

Tijdschrift

voor

Mensenrechten

TvMR



tiende jaargang • april-mei-juni 2012 • nr. 2

driemaandelijks uitgave

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

Inhoud	Update	2
	• Nieuwe Belgische Rechter in het EHRM	
	• Brighton Verklaring: toekomst van het EHRM	
	• Mensenrechten en leefmilieu	
	Editoriaal	3
	• Europe is watching you - en nu zappen we verder	
	<i>Michaël Merrigan</i>	
	Interview	4
	• GAS(vrije) stad: tussen preventie en repressie	
	TvMR sprak met Pascal Debruyne en Tom Meeuws	
	<i>Caroline De Geest & Paul Pataer</i>	
Artikelen	9	
• Voorbij de territoriale staat?		
De <i>Maastricht Principles</i> over extraterritoriale mensenrechtenverplichtingen		
<i>Wouter Vandenhole & Arne Vandenbogaerde</i>		
• Jeugddelinquentie in Rwanda: kinderen in problemen		
<i>Ruben De Winne</i>		

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1

Bg TvMR PA3A9108

Afzendantres: 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 uitgegeven
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-Chaïb, 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 Vandenhole, 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 jaarabonnementen

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

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

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 veeleuvendigd 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 Belgische Rechter in het EHRM

Op dinsdag 24 april werd Professor Paul Lemmens met een meerderheid van de stemmen verkozen tot de nieuwe Belgische rechter in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Paul Lemmens is Buitengewoon Hoogleraar alsook de oprichter en directeur van het Instituut voor Mensenrechten aan de KU Leuven. Als academicus heeft Prof. Lemmens verschillende artikelen gepubliceerd rond het EHRM en meer algemeen rond mensenrechten. Naast zijn ervaring in de academische wereld kan Prof. Lemmens ook terugvallen op zijn uitgebreide praktische ervaring. Hij startte zijn carrière bij de Raad van State als auditeur en in 2005 werd hij Kamervoorzitter van de afdeling Wetgeving. Sinds enkele jaren is Prof. Lemmens ook lid van het 'Human Rights Advisory Panel' in Kosovo, een instantie opgericht door de Verenigde Naties die de klachten behandelt van vermeende mensenrechtenschendingen door de UNMIK-missie. Verder verdedigde hij als advocaat de belangen van zowel slachtoffers als van de Belgische overheid bij het EHRM en fungeerde hij als ad-hoc rechter in het EHRM. Op 12 September 2012 zal hij de wacht aflossen van de huidige Belgische rechter, Françoise Tulkens, en dit voor een ambtstermijn van negen jaar.

Brighton Verklaring: toekomst van het EHRM

In het licht van de hervorming van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), vond van 18 tot 20 april 2012 de Brighton Conferentie plaats. In navolging van de Interlaken (2010) en Izmir Conferentie (2011), werd een Interministeriële Conferentie georganiseerd die zich moest buigen over de toekomst van het EHRM. Gelet op de kritiek die het EHRM te verduren kreeg de afgelopen maanden, was het uitkijken naar de voorstellen en uiteindelijke verklaring. In aanloop naar de Brighton Conferentie lekten er een aantal controversiële voorstellen in de media. Zo stelde het Verenigd Koninkrijk voor dat, indien een zaak reeds behandeld zou zijn door een nationale rechtbank, deze onmiddellijk onontvankelijk verklaard zou moeten worden tenzij de nationale rechtbank zich duidelijk zou vergist hebben bij de interpretatie van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Hierdoor zou de taak van het Hof voor het merendeel beperkt worden tot het werk dat het nu verricht in de Grote Kamer. In de Brighton Verklaring kan men dit voorstel niet terugvinden wat mogelijks het resultaat is van het intensief lobbywerk door de voorstanders van het behoud van het EHRM in de huidige vorm. Enkele minder omstreden voorstellen zoals het inkorten van de termijn om een klacht aanhangig te maken in Straatsburg, werden dan wel weer aangenomen. De verdere implementatie en uitwerking van de Brighton Verklaring ligt nu in handen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

Mensenrechten en leefmilieu

De Verenigde Naties hebben toenemend aandacht voor de relatie tussen mensenrechten en het leefmilieu. Op 20 maart 2012 heeft de VN Mensenrechtenraad een resolutie aangenomen waarbij voor drie jaar een "independent expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment" in het leven wordt geroepen. In de aanloop naar Rio+20 is dat een krachtig signaal. Het takenpakket van de onafhankelijke expert is divers. Deze moet onder andere *best practices* promoten inzake milieubeleid. Hij/zij wordt verwacht daarvoor samen te werken met zowel overheidsinstanties als het maatschappelijk middenveld, de private sector en academici. Dit alles met oog voor o.a. een genderperspectief. De benoeming, uit een twintigtal kandidaten, is gepland op de 20^{ste} sessie van de Mensenrechtenraad, die aanvangt op 18 juni 2012. Een eerste rapport van de expert wordt verwacht tegen de 22^{ste} sessie.

Europe is watching you - en nu zappen we verder

Op 26 mei vond in de Azerbeidjaanse hoofdstad Bakoe de finale van het 57^{ste} Eurovisiesongfestival plaats. Terwijl het gastland ons, tussen de verschillende nummers door, entertainde met idyllische beelden van een paradijselijke samenleving, leerden we in de weken en maanden voorafgaand aan dit spektakel vooral een andere kant van het land kennen.

Zo is Azerbeidzjan niet alleen een prachtig land, maar ook een strak geregisseerde dictatuur waar het met de mensenrechtenbescherming alles behalve goed gesteld is. Het Amerikaanse *Freedom House*, zeg maar het ratingbureau van de democratie, oordeelt reeds jaren dat Azerbeidzjan een 'niet vrije' samenleving is. Bovendien stelt de organisatie ook nog eens een negatieve trend vast op basis van, onder andere, de aanhoudende en wijdverspreide aanvallen op de Azerbeidjaanse *civil society*, de systematische opsluiting van politiek activisten, oppositieleiden en journalisten, en het beperken of uiteendrijven van betogingen. Mensenrechtenorganisaties zoals *Amnesty International* en *Human Rights Watch* probeerden in de weken voor de finale van het Eurovisiesongfestival dan ook massaal de aandacht te vestigen op deze misstanden. Twee dagen voor het evenement zag ook het Europees Parlement zich genoodzaakt een resolutie aan te nemen waarin het Azerbeidzjan ondermeer opriep eindelijk de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en vereniging van zijn inwoners te respecteren.

Ondanks deze turbulente aanloop naar het Eurovisiesongfestival, verliep de avond van de finale bijna volledig volgens plan. Bijna, dan toch. De Duitse Anke Engelke, die live de punten van Duitsland aan de presentatoren van de show mocht overmaken, slaagde erin, vlak voor ze aan haar puntenlijstje begon, in bedekte termen kritiek te uiten op de mensenrechtensituatie in Azerbeidzjan. Ze sprak de (intussen beroemd geworden) woorden: "*Tonight nobody could vote for their own country. But it is good to be able to vote. And it is good to have a choice. Good luck on your journey, Azerbaijan. Europe is watching you.*" Duitsland plaatste zo als enige land tijdens de finale, live voor tientallen miljoenen kijkers, de aandacht op de etterende wonde van de Azerbeidjaanse mensenrechtensituatie.

Engelke had natuurlijk gelijk. Europa houdt Azerbeidzjan al een heel tijdje in het oog, zij het blijkbaar niet helemaal succesvol. Het land werd immers in 2001 lid van de Raad van Europa en ratificeerde in 2002 het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het heeft zich er dan ook toe verbonden om, net zoals de andere 46 landen van de Raad van Europa, de controle van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg te aanvaarden. Dat Hof veroordeelde Azerbeidzjan in het recente verleden overigens al verschillende keren voor schendingen van ondermeer de persvrijheid (bv. de zaak *Fatullayev*, 2010), het recht op vrijheid van vergadering en vereniging (bv. de zaak *Ramazanov*, 2007), alsook wegens duidelijke onregelmatigheden tijdens en na de parlementsverkiezingen van 2005 (zie bv. de zaak *Namat Aliyev*, 2010 en de zaak *Kerimova*, 2010).

Men kan zich dan ook de vraag stellen of een regime zoals dat van Azerbeidzjan wel zo een omvangrijk forum behoort te krijgen, en of de gemiddelde Azerbeidjaan hier nu beter van geworden is. Voorstanders argumenteren dat de internationale media-aandacht die gepaard gaat met een evenement zoals het Eurovisiesongfestival een katalysator voor verandering kan zijn. Een zelfde verhaal hoorden we echter ook al bij de toewijzing van de Olympische Spelen van 2008 aan China; of dat evenement aanleiding heeft gegeven tot enige verbetering in 's lands mensenrechtenbescherming is eerder twijfelachtig. Zo ook domineren, op het moment van het ter perse gaan van dit artikel, de detentie en gezondheidsproblemen van de voormalige Oekraïense eerste minister Joelia Timosjenko de nieuwsberichten over het nakende voetbalspektakel Euro 2012. Zelfs indien er in de komende weken alsnog een oplossing voor Timosjenko zou gevonden worden, blijft Oekraïne een land dat gebukt gaat onder vele andere, gelijkaardige problemen. De kans dat Euro 2012 daar iets aan verandert, is bijzonder klein.

De media hebben een bijna onvoorstelbaar potentieel om menselijk kwaad overal ter wereld aan de kaak te stellen. Grootse evenementen en exotische landen creëren hiervoor een dankbaar decor. Helaas geldt de wet van de 'vijftien minuten roem' blijkbaar ook voor dictators en consorten; we zijn de ene eigenlijk al vergeten nog voor het optreden van de andere goed en wel begonnen is. Erger nog, het risico bestaat dat we op termijn dictatuur en onderdrukking als iets vanzelfsprekend, onuitroeibaars gaan beschouwen. Het hoort er nu eenmaal bij wanneer een festival of match niet 'hier' maar 'ginder' wordt georganiseerd.

De Duitse Engelke was het angeltje in een strak geregisseerde show ter meerdere eer en glorie van het Azerbeidjaanse regime. We hebben even kunnen griffelen om zoveel Duitse rebellie. Benieuwd of één van die sportcommentatoren (of misschien zelfs een voetballer?) in Oekraïne straks ook iets durft te zeggen.

Michaël Merrigan *

* Michaël Merrigan is redactielid van TvMR en doctoraatsonderzoeker aan het Instituut voor de Rechten van de Mens van de KU Leuven. Standpunten ingenomen in deze rubriek zijn van strikt persoonlijke aard.

GAS(vrije) stad: tussen preventie en repressie

TvMR sprak met Pascal Debruyne en Tom Meeuws

Caroline De Geest & Paul Pataer*

Met de gemeenteraadsverkiezingen in zicht lijken de lokale besturen volop GAS te geven. De 'Gemeentelijke administratieve sancties' worden stilaan tot het middel bij uitstek dat komaf moet maken met verstoringen van de openbare orde in een stad of gemeente. Maar het systeem krijgt felle tegenkanting. Lokale besturen zouden hun verworven macht misbruiken om 'al wat stinkt' te beboeten. De rechtswaarborgen die het EVRM stelt lijken ver zoek in de administratiefrechtelijke afhandeling van overlast. TvMR sprak met stadsonderzoeker Pascal Debruyne (Ugent), tevens één van de initiatiefnemers van een opinietekst over 'het recht op de stad'¹ en petitie tegen GAS, en Tom Meeuws, bedrijfsdirecteur samen leven in Antwerpen, en legde hen een aantal van de steeds terugkerende kritieken voor.

TvMR: Als argument pro GAS wordt vaak de 'vereenvoudigde procedure' aangehaald die nodig was om een 'lik op stuk'-beleid te voeren. Maar voldoet de procedure nog wel aan de vereisten die het EVRM hieraan stelt, m.n. een onafhankelijke en onpartijdige rechter?

Tom Meeuws: Om verschillende redenen ben ik het oneens met die stelling, al kan ik uiteraard alleen voor Antwerpen spreken. De GAS-wet is in wezen een stads-wet. Je kan enkel inbreuken beteugelen die te maken hebben met openbare overlast. Het is duidelijk dat in een stad, met de wezensdefinitie van wat een stad is, m.n. densiteit, diversiteit en dissonantie, mensen met totaal verschillende verwachtingen naast elkaar leven. Dat is zeker zo in Antwerpen. Dit stelt natuurlijk grote uitdagingen aan een samenleving. Voor kleine inbreuken die, om welke reden dan ook, voor 2005 ongestraft bleven, heeft de wetgever ingegrepen door de sanctiëring ervan over te hevelen naar steden en gemeenten. Niet iedere gemeente is daar even goed op toegerust, maar ik kan enkel voor Antwerpen zeggen dat het ons van bij het begin niet te doen was om een 'eenvoudige' procedure. De GAS-procedure is op zich geen eenvoudige procedure; het is een administratiefrechtelijke procedure met alle waarborgen die nodig zijn. Een administratieve boete kan trouwens ook perfect volgens de letter van het EVRM, maar dan moet er wel een beroepsmogelijkheid zijn. Dat is allemaal

geregeld. Wij hebben dat heel professioneel aangepakt. Ten eerste hebben wij er nooit aan gedacht om de gemeentesecretaris, of iemand anders die toevallig op dat moment om werk verleggen zat, sanctionerend ambtenaar te maken. Wij hebben ervoor gekozen om geschoolde juristen met ervaring bij justitie, te overhalen om voor de overheid te komen werken. We willen dat sanctionerende ambtenaren zich (net als alle ambtenaren uiteraard) uitermate professioneel en plichtsbewust opstellen. Ten tweede is de vaststellende ambtenaar – wat niet dezelfde persoon is als de sanctionerend ambtenaar, helaas zie ik in sommige verweren advocaten dat doorheen schudden om procedureel hun gelijk te halen – een politiemans of een buurttoezichter. Er is een duidelijke scheiding – ook in hiërarchie – tussen deze twee functies.

TvMR: Maar de kritiek zou dan toch kunnen zijn dat er eenheid van bestuur is? Zowel de vaststellende als de sanctionerende ambtenaar treden op namens het stadsbestuur.

Tom: Inderdaad, maar net zoals de zittende en de staande magistratuur allebei onder de minister van Justitie vallen.

TvMR: Met dit verschil dat de zittende magistratuur volstrekt onafhankelijk is t.a.v. het ministerie van Justitie.

Tom: Het verwijt dat er geen scheiding van machten zou zijn, vind ik niet correct. De vaststellende ambtenaren zijn in hoofdzaak politiemensen die vallen onder hiërarchisch gezag. De buurttoezichthandhavers vallen onder een ander hiërarchisch overste dan de sanctionerende ambtenaar, en die laatste heeft alle prerogatieven. Zij kan dus op geen enkele wijze in haar casuïstieke beslissing worden aangestuurd door de burgemeester, gemeenteraad of mezelf. Het is natuurlijk wel zo, naar analogie met het klassiek strafrechtelijk systeem en het zonaal veiligheidsbeleid, dat beslissingen mee worden bepaald door beleidsprioriteiten. Daar kan op zich niemand tegen zijn. Maar diegenen die het politiereglement goedkeuren zijn de sanctionerende ambtenaren niet, dat is de gemeenteraad. Diegene die vaststelt is iemand anders dan de sanctionerende ambtenaar. Dat soort eenheid van bestuur

* Caroline De Geest is beleidsmedewerkster bij de Liga voor Mensenrechten.

Paul Pataer is bestuurder van de Liga voor Mensenrechten en redactielid van TvMR.

1 <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2012/05/22/volle-gas-vooruit-in-de-voorbeeldige-stad>

geldt op een hoger beleidsniveau ook. In die zin is die functiescheiding ernstig gewaarborgd in onze stadsorganisatie.

Pascal Debruyne: Ik ga met enkele premissen van Tom zeker akkoord. Het is in wezen een stedelijkheidsverhaal. Het gaat om complexe samenlevingspatronen waarbij mensen geconfronteerd worden om in diversiteit met elkaar te leven. Dat zorgt uiteraard voor conflicten. We moeten dat zeker niet zo harmonieus zien als sommige partijen dat proberen te verkopen. Dat stedelijk samenleven zal ook nooit harmonieus zijn. Het heeft iets inherent utopisch en tegelijkertijd distopisch. Die conflicten kan je, op hun beurt, heel gelaagd aanpakken: van sociaal tot repressief. Ik ga niet akkoord met dit hele GAS model, laat dat duidelijk zijn. Er is feitelijk weinig scheiding der machten. We moeten vooral terugvallen op 'het vertrouwen' in onze overheden en lokale politici, wat een smalle rechtsgarantie is en blijft. Tom zegt wel dat de GAS professioneel worden aangepakt, maar ik heb vanuit de jeugdmagistratuur en -advocatuur ook al veel zaken op papier gekregen waarbij ik vaststel dat er in die zogenaamde professionaliteit toch fouten worden gemaakt. Ik zal een voorbeeld geven: een jongere die opgepakt wordt met een fles wijn op de kerstmarkt krijgt meteen het etiket op gekleefd van openbare dronkenschap. Ik ga ook akkoord dat het helemaal niet eenvoudig is. De afwikkeling van dit soort zaken vraagt een enorme administratieve rompslomp, maar het is niet zo vanzelfsprekend om daar gebruik van te maken. GAS zijn voor mij een soort gemakkelijksoplossing, die als efficiënt wordt voorgesteld maar waarvan ik me afvraag of dat wel zo is. Dan heb ik het in eerste instantie over de tijdspanne: het heen en weer geschuif tussen de GAS-ambtenaar en de advocaat om uiteindelijk toch weer bij Justitie te belanden. In tweede instantie heb ik het over de manier waarop er te snel wordt van uitgegaan dat GAS een soort vanzelfsprekende pedagogische hefboom zijn om dergelijke conflicten op te lossen. Ik twijfel echt of dit kan en vraag me af of dit niet meer kwaad bloed zet dan dat het conflicten oplost. Tot slot, wat is de functie van het brede Welzijnswerk daarin? Er bestaat een moeilijke machtsverhouding tussen het beleid en het Welzijnswerk, waarbij die laatste de druk voelt om in die repressieve trend mee te stappen. Dat is moeilijk vanuit de sociale positie waarin ze zich bevindt.

TvMR: Tom, u hoort en kent de kritieken. Zijn er kritieken die u ernstiger neemt dan andere?

Tom: De kritiek omtrent GAS en de publieke ruimte neem ik ernstig omdat dit ook het wezen is van een stad: samenleven in een publieke ruimte. De huidige kritiek geeft blijk van serieuze blikvernaauwing want GAS worden in Antwerpen, in hoofdzaak, gebruikt om meerderjarigen te vatten (98%) – en dus niet minderjarigen – en voor die kleine misdrijven waar eigenlijk grote consensus over bestaat, m.n. sluike storingen, beschadigingen en lawaai-overlast. Dus dat heeft helemaal niets te maken met de voorbeelden die nu

steevast in de pers opduiken. Ook de kritiek over de zogenaamde inefficiëntie van GAS neem ik ernstig. Naar mijn weten werd dit nog nooit onderzocht. Ik ben het volledig met Pascal eens dat, in de discussie over het gebruik van de publieke ruimte, wij in Antwerpen niet alles mogen verwachten van veiligheidsmensen en dat het gebruik van andere methodes helemaal ondergesneeuwd is geraakt. Wij hebben een dienst 'Buurt- en burenbemiddeling'. Dat is een heel krachtig instrument waarin zowel professionelen als vrijwilligers conflicten in de buurt trachten op te lossen, los van de overheid. Bovendien investeren wij consequent in straathoekwerk, pleinanimatoren, ed. Ik betreur dat de indruk wordt gewekt dat wij, voor wat conflicten in de publieke ruimte betreft, alleen maar heil verwachten van GAS. Het gebruik van GAS is het sluitstuk van de hele overlast-aanpak, een 'stok achter de deur' als het ware. Maar natuurlijk worden daar ook al eens fouten in gemaakt. Neem nu artikel 84 van ons reglement omtrent manifestaties op de openbare weg. Antwerpen heeft terzake een heel open, liberaal beleid. Quasi alle manifestaties laten wij toe, zij het soms onder voorwaarden en ze moeten uiteraard ook vooraf aangevraagd worden. Enkel wanneer de aanwezigheid op de openbare weg leidt tot 'ernstige' vormen van overlast, kan inderdaad een GAS-vaststelling volgen. Ten aanzien van jongeren wordt dit artikel, na voorafgaande verwittiging, wel eens gebruikt. Bij een vaststelling sturen wij eerst een brief waarin wij uitnodigen tot een gesprek om te achterhalen wat de oorzaak is van het overlastgedrag. Ik geef toe, daar putten wij de GAS-bevoegdheid uit: wij beschouwen de mogelijkheid tot bemiddeling ook als een mogelijkheid om aan alternatieve afhandeling te doen. Wij willen liever niet dat jongeren een boete betalen. Wij willen met hen afspreken wat er moet gebeuren opdat ze niet meer op deze manier zouden rondhangen. Daarnaast moeten we toezien op de kwaliteit van de pv's. Ik wil meteen toegeven dat er pv's zijn opgemaakt die die kwaliteitstoets niet doorstaan, bijvoorbeeld pv's waarin sprake is van 'doelloos rondhangen'. Doelloos rondhangen is een mensenrecht. Maar rondhangen op een manier waarbij je naar anderen spuwt, waarbij je anderen terroriseert of anderen angst en schrik aanjaagt, en niet bereid bent om daarover in gesprek te treden, dat kan niet.

Pascal: Eigenlijk zeg je dat er een groot falen is van het Welzijnswerk zelf, waardoor lokale besturen een stok achter de deur moeten houden om het Welzijnswerk te activeren.

Tom: Nee, ik ben het daar niet mee eens. Ik vind dat het Welzijnswerk in deze stad absoluut niet faalt. Alleen zeggen wij al jaren consequent te geloven dat het zachte, het zalvende en het sociale moeten kunnen samengaan met – waar nodig – het dreigende en het repressieve. Het feit dat we GAS als stok achter de deur gebruiken duidt niet op het falen van het welzijnsbeleid, wij willen hiermee alleen maar de cirkel rond maken. Het is voor sommige jongeren goed dat een overheid kan zeggen "let op, wij verwittigen u, wij willen

praten met u, maar als je dat niet wilt, dan gaat u daarvoor gestraft worden". Ik druk er op, het is een en-en-verhaal en geen of-of-verhaal.

Pascal: Ik merk bij het Welzijnswerk een ongerustheid omtrent die tendens naar repressie. Het voelt zich daar ongemakkelijk bij, los van het feit of ze dan slaagt in de eigen sociale doelstelling. De sector stelt zich terecht de vraag: "Hoe gaan wij daar mee om?" Maar ook naar de stad toe: "Is dit de oplossing voor de sociale conflicten die zich voordoen?"

Tom: Maar er is niemand in Antwerpen die gelooft dat een geïsoleerde GAS-aanpak de oplossing zou zijn voor sociale conflicten. Vandaar dat wij geloven in onze zogenaamde 'BBB-aanpak': de eerste B staat voor 'breken', m.n. het strafrechtelijk afhandelen van de zwaarste gevallen; de tweede B staat voor 'buigen', m.n. het zoeken naar alternatieve afhandeling van conflicten, desgevallend via ons GAS-traject. De laatste B staat voor 'bouwen', m.n. het voorzien in voldoende sociale en fysieke infrastructuur. Dus in een publieke ruimte kan GAS mee een deel van de oplossing zijn, maar enkel als onderdeel van een veel breder beleid. Het stemt ons, als uitvoerders van dat beleid, droevig dat we er niet in geslaagd zijn dit te verduidelijken.

TvMR: Het Gentse stadsbestuur noemt de insolventie van haar GAS-klanten één van de grootste knelpunten. Wordt hiermee niet de vrees bevestigd dat GAS bepaalde risicogroepen viseren?

Tom: Er is geen enkele grond op basis waarvan dit kan gesteld worden, omdat er ook geen enkel onderzoek is. In Antwerpen werd de grootste GAS-boete betaald door een wijd en zijd bekende evenementenhaluitbater, niet meteen een onbemiddeld man. Op basis van talloze wildplakinbreuken werd hij jaren terug geconfronteerd met een hoog oplopende factuur. In Antwerpen zijn er 21.000 GAS-vaststellingen per jaar, waarvan 1/3 wordt geseponeerd, deels om inhoudelijke overwegingen die de sanctionerend ambtenaar maakt. Er gaan dus een 15.000-tal voorstellen tot geldboete de deur uit. Dat gaat over verschillende vaststellingen waaruit je niet zomaar kan gaan besluiten dat de minderbegoeden *tout court* worden gevisieerd. Natuurlijk zijn er altijd wel een aantal vaststellingen die samenhangen met de sociaal economische positie, dat wil ik ook niet onder de mat vegen.

Pascal: Ik stel ook vast dat plaatsten waar zich problemen voordoen vaak plaatsen zijn waar lagere sociale klassen leven, zowel autochtonen als allochtonen. De solvabiliteit stelt zich niet alleen in Gent, maar ook in Antwerpen. Dat kaarten zowel het CAW Metropool als het Straathoekwerk aan. Het verschil is dat in Gent kwetsbare groepen eerder indirect getroffen worden, waar je kunt stellen dat in Antwerpen, maar ook in andere steden als Kortrijk en Oostende die kwetsbare groepen een direct mikpunt zijn van naakte gebiedsontzegging. Maar wat ik me afvraag is of je met

GAS-boetes het sociale probleem in die wijken ook oplost, los van het feit of de mensen de boete kunnen betalen of niet. Ik denk niet dat men met het innen van GAS-boetes uit is op het spijzen van de gemeentekas. Dat vind ik zelf een ongeloofwaardige kritiek. Mijn kritiek, en die van veel sociale organisaties gaat veel verder. Het gaat hier om een beschavingsoffensief ten aanzien van bepaalde groepen in onze samenleving die wordt ingezet. GAS worden gehanteerd als hefboom om sociale problemen op te lossen. Maar wat is een sociaal probleem? Wie stelt dat probleem, ten aanzien van wie? Zijn we zeker dat het hier niet gaat om één dominante kapitaalkrachtige groep die een andere meer kwetsbare groep disciplineert? Wat is overlast en hoe gaat men dat oplossen? Ik vraag me af of de boodschap, in die context, wel duidelijk genoeg wordt overgebracht?

TvMR: In praktijk lijken weinig overtredders in beroep te gaan. Zou dit er kunnen op wijzen dat mensen die reflex niet hebben en dat men niet doordrongen is van het besef dat er een beroepsmogelijkheid bestaat?

Tom: Helaas is dat weer maar een stukje van het verhaal, want het gaat hier over het hoger beroep nadat de boete reeds werd opgelegd. Ook dat komt in het debat veel te weinig aan bod. Er is een eerste brief, waarin de stad zegt: "We strijden tegen vormen van openbare overlast. Wij nemen ons voor om u een boete op te leggen, maar u kan bij ons schriftelijk of mondeling verweer indienen." Ik herhaal dat wij er in Antwerpen alles aan doen om mensen te horen. Dat gebeurt ofwel fysiek, via hoorzittingen, ofwel bellen we zelf mensen op om ze aan te moedigen hun beroepsmogelijkheden te gebruiken als we bijvoorbeeld in de lokale pers iemand horen klagen over een vaststelling. In eerste aanleg gebeurt dit beroep bij ons en in tweede instantie, als de sanctionerende ambtenaar heeft beslist, kan men naar de politierechtbank. Wat rechtswaarborgen betreft kan ik getuigen voor Antwerpen dat wij ons openstellen voor alle vormen van verweer, en dat we daarbij zeer voluntaristisch te werk gaan.

TvMR: De publieke ruimte wordt ook ingenomen door bedelaars, straatmuzikanten, ed. Hoe worden die in Antwerpen aangepakt?

Tom: Antwerpen is ook op dat punt een heel ruimdenkende stad. Het beleid is duidelijk: iedere dag opnieuw moet de publieke ruimte maximaal kunnen gebruikt worden. Wij staan niet toe dat de ene of de andere groep de publieke ruimte 'claimt'. De stad is van iedereen, en we willen dat alle pleinen en ieder plekje van iedereen is. Dus er kan heel veel, maar wij koppelen daar wel in een aantal gevallen (voor terrassen, voor manifestaties, voor straatmuzikanten, ...) een verguningsbeleid aan. Natuurlijk storen overtredingen op die vergunningen ons mateloos. Dan verbreek je als het ware een contract dat je met de stad hebt en dan is het jammer dat er vaststellingen moeten gebeuren.

Als straatmuzikanten een toelating bijhebben dan stelt zich geen enkel probleem. Ten aanzien van bedelaars zijn we ook duidelijk. Er zijn een aantal straten waar bedelen niet kan. Daar wordt opgetreden, maar ook dan treden wij liever in gesprek met die mensen. Wij stellen één eenvoudige vraag: "Wat heeft u nodig om op een meer menswaardige wijze door het leven te kunnen gaan?" Ook daar ben ik behoorlijk trots dat we, onder meer dankzij de stok achter de deur die we dan effectief inzetten, al dan niet gedwongen, toch gepaste hulp of welzijnstrajecten kunnen opzetten. Een deel van de mensen op het De Coninckplein hebben wij via GAS op gesprek gehad. Er zijn welzijnsoplossingen voorgesteld, onder meer op vlak van huisvesting, en een deel van hen woont na een jaar in stabiele omstandigheden in sociale huisvesting of in een transitwoning van de stad.

Pascal: Ik kan met niet ontdoen van het gevoel dat er echt wel een teleurstelling bestaat over de werking van het Welzijnswerk, waarbij de stad proactief het Welzijnswerk dwingt te interveniëren. Die kritiek en dat gevoel van onbehagen zijn ook terecht. Het is duidelijk dat hier een ombuiging is in de samenlevingslogica van de markt van welzijn en geluk, naar de markt van angst en onveiligheid.

Tom: Zeker niet. Naar aanleiding van de acties 2060, waar we GAS fors hebben gebruikt, hebben wij het Welzijnswerk net versterkt: we hebben extra transitwoningen gezocht, we hebben vrijwilligerswerk via de *free clinic* extra ondersteund e.d. Maar natuurlijk hebben wij voor de bemiddelingsgesprekken een beroep gedaan op het Welzijnswerk omdat wij het onze kerntaak niet vinden om een vertrouwensrelatie op te bouwen met een cliënt. Het fundamenteel ideologisch twistpunt is dat wij geloven dat je een vertrouwensrelatie kan hebben zonder dat je altijd zacht of zelvend optreedt. Iedereen weet dat je af en toe grenzen moet kunnen stellen en die ook moet kunnen afdwingen.

TvMR: GAS-reglementen kunnen verschillen van gemeente tot gemeente. Sommige gemeenten hebben er zelfs geen. Dreigt hier geen discriminatie?

Tom: Dat is helaas weer een argument dat ik niet begrijp, m.n. dat van de territoriale rechtsongelijkheid. Op hogere schaal bestaat dit ook: Nederland en België zijn beide lidstaten van Europa maar niet al onze wetten zijn gelijk. Ik denk dat we het eens zijn dat openbare overlast bijzonder kan verschillen van gemeente tot gemeente. Maatwerk moet dus mogelijk zijn, zij het dan voldoende gemotiveerd. Gemeenten, en zeker gemeenten versus steden, zijn niet te vergelijken gebieden. Het zou net van ongelijkheid getuigen dat men ongelijke situaties gelijk zou willen gaan behandelen. Rechtsgelijkheid is toch net ongelijke situaties ongelijk behandelen met het oog op een gelijke uitkomst?

TvMR: Maar wat met gelijke situaties? In de ene gemeente mag je wel op de rugleuning van een

bank zitten, in een andere niet. Wat heeft dit te maken met de kleur, omvang of stedelijkheid van die gemeente?

Tom: Maar als jullie ervoor pleiten dat we alle reglementen moeten samennemen in één grote codex, waaruit de gemeente dan maar moet kiezen wat ze beteugelt, dan heb je pas iets om mee naar de Raad van State te gaan. Fundamenteel blijkt uit deze kritiek een totaal ongelof in het professionalisme van lokale overheden. Ik denk dat een aantal mensen totaal vergeten zijn dat op tien jaar tijd de lokale besturen enorm geprofessionaliseerd zijn. Het monopolie is een stuk uit handen gegeven. Je zit met heel sterke lokale besturen. Maar ik ben het er wel mee eens dat je daar heel gedifferentieerd moet naar kijken. Ik ben een groot voorstander om bij kleine gemeenten GAS te organiseren via intercommunale samenwerking. Voor een kleine gemeente die GAS autonoom wil toepassen, gaat dat om een grote investering.

Pascal: Ik ga zeker akkoord wat betreft de professionalisering van de lokale overheid. Wat me echter verontrust is dat men niet meer de vraag stelt welke politieke druk er nog altijd meespeelt. Natuurlijk staat een lokale overheid veel dicht bij haar lokale burger, waardoor de lokale druk van lokale fenomenen die wel of niet gepikt worden veel groter is dan bij een Vlaamse of nationale overheid. Daar is te weinig onderzoek naar. Academics moeten ook eens in eigen boezem durven kijken. Maar je merkt ook gewoon een politieke druk om fenomenen van kwetsbare groepen, die desalniettemin heel storend kunnen zijn, aan te pakken. Dat speelt heel sterk mee op een lokaal niveau.

Tom: Ik vind die opmerking heel pertinent. De overheid wordt ook interactiever en bewoners worden mondiger. Het is een politieke opdracht om straks, na de verkiezingen, sterke gemeenteraden te vormen die effectief een afspiegeling zijn van het debat dat leeft over bepaalde publieke ruimtes. Het is een uitdaging als overheid om een beleid te ontwerpen op basis van alle stemmen die in het debat aan bod zijn gekomen.

Pascal: Ik sluit me daar bij aan. Maar aan de andere kant moet een overheid ook voldoende neutraal zijn en zorgen dat bepaalde dominante stemmen niet te dominant worden. De afstand die een overheid daar voor nodig heeft is moeilijker te realiseren op lokaal niveau, net omdat de burger meer betrokken wordt.

Tom: Maar het is tegelijkertijd ook een sterkte dat je onmiddellijk die signalen binnen krijgt. Dat is eigenlijk wat mij het meest stoort in het GAS-debat, niet zozeer de juridische discussie maar wel de bestuurskundige discussie. Ik verbaas me echt over het groot ongelof in de kracht van het lokaal bestuur. Dat ontzegt ons bijna die nieuw verworven macht. We leven in de eeuw van de stad; die macht gaat niet meer weg. Er is een boerkaverbod op nationaal niveau. Was iedereen het daar mee eens? Allicht niet. Was daarover een meerder-

heid in het parlement? Ja. De tegenstanders van het boerkaverbod zijn nu toch niet aan het pleiten om de nationale staat af te schaffen en meteen helemaal op te gaan in Europa in de hoop dat Europa geen boerkaverbod zal stemmen. Dat is, kort door de bocht, wat speelt in het GAS-debat. "Schaf het terug allemaal af en geeft het terug aan Justitie", het niveau waar iedereen nu plots zoveel vertrouwen in heeft.

TvMR: Maar is de GAS-wet er niet gekomen omdat rechtbanken met overbelasting geconfronteerd werden in de afhandeling van strafzaken en niet zozeer om de gemeenten meer bevoegdheid te geven om in te grijpen waar ze dat anders niet kon?

Tom: Openbare overlast wordt gedefinieerd als "individuele materiële gedragingen die het harmonieus verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van een gemeente, wijk of straat kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale van het sociale leven overschrijdt". Zoiets kan je toch alleen maar lokaal vaststellen want dat is in Zingem anders dan in Antwerpen. Het is ook niet onlogisch dat deze bevoegdheid naar de lokale besturen is gekomen. De burgemeester had reeds op basis van artikel 134 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet de bijzondere bevoegdheid om de openbare orde te garanderen voor alle burgers. We moeten echt opletten dat we in dit debat de kracht van het lokale bestuur niet tussen haakjes gaan zetten. Er zijn criminologen die blijven beweren dat een gemeente zich niet moet bezighouden met risicojongeren, dat dit een bevoegdheid is van de jeugdrechtbank. En dat op een moment dat het lokaal bestuur in samenspraak met het jeugdparquet tal van resocialiserende projecten voor jongeren opzet.

Pascal: Wij proberen met onze opinietekst net aan te geven dat het een stedelijk debat is. Stedelijke overheden roepen om instrumenten om samenlevingsproblemen aan te pakken omdat de rechtbanken daar voor een groot stuk in falen. In een klimaat van verrechtsing wordt die roep om overlastbestrijding groter. Het is verontrustend dat in zo een klimaat GAS een instrument worden om aan sociale heropvoeding en wijkontwikkeling te doen.

TvMR: Er wordt geduwd om de huidige GAS-wet nog uit te breiden, o.a. een verlaging van de leeftijdsgrens. Hoe staat u daar tegenover?

Tom: Dat is een politiek debat waar onze burgemeester zich duidelijk heeft over uitgesproken.

TvMR: Wat heeft u hem geadviseerd?

Tom: Wij hebben de verlaging van de leeftijd positief geadviseerd, maar ik benadruk nogmaals dat wij geen geld willen van een veertienjarige. Wij geloven dat het een goede zaak is via een gesprek, liefst in aanwezigheid van ouders, na te gaan wat er aan de hand is, op voorwaarde dat je dit goed uitlegt, goed communi-

ceert en heel gericht inzet. Wij hebben het om een tweede reden positief geadviseerd en dat is dat wij zelf nogal ongerust zijn over de constante verlaging van de leeftijd waarop jongeren criminele feiten beginnen te plegen. Dat kan je met GAS alleen natuurlijk niet oplossen, maar als je weet dat die zware feiten worden gepleegd, dan weet je ook dat overlast veroorzaakt wordt door jongeren van lagere leeftijd. Daar geraken we nu met het huidige GAS-systeem niet aan. En via het klas-siek gerecht, na de hervorming van het jeugdbeschermingsrecht, geraak je daar ook niet aan.

TvMR: Nemen lokale besturen dan niet te veel een moraliserende functie op zich?

Tom: De vraag is natuurlijk "wat is moraliserend?" Maar je hebt gelijk, onze stadsslogan "t stad is van iedereen" is eigenlijk een heel moraliserende slogan. Ik heb geen moeite om toe te geven dat GAS ook vooral pedagogisch zijn. Als we willen dat de stad van iedereen is, dan moeten we het met elkaar eens raken over een aantal basisregels en dat zijn regels die niet in het strafrecht zitten. Maar als achterliggende reden geloven we ook dat de stad de meest fantastische plek is om in de 21^{ste} eeuw te wonen, te werken en te leven. Wij zijn trots op onze emancipatorische rol. Het is dus voor een stuk moraliserend, maar ik wil daarmee niet zeggen dat het hele openbare overlast-debat tot de morele openbare orde behoort, want dat is niet zo.

TvMR: Niet alle elementen van overlast kan je efficiënt bestrijden met GAS. Zou dit een conclusie kunnen zijn?

Tom: Ja, ik ben blij dat u dit opmerkt. Wij hebben in Antwerpen een reglement met meer dan 300 artikelen, maar wij gaan steeds op basis van prioriteiten te werk, zoals dat ook gebruikelijk is in het klassieke veiligheidsbeleid. Ook dat vind ik in het debat te weinig terug.

Pascal: Het is wel goed dat het debat, al dan niet ideologisch, gevoerd wordt en dat dit de gemeenten en steden op scherp stelt om te kijken naar dingen die fout lopen.

Tom: Akkoord, maar ik zou graag hebben dat we het debat straks een niveau hoger tillen en dat we niet blijven hangen in de opiniestukken. Degelijk onderzoek en degelijke praktijkvoorbeelden kunnen hierbij helpen.

TvMR: Bestaat er ook een bereidheid om mogelijke knelpunten onder de loep te nemen?

Tom: Wij staan open voor kritiek en verbetering. Maar kritiek moet getoetst worden aan praktijkervaring en daar kunnen we dan gepaste conclusies uit trekken. Niettemin ben ik ben blij dat organisaties als de Liga voor Mensenrechten waken over de correcte toepassing van het GAS-beleid.

Vorbij de territoriale staat? De Maastricht Principles over extraterritoriale mensenrechtenverplichtingen

Wouter Vandenhole & Arne Vandenbogaerde*

In een niet zo ver verleden vroeg de Belgische ontwikkelings samenwerking aan partnerlanden om in hun gezondheidszorg in te zetten op kostenrecupererende maatregelen – een soort remgeld dat door patiënten moest worden betaald. De bedoeling was om zo op langere termijn de financiële duurzaamheid van gezondheidszorg te verzekeren, en ontwikkelingshulp dus overbodig te maken. In de praktijk had dergelijke conditionaliteit echter voor gevolg dat de toegankelijkheid van basisgezondheidszorg sterk afnam, in het bijzonder voor sociaal kwetsbare groepen, met aangetoonde negatieve gevolgen voor hun gezondheid, zoals Artsen zonder Grenzen voor Burundi documenteerde.¹ Dat het hier gaat om een schending van het recht op gezondheid door Burundi is juridisch niet heel moeilijk te argumenteren. Burundi heeft namelijk de primaire verantwoordelijkheid voor het verzekeren van het recht op gezondheid. Veel minder makkelijk is het voornamelijk om de medeverantwoordelijkheid van België voor deze schending juridisch vast te leggen.

Dit is slechts één van de vele situaties op het terrein waarin mensenrechtenschendingen in toenemende mate een internationale dimensie krijgen: ze worden niet alleen veroorzaakt door de territoriale staat, maar evenzeer door andere buitenlandse staten, internationale organisaties of transnationale bedrijven.

Deze veranderende realiteit heeft aanleiding gegeven tot een brede waaier aan ngo-werk en academische reflectie om het recht van de mensenrechten zo te

herdenken, dat het in staat is om een antwoord te bieden aan de schendingen veroorzaakt door andere actoren dan de territoriale staat. Mensenrechten-ngo's zoals FIAN, Amnesty International, International Commission of Jurists en Human Rights Watch hebben deze schendingen reeds uitvoerig gedocumenteerd in hun rapporten.² In 2007 besloten deze NGOs samen met academici en andere organisaties een ETO³ Consortium op te richten om de huidige tekortkomingen in het mensenrechtenkader aan te pakken door het ontwikkelen van nieuwe normen. De bedoeling van het ETO Consortium is om via strategische procesvoering en schaduwrapportering deze normen wereldwijd te integreren in de mensenrechtengemeenschap, o.a. in de praktijk van de VN mensenrechtencomités.

Na een traject van vier jaar onderzoek en discussie zijn op 28 september 2011 uiteindelijk de *Maastricht Principles on Extra-Territorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* aangenomen.⁴ Zoals blijkt uit de titel hebben de *Maastricht Principles* vooral betrekking op economische, sociale en culturele rechten. Daarmee maken de *Maastricht Principles* deel uit van een langere traditie van principes en richtlijnen voor een beter begrip van economische, sociale en culturele rechten.⁵ In wat volgt willen we de belangrijkste principes toelichten. Vervolgens zullen we stilstaan bij enkele beperkingen.

In de *Maastricht Principles* worden twee categorieën van extraterritoriale verplichtingen geïdentificeerd: verplichtingen die voortvloeien uit het handelen of nalaten van een staat binnen of buiten het eigen grondgebied, dat gevolgen heeft voor het genot van

* Wouter Vandenhole doceert mensenrechten en is houder van de UNICEF-leerstoel kinderrechten. Hij is verbonden aan de onderzoeksgroep Recht en Ontwikkeling van de University of Antwerp Law Research School.

Arne Vandenbogaerde is als onderzoeker verbonden aan de onderzoeksgroep Recht en Ontwikkeling van de University of Antwerp Law Research School.

1 MSF Belgium, Burundi, Les Vulnérables Privés de Soins de Santé (The Deprivation of Health Care for Vulnerable Groups), Results of three epidemiological studies, Maart 2004.

2 Zie bijv. *Bread for the World, FIAN and EED*, Extraterritorial State Obligations: Documentation in the Form of a Written Report to the United Nations on the Effect of German Policies on Social Human Rights in the South, beschikbaar via <http://www.fian.org/resources/documents/others/extraterritorial-state-obligations/pdf>.

3 ETO staat voor ExtraTerritorial Obligations.

4 De integrale tekst van de Maastricht Principles vindt u hier: <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/show/id=596286/langid=42>.

Voor een eerste commentaar, zie W. Vandenhole, "Beyond Territoriality: the Maastricht Principles on Extra-Territorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights", 29/4 Netherlands Quarterly of Human Rights 2011, 429-433.

5 Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1986); Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (1997).

mensenrechten buiten het grondgebied van die staat; en globale verplichtingen om actie te ondernemen om mensenrechten universeel te realiseren (*Principle 8*). De eerste categorie van specifieke verplichtingen houdt nauw verband met het veroorzaken van negatieve gevolgen inzake mensenrechten buiten het grondgebied, de tweede categorie daarentegen is zeer algemeen en onafhankelijk van enig causaal verband. Die twee categorieën zijn er niet toevallig gekomen. Ze vertegenwoordigen twee strekkingen binnen het ETO Consortium: zij die mensenrechtenverplichtingen koppelen aan de negatieve gevolgen van het handelen of nalaten van een Staat, en zij die vertrekken van een universele plicht tot het realiseren van mensenrechten wereldwijd.

De tweede categorie van verplichtingen wordt getemperd in *Principle 9* inzake de reikwijdte van de rechtsmacht van een Staat (jurisdictie). Het expliciet gebruik van rechtsmacht als concept om de reikwijdte van extraterritoriale verplichtingen te definiëren is er niet zonder slag of stoot gekomen. Rechtsmacht is een gangbaar concept in mensenrechtenverdragen over burgerlijke en politieke rechten. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het een eerder restrictieve invulling gegeven door het hoofdzakelijk te verbinden met eigen grondgebied, en in uitzonderlijke gevallen met de daadwerkelijke controle over buitenlands grondgebied.⁶ In verdragen over hoofdzakelijk economische, sociale en culturele rechten ontbreekt vaak elke verwijzing naar rechtsmacht, zodat één strekking binnen het Consortium elke verwijzing naar dit begrip als overbodig en zelfs schadelijk beschouwde. Een andere strekking oordeelde dat het begrip rechtsmacht een centrale plaats moest krijgen, omdat het in elk geval zou opduiken in toekomstige procesvoering. Het compromis is een expliciete vermelding van rechtsmacht, maar met een eigen, zeer open invulling.

Volgens *Principle 9* hebben Staten extraterritoriale verplichtingen in de volgende drie clusters van situaties:

- situaties waarin een staat gezag of effectieve controle uitoefent;
- situaties waarin het handelen of nalaten van een staat leidt tot voorzienbare gevolgen voor het genot van mensenrechten;
- situaties waarin de staat zich in een positie bevindt waarin hij beslissende invloed kan uitoefenen of maatregelen kan nemen om economische, sociale en culturele rechten extraterritoriaal te realiseren.

Het handelen van België in de ontwikkelingssamenwerking met Burundi (het opleggen van de invoering van kostenrecuperende maatregelen) leidde tot voorzienbare negatieve gevolgen voor de lokale bevolking,

of België had minstens een beslissende invloed. Volgens de bovenstaande test van rechtsmacht vallen de feiten dus ook onder de mensenrechtenverplichtingen van België.

De hoofdstructuur van de *Maastricht Principles* bouwt voort op de inmiddels algemeen aanvaarde drievoudige typologie van verplichtingen in het domein van de economische, sociale en culturele rechten: eerbiedigen (*respect*), beschermen (*protect*), vervullen (*fulfil*). De extraterritoriale verplichting tot eerbiedigen is een negatieve verplichting om af te zien van directe inmenging in het genot van rechten buiten het grondgebied, maar ook van indirecte inmenging, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van een andere staat om diens mensenrechtelijke verplichtingen na te komen te beperken, of door een andere staat te helpen of te dwingen om diens eigen verplichtingen te schenden (*Principles 19-21*). De verplichting tot beschermen valt uiteen in een primaire verplichting tot reguleren, en een subsidiaire verplichting tot beïnvloeden. Er worden meerdere aanknopingspunten aangereikt voor deze extraterritoriale verplichting tot beschermen, waaronder ook specifieke met betrekking tot de bescherming tegen schendingen door bedrijven (*Principles 23-26*). Ten derde is er ook de extraterritoriale verplichting tot vervullen. Die wordt vooral ingevuld als een verplichting tot het creëren van een internationale *enabling environment*. De bijdrage tot deze verplichting tot vervullen wordt bepaald door de mogelijkheden, beschikbare middelen en invloed van een Staat in internationale besluitvorming. Er zijn twee prioriteiten en twee principes die deze verplichting nadere invulling geven: de rechten van kwetsbare groepen en de kernverplichtingen genieten voorrang, regressieve maatregelen moeten vermeden worden, en de principes van zelfbeschikking, participatie, non-discriminatie, transparantie en rekenschapsplichtigheid moeten nageleefd worden. De verplichting om aan ontwikkelingssamenwerking te doen is een onderdeel van de verplichting tot internationale samenwerking. De verplichting tot ontwikkelingssamenwerking rust enkel op die staten die zich in een positie bevinden om dat te doen, en lijkt afhankelijk gemaakt te worden van een verzoek tot internationale bijstand door een andere Staat (*Principles 28-35*). Alles bij elkaar wordt de extraterritoriale verplichting tot vervullen relatief braaf en beperkt ingevuld. Dat is voornamelijk te verklaren door de grote aarzeling en weerstand omtrent de vervullingsverplichting in het algemeen, en zeker wat extraterritoriale verplichtingen betreft. De quasi-systematische reductie in het politieke debat van extraterritoriale verplichtingen tot een verplichting tot het geven van ontwikkelingshulp is daar niet vreemd aan.

⁶ Zie bijvoorbeeld Michal Gondok, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerpen, Intersentia 2009; M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Law, Principles, and Policy*, Oxford, Oxford University Press 2012.

In ons voorbeeld van de kostenrecuperende maatregelen heeft België het verbod op directe inmenging geschonden. België moet zich namelijk onthouden van elk handelen dat het genot van mensenrechten buiten zijn grondgebied verhindert of te niet doet. Het vragen van remgeld leidde tot een negatieve impact op het recht op gezondheid van de lokale bevolking in Burundi aangezien voor een groot deel van hen de toegang tot gezondheidszorg afnam of verdween.

De *Maastricht Principles* eindigen met een bespreking van rekenschapsplichtigheid en herstelmaatregelen. In ons voorbeeld zijn er verschillende fora mogelijk waar klagers deze zaak zouden kunnen voorbrengen. Zo is ze al voorgelegd door een Belgische ad hoc coalitie in een schaduwrapport aan de het VN Comite inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (VN Comite). Het VN Comite heeft de thematiek niet opgenomen in zijn slotopmerkingen.⁷ Een andere mogelijkheid is een inter-statelijke klacht voor het VN Comite (*Principle 39*). Het voordeel hiervan is dat zo een klacht niet perse door Burundi hoeft neergelegd te worden maar dat ook andere staten dit kunnen doen. Het facultatief protocol van 2008 dat inter-statelijke klachten mogelijk maakt, moet dan wel eerst in werking treden, en beide Staten moeten het protocol geratificeerd hebben en daarbij de inter-statelijke procedure expliciet aanvaard hebben. Ook individuele klachten zijn mogelijk onder het protocol, zij het op voorwaarde dat de klacht uitgaat van een individu of groep die onder de rechtsmacht van de verwerende Staat valt. Het succes van individuele klachten hangt in grote mate af van de invulling die het VN Comité zal geven aan het rechtsmachtsbegrip.

De *Maastricht Principles* zijn ongetwijfeld belangrijk om de betekenis van extraterritoriale mensenrechtenverplichtingen, in het bijzonder inzake economische, sociale en culturele rechten, verder uit te klaren. De *Maastricht Principles* dienen nu als referentiedocument voor de analyse van extraterritoriale mensenrechtenverplichtingen van Staten. Het hele proces in de aanloop naar de *Principles* heeft ook als een belangrijke katalysator gewerkt voor ngo's, de academische wereld en VN-toezichtsorganen. De *Maastricht Principles* hebben echter ook hun beperkingen, zowel inhoudelijk als qua reikwijdte.

Een inhoudelijke zwakte is dat de *Maastricht Principles* nagenoeg het stilzwijgen bewaren over de juridische bronnen voor extraterritoriale verplichtingen. Dat stil-

zwijgen is een bewuste keuze geweest om voorbij de discussie te geraken of extraterritoriale verplichtingen wel 'bestaan'. Het stilzwijgen daarover zal die discussie echter niet doen vergeten, en misschien was het dus beter geweest om daar toch iets explicieter over te zijn. In de literatuur wordt gangbaar verwezen naar art. 55 en 56 van het VN Handvest, in combinatie met de afwezigheid van verwijzingen naar rechtsmacht in verdragen over economische, sociale en culturele rechten, en expliciete verwijzingen naar internationale samenwerking en bijstand.⁸ Veel van de inhoud behoort ongetwijfeld eerder tot *law in the making* dan tot het huidige geldende, harde recht. Anderzijds is wel behoorlijk systematisch geprobeerd om aanvaard taalgebruik (*agreed language*) te gebruiken, om zo de aanvaardbaarheid te vergroten.

De *Maastricht Principles* zeggen ook weinig tot niets over hun eigen juridische status. Duidelijk is dat het een document is dat niet is aangenomen door een intergouvernamenteel orgaan zoals de Mensenrechtenraad of de Algemene Vergadering, noch door een verdragsorgaan. Anderzijds is de tekst aanvaard door veertig gezaghebbende leden van verdragsorganen, speciale rapporteurs, ngo-vertegenwoordigers en academici en is er de verwachting dat hij als bron van internationaal recht zal gebruikt worden.

Een onderbelicht aspect in de *Maastricht Principles* is de verdeling van verantwoordelijkheid over de territoriale en extraterritoriale staten. Alhoewel daarover niet noodzakelijk unanimititeit bestond, lijken de *Principles* te aanvaarden dat de primaire verantwoordelijkheid voor mensenrechten bij de territoriale staat ligt. Extraterritoriale verplichtingen zijn in dat opzicht secundair. In ons voorbeeld van de basisgezondheidszorg in Burundi zou dat betekenen dat Burundi de primaire verantwoordelijkheid draagt, en België de secundaire. Maar hoever reikt die secundaire verantwoordelijkheid? De extraterritoriale verplichting tot eerbiedigen, als negatieve verplichting, is niet echt beperkter dan de verplichting van de territoriale Staat. Anders ligt het argumenteeraar met positieve verplichtingen, al kan de extraterritoriale verplichting tot beschermen in veel gevallen ook dezelfde reikwijdte hebben als de territoriale. De extraterritoriale verplichting tot vervullen wordt in de *Maastricht Principles* het beperktst omschreven, als een subsidiaire verplichting tot het leveren van een bijdrage tot de vervulling, voor zover een Staat daar de mogelijkheden en middelen toe heeft.

⁷ Joint Parallel Report of the Coalition of Belgian Civil Society for Economic, Social and Cultural Rights (*Thirty-ninth Session, 2007*), UN Doc. E/C.12/BEL/NGO/3 (2005).

⁸ Art. 2 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten; art. 4 Verdrag van de Rechten van het Kind; art. 32 Verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap. Voor basisliteratuur zie o.m. M. Langford, F. Coomans en Felipe Gómez Isa, "Extraterritorial Duties in International Law" in M. Langford, W. Vandenhole, M. Scheinin en W. van Genugten (eds.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, 2012*, Cambridge, Cambridge University Press, in druk; W. Vandenhole, "Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is There a Legal Obligation to Cooperate Internationally for Development?", *International Journal of Children's Rights*, Vol. 17, No. 23 (2009), 23-63; S.I. Skogly, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation*, Antwerpen, Intersentia, 2006.

Artikel

De verdeling van verantwoordelijkheid inzake herstelmaatregelen wordt ook niet verder opgehelderd door de *Maastricht Principles*. Indien een schending door België vastgesteld zou worden, moet België niet alleen stoppen met het opleggen van kostenrecuperende maatregelen, maar bijvoorbeeld ook herstelbetalingen of andere compensatie voorzien voor de slachtoffers van de schending. Hoe verhoudt die verplichting van België zich tot die van Burundi?

Ten slotte mag niet vergeten worden dat de *Maastricht Principles* beperkt blijven tot de extraterritoriale verplichtingen van *Staten*. Andere, niet-statelijke actoren zoals de internationale financiële instellingen (Wereldbank en het Internationaal Muntfonds), en transnationale bedrijven kunnen echter een grote invloed

uitoefenen op het verzekeren en schenden van mensenrechten. Ook hun handelen en nalaten kan aanzienlijke impact hebben op het genot van mensenrechten. Het debat hierover wordt gevoerd, politiek en juridisch, en er zijn eerste, bescheiden pogingen ondernomen tot het definiëren van hun mensenrechtenverplichtingen.⁹ Een Europees onderzoeksnetwerk, GLOTHRO¹⁰, onderzoekt bijvoorbeeld hoe de centrale rol van territorialiteit in het toewijzen van mensenrechtenverplichtingen kan genuanceerd worden, en gaat op zoek naar gemeenschappelijke principes in de diverse mensenrechtenregimes voor extraterritoriale staten, de internationale financiële instellingen en transnationale bedrijven.¹¹

⁹ *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, 21 maart 2011; *Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights* in Willem van Genugten, Paul Hunt, Susan Mathews (eds) World Bank, IMF and Human Rights, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003, 247-255.

¹⁰ Meer informatie is te vinden op www.glothro.org.

¹¹ Voor een eerste aanzet, zie W. Vandenhoele, "Emerging Normative Frameworks on Transnational Human Rights Obligations", EUI Working Papers RSCAS 2012/17, 23 p.

Jeugddelinquentie in Rwanda: kinderen in problemen

Recent voerde het Rwandese ministerie van Justitie een studie uit naar de situatie van minderjarigen die in aanraking komen met het gerecht. De studie toonde aan dat die groep vaak aan het kortste eind trekt in de Rwandese strafrechtketen. Maar ook de manier waarop de studie tot stand kwam en de gevolgen die eraan werden gegeven, zijn opmerkelijk. Dit artikel focust niet louter op de onderzoeksresultaten, maar geeft ook weer hoe de Rwandese justitiesector zich bewust werd van de problematiek van jeugddelinquentie en hoe zij haar aangepakt heeft. De wisselwerking tussen ngo's, donors en nationale autoriteiten die daarachter zit, speelt daarbij een belangrijke rol.

De politieke plaats van jeugddelinquentie

Bewustwording

In 2004 drukte het VN-Comité voor de Rechten van het Kind haar bezorgdheid uit over de "limited progress achieved in establishing a functioning juvenile justice system throughout the country". Specifiek was het bezorgd over onder meer de "overuse and extremely long periods of pre-trial detention".¹ Al in 2004 had Rwanda dus een schot voor de boeg gekregen. Maar van jeugddelinquentie is weinig te vinden in de belangrijkste nationale beleidsdocumenten die in de jaren daarna werden ontwikkeld.² Wel zegt het huidige regeringsprogramma dat alle obstakels die ertoe leiden dat kinderen langer opgesloten blijven in afwachting van hun proces, verwijderd zullen worden door hen rechtsbijstand te verlenen.³ Maar al vóór 2010 had de justitiesector de problematiek zelf op de regeringsagenda geplaatst.

Ruben De Winne *

Introductie

Om de progressie van de Rwandese regering te evalueren, gebruiken donors verschillende monitoringinstrumenten. Die bevatten een rist indicators met elk hun jaarlijkse doelstellingen en beleidsactiviteiten die nodig zijn om die doelstellingen te halen. Voor de algemene *Economic Development & Poverty Reduction Strategy* (EDPRS) werd een *Common Performance Assessment Framework* (CPAF) opgesteld en voor de specifieke *Justice, Reconciliation, Law and Order Sector Strategy* (JRLOSS) een vergelijkbaar monitoringinstrument dat justitiegerelateerde indicators uit de EDPRS en de JRLOSS bevat. Donors gebruiken de CPAF om te bepalen of ze algemene begrotingssteun aan de Rwandese regering zullen betalen en begroten de financiële steun aan de justitiesector aan de hand van een selectie van CPAF- en JRLOSS-indicatoren.⁴

Indicatoren, doelstellingen en activiteiten kunnen jaarlijks herzien of gecreëerd worden. Dat laatste gebeurde met de invoering van een minderjarigenindicator tijdens de *Joint Sector Review* (JSR)⁵ in april 2009. Dit was dan wel op vraag van de internationale ngo *Penal Reform International* (PRI), maar ook de Rwandese overheid was zich terdege bewust van de problematiek. Met ingang van het financiële jaar 2009/2010 werd "de tijd die minderjarigen in voorhechtenis doorbrengen" een indicator in de JRLOSS en meteen ook in de CPAF. Zowel algemene begrotingssteun als sectoriële steun⁶ hangen dus – deels – af van het behalen van de doelstellingen die voor de indicator gesteld worden. Allereerst is dat de uitvoering van een *baselinestudie* en vervolgens een jaarlijkse vermindering met tien procent ten opzichte van die *baseline*.⁷ Althans, dat was de bedoeling. De *baselinestudie* liet immers lang op zich wachten. Vreemd voor een indicator met dergelijk

* Ruben De Winne studeerde in 2011 af aan de Universiteit Gent als master in de rechten en ging stage lopen bij The Legal Aid Forum in Rwanda. Daar werkte hij o.a. aan een rapport over jeugddelinquentie. Dit artikel schrijft hij in eigen naam.

1 Kinderrechtencomité, "Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention. Concluding observations: Rwanda", 2004, para. 72.

2 Zie de algemene *Economic Development & Poverty Reduction Strategy* (EDPRS) 2008-2012 (2007), die alleen zegt dat meer juristen getraind zullen worden in 'juvenile justice', of specifiek voor de justitiesector de *Justice, Reconciliation, Law and Order Sector Strategy* (JRLOSS) 2009-2012 (2008). Wel staat in de EDPRS (para. 4.148) dat de justitiesector moet inzetten op het inkorten van de tijd die nodig is voor de vervolging en het beoordelen van een (straf)zaak (zonder enige link met jeugdzaken), wat letterlijk werd overgenomen in target 4 van output 1 van de JRLOSS. De JRLOSS is een overkoepelende structuur die 14 overheidsinstellingen uit de justitiesector verenigt en de volgende partnerinstellingen heeft: de Kigali Bar Association ('de balie'), de gerechtsdeurwaardersvereniging en middenveldorganisaties.

3 Government Programme 2010-2017, p. 25, activiteit 64, op 13 oktober 2010 door toenmalig eerste minister Bernard Makuza voorgesteld aan het parlement naar aanleiding van de herverkiezing van Paul Kagame tot president.

4 Die twee vormen heten resp. 'General budget support' (GBS) en 'Sector budget support' (SBS).

5 Opvolgingsvergaderingen waar overheidsinstellingen, ontwikkelingspartners en middenveldorganisaties de progressie van de sector te evalueren.

6 De indicator werd door de donors in de SBS opgenomen.

7 De sector verlaagde de doelstelling in maart 2011 plots wel tot 5% voor 2011/12 en 12/13.

financieel gewicht.

De aanpak

Vorbereiding van het onderzoek

Die vertraging had veel te maken met het uit Rwanda verdwijnen van PRI. De sector had er enigszins op gerekend dat PRI, of minstens de *civil society*, de *baseline* zou bezorgen. Maar geen enkele ngo voelde zich uiteindelijk geroepen en dus keek men binnen de sector maandenlang naar elkaar. Pas in juni 2010 werd het ministerie van Justitie op de JRLOS *Leadership Retreat* opgedragen om een *baseline* over jeugddelinquentie te creëren. In augustus 2010 werd weliswaar een "special task force" opgericht onder auspiciën van dat ministerie⁸, maar het eigenlijke onderzoek vond pas in de zomer van 2011 plaats. De grootste oorzaak van die vertraging leek intern te liggen: het ministerie had in zijn budget onvoldoende geld vrijgemaakt voor het onderzoek. Bovendien werd in de loop van de voorbereidingen een nieuwe permanente secretaris aangesteld op het ministerie van Justitie, en had die naar verluid tijd nodig om zich in te werken. Uiteindelijk sprong UNICEF in de bres met 13.000.000 RWF (ongeveer 16.500 EUR).⁹

Maar daarvoor al, bij het opstellen van de vragenlijsten, was een en ander mank gelopen.¹⁰ Zo werd nagelaten om in de vragenlijst voor minderjarigen ruimte te voorzien voor de identificatie van de gevangenis waarin de geïnterviewde was opgesloten en geïnterviewd. Een gemiste kans om de slecht(st) presterende instellingen te identificeren. Ook waren vragen onduidelijk geformuleerd¹¹ of bevatten ze begrippen die – zeker voor minderjarigen – weinig concreet zijn.¹² De onduidelijke formulering en opbouw van de vragenlijst komt pijnlijk duidelijk tot uiting in de vele inconsistente antwoorden. Zo gaven maar liefst 55 respondenten (op een totaal van 267) een vroegere datum voor hun ondervraging dan die van hun arrestatie.¹³ De voorbereiding was dus niet ideaal maar toen het onderzoek er eindelijk kwam liep het pas grondig fout.

Uitvoering en resultaten

Problematische steekproefbepaling

Om een betrouwbaar gemiddelde te berekenen van de tijd in voorhechtenis moet een geloofwaardige, gerechtvaardigde steekproef genomen worden van de totale populatie van minderjarige gevangenen. Maar er is geen enkele verklaring voor de manier waarop geïnterviewde gevangenen geselecteerd werden en dus al evenmin waarom sommigen wel en anderen niet werden geïnterviewd.¹⁴ Toch aanvaardde de sector de voorgestelde *baseline* in maart 2012 unaniem. Van de vertegenwoordigde overheidsinstellingen hoeft dat niet te verbazen, maar ook de ontwikkelingspartners stelden geen kritische vragen.¹⁵ Dat er na twee jaar überhaupt een *baseline* was, die niet met aantoonbaar kwade bedoelingen was opgesteld, was al lang voldoende als nieuwe stap in de samenwerkingsdialoog.

Resultaten

Duur van voorhechtenis: de cijfers

Wat er ook van zij, de officiële *baseline* stelt nu dat minderjarigen gemiddeld acht maanden in voorhechtenis doorbrengen. Hoewel dat niet zomaar kan geëxtrapoleerd worden naar de gehele populatie van minderjarige gevangenen, wegens de problematische steekproefbepaling, is het ontstellend dat 267 Rwandese kinderen gemiddeld acht maanden in opsluiting doorbrengen, vóór een rechter hun zaak ten gronde beoordeelt. Enkele individuele gevallen zijn nog schokkender: één minderjarige werd op 10 juni 2006 gearresteerd, maar pas op 13 oktober 2010 – 4 jaar en 4 maanden later – sprak een rechter zich ten gronde uit over zijn zaak. Nog twee andere geïnterviewden overschrijden de kaap van 4 jaar. In totaal spendeerde meer dan één op vijf van de geïnterviewden meer dan een jaar in voorhechtenis. Deze extreme cijfers staan op gespannen voet met het Kinderrechtenverdrag: opsluiting van kinderen kan slechts als uiterste maatregel, en dan nog voor een zo kort mogelijke geschikte periode¹⁶, en een minderjarige beschuldigde moet "wit-

8 Daarin kregen politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, gevangeniswezen, balie en – als enige ngo – The Legal Aid Forum (LAF) een plaats. LAF, een koepelorganisatie met 37 leden-organisaties die rechtsbijstand verstrekken, vertegenwoordigt al sinds 2009 de middenveldorganisaties binnen de JRLOS en is daar een actieve organisatie, wat haar plaats in de task force verklaart.

9 Deze steun kaderde in het partnerschap tussen UNICEF en het ministerie van Justitie, dat deel uitmaakt van het UNDP-programma "Access to justice for all, the foundation for good governance and poverty reduction". UNICEF zag de studie als een middel om de impact van de vorige edities van de Legal Aid Week (cf. infra) te beoordelen, vóór ze een nieuwe editie ging financieren. Hoewel die impact niet direct gemeten werd in de studie, kwam UNICEF toch over de brug voor de Legal Aid Week 2012.

10 Er werden vragenlijsten opgesteld voor minderjarige gevangenen, politie, rechters, advocaten, gevangenispersoneel en procureurs.

11 Peilend naar het onderwijsniveau, luidde de vraag wel erg lapidair: "Studies".

12 Zoals: "bij wet gegarandeerde rechten" of "in due time".

13 Een verklaring is dat het Kinyarwanda slechts één woord kent voor 'arrestatie' en 'opsluiting'. Het is aannemelijker dat de ondervraging vóór de opsluiting ligt dan voor de arrestatie, maar het was de datum van arrestatie die geregistreerd werd.

14 De enige richtlijn vooraf was dat 80 % van de geïnterviewden al veroordeeld moest zijn en 20 % nog niet. Die verhouding werd niet gehaald, wat meteen ook een indicatie is voor de onbetrouwbaarheid van de steekproef. Statistieken van eind 2011, dus net vóór de studie, tonen dat 34 % van de opgesloten minderjarigen nog wachten op hun proces. Maar van de geïnterviewden is dat slechts 15 %.

15 Op de bewuste vergaderingen waren Nederland, de EU en België vertegenwoordigd.

16 Artikel 37 (b).

hout delay" berecht worden.¹⁷ Maar bovenal bevat het Rwandese Wetboek Strafprocedure een uitdrukkelijke maximumduur voor voorhechtenis (onafgezien van de leeftijd): een jaar voor misdaden, zes maanden voor wanbedrijven en een maand voor overtredingen.¹⁸ Aan de flagrante illegaliteit van de vermelde één op vijf gevallen lijkt niemand zich echter te storen.

Duur van voorhechtenis: de oorzaken

Dat voorhechtenis van minderjarigen in vele gevallen zo lang duurt, is op het eerste zicht verwonderlijk: de misdrijven waarvan de minderjarigen beschuldigd werden, zijn geen complexe btw-carroussels of internationale hormonenhandel. Het betreft overwegend seksuele misdrijven, gevolgd door diefstal en fysiek geweld. De geïnterviewde magistraten²⁰ geven als voornaamste redenen voor uitstel van de behandeling van jeugdzaken, het ontbreken van advocaten om de minderjarige verdachte te verdedigen²¹ en het ontbreken van een geboortecertificaat (dat de al dan niet minderjarige leeftijd van de verdachte kan bewijzen).

Niet-vertegenwoordiging door advocaat

In principe zou het eerste probleem niet mogen bestaan: er geldt al enkele jaren een overeenkomst tussen het ministerie van Justitie en de balie over het verlenen van rechtsbijstand aan minderjarigen door een aantal advocaten.²² Maar praktische obstakels staan effectieve rechtsbijstand in de weg: politieagenten kunnen advocaten niet tijdig informeren over een arrestatie of ondervraging, of advocaten geraken door de geografische isolatie van het politiekantoor niet ter plaatse. De studie onthulde dat bijna drie op vier ondervraagde minderjarigen géén bijstand van een advocaat had gekregen tijdens de ondervraging door de politie. Nochtans schrijft de voornoemde overeenkomst dat uitdrukkelijk voor. De Rwandese overheid slaagt er dus niet in om een simpele overeenkomst te doen naleven en komt daarmee ook zijn verplichting uit de artikelen 37 (d) en 40, 2. (b), (ii) Kinderrechtenverdrag niet na. Die eerste bepaling schrijft voor dat elk kind dat van zijn vrijheid beroofd wordt, recht heeft op onmiddellijke juridische bijstand. De tweede bepaling garandeert specifiek het recht voor minderjarigen die beschuldigd worden van een misdrijf, op juridische bijstand bij het voorbereiden en het voeren van zijn of haar verde-

diging. Overigens had het Kinderrechtencomité al in 2004 expliciet gezegd dat Rwanda werk moest maken van juridische bijstand voor personen jonger dan achttien in een vroeg stadium van juridische procedures.²⁴

Negen op tien geïnterviewden werd wel vertegenwoordigd door een advocaat in de rechtbank, maar de kwaliteit van die vertegenwoordiging werd ernstig bekritiseerd. De overgrote meerderheid van de geïnterviewde minderjarigen zei geen tijd te hebben gehad vóór de zitting om hun dossier te bespreken met hun advocaat. Magistraten merken op dat advocaten ter zitting verschijnen zonder de zaak van de minderjarige goed te hebben voorbereid. Bovendien, als negen op de tien wel vertegenwoordigd wordt, blijft een kind op tien achter zonder de bijstand van een advocaat, en moet hij het in zijn eentje opnemen tegen de procureur en de rechter. Vanuit een menselijk perspectief is dat al moeilijk te aanvaarden maar juridisch blijft er al helemaal niks van overeind. Artikel 185 Wetboek Strafprocedure schrijft immers voor dat elke vervolgte minderjarige door een raadsman moet worden verdedigd. Een rechter die een jeugdzaak behandelt, zonder dat de minderjarige beklaagde vertegenwoordigd wordt door een advocaat, miskent dus flagrant de wet. En dat in een op de tien gevallen.

Ontbreken van geboortecertificaat

De tweede reden die werd aangehaald voor het uitstel van jeugdzaken is het ontbreken van geboortecertificaten. In een land waar de administratie op vele plaatsen vernietigd, of minstens een gigantische puinhoop werd na de genocide van 1994, en waar ouders de geboorte van hun kinderen vaak helemaal niet aangeven, is het ontbreken van geboortecertificaten natuurlijk geen louter juridisch probleem. Een onmiddellijke oplossing is dan ook niet voorhanden, maar dat (zogezegde) minderjarigen dan maar moeten verkommeren in voorhechtenis, kan alvast géén oplossing zijn.²⁵

Strafmaat: zesmaal levenslang

Zes geïnterviewde minderjarigen zijn veroordeeld tot levenslange opsluiting. Dat is niet alleen stuitend vanuit een puur menselijk perspectief, maar gaat juridisch ook niet op. Artikel 77 van het Rwandese Strafwetboek zegt immers dat voor een misdrijf dat normaliter be-

17 Artikel 40, 2. (b), (iii). Zie ook Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 10*, "Children's rights in juvenile justice", 25 april 2007, 21-22, para. 80. Daarnaast vereisen ook de artikelen 9 en 14 van het BUPO-verdrag dat gevangenen binnen een redelijke termijn berecht of op vrije voeten gesteld worden.

18 Artikel 100 Wetboek Strafprocedure.

19 In totaal werden 14 procureurs en 12 rechters geïnterviewd.

20 Artikel 185 Wetboek Strafprocedure schrijft voor dat elke minderjarige die vervolgd wordt, verdedigd moet worden door een raadsman.

21 De momenteel van kracht zijnde overeenkomst werd in november 2011 afgesloten.

22 Kinderrechtencomité, "Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention. Concluding observations: Rwanda", 2004, para. 74 (c). Zie evenwel Ministry of Gender and Family Promotion, "National Integrated Child Rights Policy", 2011, p. 22, 6.2.3.

23 Wel zegt het recente kinderrechtenbeleid dat alle kinderen binnen de 15 dagen na geboorte een geboortecertificaat zullen krijgen. Ministry of Gender and Family Promotion, "National Integrated Child Rights Policy", 2011, p. 10, 1.1. Voor de huidige generatie jeugdgedelinquenten is dat natuurlijk geen oplossing.

24 Die bepaling is in lijn met de aanbeveling van het Kinderrechtencomité om levenslange opsluiting af te schaffen. Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 10*, "Children's rights in juvenile justice", 25 april 2007, 22, para. 77.

25 Artikel 37 (b) Kinderrechtenverdrag. Rwanda was overigens al in 2004 verwittigd door het Kinderrechtencomité, "Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention. Concluding observations: Rwanda", 2004, para. 74 (e).

straf wordt met levenslange opsluiting, minderjarigen slechts tien tot twintig jaar opsluiting riskeren.²⁶ De procureur die levenslange opsluiting voorstelt, of de rechter die die straf uitspreekt, miskent dus de Rwandese wet en zo ook het Kinderrechtenverdrag: opsluiting hoort overeenkomstig de wet te gebeuren.²⁷

Oplossingen?

De vraag is nu hoe de geschetste problematiek beantwoord zal worden door de justitiesector. Daarvoor moet opnieuw gekeken worden naar de CPAF en JGLOSS en de doelstellingen en beleidsactiviteiten die daarin figureren.

Beleidsactiviteiten

Hoewel er wegens het ontbreken van een referentiepunt zelfs niet naar de jaarlijkse verminderingstargets kon worden toegewerkt, bevatte de CPAF wel al, van bij het begin, beleidsactiviteiten bij de indicator in kwestie. Oorspronkelijk, in 2009, was dat enkel het opstellen van een nationale rechtsbijstandspolicy. Vanaf 2011 kwamen daar ook het organiseren van een jaarlijkse rechtsbijstandswEEK en regelmatige bezoeken van magistraten aan minderjarige gevangenen bij. De rechtsbijstandspolicy is er op het moment van schrijven nog steeds niet en wordt nu als doelstelling aangekondigd voor volgend jaar. Hoe dan ook lijkt de verwachting dat een dergelijk niet-afdwingbaar beleidsdocument een directe en positieve invloed zou hebben op de tijd die minderjarigen in voorhechtenis doorbrengen, zeer voluntaristisch. Hetzelfde geldt voor de regelmatige bezoeken van rechters en procureurs, die te veel op visibiliteit en te weinig op structurele verandering zijn gericht. Ook de nationale rechtsbijstandswEEK of *Legal Aid Week*, waarbij parajuristen en advocaten een week lang intensief rechtsbijstand verstrekken en de bevolking sensibiliseren over hun rechten, is slechts een pleister op de wonde: nobel en nodig, maar in se geen afdoende structurele oplossing. Tijdens elke editie werden honderden minderjarigen in voorhechtenis bijgestaan door een advocaat.²⁸ In tussentijd werden dus geen maatregelen genomen die hen structureel van rechtsbijstand voorzagen.

Herwerking doelstelling

In maart 2012 werd uiteindelijk de *baseline* van 8 maanden voorgesteld aan en aanvaard door de sector.²⁹ Dat hield ook in dat een verminderingstarget eindelijk nuttig werd. Met de indicator terug expliciet op de agenda nam men ook de gelegenheid te baat om die

doelstelling te herbekijken. Maar hoewel internationale én nationale instrumenten aansturen op een wettelijke beperking, werd de nieuwe doelstelling toch opnieuw als een verlaagd gemiddelde geformuleerd. Het Kinderrechtenverdrag zegt dat opsluiting van kinderen steeds voor een zo kort mogelijke geschikte periode moet gebeuren. Het Kinderrechtencomité gaf aan dat een rechtbank niet later dan zes maanden na het aanhangig maken van de zaak een finaal oordeel zou moeten vellen.³⁰ Maar ook Rwanda heeft er zichzelf al uitdrukkelijk toe verbonden om een limiet te stellen aan de voorhechtenisduur voor minderjarigen.²⁹ Bovendien vergt het realiseren van een beter *gemiddelde* opnieuw niet per se structurele maatregelen: voor een acceptabel gemiddelde laat een spectaculaire verbetering op één plek elders nog steeds lange periodes toe.³⁰ Toch stuitte het voorstel van *The Legal Aid Forum* om een maximum van 6 maanden wettelijk te verankeren op een *njet* van ontwikkelingspartners en overheid.

Besluit

Hoewel ontwikkelingspartners en middenveldorganisaties niet het beleid uitstippelen van de Rwandese justitiesector – dat is en blijft het prerogatief van het politieke bestel – hebben ze wel een actieve rol in de uitwerking en monitoring ervan. Ook wat jeugddelinquentie betreft: voor het onderzoek daarover werd de lokale *niet-gouvernementele* organisatie *The Legal Aid Forum* ingelijfd door de regering. Daardoor werd het echter moeilijk om kritiek te leveren op de methodologie van het onderzoek, waarop nochtans erg veel aan te merken was. Verregaande samenwerking tussen middenveldorganisaties en de overheid kan positief zijn en levert alleszins minder (internationale) kritiek op dan het boycotten van ngo's. Spijtig genoeg kunnen beide strategieën hetzelfde effect sorteren op de onafhankelijke werking van die laatsten.

Het bewuste onderzoek over jeugddelinquentie bracht onder meer aan het licht dat minderjarigen erg lang – in vele gevallen zelfs illegaal – in voorhechtenis worden vastgehouden, onvoldoende juridische bijstand genieten en in sommige gevallen eenzelfde strafmaat opgelegd krijgen als volwassenen. Dat alles is in strijd met het Kinderrechtenverdrag én met nationale wetten. Vernieuwende, maar noodzakelijke, structurele maatregelen invoeren wordt echter bemoeilijkt door de rigide planningstructuur van de Rwandese justitiesector. Ngo's botsen niet alleen op die structuur, maar ook op ontwikkelingspartners die er niet meteen belang bij hebben om daar verandering in te brengen. Bedroevend, als kinderen de dupe worden...

²⁶ Het evenement vond al plaats in 2009, 2010 en 2012.

²⁷ Dat was overigens nodig om UNICEF aan boord te krijgen en houden als financiële partner voor de Legal Aid Week van 2012. Zie voetnoot 10.

²⁸ Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 10, "Children's rights in juvenile justice"*, 25 april 2007, 22, para. 83.

²⁹ Ministry of Gender and Family Promotion, "National Integrated Child Rights Policy", para. 6.2.5. Bovendien, zoals hierboven gesteld, bevat het Wetboek *Strafprocedure nu al – niet-leeftijdsgelukkig – wettelijke maxima aan de voorhechtenisduur*.

³⁰ Dit is in lijn met Kinderrechtencomité, "Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention. Concluding observations: Rwanda", 2004, para. 74 (b), waarin aanbevolen wordt om de duur van voorhechtenis wettelijk in de tijd te beperken.