

Tijdschrift

voor

Mensenrechten

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

TvMR

MENSENRECHTENMENSE
ECHTENMENSENRECHTE
TENMENSENRECHTENMEN
ECHTENMENSENRECHTE
NMENSENRECHTENMENSE
ECHTENMENSENRECHTE
MENSENRECHTENMENSEN
TENRECHTENMENSENRE
NMENSENRECHTENMENSE
ECHTENMENSENRECHTE
CHTENMENSENRECHTENM
ENMENSENRECHTENMENS
CHTENMENSENRECHTEN
CHTENMENSENRECHTENM
CHTENMENSENRECHTEN
ECHTENMENSENRECHTE
RECHTENMENSENRECHT
ENMENSENRECHTENRECH

tiende jaargang • januari-februari-maart 2012 • nr. 1

driemaandelijkse uitgave

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

Inhoud	Update	2
	• Nieuwe wet op gezinshereniging discriminerend	
	• Europa veroordeelt gebruik van eenzijdige verzoekschriften in sociale conflicten	
	Editoriaal	3
	• Dit is een editoriaal. Is dat duidelijk genoeg? <i>Koen Lemmens</i>	
	Interview	4
	• SOS Opvang en de huidige opvangcrisis TvMR sprak met Els Keytsman, Vluchtelingwerk Vlaanderen <i>Charline Daelman</i>	
	Artikelen	7
	• Nieuwe DNA-wetgeving: te snel geschreven door en voor opsporingsautoriteiten <i>Tom Decaigny, Paul De Hert en Philip Daeninck</i>	
	• Een nationaal mensenrechteninstituut <i>Katrien Meuwissen</i>	

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



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN

WWW.MENSENRECHTEN.BE

TvMR

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

ISSN 1379-0250

Redactie

Hoofdredacteur: Paul de Hert
Eindredactie: Femke Quagebeur
Redactie: Charline Daelman, Willem Debeuckelaere, Annelies D'Espallier, Yves Haeck, Alexander Hoefmans, Aagje Ieven, Christine Janssens, Veronique Joosten, Bjorn Ketels, Laurens Lavrysen, Koen Lemmens, Michael Merrigan, Saïla Ouald-Chaib, Paul Pataer, Stefan Sottiaux, Maxime Stroobant, Catherine Van De Heyning, Pieter Van den Heede, Katrien Van Der Heyden, Nathalie Van Leuven, Andy Van Pachtenbeke, Diederik Vandendriessche, Wouter Vandenhoele, Mieke Verheyde, Arne Vandenbogaerde

Vormgeving: Bram Wets

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, aanvaarden de redactie en de uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen redactionele bijdragen.

Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaaronnemementen

Lid + abonnement op Tijdschrift voor Mensenrechten: 35 €
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor Strafrecht 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.

De inhoudstafels van de oudere jaargangen zijn consulteerbaar op de website van de Liga voor Mensenrechten - www.mensenrechten.be

© Niets uit deze publicatie mag worden veeleuvendig 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.

Nieuwe wet op gezinshereniging discriminerend

De verenigingen – ADDE, CIRÉ, Liga voor Mensenrechten, Ligue des Droits de l'Homme, MRAX, Siréas – vragen aan het Grondwettelijk Hof een vernietiging van de maatregelen vervat in de wet op gezinshereniging omdat de wet, die in allerijl werd aangenomen, discriminerend is en ernstig afbreuk doet aan het fundamentele recht op gezinsleven.

In eerste instantie brengt de wet op gezinshereniging een discriminatie te weeg tussen de Europese burgers. De Belgen zijn onderhevig aan strengere voorwaarden, op vlak van inkomen en huisvesting, dan de andere burgers van de Europese Unie. Bovendien is het voor hen onmogelijk om vergezeld te worden van hun verwanten. Vervolgens introduceert de wet als een van de voorwaarden tot gezinshereniging een minimumbedrag wat betreft toereikende levensmiddelen. In de ogen van de verenigingen betekent deze maatregel een vorm van discriminatie op grond van rijkdom. Een onderzoek van de persoonlijke situatie zou enkel mogen worden uitgevoerd, zonder de mogelijkheid – zoals de nieuwe wet voorziet – om de gezinshereniging te weigeren op basis van het enkele feit dat het minimumbedrag aan inkomsten niet wordt bereikt.

Dergelijke bepalingen laten, in combinatie met een zeer strikte interpretatie van de wet door de Dienst Vreemdelingenzaken, geen ruimte voor een analyse van zowel de individuele situatie als van de familiale realiteit.

De verenigingen vragen, op basis van een uitvoerig beroep – dat bijna veertig middelen bevat – de nietigverklaring van de discriminerende maatregelen in de wet op gezinshereniging. Dit in het teken van het waarborgen van het recht op gezinsleven voor alle burgers.

Europa veroordeelt gebruik van eenzijdige verzoekschriften in sociale conflicten

Steeds vaker proberen werkgevers via de rechtbank de uitoefening van het stakingsrecht (in het bijzonder stakingspiketten) te verhinderen. Werkgevers stappen soms zelfs preventief naar de rechtbank om een veroordeling onder bedreiging van een dwangsom te bekomen. De tegenpartij wordt in zo'n procedure niet gehoord.

De Belgische vakbonden en het Europees Vakverbond (EVV), dienden tegen het gebruik van deze eenzijdige procedures klacht in bij het Europees Comité voor Sociale Rechten. Dit Comité waakt over de fundamentele sociale rechten die door het Herziene Europees Sociaal Handvest gewaarborgd worden.

Het Europees Comité voor de Sociale Rechten treedt de visie van de Belgische vakbonden ondubbelzinnig bij. Door rechters op eenzijdig verzoekschrift toe te laten stakingen –zelfs preventief– te verbieden, schendt België het recht op collectieve actie zoals gewaarborgd door het Herziene Europees Sociaal Handvest. Bovendien bevestigt het Comité dat het gebruik van stakingspiketten onderdeel is van het recht op actie.

Misbruik van eenzijdige verzoekschriften werd in 2011 ook al door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan de kaak gesteld, toen België veroordeeld werd voor een op eenzijdig verzoekschrift opgelegd verbod om een reportage over medische blunders uit te zenden.

Dit is een editoriaal. Is dat duidelijk genoeg?

De spanning tussen de vrijheid van meningsuiting (persvrijheid) en de bescherming van de privacy is de jongste tijd weer volop aan de oppervlakte gekomen. Zeker wanneer er politici bij betrokken zijn, zoals onlangs Yves Leterme, toen het weekblad Story uitpakte met "pikante sms'jes" naar en van zijn "maîtresse". In dit debat staan twee kampen tegenover elkaar. Enerzijds diegenen die voorhouden dat politici, net als andere burgers, in beginsel recht hebben op de bescherming van hun privéleven. Anderen houden daarentegen voor dat wij als burgers nu net het recht hebben te weten door wie we bestuurd worden, op wie we stemmen en door wie we vertegenwoordigd worden. Privacybescherming voor politici wordt dan plots een niet zo evidente claim.

In België volgen we de Europees-continentale traditie, waarbij we ervan uitgaan dat politici recht hebben op de bescherming van hun privéleven en dat de pers enkel over dat privéleven mag berichten indien er sprake is van een voldoende maatschappelijk belang. Bij de publicatie van de sms'jes van Leterme werd die relevantie in vraag gesteld. Opvallend was dat de andere kranten en bladen, de 'serieuze pers' quoo, haast onmiddellijk en unisono tot de vaststelling kwamen dat het verhaal van Story geen maatschappelijk meerwaarde bood. Uiteraard na eerst zelf uitvoerig in te gaan op de stunt van Story, zodat ook de lezer van de kwaliteitskranten voldoende geïnformeerd was, en er vervolgens schande over te spreken. Opmerkelijk is eveneens dat niet Yves Leterme, die nochtans direct betrokken partij was, maar wel de Vlaamse Vereniging van beroepsjournalisten (VWJ) een vraag stelde aan de Raad voor de Journalistiek (RvdJ) over de verenigbaarheid van de publicatie met de journalistieke deontologie. Op 22 december 2011 sprak de Raad voor de Journalistiek zich dan uit, in een merkwaardig advies. De RvdJ heeft zich in de eerste plaats gebogen over het maatschappelijke belang van de publicatie van de sms'en. Met enige voorzichtigheid en pudeur stelde de Raad vast dat premier Leterme al eerder in het nieuws gekomen was met 'merkwaardige tweets', waarmee de aandacht gevestigd werd op de wijze waarop de premier 'contact zocht met vrouwen'. Voor de Raad is het dan ook aanvaardbaar dat een journalist, die hierover bijkomende informatie krijgt, verder wil berichten. Pro memorie heeft de Raad vervolgens aangegeven in welke gevallen berichtgeving over privé sms'en van vooraanstaande politici maatschappelijk relevant kan zijn. Daarnaast vond de RvdJ het eveneens aanvaardbaar dat bij wijze van illustratie een aantal sms'en werd afgedrukt, te meer daar er blijkbaar geen redenen waren om te twijfelen aan de authenticiteit van de mails en de selectie bovendien representatief was voor het geheel. U bent nu misschien geneigd te besluiten dat de RvdJ Story dus maar weinig kon verwijten. Mis! De Raad stelt immers vast dat de berichtgeving anekdotisch was en *"de maatschappelijke relevantie nauwelijks en alleszins onvoldoende duidelijk maakt"*.

Ik moet eerlijk toegeven dat ik deze uitspraak niet begrijp. Indien de RvdJ zou besloten hebben dat de gewraakte publicatie maatschappelijk niet relevant was en daardoor de privacy van oud-premier Leterme miskende, zou ik daar alle begrip voor hebben. Net zoals er argumenten kunnen aangehaald worden ten faveure van de publicatie. Maar het advies van de Raad dat hier voorligt, is naar mijn oordeel een weinig geslaagd compromis. Want in essentie zegt de Raad dat de publicatie in se maatschappelijk relevant was, maar dat dit niet bleek uit de publicatie als zodanig.

Dat is een verwonderlijke stelling. De maatschappelijke relevantie van een publicatie over gegevens uit de privésfeer is een element dat de journalist moet kunnen aantonen wanneer hij ter verantwoording wordt geroepen (in de rechtbank, voor de deontologische instanties, of in het maatschappelijk debat). Maar mij is niet duidelijk waarom de journalist in zijn publicatie nog eens extra in de verf moet zetten waarom hij publiceert wat hij publiceert. De goede redenen moeten er zijn, maar hoeven niet netjes te worden opgelijst in het artikel. Bovendien onderschat de Raad hiermee de lezer. Nemen we immers een van de gronden die, althans volgens de Raad, wettigen dat over het privéleven van een politicus wordt bericht, met name wanneer de feiten het imago van de functie kunnen aantasten. Welaan, als een medium dan uitpakt met berichtgeving over liederlijk gedrag, moet daar dan voortaan uitdrukkelijk aan toegevoegd worden dat deze informatie meegegeven wordt omdat ze een verhelderend licht werpt op de politicus? Nee toch, de feiten spreken immers voor zich. Of wanneer een kwaliteitskrant bericht over financiële malversaties van gezagsdragers, dan is toch evenmin vereist dat de journalist uitdrukkelijk aangeeft in zijn stuk waarom het maatschappelijk relevant is dit te melden? In elk geval gebeurt dit zeker niet altijd. Zulke uitdrukkelijke vermelding zouden we als belerend en uitleggerig ervaren. De feiten spreken immers voor zich en wij onthouden dat een van de gulden regels van de schrijverij is: *"Show, don't tell"*.

Ik kan mij dan ook niet van de indruk ontdoen dat in deze zaak vooral het proces van Story is gevoerd. Maar ook de boekskes hebben het recht om met maatschappelijk relevant nieuws uit te pakken. En als ze dat doen, hoeven er voor hen echt geen andere regels te gelden dan voor de dagbladen voor staatkundige, maatschappelijke en andere belangen. Hier lijkt het er echter op dat de verenigde ernstige journalisten zich even hebben willen profileren op de kap van de lichte journalistiek.

Koen Lemmens*

* Koen Lemmens is docent mensenrechten aan de KU Leuven.

SOS Opvang en de huidige opvangcrisis

TvMR sprak met Els Keytsman, Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Charline Daelman *

SOS Opvang is een consortium van 8 organisaties. Samen bundelen ze hun krachten tegen de opvangcrisis die nu al drie jaren woedt in ons land en al meer dan 15.000 mensen op straat zette. Mensen die nochtans bij wet recht hebben op opvang en begeleiding. Een van deze acht organisaties is Vluchtelingenwerk Vlaanderen, een NGO die de rechten van asielzoekers en vluchtelingen verdedigt. Vluchtelingenwerk Vlaanderen beschermt hen, vangt hen op, maakt hen wegwijs in onze maatschappij en werkt met hen rond terugkeer wanneer nodig. Vluchtelingenwerk doet dit niet alleen, maar samen met een vijftigtal lidorganisaties en heel wat vrijwilligers. Samen met hen werkt Vluchtelingenwerk aan de opvang van asielzoekers, sensibilisering en het uitoefenen van druk op het beleid. TvMR sprak met Els Keytsman, die sinds maart 2010 directeur is van Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

is de opvang van diegene die daar recht op hebben. Velen vinden dit een prachtig initiatief, maar eigenlijk is het bestaan van SOS Opvang als zeer beschamend bedoeld voor de overheid. Daar waar zij steken laten vallen, proberen wij in noodopvang te voorzien, hoewel dit helemaal niet onze taak is. Sommige van onze initiatiefnemers, zoals Caritas, hebben voornamelijk ervaring met het uitbouwen van noodhulp in ontwikkelingslanden en dat net zij nu meewerken aan noodopvang in Brussel, de hoofdstad van Europa, kan toch wel tellen als een duidelijk signaal. Naast de acht initiatiefnemers, werkt SOS Opvang ook samen met een grote groep vrijwilligers en partners. Sinds de opvangcrisis en de oprichting van SOS Opvang hebben wij vele mails ontvangen van Belgen die zelf de handen uit de mouwen willen steken of geld en materiaal willen geven. Wij werken ook nauw samen met partners uit de private sector, zoals Sodexho en Ikea, alsook met partners uit de Brusselse welzijnssector, zoals de EAT vzw. SOS Opvang bestaat dus ook uit een groot aantal partners en vrijwilligers, zonder dewelke we het niet zouden kunnen bolwerken.

TvMR: Op welke manier wordt de opvang bij SOS Opvang georganiseerd en wie komt er in aanmerking voor opvang bij SOS Opvang?

Els Keytsman: SOS Opvang is een noodhulp-project van acht NGO's dat in het leven werd geroepen om het hoofd te bieden aan de opvangcrisis die nu al drie jaren aansleept in ons land. We organiseren dagbegeleiding met de nadruk op socio-juridische en medische bijstand voor asielzoekers, families zonder papieren met kinderen en niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die op straat moeten overleven en bij wet recht hebben op opvang. Tevens voorzien wij ook in nacht-opvang voor de meest kwetsbare onder hen zoals kinderen en zieken.

TvMR: SOS Opvang is een consortium van 8 organisaties, hoe verloopt de samenwerking?

Els Keytsman: De oprichting van SOS Opvang werd voorafgegaan door een maandenlange voorbereiding. Er is een contract afgesloten tussen de acht organisaties om heel precies aan te geven in wat elke organisatie zou voorzien. Hierbij denken we vooral aan personeel en materiaal. Tevens hebben wij een aantal doelstellingen voorop gezet. Het belangrijkste doel

TvMR: Wat zijn de grootste uitdagingen waarmee de werking van SOS Opvang wordt geconfronteerd?

Els Keytsman: Wij worden dagelijks geconfronteerd met allerhande uitdagingen die we zo goed als we kunnen trachten aan te pakken. Zo zijn wij als organisatie, met de oprichting van SOS Opvang, vaak volledig buiten onze missie gegaan en is er enorm veel werk bijgekomen. Daardoor worden wij geconfronteerd met een soort werk waar we niet zoveel ervaring mee hebben. In het geval van Vluchtelingenwerk Vlaanderen, zijn wij voornamelijk gericht op de ondersteuning van de terreinwerking. Hierdoor hebben wij gezegd hadden we geen ervaring met de eerstelijnsbijstand. Wij hebben ons zeer flexibel moeten opstellen en het heeft enorm veel gevraagd van ons personeel. De oprichting van SOS Opvang heeft zwaar doorgewogen op onze werking. Vluchtelingenwerk Vlaanderen heeft er echter ook heel wat goede dingen uit geleerd. Zo hebben wij een rechtstreeks contact verkregen met onze doelgroep waardoor we een nog beter inzicht hebben verkregen in de noden van deze mensen. Hierdoor kunnen we in overleg met de overheid onze

* Charline Daelman is onderzoekster en assistente aan het Instituut voor de Mensenrechten aan de KU Leuven.

argumenten nog sterker onderbouwen dan voordien. Ook uit de samenwerking met anderen hebben we veel geleerd. Hoewel het niet altijd even gemakkelijk is verlopen, leert de tussentijdse evaluatie dat we met zijn allen zeer tevreden en enthousiast zijn over de samenwerking.

TvMR: Wat zijn volgens SOS Opvang de pijnpunten van het asiel- en migratiebeleid van de afgelopen 3 jaar?

Els Keytsman: De opvangcrisis is nu al een goede drie jaar aan de gang. Bij de oprichting van SOS Opvang zijn we dan ook gestart met een persconferentie waarop we een aantal beleidseisen naar voor hebben geschoven. Onze belangrijkste eis is het voorzien in adequate opvang. Het is ongelooflijk om te zien hoe een ontwikkeld land zoals België nu al drie jaar aan een stuk zijn internationale en nationale verplichtingen niet nakomt en de (mensen)rechten flagrant schendt. De procedure is op zich al zeer zwaar en weegt door op de mensen, maar daar komt dan nog eens bij dat zij tijdens de procedure vaak op straat moeten leven. Hoe kan men zeggen dat zij een eerlijke kans krijgen om zich voor te bereiden op bijvoorbeeld een interview als ze intussentijd verplicht zijn om op straat te leven? Uiteraard zijn een goed terugkeerbeleid en integratie van groot belang, maar kwaliteitsvolle opvang is een noodzakelijke basis waar vele andere zaken uit voortvloeien en die basis wordt al teveel jaren verwaarloosd door onze overheid. Verder ijveren we ook voor een duidelijker migratiebeleid, gelet op het effect hiervan op het asielbeleid. Hoewel steeds meer politici voorstander zijn van een strenger en harder migratiebeleid, willen wij onderstrepen dat deze voorstellen vaak flirten met de ondergrens van wat dat toegelaten is qua mensenrechten.

TvMR: Wat is volgens u het effect van de (politieke) crisis op de opvangcrisis?

Els Keytsman: De regering heeft het feit dat men een regering van lopende zaken was, al te vaak als excuus misbruikt. Hoewel ze op het einde van de legislatuur er ook in geslaagd zijn een aantal bedden te creëren voor opvang was dit echter 'too little, too late'. Het lijkt wel alsof politici een steeds grotere afkeer krijgen van het migratieprobleem en vaak hervallen in populistische standpunten die neigen naar een harder en strenger asielbeleid. Wij verwachten veel meer moed van onze politici, moed om de mensenrechten te verdedigen en hun internationale verplichtingen en hun verplichtingen onder de opvangwet te verwezenlijken. Onze ogen zullen de komende dagen en weken daarom ook gericht zijn op de begrotingscontrole. De uitbouw van een goed migratie- en asielbeleid hangt in grote mate af van het budget dat hiervoor wordt vrijgemaakt, daarom ook het belang van de nakende begrotingscontrole

en de maatregelen die hieruit zullen volgen.

TvMR: Op welke manier wordt de aanpak van de opvangcrisis door staatssecretaris Maggie De Block onthaald bij SOS Opvang?

Els Keytsman: We zijn er ons van bewust dat Staatssecretaris De Block haar bevoegdheden pas heeft opgenomen in december toen de winter al volop aanwezig was en dat ze tijd nodig had om haar in te werken in dit zeer complexe dossier. We appreciëren de manier waarop ze op een korte tijd toch in een groot aantal bedden heeft kunnen voorzien zodat mensen niet meer op straat moesten slapen tijdens de koudeprik. Toch hebben we op voorbije vergaderingen met de staatssecretaris het belang onderstreept van een goede socio-juridische, alsook medische begeleiding. Opvang houdt meer in dan het creëren van bedden wanneer het koud is, deze mensen moeten ook op de gepaste manier begeleid en verzorgd worden. Het is deze omkadering die we nu nog altijd missen bij de opvangplaatsen die door staatssecretaris De Block worden aangeboden. We hopen op nog meer inzet en enthousiasme om de opvangcrisis adequaat aan te pakken en een visie over een degelijk migratie- en asielbeleid op lange termijn.

TvMR: Welke (structurele) maatregelen zou SOS Opvang zelf voorstellen om het hoofd te bieden aan de huidige opvangcrisis?

Els Keytsman: Wat betreft de korte termijn maatregelen zouden we graag vijf noodoplossingen willen voorstellen. Ten eerste pleit SOS Opvang voor de snelle opening van bijkomende opvangplaatsen. We beseffen dat de invoering van een spreidingsplan voor materiële hulp zoals opvang tijd vraagt. Daarom stelt SOS Opvang de invoering van een financieel spreidingsplan voor. Deze crisismaatregel is sneller, flexibeler en goedkoper dan materiële hulp. Bij een financieel spreidingsplan worden asielzoekers die al lang in het opvangnetwerk zitten eerlijk verspreid over de verschillende Belgische gemeenten voor financiële steun. Zo komen er snel nieuwe plaatsen vrij in het opvangnetwerk voor zij die er ook recht op hebben maar nu op straat moeten leven. Ten derde, is het ook belangrijk dat mensen die een niet-toewijzing kregen van Fedasil ook in het opvangnetwerk worden opgenomen, zonder dat ze daarvoor via de arbeidsrechtbank hun recht moeten afdwingen. Want vandaag beschouwt Fedasil mensen die het op straat zet niet langer als doelpubliek, waardoor ze nooit meer terecht kunnen in een opvangstructuur. Een voorlaatste heikel punt betreft de niet-begeleide minderjarigen en kinderen. Heel wat niet-begeleide minderjarigen, die al dan niet een asielaanvraag hebben ingediend leven op straat of in een van de hotels, zonder omkadering of begeleiding aangepast aan hun behoeftes. Het is onaanvaardbaar

dat ons land de verzadiging van het opvangnetwerk inroept wanneer het gaat over de bescherming van de rechten van het kind. SOS Opvang vraagt dan ook dat de Federale Overheid samen met de Gemeenschappen snel tot een waardige oplossing komt en de kinderen overplaatst naar structurele en aangepaste opvangstructuren. Daarom moeten er dringend nieuwe opvangplaatsen worden gecreëerd waarbij een aangepaste begeleiding en omkadering is voorzien in functie van de behoeften van deze kinderen. Tenslotte vraagt SOS Opvang dat de onmiddellijke en onvoorwaardelijke toegang tot de gezondheidszorg en de begeleiding zoals voorzien in de Opvangwet voor iedereen die recht heeft op opvang wordt voorzien.

Op langere termijn voorziet SOS Opvang meer structurele maatregelen. Vooreerst vragen we een soepel en flexibel opvangsysteem dat kan inspelen op de behoeften van alle mensen met recht op opvang. Het opvangsysteem moet zich kunnen aanpassen aan schommelingen in het aantal asielaanvragen en in het aantal families met kinderen. Daarom pleit SOS Opvang ook voor een opvangsysteem in één enkele fase. Normaal gezien worden mensen die pas aankomen in ons land eerst opgevangen in een grootschalig, collectief opvangcentrum. Daarna stromen ze door naar kleinschalige individuele opvang. Iemand die pas toekomt, kan dus niet onmiddellijk opgevangen worden in die individuele opvang. Het gebeurt dus dat mensen op straat moeten leven terwijl er plaatsen vrij zijn in de individuele opvang. Het systeem in twee fasen zorgt bovendien voor een onderbreking in de begeleiding. Dit schaadt de kwaliteit van de sociale omkadering en de opvolging van de asielpcedure. Verder is er ook nood aan een mechanisme om de asielinstanties op flexibele wijze te versterken wanneer nodig. Op die manier zou er dan meer personeel worden voorzien bij een verhoging van het aantal asielaanvragen. SOS Opvang ijvert ook voor een verhoging van de middelen die ter beschikking worden gesteld van de opvangstructuren. Zo kunnen de opvangvoorwaarden die voorzien zijn in de Opvangwet effectief worden ingevuld. Waar nodig moet de opvang aangepast worden aan de behoeftes van specifieke doelgroepen zoals kinderen, ouderen, personen met een handicap, alleenstaanden of personen met medische of psychologische problemen. Tenslotte, vraagt SOS opvang een betere organisatie van de uitstroom van mensen die het opvangnetwerk moeten verlaten. Er is nood aan een betere omkadering, ondersteuning en voorbereiding. Zowel in het kader van een integratie in België als in het kader van een vrijwillige terugkeer. SOS Opvang pleit in het bijzonder voor de oprichting van een Huurwaarborgfonds voor iedereen die in armoede leeft in België. Een dergelijk Huurwaarborgfonds zal voor veel van deze mensen een oplossing zijn om een toegankelijke woning te vinden op de private huurmarkt, wat tot nu toe een bijna onmogelijke opdracht blijkt voor velen.

TvMR: SOS Opvang heeft zijn werking vroeger stop gezet dan gepland (februari i.p.v. maart). Wat is de reden hiervoor, wat zal er gebeuren met de opgevangen mensen en wat brengt de toekomst voor SOS Opvang?

Els Keytsman: De nachtopvang werd inderdaad afgebouwd. Sinds vorige week slaapt er niemand meer bij SOS Opvang. Onze nachtopvang was sowieso beperkt tot eind maart aangezien we tegen dan zeker het gebouw moesten verlaten. Gelet op het feit dat Staatssecretaris De Block heeft voorzien in crisisopvang tot eind maart, was onze nachtopvang niet langer aangewezen. SOS Opvang heeft wel constructief overleg gepleegd over de sluiting van onze nachtopvang voor dakloze asielzoekers. Het kabinet van staatssecretaris De Block heeft hier foute informatie over verspreid, maar dat is ondertussen rechtgezet. Tijdens een vergadering op 17 februari werden er met het kabinet concrete afspraken gemaakt over de sluiting, die stapsgewijs verliep. In die vergadering waren drie kabinetsmedewerkers, onder wie de adjunct-kabinetschef, en de baas van Fedasil aanwezig. Er werden toen concrete afspraken gemaakt over de sluiting. Ook met Samusocial werden werkafspraken gemaakt. Iedereen was dus volledig op de hoogte. We sloten trouwens pas de deuren van de nachtopvang nadat we voor iedereen een oplossing hadden gevonden. Voor de mensen die bij ons werden opgevangen, hebben we een plek gevonden in het opvangsysteem van Fedasil en Samusocial. We blijven echter werkzaam omdat deze crisisopvang van Staatssecretaris De Block bijna niet in specifieke begeleiding voorziet wat toch wel van belang is voor mensen die in een asielpcedure zitten. Daarom hebben we besloten onze dagbegeleiding te versterken. Naast de begeleiding, werd SOS Opvang ook opgericht om de aandacht te richten op de opvangcrisis. Zo stellen wij ons de vraag wat er zal gebeuren na eind maart, als de extra crisisopvang wordt gesloten. Worden de mensen opnieuw de straat opgestuurd? Er is dus volgens ons nood aan extra opvang op lange termijn want ook in de lente en de zomer is het geen pretje om op straat te leven. Verder zullen wij blijven aandringen op een structurele oplossing om de opvangcrisis ook definitief aan te pakken. Het consortium van acht organisaties zal dus blijven bestaan en we zullen na de evaluatie van onze samenwerking ook bekijken op welke manier we kunnen optimaliseren en verder bestaan, zeker ook met het oog op de volgende winter.

Nieuwe DNA-wetgeving: te snel geschreven door en voor opsporingsautoriteiten

Tom Decaigny, Paul De Hert & Philip Daeninck *

De wet van 7 november 2011¹ actualiseert de wetgeving rond het DNA-onderzoek: (1) de vergelijking van DNA-profielen met de gegevensbanken bij het NICC vindt voortaan ambtshalve plaats en vereist geen afzonderlijke – en vaak vergeten – opdracht van een magistraat, (2) ook zonder DNA-spoor in het lopende dossier kan men het DNA-profiel van de verdachte vergelijken met gelijkaardige feiten, (3) er is een wettelijk kader voor de afname van referentiestalen met toestemming bij minderjarigen, (4) de mogelijkheid van internationale vergelijking wordt voorzien en (5) de lijst van misdrijven die aanleiding geeft tot opname van een DNA-profiel in de gegevensbank 'Veroordeelden' werd uitgebreid.²

Deze wet is nog niet in werking getreden, aangezien de inwerkingtreding afhankelijk werd gesteld van een Koninklijk Besluit. Inmiddels werd de wet wel al aangevuld.³ Ogenschijnlijk bevat de wet weinig ingrijpende wijzigingen. Dit wordt versterkt door het korte parlementaire parcours van de wet, waarbij de Senaat het niet nodig achtte haar rol als reflectiekamer uit te oefenen.

Wij menen dat deze wet wel degelijk ingrijpend is en een meer uitvoerig debat verdient. In deze bijdrage overlopen we eerst wat de huidige wettelijke regeling inzake het DNA-onderzoek inhoudt en welke wijzigingen de wet van 7 november 2011 teweeg brengt. Vervolgens formuleren we onze kritische bedenkingen naar aanleiding van de tussenkomst van de wetgever. Onze punten van kritiek vallen uiteen in twee eerder fundamentele bedenkingen, enkele beperktere opmerkingen en twee technische kanttekeningen.

Korte bespreking van de nieuwe DNA-wetgeving

De huidige wettelijke regeling inzake DNA-onderzoek kwam tot stand met de wet van 22 maart 1999, op basis waarvan een vergelijkend DNA-onderzoek werd geïntroduceerd in het Wetboek van Strafvordering (Sv). Artikel 44ter Sv. voorziet in de mogelijkheid om een referentiestaal af te staan voor vergelijkend DNA-onderzoek. De procureur des Konings kan dit slechts vragen in het kader van een onderzoek waarin een spoor van menselijke cellen is aangetroffen. Een onderzoeksrechter kan onder dwang de afname van een DNA-staal bevelen, mits aan bijkomende voorwaarden is voldaan.⁴ Zo moeten er aanwijzingen zijn dat de betrokkene een directe band heeft met de totstandkoming van de feiten, wat echter niet betekent dat enkel ten aanzien van een verdachte/inverdenkinggestelde een dergelijke maatregel kon worden bevolen.⁵ Komt het afgenomen referentiestaal overeen met het aangetroffen spoor, dan kan de magistraat een vergelijking bevelen met de tevens door de wet van 22 maart 1999 gecreëerde databanken 'Criminalistiek' en 'Veroordeelden'. In de eerste databank worden DNA-profielen opgeslagen van sporen in het kader van strafrechtelijke onderzoeken, in de tweede databank worden DNA-profielen bewaard van personen die schuldig werden bevonden aan een misdrijf opgenomen in een wettelijke lijst en die daarbij veroordeeld werden tot een gevangenisstraf of criminele straf, dan wel geïnterneerd werden.⁶

Met de wet 11 november 2011 beoogde de wetgever een duidelijkere en meer transparante én efficiëntere procedure voor het DNA-onderzoek. Een apart artikel⁷ bevat voortaan de definities met betrekking tot het DNA-onderzoek. De nieuwe wet

* Tom Decaigny is assistent strafrecht en strafvordering VUB, vakgroepen criminologie, metajuridica en FRC, advocaat.

Paul De Hert is professor strafrecht en strafvordering VUB en universiteit Tilburg.

Philip Daeninck is assistent instituut voor strafrecht KUL en advocaat.

1 De wet van 7 november 2011 houdende wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA onderzoek in strafzaken, BS 30 november 2011.

2 Presentatie F. Van Saelen studiedag 26 januari 2012 (<http://www.politiestudies.be/vrij.cfm?id=147>).

3 Artikel 8 en 9 van de wet van 30 november 2011 tot wijziging van de wetgeving wat de verbetering van de aanpak van seksueel misbruik en feiten van pedofilie binnen een gezagsrelatie betreft, BS 20 januari 2012 (aanvulling artikel 44sexies en 90duodicies Sv.).

4 Artikel 90undicies Sv.

5 J. Meese, "Een eerste commentaar bij de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken", RW 1999-2000, (1041) 1046, nr. 19.

6 Artikel 4 en 5 van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek, BS 20 mei 1999 (verder: DNA-wet).

7 artikel 44ter Sv.

voorziet tevens in kortere termijnen om de procedure te versnellen. Zo wordt de basistermijn waarover een deskundige beschikt om zijn verslag over te zenden teruggebracht van negentig dagen naar een maand, al kan de magistraat afwijken van deze termijn. Verder beoogde de wetgever ook nog het beheer van de databanken te rationaliseren en het gebruik ervan efficiënter te maken. Zo werd het spectrum van de databank 'Veroordeelden' verruimd en werd de termijn voor het bijhouden van profielen gevoelig verlengd, in beginsel tot dertig jaar.⁸ Voor het beheer van de databanken wordt in de schoot van het openbaar ministerie een 'nationale cel' ingericht, die onder meer de DNA-codenummers toekent en centraliseert.⁹ Tijdens de parlementaire voorbereiding werd meermaals verwezen naar het probleem dat onderzoeksmagistraten onder de oude wettelijke regeling een uitdrukkelijke opdracht dienden uit te schrijven om een DNA-profiel van een verdachte dat tot positief resultaat leidde bij vergelijking met een aangetroffen spoor vervolgens over te maken aan het NICC voor vergelijking met en opname in de DNA-databanken. In de praktijk werd deze opdracht vaak vergeten, zodat de mogelijkheden die de databanken bieden niet werden benut. Aan dit euvel wordt verholpen door voortaan de deskundige ambtshalve tot het verzenden aan het NICC te verplichten, behoudens afwijkende beschikking van de onderzoeksmagistraat.¹⁰

De nieuwe DNA-wet bevat verder aangepaste procedures voor minderjarigen vanaf zestien jaar en splitst de procedures voor afname van referentiestalen op naargelang de betrokkene al dan niet verdacht wordt van de onderzochte feiten. Het is daarbij van belang dat, op basis van de nieuwe regeling, een DNA-profiel bekomen op basis van een referentiestaal van een niet-verdachte niet vergeleken wordt met de DNA-databanken 'Criminalistiek' en 'Veroordeelden',¹¹ wat voor verdachten wel steeds mogelijk is.¹² Zestien- en zeventienjarigen kunnen op basis van de nieuwe DNA-wet, onder voorwaarden,¹³ instemmen met de afname van een referentiestaal. Deze verruimde mogelijkheid tot het geven van toestemming vermijdt dat voor

deze situatie steeds een gerechtelijk onderzoek zou moeten worden gevorderd, waarop de afname van het referentiestaal steeds formeel onder dwang zou plaatsvinden.¹⁴ Over de wettelijke regeling met betrekking tot niet-verdachten maken we verder nog een kritische opmerking, maar globaal genomen vallen deze aparte juridische statuten toe te juichen, aangezien op deze wijze ten dele tegemoet gekomen wordt aan de vereiste van proportionaliteit.

Kritieken

Exploratief DNA-onderzoek wordt mogelijk

De wet uit 1999 bevatte enkele strenge beperkingen op het afnemen van stalen en het vergelijken van deze stalen met de stalen in de DNA-databanken. Zoals reeds aangehaald kon een referentiestaal slechts worden gevraagd indien er in een lopend onderzoek menselijk materiaal werd gevonden waarmee vergeleken kan worden. Enkel indien een vergelijking met een aangetroffen spoor tot een positief resultaat leidde, kon een profiel vervolgens vergeleken worden met de DNA-databanken. Vereist was dus een intrinsieke band tussen enerzijds het lopende onderzoek en anderzijds het uit te voeren DNA-onderzoek.¹⁵ Massa-identificaties zonder enige band met een strafzaak waren uitgesloten.

Dit strikte verband werd in de praktijk echter bekritiseerd, en wordt met de nieuwe wet doorgesneden. De wetgever voerde in dat verband twee ingrijpende versoepelingen door: het is thans niet langer vereist dat er sporen van menselijk celmateriaal worden aangetroffen in de zaak waarin een DNA-onderzoek wordt bevolen, en het is – specifiek wat de procureur des Konings betreft – thans voldoende dat er aanwijzingen zijn dat de betrokkene 'gelijkaardige feiten' heeft gepleegd aan deze die het voorwerp uitmaken van het onderzoek waarmee de parketmagistraat belast is om wettig een DNA-onderzoek te kunnen gelasten ten aanzien van een verdachte.¹⁶ Voor deze 'gelijkaardige feiten' moeten er aanwijzingen zijn: "Onder 'gelijkaardige feiten' moet worden verstaan feiten die ofwel vallen onder

⁸ Artikel 4 en 5 DNA-wet (nieuw).

⁹ Artikel 3bis DNA-wet (nieuw).

¹⁰ Artikel 44quinquies, §§ 7 en 8, en 90undecies, § 6 en 7 Sv. (nieuw).

¹¹ Infra.

¹² Vgl. artikel 44sexies (§ 1, 3^o) met 44quinquies § 7 en 90duodecies (§ 1, 4^o) met 90undecies § 6 Sv. (nieuw).

¹³ Zie artikel 44quinquies, § 3 Sv. (nieuw): *Begeleiding door minstens één van de ouders, door een advocaat of door een andere meerderjarige persoon van zijn keuze; Deze voorwaarden zijn geïnspireerd op artikel 91bis Sv. (Verslag namens de commissie voor de Justitie, Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/003, 15).*

¹⁴ *Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende wijziging van het Sv. en van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken, Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 16-17.*

¹⁵ "Het gebruik van DNA-materiaal in strafzaken moet dus steeds gepaard gaan met een vergelijking, wat betekent dat enkel een beroep kan worden gedaan op deze onderzoeksmethode indien er effectief sporen werden aangetroffen in een concrete strafzaak." (J. Meese, l.c., (1041) 1043).

¹⁶ *Memorie van toelichting bij het wetsontwerp (...), Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 15; In de memorie van toelichting vinden we het volgende terug aangaande de eerste versoepeling: "Krachtens de huidige wet moet de magistraat wachten op de uitslag van het onderzoek van de verdachte sporen in de zaak om er zeker van te zijn dat het gaat om sporen van "menselijke cellen", alvorens een afname bij een persoon te overwegen. Daardoor wordt de procedure onnodig verlengd, hetgeen niet zonder belang is indien de betrokken persoon aangehouden is." Deze bedenking heeft een ietwat ironische bijklank nu men verdergaande onderzoekshandelingen verantwoordt door te stellen dat er anders te veel tijd verloren zou gaan en dit nadelig zou zijn voor personen die zich in voorlopige hechtenis bevinden.*

dezelfde kwalificatie als het misdrijf waarvan iemand wordt verdacht, dan wel onder een aanverwante kwalificatie. Er moeten natuurlijk ook aanwijzingen van schuld bestaan met betrekking tot het plegen van de gelijkaardige feiten.”¹⁷

De nieuwe logica is eenvoudig: indien een persoon verdacht wordt van een bepaald feit, moet het mogelijk zijn om via DNA-onderzoek na te gaan of deze persoon ook gelinkt kan worden aan andere (gelijkaardige) feiten. Dit vormt een hele ommeslag ten aanzien van de vroegere wet. Vroeger trof men een spoor aan van menselijk celmateriaal in een concreet dossier en via DNA-onderzoek ging men dan na of een bepaalde verdachte in aanmerking kon komen als mogelijke dader. Thans kan men van een verdachte vertrekken en nagaan welke feiten aan deze verdachte kunnen gelinkt worden.

De nieuwe regeling zal in de praktijk verduidelijkt moeten worden. Hoe kan men immers nagaan of er aanwijzingen zijn ten aanzien van iemand voor feiten waarvoor men niet is belast? Wellicht zal juist door het nog te voeren DNA-onderzoek moeten blijken of er al dan niet een link kan gevonden worden tussen diverse dossiers. Evenwel kunnen de resultaten van het DNA-onderzoek uiteraard niet de voorwaarde uitmaken die het DNA-onderzoek mogelijk moeten maken! Dit is een klassiek *a posteriori*-redenering die niet opgaat: de voorwaarde om een DNA-onderzoek op te starten kan niet gevonden worden in het resultaat ervan.¹⁸

O.i. voegt de eis dat er aanwijzingen moeten zijn ten aanzien van gelijkaardige feiten nauwelijks iets toe omdat de nieuwe wet zo soepel is. Dat een DNA-onderzoek kan worden gevoerd *zonder* dat er in een bepaalde zaak menselijk celmateriaal is gevonden om mee te vergelijken (*hoger*), brengt immers met zich mee dat het DNA-profiel van een referentiestaal van een verdachte onmiddellijk kan vergeleken worden met de bestaande DNA-databanken ‘Criminalistiek’ en ‘Veroordeelden’, die – als per definitie – geen elementen bevatten van de zaak waarin het DNA-onderzoek wordt bevolen.¹⁹ De belangrijke eis van de oude DNA-wetgeving, dat slechts tot een vergelijking van een referentiestaal van een verdachte met de databanken kon worden overgegaan na een eerste positieve vergelijking,²⁰ vervalt aldus ook, hoewel de wetgever dit niet met zoveel woorden toegeeft.

Dit houdt het verdwijnen in van beide belangrijke wettelijke barrières ingevoerd door de wet van 1999 tussen

een verdachte en een vergelijking van zijn DNA-profiel met de DNA-databanken. Noch is vereist dat in de zaak waarin een persoon wordt verdacht menselijk celmateriaal wordt aangetroffen, noch is een positieve eerste vergelijking vereist. Dit zet de spreekwoordelijke deur meteen op een kier voor een puur exploratief onderzoek, voor een DNA-geleide *fishing expedition*.

In een extreem voorbeeld kan gedacht worden aan een boekhouder die verdacht wordt van strafbare inbreuken op de boekhoudwetgeving. Uiteraard is er hiervoor geen relevant menselijk celmateriaal te vinden. Maar noch deze vaststelling, noch de misdrijf-omschrijving of de strafmaat²¹ staan eraan in de weg dat een DNA-onderzoek van de verdachte zou worden doorgevoerd, waarbij het DNA-profiel van de verdachte onmiddellijk kan worden vergeleken met de wettelijke DNA-databanken. Een dergelijke verruimde mogelijkheid tot DNA-onderzoek levert principiële privacy-vragen op, maar deze problematiek maakte in de aanloop van de wetwijziging helemaal niet het voorwerp uit van een maatschappelijk debat. Meer nog, uit de parlementaire voorbereiding blijkt niet dat de wetgever deze beslissing bewust heeft genomen.

Aangezien de vergelijking van het DNA-profiel van een verdachte aldus onmiddellijk kan plaatsvinden met de DNA-databanken, voegt het concept van de ‘gelijkaardige feiten’ wettelijk niets toe, aangezien het *de facto* geen beperking betekent. Mogelijk kan het gelden als richtlijn voor onderzoekers en onderzoeksmagistraten, maar dan was de vorm van een richtlijn wellicht meer aangewezen geweest.

Is er een oneigenlijke databank ‘verdachten’?

De wetgever is formeel: de wet van 7 november 2011 creëert geen databank ‘verdachten’.²² Zo diende de ‘beperking’ tot een *eenmalige vergelijking* van de DNA-profielen van verdachten zonder positieve vergelijking te vermijden dat *de facto* een gegevensbank van verdachten zou worden gecreëerd. Desalniettemin bevat de gegevensbank ‘Criminalistiek’ wel degelijk, minstens potentieel, een ruime hoeveelheid aan DNA-profielen van verdachten die verder niet vervolgd werden. Een positieve DNA-vergelijking wijst immers niet steeds op schuld, maar in de databank ‘Criminalistiek’ worden toch alle DNA-profielen opgenomen die tot een positieve vergelijking hebben geleid. De bepalingen²³ om deze gegevens uit de gegevensbank ‘Criminalistiek’ te verwijderen²³, laten het openbaar ministerie een vrij grote marge en geven de betrokkene noch een inzicht,

17 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp (...), Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 15.

18 Zie, mutadis mutandis m.b.t. heterdaad: Cass. 13 september 2011, P.10.2039.N.

19 Artikel 44quinquies, § 7 en 90undecies, § 6 Sv. (nieuw).

20 Artikel 44ter, § 3, vierde lid en 90undecies, § 2, tweede lid Sv. (oud).

21 Infra, randnummer 11.

22 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp (...), Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 17, 32.

23 Artikel 4, § 2 DNA-wet (nieuw); Het openbaar ministerie beveelt het wissen van de DNA-profielen indien de bewaring niet of niet meer nuttig is voor de strafprocedure. Enkel voor wie vrijgesproken wordt of buiten vervolging wordt gesteld, voorziet de wet expliciet in een recht om het openbaar ministerie te verzoeken het DNA-profiel te verwijderen.

noch een wettelijke mogelijkheid om de verwijdering te vragen. Dit is een eerste, beperkte, situatie op basis waarvan een gegevensbank van verdachten kan worden gecreëerd, in dit geval met een wettelijke basis.

De minister van Justitie sprak in de kamercommissie Justitie de ambitie uit dat de op te richten nationale cel²⁴ DNA-profielen zou kunnen linken aan het AFIS-nummer.²⁵ In de AFIS-databank worden de vingerafdrukken van verdachten nu reeds bijgehouden en vergeleken. Niet alleen ontbeert deze AFIS-databank een wettelijke basis,²⁶ het koppelen van DNA-profielen aan deze databank houdt in dat via een tweede weg *de facto* een databank met DNA-gegevens wordt gecreëerd.

Ten derde besteedt de wetgever geen enkele aandacht aan de eerder lakse rechtspraak van het Hof van Cassatie op basis waarvan nu reeds een gegevensbank verdachten kan worden gebruikt. Het stilzwijgen van de wetgever houdt deze situatie in stand. Uit een arrest van 2001 blijkt dat het Hof van Cassatie er geen graten in ziet dat een deskundige DNA-profielen bijhoudt om ze eventueel later, in een onderzoek naar andere feiten, in de vergelijking te betrekken.²⁷ Dit brengt met zich dat indien er ten aanzien van het DNA-profiel van een verdachte geen positieve vergelijking met een aange troffen spoor plaatsvond, het DNA-profiel enerzijds niet mag worden opgenomen in een wettelijke databank, maar anderzijds wel door een deskundige mag worden bijgehouden met het oog op latere vergelijking. Op basis van een arrest van 2010 van hetzelfde Hof oppert Scherlyncx vervolgens in de ANG (algemene nationale gegevensbank) bij te houden of van een bepaalde persoon een DNA-profiel werd opgesteld en indien dit het geval is, waar dit DNA-profiel terug te vinden is.²⁸ In combinatie met de door het Hof van Cassatie toegestane techniek van de vergelijking van DNA-profielen op papier, die aldus buiten de wettelijke regeling van het DNA-onderzoek zou vallen,²⁹ liggen de praktische mogelijkheden voor de creatie van een databank 'verdachten' open. Via de ANG kan men immers nagaan bij welke deskundige voor bepaalde verdachten reeds een DNA-profiel werd bepaald, zodat als het ware een gedecentraliseerde DNA-databank tot stand wordt

gebracht. Aangezien het Hof van Cassatie toelaat dat deze DNA-profielen vervolgens worden vergeleken, ontstaat een vorm van DNA-onderzoek buiten de DNA-wetgeving, met een ruime databank met profielen van verdachten.

Ondoordachte dwang ten aanzien van niet-verdachten

Hierboven werd de specifieke aandacht voor het DNA-onderzoek met betrekking tot niet-verdachten als concept positief onthaald. Het idee achter een dergelijk onderzoek is dat het DNA-profiel van een niet-verdachte die een directe band vertoont met het onderzoek van groot belang kan zijn voor dit onderzoek, bijvoorbeeld om uit te sluiten dat bepaalde sporen aan verdachten kunnen worden gelinkt. Positief is dat een vergelijking met de DNA-databanken wordt uitgesloten voor deze niet-verdachten, waar de wet van 1999 dergelijke vergelijking niet uitsloot.

De afgesplitste wettelijk regeling met betrekking tot de gedwongen afname van een referentiestaal bij een niet-verdachte evalueren we minder positief.³⁰ Aan de mogelijkheid om dwang uit te oefenen ten aanzien van een niet-verdachte besteedde de wetgever nauwelijks enige aandacht,³¹ o.i. ten onrechte. Er zijn situaties denkbaar waarin de afname onder formele dwang bij niet-verdachten wenselijk is (wilsonbekwamen, minderjarigen onder de zestien jaar, ...), maar deze, algemene en verregaande mogelijkheid waarbij lijfswang wordt uitgeoefend ten aanzien van een persoon die zelfs niet verdacht wordt en vaak zelfs het slachtoffer is, verdient nadere reflectie, temeer omdat de wet in vergelijking met de gedwongen afname van een referentiestaal bij een verdachte geen verdere beperkingen of waarborgen voorschrijft voor de niet-verdachte.³²

Meer technische opmerkingen over de bijstand van een advocaat en de bevoegdheden van de feitenrechter

De toestemming tot het afnemen van een referentiestaal verdient tevens een bijkomende bedenking. De nieuwe DNA-wet expliciteert de informatie die hierbij door de onderzoekers dient te worden meegedeeld

24 Supra, randnummer 3; Artikel 3bis DNA-wet (nieuw).

25 Verslag namens de commissie voor de Justitie, Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/003, 10.

26 In de AFIS-gegevensbank worden de vingerafdrukken van verdachten bijgehouden, wat op zich reeds onverenigbaar is met het EVRM en de rechtspraak van het EHRM. Dit rechtcollege stelde immers in 2008, in tegenstelling tot eerdere rechtspraak, maar weloverwogen, dat ook vingerafdrukken persoonsgegevens betreffen, waarvan het bijhouden en verwerken onderworpen dient te worden aan de vereisten van artikel 8 EVRM (EHRM (GC) 4 december 2008, S. and Marper t. V.K., § 81-85; vgl. ECRM 15 mei 1996, Kinnunen t. Finland). De AFIS-gegevensbank heeft echter geen wettelijke grondslag, noch blijkt dat de voorwaarden en modaliteiten voor de opslag van gegevens in overeenstemming zijn met de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers.

27 Cass. 31 januari 2001, P.00.1540.F, RDP 2001, 730-746, conclusie R. Loop en noot.

28 T. Scherlyncx, "DNA in het strafproces: Cassatie bevestigt onderzoekspraktijk," (noot onder Cass. 19 mei 2010, P.10.0600.F), Vigiles 2011, afl. 2, (26) 29.

29 Cass. 19 mei 2010, P.10.0600.F, RDP 2010, 1188, T.Strafr. 2010, afl. 6, 336-339, noot F.S., Vigiles 2011, afl. 2, (23), noot T. Scherlyncx.

30 Artikel 90duodécies Sv. (nieuw).

31 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp (...), Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 22; Verslag namens de commissie voor de Justitie, Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/003, 18.

32 Vgl. artikel 90undécies en 90duodécies Sv. (nieuw).

aan diegene die een referentiestaal aflevert.³³ Het geven van een dergelijke toestemming moet schriftelijk gebeuren en kan niet worden gelijk gesteld met een verhoor.³⁴ Desalniettemin betreft het al dan niet geven van toestemming een beslissing met een potentieel belangrijke impact op het verdere verloop van het strafrechtelijk onderzoek en de persoonlijke rechten en vrijheden van de betrokkene. Zonder deze problematiek volledig uit te diepen, stellen we ons de vraag of ook hier geen rol weggelegd is voor de advocaat van de betrokkene. Het EHRM stelt de bijstand van een advocaat voorop omwille van het belang van het vooronderzoek en met het oog op het bieden van het brede gamma aan diensten die een advocaat dient te verlenen aan een verdachte.³⁵ Logischerwijze is een advies betreffende het al dan niet instemmen met de afname van een DNA-staal in deze rechtspraak begrepen.³⁶

De nieuwe DNA-wet biedt de feitenrechter de mogelijkheid een DNA-onderzoek te gelasten.³⁷ Deze nieuwe mogelijkheid werd uitdrukkelijk voorzien voor de politierechtbank en de correctionele rechtbank, een gelijkaardige bepaling voor het Hof van Assisen werd niet noodzakelijk geacht.³⁸ Het is echter de bijzonder omslachtige formulering van deze artikels die bedenkingen oproept: "*De rechtbank kan, om de waarheid aan de dag te brengen, op vordering van de procureur des Konings, op verzoek van een van de partijen of ambtshalve de procureur des Konings uitnodigen om een onderzoeksrechter te vorderen om te laten overgaan tot (...)*" Met de Raad van State³⁹ is het ons absoluut niet duidelijk waarom de feitenrechter niet zelf het DNA-onderzoek kan gelasten, maar de tussenstap van een verzoek aan het openbaar ministerie en een vordering aan de onderzoeksrechter wettelijk werd voorzien. De wetgever geeft aan dat voor deze omweg via het parket werd gekozen omwille van praktische modaliteiten, maar verwijst anderzijds naar de bepalingen aangaande het

anonieme getuigenverhoor door de onderzoeksrechter op last van de feitenrechter, waarbij deze laatste wel degelijk de onderzoeksrechter rechtstreeks vat.⁴⁰

In de memorie van toelichting wordt bovendien geëxpliciteerd dat de onderzoeksrechter inzake DNA-onderzoek op vraag de feitenrechter handelt *zoals bij mini-instructie* (doch zonder dit in de wet zelf te voorzien) en dat de onderzoeksrechter kan weigeren de gevraagde handeling te stellen.⁴¹ Dit brengt met zich dat er maar liefst drie opeenvolgende opportuniteitsbeslissingen dienen te worden genomen om tot een DNA-onderzoek te komen: door de feitenrechter, vervolgens op uitnodiging van de feitenrechter door de procureur des Konings en in de derde plaats door de onderzoeksrechter. Dit lijkt ons haaks te staan op het rationaliseren van de rechtspleging.

Besluit

Dat de wetgever tracht de middelen voor strafrechtelijk onderzoek te verbeteren, kan hem uiteraard niet ten kwade worden geduid. Een actualisering van een wet uit 1999 om begrippen en regels te verduidelijken is op zich evident, hoewel uit onze bijdrage kan afgeleid worden dat deze doelstelling niet ten volle is gerealiseerd, onder meer wat de DNA bevoegdheden van de feitenrechter betreft.⁴²

Ook de doelstelling de DNA wetgeving efficiënter te maken is aanvaardbaar. We koesteren echter enige argwaan indien een gevoelige materie met betrekking tot het verzamelen en beheren van persoonsgegevens wordt gewijzigd na een wel bijzonder summier parlementair en maatschappelijk debat.

Het lijkt ons duidelijk en verdedigbaar dat de wetgever gewenst heeft een soepelere regeling in te voeren, waarbij de beschermingsgraad van de grondrechten van individuen enigszins werd verlaagd. De wetswijzigingen hebben o.i. echter implicaties die vermoedelijk

33 Vergelijk artikel 44ter, § 3, derde tot vijfde lid Sv. (oud) met artikel 44quinquies, § 1, tweede lid Sv. (nieuw).

34 L. Huybrechts, "Een verhoor, vraagt U?" in M. Bockstaele, E. Devroe en P. Ponsaers (ed.), *Salduz – Bijstand van advocaten bij verhoren*, in Reeks Politiestudies, 1, Antwerpen, Maklu, 2011, (53) 63.

35 EHRM 13 oktober 2009, Dayanan t. Turkije, § 32 (in § 31 van dit arrest wordt echter uitdrukkelijk teruggekoppeld naar de vrijheidsberoving van de verdachte).

36 Aangezien het EHRM de bijstand van een advocaat noodzakelijk acht bij onderzoekshandelingen waarbij de verdachte geen actieve rol of keuze heeft (zie bijvoorbeeld inzake een identiteitsconfrontatie: EHRM 20 april 2010, Laska & Lika t. Albanië, § 67; EHRM 13 september 2011, Mehmet Serif Ömer t. Turkije) zou kunnen worden gesteld dat bij de keuze al dan niet in te stemmen met een DNA-staalafname a fortiori dient te worden voorzien in de bijstand van een advocaat.

37 Artikel 158quinquies en 190quater Sv. (nieuw).

38 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp (...), Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 23 met verwijzing naar artikel 268 en 298 Sv. Artikel 268 Sv. is echter opgeheven en artikel 298 Sv. heeft betrekking op het verhoor door middel van videoconferentie of door middel van gesloten televisiecircuit.

39 Advies van de Raad van State nr. 48.084/2, Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 64.

40 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp (...), Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 22-23 met verwijzing naar artikel 189bis Sv.

41 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp (...), Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 23.

42 Er zijn nog andere problemen op dit punt. Voor het verwijderen van gegevens uit de DNA-databanken wordt een ruimere rol toebedeeld aan het openbaar ministerie. Met het oog op het gecentraliseerd toekennen van DNA-codenummers en het beheer van deze gegevens wordt bovendien een nationale cel binnen het openbaar ministerie opgericht (Artikel 3 DNA-wet (nieuw)). Krachtens de wet beschikt het hoofd van deze cel over de bevoegdheden van een procureur des Konings in het kader van de wetgevende bepalingen inzake DNA-onderzoek in strafzaken (Artikel 3, § 1, derde lid DNA-wet (nieuw)). Op basis van de memorie van toelichting blijkt dat deze bevoegdheid het hoofd van de nationale cel in staat moet stellen om de afname van referentiestalen te bevelen om de gegevensbank 'Veroordeelden' te stofferen (Memorie van toelichting bij het wetsontwerp (...), Parl.St. Kamer 2010-2011, 53-1504/001, 25.). Het had ons verheugd mocht deze bedoeling ook blijken uit de wettekst.

door de wetgever niet werden voorzien of onvoldoende werden onderkend. Zo werd de mogelijkheid van een exploratief DNA-onderzoek niet voorzien maar het wettelijke kader ervoor werd wel gecreëerd. Uitdrukkelijk werd ervoor gekozen geen databank 'verdachten' te creëren, maar toch werd de creatie en het gebruik van een dergelijke databank *de facto* vergemakkelijkt. De wet van 7 november 2011 is in feite zeer eenzijdig, want nauwelijks gericht op het verbeteren van de rechtsbescherming, maar hoofdzakelijk geschreven voor (door?) de opsporingsautoriteiten. Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de mens in 2008 een mijlpaalarrest gewezen inzake DNA, met name *Marper*, waaraan in de wetgevende voorbereidingen

nauwelijks stil gestaan wordt. Zo werden de minimumdrempels voor DNA onderzoek uit 1999 niet opnieuw bekeken. De nieuwe wet voert geen drempel in op basis waarvan slechts voor bepaalde misdrijven een DNA-onderzoek mogelijk zou zijn. De vrijwillige staalafname kan dan ook wettelijk voor alle misdrijven plaatsvinden, enkel voor het DNA-onderzoek met dwang bevat de wetgeving een (eveneens ongewijzigde) minimumdrempel van vijf jaar gevangenisstraf. Nochtans heeft het EHRM in de zaak *Marper* in 2008 gewezen op de nood aan een dergelijke proportionaliteit,⁴³ doch dit werd niet opgepikt door de wetgever.

⁴³ EHRM (GC) 4 december 2008, *S. and Marper t. V.K.*, § 108; Zie ook *P. De Hert en K. Weis*, "Het voor onbepaalde tijd bijhouden van vingerafdrukken, celstalen en DNA-profielen van vrijgesproken personen schendt het recht op de eerbiediging van hun privé-leven", (noot onder *Marper*), *Vigiles* 2009, afl. 2, (74) 76.

Een nationaal mensenrechteninstituut?

Katrien Meuwissen*

Naar aanleiding van het Universeel Periodiek Toezicht (UPT) van mei 2011 bij de VN Mensenrechtenraad (VN MRR) heeft de Belgische regering zich geëngageerd om een nationaal mensenrechteninstituut (NMRI) op te richten dat voldoet aan de richtlijnen vastgelegd door de Principes van Parijs.¹ De Beleidsnota Gelijke Kansen van minister Joëlle Milquet bevestigt dat mevrouw Milquet 'in samenwerking met de minister van Justitie de werkzaamheden verder wenst te zetten om dergelijk Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens op te richten.'² Reeds jarenlang wordt België aangespoord door Europese en internationale mensenrechteninstellingen om een NMRI op te richten. NMRIs worden gezien als hoekstenen van een efficiënt mensenrechtenbeleid. Hoewel de regering al in 2003 het opstarten van een NMRI in het regeerakkoord opnam, is er vandaag nog geen concrete vooruitgang geboekt. Het blijft dus afwachten of de nieuwe belofte van de regering ditmaal wél ingelost wordt. Dit artikel gaat na in welke mate en waarom de Belgische regering³ de daad bij het woord moet voegen.

NMRI en de Principes van Parijs

De kiem voor het huidige concept van nationale mensenrechteninstellingen dateert van 1946, toen de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (ECOSOC) staten oproep om een 'lokaal mensenrechtencomité' op te richten dat zou kunnen samenwerken met ECOSOC in het kader van de VN Mensenrechtencommissie.⁴ NMRIs werden gezien als nationale entiteiten die zouden bijdragen tot het naleven van VN mensenrechtenstandaarden op nationaal niveau en tot het verbeteren van communicatie tussen de VN en zijn lidstaten. Het enthousiasme van staten om dergelijke instellingen op te richten bleek echter beperkt. Het is pas

na het einde van de Koude Oorlog en de organisatie van een tweede 'Wereldconferentie voor Mensenrechten' in Wenen (1993) dat NMRIs over de hele wereld worden opgericht. Het is niet eenvoudig om een exacte definitie weer te geven van wat een nationaal mensenrechteninstituut juist is. Volgens de huidige omschrijving gehanteerd door de VN zijn NMRIs 'staatsactoren met een grondwettelijk en/of wettelijk mandaat om mensenrechten te promoten en beschermen'.⁵ Er bestaan NMRIs in verschillende vormen en soorten, met gevarieerde functies die afhankelijk zijn van de lokale noden van staten op het vlak van mensenrechtenpromotie en -bescherming. Er bestaan richtlijnen die standaarden voorschrijven met betrekking tot de bevoegdheden, samenstelling en werking van NMRIs: de Principes van Parijs.⁶ De Principes beogen de onafhankelijke werking van een NMRI veilig te stellen. Hoewel NMRIs opgericht worden door de overheid, en vaak ook financieel afhankelijk zijn van de overheid, is het cruciaal voor de effectieve uitvoering van hun functie dat ze onafhankelijk kunnen opereren en kritiek kunnen uiten op het nationale mensenrechtenbeleid van de overheid. Vandaag bestaan 99 NMRIs over de hele wereld, waarvan er 66 voldoen aan de internationale standaarden van de Principes van Parijs.⁷

De Principes van Parijs werden opgesteld door een groep van mensenrechteninstellingen in 1991, en werden vervolgens bekrachtigd door de VN Mensenrechtencommissie⁸ en de VN Algemene Vergadering.⁹ Hoewel ze juridisch niet bindend zijn, worden de Principes van Parijs beschouwd als internationale minimumstandaarden voor een effectief functionerend mensenrechteninstituut. De Principes van Parijs zijn aldus ook de standaard op basis waarvan NMRIs geaccrediteerd worden met een A-status, een B-status of een C-status. Mensenrechteninstellingen die volledig voldoen aan de Principes van Parijs krijgen een A-status, diegene die niet volledig voldoen krijgen een B-status, en diegene die de Principes helemaal niet nakomen krijgen een

* Katrien Meuwissen is assistente Internationaal Recht, KU Leuven en junior onderzoeker aan het Centre for Global Governance Studies Leuven.

1 VN Mensenrechtenraad, A/HRC/18/3, § 100.9.

2 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 53 1964/023, 29 december 2011, 2.2.5., p. 27.

3 Gezien de federale staatsstructuur van België zijn zowel de federale overheid als de gefederaliseerde overheden betrokken bij de oprichting van een NMRI.

4 ECOSOC, resolutie 2/9, 21 juni 1946, §5. Vandaag is de VN Mensenrechtencommissie vervangen door de VN Mensenrechtenraad.

5 Bureau van de VN Hoge Commissaris voor Mensenrechten, 'National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities', Professional Training Series No. 4 (Rev. 1), 2010, p. 13.

6 United Nations Principles Relating to the Status of National Institutions, Annex bij VN Algemene Vergadering resolutie 48/134, 20 December 1993.

7 ICC, Chart of the Status of National Institutions, Accreditation status as of December 2011.

8 VN Mensenrechtencommissie, resolutie 1992/54, 3 maart 1992.

9 VN Algemene Vergadering, resolutie 48/134, 20 december 1993.

C-status. De beslissing over de accreditatie wordt genomen door het Accreditatie-Subcomité van het Internationaal Coördinatiecomité van Nationale Mensenrechteninstituten (ICC, *International Coordinating Committee*). Dit Sub-Comité bestaat uit vier A-status NMRI's, één van elk van de regio's in de wereld.

Gefragmenteerd mensenrechtenlandschap

Tijdens het UPT van België werd door vele delegaties opgemerkt dat België niet beschikt over een NMRI dat voldoet aan de Principes van Parijs. Deze opmerking werd zowel geuit door Westerse delegaties zoals het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Portugal, maar ook door landen die het zelf niet al te nauw te nemen met mensenrechtenbescherming zoals Rusland, Afghanistan en de Democratische Republiek Congo. Als repliek zette minister van Buitenlandse Zaken Vanackere uiteen dat – hoewel België niet beschikt over een NMRI – het wel verschillende specifieke, nationale mensenrechtenmechanismen heeft opgericht: het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKRB), het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, het Comité voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer en de Nationale Commissie voor de rechten van het Kind.¹⁰ Het is het CGKRB dat al tweemaal aanklopte bij het ICC Accreditatie-Subcomité teneinde erkend te worden als een A-status mensenrechteninstituut. De laatste accreditatie van het CGKRB dateert van mei 2010. Toen werd de B-status van het CGKRB bevestigd.¹¹ De belangrijkste redenen waarom het CGKRB geen A-status toegekend krijgt, zijn het te beperkte mandaat van het CGKRB, het gebrek aan gegarandeerde onafhankelijkheid van het Centrum, het gebrek aan duidelijke regelgeving die het pluralisme van het CGKRB veilig stelt (betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, academici en vakbondsvertegenwoordigers) en het gebrek aan een transparante en pluralistische samenstelling van de Raad van Bestuur.¹² Gelijkaardige opmerkingen worden gemaakt in aanbevelingen van VN verdragsorganen. Naar aanleiding van de laatste rapportages van België bij de verschillende VN verdragsorganen wordt België telkens opgeroepen om een NMRI conform de Principes van Parijs op te richten. Hoewel België bijvoorbeeld het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen heeft

opgericht, betreurt het VN Comité voor uitbanning van discriminatie tegen vrouwen dat het niet een Belgisch NMRI is dat deze functies vervult. Het Comité erkent dat een groot aantal federale en sub-staatelijke mechanismen bestaan die zich toeleggen op het verbeteren van gelijke rechten voor vrouwen, maar merkt op dat deze verschillende structuren gebrekkig gecoördineerd worden. Dit gebrek aan coördinatie zou de aansprakelijkheid van de staat in het gedrang kunnen brengen omwille van zijn verantwoordelijkheid om een eenvoudige implementatie van het Verdrag te verzekeren.¹³ Recentelijk herhaalde het VN Mensenrechtencomité dat de proliferatie van Belgische mensenrechtenmechanismen, die zich concentreren op rechten van specifieke groepen van personen, een meer effectieve implementatie van de verdragsverplichtingen van België in de weg staat.¹⁴

Op Europees vlak schrijven bepaalde richtlijnen de oprichting van nationale mensenrechtenmechanismen voor die de implementatie van Europese richtlijnen moeten controleren.¹⁵ Om te voldoen aan de Europese voorschriften heeft België verschillende specifieke mensenrechteninstituten opgericht, of aan bestaande instituten de Europese taken toebedeeld. Het CGKRB bijvoorbeeld, vervult de functies met betrekking tot de Europese Richtlijn betreffende Rassengelijkheid, terwijl de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer toekijkt op de Europese Richtlijn betreffende Databescherming. De Belgische instituten voldoen aan de voorwaarden gesteld op Europees vlak, die geen minimumstandaarden voorschrijven voor de nationale mensenrechtenmechanismen, in tegenstelling tot de Principes van Parijs. Het blijkt echter dat ook op Europees vlak de oprichting van NMRI's overeenkomstig de Principes van Parijs gepromoot wordt. Zo werd het Bureau voor Grondrechten van de EU (FRA) opgericht door de Europese Raad overeenkomstig de Principes van Parijs.¹⁶ Bovendien kreeg het FRA uitdrukkelijk het mandaat om samen te werken met nationale mensenrechteninstellingen.¹⁷ In een recent rapport betreffende NMRI's in Europese lidstaten, merkte het FRA op dat in Europese landen zonder A-status mensenrechteninstituut het gebrek aan coördinatie tussen specifieke mensenrechtenmechanismen leidt tot enerzijds overlappende mandaten en anderzijds een gebrek aan mensenrechtenbescherming voor bepaalde beleidsdomeinen.¹⁸

10 VN Mensenrechtenraad, A/HRC/WG.6/11/BEL/1, 16 februari 2011, §8-14.

11 ICC SCA on Accreditation Report, March-April 2010, 3.6.

12 Ibidem.

13 Comité voor uitbanning van discriminatie tegen vrouwen, CEDAW/C/BEL/CO/6, 7 november 2008, §15.

15 Mensenrechtencomité, CCPR/C/BEL/CO/5, 16 november 2010, §8.

15 Richtlijn Rassengelijkheid, 2000/43/EC, 29 juni 2000, art. 13; Richtlijn gendergelijkheid, 2006/54/EC, juli 2006, art. 12; Richtlijn Databescherming, 1995/46/EC/24 oktober 1995, art. 28.

16 Verordening (EG) Nr. 168/2007 van de Raad, 15 februari 2007, Preambule, (20).

17 Verordening (EG) Nr. 168/2007 van de Raad, 15 februari 2007, artikel 8, §2, (a).

18 FRA, 'National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU', Publications Office of the European Union, 2010.

Juridische verplichting?

De Belgische federale overheid heeft samen met de gemeenschappen en de gewesten beslist om het mandaat tot oprichting en uitbouw van een onafhankelijk nationaal mechanisme toe te vertrouwen aan het CGKRB. Verschillende VN verdragsorganen hebben België meermaals opgeroepen om een NMRI overeenkomstig de Principes van Parijs op te richten, en de wildgroei aan diverse Belgische mensenrechteninstanties tegen te gaan. Hoewel België als verdragspartij bij verschillende VN mensenrechtenverdragen verplicht is om te rapporteren over de implementatie van deze internationale mensenrechtenverdragen, is België niet juridisch gebonden om de aanbevelingen van de VN verdragsorganen in praktijk om te zetten. In tegenstelling tot de internationale aanbevelingen, zijn de Europese richtlijnen wél juridisch bindend. Een nationale overheid beschikt echter over een appreciatiemarge om Europese richtlijnen om te zetten in de nationale rechtsorde. Bovendien schrijft geen enkele van de Europese richtlijnen voor dat een NMRI opgericht moet worden in overeenstemming met de Principes van Parijs. Relevante internationale of regionale regulering blijkt dus een beleidsmarge voor te behouden aan nationale overheden om al dan niet een mensenrechteninstituut conform de Principes van Parijs op te richten.

Nochtans moet de vraag gesteld worden of de eenvoudige beloftes van de Belgische overheid om een NMRI op te richten conform de Principes van Parijs geen rechtsgevolgen met zich kunnen meebrengen. Uit de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof blijkt immers dat staten zichzelf eenzijdig verplichtingen kunnen opleggen via publieke beloftes.¹⁹ De kenmerken van een dergelijke eenzijdige rechtshandeling zijn de volgende:

1. de bedoeling van de staat om zichzelf te binden blijkt duidelijk uit de omstandigheden van de verklaring of gedraging;
2. de eenzijdige rechtshandeling is openbaar of minstens algemeen bekend;
3. de vorm van de eenzijdige rechtshandeling doet er niet toe, maar zij moet wel expliciet zijn, niet dubbelzinnig;
4. aanvaarding door of enige andere actie vanwege andere volkenrechtssubjecten is niet nodig.

Vermits de Belgische overheid ondubbelzinnig en herhaaldelijk te kennen gaf dat ze een Belgisch mensenrechteninstituut *wil* oprichten conform de Principes

van, lijkt zij een eenzijdige rechtshandeling gesteld te hebben. Het gevolg hiervan zou zijn dat de Belgische overheid juridisch gebonden is om handelingen te stellen die overeenstemmen met de eenzijdige verklaringen.²⁰ Uit de Belgische verklaringen kan echter niet afgeleid worden dat de Belgische overheid een resultaatsverbintenis aangaat, aangezien ze nergens een termijn noch concrete stappen bepalen voor de oprichting van een NMRI, en telkens gewezen wordt op de specifieke moeilijke context voor het oprichten van een NMRI in het gefederaliseerde België.²¹ Ondanks de verklaringen van de Belgische overheid is het dus mogelijk dat de oprichting van een volwaardig Belgisch mensenrechteninstituut nog lange tijd op zich zal laten wachten. De verdediging van Minister Vanackere gedurende het UPT van België, verwijzend naar de moeilijkheid om één overkoepelend NMRI op te richten in het federale België waar verschillende relevante bevoegdheden verspreid zijn over meerdere overheden, doet geen daadkracht vermoeden dat een NMRI effectief zal worden opgericht.²² Het is immers eigen aan de mensenrechtenproblematiek dat zij verweven is met meerdere beleidsdomeinen.²³ Bovendien zijn verschillende andere landen met een federale staatsstructuur er wél in geslaagd om een NMRI conform de Principes van Parijs op te richten, zoals Duitsland, maar ook India of Kenia.

Aan het einde van het UPT van België beloofde minister Vanackere een tussentijdse rapportage aan de VN Mensenrechtenraad over de opvolging van de door België aangenomen aanbevelingen. In 2013 zal België dus opnieuw verantwoording moeten afleggen aan de Mensenrechtenraad. Hoogstwaarschijnlijk zal een effectief functionerend Belgisch NMRI tegen 2013 geen feit zijn. Een nieuwe rapportage bij de MRR zal echter wel weer een opportuniteit creëren om druk uit te oefenen op de overheid om werk te maken van gemaakte beloftes. In 2015 volgt de tweede volledige UPT-procedure van België. Indien ook dan nog geen volwaardig Belgisch NMRI bestaat, zal de internationale druk op België verder gezet worden. Hoewel de VN Mensenrechtenraad België niet kan verplichten om een volwaardig NMRI op te richten, zal de Belgische overheid genoodzaakt zijn om zich te blijven verantwoorden waarom het geen werk maakt van de implementatie van één van de meest prominente aanbevelingen van de internationale gemeenschap ten opzichte van het Belgische mensenrechtenbeleid.

19 IGH, Nuclear Test Case (Australië/ Frankrijk), arrest van 20 december 1974, I.C.J. Rep. 1974, §46.

20 IGH, Nuclear Test Case, §46: "the State being thenceforth legally required to follow a course of conduct consistent with the declaration".

21 Het oprichten van een NMRI in België is afhankelijk van het slagen van interfederaal overleg en een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende bevoegde overheden.

22 Voor de podcast van het UPT van België, zie: <http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=110502#am>.

23 Zie ook de opmerkingen van Charline Daelman in TvRM nr. 2, april-mei-juni 2011, edito p. 3.

Waarom België een A-status NMRI moet oprichten

Er kan getwijfeld worden of er genoeg politiek-economische wil is bij de overheid om effectief werk te maken van de oprichting van dergelijk nationaal mensenrechteninstituut. Niettemin bestaan er verschillende redenen die de oprichting van een dergelijk instituut in België *dringend* maken. Naast politieke druk van staten is de oprichting van een volwaardig NMRI vooral essentieel voor het garanderen van effectieve mensenrechtenbescherming. Hoewel verschillende specifieke mechanismen bestaan in België, ontbreekt een globale, geïntegreerde visie. Aangezien schendingen meestal betrekking hebben op verschillende rechten tegelijkertijd, schiet het gefragmenteerde Belgische mensenrechtenbeleid zijn doel voorbij. Verder is de wildgroei aan specifieke mensenrechteninstellingen niet gebruiksvriendelijk voor de slachtoffers van mensenrechtenschendingen die op zoek zijn naar informatie en praktische hulp. Een nationaal mensenrechteninstituut kan functioneren als centraal aanspreekpunt voor de burgers en kan informatie verspreiden. Ook is het mogelijk dat een NMRI de bevoegdheid krijgt om op te treden als 'quasi-jurisdictioneel' mechanisme dat klachten kan ontvangen en behandelen van burgers of het middenveld.²⁴ Daarnaast kan een NMRI op onafhankelijke wijze het mensenrechtenbeleid van de Belgische federale en gefedereerde overheden monitoren en controleren, en zijn rapporten met bevindingen publiek maken. In deze zin is het ook uiterst relevant dat NMRIs deel kunnen nemen aan internationale en regionale mensenrechtenprocedures waar rekening gehouden kan worden met hun onafhankelijke kijk op de nationale mensenrechtensituatie. Tijdens het Universeel Periodiek Toezicht kunnen NMRIs met een A-status bijvoorbeeld een schaduwrapport indienen over de mensenrechtensituatie in hun land²⁵, verder krijgen NMRIs ook steeds meer spreekrechten in internationale en regionale fora.²⁶ Naast het controleren van de overheid, kan een NMRI de regering ook adviseren aangaande haar mensenrechtenbeleid. In België zou een NMRI een belangrijke coördinerende rol kunnen spelen ten aanzien van de verschillende bestaande gespecialiseerde mensenrechteninstellingen, en zo het fragmentarische Belgische mensenrechtenbeleid kunnen verhelpen. Een NMRI zou bovendien zelf kunnen optreden als nationaal mensenrechtenmechanisme ter uitvoering van Europese of internationale mensenrechtenverdragen. Zo slaagde België er nog steeds niet in

het Optioneel Protocol bij het VN Antifolterverdrag te ratificeren bij gebrek aan een nationaal mechanisme dat detentieplaatsen kan bezoeken en controleren.²⁷ Een Belgisch NMRI zou deze taak kunnen vervullen. NMRIs kunnen tevens mensenrechtenopleidingen organiseren voor publieke overheidsdiensten zoals de politie, de magistratuur of het leger. Ten slotte verdient de belangrijke samenwerking van NMRIs met het maatschappelijk middenveld, en dan voornamelijk met NGOs die zich bezighouden met de bevordering en bescherming van mensenrechten, aandacht. Via samenwerking van NMRIs met het maatschappelijk middenveld kunnen de bevindingen en aanbevelingen van deze tweede gemakkelijker toegang vinden tot het overheidsbeleid. NMRIs hebben immers een formele samenwerkingsband met de overheid die vastgelegd wordt in een wettekst. Aldus kan een NMRI fungeren als een 'bruggenbouwer' tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld.

Conclusie

Ondanks herhaaldelijke aanbevelingen van internationale en regionale mensenrechteninstellingen om een volwaardig nationaal mensenrechteninstituut op te richten, blijft het Belgische mensenrechtenlandschap bestaan uit een kluwen van verschillende specifieke federale of gefederaliseerde mechanismes. In november 2011, naar aanleiding van het Universeel Periodiek Toezicht van de VN Mensenrechtenraad, heeft België opnieuw beloofd om een NMRI op te richten conform de standaarden van de Principes van Parijs. Deze belofte kan beschouwd worden als een bindende eenzijdige rechtshandeling, wat zou betekenen dat de Belgische overheid overeenkomstig zijn belofte moet handelen. De Belgische belofte blijft echter vaag en bevat geen specifieke termijn noch concrete plannen. Het blijft dus de vraag of de Belgische overheid ditmaal effectief de daad bij het woord zal voegen. Aangezien de Belgische overheid stelt dat de bevordering en bescherming van mensenrechten een prioriteit is op nationaal en internationaal beleidsniveau,²⁸ en gezien de essentiële rol die een NMRI kan spelen voor de bescherming en promotie van mensenrechten, zou het oprichten van een dergelijk instituut van prioritair belang moeten zijn voor de overheid. Alle buurlanden, evenals tientallen landen verspreid over de hele wereld, beschikken reeds over een NMRI. België staat voor de dringende opdracht om op korte termijn ook een volwaardig mensenrechteninstituut op te richten.

24 Zie *Principes van Parijs, laatste paragraaf: 'Additional Principles concerning the Status of Commissions with Quasi-jurisdictional Competence'*.

25 VN Mensenrechtenraad, resolutie 5/1, §3, (m).

26 Naar aanleiding van de herziening van de procedures van de VN Mensenrechtenraad (2011), kregen NMRIs met A-status het recht om een mondelinge tussenkomst te maken tijdens de plenaire zitting van het UPT-proces na de staat onder herziening. Zie: VN Mensenrechtenraad, resolutie 16/21, Annex, §13.

27 Hoewel België het Optioneel Protocol van het VN Folterverdrag reeds ondertekende in 2005. Zie ook de aanbeveling van het VN Comité tegen Foltering in dit verband: CAT/C/BEL/CO/2, 19 januari 2009, §18.

28 Zie website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: <http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/beleidstemas/mensenrechten>.