

TvMR

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

ISSN 1379-0250

Redactie

Hoofdredacteur: Laurens Lavrysen
Eindredactie: Fabian Van Samang
Redactie: Charlotte Campo, Deborah Casalin, Charline Daelman, Caroline De Geest, Paul De Hert, Dominique De Meyst, Marijke De Pauw, Willem Debeuckelaere, Hadjira Hussain Khan, Véronique Joosten, Eline Kindt, Marika Lefevre, Mathieu Leloup, Michaël Merrigan, Paul Pataer, Louise Reyntjes, Stijn Smet, Théa Staes, Maxime Stroobant, Jozefien Van Caeneghem, Catherine Van De Heyning, Sarah Van Meel, Arne Vandenbogaerde, Jonas Vernimmen.

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

Jaarabonnementen tijdschriften

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

rek.nr. BE34 0011 2701 3290

Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

TvMR online

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

© Niets uit deze publicatie mag worden veeleevoudigd 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.

Prijs voor Mensenrechten 2020 eert Dirk Van Duppen

Op 10 december reikte de Liga haar Prijs voor Mensenrechten postuum uit aan Dirk van Duppen, een bijzonder geëngageerd arts en politicus. Hij is vooral bekend als dokter bij Geneeskunde Voor Het Volk en als grondlegger van het kiwimodel voor betaalbare geneesmiddelen. In de laatste maanden van zijn leven inspireerde hij heel Vlaanderen om op te komen voor een solidaire maatschappij waarin de mensenrechten echt gewaarborgd zijn voor iedereen.

De uitreiking werd een pakkend online event, waar de nalatenschap van Dirk centraal stond. Filosoof en schrijver Bleri Lleshi bracht hulde aan Dirk Van Duppen en onze voorzitter, Kati Verstrepen, ging in gesprek met Ben Van Duppen en Lieve Seuntjens, zoon en vrouw van de laureaat. De uitreiking kan integraal herbekeken worden via <https://prijs.mensenrechten.be>.

Liga werkt dossier rond politiegeweld uit

De laatste maanden is de problematiek van politiegeweld in toenemende mate onder de aandacht gekomen. Recent nog leidde een vreedevolle manifestatie in Brussel tot 250 arrestaties en kwamen tal van getuigenissen over politiegeweld naar boven. In de maand januari van dit jaar stierven maar liefst twee personen in een politiecel. Ilyes Abbedou en Ibrahim Barrie kwamen daar terecht nadat ze administratief werden aangehouden voor nog onduidelijke redenen. Zij vervoegen de steeds langer wordende lijst van personen die overleden in de context van een politieoptreden, waartoe ook Mehdi Bouda en Mawda Shawri behoren.

Onder welke voorwaarden mag de politie geweld gebruiken? Wanneer is politiegeweld disproportioneel? En welke acties kunnen slachtoffers ondernemen? Op haar website geeft de Liga voor Mensenrechten een antwoord op deze vragen.

Beide Liga's trekken naar de burgerlijke rechter tegen het gebrek aan pandemiewet

De Liga voor Mensenrechten en de Ligue des Droits Humains spannen een kortgeding aan tegen de Belgische staat. De organisaties klagen aan dat er nog steeds geen wettelijke basis is voor de COVID-maatregelen en vragen een tijdelijke maatregelenstop tot de pandemiewet er is. Kati Verstrepen vat het kort en bondig samen: "Het is de plicht van de overheid om burgers te beschermen als er zich een pandemie voordoet. Maar als er maatregelen genomen worden die onze grondrechten beperken, moeten ze wel een juridische basis hebben." De zaak is ingeleid bij de Franstalige rechtbank van eerste aanleg in Brussel en wordt op 12 maart bepleit.

Quousque tandem abutere.... Of: Hoe lang denken ze eigenlijk nog met ons de Zot te houden?...

Wat er nog zal overblijven van de GDPR of de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) over nog eens duizend dagen (ik schrijf deze tekst op 18 februari 2021, dag op dag duizend dagen nadat de AVG van kracht en van toepassing werd – duizend dagen verder zullen we 20 november 2023 zijn)? Niet veel meer dan een schoolvoorbeeld van een luchtkasteel, volksverlakkerij of *much ado about nothing*...

Toegegeven, er is in de aanloop naar de Algemene Verordening Gegevensbescherming zoveel tamtam gemaakt over de versterking van de bescherming van de burger (toch nog steeds de “data subject” genoemd in de officiële teksten...) dat je geneigd zou zijn om het nog te geloven ook. En ja, ook al was het soms zoeken naar de speld in de hooiberg, er waren toch een aantal nieuwe (of als zodanig verpakte) elementen terug te vinden, die deze optimistische insteek konden voeden. Zo werd het recht op “vergetelheid” met de nodige bombarie als nieuw opgevoerd (al lag dat volgens het Europees Hof van Justitie al besloten in de privacyrichtlijn van 1995). Enkele elementen waren wel nieuw en hoopgevend: gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstelling, de DPIA (Engels acroniem voor gegevensbeschermingseffectbeoordeling), de beslissende stem van de verzamelde gegevensbeschermingsautoriteiten bij discussies over de rechtshandhaving in supra-lidstatelijke discussies. Dit waren toch duidelijke stappen voorwaarts naar een betere bescherming en handhaving, dachten we.

Ik was ook niet te beschroomd om die nieuwe elementen aan te stippen en ze als de lakmoesproef voor het welslagen van de AVG te beschouwen. Want er was behoorlijk wat twijfel. Waarom moest de zo geprezen Europese aanpak met een richtlijn toch nog onder de handhaving van de nationale toezichthouders blijven? Meer nog, die landelijke aanpak werd aangescherpt door het fameuze one-stop mechanisme: deze bevoegdheidsregeling zorgt ervoor dat enkel de autoriteit van de voornaamste vestiging in Europa bevoegd is om als toezichthouder op te treden. Dat was onder de privacyrichtlijn van 1995 nog anders: elke toezichthouder was bevoegd van zodra de verwerking (of een deel ervan) op het eigen grondgebied gebeurde. Dat was ook het aanknopingspunt voor de Belgische privacy commissie, de CBPL, om in 2015 Facebook tot de orde te roepen door een aanbeveling, en toen deze door Facebook werd genegeerd, de multinational te dagvaarden in kort geding en ten gronde voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Eénmaal de AVG van kracht en van toepassing werd op 25 mei 2018 veranderde de bevoegdheidsregeling en werd door de werking van het one-stop-shop mechanisme of unieke loketsysteem de bevoegdheid aan de Belgische en andere Europese toezichthouders ontnomen om enkel en alleen de Ierse autoriteit bevoegd te maken. Uiteraard was deze al bevoegd op grond van de hoofdvestiging in Dublin en de ervaring met onder meer Facebook was nu niet bepaald van dien aard te mogen verwachten dat een gespierd toezicht zou worden uitgerold nu de overige Europese collega's toezichthouders hun klachtendossiers moeten overdragen naar Dublin. Maar goed, de Ierse politieke verantwoordelijken beloofden een gevoelige versterking van de Ierse autoriteit.

Enkele sceptische collega's kregen het bezoek van de Ierse ambassadeur die er op wees dat de Ieren er alles aan zouden doen om van de AVG een succesverhaal te maken. En effectief: de Ierse *Data Protection Commission* (DPC) verhuisde van de mansarde boven een pub naar een keurig kantoorgebouw, en de oorspronkelijke staf van dik twintig medewerkers werd verdriedubbeld (en is begin 2021 geklommen tot 145). Maar dat heeft al bij al weinig of niets veranderd aan de grondhouding die de Ierse autoriteit blijft aanhouden: het schoothondje van de internetgiganten is aanhoudend *his master's voice* blijven beluisteren en blijft Oost-Indisch doof voor de aanzwellende kritiek op het stilzitten. Och ja, in december 2020 werd uiteindelijk een eerste Comitébeslissing vanuit Ierland afgewerkt en kreeg Twitter een boete van 450.000 €. De eerste.... En dit terwijl alleen al op de eerste dag van de AVG enkele zwaarwegende dossiers vanuit verschillende Europese hoofdsteden, waaronder Brussel, moesten worden doorgestuurd en deze tot nu toe niet werden beslecht door de DPC, laat staan dat deze via het zo geprezen coherentiemechanisme van de AVG werd beoordeeld door de andere autoriteiten.

Het begint door te dringen... Het Europees Comité voor gegevensbescherming, de verzamelde nationale toezichthouders, had het, evenals de Commissie trouwens, in het eerste evaluatierapport nog over enkele moeilijkheden... De commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken van het Europese Parlement is nu

toch scherper en heeft met een voorontwerp van motie over Schrems II man en paard genoemd:

“Geeft uitdrukking aan zijn bezorgdheid over het feit dat de Ierse Toezichthouder voor gegevensbescherming de gehele zaak-Schrems II heeft ingeleid in plaats van een besluit te nemen in het kader van zijn bevoegdheden uit hoofde van artikel 58 van de algemene verordening gegevensbescherming; toont zich zeer bezorgd over het feit dat de Ierse Toezichthouder voor gegevensbescherming – de leidende autoriteit voor deze zaken – nog geen besluit heeft genomen over verscheidene klachten over inbreuken op de algemene verordening gegevensbescherming die op 25 mei 2018 zijn ingediend; veroordeelt ten stelligste de poging van de Ierse gegevensbeschermingsautoriteit om Maximilian Schrems de kosten van de gerechtelijke procedure te laten dragen, hetgeen een sterk afschrikkend effect zou hebben gehad; verzoekt de Commissie inbreukprocedures in te leiden tegen Ierland wegens het niet naar behoren handhaven van de algemene verordening gegevensbescherming”

Als zij het zeggen... hoelang nog zal die volksverlakkerij van zogenaamde hoge standaard van de bescherming van persoonsgegevens in stand gehouden worden...? Of zijn mensenrechten enkel belangrijk voor PR-legistisch stuntwerk voor parlementen en politici? En dan te lezen dat drie Vlaamse politieke partijen vanaf nu elke maand meer dan 80.000 € uitgeven aan Facebook-ads...

Willem Debeuckelaere*

* Gewezen voorzitter van de Belgische Commissie voor de bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer en redactielid TvMR.

1 J. Steurs, "Het funnelmodel van partijen op Facebook", *Samenleving en Politiek*, 2021/3, 46-51.

Toezicht op grondrechten aan de Europese grenzen, het voorstel van de Europese Commissie: een begin van verandering of eerder een politiek schampschot?

Birte Schorpion*

De Europese Unie (EU) heeft de bevoegdheid om de voorwaarden vast te stellen voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.¹ De grondslag voor deze keuze – of zelfs noodzaak – is te vinden in de Schengenzone. Een gemeenschappelijke buitengrens en vrijheid van verkeer van personen binnen de landen die behoren tot Schengen vereist immers een collectief regelgevend kader over migranten, vluchtelingen en verzoekers van internationale bescherming eens die aan de Europese grenzen aankloppen of al binnen zijn.²

Het Europees wetgevend kader rond asiel en migratie, GEAS (Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem) ontstond in twee fasen. Van 1999 tot 2004 werden de criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een internationale bescherming, de gemeenschappelijke minimumnormen voor opvang van asielzoekers, alsook de kwalificaties voor internationale bescherming en de aard van de verleende bescherming. Sinds 2007 verschoof de nadruk van minimumnormen naar een gemeenschappelijke asielprocedure op basis van

een uniforme beschermingsstatus.³ Sindsdien zijn er een reeks gestrande wetgevende initiatieven geweest om het GEAS te verbeteren.⁴ De polarisatie rond en politisering van het thema migratie, sinds de zogenoemde 'migratiecrisis' in 2015, leidde tot ongeziene spanningen binnen de Europese Raad. Griekenland en Italië sloegen meermaals een noodkreet voor hulp, terwijl de Visegrád-groep⁵ elke vorm van verplichte solidariteit blokkeerde – waarvoor Polen, Hongarije en Tsjechië zelfs veroordeeld werden door het Europees Hof van Justitie^{6,7}.

Er is een zogenaamde '*race to the bottom*', waarbij lidstaten de rechten van vluchtelingen, verzoekers van internationale bescherming en migranten zo beperkt mogelijk interpreteren en waarborgen – of zelfs schenden – hopen dat zij dan zullen doorreizen naar een ander land.⁸ Mensenrechtenschendingen aan de Europese grenzen zijn schering en inslag.⁹ In een rapport stelt het Comité voor migratie, vluchtelingen en ontheemden van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa dat grensgeweld een integraal onderdeel is geworden van

* Birte Schorpion is beleidsmedewerkster bij de *Danish Refugee Council* en praktijkassistente bij de onderzoeksgroep Migratierecht van de UGent.

1 Artikelen 79 en 80 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). De lidstaten behouden het recht vast te stellen hoeveel mensen ze willen toelaten die vanuit derde landen komen om werk te zoeken.

2 M. De Somer, 'Schengen and internal border control', in P. De Bruycker, M. De Somer and J. L. De Brouwer (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, *European Policy Centre*, 2019, p. 119-130.

3 P. Boeles, M. den Heijer, G. Lodder and K. Wouters, *European Migration Law*, Cambridge, Intersentia, 2014, p. 3-45; Europees Parlement, *Asielbeleid*, 2020, p. 2, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU_4.2.2.pdf.

4 Ibid, p. 3-7.

5 De Visegrád-groep of Visegrád 4 (V4) is een alliantie van vier Centraal-Europese landen: Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië.

6 Arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarij en Tsjechië, C 715/17, C718/17 en C719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

7 L. Tsourdi, 'Solidarity in EU asylum policy: From an emergency-driven approach to the fair sharing of responsibility', in P. De Bruycker, M. De Somer and J. L. De Brouwer (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, *European Policy Centre*, 2019, p. 85-90; Shoshane Fine, *All at sea: Europe's crisis of solidarity on migration*, *ECFR*, 14 oktober 2019, https://ecfr.eu/publication/all_at_sea_europes_crisis_of_solidarity_on_migration/.

8 Voorbeelden kunnen gevonden worden in ECRE's Weekly Bulletin: <https://www.ecre.org/media/ecre-weekly-bulletin/>.

9 International Organisatie voor Migratie (IOM), IOM roept op om pushbacks en geweld tegen migranten aan de EU buitengrenzen te stoppen, 10 februari 2021, <https://iom-nederland.nl/nieuws/iom-roept-op-om-pushbacks-en-geweld-tegen-migranten-aan-de-eu-buitengrenzen-te-stoppen>.

de grenscontroles van sommige lidstaten.¹⁰ Niet enkel ontzeggen lidstaten migranten en vluchtelingen vaak de mogelijkheid om asiel aan te vragen, ook worden zij niet beschermd tegen *refoulement* of collectieve uitzetting.¹¹ Migranten en vluchtelingen getuigen vaak over een onmenselijke en vernederende behandeling, diefstal, afpersing, vernietiging van persoonlijke spullen, fysiek misbruik, en willekeurige detentie.¹² Ngo's, nationale mensenrechteninstellingen en de VN-vluchtelingenorganisatie documenteerden al grensgeweld in verschillende gradaties door de autoriteiten in Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Spanje.¹³ Het Europese Grenswachtagentschap, Frontex, dat de bewaking van de buitengrenzen van de EU coördineert en ondersteunt, werd ook al herhaaldelijk beschuldigd van betrokkenheid bij onwettige operaties om te voorkomen dat migranten de EU bereiken.¹⁴ Ten slotte wordt er steeds meer gerapporteerd over zogenaemde 'opeenvolgende of keten-pushbacks': via een informele samenwerking tussen grenspolitie van verschillende lidstaten worden migranten, van

Italië of Oostenrijk, via Slovenië en Kroatië naar Bosnië-en-Herzegovina gedeporteerd – en dit zonder dat zij ooit een formele procedure konden starten, asiel hebben kunnen aanvragen, of voordien reeds in Bosnië zijn geweest.¹⁵ Rechtbanken in Slovenië¹⁶ en Italië¹⁷ oordeelden ook reeds dat deze keten-pushbacks onwettig zijn aangezien de mogelijkheid om asiel aan te vragen werd ontzegd en het risico op *refoulement* bij opeenvolgende pushbacks niet individueel werd beoordeeld. De rechtbanken kwamen tot deze beslissing ongeacht het bestaan van bilaterale terugkeerakkoorden. Om uit deze politieke impasse te komen heeft de Europese Commissie op 23 september 2020 een voorstel voor een nieuwe asiel- en migratiepact gepresenteerd.¹⁸ De verwachtingen voor dit nieuwe juridische kader waren torenhoog: er werd een nieuwe start beloofd op het gebied van migratie voor de EU, een poging om het vertrouwen te herstellen met een nieuwe balans tussen verantwoordelijkheid en solidariteit. Toch waren niet alle middenveldorganisaties, academici en lidstaten even enthousiast.¹⁹ Ze vonden de nieuwe regels rond solidariteit te complex en de effectieve werkbaarheid

- 10 Raad van Europe, Parlementaire Assemblee, Comité voor migratie, vluchtelingen en ontheemden, rapport 14909, 8 juni 2019, <https://pace.coe.int/pdf/ec639e4bd727c8e7e31aea23fd5379ffa820bb53326667a8259ffe25682ae848428feba12/doc.%2014909.pdf>.
- 11 Ibid; VN Vluchtelingenorganisatie, *UNHCR warns asylum under attack at Europe's borders, urges end to pushbacks and violence against refugees*, 28 januari 2021, <https://www.unhcr.org/news/press/2021/1/601121344/unhcr-warns-asylum-under-attack-europes-borders-urges-end-pushbacks-violence.html>.
- 12 De Danish Refugee Council maakt maandelijkse 'border monitoring snapshots' over gerapporteerde incidenten van geweld aan grens tussen Kroatië en Bosnië, data die wordt verzameld als onderdeel van de humanitaire operatie in Bosnië. Bijvoorbeeld in November 2020 rapporteerde 1128 personen een pushback te hebben ervaren, waarvan 80% diefstal, afpersing, vernietiging van persoonlijke spullen vermeldden, 57% beledigende of vernederende behandeling, 59% fysiek geweld of mishandeling, 22% willekeurige detentie en 8% weigering tot toegang tot de asielpcedure. <https://drc.ngo/our-work/where-we-work/europe/bosnia-and-herzegovina/>.
- 13 EU Fundamental Rights Agency (FRA), *Migration: fundamental rights issues at land borders*, 8 december 2020, p. 7 en 19, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf; Refugee Rights Europe en EndPushbacks, *Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders. State of Play in 2020*, <https://endpushbacks.com/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf>; Border Violence Monitoring Network en The Left in the European Parliament, *The black book of pushbacks*, 18 December 2020, <https://www.guengl.eu/issues/publications/black-book-of-pushbacks-volumes-i-ii/>.
- 14 HRW, *EU: Probe Frontex Complicity in Border Abuses. Ensure Independent and Effective Investigation*, 9 november 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/11/09/eu-probe-frontex-complicity-border-abuses>. Er lopen onderzoeken naar de Europese grenswacht bij het Europese Parlement, de Europese Ombudsdienst, de Europese fraudewaakhond (OLAF), van de laatste twee is de precieze draagwijdte van het onderzoek niet bekend.
- 15 Ylenia Gostoli, *Europe's chain of migrant expulsion, from Italy to Bosnia*, The New Humanitarian, 17 november 2020, <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/11/17/europe-italy-bosnia-slovenia-migration-pushbacks-expulsion>.
- 16 Een administratieve rechtbank in Slovenië oordeelde, op 17 juli 2020, dat de nationale politie een illegale collectieve uitzetting uitvoerde aangezien er geen gevolg werd gegeven aan herhaaldelijke verzoeken om internationale bescherming aan te vragen in Slovenië. Verder oordeelde het Hof ook dat de verzoeker van internationale bescherming geen rechtsbijstand kreeg en dat er geen verwijderingsbevel werd uitgevoerd voorafgaand aan zijn gedwongen uitzetting naar Kroatië. De individuele toetsing van het risico op *refoulement* werd tevens niet gerespecteerd.
- 17 Het Hof van Rome oordeelde, op 18 januari 2021, dat het terugname akkoord tussen Italië en Slovenië onwettig werd toegepast aangezien de asielzoekers een verzoek tot internationale bescherming wilden starten in Italië en dat het risico op *refoulement* bij een opeenvolgende pushback niet werd beoordeeld. Arrest: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Tribunale-Roma_RG-564202020.pdf.
- 18 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over een nieuw migratie- en asielpact, COM/2020/609 final (Mededeling Pact), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF.
- 19 Joint Statement: *The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky element need to be addressed and positive aspects need to be expended*, 6 oktober 2020, <https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>. (Deze gezamenlijke verklaring werd door meer dan 90 middenveldorganisaties ondertekend.) P. De Bruycker, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 15 december 2020, <https://emigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>. Malta, Spanje, Italië en Griekenland hebben onder meer hun ongenoegen over het gebrek aan effectieve solidariteit geuit in een non-paper, die gepubliceerd werd op 26 november 2020, <http://www.astrid-online.it/static/upload/2511/251120-non-paper-pacto-migratorio.pdf>.

Artikel

ervan twijfelachtig. De *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), een van de meest gerespecteerde stemmen in het Europese migratiebeleid, stelde reeds voor de komst van het nieuw pact dat het probleem zich situeert in het niet correct uitvoeren van de bestaande regels.²⁰

Het voorgestelde asiel- en migratiepact bestaat uit zeven nieuwe (of herwerkte) verordeningen en richtlijnen. De nieuwe verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen (hierna: pre-entry screening verordening) zal in deze analyse verder besproken worden.²¹ De verordening wil onderdanen van derde landen onderwerpen aan een initiële screening, een nieuwe procedure, die zal plaatsvinden aan de Europese buitengrenzen of op het grondgebied.²² Derdelanders worden pas naar de passende daaropvolgende procedure, asiel of terugkeer, doorverwezen als ze voldoen aan drie voorwaarden: ze hebben de buitengrens onrechtmatig overschreden, ze hebben tijdens grenscontroles verzocht om internationale bescherming zonder aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied te voldoen, en ze zijn ontscheept na een opsporings- en reddingsoperatie.²³ In deze verordening lijkt de Commissie in artikel 7 te erkennen dat de lidstaten de rechten van migranten, vluchtelingen en verzoekers van internationale bescherming beter moeten respecteren. Artikel 7 voert namelijk een toezichtmechanisme in dat erop moet toezien dat tijdens die nieuwe procedure grondrechten worden gerespecteerd.²⁴ Een toezichtmechanisme dat specifiek van toepassing

is op mensenrechtenschendingen aan de Europese buitengrenzen en tijdens de asielprocedure bestaat nog niet.²⁵ Ook niet in het Schengen *acquis* van de EU, waarvan de voorgestelde pre-entry screening verordening deel van zal uitmaken indien het effectief tot een akkoord komt tussen de Europese Commissie en het Europese Parlement. De Europese Commissie oordeelde immers dat de eerbiediging van grondrechten niet voldoende geïntegreerd is in het reeds bestaande Schengen evaluatie- en controlemechanisme.²⁶ Het toezichtmechanisme is daardoor een compleet nieuw voorstel dat volgens Eurocommissaris Ylva Johansson, mede beoogt de pushbacks, het geweld en de straffeloosheid aan de Europese grenzen te beëindigen.²⁷

Artikel 7 voorziet dat elke lidstaat een onafhankelijk toezichtmechanisme moet instellen dat waarborgt dat het unie- en internationaal recht, met inbegrip van het Handvest van de grondrechten, wordt nageleefd en dat beschuldigingen van niet-naleving worden behandeld. De *Danish Refugee Council*, en andere ngo's, hameren al lang op de noodzaak van een onafhankelijk en effectief toezichtmechanisme om mensenrechtenschendingen aan de Europese grenzen te voorkomen, monitoren en onderzoeken. En hoewel de Europese Commissie zijn inspiratie mogelijks haalde bij de aanbevelingen van ngo's en mensenrechtenorganisaties, zijn de volgende vier elementen noodzakelijk opdat het toezichtmechanisme effectief kan zijn: (1) een groter territoriaal toepassingsgebied, (2) garanties van uitvoering door of deelname van onafhankelijke instantie(s), (3) explicietere

- 20 Catherine Woollard, Weekly Editorial: Wishful Waiting: Four Reasons to Curb Our Impatience for the Pact, 17 juli 2020, <https://www.ecre.org/weekly-editorial-wishful-waiting-four-reasons-to-curb-our-impatience-for-the-pact>. Een uitzondering hierop is de Dublin verordening, die bepaalt welke lidstaat een verzoek tot internationale bescherming moet behandelen. ECRE heeft steeds geargumenteed dat hiervoor, bij uitzondering, een nieuw wettelijk kader vereist is.
- 21 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 (pre-entry screening verordening), 29 september 2020.
- 22 Artikel 5 pre-entry screening verordening verduidelijkt dat lidstaten onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de lidstaten worden aangetroffen kunnen onderwerpen aan een screening wanneer er geen aanwijzingen zijn dat zij op reguliere wijze een buitengrens hebben overschreden om het grondgebied van de lidstaten binnen te komen.
- 23 Artikel 1 pre-entry screening verordening.
- 24 Artikel 7 pre-entry screening verordening verduidelijkt dat het toezicht mechanisme enkel van toepassing is tijdens de screening en wanneer een persoon in bewaring wordt genomen. Artikel 3 en 5 van deze verordening leggen respectievelijk de voorwaarde uit voor een screening locatie aan de buitengrens en op het grondgebied.
- 25 Er zijn meer dan 80 controlemechanismen met een mensenrechtenopdracht onder de leiding van de VN, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Raad van Europa en de EU. Bestaande mechanismen kunnen nu reeds, als een onderdeel van hun mandaat, bepaalde mensenrechten schendingen die gebeuren aan Europese buitengrenzen onderzoeken. Bij het Universele Periodieke Onderzoek (Universal Periodic Review – UPR) wordt bijvoorbeeld de mensenrechtensituatie in een bepaalde VN-lidstaat onderzocht, en daarbij kan ook gekeken worden naar de rechten van migranten en vluchtelingen. VN-verdragsorganen kunnen nagaan hoe de rechten van migranten en vluchtelingen worden gerespecteerd. Of, het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing kan gevallen van extreem grensgeweld onderzoeken. Een nationale of regionale Ombudsdienst kan daarnaast ook een belangrijke rol spelen in de bescherming van mensenrechten, afhankelijk van hun mandaat, onafhankelijkheid en daadkracht.
- 26 Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de werking van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme ingevolge artikel 22 van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad Eerste meerjarig evaluatieprogramma (2015-2019), p. 18, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0779&qid=1607019243899>.
- 27 Speech Eurocommissaris Ylva Johansson bij de presentatie van het nieuwe pact in het Europese Parlement, 24 September 2020, https://multimedia.europarl.europa.eu/en/libe-new-pact-on-asylum-and-migration-debate-schinas-johansson-part-1_1195342-V_v (vanaf minuut 16).

Artikel

uitwerking van de nodige stappen zodra het toezichtmechanisme wordt ingelicht over mogelijke mensenrechtenschendingen en (4) concrete gevolgen voor de lidstaat bij de niet-implementatie van dit mechanisme of de niet-naleving van de aanbevelingen.²⁸ De vier elementen worden hieronder besproken.

Ten eerste moet het toepassingsgebied van het toezichtmechanisme groter worden. Het voorstel beperkt het toezichtmechanisme tot screeninglocatie en -procedure. Rapporten van ngo's, VN-organisaties en nationale mensenrechteninstellingen tonen nochtans aan dat de meerderheid van schendingen van grondrechten aan de grenzen gebeuren op andere locaties dan de officiële grensovergangen, politiekantoren of tijdens formele procedures.²⁹ Elke geografische of procedurele beperking van het toezichtmechanisme moet dus vermeden worden om blinde vlekken te voorkomen. De realiteit is daarnaast dat slachtoffers van pushbacks zich vaak aan de andere kant van de grens bevinden. Het is daarom cruciaal dat het toepassingsgebied van het onderzoek naar de niet-naleving van grondrechten niet beperkt is tot de lidstaat waaruit de persoon werd verwijderd. Relevante informatie verstrekt door internationale organisaties, ngo's, journalisten, Europese instellingen of agentschappen, namens slachtoffers, moet worden onderzocht ongeacht de locatie van het slachtoffer.

Ten tweede moet het toezichtmechanisme, om geloofwaardig en effectief te zijn, bestaan uit onafhankelijke instanties. De huidige bewoording van de verordening is te vaag. Het is niet nodig om nieuwe instanties op te richten: er bestaan nationale mensenrechteninstellingen, ombudsdiensten, ngo's en andere instanties waarvan de onafhankelijkheid gewaarborgd is.³⁰ Lidstaten moeten echter verplicht worden om onafhankelijke nationale autoriteiten en middenveldorganisaties deel te laten uitmaken van het toezichtmechanisme.

Ten derde moet de verordening verder uitwerken welke concrete stappen er ondernomen moeten worden indien er mogelijke mensenrechtenschendingen worden gerapporteerd. In eerste instantie moeten mogelijke getroffen personen informatie krijgen over het bestaan van

het toezichtmechanisme. Vervolgens moet er automatisch een effectief en transparant onderzoek van de gerapporteerde mensenrechten plaatsvinden. Dit is overigens reeds een vereiste in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, wanneer artikels 2 en 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (recht op leven en verbod op mensonwaardige behandeling) mogelijk geschonden zijn. Daarna moet het toezichtmechanisme toegang tot de rechter, voor een strafrechtelijke of administratieve procedure, verzekeren voor slachtoffers van grensgeweld of personen die geen asielaanvraag aanhangig konden maken.³¹ Rechtsbijstand moet tijdens de gehele procedure voorzien zijn.³² Het toezichtmechanisme moet tot slotte periodiek rapporteren over de mensenrechtenschendingen en aanbevelingen hieromtrent neerleggen bij de nationale overheden, alsook de Europese Commissie.

Ten vierde moeten lidstaten op het matje kunnen worden geroepen indien zij het werk van het toezichtmechanisme belemmeren, het mandaat niet respecteren of de aanbevelingen niet naleven. Lidstaten verlenen bijvoorbeeld soms geen toegang tot het grensgebied of locaties waar slachtoffers van pushbacks zich bevinden, of ze houden documenten achter die nodig zijn om beschuldigingen van grensgeweld te onderzoeken. Om een uitholling van het mandaat van het onafhankelijke toezichtmechanisme te waarborgen heeft het de voorkeur dat deze gefinancierd is met Europese middelen. Indien er een consistente rapportering is over schendingen van grondrechten door het toezichtmechanisme, is het de taak van de Europese Commissie om concrete acties te ondernemen, hetgeen mogelijk vertaald kan worden in het starten van een inbreukprocedure tegen de lidstaat. Respect voor het Europese asiel en Schengen *acquis*, inclusief mensenrechtengaranties die daarin zijn opgenomen, zou ten slotte een essentiële voorwaarde moeten zijn voor lidstaten om Europese financiering in deze domeinen te bekomen.

Het toezichtmechanisme, beschreven in artikel zeven uit de voorgestelde pre-entry screening verordening, legt de nadruk op fundamentele mensenrechten. Dat klinkt goed, ware het niet dat de EU-lidstaten reeds onder het Europese en internationale recht verplicht zijn grondrechten te eerbiedigen. Lidstaten

28 Bij de publicatie van het asiel- en migratiepact heeft de Danish Refugee Council, samen met 7 andere humanitaire en mensenrechten ngo's, gelijkaardige aanbevelingen gedeeld met Europarlementariërs, lidstaten en de Europese Commissie.

29 Zie voetnoten 9-15 voor voorbeelden.

30 De Principes van Parijs van de Verenigde Naties zijn de internationale minimumnormen voor effectieve, geloofwaardige nationale mensenrechten instellingen. Ze vereisen dat deze onafhankelijk zijn op het gebied van wetgeving, lidmaatschap, operaties, beleid en controle over middelen. Meer info: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.

31 Artikel 14(3) Schengengrenscontrole verplicht dit reeds.

32 Ibid.

Artikel

hebben uiteraard het recht om hun grenzen te controleren, maar dit moet in alle omstandigheden gebeuren in overeenstemming met hun (mensen) rechtelijke verplichtingen. Het blijft daarom afwachten of lidstaten gaan instemmen met een mechanisme dat hun grensbeleid onder de loep neemt en monitort. De onderhandelingen voor de pre-entry screening verordening zijn alvast gestart in de Europese Raad en het Europese Parlement. De vier vermelde voorwaarden zijn cruciaal om ervoor te zorgen dat het toezichtmechanisme effectief

kan slagen in zijn doel: fundamentele rechten garanderen tijdens de nieuw voorgestelde procedure en het effectief beëindigen van pushbacks en andere mensenrechtenschendingen aan de Europese grenzen. De moeizame onderhandelingen bij vorige wetgevende initiatieven voor het GEAS doen vermoeden dat een afgezwakte variant van het toezichtmechanisme op zich al een politieke overwinning zou zijn. Maar het blijft afwachten of dit ook een zege kan worden in de strijd tegen mensenrechtenschendingen.

Migranten redden op zee is een mensenrechtenverplichting

Laurens Lavrysen¹

De laatste zes jaar alleen al zijn er meer dan 20.000 migranten een verdrinkingsdood gestorven in de Middellandse Zee.² Omdat verscheidene overheden hun juridische verantwoordelijkheid voor de redding van migranten hebben proberen ontlopen, wordt deze situatie soms omschreven als een "maritime legal black hole".³ Een beslissing van het VN-Mensenrechtencomité van 27 januari 2021⁴ maakt echter duidelijk dat, vanuit het oogpunt van de mensenrechten, zulke rechteloze zones onaanvaardbaar zijn.

Het Comité, dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), oordeelt dat Italië het recht op leven heeft geschonden van meer dan 200 migranten die gestorven zijn, nadat hun vaartuig was gezonken op de Middellandse zee. De zaak is belangrijk voor twee redenen. Ten eerste is het de eerste maal dat een internationaal mensenrechtenorgaan een staat aansprakelijk stelt voor het nalaten om het leven van migranten op een vaartuig in nood te redden. Ten tweede is de zaak ook van ruimer belang voor het recht van de mensenrechten, omdat het een belangrijke bijdrage levert tot de ontwikkeling van extraterritoriale mensenrechtenverplichtingen.

De feiten

In de nacht van 10 op 11 oktober 2013, gingen meer dan 400 personen, voornamelijk van Syrische origine in een Libische haven aan boord van een vissersboot die om 1:00 's nachts vertrok. Enkele uren later begon het vaartuig water te maken, nadat het in internationale wateren (113 km ten zuiden van het Italiaanse eiland Lampedusa en 218 km te zuiden van Malta) beschoten werd door een boot die de Berbervlag droeg. Rond 11:00 's ochtends belde iemand aan boord van het vaartuig het Italiaans nummer voor noodsituaties op zee. In verscheidene telefoontjes werden de personen

aan boord gerustgesteld dat ze gered zouden worden, zonder dat er echter actie ondernomen werd. Om 1:17 's middags kregen ze uiteindelijk te horen dat ze zich in de Maltese *search and rescue* zone bevonden, en werden ze doorverwezen naar de Maltese autoriteiten. Ondanks verschillende telefoontjes met de Maltese autoriteiten, kwam pas tegen 6:00 's avonds, op het moment dat het vaartuig al gekapseisd was, een Maltese boot ter plaatse, tien minuten later gevolgd door het Italiaans marineschip ITS Libra. De Libra had zich de hele tijd op slechts een uur afstand bevonden, maar zou bevel gekregen hebben om zich verder weg te bewegen van het vaartuig in nood om te vermijden dat Italië verantwoordelijk zou geacht worden voor de reddingsoperatie.

Een eerder verzoek van de Maltese autoriteiten om de Libra in te schakelen in de reddingsoperatie werd afgewezen met de boodschap dat ze maar contact moesten zoeken met commerciële schepen. Pas na het kapseizen van het vaartuig kreeg de Libra het bevel om tussen te komen. De ramp had zich dan al voltrokken. Hoewel het exacte aantal slachtoffers niet vaststaat, zouden meer dan 200 opvarenden, onder wie ongeveer 60 kinderen, verdronken zijn.

De verzoekers zijn drie Syriërs en een Palestijn die de ramp overleefd hebben, maar hierbij meerdere familieleden verloren hebben. Een van hen verloor in één klap twee zonen, een dochter, een schoonzoon en schoondochter, een kleinzoon, een kleindochter, een broer, een nicht en twee neefjes. Na vergeefs tegen de Italiaanse autoriteiten te procederen voor Italiaanse rechtbanken, zijn ze naar het VN-Mensenrechtencomité gestapt. Ze klagen dat Italië het artikel 6 IVBPR (het recht op leven) heeft geschonden door na te laten hun familieleden te redden, en dat het gebrekkig onderzoek naar het incident in strijd was met de vereisten van artikel 2, § 3 IVBPR (het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) in samenhang met artikel 6 IVBPR.

1 Juridisch medewerker bij het Federaal Mensenrechteninstituut en TvMR-hoofdredacteur. De bijdrage is geschreven in eigen naam.

2 Zie <https://www.statista.com/statistics/1082077/deaths-of-migrants-in-the-mediterranean-sea/>.

3 I. Mann, "Maritime Legal Black Holes: Migration and Rightlessness in International Law", *European Journal of International Law* 2018, 347-372.

4 VN-Mensenrechtencomité 27 januari 2021, A.S., D.I., O.I. en G.D. t. Italië, nr. CCPR/C/130/D/3042/2017. De uitspraak is beschikbaar op <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26691&LangID=E>.

Uitspraak

Alvorens het Comité zich kan uitspreken over de grond van de zaak, moet het eerst oordelen of de betrokkenen binnen de jurisdictie van Italië vielen. Indien niet, zou de zaak immers onontvankelijk *ratione loci* zijn. Jurisdictie is ruimer dan het strikte territorium van de staat. De verplichting om het recht op leven te respecteren en verzekeren geldt volgens het Comité immers ook extraterritoriaal ten aanzien van elke persoon over wie de staat "macht of effectieve controle" uitoefent. Deze verplichting geldt volgens het Comité ook ten aanzien van personen die zich in een noodsituatie op zee bevinden, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen betreffende redding op zee.

Het Comité verwijst in dit verband naar de verplichtingen onder het VN-Zeerechtverdrag (1982), dat staten schepen die onder hun vlag varen moeten verplichten om bijstand te verlenen bij de redding van personen in nood, en de verplichting van kuststaten om een search and rescue service uit te bouwen en indien nodig hiervoor samen te werken met de buurlanden. Wat dat laatste betreft verwijst het Comité tevens naar de samenwerkings- en coördinatieverplichtingen onder het Internationaal Verdrag inzake Opsporing en Redding op Zee (1979) en de reglementering aangenomen onder het Internationaal Verdrag voor de Veiligheid van Mensenlevens op Zee (1974).

Het Comité gaat dan in op de vraag of de familieleden van de verzoekers, in de specifieke omstandigheden van de zaak, zich binnen de "macht of effectieve controle" van Italië bevonden. Volgens het Comité was er sprake van een "bijzondere relatie van afhankelijkheid" tussen de personen op de boot en de Italiaanse autoriteiten. Dit was zowel omwille van feitelijke omstandigheden zoals het initiële contact met de Italiaanse reddingsdiensten en hun blijvende betrokkenheid bij de reddingsoperatie en het feit dat de Libra zich steeds in de nabijheid van het schip had bevonden, als omwille van de relevante juridische verplichtingen betreffende redding op zee die op basis van het internationaal zeerecht op Italië rustten. Volgens het Comité waren de personen die zich op het vaartuig in nood bevonden dan ook "rechtstreeks getroffen" door de beslissingen die door de Italiaanse autoriteiten waren genomen op een manier die "redelijkerwijze voorzienbaar" was, rekening houdende met de relevante juridische verplichtingen van de Italiaanse autoriteiten, en bevonden ze zich daarom binnen de jurisdictie van Italië. Ten gronde gaat het Comité eerst dieper in op de reikwijdte van de verplichtingen onder het recht op leven. Het recht op leven omvat niet enkel

negatieve verplichtingen voor staten om zich te onthouden van het doden van personen, maar ook positieve verplichtingen om het leven van personen te beschermen. Die laatste houden in het bijzonder "due diligence" verplichtingen in voor staten om redelijke positieve maatregelen te nemen, die geen disproportionele last inhouden voor de autoriteiten, wanneer er sprake is van redelijkerwijze voorzienbare bedreigingen van het leven van personen.

Volgens het Comité lag de hoofdverantwoordelijkheid voor de reddingsoperatie bij Malta, omdat de noodsituatie plaatsvond in de Maltese *search and rescue area*, en omdat Malta ook schriftelijk verantwoordelijkheid voor de reddingsoperatie had opgenomen. Dit neemt niet weg dat er, volgens het Comité, geen afdoende verantwoording bestond voor het nalaten van de Italiaanse autoriteiten om prompt te reageren op de initiële noodoproepen en om de Maltese autoriteiten te informeren over de exacte locatie van de noodsituatie. Er was ook geen verantwoording voorhanden voor de vertragingen in het uitzenden van de Libra, en de claim dat de Libra zelfs het bevel kreeg weg te varen werd niet overtuigend weerlegd.

Volgens het Comité was er dan ook sprake van een schending van het recht op leven. Bovendien had Italië ook het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel geschonden door na te laten de ramp op een prompte manier te onderzoeken. De Italiaanse staat had immers geen duidelijke verantwoording gegeven voor de lange duur van de, meer dan zeven jaar na de feiten, nog steeds hangende nationale procedures, noch had het aangegeven wanneer het verwachtte deze procedures af te ronden. Volgens het Comité moet Italië schadeherstel voorzien en op een prompte manier het onderzoek afronden en, indien nodig, de eventuele verantwoordelijken strafrechtelijk vervolgen.

Ten slotte is het ook belangrijk om te vermelden dat het Comité, op dezelfde dag, een klacht ten aanzien van Malta door dezelfde verzoekers betreffende dezelfde feiten onontvankelijk heeft verklaard. Volgens het Comité bevonden de familieleden van de verzoekers zich eveneens binnen de jurisdictie van Malta, maar hadden de verzoekers nagelaten om de in Malta beschikbare rechtsmiddelen uit te putten.⁵

Commentaar

De beslissing vormt een belangrijke bijdrage tot de ontwikkeling van het recht van de mensenrechten, door de innovatieve benadering van het concept jurisdictie. Traditioneel beschouwen mensenrechtenorganen dat jurisdictie hoofdzakelijk betrekking heeft op situaties die zich afspelen binnen het territorium van een staat, en zal er slechts

5 VN-Mensenrechtencomité 27 januari 2021, *A.S., D.I., O.I. en G.D. t. Malta*, nr. CCPR/C/128/D/3043/2017.

Artikel

uitzonderlijk sprake zijn van extraterritoriale werking van een mensenrechtenverdrag. Dit zal voornamelijk het geval zijn in twee specifieke gevallen: 1) wanneer een agent van de staat buiten het territorium macht over een individu uitoefent (het zogenaamde “persoonlijk” model), of 2) wanneer een staat effectieve controle uitoefent over een deel van het grondgebied van een andere staat (het zogenaamde “ruimtelijk” model).⁶

Dat jurisdictie vaak beperkt wordt ingevuld, blijkt recentelijk nog uit het arrest *Georgië t. Rusland (II)*⁷ van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, betreffende de vijfdaagse oorlog uit 2008 die leidde tot de bezetting door Rusland van de Georgische deelstaten Zuid-Ossetië en Abchazië. Het Hof verklaarde het deel van de Georgische klachten dat betrekking had op de actieve fase van het conflict onontvankelijk, omdat er toen volgens het Hof nog geen sprake was van de vereiste effectieve controle. Met andere woorden, militaire operaties op het grondgebied van een andere staat, zoals gewapende aanvallen en bombardementen, vallen buiten de reikwijdte van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.⁸

De zaak *Georgië t. Rusland (II)* is een voorbeeld van een pragmatische eerder dan een principiële invulling van het concept jurisdictie. Een dergelijke invulling kan bijvoorbeeld ingegeven zijn door realpolitieke overwegingen, zoals de angst voor *backlash* van staten die zouden vinden dat het betrokken mensenrechtenorgaan “te ver” zou gaan, of door institutionele overwegingen, zoals de vrees overspoeld te worden door een schier eindeloos aantal potentiële klachten. Een dergelijke pragmatische, beperkte invulling van het concept van jurisdictie kan echter leiden tot het creëren van “*legal black holes*”, waarbij staten mensenrechten kunnen schenden zonder hiervoor door internationale mensenrechtenorganen ter verantwoording te worden geroepen.

Het VN-Mensenrechtencomité heeft in de besproken zaak daarentegen gekozen voor een principiële aanpak, met de bedoeling paal en perk te stellen aan dergelijke “*legal black holes*.” Dit doet het door het zogenaamd “functioneel” model van jurisdictie toe te passen, als alternatief voor de meer beperkende “persoonlijke” en

“ruimtelijke” modellen.⁹ Volgens dit “functioneel” model is een staat verantwoordelijk voor de rechtstreekse en redelijkerwijze voorzienbare negatieve impact die uit zijn handelen of nalaten te handelen voortvloeit.¹⁰ Het Comité heeft dit model uitgewerkt in *General Comment No. 36*, een algemeen commentaar over de reikwijdte van het recht op leven.¹¹ De besproken zaak vormt echter de eerste gelegenheid voor het Comité om dit model ook daadwerkelijk toe te passen op concrete feiten. De toepassing van het “functioneel” model in combinatie met een flexibele invulling van het concept van “*due diligence*” in deze zaak impliceert dat, wanneer staten het verschil kunnen maken wat betreft voorzienbare bedreigingen van het leven van personen buiten hun grondgebied, zij daar ook juridisch toe gehouden zijn (tenzij dit een onredelijke last zou vormen).

Dit doet uiteraard veel vragen rijzen wat betreft de transposeerbaarheid van deze principes naar andere situaties (of andere mensenrechten). Bvb. wat maakt een bedreiging “voorzienbaar”? Wat houdt een “onredelijke last” in? Hoe bepaal je de reikwijdte van de extraterritoriale positieve verplichtingen wanneer er geen andere rechtsnormen, zoals in dit geval het internationaal zeerecht, zijn om uit te putten? Zal de afwezigheid van de door het Comité benadrukte “bijzondere relatie van afhankelijkheid” tussen persoon en staat jurisdictie in de weg staan, en zo ja, wanneer zal er nog zoals sprake zijn van een dergelijke relatie?

Los van het antwoord op deze vragen, is het in elk geval vanuit moreel oogpunt lovenswaardig dat het Comité in deze zaak een duidelijk signaal gegeven heeft dat de Middellandse Zee geen rechteloze zone vormt. Hoe lovenswaardig dit op zichzelf ook moge zijn, een mensenrechtelijke verantwoordelijkheid om voorzienbare overlijdens op zee te vermijden, volstaat ongetwijfeld niet om dit soort drama’s helemaal te vermijden. Een meer holistische benadering van de bescherming van het recht op leven, zoals bijvoorbeeld vooropgesteld door de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, zou dan ook inzetten op het voorzien van meer veilige en legale kanalen van migratie. Zolang Europa zulke kanalen niet voorziet, zal gevaarlijke irreguliere migratie de wind in de zeilen blijven hebben, met alle risico’s van dien voor het leven van de betrokkenen.

6 D. Møgster, “Towards Universality: Activities Impacting the Enjoyment of the Right to Life and the Extraterritorial Application of the ICCPR”, *EJIL:Talk!* 27 november 2018.

7 EHRM (Grote Kamer) 21 januari 2021, *Georgië t. Rusland (II)*, nr. 38263/08.

8 Voor een kritiek, zie J. Gavron en P. Leach, “Damage control after Georgia v Russia (II) – states responsible for human rights violations during armed conflict”, *Strasbourg Observers* 8 februari 2021; en M. Milanovic, “Georgia v. Russia No. 2: The European Court’s Resurrection of Bankovic in the Contexts of Chaos”, *EJIL:Talk!* 25 januari 2021.

9 M. Milanovic, “Amicus Curiae Brief re MH17; Human Rights Committee on Search and Rescue at Sea”, *EJIL:Talk!* 29 januari 2021.

10 D. Møgster, “Towards Universality: Activities Impacting the Enjoyment of the Right to Life and the Extraterritorial Application of the ICCPR”, *EJIL:Talk!* 27 november 2018.

11 VN-Mensenrechtencomité, 3 september 2019, *General Comment No. 36 on Article 6 (right to life)*, CCPR/C/GC/36.

12 Rapport Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, *Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, 45-46 en 49.

Franse Staat voelt hete adem van klimaatverplichtingen

Dominique De Meyst¹

In twee ophefmakende rechtszaken voor het Tribunal Administratif de Paris begin dit jaar en de Franse Raad van State vorig najaar, drukte de rechter de Franse staat met de neus op de feiten: de doelstellingen die de staat zichzelf stelt om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, kan ze vervolgens niet zomaar naast zich neerleggen. Hieronder gaan we in op beide rechtszaken in het licht van de internationale, Europese en Franse engagementen rond klimaatverandering.

UNFCCC en Parijsakkoord

In 1992 sloten de VN-lidstaten in Rio de Janeiro de *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Het verdrag heeft als doel de uitstoot van broeikasgassen te stabiliseren op een niveau dat negatieve gevolgen voor ons klimaatsysteem vermijdt. Elk jaar komen de verdragspartijen samen op een *Conference of the Parties* (COP), waar ze hun engagementen bepalen en verfijnen. Op de laatste COP in Madrid in 2019 (COP25) zetten de verdragspartijen stappen om op COP26 ambitieuzere koolstofreductiedoelstellingen te betonen. Ze voerden gesprekken over de regulering van de internationale koolstofmarkt, maar een akkoord werd uitgesteld tot COP26. Ook over de compensatie van landen die nu al ernstige schade ondervinden door klimaatverandering, raakten de verdragstaten het niet eens. COP26 werd met een jaar uitgesteld en zal in november 2021 plaatsvinden in Glasgow.

Binnen het kader van de UNFCCC sloot een deel van de verdragspartijen op COP21 in 2015 het befaamde en bindende Klimaatakkoord van Parijs, de opvolger van het al even befaamde Kyoto-Protocol uit 1997,

waarin ze zich engageerden om de opwarming van de aarde te beperken tot "ruim onder 2 °C" en te proberen uit te komen op een opwarming van "hoogstens 1,5 °C". Elke lidstaat moest met dat doel voor ogen opeenvolgende *Nationally Determined Contributions* (NDC's) voorbereiden, communiceren en uitvoeren. De maatregelen die nodig zijn om de vooropgestelde doelstelling te bereiken mogen de lidstaten zelf bepalen. In zijn *Fourth Assessment Report* in 2007 stelde het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) dat, om de koolstofdioxide-deeltjes te beperken tot 450 p.p.m. (deeltjes per miljoen) tegen 2100, een emissievermindering van 25 à 40 procent tegen 2020 nodig is en een reductie van 80 tot 95 procent in 2050 ten opzichte van het niveau van 1990. Toch stelt de *United Nations Environment Program* (UNEP) in zijn laatste *Emissions Gap Report* vast dat zelfs al worden alle beloftes onder het Parijsakkoord effectief geïmplementeerd, de temperatuur nog steeds met 3 à 3,2°C zal stijgen.²

Europese Unie voorop in de beloftes

De Europese Unie verbond zich op COP18 in 2012 in Doha tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen van 20 procent tegen 2020.³ Ze ondertekende in 2016 als aparte entiteit het Parijsakkoord en deed in één adem een collectieve bindende belofte voor een vermindering van de uitstoot met 40 procent tegen 2030.⁴ Die doelstelling werd afgelopen december naar boven bijgesteld in het kader van de *European Green Deal* tot een vermindering van minimum 55 procent tegen 2030;⁵ de EU legde voor zichzelf en de lidstaten deze geüpdatete NDC's intussen neer bij de UNFCCC.⁶ Op EU-niveau moet elke EU-lidstaat een geïntegreerd tienjarenplan opstellen

1 Dominique De Meyst is doctoraal onderzoeker in het Centrum voor Overheid en Recht aan de Universiteit Hasselt.

2 United Nations Environment Program (UNEP), *Emissions Gap Report 2020*, Executive Summary, xxi, <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2020>.

3 Dat doel werd overigens behaald, zij het dat verschillende lidstaten, waaronder België, hun nationale doelen niet behaalden en dat een niet verwaarloosbaar aandeel van de Europese vermindering toe te schrijven is aan emissiehandel. Zie https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_en.

4 Zie https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en.

5 Europese Raad, *Conclusions 11 December 2020*, EUCO 22/20, p. 5.

6 Voor een stand van zaken van de nationaal bepaalde bijdragen van alle verdragstaten, zie www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx. In 2020 dienden de verdragspartijen hun meest recente doelstellingen kenbaar te maken.

voor de periode 2021-2030.⁷ Tegen 2050 wil de EU klimaatneutraal zijn; de Europees wetgever moet deze doelstellingen nu in een Europese Klimaatwet gieten.⁸

Frankrijk ambitieus op papier

In Frankrijk, dat de afgelopen vier jaar maar liefst vier ministers van (Solidaire en) Ecologische Transitie versleet⁹, vinden we de regelgeving rond klimaat in de *Code de l'Énergie* en de *Code de l'Environnement*. Die eerste geeft vorm aan de Europeesrechtelijke verplichtingen rond energie-efficiëntie en omschakeling naar hernieuwbare energie; die laatste voert een 'nationale lagekoolstofstrategie' in. In het kader van die strategie neemt Frankrijk de (toentertijd) Europese doelstelling over van 40 procent minder uitstoot tegen 2030 ten opzichte van de niveaus van 1990. Bovendien stelde het zichzelf in 2019 als doel tegen 2050 koolstofneutraal te zijn, hiermee vooruitlopend op de Europese Klimaatwet in wording.¹⁰ Om de afbouw in uitstoot gradueel te laten verlopen, geeft het land zichzelf zogenaamde koolstofbudgetten per vijf jaar, die bepalen hoeveel broeikasgassen in die periode mogen worden uitgestoten. In zijn geïntegreerd tienjarenplan (zie eerder) stelt Frankrijk de uitstoot met broeikasgassen tegen 2030 te zullen terugdringen met 37 procent ten opzichte van de niveaus van 2005.¹¹

Het Frans Burgerlijk Wetboek bevat sinds 2016 een bepaling specifiek gericht op het herstel van ecologische schade.¹² Daarnaast kent het land sinds 2005 een Milieucharter, dat van milieubescherming een doelstelling met grondwettelijke waarde maakt.¹³ Op vraag van premier Edouard Philippe richtte de

Conseil Economique, Social et Environnemental in oktober 2019 de *Convention Citoyenne pour le Climat* op: 150 gelote Franse burgers mochten voorstellen doen voor een ecologische transitie van het land. Nog in 2019 werd een *Haut Conseil pour le Climat* opgericht, die de overheid van advies en aanbevelingen moest voorzien. De Hoge Raad maakte sindsdien jaarlijks een rapport over de Franse weg naar koolstofneutraliteit en moest in 2019 vaststellen dat het koolstofbudget ruimschoots overschreden was en geen enkele sector substantiële vooruitgang had geboekt.¹⁴ Het parlement paste de koolstofbudgetten prompt aan naar boven. De inspanning om de doelstellingen in 2030 en 2050 te behalen werd op die manier grotendeels verschoven tot na 2023, en dit terwijl zelfs het ruimste eerste koolstofbudget niet behaald werd.¹⁵

In twee recente rechtszaken blijkt die berg aan wetten en initiatieven volgens de rechters toch niet groot genoeg voor de Franse staat om zich achter te verschuilen.

L'Affaire du Siècle

Uit onvrede over de onvoldoende overheidsactie rond klimaat, bundelden vier organisaties¹⁶ die zich inzetten voor milieubescherming en internationale solidariteit hun krachten en lanceerden in 2018 de Franse klimaatzaak, *L'Affaire du Siècle*. Meer dan twee miljoen burgers ondertekenden een petitie ter ondersteuning van de zaak. Hun vordering is, zoals wel meer klimaatzaken, gebaseerd op het UNFCCC, het Parijsakkoord en artikel 2 en 8 EVRM (rechten op leven en privé-, familie- en gezinsleven). De verzoekers steunden ook op het Franse Milieucharter.

7 Zie https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en.

8 Europese Raad, *Conclusions 12 December 2019*, EUCO 29/19; Europees Parlement, *Resolutie van 15 januari 2020 over de Europese Green Deal*, 2019/2956 (RSP); Europese Commissie, *The European Climate Law*, factsheet, maart 2020, https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu-climate-action/docs/factsheet_ctp_en.pdf.

9 Nicolas Hulot van mei 2017 tot hij in augustus 2018 uit onvrede met het beleid live op de radio zijn ontslag aankondigde; François de Rugy van september 2018 tot hij in juli 2019 ontslag nam na een schandaal over de besteding van publieke gelden voor privaat gebruik; Élisabeth Borne van juli 2019 tot juli 2020 en sindsdien Barbara Pompili.

10 L. 100-4 van de Code de l'Énergie, zoals gewijzigd door Loi n° 2019-1147 van 8 november 2019 over energie en klimaat, JORF n°0261, 9 november 2019. Zie ook Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, *Stratégie Nationale bas-Carbone. La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone*, maart 2020, www.ecologie.gouv.fr.

11 *Plan national intégré énergie-climat de la France*, maart 2020, p. 5, https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/fr_final_necp_main_fr.pdf.

12 Artikels 1246 tot 1252 Burgerlijk Wetboek regelen het herstel van ecologische schade door degene die die schade heeft veroorzaakt (art. 1246). Het herstel van de schade verloopt bij voorkeur in natura (art. 1249). De rechter kan indien dat wordt gevorderd ook maatregelen opleggen om de schade te voorkomen of te stoppen (art. 1252). De bepalingen werden in het Burgerlijk Wetboek ingevoegd bij wet van Loi n° 2016-1087 van 8 augustus 2016 voor het herwinnen van de biodiversiteit, de natuur en de landschappen, JORF n°0184, 9 augustus 2016.

13 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005, p.3697.

14 Haut Conseil pour le Climat, *Rapport Annuel Neutralité Carbone*, juni 2019, p. 27, https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc_rapport_annuel_2019_v2.pdf.

15 Décret n° 2020-457 van 21 april 2020 betreffende de nationale koolstofbudgetten en de lagekoolstofstrategie, JORF n°0099, 23 april 2020.

16 Notre Affaire à Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme (een stichting van Nicolas Hulot, de ex-klimaatminister – die al jaren actief is als milieuactivist), Greenpeace Frankrijk en Oxfam Frankrijk. In juni en oktober 2020 kwamen een aantal andere organisaties vrijwillig tussen: de Nationale federatie voor biologische landbouw, de Stichting Abbé Pierre en France Nature Environnement, de Franse federatie van verenigingen voor natuur- en milieubescherming. Later in 2020 kwam ook Anper-Tos tussen, de nationale vereniging voor bescherming van water en rivieren. Niet al hun tussenkomsten werden ontvankelijk verklaard.

De beslissing op 3 februari 2021 van het *Tribunal Administratif de Paris* is toonaangevend waar ze stelt dat de ecologische schade waarvan de verzoekende partijen herstel en vergoeding vorderen, vaststaat.¹⁷ De rechtbank stelt vast dat de Franse staat, door internationale engagements aan te gaan en interne regelgeving aan te nemen op vlak van energie en milieu, het bestaan heeft erkend van een dwingende noodzaak om actie te ondernemen tegen klimaatverandering en zich in een geschikte positie acht om er iets aan te doen. Meer nog, de staat heeft zichzelf specifieke doelen gesteld om de uitstoot te verminderen (zie hogerop).¹⁸

Op vlak van energie-efficiëntie en het aandeel hernieuwbare energie, stelt de rechtbank vast dat de (nationale en Europese) doelen niet behaald zijn. De rechtbank ziet evenwel geen rechtstreeks causaal verband met de ecologische schade, nu het missen van die doelen niet uitsluit dat Frankrijk zijn koolstofreductiedoelstellingen behaalt door middel van andere beleidsopties.¹⁹

Frankrijk heeft zich evenwel ook doelen gesteld met betrekking tot het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen zelf. De rechter stelt vast dat de wetgever, na het overschrijden van het budget van de eerste periode, de inspanningen voor de tweede periode versoepeld heeft (en voor de laatste periode tot 2030 bijgevolg ernstig moest verstrengen). Deze manier van werken verergert de ecologische schade, doordat er gedurende langere tijd meer uitstoot zal toegestaan zijn. Dit is het geval zelfs indien Frankrijk uiteindelijk zijn vooropgestelde doelstellingen voor 2030 zou behalen. De staat is dan ook verantwoordelijk voor de ecologische schade, in zoverre ze voortvloeit uit het niet nakomen van het (voorlopig enig beoordeelbare) eerste koolstofbudget voor de periode 2015-2018.²⁰

In tegenstelling tot de Nederlandse klimaatzaak, waar de rechter onder de positieve verplichtingen van artikel 2 en 8 EVRM oordeelde dat Nederland gebonden was door doelstellingen in internationale rechtsinstrumenten waarover een ruime consensus bestond, zelfs indien ze geen directe werking hebben, beoordeelt de Franse rechter de aansprakelijkheid van de staat louter binnen de grenzen van het nationale recht. Door de staat slechts aansprakelijk te houden voor het nakomen van de zelfbepaalde vijfjaarlijkse koolstofbudgetten en niet het grotere plaatje van

Europese en internationale verplichtingen (met inbegrip van de rapporten die zeggen dat de huidige bepaalde inspanningen ruimschoots onvoldoende zijn), laat de rechter een belangrijke kans liggen.

De rechtbank verstrekt nog geen injunctie aan de overheid om de schade te herstellen, dan wel een verergering ervan te voorkomen. De bevoegde ministers krijgen twee maanden extra tijd om opmerkingen over hun beleid te bezorgen aan de tegenpartijen, alvorens de rechtbank er uitspraak over doet. De symbolische euro voor ecologische schade, die de milieuorganisaties hadden gevorderd, wordt afgewezen, nu herstel in natura de voorkeur wegdraagt bij ecologische schade en zij niet bewijzen dat geen herstel in natura mogelijk zou zijn.²¹ Een symbolische euro voor morele schade die zij leden in het nastreven van hun maatschappelijk doel, krijgen de vorderende organisaties wel.²²

Het is nu afwachten of het, na een laatste poging tot rechtvaardiging van het beleid door de regering, effectief tot een injunctie van de rechtbank om maatregelen te nemen zal komen. Nadien kan de Franse staat nog beroep instellen bij de *Cour Administratif d'Appel de Paris*.

Een dorp tegen de staat

Parallel aan *l’Affaire du Siècle* daagde ook de gemeente Grande-Synthe, nabij Duinkerke, die als laaggelegen kuststad extra kwetsbaar is voor de gevolgen van klimaatverandering, de staat voor de rechter wegens het onvoldoende nemen van klimaatmaatregelen. De aanleiding van deze zaak was de specifieke toestand van de gemeente, maar verder lopen de zaken inhoudelijk grotendeels gelijk. De gemeente vorderde eveneens een injunctie aan de overheid, om binnen de zes maanden de nodige maatregelen te nemen tegen verdere klimaatverandering en voor klimaatadaptatie. De vier organisaties van *l’Affaire du Siècle* kwamen vrijwillig tussen, net als de steden Parijs en Grenoble. Op 19 november 2020 sprak de Franse Raad van State zich uit.

De Raad van State moet oordelen hoe de maatregelen die de overheid neemt en de (impliciete) weigering om bijkomende maatregelen te nemen, passen binnen het bestaand wetgevend kader. De raad verwijst naar de internationale, Europese en nationale verplichtingen

17 Tribunal Administratif de Paris (4e sectie, 1e kamer), 3 februari 2021, n°1904967, 1904968, 1904972 en 1904976/4-1, nr. 16, <http://paris.tribunal-administratif.fr/>.

18 *Ibid*, nr. 21.

19 *Ibid*, nr. 23-25 over energie-efficiëntie; nr. 26-28 over hernieuwbare energie.

20 Tribunal Administratif de Paris (4e sectie, 1e kamer), 3 februari 2021, n°1904967, 1904968, 1904972 en 1904976/4-1, nr. 29-31 en nr. 39.

21 *Ibid*, nr. 37.

22 *Ibid*, nr.42-45.

Artikel

over het terugdringen van de CO₂-uitstoot²³ en naar de rapporten van de *Haut Conseil du Climat*.²⁴ In het bijzonder vraagt de Raad zich af hoe het versoepelen van de koolstofbudgetten en het bijgevolg moeilijkere en minder gunstige pad op vlak van uitstoot, te rijmen valt met de internationale noodzaak aan klimaatactie, met als recentste uitdrukking de aangescherpte ambities op EU-niveau (-55 procent uitstoot tegen 2030). De rechters willen dan ook dat de Franse staat aantoont hoe de maatregelen die het neemt, passen binnen de koolstofbudgetten die het moet behalen tussen nu en 2030. Ze geven de overheid drie maanden tijd om uitleg te verschaffen.²⁵

Mocht de uitleg van de overheid niet volstaan, kan de Raad de overheid opleggen extra maatregelen

te nemen. In de mate waarin de gemeente Grande-Synthe om een injunctie voor wetgevende maatregelen verzoekt, zou de vordering evenwel de scheiding der machten schenden.²⁶ Ten tijde van het verschijnen van dit artikel, zullen de opmerkingen van de overheid bij de Raad van State gearriveerd zijn. Ook in deze zaak is het laatste woord dus nog niet gevallen.

Tot slot, wanneer het regent in Parijs (en het regent er momenteel vrij stevig), druppelt het in Brussel. Op 16 maart 2021 beginnen de pleidooien in de Belgische Klimaatzaak. Het is nagelbijten of ook de Belgische rechter, na een procedureslag die al meerdere jaren duurt, de kant van het klimaat zal kiezen. We houden u op de hoogte.

23 Conseil d'Etat, 19 november 2020, n° 427301, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-justifier-sous-3-mois-que-la-trajectoire-de-reduction-a-horizon-2030-pourra-etre-respectee>, nr. 9-11.

24 *Ibid*, nr. 14.

25 *Ibid*, nr. 15-16.

26 *Ibid*, nr. 2. Deze bedenking maakte de rechter ook in de Nederlandse Klimaatzaak, zie D. De Meyst, "Hoger Raad geeft eisders definitief gelijk in Nederlandse Klimaatzaak", *TvMR* 2020/1, p. 14.

“Kunst is in staat om ons anders te laten denken over een situatie waar we al een duidelijke mening over hebben”

TvMR sprak met Midden-Oosten-expert Brigitte Herremans

Brigitte Herremans (1979) is Midden-Oosten-expert en groot literatuurlijfhebber. Ze is bekend bij het grote publiek als beleidsmedewerkster bij Broederlijk Delen en Pax Christi. Vandaag werkt ze aan een doctoraat bij het mensenrechteninstituut in Gent, waar ze onderzoekt welke rol kunst kan spelen in een conflict zoals dat in Syrië. “Het is ook belangrijk om in dialoog te blijven gaan met mensen die anders denken en die ons bedreigen in onze visie op de maatschappij.”

TvMR: Als achttienjarige besloot je om Arabistiek en Islamkunde te studeren aan de Universiteit Gent.

BRIGITTE HERREMANS: Ik word enorm geraakt door onrecht. Zelfs als kind vond ik het moeilijk dat er zoveel onrecht in de wereld is. Ik voelde het fysiek in mijn hele lijf. Op latere leeftijd leerde ik ook over de geschiedenis van de Joden tijdens de Tweede Wereldoorlog. Mensen staan vandaag niet meer stil bij de rechten die we verworven hebben. Maar er zijn zoveel mensen in de tijd, in de geschiedenis en ook in het heden die de noodzakelijke basisrechten ontberen. Bij mij heeft de geschiedenis van het Joodse volk mijn bewustzijn voor onrecht aangewakkerd.

Samen met mijn vader had ik een grote reis naar Israël gemaakt. Door die reis werd ik natuurlijk ook geconfronteerd met de slechte leefsituatie van de Palestijnen en werd mijn nieuwsgierigheid voor de complexe politieke kwestie alleen maar groter. In Gent had je mogelijkheid om zowel Arabisch als bijbels Hebreeuws samen te studeren, en dat vond ik een mooie combinatie. Zo zag ik een mogelijkheid om zowel van de Arabische wereld als de Joodse cultuur veel op te steken. Ik hou ook veel van talen en literatuur.

Hadjira Hussain Khan*

TvMR: Jouw liefde voor literatuur uitte zich ook in een essay: ‘Mens in opstand’. Dat gaat over de rol van literatuur in de strijd voor mensenrechten en een rechtvaardige wereld. Welke plaats heeft literatuur dan in de samenleving volgens jou?

BRIGITTE HERREMANS: Literatuur laat zich nooit lezen als een handleiding. Men zegt vaak: ‘Literatuur geeft een stem aan de stemlozen.’ Dat is natuurlijk niet genoeg. Je moet ook de stemlozen een plaats geven in het debat.

Literatuur laat vaak de kant van de verliezer zien. De bekende Palestijnse dichter Mahmoud Darwish zegt dat hij de dichter is die de alternatieve geschiedenis van Troje belicht, namelijk de kant van de verliezer. Meestal laat de geschiedenis de kant van de overwinnaar zien omdat die de geschiedenis door zijn ogen heeft herschreven. Literatuur stelt ons in staat die verborgen geschiedenis te vernemen. Literatuur kan ook mensen de moed geven, op momenten van wanhoop, om schoonheid te scheppen en de kracht te vinden om aan de hel te ontkomen.

Lezers laten zich onderdompelen in een verhaal. Bij een essay is dat anders. Dan ga je vaak nadenken. ‘Wie heeft dat geschreven?’ ‘Vanuit welke ideologie schrijft de persoon?’ Bij een verhaal heeft de lezer een open houding. Literatuur stelt ons daardoor in staat om bij te leren over de wereld en hoe mensen leven. We zijn bij het lezen minder gefocust op onze eigen normen en waarden. Dat kan zowel voordelen als nadelen hebben. De grens is soms heel dun met het verdedigen van schokkende zaken.

Hannah Arendt gaf literaire teksten aan haar studenten. Ze vond dat het de enige manier was om iets te begrijpen van de wereld. Andere kunstvormen zijn daar uiteraard ook toe in staat, maar bij literatuur ben je meer verplicht om je verbeelding te gebruiken. Dat

* Hadjira Hussain Khan is redactielid van het TvMR.

Interview

zeg ik zonder dat ik een waardeoordeel wil geven over de verschillende kunstvormen die er bestaan. De Palestijnse schrijver Mourid Barghouti, die onlangs is gestorven, zei: 'De ergste vorm van ballingschap is als je onzichtbaar bent. Ons verhaal wordt geschreven door onze vijanden.' Dat recht terugnemen om je eigen verhaal te schrijven, dat is een gedachte die bijna alle schrijvers in de wereld delen.

TvMR: In 2018 werkte je als coördinator voor de Mahmoud Darwish-leerstoel in de BOZAR. Wat was het doel van de leerstoel?

BRIGITTE HERREMANS:

Mahmoud Darwish is een verbindend figuur. Hij schreef over ballingschap en ontheemding, en verdiende zeker meer aandacht. Zijn boodschap en oeuvre bekendmaken was het opzet. Die boodschap luidde: 'Reduceer de Palestijnen niet tot wat de ander van hen maakt.' Hij wou hiermee zeggen dat je mensen niet in een hokje mag duwen, maar tegelijkertijd mag je ook jezelf niet in een hokje stoppen. Hij benadrukte sterk dat de verliezer van de geschiedenis zich moet ontworstelen aan zijn slachtofferschap en de manier dat er over hem wordt gesproken. In het begin van zijn schrijverschap was hij gefocust op zijn Palestijnse identiteit, maar op het einde van zijn leven begon hij het vervelend te vinden dat hij enkel in dat ene hokje werd geduwd. Hij evolueerde van een humanistische, nationalistische dichter naar een dichter die schreef over zijn eigen leven en afstand nam van het politieke.

De bedoeling van de leerstoel was ook om kunstenaars en schrijvers uit het Midden-Oosten een platform te geven. De Bozar heeft een traditie van sterke literatuurprogramma's en om kunstenaars uit verschillende regio's te belichten. Met de leerstoel nodigden we ook scholen uit en verbonden we de poëzie van Mahmoud Darwish met slampoetry om zo van het stoffige imago van poëzie af te raken. En om jongeren vertrouwd te maken met literatuur. We organiseerden literaire avonden waar we Syrische schrijvers uitnodigden. Persoonlijk vond ik het mooi dat er zowel een publiek was met een grote interesse in het Midden-Oosten als een publiek dat er niet zoveel

met bezig is. We vonden het belangrijk om vooral de makers aan het woord te laten, en hen niet per sé te framen als kunstenaars die uit een politiek woelige regio komen. Ze moesten zich niet verantwoorden

voor de politieke situatie of hun visie geven als ze daar geen nood aan hadden.

TvMR: Dat was 2018. Ondertussen werk je aan een doctoraat aan de Universiteit van Gent. Kan je daar iets meer over vertellen?

BRIGITTE HERREMANS:

Ik doe onderzoek in het team 'justice visions' bij het mensenrechtencentrum. Dat centrum is gespecialiseerd in overgangsjustitie in landen als Cambodja, Congo, Tunesië, Guatemala, Chili en ook Syrië. Het land Syrië is geen typisch voorbeeld van overgangsjustitie omdat overgangsjustitie vooral gaat over conflicten die voorbij zijn. Maar overgangsjustitie wordt

meer en meer gebruikt in situaties van aanhoudend conflict.

Mijn onderzoek heeft twee pijlers: kunst en rechtvaardigheid. Wat is overgangsjustitie in Syrië en wat maakt het mogelijk? Hoe biedt het een opening in een situatie van zeer grote straffeloosheid? Daar kijk ik vooral naar strafrechtelijke processen die in het buitenland worden opgestart omtrent mensenrechtenschendingen in Syrië. Maar ik kijk ook naar het activisme van slachtoffergroepen. We willen een onderscheid maken tussen rechtvaardigheid op korte en op lange termijn. Op korte termijn willen we weten wat er met de vermisten is gebeurd, of willen we de doden op een eervolle manier begraven.

De tweede pijler is literatuur en cinema. We focussen ons op narratieve kunst. Dan komen we terug aan het begin van het interview. Kan kunst ons in staat stellen om anders te denken over een situatie waar we al een duidelijke mening over hebben? Over Syrië hebben mensen nu het idee dat het conflict bestaat uit het regime en de Islamitische Staat. Het narratief dat het regime een bolwerk is tegen de terreurorganisatie vindt meer en meer ingang. Terwijl dit in mijn ogen, en in de ogen van veel Syriërs, volstrekt fout is als kader om het conflict te bekijken.



copyright Brigitte Herremans

Interview

Heel wat kunstenaars dachten al vanaf het begin van de opstanden na over: 'Hoe kunnen we een stem geven aan slachtoffers? Hoe kunnen we getuigenissen brengen over de situatie op het terrein? Hoe kunnen we anders kijken naar het conflict?' Natuurlijk wordt er dan ook gefocust op het individuele leed en trauma. Een tijdje geleden was ik aanwezig bij de lancering van het charter voor de slachtoffers. Eén van de slachtoffers die in Saydnaya heeft vastgezeten, één van de beruchtste detentiecentra waar bijna niemand nog levend uitkomt, vertelde dat pakkend. 'Niemand in de wereld gaat jou geloven als je hier levend weggeraakt,' hadden ze tegen het slachtoffer gezegd. 'Niemand gaat jou woord voor waar aannemen.' Dat trof mij heel diep.

Literatuur is een blijvende vorm van verzet tegen die narratieve oorlog. Mijn project kijkt naar kruisbestuivingen tussen kunst en rechtvaardigheidsprocessen. Maar ik kijk ook naar: 'Kunnen we anders naar rechtvaardigheid nadenken dan de zeer reducerende manier dat nu gangbaar is?' Nu gaat men er maar van uit dat Assad daar nu eenmaal is en dat hij daar zal blijven. Vluchtelingen moeten terugkeren. De belangrijkste doelstelling is om IS niet te laten groeien. Deze manier van denken zorgt in mijn ogen alleen maar voor meer onrecht.

TvMR: Je haalde al aan dat literatuur kan helpen op moeilijke momenten. In 2016 werd je de toegang ontzegd tot Israël toen je het land wilde bezoeken. Je moest een nacht in de cel doorbrengen en had toen ook een boek bij.

BRIGITTE HERREMANS: Mensenrechtenactivisten die bezig zijn met de Palestijnse zaak weten dat ze dat risico lopen. Ik was natuurlijk wel geschrokken en ontdaan om een nacht in een detentiecentrum te zitten. Maar het was iets dat andere mensen voor mij ook al hadden meegemaakt en ik kon me daardoor al voorstellen hoe het is. Ik wist dat het kon gebeuren. Het was geen verrassing, maar het was ook pijnlijk - omdat ik besepte dat het betekende dat me de toegang tot het land lange tijd ontzegd werd.

Ik had inderdaad een boek meegenomen en dat hielp mij om niet te veel te hoeven nadenken over de consequenties. Ik ben er vrij kalm onder gebleven, terwijl ik wist dat het mijn leven ingrijpend zou veranderen. Het klinkt misschien vreemd, maar de regio maakt deel uit van wie ik ben. Ik ken de geschiedenis van België niet bijster goed, maar de geschiedenis van Palestina en Israël ken ik wel goed. En vaak beter dan Palestijnen en mensen uit Israël zelf.

Ik heb atlanten doorploegd van verwoeste dorpen en ik heb een oog ontwikkeld voor tekens zoals ruïnes of dennenbomen die niet eigen zijn aan

Palestina, en waarschijnlijk geplant zijn door het Joods Nationaal Fonds. Het land, de geur en de mensen zijn mij ontzettend vertrouwd. Ik ga niet beweren dat de regio mijn vaderland is, maar ik voel wel het verdriet van het land door al de schrijvers die ik heb gelezen. Ik ken trouwens ook Israëlische literatuur. De meerstemmigheid van dat land is mij ontnomen. Maar dat neemt niet weg dat ik me nog altijd kan uitspreken over de politieke situatie. Ondertussen heb ik me het zo eigen gemaakt, dat is iets onverwoestbaar.

Ik ben daar nu pas mee in het reine gekomen dat ik Israël niet meer binnen mag. Ik wil dat ook niet dramatiseren. Ik ken mensen die hun eigen ouders niet konden begraven in Syrië of Gaza. Wie ben ik dan als Belg om verdrietig te zijn dat ik het land niet meer binnen mag?

TvMR: Tijdens je studententijd bezocht je ook Syrië.

BRIGITTE HERREMANS: Het land heeft me toen enorm getroffen. Het was net in de periode van de transitie van vader naar zoon Assad in de jaren 1990. Ik wist wat het betekende om in een dictatuur te leven door de boeken die ik las. Maar toen ik in Syrië was, stelde ik de meest eenvoudige vragen over politiek, en de mensen weigerden hierop te antwoorden. Ze zeiden: 'De muren hier hebben oren. We weten niet wie we kunnen vertrouwen. Onze neven of onze zussen kunnen bij de inlichtingendienst werken.'

Eén van mijn contacten daar zei tegen mij dat ze over bepaalde zaken gewoon niet praten, omdat ze te veel hebben meegemaakt. Toen verwees mijn contactpersoon naar de massamoorden in Hama. De mensen zeggen nooit letterlijk de benaming ervan, maar als ze erover hebben, spreken ze over 'de gebeurtenissen'. De constante dreiging van staatsterreur heb ik toen heel sterk aangevoeld.

Een gevangenis is niet hetzelfde als vastzitten in een detentiecentrum. Je kan ook gevangen zitten in een groot land waar zo'n groot repressieapparaat is opgebouwd dat mensen zichzelf censureren. Ik heb intuïtief ondervonden hoe het voelt om bang te zijn voor een dictatuur. Daarna ben ik in Egypte gaan studeren en focuste me op de Palestijnse zaak. Syrië is mij altijd bijgebleven. Toen de revolutie begon in 2011, voelde ik ook dat het iets ingrijpend zou zijn.

TvMR: Je woont en werkt in België. Zie je hier ook een gevaar dat het mensenrechtenkader afbrokkelt?

BRIGITTE HERREMANS: Er zijn gradaties natuurlijk. Ik ben op dit moment vooral bezig met foltering, detentie, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden. Je mag ook

Interview

mensenrechtenschendingen in België niet relativëren. Ik ben professioneel niet dagelijks bezig met de situatie hier, maar wat ik wel zie in debatten is dat verworven rechten op de helling worden gezet. Kijk maar naar de casus van de Syriëstrijders. Ik heb het moeilijk met de moeders die in de vluchtelingenkampen in Syrië worden ontmenselijkt. En die kinderen van de moeders die daarin worden meegesleurd. Je hebt veel moed nodig in oncomfortabele keuzes zoals deze - keuzes die niet populair zijn bij de publieke opinie. Op momenten als deze gaan mensenrechten op de schop. Idem bij het hele discours rond de vluchtelingen.

Hannah Arendt voorspelde dat er categorieën mensen zouden ontstaan, die hun basisrechten worden ontnomen. En dat mensenrechten sterk gebaseerd zijn op natiestaten. In die zin merk je wel dat er een vastgeroest denken is over mensenrechten. Afgelopen decennia zijn er nieuwe uitdagingen op het pad gekomen van beleidsmakers die ertoe geleid hebben dat ze het mensenrechtenkader hebben gedegradeerd. Dat vind ik problematisch. Er wordt een discours gevoerd tegenover 'de ander' dat vaak haatdragend is. Er worden bepaalde keuzes gemaakt

die het mensenrechtenkader geen eer aandoen.

TvMR: Hoe kunnen we er dan voor zorgen dat dit discours zich niet verder zet?

BRIGITTE HERREMANS: Er is geen wonderoplossing. Het is belangrijk om in dialoog te blijven gaan. We hebben moed nodig om tegen de stroom in te gaan en om voor elkaar te kiezen. Om te illustreren met een voorbeeld: er werd een campagne opgezet in de zaak De Pauw. 'Streep in het zand' beschermt elkaar. De mensen die de campagne hebben opgestart, zeggen ook dat ze geen oordeel willen vellen over een rechtszaak die gaande is. Maar ze willen wel opkomen voor basisrespect voor de andere. Dat gebeurt soms te weinig. Mensen die een moeilijke keuze maken, worden niet altijd genoeg beschermd door potentiële medestanders. Maar het is ook belangrijk om in dialoog te blijven gaan met mensen die anders denken en die ons bedreigen in onze visie op de maatschappij. Tijdens de coronacrisis is dat een stuk moeilijker geworden, omdat je elkaar niet meer op een informele manier ontmoet.