kosten dan institutionalisering²⁶. Dit temeer omdat de sociale winst op lange termijn enorm zou kunnen zijn, met minder schooluitval, minder grensoverschrijdend gedrag, grotere kans op tewerkstelling, enz. voor de betrokken kinderen.

Ngo's kunnen mee bijdragen tot de mentaliteitsverandering door de praktische haalbaarheid aan te tonen. Met expertise en goede voorbeelden van geslaagde sluitingsprocessen van aan de Baltische tot aan de Zwarte Zee, slaagde de "Opening Doors"-campagne er in Bosnië, Letland en Moldavië in, de regering aan te zetten tot hervormingsplannen. Ook in ons land kunnen en moeten ngo's met voorbeelden van geslaagde hervormingen in andere landen aanzetten tot een hertekening van het systeem.

Conclusie

In Vlaanderen en België is er dringend nood aan een bewustmakingsproces omtrent de hypotheek die institutionalisering van kinderen legt op hun rechten en ontwikkeling. Naast betere cijfers over de omvang van het probleem, hebben we nood aan een samenlevingsbrede mentaliteits- en beleidsverandering, waarbij we uit het institutioneel systeem stappen en radicaal kiezen voor alternatieve zorgvormen. In plaats van te blijven investeren in twee parallelle systemen moeten we, in samenspraak met alle relevante partners, inclusief kinderen zelf, een strategie voor desinstitutionalisering aanvaarden. Want is institutionalisering vandaag misschien nog onderbelicht als mensenrechtenprobleem, als proces is immers desinstitutionalisering zeker niet onbeproefd en lijkt het praktisch en financieel haalbaar.

26 *Towards a stronger evidence base to support child protection reform: from institutions to family based care and community level services.* Eurochild e.a., 2014. Te consulteren op: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/TowardsInvestment/EurochildHopeandHomesforChildrenandSOSChildrens-Villages.pdf>.

Peking +20: streven naar vrouwenrechten blijft brandend actueel

TvMR sprak met Magda De Meyer

Dominique De Meyst*



In 1995 vond in Peking de Vierde Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties plaats. Het resultaat: het Peking Actieplatform — twaalf punten voor de verbetering van de positie van de vrouw. Twintig jaar later spreekt TvMR met Magda De Meyer, voorzitter van de Nederlandstalige Vrouwenraad, die naar New York afzakte voor de 59ste *Commission on the Status of Women* (hierna CSW 59), waar een stand van zaken van de Peking-verklaring aan bod kwam. Een gesprek over vrouwenrechten, feminisme en al het werk dat nog aan de winkel is.

Vrouwenbescherming op VN-niveau

De VN vrouwenrechtenbescherming bestaat uit diverse facetten. "Er is het belangrijke VN Vrouwenverdrag van 1979 (*Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women*, afgekort CEDAW). Daarnaast waren en zijn er ook de Wereldvrouwenconferenties, waaronder de vierde in Peking. We mogen evenmin de diverse agentschappen binnen de VN vergeten die zich inzetten voor vrouwen wereldwijd, zoals *UN Women*. De *Commission on the Status of Women* is dan weer het globale intergouvernementele orgaan dat zich uitsluitend toelegt op de promotie van gendergelijkheid en de emancipatie van de vrouw."

De Meyer maakte deel uit van de officiële Belgische delegatie naar de CSW 59. "Naast de twee vrouwenraden zaten in onze delegatie ook de betrokken ministers (waaronder federaal staatssecretaris voor onder andere Gelijke Kansen Elke Sleurs), de drie regionale ministers en vertegenwoordigers van nog een aantal andere ngo's."

Zo'n VN-top bestaat uit twee 'cirkels'. In de officiële zittingen leggen de landen officieel hun ei, maar het is in de tweede cirkel, bestaande uit zogenaamde *side events* georganiseerd door de VN en de ngo's zelf dat deze laatste, en dus de Vrouwenraad, het best tieren. "Zo organiseerde de Brusselse minister Bianca Debaets een *side event* over *ICT & Women*. De Waalse minister kon je dan weer vinden op een event over seksisme in schoolboeken. Alleen al de ngo's organiseerden in totaal een honderdtal *side events* over de meest diverse onderwerpen (prostitutie, geweld, kindhuwelijken...)." De Meyer trok evenwel naar New York met welomlijnde ambities. "Als Vrouwenraad wilden we op CSW 59 contacten leggen, zoeken naar een gemeenschappelijke basis met andere ngo's en kijken hoe we kunnen samenwerken. De ngo *side events* waren daarbij van onschatbare waarde — het zijn de meest leerrijke, dynamische en combattieve events van de hele top. Het eisenpakket voor de volgende keer groeit dáár."

Vrouwenraad, sinds 1905

De Nederlandstalige Vrouwenraad ontstond oorspronkelijk uit de in 1905 door Marie Popelin (België's eerste juriste) opgerichte Belgische Nationale Vrouwenraad. In 2012 werd Magda De Meyer voorzitter. De Vrouwenraad deelt haar werkruimte met zijn Franstalige tegenhanger (waarvan MR-politica Viviane Teitelbaum voorzitter is) in de gebouwen van vzw Amazone in Brussel. "Wij werken heel nauw samen, want vrouwenrechten houden niet op aan de taalgrens."

De Vrouwenraad, wat is dat eigenlijk? "De Vrouwenraad is een overkoepeling van een veertigtal Belgische en Nederlandstalige vrouwenorganisaties van allerlei rangen, standen, kleuren en strekkingen, van bijvoorbeeld mutualiteiten en politieke partijen. We zoeken naar gezamenlijke standpunten bij die vrouwenorganisaties over belangrijke thema's in de vrouwenemancipatie, om daarmee het beleid te beïnvloeden. Evengoed screenen we maatregelen op internationaal, Europees en nationaal vlak en informeren we onze leden daarover. We zijn een schakel, een breed overleg-, lobby- en informatieorgaan. Ik, als voorzitter, stippel de rode lijnen uit en coördineer het geheel."

* Dominique De Meyst is werkzaam als advocate bij Simont Braun aan de balie van Brussel.

CSW 59: een flauw rapport

In haar resultaat toonde CSW 59 zich minder combattief. “De bedroevende statistieken komen telkens terug. Er zijn wereldwijd nog steeds slechts 20% vrouwelijke wetgevers; de loonkloof bedraagt wereldwijd tussen de 10 en 30%; één op drie vrouwen wordt tijdens haar leven het slachtoffer van fysiek of seksueel geweld... Op CSW 59 kwamen drie thema's vaak terug: (i) seksisme in de media, waar men de toestand erger achtte dan tien jaar geleden; (ii) de plaats van onbetaalde arbeid en zorg in onze economie, met daaraan gelinkt de theorieën over ‘feministische economie’; en (iii) een luik over geweld en prostitutie.”

Hoe economie feministisch kan zijn, wil ik graag weten. “Wel, men stelt de economie vaak voor als een vaststaande natuurwet, waarbij men soms vergeet dat het evenzeer een maatschappelijke keuze is. Wie zegt keuze, zegt dat verbetering mogelijk is. Feministische economen stellen resoluut dat het marktdenken is doorgedrongen in aspecten van onze maatschappij waar dat denken niet zou mogen domineren. Het klopt volgens hen niet dat iets pas waarde heeft als het kan worden uitgedrukt in termen van winst en rendement. Zij ijveren voor een economie waarin niet slechts de winstbelangen maar bovenal ethische waarden centraal staan — een soort *love economy*. Als je weet dat vrouwen in de maatschappij het gros van de zorgtaken op zich nemen, waaraan geen ‘economische’ waarde hangt, begrijp je meteen waarom men deze strekking in de economie feministisch noemt. Zorg moet zichtbaar, bespreekbaar en gevaloriseerd worden in de maatschappij.” Het scheppen van een economie waarin vrouwen een betere plaats krijgen is niet voor niets de zesde doelstelling van het Peking Actieplatform.

Parallel met dat Actieplatform zijn er de VN Millenniumdoelstellingen (MDG's), een engagement dat dit jaar ten einde loopt. De vraag stelt zich in hoeverre al die doelstellingen ondertussen zijn bereikt. “Wegens de grote inhoudelijke overlap behandelden we al deze doelstellingen op CSW 59 als één groot pakket. Uit de Millenniumdoelstellingen is men ondertussen opvolgers aan het boetsen, de zogenaamde Duurzame Ontwikkelingsdoelen voor 2030 (SDG's). Idealiter krijgen we de verworvenheden van Peking vertaald in die SDG's. Zo is er een sterke beweging om een zelfstandige SDG te maken rond vrouwenemancipatie.”

Ik werp tegen dat gendergelijkheid promoten nu reeds de derde MDG is, en dus reeds zelfstandig. “Dat klopt, maar met het ‘vervallen’ van de MDG's gingen stemmen op om de genderkwesatie af te schaffen als aparte doelstelling en te integreren in elke SDG — een techniek die men ‘*gender mainstreaming*’ noemt: het toetsen van diverse beleidsopties aan de gevolgen ervan op vlak van gender. Uiteraard moet men *gender mainstreaming* toepassen, maar we moeten daarenboven een apart doel behouden, opdat we gendergelijkheid zeker niet uit het oog zouden verliezen. De statistieken bevestigen de noodzaak.”

Vernieuwd geloof in het belang van ngo's

Dat de toestand erger is dan tien jaar geleden, is ook de reden waarom CSW 59 is uitgedraaid op een weinigzeggende resolutie¹. “De ngo's waren zeer ongelukkig dit jaar. De wereldwijde achteruitgang van het respect voor de vrouwenrechten was er haast tastbaar. Het is moeilijk om de vinger te leggen op wat nu precies de oorzaak is. We merken een aantal eigenaardige coalities, vaak gesteund op religieus fanatisme, zoals de coalitie van Islamitische Staat met Vaticaanstad, die mekaar gevonden hebben in het inperken van seksuele en reproductieve rechten voor vrouwen. Er is ook de economische crisis, die landen ertoe noopt te besparen, vaak in het nadeel van vrouwen. Zelfs binnen Europa zijn er een aantal landen die opnieuw de vlag van het absolute conservatisme trekken, zoals het Hongarije van Orban. Fanatisme en financiële problemen zijn een gevaarlijke cocktail voor de vrouwenrechten.”

“Er heerst binnen de ngo's een grote alertheid voor die terugslag en dat heeft zich vertaald in de organisatie van de CSW. Men durfde het dit jaar niet aan om een serieuze resolutie te stemmen, omdat men bang was dat de finale tekst de tijdsgeest zou vatten en we er dus op achteruit zouden gaan ten opzichte van twintig jaar geleden. Uiteindelijk schoot er een zeer algemene politieke beginselverklaring over waarin de doelstellingen zijn herbevestigd en iedereen belooft om zijn best te doen. Ik vertrouw op de inschatting van *UN Women* dat dit de minst slechte optie was.”

Dat het voor ngo's zonder stemrecht en met slechts een raadgevende stem niet eenvoudig is om een stempel te drukken op een VN-top, spreekt voor zich. “Gewoon luid je stem laten horen, maakt nochtans al een verschil. De VN heeft veel belangstelling voor wat er gebeurt in het hart van de ngo's, want ze beseffen dat daar de nieuwigheden groeien. Waar staten falen, proberen ngo's het gat terug dicht te rijden.”

De wil van de VN om de ngo's te versterken in hun rol, vinden we ook terug in een van de outcome-documenten van CSW 59, al moeten we dit volgens De Meyer enigszins nuanceren. “De verwezenlijking van doelstellingen op het vlak van gendergelijkheid zal steeds een samenspel van staten en ngo's blijven — ze kunnen niet zonder mekaar. Het is alleszins de bedoeling van CSW, *UN Women* en andere vrouwgerichte VN-agentschappen om de ngo's het voortouw te laten nemen. Daarom is het nog niet voor heel de VN effectief de grootste prioriteit. Als puntje bij paaltje komt, kunnen spelers die wél stemrecht hebben nog altijd maatregelen wegstemmen.”

¹ *Economic and Social Council, Political declaration on the occasion of the twentieth anniversary of the Fourth World Conference on Women, E/CN.6/2015/L.1**

En in België?

De contacten en ideeën vanop zo'n internationale top vormen een vruchtbare voedingsbodem voor initiatieven in eigen land. Naast de inspiratie uit CSW 59 wendt de Vrouwenraad ook het recentste rapport over CEDAW aan om het beleid van de overheid te sturen, als een octopus met tentakels in diverse kabinetten. "Elk land dat lid is van CEDAW moet vierjaarlijks rapporteren. Ngo's zoals de Vrouwenraad mogen een schaduwrapport indienen. Er volgen officiële aanbevelingen voor elke lidstaat over hun uitvoering van het verdrag. De overlap tussen ons schaduwrapport en de aanbevelingen voor België was opmerkelijk. Uit het rapport blijkt, weinig verbazend, dat er in België nog heel veel werk aan de winkel is²."

Los van aanbevelingen na CSW 59 en het CEDAW-rapport zit de Vrouwenraad hoegenaamd niet stil. "We promoten het combinatiemodel, dat streeft naar een goed evenwicht tussen betaalde arbeid en zorgarbeid. Ook in het pensioendossier hebben we ons deze legislatuur vastgebeten. Over het algemeen liggen pensioenen voor vrouwen lager. Vrouwen werken heel vaak deeltijds, precies om die zorgtaken op zich te nemen die in onze maatschappij zo oneerlijk verdeeld zijn tussen mannen en vrouwen. Nu de regering met terugwerkende kracht wil ingrijpen in de gelijkgestelde periodes, de pensioenleeftijd verhoogt en het vervroegd pensioen wil afschaffen tenzij je 42 gewerkte jaren kan aantonen, vallen vrouwen, die gemiddeld 35 jaar werken, als groep uit de boot. Vervroegd pensioen wordt voor hen *de facto* uitgesloten. Men verliest uit het oog dat een op zich niet onfaire maatregel in de praktijk een genderneutraliteitstest niet doorstaat. Een ander dossier waar we mee bezig zijn is dat van de alleenstaande mama's, wiens risico op armoede veel hoger dan gemiddeld is. Voor hen bouwen we een pakket beleidsopties uit met onder meer betere kinderbijslag, prioritair toewijzing van sociale woningen en de verbetering van de werking van de Dienst Alimentatievorderingen."

Quota, ze werken

Ik pols naar de soms betwiste relevantie van feminisme in het eenentwintigste-eeuwse België. Men is weliswaar verontwaardigd over de soms flagrant foute manier waarop vrouwen worden behandeld (wanneer de hashtag #wijoverdrijven niet furore maakt, of de politie aankondigt dat partnergeweld voortaan geen prioriteit meer is), maar even snel gaat de storm schijnbaar weer liggen. De consensus lijkt te leven dat het feminisme toch vooral iets is van een generatie of drie geleden. De Meyer beaamt: "Er is nog geen maatschappelijke aanvaarding van de gelijkwaardigheid der geslachten. Zo heeft mijn eigen kleinzoon bijvoorbeeld na zes maanden in de kleuterklas al een uitgesproken voorkeur voor films met auto's 'omdat die voor jongens zijn'. Ook zie ik dat mannen hun vader- of ouderschapsverlof niet steeds opnemen omdat hun werkomgeving hen daarin afremt."

Over moeder- en ouderschapsverlof gaan we nog even door. "Na een bevalling zijn moeders daarentegen verplicht minimaal negen weken moederschapsrust op te nemen, zelfs als ze dat zelf niet zouden willen. Het kan anders, bijvoorbeeld in de Scandinavische landen, waar een vrijere taakverdeling binnen gezinnen veel geaccepteerder is, omdat de wetgever dat heeft mogelijk gemaakt. Een gezin krijgt een (relatief grote) hoeveelheid ouderschapsverlof, vrij te verdelen onder beide ouders. Vaders krijgen de kans om volop papa te zijn én tegelijk werkt men de loonkloof weg."

Verandering kan dus de vorm aannemen van een harmonieus samenspel tussen wetgevend initiatief en de wil om zelf onze denkbeelden bij te stellen. "Absoluut. Scandinavische vrouwenorganisaties begrijpen niet waarom wij denken dat de herintrede van vrouwen of mannen in de arbeidsmarkt na een lange afwezigheid moeilijk zou verlopen. Daar is het evident dat de werkgevers er mee voor zorgen dat dat lukt. Het gaat dus echt over een mentaliteitswijziging, over ruimte en tijd geven aan vrije keuzes en over het waarderen van zorgopdrachten. Werkgevers hebben daar overigens belang bij, als je de statistieken van depressies en burn-outs bekijkt. Wetenschappelijk onderzoek ondersteunt bovendien de complementariteit van mannen en vrouwen op de werkvloer en in hogere functies."

Het is aan de wetgever om zo'n systeem mee mogelijk te maken, desnoods met quota. "De kritische grens van vrouwen in een organisatie ligt rond 33%. Ik weet waarover ik spreek. Halfweg de jaren tachtig was in het parlement Leona Detiège de enige andere vrouw in de sp.a-fractie. Ze is vaak voor mij in de bres gesprongen wanneer mannen met veel poeha reageerden op wat ik zei. Naarmate het halffrond vrouwelijker werd, kandelde de sfeer, omdat we met meer waren om vanuit vrouwelijke hoek aan politiek te doen."

De Vrouwenraad is grote voorstander van quota, die op dit moment bestaan in de wetgevende vergaderingen en in de raden van bestuur van bedrijven. "Het is eenvoudig: verplichte quota werpen vruchten af. Vrijwillige afspraken met sectoren draaien daarentegen vaak op niets uit. Quota zijn nodig tot we gelijkheid bereiken, of minstens een kritiek kantelpunt. Op uitvoerend niveau zijn er geen quota, en kijk wat er gebeurde bij de samenstelling van de federale regering vorig jaar — een schande."

Het laatste rapport van CEDAW over België bevestigt overigens dat er nog te weinig vrouwen in het openbaar leven en in het bedrijfsleven zitten. Er zit misschien iets in om quota ook in diverse andere gebieden op te leggen? "Wie weet, inderdaad," besluit De Meyer, "al spelen opvoeding en beeldvorming ook een belangrijke rol. Ieder van ons kan zich hierin voor zichzelf engageren. Meisjes én jongens moeten van jongs af aan meekrijgen dat zij niet in een rolpatroon hoeven te vervallen. Wat zou er normaler zijn dan dat alle structuren en instellingen een reflectie zijn van onze maatschappij? Daarna moeten we blijven streven."

² VN Comité ter bestrijding van vrouwendiscriminatie, CEDAW/C/BEL/CO/7, 7 november 2014.

De GAS arresten: het laatste woord is niet gezegd

Noot onder GwH, arrest nrs. 44/2015 en 45/2015 van 23 april 2015

Dries Pattyn*

De Liga voor Mensenrechten en de Ligue des Droits de l'Homme stelden een beroep in tot vernietiging van de wetten betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. Bij de arresten van 23 april 2015 verwerpt het Grondwettelijk Hof (hierna: het Hof) deze beroepen.

De gemeenten hebben krachtens artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet¹ de bevoegdheid om te waken over de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid. Hierdoor kunnen ze in dit kader bepaalde gedragingen door politieverordeningen bestraffen. Vóór de invoering van de Gemeentelijke Administratieve Sancties (hierna: GAS) konden de gemeenten alleen politiestrafen bepalen², o.a. de geldboete van 6 tot 150 EUR³. Deze straffen werden via een gewone strafprocedure door de politierechtbank opgelegd.

Volgens de wetgever volstond deze mogelijkheid niet om de gemeentelijke reglementering te handhaven en voerde bij wet van 13 mei 1999⁴ de GAS in. De gemeente kon voor inbreuken een administratieve geldboete tot 250 euro vaststellen. De boete wordt opgelegd door de sanctionerend ambtenaar. Tegen zijn beslissing kan beroep worden ingesteld bij de politierechtbank. Deze regeling werd vervolgens uitgebreid tot minderjarigen vanaf 16 jaar (aan wie tot dan alleen via het jeugdbeschermingsrecht een maatregel kon worden opgelegd) en tot bepaalde misdrijven uit het Strafwetboek (de zgn. gemengde inbreuken, zoals diefstal, slagen en vandalisme). Dit systeem werd geregeld in de Nieuwe Gemeentewet.

De wet van 24 juni 2013 (hierna: de GAS-wet)⁵ tilt de bestaande GAS uit de Nieuwe Gemeentewet. De GAS-wet bepaalt de sancties en de alternatieve maatregelen voor die sancties. Het bedrag van de geldboete wordt opgetrokken tot 350 EUR. De GAS-wet verlaagt de leeftijdsgrens voor de GAS naar 14 jaar. Zij regelt voorts de administratieve procedure, het beroep bij de politierechtbank of de jeugdrechtbank, de inning en onmiddellijke betaling van de GAS-boetes en de verjaringstermijn (B.1.2.). De niet gemengde inbreuken kunnen ook worden vastgesteld door gemeentelijke vaststellers, en dus niet alleen door de politiediensten.

De Liga betwistte de grondwettigheid van het begrip "openbare overlast" en de ruime bevoegdheid die aan gemeenten wordt toegekend. Zij vestigde de aandacht er op dat betogen en openbaar vergaderen met GAS kan worden bestraft. Ook inadequaet, maar ongevaarlijk gedrag dreigt met GAS te worden bestraft. Het Hof oordeelt dat de GAS-wet de gemeentelijke bevoegdheid dubbel begrensd. De gemeentelijke reglementering mag enerzijds de hogere rechtsnormen niet schenden. De hogere overheid kan zelf een materie regelen en aan de gemeentelijke bevoegdheid onttrekken. De GAS-wet⁶ sluit uit dat de gemeente een GAS oplegt voor inbreuken die een hogere overheid reeds bestraft (B.18.6). Anderzijds, het begrip "openbare overlast" verwijst naar gedragingen in de publieke ruimte die afwijken van wat in het normale maatschappelijk verkeer betaamt. Het gaat om lichtere vormen van verstoring van de openbare rust, de veiligheid, de gezondheid en de zindelijkheid die schadelijk of hinderlijk zijn en die de normale druk van het sociale leven overschrijden (B.19.10). De gemeenten mogen bij het vaststellen van haar reglementen de hogere normen niet schenden en moeten binnen de grenzen blijven van het begrip "openbare overlast". De toetsing hiervan komt toe aan andere rechters (B.20.3.- de Raad van State en de politierechtbanken⁷).

M.b.t. de grief dat de GAS-wet de vrije meningsuiting en de persvrijheid beperkt, oordeelt het Hof dat een GAS niet kan worden opgelegd voor drukpersmisdrijven, behoudens wanneer die door racisme of xenofobie ingegeven zijn (B.39.11). Gezien de ruime invulling van het drukpersmisdrijf, kan bv. het verspreiden van beledigingen meestal niet met GAS worden bestraft.

De Liga wierp op dat de GAS-wet de onderzoeksbevoegdheden van de vaststellers onvoldoende regelt. Evenmin houdt de GAS-wet onafhankelijkheidsvoorwaarden in voor de gemeentelijke vaststellers en de sanctionerend ambtenaar. Het Hof antwoordt dat de gemeentelijke vaststellers niet over onderzoeksbevoegdheden beschikken en geen dwangmiddelen (vrijheidsberoving, beslag) mogen gebruiken (B.23.4). Eenieder kan zich dus zonder veel omhaal aan de vaststellingen door de gemeentelijke vaststellers (evident niet door politieagenten) onttrekken.

* Dries Pattyn is advocaat en bestuurder van de Liga voor Mensenrechten.

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

2 zie o.a. artikelen 1, 28 en 38 Sw.

3 na toepassing van de opdécimes, zie artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten.

4 B.S. 31 mei 1999.

5 B.S. 1 juli 2013.

6 artikel 2, § 1, van de wet van 24 juni 2013.

7 artikel 159 GGW.

Rechtspraak

De processen-verbaal van de gemeentelijke vaststellers hebben in regel⁸ geen bijzondere bewijskracht en alleen informatieve waarde (B.23.5). De onafhankelijkheid van de gemeentelijke vaststellers en de sanctionerend ambtenaar wordt gewaarborgd doordat de Koning de onafhankelijkheidsvoorwaarden moet vaststellen. Deze bevoegdheidsdelegatie aan de Koning vormt voor het Hof geen principiële probleem (B.41.1-B.41.4). Het komt aan andere rechters toe om te oordelen of deze Koninklijke besluiten de onafhankelijkheid voldoende waarborgen.

De GAS-wet bevat niet alleen administratieve geldboeten. Ook een tijdelijk plaatsverbod en zelfs de schorsing of de intrekking van een toestemming of vergunning en de sluiting van een inrichting kunnen worden opgelegd. De Liga betwistte ook deze straffen, wegens het ontbreken van waarborgen tegen misbruiken. De Liga vreesde dat het plaatsverbod een huisarrest zou worden. Het Hof meent dat de voorafgaande verwittiging van de overtreder⁹, de beginselen van behoorlijk bestuur en de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State afdoende waarborgen zijn tegen willekeur bij de toepassing van deze sancties (B.46.2, B.46.3, B.60.4, B.65.5, B.66.2 en B.66.3). Het Hof beperkt enkel de toepassing en de verlenging van het plaatsverbod. Een plaatsverbod kan niet preventief worden opgelegd, maar alleen nadat de openbare orde is verstoord. Het plaatsverbod is slechts verlengbaar als de verstoring van de openbare orde aanhoudt. Een louter risico op nieuwe problemen volstaat niet. Een plaatsverbod betreft alleen duidelijk omschreven, welbepaalde plaatsen (B.57.5 en B.57.6).

De Liga betwijfelde eveneens de beroepsprocedure tegen een GAS. De GAS-boete wordt aangevochten bij de politierechtbank met een verzoekschrift. De macht van de rechter is onduidelijk. De Liga waarschuwde voor de complexiteit en de kosten van het beroep (waaronder de hoge rechtsplegingsvergoedingen en de verhoogde rolrechten), die burgers afschrikken de GAS aan te vechten. Het Hof antwoordt dat een GAS moet worden gemotiveerd, zodat de overtreder kan oordelen of hij deze kan aanvechten (B.39.6). Het beroep kan worden ingesteld met een "eenvoudig" verzoekschrift (B.43.4). Een uitgebreide motivering lijkt dus niet vereist, al spreekt het Hof zich niet uitdrukkelijk in deze zin uit. De kosten van het beroep vormen geen onoverkomelijke hinderpaal¹⁰. De beroepsrechter heeft volle rechtsmacht: hij kan nagaan of de inbreuken bewezen zijn, of ze zorgvuldig zijn onderzocht en of de toegepaste GAS niet overdreven is in het licht van de inbreuken (B.39.8).

Tenslotte betwistte de Liga de leeftijdsverlaging van 16 tot 14 jaar voor de toepassing van de wet. Het Hof acht deze leeftijdsverlaging grondwettelijk (B.51.8), omdat de

wet in een aantal waarborgen voorziet (o.a. alternatieve maatregelen zoals de ouderlijke betrokkenheid), al lijkt het Hof niet overtuigd van de opvoedkundige waarde van GAS (B.51.5).

De arresten verduidelijken de toepassing van de GAS-wet. Het tijdelijk plaatsverbod wordt tot een beperkte veiligheidsmaatregel herleid. De beroepsrechter heeft een ruime beoordelingsbevoegdheid. De geringe bewijswaarde van de vaststellingen van de gemeentelijke vaststellers, verplicht hen tot zorgvuldig onderzoek en verbalisering. De arresten laten evenwel essentiële vragen onbeantwoord. Het begrip "openbare overlast" blijft controversieel. Lokale besturen kunnen nog steeds louter asociaal of inadequaar, maar ongevaarlijk gedrag bestraffen. Er wordt geen einde gemaakt aan de problematische toepassing van GAS bij betogingen. Dit debat wordt verschoven naar de toezichthoudende overheden, de justitiële en de administratieve rechtscolleges. De beroepsprocedures zijn de belangrijkste waarborg tegen misbruiken. Er bestaat een manifest onevenwicht tussen de ondraaglijke lichtheid van de GAS-procedure en de kosten van het beroep. De meeste burgers zullen wegens de kosten aarzelen een GAS te betwisten. Hieraan wordt niet geredigeerd.

De GAS-wet past in een jarenlange tendens, waarbij ordehandhaving verschuift van de strafrechter naar de administratie, die tegelijk verbalisant, rechter en partij is. Dat het Hof er geen graten in ziet dat de uitvoerende macht essentiële onderdelen van de procedure, zoals de opleiding en de onafhankelijkheidsvoorwaarden van sanctionerende ambtenaren, naar eigen goeddunken regelt, zal deze zorgwekkende tendens nog versterken. De voortdurende waakzaamheid van het middenveld en het brede maatschappelijke verzet heeft de GAS al in belangrijke mate afgeremd. Het is nu aan de lokale besturen om de GAS toe te passen binnen de grenzen die het Hof heeft geschetst. Voor het middenveld wordt het zaak de gemeentereglementen op te volgen en aan de toezichthoudende overheden voor te leggen¹¹. De participatie van de burger is eveneens een factor bij de invoering en de correcte toepassing van de GAS¹².

Voor de minderjarigen zijn de arresten een bittere pil. We leven thans in een land waar veertienjarigen worden beboet, veelal voor speels gedrag dat kadert binnen de normale ontwikkeling van ieder kind. De beschermingsgedachte wordt verlaten voor repressie. Dit houdt een breuk in met het verleden. Hieraan werd nauwelijks een democratisch debat gewijd. De wetgever toonde zich van zijn smalste kant. De arresten zijn zonder twijfel een nederlaag voor de rechten van minderjarigen.

8 Artikel 21, §2 van de GAS-wet kent ook vaststellingsbevoegdheid toe aan personeelsleden van de bewakingsondernemingen. Deze bevoegdheid is beperkt tot vaststellingen die uitsluitend betrekking hebben op de onmiddellijk waarneembare toestand van goederen die zich bevinden op het openbaar domein. Deze vaststellingen hebben krachtens artikel 1, § 1, eerste lid, 6° en derde lid van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en de bijzondere veiligheid de bewijswaarde van een feitelijk vermoeden in de zin van artikel 1353 B.W.

9 artikel 45 van de GAS-wet; Bij het tijdelijk plaatsverbod kan de ordehandhaving uitzonderlijk vereisen dat de burgemeester onmiddellijk een beslissing neemt, zonder de gelegenheid te hebben de dader of daders van de litigieuze feiten voorafgaandelijk te verwittigen; GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overweging B.65.6.

10 Ibid., overweging B.43.4. Het Grondwettelijk Hof heeft in haar arresten nrs. 68/2015, 69/2015 en 70/2015, allen uitgesproken op 21 mei 2015, haar rechtspraak gewijzigd, waardoor de gemeente tot een rechtsplegingsvergoeding kan worden veroordeeld bij een succesvol beroep tegen een beslissing van haar GAS-ambtenaar om een geldboete op te leggen.

11 artikel 258 van het Gemeentedecreet.

12 titel VI van het Gemeentedecreet; de participatie omvat onder andere het burgerinitiatiefrecht, het petitieright en de volksraadpleging.