



De gezondheidscrisis in België : Voedingsbodem voor indirecte discriminatie?

Deze studie werd uitgevoerd door
Flavia Clementi voor
Advocaten Zonder Grenzen

Advocaten Zonder Grenzen (ASF) opgericht in 1992 te Brussel, is een internationale NGO die gespecialiseerd is in rechtstoegang en in de verdediging van de mensenrechten. Onze voornaamste missie is het ondersteunen van de emancipatie van burgers, en in het bijzonder van hen die in een kwetsbare situatie verkeren bij het opeisen en realiseren van hun rechten. Van Kinshasa tot Tunis en van Jakarta tot Kampala informeren onze teams mensen over hun rechten, versterken ze het maatschappelijk middenveld en de advocaten zodat zij burgers beter kunnen ondersteunen, en moedigen ze hervormingen van wetgeving aan voor een groter respect van de mensenrechten.

Deze analyse is gebaseerd op de observaties gedaan in België in het kader van het project 'Covid-19-monitoring en de Rechtsstaat', dat Avocats Sans Frontières sinds het begin van de gezondheids crisis in verschillende Afrikaanse en Europese landen uitvoerde.

INTRODUCTIE

Context en doelstellingen

De noodmaatregelen ingevoerd door de Belgische staat om de verspreiding van het Covid-19-virus in te dijken, brachten nooit eerder geziene beperkingen van enkele fundamentele vrijheden met zich mee. Vrijheid van bewegen en verkeer, van verenigen, van toegang tot justitie, het recht op privacy en gezinsleven, evenals het recht op een adequaat leef- en gezondheidsniveau werden beïnvloed door de lockdownmaatregelen.

De internationale normen laten het inperken van mensenrechten toe wanneer ze voorzien zijn door de wet, een legitiem doel nastreven, nodig zijn en op een proportionele manier toegepast worden voor het beoogde doel, wat hier de gezondheid was. Hier gaan we ons niet toeleggen op het onderzoeken van de noodzaak en de proportionaliteit van de maatregelen. Voor een grondige analyse van de wettelijkheid van de noodmaatregelen genomen via de speciale bevoegdheden toegekend aan de regering, verwijzen we naar de publicaties die de normatieve output in deze periode analyseren¹.

Onze analyse richt zich meer op de mogelijk discriminerende gevolgen van het noodbeleid voor bepaalde bevolkingsgroepen, met name de meest kwetsbaren. Hier zullen we specifiek stilstaan bij de indirecte discriminatie: maatregelen die neutraal geformuleerd zijn, kunnen leiden tot discriminatie bij bepaalde groepen mensen wanneer ze toegepast worden. Verder zullen we ook kijken naar de verantwoordelijkheid van de Staat, die in principe verplicht is om, bij crisisbeheer, rekening te houden met de bestaande socio-economische ongelijkheden zodat de mensen in een situatie van verhoogde kwetsbaarheid beschermd worden.

In eerste instantie richt deze studie zich op het bestaan van indirecte discriminatie veroorzaakt door de toepassing van een uniform crisisbeheerbeleid dat de reeds bestaande ongelijkheden zou kunnen versterken. Ten tweede wordt geanalyseerd of en in welke mate de maatregelen gedifferentieerd toegepast werden, waarbij bepaalde bevolkingsgroepen in de samenleving zwaarder getroffen worden.

De nadruk zal liggen op *indirecte* discriminatie, in plaats van directe discriminatie om twee belangrijke redenen. Enerzijds bestaan er al veel analyses over directe discriminatie en over de normen als zodanig, die een essentiële bijdrage leveren²; anderzijds is dit onderzoek gebaseerd op alle *incidenten* opgetekend tijdens de monitoring gedaan door ASF, met vooral aandacht voor de *praktijken* van de stakeholders in plaats van de formulering van de maatregelen zelf.

¹ Onder andere: Frédéric Bouhon et al., *L'État belge face à la pandémie de Covid-19: esquisse d'un régime d'exception*, Wekelijkse nieuwsbrief van het CRISP, vol. 2446, no. 1, 2020, pp. 5-56; Toon Moonen & Jonas Riemslogh, *Fighting Covid19 – Legal Powers and Risks: Belgium*, Verfassungsblog; Julian Clarenne & Celine Romainville, *Le droit constitutionnel belge à l'épreuve du Covid*, JusPoliticum Blog; Sarah Ganty, *Belgium and COVID-19: When a Health Crisis Replaces a Political Crisis*, Verfassungsblog.

² Voor meer informatie over de kwestie van de termijnen en de directe discriminatie bij vreemdelingengeschillen zie: Avocats.be, *AVOCATS. BE demande le respect de la Convention de Genève et l'allongement des délais de recours contre les décisions prises en matière migratoire*, persbericht, 18 mei 2020. Zie ook het advies van de Raad van State (Afdeling Wetgeving advies nr. 67.182/1-2 van 4 april 2020) dat zich uitsprak over het ontwerp van Koninklijk Besluit nr. 2 van 9 april en beweerde dat dit ontwerp discriminatoir was en indruiste tegen de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet.

Over de kwestie van discriminatie bij strafrechtbanken en gevangenen, zie: Observatoire International des Prisons Belgique, *Les décisions prises par le gouvernement à l'égard des condamnés à des peines de prison: les personnes condamnées et leurs proches paient à nouveau la facture!*, persbericht, 16 april 2020; Olivia Nederlandt en Delphine Paci, *La prison face au Covid-19: des mesures déséquilibrées au détriment des personnes détenues ou condamnées*, Journal Tribunaux 2020, pp. 341-348. Naast deze analyseartikelen, zie ook het bovenvermelde advies van de Raad van State.

Werkwijze en onderbouwing

Deze analyse is gebaseerd op de observaties gedaan in België in het kader van het project 'Covid-19-monitoring en de Rechtsstaat', dat Avocats Sans Frontières sinds het begin van de gezondheids crisis in verschillende Afrikaanse en Europese landen uitvoerde³.

Het algemene doel van de monitoring bestond uit het observeren en analyseren van de schendingen van de fundamentele vrijheden en de Rechtsstaat in de context van de pandemie, alsook de reactie van de verschillende landen op de gezondheids crisis. ASF ontwikkelde hiertoe een flexibele werkwijze die zich aanpast aan de waargenomen context, maar toch goed in elkaar past zodat we een gemeenschappelijk analysekader verkrijgen.

In België werd het verzamelen van informatie over de impact van de noodmaatregelen op de fundamentele vrijheden, en in het bijzonder op de mobiliteit, de werking van justitie, de ruimte voor de burger en het toezicht op de burgers, uitgevoerd op basis van semigerichte gesprekken met mensen op het terrein, medewerkers van lokale diensten, bemiddelings- en toezichtsorganen⁴ van de drie grootste steden in Franstalig België (Brussel, Luik en Charleroi).

Gezien het ongeziene en vrijheidsinperkende karakter van de noodmaatregelen vanaf de start van de crisis en de afkondiging van de lockdown, nam ASF contact op met een deel van de mensen op het terrein. Ze werden geselecteerd op basis van hun mate van contact met de mensen die het meest waarschijnlijk door de noodmaatregelen getroffen werden. Deze proactieve aanpak maakte het mogelijk om naar de bron van de informatie te gaan, de feiten te identificeren en de ware aard te begrijpen van de moeilijkheden die de mensen tijdens de lockdown ondervonden.

Naast een opvolging van de actualiteit en een analyse van de verslagen opgesteld in de academische wereld en door organisaties, werden tussen 4 juni en 14 juli 2020 vijftien telefonische interviews van 30 minuten tot een uur afgenomen. Deze semigerichte gesprekken werden uitgevoerd op basis van een flexibele vragenlijst die in de loop van het gesprek kon wijzigen in functie van de gegeven reacties.

De gecombineerde analyse van deze gesprekken bracht vervolgens convergerende kaders naar boven van de gemelde incidenten en maakte het mogelijk om verschillende bevindingen te formuleren, waaronder het bestaan van een indirect discriminerend effect van de noodmaatregelen op bepaalde delen van de bevolking. Hoewel onze bevindingen niet gebaseerd zijn op een statistische analyse van de veroorzaakte schade⁵, konden we niet voorbijgaan aan het feit dat al onze gesprekspartners discriminerende praktijken ten koste van dezelfde categorieën mensen aan de kaak stelden en dat de incidenten in hun totaliteit de onevenredige schade aan het licht brengen die de maatregelen voor bepaalde bevolkingsgroepen veroorzaakt hebben. Zoals in deze studie zal blijken uit de gesprekken en de analyse werden migranten, mensen opgesloten in gevangenschappen en gesloten centra, daklozen, vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld, ouderen en gehandicapten, de economisch kwetsbaren en de bewoners van kwetsbare wijken indirect gediscrimineerd door de noodmaatregelen.

Bovendien kaart het KB nr. 3 van 9 april, met als doel om de bevolking in de gevangenschappen te verminderen, verschillende kwesties aan over de gelijke behandeling waarbij gebruik gemaakt wordt van onderbrekingsmaatregelen bij de uitvoering van de straf en vervroegde vrijlating voor slechts enkele categorieën van gevangenen die willekeurig aangeduid werden en zonder aan een bepaald criminologisch criterium te beantwoorden. Verder voorziet dit Koninklijk Besluit geen enkele maatregel voor de geïnterneerden. Zie Olivia Nederlandt en Delphine Paci, op.cit.

Over de opschorting en vervolgens de digitalisering van de asielaanvragen, zie : Avocats.be, bovenvermeld persbericht van 18 mei 2020. Verder staat Myria stil bij de moeilijkheden om toegang te krijgen tot de onlineformulieren tijdens vergaderingen met de instanties over asiel <https://bit.ly/3iUjDG>.

³ De landen in kwestie zijn België, Burundi, Indonesië, Oeganda, Democratische Republiek Congo en Tunesië. Voor meer informatie, raadpleeg de pagina rond de Monitoring : <https://bit.ly/33AMUA9>.

⁴ Federale Ombudsman en Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen.

⁵ De statistische gegevens kunnen een waardevolle hulp zijn bij het laten ontstaan van een vermoeden van discriminatie en bij het bewijzen van een geval van indirecte discriminatie, want, in dergelijke situaties, lijken de bepalingen of praktijken in kwestie op het eerste zicht neutraal te zijn.

Inzicht in indirecte discriminatie

Indirecte discriminatie wordt omschreven als een situatie waarin een ogenschijnlijk neutrale bepaling, criterium of praktijk in de realiteit sommige mensen zou benadelen ten opzichte van anderen. In tegenstelling tot directe discriminatie is indirecte discriminatie niet de maatregel zelf, maar volgt dit eerder uit de impact ervan die vooral gevoeld wordt door mensen met bepaalde kenmerken.

Deze definitie van indirecte discriminatie is aangenomen door het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Deze laatste heeft in een aantal van haar arresten verklaard dat «een verschil in behandeling ook kan bestaan uit het onevenredig nadelige effect van een beleid of maatregel die, hoewel op neutrale wijze geformuleerd, een discriminerend effect heeft op een groep»⁶.

De wetgeving van de Europese Unie en de Raad van Europa biedt ook richtsnoeren voor het meten van indirecte discriminatie. Om een mogelijk *indirect* discriminerend effect op te sporen, moet niet alleen gekeken worden naar de formulering en de inhoud van de genomen maatregelen, die op het eerste gezicht neutraal kunnen lijken, maar ook naar de concrete incidenten die zich tijdens de uitvoering ervan voordoen. Om indirecte discriminatie te meten is de eerste voorwaarde die in aanmerking genomen moet worden het bestaan van een ogenschijnlijk neutrale bepaling, criterium of praktijk. Met andere woorden, er moet een soort vereiste zijn die voor iedereen geldt⁷. De tweede voorwaarde is dat de ogenschijnlijk neutrale bepaling, criterium of praktijk een «beschermd groep mensen» in het bijzonder benadeelt⁸. Met andere woorden, er moet aangetoond worden dat een bijzonder groot deel van de mensen die door de schadelijke gevolgen getroffen worden, mensen zijn die tot de beschermd groep behoren⁹. Ten slotte moet een *vergelijkings-element* vastgesteld worden om te bepalen of het effect van de bepaling, het criterium of de praktijk in kwestie duidelijk schadelijker is dan voor andere mensen in een vergelijkbare situatie¹⁰.

Er moet benadrukt worden dat het, om discriminatie te bewijzen, niet nodig is om een opzettelijk element aan te tonen, aangezien het essentiële element eigenlijk het bestaan is van een verschil in behandeling op basis van een beschermd kenmerk¹¹.

⁶ EHRM, Biao v. Danmark [GC], n° 38590/10, 24 mei 2016, para. 103; EHRM, D.H. en anderen v. Tsjechië [GC], n. 57325/00, 13 november 2007, para. 184.

⁷ HvJ EU, C-385/11, Isabel Elbal Moreno v. Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), 22 november 2012. EHRM, D.H. en anderen v. Tsjechië [GC], n. 57325/00, 13 november 2007.

⁸ Het principe van niet-discriminatie verbiedt niet alle verschillen in behandeling, maar enkel de verschillen gebaseerd op één beschermd kenmerk, dat is een identificeerbaar, objectief of persoonlijk kenmerk, of een "situatie", waarmee individuele personen of groepen zich onderscheiden van anderen. Volgens de wetgeving van de EU en de Raad van Europa hebben deze beschermde kenmerken o.a. betrekking op geslacht, gender, handicap, leeftijd, etnische of raciale origine, huidskleur, behoren tot een nationale minderheid, nationaliteit of nationale afkomst, sociale afkomst en vermogen.

⁹ Bijvoorbeeld in de zaak Di Trizio v. Suisse, baseerde het EHRM zich op statistieken die aangaven dat 97% van de mensen getroffen door de toegepaste methode om het bedrag te berekenen van de invaliditeitsprestaties vrouwen waren die hun arbeidstijd wilden afbouwen na de geboorte van een kind.

¹⁰ Handboek over het Europese non-discriminatierecht, Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, Raad van Europa, 2018.

¹¹ HvJ EU, C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV, 10 juli 2008; EHRM, D.H. en anderen v. Tsjechië [GC], n. 57325/00, 13 november 2007, para. 79.

I. Een uniform crisisbeheerbeleid dat de bestaande ongelijkheden versterkt

Om de verspreiding van het virus in te dijken, heeft de Belgische regering bij het begin van de gezondheidscrisis een reeks maatregelen genomen, vervat in het Ministerieel Besluit van 23 maart 2020¹², met als doel de contacten tussen mensen te beperken en een algemene lockdown op te leggen. De belangrijkste maatregelen van de strategie van de regering waren het aanpassen van de manier waarop essentiële diensten voor de bevolking beheerd worden, of zelfs het sluiten ervan, het verbieden van bijeenkomsten en het beperken van verplaatsingen van burgers in de openbare ruimte.

We zullen zien dat deze schijnbaar neutrale lockdownmaatregelen echter een discriminerend effect hebben gehad doordat bepaalde bevolkingsgroepen bij de toepassing zwaarder getroffen werden. Dit was in de eerste plaats te wijten aan een uniform crisisbeheerbeleid dat geen rekening hield met de socio-economische ongelijkheden die reeds bestonden toen de diensten voor de burgers opgeschort werden en dat niet voorzag in duidelijke en doeltreffende strategieën om te zorgen voor social distancing en onderdak voor iedereen tijdens de lockdown.

A. Een overheid die losgekoppeld is van de realiteit ervaren door mensen in kwetsbare situaties

Op grond van het Ministerieel Besluit van 23 maart sloten de kantoren van de sociale diensten en de lokale overheden hun deuren op hetzelfde moment als de winkels en handelszaken die voor het publiek toegankelijk zijn. Dergelijke maatregelen hebben vooral de economisch kwetsbaren, de ouderen en de gehandicapten getroffen, evenals illegaal of precair verblijvende vreemdelingen, d.w.z. iedereen die vooral baat heeft bij de materiële steun en de bijstand van de eerstelijnsdiensten. Deze maatschappelijke diensten richten zich van nature op kwetsbare mensen en hun opschorting belemmert de toegang tot hun economische en sociale rechten in ernstige mate. Zoals de *Fédération des Services Sociaux* opmerkt, zijn de aanvragen voor voedselhulp dus meestal afkomstig van «mensen die in het zwart werken of van mensen in een onregelmatige administratieve situatie, alsook tijdelijk werklozen, uitkeringsgerechtigden, enz. (Dit zijn) mensen die niet in staat zijn om hun gebruikelijke uitgaven en nieuwe uitgaven, vooral voor ICT-apparatuur, te betalen»¹³.

De gesprekken met de verschillende organisaties hebben vooral de moeilijkheden aan het licht gebracht die deze categorieën van mensen ondervinden ten gevolge van, enerzijds, de sluiting van de loketten van de OCMW's en de Dienst Vreemdelingenzaken en, anderzijds, van de digitalisering van sommige van hun begeleidings-, advies- en financiële bijstandsdiensten.

Wat het OCMW betreft, meldden veel medewerkers dat ze benaderd werden door mensen die hun baan verloren tijdens de lockdown en die geen werkloosheid konden aanvragen omdat ze nog niet geregistreerd waren bij het OCMW van hun gemeente. Andere medewerkers meldden dat zij verzoeken kregen voor dringende medische hulp, terugbetaling van reeds betaalde medische kosten of vernieuwing van medische kaarten, aangezien de OCMW's gesloten waren. Bovendien zagen de organisaties op het terrein een drastische toename van de aanvragen voor voedselhulp, als gevolg van het gecombineerde effect van toenemende inkomensverliezen en de sluiting van bepaalde diensten. De sluiting van de eerstelijnsdiensten had ook directe gevolgen voor de toekenning van de steunuitkeringen, die soms werden geweigerd, zoals blijkt uit sommige getuigenissen, aangezien de begunstigden niet in staat waren een verklaring van behoeftigheid bij het OCMW in te dienen, zoals de procedure in principe vereist.

¹² Tekst beschikbaar op <https://bit.ly/3mzaGFw>.

¹³ Fédération des Services Sociaux, persmap – Overzicht van de oproepen tussen 30 maart en 17 mei 2020, 28 mei 2020.

« Een man, opgenomen in het ziekenhuis (vanwege Covid-19), vroeg onze hulp omdat hij niet over een medische kaart beschikte. Hij kon zijn kaart niet ophalen omdat de bevoegde administratieve diensten gesloten waren en hij werd verplicht om de medische kosten te betalen. De maatschappelijke werkers van Anderlecht konden zijn kaart slechts weken na zijn opname ophalen en ze moeten nog een aanvraag tot terugbetaling indienen».

Gesprek met een maatschappelijk werker.

« In een periode met een sterke stijging van het aantal aanvragen voor voedselhulp, wegens de sluiting van de sociale restaurants en de verarming van bepaalde lagen van de bevolking, vragen de weinige diensten van de gemeente die nog operationeel zijn inkomensattesten van het OCMW die de armoedesituatie bij de persoon aantonen. Een groot aantal mensen heeft hierdoor geen toegang tot voedselhulp omdat ze niet beschikken over deze attesten en ze er niet in slagen om deze attesten te verkrijgen gezien de sluiting van de loketten van het OCMW».

Gesprek met een maatschappelijk werker.

De sluiting van de eerstelijnsdiensten heeft ook de administratieve situatie van mensen die precair of illegaal op het grondgebied verblijven, ernstig ondermijnd. De sluiting van de loketten van de Dienst Vreemdelingenzaken en de onmogelijkheid om nieuwe asielaanvragen in te dienen¹⁴, visa af te geven of verblijfsvergunningen te verlengen hebben een aanzienlijke invloed gehad op de migratiecijfers en de toegang tot rechten voor vreemdelingen en migranten.

Uit verschillende gesprekken met maatschappelijke werkers en advocaten blijkt dat veel mensen die illegaal verblijven, geconfronteerd werden met de onmogelijkheid om toegang te krijgen tot gezondheidszorg en een bewoonbare woning. Dit heeft gevolgen gehad op het toenemende aantal vreemdelingen op straat of in gesloten centra. Bovendien heeft de plotselinge stopzetting van de afgifte van visa of de toegenomen complexiteit van het verkrijgen ervan als gevolg van de sluiting van bepaalde diensten geleid¹⁵, tot een zeer aanzienlijke daling van de aanvragen voor gezinshereniging¹⁶.

« Een gevangene komt vrij uit de gevangenis, onwettig verblijvend, maar papa van een Belgisch kind. Hij zou gezinshereniging kunnen aanvragen maar hiervoor heeft hij de geboorteakte van zijn kind nodig. Hiervoor moet hij naar de gemeente gaan, maar de gemeente is gesloten, alsook de Dienst Vreemdelingenzaken. Hij slaagt erin om iemand van de gemeente te contacteren en ze vragen hem om een vaste verblijfplaats op te geven om eindelijk de geboorteakte te ontvangen. Maar meneer beschikt niet over een vaste verblijfplaats, hij verblijft in een sporthal in Verviers. De procedure is nog altijd hangende en de persoon is nog altijd onwettig, zonder toegang tot zorg».

Gesprek met een maatschappelijk werker.

« Vanuit de Dienst Vreemdelingenzaken ontvangen we heel wat weigeringen bij de visa-aanvragen voor gezinshereniging. Zelfs al blijft de DVZ de visa weigeren en beweren dat de betekening van de weigeringen bij de ambassades steeds mogelijk is, omdat deze diensten een minimumdienstverlening zouden moeten behouden, dan merken we dat deze betekening (die nodig is voor de beroepstermijnen) de diplomatieke diensten die gesloten zijn, niet bereiken. Dit alles zorgt voor angst bij deze mensen die de toestand van hun procedures niet kennen ».

Gesprek met een maatschappelijk werker.

¹⁴ Tussen 17 maart en 2 april werd de mogelijkheid om een internationale bescherming aan te vragen tijdelijk opgeschort. Vanaf 3 april werd dit opnieuw voorgesteld, maar beperkt, iedereen die over een aanvraag tot internationale bescherming wou beschikken moest een afspraak aanvragen via een onlineformulier.

¹⁵ Bijvoorbeeld de DNA-tests, nodig voor de procedures van gezinshereniging wanneer er twijfel bestaat over de verwantschap, werden volledig stopgezet tijdens de lockdown.

¹⁶ Zie Myria, Migratie en Asiel : De cijfergegevens van de lockdown voor migratie, <https://bit.ly/3c6cfpv>. In april zouden slechts een honderdtal visa-aanvragen ingediend zijn, voornamelijk voor kortverblijf.

Om de sluiting van kantoren te verhelpen en de continuïteit van bepaalde activiteiten te waarborgen, is de digitalisering van de dienstverlening binnen de overheidsdiensten ingevoerd of versterkt: hulpvragen via onlineformulieren, betalingen en onlineafspraken. De toegang tot dienstverlening¹⁷ werd dus bemoeilijkt voor economisch kwetsbare mensen die geen toegang hebben tot de telefoon of het internet, voor vreemdelingen, gehandicapten en ouderen, voor wie direct contact essentieel is om de administratieve procedures voldoende te begrijpen en om hun weg te vinden in een systeem dat zij niet kennen of beheersen.

Deze digitale kloof werd geïllustreerd door de terugkerende oproepen die de eerstelijnsinstellingen die gratis telefoonnummers aanboden tijdens de lockdown ontvingen. De *Fédération des Services Sociaux* heeft bijvoorbeeld talrijke oproepen ontvangen over de moeilijkheden bij het gebruik van ICT-materiaal en de angst die de digitalisering van dienstverlening met zich meebrengt¹⁸. Ze hebben ook aangetoond dat een groot aantal bellers niet in staat was om bepaalde diensten en administraties te bereiken, namelijk CAPAC¹⁹, waar de diensten verzadigd waren, gemeenten, betalingsinstellingen, sommige vakbonden, mutualiteiten, OCMW's en schuldbemiddelingsdiensten, die pas na zeer lange wachttijden gereageerd hebben en waarbij een deel niet gratis was.

B. Opgesloten en uitgesloten: de grenzen van een algemene lockdown

Het Ministerieel Besluit van 23 maart perkte ook sterk het verlaten van de woonst in, evenals zich verplaatsen in de openbare ruimte, waarbij een algemene lockdown opgelegd werd voor de volledige bevolking, zonder onderscheid. Artikel 8 van het besluit bepaalt dat «mensen ertoe gehouden zijn thuis te blijven. Het is verboden om zich op de openbare weg en in openbare plaatsen te bevinden».

Zelfs al betekende dit een inperking van het recht op vrij verkeer voor iedereen, toch trof de lockdown niet iedereen op dezelfde manier. Diegene die niet «thuis» konden blijven door een gebrek aan een fatsoenlijke en veilige woonst, betaalden een zwaardere tol: mensen opgesloten in gevangenissen of gesloten centra, mensen opgevangen in opvangcentra, daklozen en vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Voor deze mensen stond de naleving van het uitgaansverbod soms gelijk aan een schending van de mensenrechten, zoals het recht op waardigheid of de invoering van een onmenselijke en vernederende behandeling. In andere gevallen was de lockdown materieel gezien onmogelijk.

Voorals daklozen werden zwaar getroffen door de algemene lockdown. Omdat ze niet in staat waren om de instructies van de overheid na te leven en er geen noodhuisvesting voor iedereen beschikbaar was, werden velen regelmatig «verjaagd door de politie, van stoep naar stoep, van bank naar bank»²⁰ want de instructie van de overheid was dat niemand langs de openbare weg kon blijven zitten. Afgezien van bepaalde eenmalige initiatieven, zoals de opvoering van hotels²¹, werd er geen enkele structurele strategie ingevoerd voor de huisvesting en bescherming van deze mensen. Integendeel, naar verluidt heeft de overheid soms burgerinitiatieven aangevochten en verhinderd onder het mom van het naleven van het verbod op verblijf in toeristische gîtes²².

Bovendien lijkt het erop dat de regering niet alles in het werk heeft gesteld om het ontstaan van een groep van «nieuwe daklozen» te voorkomen. Zoals verschillende organisaties al hebben aangeklaagd, lijken het deflatoire beleid van de gevangenissen en de opvangcentra van het Fedasil-netwerk, dat geen rekening houdt met het lot van de mensen die het centrum verlaten, evenals het ontbreken van maatregelen om de termijnen voor uitzetting op te schorten voor procedures die vóór de gezondheidscrisis gestart waren, immers te hebben bijgedragen tot een toename van het aantal daklozen.

¹⁷ Het is ook interessant om op te merken dat, zelfs al wijst de digitalisering op een inspanning en toont dit dat men de essentiële dienstverlening wenst verder te zetten, andere oplossingen aangewend hadden kunnen worden, zoals de automatische toewijzing van materiële hulp. In Vlaanderen bijvoorbeeld werd er automatisch bijkomende steun toegekend zoals een vergoeding voor energie, water en huur van 150 euro voor iedereen die een aanvraag voor tijdelijke werkloosheid ingediend had.

¹⁸ Fédération des Services Sociaux, persmap – *Overzicht van de oproepen tussen 30 maart en 17 mei 2020*, 28 mei 2020.

¹⁹ Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen.

²⁰ Gesprek met een medewerker van Straatverplegers/Infirmiers de Rue.

²¹ Zie bijvoorbeeld het initiatief van de burgemeester van Anderlecht <https://bit.ly/3kpLejz>.

²² De gemeente Herve dreigt met uitwijzing van jonge migranten afkomstig uit Eritrea en gehuisvest in een gemeentelijke gîte met als reden dat het verboden is om te verblijven in een toeristische gîte, <https://bit.ly/3kp0jSC>; Order van de burgemeester om een vijftiental transmigranten uit te zetten die vastzitten in België en die logeren bij Fawes, in Charneux, in een toeristisch verblijf, <https://bit.ly/2FQle1K>.

« Overall in België werden de administratieve en gerechtelijke uitzettingen opgeschort. Toch is er geen enkele maatregel die de opschorting van de uitzettingstermijnen beslist, waardoor de uitzettingen gepland vóór de lockdown nog steeds van toepassing blijven en beroep bij de vrederechter onmogelijk is wegens de sluiting van de rechtbanken».

Gesprek met een maatschappelijk werker.

« Minstens 10 tot 15 mensen verblijvend in Fedasil-centra werden uitgesloten van opvang tijdens de pandemiemaanden als sanctie omdat ze het toegestane uitgaansregime niet nageleefd hadden. Dat is de betreurenswaardige strategie van Fedasil om plaats te creëren in centra en om social distancing te verzekeren ».

Gesprek met een maatschappelijk werker.

Wat de gevangenen betreft die in hun cel opgesloten zitten, hebben de stopzetting van alle recreatieve activiteiten, de opschorting van het bezoek van familieleden en de tijdelijke beperking van de toegang tot voedsel²³ een bijzonder nefaste impact gehad door hen meer kwetsbare levensomstandigheden op te leggen, terwijl de algemene toestand in de gevangenissen al het onderwerp was van kritische rapporten en gerechtelijke uitspraken waarbij de overheid veroordeeld wordt voor de schending van internationale normen. De overbevolking in de gevangenissen holde ook de afstandsregels uit, wat een gevoel van angst opwekte en de ordehandhaving in de gevangenissen ondermijnde.

De regering zorgde voor een oplossing door de goedkeuring van het Koninklijk Besluit van 9 april, dat tot doel heeft de uitgaansvergunningen en het penitentiair verlof te versterken. Dergelijke maatregelen gingen echter niet gepaard met een systematische ondersteuning van de gevangenen die hier een beroep konden op doen. Hoewel zij een positief effect hadden op de druk in de gevangenissen, hadden ze ook, zoals reeds aangegeven, als gevolg, dat het aantal daklozen toenam, aangezien de gevangenen die de gevangenis verlieten, niet systematisch gehuisvest werden en geen gebruik konden maken van de sociale en opvangdiensten.

Migranten in gesloten centra maakten een soortgelijke situatie mee. Naast een lockdown in mensonwaardige omstandigheden²⁴ en de angst om opgesloten te zitten, maakte de sluiting van de grenzen hun opsluiting eigenlijk onwettig²⁵.

« Een ernstige drugsverslaafde krijgt onderbreking van strafuitvoering en komt vrij zonder gehuisvest te worden. Hij kan van geen enkele begeleidingsdienst gebruik maken, noch van enige zorgen, want alle diensten zijn gesloten. Hij leeft op straat en na 2 weken stort hij zich terug in de crack».

Gesprek met een advocaat.

Een andere categorie die het bijzonder zwaar te verduren kreeg door het uitgaansverbod, waren de vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Het feit dat zij thuis in lockdown zitten bij hun partner, stelde hen aan meer risico's bloot, zoals blijkt uit het toenemende aantal meldingen en verzoeken om bijstand die de gratis telefoonnummers tijdens de lockdown ontvingen, ondanks het feit dat het gebrek aan privacy en de onmogelijkheid voor deze vrouwen om zich te verplaatsen hen er soms van weerhouden heeft om aangifte te doen van het geweld waarvan zij het slachtoffer werden en om gebruik te maken van de telefonische hulpverlening. Uit verschillende gesprekken met centra voor gezinsplanning en gespecialiseerde organisaties is gebleken dat de impact bijzonder nefast was voor deze kwetsbare groep, en dat de politie vaak niks deed, omdat er te weinig tijd was of omdat het onmogelijk was om bemiddelaars of tolken in te schakelen, want ze mochten zich niet langer verplaatsen om hun diensten te verlenen.

²³ De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen geeft aan dat in de gevangenissen van Aarlen, Leuze, Andenne, de refters niet altijd niet beleverd waren wegens een stockbreuk bij de winkels.

²⁴ Bijvoorbeeld de situatie van het gesloten centrum van Merksplas waar migranten bedorven voedsel krijgen en waar de zieken geïsoleerd worden in de cellen, <https://bit.ly/3aShGYw>.

²⁵ Le Vif, Coronavirus: la détention des personnes migrantes en centre fermé est devenue illégale, 18 maart 2020 <https://bit.ly/3kqN3Nd>.

« Ons gratis nummer registreerde een grote stijging bij het aantal oproepen tijdens de lockdown. Indien het dagelijkse gemiddelde normaal 15 oproepen is, dan registreerden we in april gemiddeld 40 oproepen en 80 oproepen in mei. Welke soort oproepen? Vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, in volle paniek of in een zelfdodingscrisis, soms met de dood bedreigd door hun partner, of uit hun huis gezet, die ons vroegen om tussen te komen. We hebben verschillende keren de anonimiteit moeten opheffen om het signalement door te geven naar de hulpdiensten. We hebben soms situaties gehad waarbij de partner van het slachtoffer tussenkwam tijdens de oproep om haar te verhinderen om hulp te vragen ».

Gesprek met een maatschappelijk werker.

« De politie van Laken zei tegen een vrouw die huiselijk geweld aanklaagde dat ze zich er niet mee konden bezighouden vóór het einde van de lockdown. De reden zou zijn dat het onmogelijk was voor het slachtoffer om zich duidelijk uit te drukken in het Frans en dat men dan op een tolk beroep ging moeten doen tijdens de lockdown ».

Gesprek met een maatschappelijk werker.

II. Een variabele controle op de maatregelen

Hoewel de lockdown en de opschorting van essentiële dienstverlening vanwege hun aard een verschillend en discriminerend effect hadden op bepaalde categorieën, ontstond er ook indirecte discriminatie bij het toezicht op de naleving van dezelfde maatregelen.

De gecombineerde analyse van de opgetekende incidenten, aangevuld met een analyse van de documenten²⁶, gaf meerdere keren blijk van profileren bij de toepassing en de controle van de maatregelen, of in ieder geval van een neiging om bepaalde bevolkingsgroepen op een meer uitgesproken manier te benaderen, afhankelijk van hun schijnbare sociale en etnische identiteit, of in specifieke buurten en regio's.

Volgens de bevraagde organisaties en juristen werden deze praktijken met een gedifferentieerde toepassing van de norm en de controles ter plaatse in de hand gewerkt door de vaagheid van de maatregelen en hun onduidelijkheid, wat een voedingsbodem zouden hebben gecreëerd voor machtsmisbruik en voor een subjectieve interpretatie van de norm, en die de instantie verantwoordelijk voor de naleving van de besluiten, veel speelruimte liet.

Het gebrek aan duidelijkheid bij de maatregelen, die vaak vaag en onnauwkeurig geformuleerd werden, en de rechtsonzekerheid als gevolg van de voortdurende verandering van de regels, werden door heel wat juristen, academici en mensen op het terrein bekritiseerd²⁷. De mogelijkheid tot interpretatie en de speelruimte voor de overheid, blijkt duidelijk uit een aantal van de incidenten die we tijdens de gesprekken konden optekenen: boetes met verschillende bedragen afhankelijk van het geval²⁸, verkeerde informatie over de geldende regels bij mensen die aangehouden worden en de toepassing van illegale sancties²⁹ lijken tijdens de lockdown dagelijkse kost te zijn geweest.

« Voor mijn werk heb ik me moeten toelagen op tal van arrestaties van mensen in de buurt, steeds de meest geviseerde, die, volgens de politie, de lockdown zouden geschonden hebben. De politieagenten brachten die mensen naar het commissariaat en gaven hen geregeld foutieve informatie over de geldende regels. ».

Gesprek met een advocaat.

« Een meisje van 16 jaar moest een boete betalen omdat ze in een park was met een vriendin in overtreding van de lockdown, terwijl, volgens de bepalingen van het Koninklijk Besluit, minderjarigen geen sancties opgelegd mogen krijgen ».

Gesprek met een advocaat.

Er moet op gewezen worden dat de talloze incidenten die door mensenrechtenorganisaties en mensen op het terrein vastgesteld werden, evenals de aanzienlijke toename van het aantal meldingen van politiemisbruik tijdens de lockdown, getuigen van een herhaald gebruik van geweld ten nadele van bepaalde bevolkingsgroepen en bepaalde regio's of buurten.

Zo hebben de discriminatiedeskundigen van de federale instelling UNIA een grote toename van het aantal gevallen van politiegeweld aan de kaak gesteld, alsook strengere controles waargenomen (waarbij systematisch fouillering en vingerafdrukken uitgevoerd worden, zelfs als dit niet nodig is) en dit steeds ten nadele van dezelfde bevolkingsgroepen. Volgens de rapporten die UNIA heeft ontvangen, zou de politie, met als excuus Covid-controles, buitensporige en meer gerichte maatregelen toegepast hebben op migranten, asielzoekers en mensen in Fedasil-centra³⁰.

²⁶ Police Watch-rapport, Ligue des Droits Humains, juni 2020, <https://bit.ly/3iG1Nq>; Amnesty International, Policing the Pandemic – Human Rights Violations in the Enforcement of Covid-19 Measures in Europe, 2020, <https://bit.ly/3c50iAo>.

²⁷ Zie bijvoorbeeld de analyse van professor van de ULg Nicolas Thirion : in François Louis, *PV classés sans suite ? L'arrêt ministériel sur le confinement, un texte qui favorise l'insécurité juridique*, RTBF, 15 april 2020, <https://bit.ly/3iHn3wR>; en Nicolas Thirion, *L'arrêt qui dicte les règles du confinement est affligeant : zéro pointé pour le ministre de l'Intérieur*, La Libre, 7 april 2020, <https://bit.ly/2RDz2zw>.

²⁸ Gesprek met een medewerkster van de Fédération des Services Sociaux.

²⁹ Gesprek met een advocaat.

³⁰ Gesprek met een medewerkster van UNIA.

Wat de geografische spreiding van de misbruiken betreft, heeft het Police Watch-rapport van de *Ligue des Droits Humains* reeds duidelijk gemaakt op welke manier de armste regio's en buurten ook het vaakst te maken krijgen met verklaringen van politiegeweld en -misbruik. In het kader van deze studie en volgens de getuigenissen van slachtoffers van politiegeweld had 83% betrekking op het Brussels Gewest, terwijl 12% betrekking had op Henegouwen, 3% op de provincie Luik en 1% op Waals-Brabant (Tubeteke).

Het Police Watch-rapport, opgesteld op basis van een steekproef van 102 getuigenissen die tussen 20 april en 29 mei 2020 opgetekend werden, bevestigt de waarnemingen van UNIA en wijst erop hoe de mensen die aangehouden worden, hun aanhouding als discriminerend beschouwen, op basis van hun huidskleur en hun vermeende etnisch-rationale afkomst³¹.

Deze verdenking moet ook gelinkt worden aan het onderzoek van Amnesty International over de toepassing van de Covid-19-maatregelen in België, waarbij een onevenredig groot aantal zwarten en mensen van Noord-Afrikaanse afkomst door de politie worden aangesproken en gearresteerd³², en over de etnische profiling binnen de Belgische politie in het algemeen³³. Dit moet ook gelinkt worden aan twee voorvallen die in de pers aan bod kwamen tijdens de gezondheids crisis³⁴.

Naast migranten en vreemdelingen lijkt nog een andere categorie vooral beoogd te zijn geweest, opnieuw die van de daklozen, die machteloos staan tegenover geweld en machtsmisbruik. Een voorbeeld hiervan is het politieoptreden bij 'Food not Bombs' in Luik, dat ten onrechte en buitenmaats de daklozen en de vrijwilligers die hen voedsel brachten beoogden³⁵.

We zouden ons ook kunnen afvragen of deze profiling door de politie, in combinatie met de wijdverbreide angst en het gevoel van verwaarlozing, effect heeft gehad op het ontstaan van nieuwe sociale stigma's en sociale spanningen tijdens de pandemie door discriminerende praktijken te legitimeren en normaliseren.

Hierbij willen we er ook aan herinneren dat, naast de talrijke burgerinitiatieven gericht op solidariteit, heel wat organisaties incidenten opgetekend hebben die getuigen van sociale spanningen tijdens de lockdown: burgers die de burens verklikken bij de politie, meer burenruzies, haatboodschappen op straat tegen mensen die zich in de openbare ruimte bewegen, talrijke incidenten met discriminatie van zorgverleners³⁶. Nog zorgwekkender is de wildgroei aan onlinehaatboodschappen en de opkomst van nieuwe sociale stigma's (bijvoorbeeld #CoronaAkbar) gehekeld door UNIA³⁷, die een reeds bestaande racistische cultuur in België zouden kunnen versterken en de sociale ongelijkheden scherper zouden kunnen stellen, vooral ten nadele van migranten en de moslimgemeenschap, de categorieën die volgens UNIA het meest in het vizier komen.

« In Anderlecht ging de politie regelmatig binnen in huizen van burgers, zonder bevelschrift, om de gezondheid van de bewoners te controleren en de naleving van de lockdown, na gewaarschuwd te zijn door de burens die zich zorgen maken over het niet-naleven van de maatregelen.
Gesprek met een maatschappelijk werker.

« We zagen een onrustwekkende stijging van haatboodschappen op het internet. De opkomst bijvoorbeeld van de hashtag #CoronaAkbar zou de schuld voor de verspreiding van het virus leggen bij de vreemdelingen».
Gesprek met een maatschappelijk werker.

Hoewel het moeilijk is om een oorzakelijk verband te leggen tussen deze spanningen in het hart van de samenleving en de maatregelen genomen door de overheid, is het misschien verleidelijk om te denken dat er een oorzakelijk verband bestaat wanneer de kliklijn voor de burger, die *de facto* discriminerende praktijken en sociale spanningen in de hand werkt, rechtstreeks aangemoedigd wordt door overheidsvertegenwoordigers³⁸.

³¹ Bovenvermeld Police Watch-rapport, pagina's 8 en 12.

³² Amnesty International, Policing the Pandemic, pagina 18.

³³ Amnesty International, Politiebeleid ter preventie van etnisch profileren in België, 2018, <https://bit.ly/3cjGh9v>.

³⁴ Een politiecommissaris in Blankenberge verkondigt openlijk dat zijn diensten bepaalde jongeren zullen aanhouden zodra ze van de trein stappen en dit op basis van twijfelachtige criteria : « hetzelfde profiel hebben als de amokmakers », zie La Libre, *Non au délit de faciès : ni à Blankenberge ni ailleurs*, 19 augustus 2020 <https://bit.ly/2FG4AIV>. Of nog, bij de start van de lockdown, is de politie in Antwerpen van mening dat een huiszoeking zonder bevelschrift proportioneel is, omdat de bewoner gekend is door justitie, zie RTBF, 21 april 2020, <https://bit.ly/35Rp0D9>.

³⁵ Gesprek met Sibylle Goe. Zie ook de Facebook-post van de Ligue des Droits Humains in Luik, die de getuigenis vermeldt van een vrijwilliger bij 'Food not Bombs' die gearresteerd werd omdat hij/zij geprobeerd zou hebben om zich te verzetten tegen de politiecontrole, <https://bit.ly/2FLOsz7>.

³⁶ UNIA, *Zorgverleners discrimineren ? Dat heeft geen plaats in een inclusieve samenleving*, 7 april 2020, <https://bit.ly/35MvJ1k>.

³⁷ Zie het gesprek met de medewerkster van UNIA en UNIA, *Aantal discriminatiemeldingen klimt met ruim 13 %*, 22 juni 2020, <https://bit.ly/2EdZjRY>.

³⁸ Naast het feit dat profileren door de politie aangezet zou kunnen hebben tot sociale spanningen en deze zou kunnen genormaliseerd hebben, verwijzen we ook naar een periode die ook gaat richting verantwoordelijkheid van de regering. Een concreet voorbeeld van aansporen tot verklikken tussen burgers vanuit de overheid kan gehaald worden uit het discours van de gemeente Welkenraedt en de politiezone Brussel-Noord, waarbij expliciet aangemoedigd wordt om mensen te verklikken op hun Facebook-pagina's zodat inbreuken gesignaleerd worden. De verkregen informatie zou vervolgens kunnen leiden tot het sturen van patrouilles ter plaatse zodat de inbreuk vastgesteld kan worden en er een proces-verbaal opgesteld kan worden.

CONCLUSIES

Op de vraag of bepaalde groepen mensen gediscrimineerd werden en meer getroffen werden door de noodmaatregelen, kan het antwoord alleen maar bevestigend zijn. Deze mensen behoren tot bevolkingsgroepen die kwetsbaar zijn en reeds gemarginaliseerd, omdat ze sociaal kwetsbaar zijn of economisch verzwakt en afhankelijk van het sociale zekerheidsstelsel. De crisis en de genomen maatregelen hebben de reeds bestaande ongelijkheden verscherpt, met name voor migranten, gevangenen, mensen in economisch kwetsbare situaties, daklozen, ouderen en vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld.

Dit werd indirect en tijdens de toepassing van de maatregelen veroorzaakt door een uniform crisisbeheerbeleid, of zelfs door de inactiviteit van de Staat, die de bovengenoemde categorieën mensen niet beschermd heeft, en door het gebrek aan duidelijkheid van de maatregelen, waardoor de politiediensten veel speelruimte kregen en de lockdownregels variabel toegepast werden, steeds ten nadele van de meest kwetsbaren.

De verantwoordelijkheid van de overheid moet ingeroepen worden, gezien deze geen adequaat en doeltreffend mechanisme heeft ingesteld om de kwetsbare bevolkingsgroepen te beschermen, om te anticiperen op de variabele en onevenredige effecten die de maatregelen op slechts een deel van de bevolking hebben gehad en om deze te neutraliseren.

© ASF – Oktober 2020

De gezondheids crisis in België : Voedingsbodem voor indirecte discriminatie ?

Responsible publisher: Chantal van Cutsem, Avenue de la Chasse 140 Jachtlaan, 1040 Brussels

Writer: Flavia Clementi

Uitgevoerd onder toezicht van Bruno Langhendries

Translations: Veerle Pattyn

Layout: Alicia Zambrano Braun

Cover: Flavia Clementi



Avocats Sans Frontières, 2020

© par Avocats Sans Frontières (ASF).

ASF allows the use of this original work for non-commercial purposes, provided it is attributed to its author by citing its name. ASF does not allow the creation of derivative works. This manual is available under the terms of the Creative Commons Attribution License – Non-commercial use – No derivatives – 4.0 International: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

■ **Avocats Sans Frontières**

Non-profit association under Belgian law
Avenue de la Chasse 140 Jachtlaan
1040 Brussels
Belgium
Phone: +32 (0)2 223 36 54

■ **Make a donation to ASF**

IBAN: BE89 6300 2274 9185
BIC: BBRUBEBB
Or at www.asf.be

Help bring about a fairer
world by supporting justice
and the defence of human
rights.