



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

Vlaanderen en het Belgisch lidmaatschap van de VN- Mensenrechtenraad

**Advies 2009/13
14 mei 2009**

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding.....	3
2. De VN-Mensenrechtenraad: ontstaan en wezenskenmerken.....	3
3. Impact van de Mensenrechtenraad en de Universele Periodieke Evaluatie op Vlaanderen	4
3.1. Impact van de Mensenrechtenraad op Vlaanderen	4
3.1.1. Algemene beoordeling.....	4
3.1.1.1. Negatieve resultaten	5
3.1.1.2. Gemengde resultaten.....	7
3.1.1.3. Positieve resultaten.....	7
3.1.1.4. Tussenconclusie	8
3.1.2. Vlaams perspectief.....	8
3.2. Impact van de Universele Periodieke Evaluatie (UPE) op Vlaanderen	9
3.2.1. Algemene beoordeling.....	9
3.2.1.1. Werking	9
3.2.1.2. Resultaten	10
3.2.1.3. Tussenconclusie	11
3.2.2. Vlaams perspectief.....	12
3.2.2.1. Vlaamse bijdrage aan de UPE van een VN-lidstaat	12
3.2.2.2. UPE van België	12
3.2.2.3. Tussenconclusie	15
4. Mogelijkheden van het lidmaatschap.....	15
4.1. Vlaamse overheid	15
4.1.1. Visie op een Vlaams mensenrechtenbeleid	15
4.1.2. Europees kader	17
4.1.2.1. Identificatie probleem EU in de MRR en mogelijke strategie.....	17
4.1.2.2. Vlaanderen en het Belgisch EU-voorzitterschap	18
4.1.3. Vlaanderen binnen het federale kader	19
4.1.4. Tussenconclusie.....	21
4.2. Vlaamse maatschappelijke actoren	21
4.2.1. NGO's	21
4.2.2. Nationale mensenrechtenorganisaties	23
4.2.3. Tussenconclusie.....	23
5. Conclusie	23

1. Inleiding

Op 6 februari 2009 ontving de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”) van de minister-president het verzoek te reflecteren over het Belgische lidmaatschap van de Mensenrechtenraad (hierna: “de MRR”) en bij te dragen aan de ontwikkeling van een visie ter zake. De Raad werd verzocht om in het bijzonder zijn advies te geven over:

1. de impact van de MRR en van het instrument van de “Universal Periodic Review” (Universele Periodieke Evaluatie) voor Vlaanderen;
2. de mogelijkheden voor de Vlaamse overheid en de Vlaamse maatschappelijke actoren om op dit lidmaatschap in te spelen;
3. de wisselwerking tussen het lidmaatschap van de MRR en het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie in 2010.

België stelde zich kandidaat voor het lidmaatschap van de MRR in de periode 2009-2012. Op 12 mei 2009 werden België, Noorwegen en de VS in de Algemene Vergadering van de VN verkozen om de drie vrije plaatsen binnen de groep van West-Europese en andere landen (WEOG) in te vullen.¹ De VS stelde zich pas vrij recent kandidaat, een belangrijke stap die breekt met het beleid van de vorige administratie om niet deel te nemen.²

In onderhavig advies brengt de Raad eerst kort de historiek en fundamentele kenmerken van de MRR in herinnering. Vervolgens behandelt hij de drie bovenvernoemde onderzoeksvragen in de aangegeven volgorde. De relatie met het Belgische EU-voorzitterschap komt aan bod in het vierde onderdeel, waarin de Raad stilstaat bij de mogelijkheden voor de Vlaamse overheid om op het lidmaatschap van de MRR in te spelen.

2. De VN-Mensenrechtenraad: ontstaan en wezenskenmerken

De MRR werd opgericht door een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 15 maart 2006. Zijn oprichting betekende een belangrijke stap in het hervormingsproces van de Verenigde Naties. De MRR moest de meer dan zestig jaar oude Commissie Mensenrechten vervangen. De Commissie Mensenrechten was in diskrediet geraakt door kritieken als ware het een buitensporig gepolitiseerd, bureaucratisch en inefficiënt orgaan. Bovendien bevatte de Commissie leden met een bedenkelijke staat inzake het respecteren van mensenrechten, zoals onder meer Soedan en Libië. Deze kritieken noopten de Verenigde Naties tot een hervorming.

In december 2004 deed het “High Level Panel on Threats, Challenges and Change” in zijn rapport over VN-hervorming de aanbeveling dat de Commissie universeel zou worden qua lidmaatschap en een jaarlijks rapport zou voorbereiden over de wereldwijde staat van de mensenrechten.³ Het rapport *In Larger Freedom* dat VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan in maart 2005 uitbracht, achtte een hervorming van de bestaande Commissie evenwel onvoldoende. “We hebben een punt bereikt waarop de dalende geloofwaardigheid van de Commissie een schaduw heeft geworpen op de reputatie van het gehele VN-systeem, en waarbij stapsgewijze hervormingen onvoldoende zullen zijn.”⁴ Hij pleitte voor de afschaffing van de Commissie en het oprichten van een kleinere MRR waarvan het lidmaatschap beperkt zou zijn tot landen die de hoogste mensenrechtenstandaarden naleven.⁵ Op de Wereldtop van september 2005 gingen de VN-lidstaten akkoord om een MRR op te richten die de Commissie Mensenrechten zou vervangen.⁶

¹ “US among 18 nations elected to UN Human Rights”, UN News Centre, 12.05.2009.

² C. LYNCH, “U.S. to join UN Human Rights Council, reversing Bush policy” in *Washington Post*, 31.03.2009.

³ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE, *A more secure world: our shared responsibility*, New York, Verenigde Naties, 2004, 89-90.

⁴ “Without reform of human rights body, UN credibility at stake, Annan says”, UN News Centre, 07.04.2005.

⁵ K. ANNAN, *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, UN document A/59/2005, 21 maart 2005, 45.

⁶ ALGEMENE VERGADERING, *2005 World Summit Outcome Document*, UN document A/RES/60/1, 20 september 2005, 33.

In zijn resolutie van 15 maart 2006 richt de Algemene Vergadering de MRR formeel op als hulporgaan van de Algemene Vergadering. Dit geeft de MRR een sterkere institutionele positie dan de Commissie Mensenrechten, die een functionele commissie van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) was. Toch is de statusverhoging beperkt, aangezien de MRR niet op hetzelfde niveau staat als de hoofdorganen, zoals de Algemene Vergadering, de Veiligheidsraad en ECOSOC.⁷ 47 leden, regionaal verdeeld (zie *infra*, 3.1.1.1), worden via een absolute meerderheid in de Algemene Vergadering verkozen.⁸ Op 18 juni 2007 heeft de MRR een akkoord bereikt over een uitgebreid pakket beslissingen inzake zijn institutionele opbouw, namelijk via resolutie 5/1.⁹

Het was de uitdrukkelijke bedoeling om “de verwezenlijkingen [van de Commissie Mensenrechten] te behouden en hierop verder te bouwen, alsook zijn tekortkomingen te herstellen”.¹⁰ Kortom, de meeste mandaten, mechanismen en verantwoordelijkheden van de MRR zijn gelijkaardig aan die van de Commissie Mensenrechten. De Universele Periodieke Evaluatie (hierna: “de UPE”), een mechanisme dat voorziet in een vierjaarlijkse wederzijdse beoordeling van de situatie van de mensenrechten in elke VN-lidstaat, geldt als het meest vernieuwende element (zie *infra*, 3.2.). Het brede mandaat van de MRR omvat “het promoten van universeel respect voor de bescherming van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden voor iedereen, zonder enig onderscheid en op een eerlijke en gelijke wijze”. Het is tevens de rol van de MRR om mensenrechtenschendingen aan te pakken en effectieve coördinatie en “mainstreaming” van mensenrechten binnen het VN-systeem te promoten. Bij het vervullen van deze opdrachten dient de MRR zich te laten leiden door de principes van universaliteit, onpartijdigheid, objectiviteit en niet-selectiviteit, constructieve internationale dialoog en samenwerking.¹¹

3. Impact van de Mensenrechtenraad en de Universele Periodieke Evaluatie op Vlaanderen

3.1. Impact van de Mensenrechtenraad op Vlaanderen

Bij het beantwoorden van de vraag naar de impact van de MRR voor Vlaanderen staat de Raad allereerst stil bij de onderliggende vraag: in welke mate draagt de MRR globaal gezien bij tot het verbeteren van de mensenrechten? Vervolgens staat hij stil bij de specifieke impact op Vlaanderen.

3.1.1. Algemene beoordeling

Een nuttig document ter beoordeling van de eerste drie werkjaren van de MRR vormt de resolutie van het Europees Parlement van 14 januari 2009 over de ontwikkeling van de MRR en de rol van de EU.¹² Hoewel de MRR volgens het Europees Parlement het potentieel heeft zich te ontwikkelen tot een nuttig kader voor de multilaterale inspanningen van de EU op het gebied van de mensenrechten, betreurt het Parlement dat “het nieuwe orgaan tijdens de eerste drie jaar van zijn activiteiten nog niet meer substantiële vooruitgang heeft geboekt bij het verbeteren van de staat van dienst van de Verenigde Naties op het gebied van de mensenrechten”.¹³ Door de vage oprichtingsresolutie heeft de

⁷ Volgens de oprichtingsresolutie zal het statuut binnen vijf jaar herbekeken worden. Het is derhalve mogelijk dat de MRR in een later stadium opklimt tot VN-hoofdorgaan. ALGEMENE VERGADERING, *Resolution adopted by the General Assembly – Human Rights Council*, UN document A/RES/60/251, 15 maart 2006 ; V. JOOSTEN, *The UN Human Rights Council at work: from high hopes back to reality*, Leuven, Vereniging voor de Verenigde Naties, 2008, 6.

⁸ De Europese eis, namelijk een verkiezing van de MRR-leden via 2/3 meerderheid in de Algemene Vergadering, werd niet ingewilligd. J. WOUTERS, S. BASU en N. BERNAZ, *The Role of the European Union in the Human Rights Council*, European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, november 2008, 10. [<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23492>]

⁹ MENSENRECHTENRAAD, *Institutionele opbouw van de VN-Mensenrechtenraad, Resolutie 5/1*, 18 juni 2007.

¹⁰ ALGEMENE VERGADERING, A/RES/60/251, preambule.

¹¹ *Ibid.*, artikelen 2-4.

¹² EUROPEES PARLEMENT, *Resolutie over de ontwikkeling van de VN-Raad voor de mensenrechten en de rol van de EU*, 2008/2201, 14 januari 2009. Zie tevens de mede aan de grondslag van deze resolutie liggende studie J. WOUTERS, S. BASU en N. BERNAZ, o.c.

¹³ EUROPEES PARLEMENT, o.c., §1.

MRR in zijn eerste werkjaar veel energie gespendeerd aan het opbouwen van een eigen institutioneel kader. “Nu de hervorming van de Mensenrechtenraad is voltooid en zijn reglement van orde is aangenomen, zou dit centrale VN-orgaan zich thans aan inhoudelijke zaken moeten kunnen wijden”, leest het eerder kritische jaarverslag van de EU over de mensenrechten 2008.¹⁴

3.1.1.1. Negatieve resultaten

Kritieken uit de voornoemde resolutie van het Europees Parlement luiden dat “de MRR er niet is in geslaagd maatregelen te nemen tegen veel van de meest urgente mensenrechtensituaties in de wereld”¹⁵ en dat de toenemende verdeling van de MRR in regionale blokken “mogelijk de werkelijke reden is voor de vooringenomenheid, de selectiviteit en de zwakte van de MRR”.¹⁶ Bovendien spreekt het Europees Parlement zijn ernstige bezorgdheid uit “over het feit dat het beginsel van de universaliteit van de mensenrechten steeds verder wordt ondergraven, zoals met name blijkt uit de pogingen van een aantal landen om grenzen te stellen aan erkende mensenrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, of om de mensenrechten te interpreteren tegen een culturele, ideologische of traditionele achtergrond”.¹⁷ Ten slotte erkent het Europees Parlement dat een aantal delegaties in Genève onvoldoende uitgerust zijn om mensenrechtenonderhandelingen op een adequate manier na te streven.¹⁸

De invloed van de Westerse landen in de MRR is in vergelijking met de Mensenrechtencommissie, qua zetel- en derhalve stemmenaantal, significant gedaald. De MRR telt 47 leden, samengesteld op basis van een in de oprichtingsresolutie vastgelegde verdeling tussen de regionale groepen in de VN. De groep ‘West-Europa en anderen’ (WEOG) heeft recht op zeven zetels, Oost-Europa zes, Latijns-Amerika en de Caraïben acht, terwijl de Afrikaanse en Aziatische groepen er beide 13 tellen.¹⁹ De leidende rol van de WEOG als stuwende kracht werd verder ondergraven door de aanvankelijke afwezigheid van de VS in de MRR.²⁰ Het Amerikaanse lidmaatschap kan een hefboom betekenen voor de rol van de WEOG. Hoe dan ook, de machtsverhoudingen zijn duidelijk verschoven. Landen met een goede staat van dienst op het gebied van de mensenrechten zijn in de minderheid in de MRR. Volgens “UN Watch” scoren 24 van de 47 leden (51%) van de MRR in 2008-2009 beneden de basis democratische standaarden. 32 van de 47 leden (68%) hebben een negatief stempatroon inzake VN-resoluties die mensenrechten promoten.²¹ De nieuwe verhoudingen ontlokten Prof. Marc Bossuyt, oud-voorzitter van de Commissie Mensenrechten, de uitspraak: “De overgang van de Mensenrechtencommissie naar de MRR in 2006 is een verzwakking van de mensenrechten, ook al was het omgekeerde de bedoeling. In 1991 zaten er in de Mensenrechtencommissie tien vertegenwoordigers van de Westerse groep, tegen twintig Afro-Aziaten. In de huidige raad is het zeven versus 26. Vermits het Westen de motor is van de mensenrechtenwerking, is het effect duidelijk. Het sterkste wapen waarover de VN beschikten, was het zenden van een speciale rapporteur naar een land en het opstellen van landenresoluties. Dat is nu al moeilijker. De Europeanen hebben zich laten rollen.”²²

¹⁴ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *Jaarverslag van de EU over de mensenrechten 2008*, 14146/1/08, 4.

¹⁵ EUROPEES PARLEMENT, o.c., §3.

¹⁶ *Ibid.*, §5.

¹⁷ *Ibid.*, §9.

¹⁸ *Ibid.*, §6.

¹⁹ ALGEMENE VERGADERING, A/RES/60/251, artikel 7: “[...] de MRR zal uit 47 lidstaten bestaan die rechtstreeks en individueel via geheime stemming door de meerderheid van de leden van de Algemene Vergadering zullen verkozen worden; het lidmaatschap zal gebaseerd zijn op een billijke geografische verdeling, en de zetels zullen als volgt verdeeld worden onder de regionale groepen: de Afrikaanse groep dertien; de Aziatische groep dertien; de Oost-Europese groep zes; de Latijns-Amerikaanse groep acht; en de groep van West-Europese en andere landen zeven; de leden van de MRR zullen voor een periode van drie jaar zetelen en zullen niet verkiesbaar zijn voor onmiddellijke herkiezing na twee opeenvolgende termijnen.”

²⁰ V. JOOSTEN, “Terugblik op een scharnierperiode in het VN mensenrechtensysteem met Bart Ouyry” in *Wereldbeeld*, 147, (2008), 5, pp. 15-16 ; J. WOUTERS, “Mensenrechten - Grote landen pikken het vermanende vingertje niet meer” in *Knack*, 31.12.2008.

²¹ UN WATCH, *The UN Human Rights Council Membership (2008-2009)*, s.d ; UN Watch, *Dawn of a new era? – Assessment of the UN Human Rights Council and its year of reform*, Genève, mei 2007, 9.

²² M. BOSSUYT in *Exclusieve MO*enquête: Zestig jaar mensenrechten*, 26.11.2008.

[<http://www.mo.be/mensenrechten>]

Naast de verhoudingen tussen de regionale groeperingen is er de impact van de Organisatie van de Islamitische Conferentie (hierna: “de OIC”)²³, die vaak ageert als een gezamenlijke lobby vanuit de Afrikaanse en Aziatische blokken. Lidstaten van deze organisatie, die 57 landen telt, verwierpen maar liefst 17 zetels (36%) bij de eerste verkiezingen. Deze invloed wordt soms negatief aangewend door onder meer resoluties omtrent Darfoer af te zwakken en onderzoek naar misbruiken in andere landen te boycotten. De OIC gebruikt eveneens haar invloed om herhaaldelijke veroordelingen van Israël te verkrijgen. Het handhaven van een speciaal Palestijns agendapunt op de agenda van de MRR en het ontbreken van een tijdslimiet voor het mandaat van de speciale rapporteur wekken een indruk van partijdigheid, selectiviteit en politisering – precies datgene wat krachtens de oprichtingsresolutie van de MRR moest worden voorkomen. Het hoge aantal speciale sessies dat tot nu toe aan Israël werd gewijd, versterkt die indruk. Een VN-woordvoerder maakte melding van de teleurstelling van VN Secretaris-Generaal Ban Ki-moon over de beslissing van de MRR “om slechts één specifiek regionaal item uit te kiezen ondanks de veelheid en de omvang van wereldwijde beschuldigingen van mensenrechtenschendingen”.²⁴

Inzake de “speciale procedures”²⁵ is de afgenomen EU-invloed duidelijk merkbaar. De EU is steeds een voorstander geweest van de speciale procedures als kern van het mensenrechtenapparaat van de VN. Hoewel de speciale procedures behouden blijven in de nieuwe constellatie van de MRR, kregen vooral de landenprocedures het heftig te verduren. Verscheidene landen, voornamelijk vanuit de OIC en de Afrikaanse groep, argumenteerden op grond van het argument van “rationalisatie” dat er met het nieuwe UPE-mechanisme (zie *infra*, 3.2.) geen nood meer was aan de landgerichte procedures. China betitelde de landenresoluties zelfs als “de chronische ziekte van de Mensenrechtencommissie” en eiste een tweederde meerderheid voor elke landenresolutie, een voorstel dat met succes werd afgeblokt. Toch werd een nieuwe procedureregeling ingevoerd die stelt dat de initiatiefnemers van een landenresolutie zich van een zo breed mogelijke steun voor hun initiatief – bij voorkeur 15 leden – moeten verzekeren alvorens actie wordt ondernomen. Uit de praktijk blijkt tevens dat herzieningen en hernieuwingen van landenmandaten moeilijk verlopen.²⁶ De EU slaagde er bijvoorbeeld niet in de beëindiging van de landenmandaten voor de Democratische Republiek Congo, Wit-Rusland en Cuba te voorkomen.²⁷

Twee elementen aangaande de “speciale rapporteurs”, die een cruciale rol spelen in de speciale procedures, duiden eveneens op een wantrouwende houding jegens de speciale procedures. In de eerste plaats hebben lidstaten geprobeerd om greep te krijgen op het selectieproces waardoor een consultatieve groep (waarvan elke regionale groep een lid mag aanstellen) de bevoegdheid heeft gekregen om bijkomende nominaties – buiten de publieke lijst – met even of meer geschikte kwalificaties voor de positie in aanmerking te nemen. In de tweede plaats is er op vraag van de Afrikaanse groep een Gedragscode voor de mandaathouders van de speciale procedures aangenomen. Hoewel deze Gedragscode berust op consensus en hij de onafhankelijkheid van de deskundigen intact laat, beklemtoont hij de plicht van de mandaathouders om binnen hun mandaat te blijven en mengt hij zich in hun werkmethodes. De EU was tegen dergelijke Gedragscode gekant aangezien er reeds een “handboek inzake speciale procedures” voorhanden is.²⁸

²³ De OIC is een intergouvernementele groep, bestaande uit 57 staten, met als doel het combineren van hun inspanningen en middelen om “met één stem te spreken om de belangen van moslims wereldwijd te bewaken, evenals hun vooruitgang en welbevinden te verzekeren.” [<http://www.oic-oci.org>]

²⁴ UN Watch, *Dawn of a new era?*, 9 – 15 ; B. CROSSETTE, “A disappointing record – will the new Human Rights Council take its mandate seriously?” in *America*, 01.12.2008, p. 24 ; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress*, Washington, 2008, 11-17; V. JOOSTEN, *The UN Human Rights Council at work*, 23-25.

²⁵ “Speciale procedures” is de benaming voor de mechanismen, opgericht door de Commissie Mensenrechten, om specifieke landensituaties of thematische onderwerpen aan te pakken. Landenmandaten, met een duur van één jaar en de mogelijkheid tot hernieuwing, maken het mogelijk dat speciale rapporteurs mensenrechtensituaties in specifieke landen onderzoeken en hierover adviseren. Thematische mandaten, met een duur van drie jaar en mogelijkheid tot hernieuwing, maken het mogelijk dat speciale rapporteurs grote trends inzake mensenrechten op mondiaal vlak analyseren.

²⁶ V. JOOSTEN, “De moeizame verhouding tussen de VN-Mensenrechtenraad en zijn bijzondere verslaggevers” in *Tijdschrift voor mensenrechten*, (2008), pp. 125-135.

²⁷ J. WOUTERS, S. BASU en N. BERNAZ, *o.c.*, 14.

²⁸ J. WOUTERS, S. BASU en N. BERNAZ, *o.c.*, 13 ; V. JOOSTEN, “De Mensenrechtenraad aan het werk”, pp. 13 – 18.

Ten slotte kreeg de opvolger van de Subcommissie, het nieuwe Adviescomité dat als denktank voor de MRR fungeert, minder bevoegdheden en minder vergadertijd. Het advies van het Adviescomité moet beperkt blijven tot thematische onderwerpen die behoren tot het mandaat van de MRR. Bovendien mag het Adviescomité zelf geen eigen resoluties of beslissingen voorstellen; het adviseert enkel op verzoek van de MRR.²⁹

3.1.1.2. Gemengde resultaten

Hoewel het Europees Parlement kritische kanttekeningen plaatst bij de verkiezingsprocedure voor de MRR, is het verheugd dat die procedure “het heeft mogelijk gemaakt om de grootste mensenrechtenschendende landen, zoals Iran en Wit-Rusland, buiten de MRR te houden.”³⁰ In tegenstelling tot de Commissie Mensenrechten is er een mogelijkheid tot het beperken van het lidmaatschap voor landen met een negatieve mensenrechtensituatie. Toch wordt die mogelijkheid niet steeds toegepast en zetelen er leden in de MRR waarvan men de geloofwaardigheid inzake mensenrechten in twijfel kan trekken.³¹ Tevens laakt het Parlement dat niet alle geografische groepen echte verkiezingsprocedures hebben georganiseerd, betreurt het dat het systeem van vrijwillige beloftes zeer ongelijksoortige en ontoereikende resultaten heeft opgeleverd en uit het de bezorgdheid over het instrumentele gebruik van die beloftes door sommige leden. Bij de verkiezingen in 2008 nomineerde de Afrikaanse regionale groep slechts vier landen voor vier beschikbaar gekomen plaatsen. Bovendien meenden mensenrechtenorganisaties na onderzoek van de staat van dienst inzake mensenrechten dat twee van de vier genomineerde landen – die uiteindelijk werden verkozen – “niet geschikt”, één “twijfelachtig” en slechts één land, namelijk Ghana, “geschikt” was om te zetelen in de MRR.³²

In tegenstelling tot de Mensenrechtencommissie is de MRR, mede op aandringen van de EU, een bijna permanent forum geworden waardoor het terecht een prominentere plaats binnen het VN-systeem verwerft. Bovendien is deze institutionele vernieuwing een antwoord op een oude kritiek op de Mensenrechtencommissie dat zij te weinig vergadertijd had. Toch kunnen ook kritische noten worden geformuleerd ten opzichte van het nagenoeg permanente karakter van de MRR. In de eerste plaats is het moeilijker voor NGO's en de delegaties om het volume aan werk te beheersen en alle debatten te volgen. Daarnaast krijgt een permanent proces niet noodzakelijk meer aandacht dan een bijeenkomst met een jaarlijks karakter.³³

Het nieuwe UPE-mechanisme levert eveneens gemengde resultaten op. Deze zullen besproken worden bij het onderdeel “3.2. impact Universele Periodieke Evaluatie”.

3.1.1.3. Positieve resultaten

De goedkeuring door de MRR van een aantal belangrijke normstellende teksten op het gebied van de mensenrechten zoals het Internationaal Verdrag ter bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning, de Verklaring van de VN over de rechten van inheemse volkeren en het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten kunnen als successen gekwalificeerd worden. Vooral laatstgenoemde tekst wordt beschouwd als een mijlpaal aangezien hij voorziet in een individuele klachtenprocedure waardoor slachtoffers van schendingen van economische, sociale en culturele rechten op internationaal niveau verzoekschriften kunnen indienen.³⁴

De brede samenstelling van de MRR en de deelname van verschillende waarnemende staten zorgt voor een quasi-universele deelname aan de debatten.³⁵

²⁹ V. JOOSTEN, *The UN Human Rights Council at work*, 29-31.

³⁰ EUROPEES PARLEMENT, *o.c.*, §4.

³¹ V. JOOSTEN, *The UN Human Rights Council at work*, 7-10.

³² B. CROSSETTE, *l.c.*, p. 25.

³³ V. JOOSTEN, “Terugblik met Bart Ouvry”, p. 15.

³⁴ V. JOOSTEN, *The UN Human Rights Council at work*, 40-42.

³⁵ EUROPEES PARLEMENT, *o.c.*, §2 en §7.

3.1.1.4. Tussenconclusie

Uit wat voorafgaat, kan men afleiden dat de MRR er tot op heden nog niet in geslaagd is om overtuigend een nieuw tijdperk voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten binnen het VN-bestel in te luiden. Het pakket institutionele beslissingen was waarschijnlijk het best haalbare resultaat, gezien de samenstelling van de MRR en het vaak negatieve en defensieve discours in aanloop naar de aanneming van dit pakket. Toch rijst de vraag of de MRR echt een verbetering inzake mensenrechten betekent in vergelijking met zijn voorganger, de Commissie Mensenrechten. De MRR heeft meer negatieve en gemengde dan positieve resultaten geboekt en krijgt inmiddels dezelfde kritiek als de voormalige Mensenrechtencommissie, namelijk dat het een gepolitiseerd en ondoeltreffend orgaan is bij zijn aanpak van schendingen van de mensenrechten in de wereld.

3.1.2. Vlaams perspectief

Hoewel de MRR tot hertoe een gemengd parcours heeft afgelegd, heeft hij wel degelijk een impact op Vlaanderen. De Raad herinnert eraan dat universele basiswaarden en mensenrechten de hoeksteen zijn voor het Vlaamse internationale optreden.³⁶ Als Vlaanderen deze visie wil waarmaken, is het van belang om actief de werkzaamheden van en de ontwikkelingen in de MRR op te volgen, het orgaan dat op internationaal vlak alleszins het potentieel heeft om mensenrechtenkwesties en humanitaire uitdagingen alomvattend aan te pakken.

De Raad wenst onder meer te verwijzen naar – zoals reeds aangehaald – de goedkeuring door de MRR van een aantal belangrijke normstellende teksten op het gebied van de mensenrechten. Ook Vlaanderen zal zich deze normen eigen moeten maken en ze ten uitvoer moeten leggen in zijn beleid. Een concreet voorbeeld is het hogergenoemde Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, in 1983 door België geratificeerd, heeft betrekking op een ruim aantal Vlaamse bevoegdheden, zoals werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs, gezinsbeleid, gezondheidszorg en toegang tot cultuur. Ook het Facultatief Protocol slaat op de Vlaamse bevoegdheden aangezien het de betere afdwingbaarheid van de economische, sociale en culturele rechten beoogt.

Een kijk op de aangenomen resoluties van het werkjaar 2008 toont eveneens de band tussen de MRR en Vlaamse bevoegdheden aan: Bescherming van culturele rechten en eigendom in geval van gewapend conflict (resolutie 6/1), Bevordering inzake het genot van culturele rechten voor iedereen en respect voor culturele diversiteit (resolutie 6/6), VN-verklaring inzake mensenrechteneducatie en – training (resolutie 6/10), Bescherming van cultureel erfgoed als een belangrijk onderdeel bij de bevordering en bescherming van culturele rechten (resolutie 6/11), enzovoorts.³⁷

Is de Vlaamse overheid voldoende uitgerust om de werkzaamheden van de MRR op te volgen? De begeleidende brief bij de adviesaanvraag leest dat het Belgische lidmaatschap onder meer de mogelijkheid biedt om “via de vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering in Genève de werking van de MRR beter te doorgronden en aldus bij te dragen tot een kwaliteitsvolle Vlaamse input voor de Universal Periodic Review van 2011.” Het is voor de Raad zeer de vraag of de Vlaamse overheid met het oog op dit doel voldoende is uitgerust met één enkele vertegenwoordiger, die niet permanent aanwezig is te Genève, en bovendien talrijke multilaterale organisaties (Wereldhandelsorganisatie, Internationale Arbeidsorganisatie, Wereldgezondheidsorganisatie, Gemeenschappelijk Programma van de VN voor de Strijd tegen HIV/AIDS, UNCTAD/WTO Internationale Centrum voor Handel, etc.) moet opvolgen. Aangezien de MRR een bijna permanent orgaan is, vergt het opvolgen ervan meer inspanningen. Indien de Vlaamse Regering de keuze wenst te maken om de MRR actief op te volgen, moeten hiervoor de nodige middelen worden vrijgemaakt.

De adviesaanvraag kwam er naar aanleiding van het Belgische lidmaatschap van de MRR. Echter, de Raad wenst te beklemtonen dat België ook als waarnemer een rol heeft te spelen. Zowel in het debat als in de besluitvorming kunnen niet-leden immers een actieve rol spelen in de MRR. Bart Ouvry, voormalig adjunct-permanent vertegenwoordiger en consul-generaal op de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de VN in Genève, noemde o.a. het Belgische voorstel van een resolutie over

³⁶ G. BOURGEOIS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking 2004-2009*, 7.

³⁷ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 01.03.2009. [<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>]

regionale systemen betreffende mensenrechten dat bij consensus is goedgekeurd. Ook bij de UPE bleek België één van de meer actieve landen.³⁸ De Raad wijst op de mogelijkheid dat Vlaanderen niet alleen tijdens het lidmaatschap, maar ook in het kader van het Belgische waarnemerschap een actieve rol kan spelen. Dit potentieel blijkt momenteel niet gebruikt te worden. Zo is Vlaanderen tot op heden niet betrokken bij de Belgische inbreng inzake de UPE van andere landen, terwijl het hiervoor mogelijk wel expertise zou kunnen aandragen.

3.2. Impact van de Universele Periodieke Evaluatie (UPE) op Vlaanderen

In dit luik geeft de Raad een algemene beoordeling van de impact van de Universele Periodieke Evaluatie, waarna hij de impact voor Vlaanderen schetst. Voorafgaand moet er nogmaals op gewezen worden dat het om een nieuwe procedure gaat: in april 2008 ging de eerste UPE van start. Van zodra landen voor een tweede keer een UPE-evaluatie ondergaan, zal het UPE-mechanisme pas grondig kunnen geëvalueerd worden.

3.2.1. Algemene beoordeling

3.2.1.1. Werking

De oprichtingsresolutie geeft de MRR de opdracht een UPE uit te voeren van het respect van elke staat voor zijn verplichtingen en verbintenissen inzake mensenrechten op basis van objectieve en betrouwbare informatie, en op een manier die de universaliteit en gelijke behandeling voor alle Staten garandeert.³⁹ De MRR bepaalde als onderdeel van het hogergenoemde institutionele pakket zelf de modaliteiten van het UPE-mechanisme in resolutie 5/1 van 18 juni 2007.⁴⁰

Vier beginselen liggen aan de basis van de UPE. In de eerste plaats probeert de UPE een antwoord te bieden op de zogeheten politisering en selectiviteit van de voormalige Commissie Mensenrechten door via de UPE alle VN-landen een gelijkaardige controle te laten ondergaan. In de tweede plaats wou men komaf maken met het confrontatiemodel van “naming and shaming” en in de plaats een coöperatief mechanisme opzetten waarin de interactieve en constructieve dialoog centraal staat. Daarnaast expliciteerde bovenvernoemde resolutie 5/1 uitdrukkelijk dat het nieuwe mechanisme complementair moest zijn aan de bestaande mensenrechtenmechanismen. Een ander – controversieel – principe dat aan de basis lag van de UPE was het in aanmerking nemen van het ontwikkelingsniveau en de specifieke kenmerken van landen bij de UPE.⁴¹

Het UPE-mechanisme verloopt in drie fasen: (i) verzameling van documentatie, (ii) interactieve dialoog en (iii) aanname van het rapport en de aanbevelingen.

De verzameling van documentatie gebeurt aan de hand van drie bronnen. In de eerste plaats is er het geschreven rapport door de desbetreffende staat. Volgens resolutie 5/1 d.d. 18 juni 2007 moet de staat bij de opstelling hiervan het maatschappelijk middenveld consulteren. Daarnaast is er een compilatie van informatie uit de rapporten van de verdragsorganen, speciale procedures en andere relevante VN-documenten, samengesteld door het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten. Ten slotte verzamelt opnieuw het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten een samenvatting van bijkomende geloofwaardige en betrouwbare informatie van andere relevante “stakeholders”.⁴²

De volgende stap in de procedure is de interactieve dialoog, een vorm van publieke hoorzitting die maximum drie uur mag duren. Door het vaststellen van een termijn van vier jaar voor de eerste controlecyclus was er de noodzaak aan een strak tijdschema. Niet minder dan 48 landen worden per jaar via het UPE-mechanisme behandeld. Jaarlijks vinden er drie sessies van de werkgroep, die

³⁸ MENSENRECHTENRAAD, *Regional arrangements for the promotion and protection of human rights Resolutie 6/20*, 2007 ; V. JOOSTEN, “Terugblik met Bart Ouvry”, p. 17.

³⁹ ALGEMENE VERGADERING, *A/RES/60/251*, §5.e.

⁴⁰ MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage.

⁴¹ E. DOMINGUEZ REDONDO, “The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: an assessment of the first session” in *Chinese Journal of International Law*, 7, (2008), 3, pp. 722 – 723 ; ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN, *Het VN-verdragssysteem voor de rechten van de mens*, Advies No. 57, juli 2007, 21.

⁴² MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage, §15.

bestaat uit alle 47 leden van de MRR en wordt bijgestaan door een trojka van drie rapporteurs⁴³, plaats die telkens twee weken duren. Bij deze beoordelingsfase mogen enkel staten of speciale waarnemers als de Palestijnse Autoriteit en de Heilige Stoel het woord nemen. NGO's, onafhankelijke experts en nationale mensenrechtenorganisaties mogen enkel de interactieve dialoog bijwonen zonder actief te participeren.⁴⁴

Ten slotte wordt het rapport van de werkgroep besproken en aangenomen in een normale vergadering van de MRR. In dat rapport worden aanbevelingen geformuleerd aan de desbetreffende staat. Er dient echter te worden aangegeven welke aanbevelingen op instemming kunnen rekenen van de betrokken staat. Bij de andere aanbevelingen wordt het commentaar van de staat vermeld. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de staat om de conclusies en aanbevelingen uit het rapport uit te voeren.⁴⁵

3.2.1.2. Resultaten

Een eerste *positief element* van de UPE is het universele karakter van de controle op het gebied van de mensenrechten, d.w.z. dat alle VN-lidstaten aan dezelfde behandeling en controle onderworpen worden. Hierdoor heeft de UPE de potentiële waarde om komaf te maken met de kritiek dat het VN-mensenrechtensysteem selectief is en bepaalde landen viseert. In de tweede plaats vormt de interactieve dialoog op zich een verwezenlijking. Staten moeten zich publiek verantwoorden over hun mensenrechtenbeleid en waarom ze al dan niet aanbevelingen aanvaarden. Een derde kenmerk van het UPE-mechanisme dat als positief kan gekwalificeerd worden, is de sterke aanmoediging voor de staten om bij het schrijven van hun landenrapport overleg te plegen met het maatschappelijk middenveld. Ten slotte zorgt de UPE voor nieuwe informatiebronnen m.b.t. de mensenrechtensituatie in een specifiek land, namelijk via de compilatie van de rapporten van de verdragsorganen, speciale procedures en andere relevante VN-documenten, én een samenvatting van bijkomende informatie van de "stakeholders".⁴⁶

Naast deze positieve elementen die de UPE potentieel biedt, kunnen er *kritische kanttekeningen* geplaatst worden bij de procedure.

(i) De vraag rijst of door het strakke tijdschema van de interactieve dialoog er genoeg tijd overblijft voor een werkelijke constructieve dialoog die voldoende meerwaarde biedt. Zo hebben de eerste zittingen al aangetoond dat vragen die schriftelijk op voorhand werden bezorgd vaak niet aan bod kwamen tijdens de interactieve dialoog.⁴⁷

(ii) Het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten krijgt extra werklast doordat het de twee hierboven vermelde compilaties in het kader van het UPE-mechanisme moet realiseren. De vraag die bovendien rijst, is of de onafhankelijkheid van het bureau hierdoor ook niet in het gevaar komt.⁴⁸ Het is dan ook belangrijk dat die rapporten van het bureau daadwerkelijk gebruikt worden bij de interactieve dialoog. De eerste resultaten tonen echter dat de interactieve dialoog vaak te veel gebaseerd is op het nationaal rapport. Ook het Europees Parlement vreest dat "het eindverslag van de UPE en de interactieve dialoog tijdens de evaluatie in meerdere gevallen de in de samenvattingen vervatte informatie niet weerspiegelen of zelfs in tegenspraak zijn met de bevindingen van de onafhankelijke deskundigen waardoor het evaluatieproces zinloos wordt, en dat de aanbevelingen in de verslagen van de werkgroep te vaag zijn en inhoudelijk tekortschieten."⁴⁹ Het gevaar bestaat dat de "Universal

⁴³ De drie trojka leden worden via loting geselecteerd onder de leden van de MRR en onder de verschillende regionale groepen. De trojka is gemandateerd de interactieve dialoog te faciliteren: zij ontvangen als eersten de vragen die lidstaten voor de evaluatie opwerpen en bundelen deze vragen. Daarnaast is de trojka tevens verantwoordelijk voor het opstellen van het slotrapport in samenwerking met de lidstaat die een UPE ondergaat.

⁴⁴ MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage, §18 - §22 ; T. RATHGEBER, "The HRC Universal Periodic Review: a preliminary assessment" in *FES Briefing Paper* 6, 2008, p. 3.

⁴⁵ MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage, §28 - §32

⁴⁶ T. RATHGEBER, *l.c.*, pp. 4-5; E. DOMINGUEZ REDONDO, *l.c.*, pp. 732 – 734; V. JOOSTEN, "De Mensenrechtenraad aan het werk", pp. 19 – 20.

⁴⁷ V. JOOSTEN, "De Mensenrechtenraad aan het werk", p. 19 ; INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS, "Universal Periodic Review – Analytical overview of the UPR April – June 2008" in *Human Rights Monitor Series*, p. 4.

⁴⁸ V. JOOSTEN, "De Mensenrechtenraad aan het werk", p. 20.

⁴⁹ EUROPEES PARLEMENT, *o.c.*, §25.

Periodic Review” afglijdt naar een “Universal Rhetoric Review”.⁵⁰ Hierbij kan verwezen worden naar de UPE van Zuid-Afrika waarbij de regeringsdelegatie tijdens de interactieve dialoog geen probleem onderkende inzake gezondheidsrechten of economische, sociale en culturele rechten. Deze retoriek contrasteert met de werkelijkheid van bijvoorbeeld talrijke HIV-patiënten en een hoge werkloosheidsgraad.⁵¹

(iii) Het originele opzet van het universele karakter wordt enigszins ondergraven door het principe dat het ontwikkelingsniveau en de specifieke kenmerken van landen in aanmerking moeten worden genomen. Bij de UPE zal de mensenrechtenmaat worden genomen op basis van het VN-Handvest, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de mensenrechtenverdragen waarbij zij partij zijn, eenzijdige verklaringen (zoals verkiezingsbeloften bij de kandidatuur voor de MRR) en verplichtingen voortvloeiend uit het internationale humanitaire recht.⁵² Aangezien staten een verschillend mensenrechtenparcours hebben afgelegd door onder meer verschillende mensenrechtenverdragen te ratificeren, kunnen hierdoor niet alle staten via dezelfde maatstaf worden beoordeeld. Het rapport van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten zal meer informatie aanleveren naarmate het betrokken land meer mensenrechtenverdragen heeft geratificeerd.⁵³

(iv) Het niet-bindende karakter van de UPE-aanbevelingen is een gevolg van de nieuwe consensuele en erg staatgerichte aanpak. De betrokken landen mogen immers beslissen met welke aanbevelingen zij akkoord gaan. Zo accepteerde Sri Lanka een erg laag percentage van de aanbevelingen.⁵⁴ Het te sterke intergouvernementele karakter van de UPE blijkt eveneens uit het gegeven dat NGO's en onafhankelijke experts niet het woord kunnen nemen bij de interactieve dialoog.

(v) De betrokken staat heeft de primaire verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen. De vraag die rijst, is: wat gebeurt er wanneer een staat zijn beloften niet nakomt. De bijlage in resolutie 5/1 geeft aan dat de MRR “op passende wijze zal optreden tegen gevallen van persistente niet-samenwerking met het mechanisme.”⁵⁵ Het wordt nagelaten om verder deze “passende wijze” te omschrijven. Bij de institutionele herziening in 2011 is het van belang het behoud van “de speciale procedures” als “stok achter de deur” te verdedigen en te vermijden dat sommige landen ook hierbij de consensuele methode wensen toe te passen.

(vi) Ten slotte zijn – zoals reeds aangehaald - de machtsverhoudingen in het mensenrechtendiscours verschoven. Verscheidene landen proberen de universele mensenrechten te ondergraven door in hun discours grenzen te stellen aan erkende mensenrechten. Zo raadde bijvoorbeeld Egypte in de MRR aan om de doodstraf in overweging te nemen, de discriminatie van homo-, bi- en transseksuelen te behouden, om te gaan met abortus vanuit het strafrecht en de zwakkere vrouwenrechten m.b.t. familie- of erfrecht te behouden.⁵⁶ In de context van de zetelverdeling kan eveneens gewezen worden op het gebruik van politieke allianties waardoor de interactieve dialoog soms meer op een schertsvertoning lijkt. Ook het Europees Parlement “laakt het gebruik van politieke allianties om bepaalde landen tegen controle te beschermen in plaats van de situatie en de bescherming op het gebied van de mensenrechten kritisch te beoordelen”. Het Europees Parlement stelde verder vast dat deze praktijk bij de evaluatie van Tunesië een gevaarlijk niveau heeft bereikt. De lijst met sprekers werd gedomineerd door “bevriende landen” en er werd vol lof gesproken over de mensenrechtensituatie in Tunesië.⁵⁷

3.2.1.3. Tussenconclusie

Concluderend stelt de Raad dat, hoewel de UPE een potentiële meerwaarde kan bieden voor het bevorderen van de mensenrechten wereldwijd, de eerste resultaten eerder teleurstellend zijn. Door het te sterke intergouvernementele en consensuele karakter loopt de “Universal Periodic Review” het risico een eerder retorisch proces te worden. Een onderzoek door regeringsvertegenwoordigers loopt

⁵⁰ T. RATHGEBER, *l.c.*, p. 7.

⁵¹ *Ibid.*, p. 6.

⁵² MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage, §1.

⁵³ ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN, *Het VN-verdragssysteem*, 21 - 23.

⁵⁴ MENSENRECHTENRAAD, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review -- Sri Lanka*, UN document A/HRC/8/46, 5 juni 2008, 17 – 21.

⁵⁵ MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage, §38.

⁵⁶ T. RATHGEBER, *l.c.*, p. 5.

⁵⁷ EUROPEES PARLEMENT, *o.c.*, §23.

meer risico op politisering dan een onderzoek door onafhankelijke experts. De Raad wil dan ook het belang beklemtonen van – in de mate van het mogelijke – het zoveel mogelijk betrekken van onafhankelijke deskundigen, nationale mensenrechtenorganisaties en gerenommeerde NGO's. Ook het behoud van de speciale procedures als stok achter de deur blijft een noodzaak.

3.2.2. Vlaams perspectief

Om de impact van het UPE-mechanisme op Vlaanderen te schetsen, hanteert de Raad twee invalshoeken, namelijk (i) de Vlaamse bijdrage bij de UPE van een VN-lidstaat en (ii) de impact en de bijdrage van Vlaanderen aan de UPE-evaluatie van België in 2011.

3.2.2.1. Vlaamse bijdrage aan de UPE van een VN-lidstaat

Hoewel het tot op heden niet gebruikelijk is dat Vlaanderen een bijdrage levert aan de UPE van een andere VN-lidstaat zou Vlaanderen via de Vlaamse vertegenwoordiger in Genève of via vergaderingen van de federale multilaterale coördinatie (CoorMulti) en vanuit zijn specifieke bevoegdheden en expertise (mensenrechteneducatie, gelijkekansenbeleid, etc.) een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het internationale debat. Bovenvernoemde resolutie van het Europees Parlement betreurt dat tijdens het UPE-proces “het accent te weinig wordt gelegd op economische, sociale en culturele rechten”.⁵⁸ Zoals reeds vermeld (zie *supra*, 3.1.2.) sluiten deze rechten aan bij de Vlaamse bevoegdheden en zou Vlaanderen op dit vlak eveneens een nuttige bijdrage kunnen leveren aan een kwalitatieve verbetering van de UPE. Naast het bijdragen aan het internationale debat, biedt dergelijke Vlaamse bijdrage ook de mogelijkheid om de mensenrechtcomponent binnen het Vlaams buitenlands beleid te versterken. Zo kan Vlaanderen leren van “best practices” van andere landen. Hoewel de kwaliteit van de UPE-rapporten (nog) niet steeds als hoogstaand kan bestempeld worden, komt het de Raad voor dat de dienst wapenhandel mogelijk bij het evalueren van de mensenrechtensituatie de UPE-rapporten (op termijn) kan gebruiken. Ter voorbereiding van de UPE zou Vlaanderen fiches kunnen maken van landen die op de agenda van de MRR staan om aldus de mensenrechtensituatie te evalueren aan de hand van enkele criteria. Deze fiches met bedenkingen kunnen worden overgemaakt aan de Belgische vertegenwoordiging die deelneemt aan de UPE-bespreking.

De Raad onderlijnt echter dat de eventuele keuze voor een Vlaamse bijdrage bij de UPE gestoeld moet zijn op een visie inzake het Vlaams mensenrechtenbeleid, een visie die ook inzake middelen de afweging maakt van de prioriteiten waarop Vlaanderen wenst in te zetten. Indien men kiest om actiever in te spelen op de UPE, komt het de Raad voor dat men deze keuze ook beleidsmatig moet vertalen door bijvoorbeeld met de resultaten van een UPE rekening te houden bij het bepalen van het bilateraal buitenlands beleid of van de keuzes die men maakt bij de invulling van samenwerking met de partnerlanden in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Mogelijk kan er ook een nuttige uitwisseling tot stand gebracht worden met de partnerlanden, namelijk van “best practices” voor de voorbereiding van de bijdrage voor het UPE-rapport.

Ten slotte adviseert de Raad om volgende piste te overwegen, namelijk het systematisch agenderen van de MRR bij de CoorMulti. Op die manier zou de Vlaamse betrokkenheid op een meer systematische wijze kunnen worden verankerd.

3.2.2.2. UPE van België

België zal op de tiende sessie van de MRR in 2011 een UPE-evaluatie ondergaan. Om de impact van die evaluatie in kaart te brengen, bekijkt de Raad de rol van Vlaanderen en België in elke fase van het UPE-mechanisme.

In de fase van de *informatieverzameling* zal Vlaanderen een bijdrage moeten leveren aan het nationale rapport. De Raad spoort aan om dit rapport aan te grijpen om een kritische zelfevaluatie van het Vlaams beleid uit te voeren, met zowel aandacht voor de sterke als zwakke punten die voor verbetering vatbaar zijn. De Raad pleit ervoor om tijdig met deze analyse te starten en een verantwoordelijke aan te duiden die deze voorbereiding op Vlaams niveau zal coördineren. De Raad beklemtoont dat dit Belgisch rapport best de resultante is van een consultatieproces op nationaal

⁵⁸ *Ibid.*, §22.

niveau met alle betrokkenen, waaronder het maatschappelijk middenveld. Bovendien heeft België in zijn verkiezingsbeloften ter ondersteuning van zijn kandidatuur uitdrukkelijk beloofd: "Tijdens zijn universeel periodiek onderzoek in 2011, zal België een inclusief en transparant proces uitstippelen ter voorbereiding van zijn rapport. Dit gebeurt in nauw overleg met het maatschappelijk middenveld en met name de NGO's, conform de praktijk die het daarbij hanteert."⁵⁹ In Vlaanderen zijn mogelijke partners de Liga voor Mensenrechten, het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, Amnesty International, etc. Het komt de Raad voor dat interactie met het middenveld de mogelijkheid biedt om in een vroeg stadium mogelijke gebreken in het mensenrechtenbeleid te detecteren. Vlaanderen kan ook inspiratie halen uit de goede praktijken van landen die reeds een UPE hebben ondergaan. Zo publiceerde Zwitserland een ontwerp van rapport op het internet zodat burgers de kans kregen te reageren.⁶⁰

Bij de informatieverzameling zal – zoals eerder vermeld – het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten een compilatie maken van informatie uit de rapporten van de verdragsorganen, speciale procedures en andere relevante VN-documenten. Hoe meer mensenrechtenverdragen België heeft geratificeerd, hoe meer informatie het Hoog Commissariaat kan aanleveren. België heeft zes mensenrechtenverdragen geratificeerd waarbij het periodiek moet rapporteren en waarbij de Vlaamse overheid vanwege haar bevoegdheden betrokken is: het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (1966); het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (1966); het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (1966) ; het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (1979); het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling (1984); het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989).⁶¹ De Raad onderlijnt het belang van een goede opvolging van deze verdragen en verwijst in dit verband naar de mededeling aan de Vlaamse Regering inzake de periodieke rapporten over de naleving van de mensenrechten.⁶² Het besef dat deze verdragen raken aan talrijke Vlaamse bevoegdheden zoals onderwijs, welzijn, wonen, etc. zou in alle betrokken beleidsdomeinen moeten doordringen.

De Raad beklemtoont dat Vlaanderen mag verwachten dat de kritische aanbevelingen uit eerdere rapporten opnieuw in de compilatie zullen worden opgenomen. Zo is het waarschijnlijk dat conclusies van bijvoorbeeld het Comité voor de Eliminatie van Rassendiscriminatie (Vlaamse wooncode, het kleine aantal strafzaken tegen racistische inbreuken, de bestraffing van allochtonen, de behandeling van asielzoekers, de niet-ratificatie door België van de Conventie voor de bescherming van nationale minderheden, mensenhandel, de schoolreglementering m.b.t. hoofddoeken, discriminatie tegen de Romapopulatie, de segregatie in bepaalde wijken als gevolg van een oververtegenwoordiging van etnische minderheden in sociale woningen, etc.)⁶³ of het Comité tegen Foltering (tekort onafhankelijke controle op uitwijzingen, restrictieve ontvankelijkheidsvoorwaarden klachtenprocedure, afwezigheid nationaal mensenrechtenorgaan, omstandigheden in gevangenissen, uithandengeving van jongeren, etc.)⁶⁴ hernomen worden in de UPE-aanbevelingen.

Naast een compilatie van VN-documenten zal het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten nog een tweede compilatie maken, namelijk gebaseerd op bijkomende informatie van andere relevante "stakeholders". Die samenvatting, volledig gepubliceerd op www.ohchr.org, leert dat hoofdzakelijk NGO's, nationale mensenrechtenorganisaties en regionale intergouvernementele organisaties een bijdrage leveren. Vooral de bijdrage van de Raad van Europa is substantieel binnen de bijdragen van de regionale intergouvernementele organisaties. Na een vergelijking van informatie, bezorgd door de Raad van Europa in het kader van UPE-onderzoek van andere landen, kan de Belgische federatie volgens de Raad verwachten dat bijvoorbeeld een stand van zaken van de ondertekening en ratificatie

⁵⁹ *Kandidatuur van België voor een zetel in de Raad voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties 2009 – 2012, verkiezingsbeloften*, 2.

⁶⁰ T. RATHGEBER, *l.c.*, p. 4.

⁶¹ De Belgische instemmingsprocedure, waarbij ook Vlaanderen betrokken is, loopt momenteel nog voor twee verdragen, namelijk het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006/ procedure bijna afgerond) en het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning (2006).

⁶² VLAAMSE REGERING, *Mededeling aan de Vlaamse Regering betreft periodieke rapporteren over de naleving van de mensenrechten*, 17.10.2008.

⁶³ COMITÉ VOOR DE ELIMINATIE VAN RASSENDISCRIMINATIE, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Belgium, *UN document CERD/C/BEL/CO/15*, 11 april 2008.

⁶⁴ "België berispt door VN-comité tegen foltering" in *Knack*, 25.11.2008.

van mensenrechtenverdragen van de Raad van Europa aan het Bureau wordt bezorgd. M.b.t. Vlaanderen beklemtoont de Raad dat de niet-ratificatie van de Kaderconventie voor de bescherming van de nationale minderheden (1994) waarschijnlijk opnieuw onder de aandacht zal komen. Het Vlaams regeerakkoord wijst de ratificatie hiervan af: “De Vlaamse Regering verbindt er zich toe om onder geen beding het Minderhedenverdrag te ratificeren.”⁶⁵

Vlaanderen is ook betrokken partij bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake het Europees Sociaal Handvest. Naar analogie met eerdere UPE-onderzoeken, onder meer van het Verenigd Koninkrijk, lijkt het de Raad mogelijk dat de Raad van Europa een factsheet m.b.t. het sociaal handvest in België zal bezorgen.⁶⁶ Rapporten naar aanleiding van bezoeken aan België kunnen eveneens worden opgenomen: bezoek van de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa op 15-19 december 2008, bezoek van de delegatie van de Raad van Europa n.a.v. de niet-benoeming van burgemeesters in het voorjaar 2008, etc. Het komt de Raad voor dat Vlaanderen het risico loopt opnieuw met deze zaken in de kijker te lopen.

Bij de *interactieve dialoog* zal de evaluatie gebaseerd zijn op – zoals reeds vermeld – zowel universele standaarden als specifiek statelijke verplichtingen en engagementen m.b.t. mensenrechten: (i) het VN-Handvest, (ii) de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, (iii) mensenrechtenverdragen waarbij de betrokken staat partij is, (iv) vrijwillige beloften en engagementen van de desbetreffende staat, onder meer de verkiezingsbeloften (pledges), gemaakt ter ondersteuning van de kandidatuur voor de MRR en (v) het internationaal humanitair recht. Aangezien de Raad de mensenrechtenverdragen waarbij Vlaanderen betrokken partij is reeds besproken heeft (zie *supra*, 3.2.2.2.), bekijkt de Raad vervolgens de “pledges” van België waarover er afstemming is geweest met het Vlaamse niveau.

Deze verkiezingsbeloften zien er samengevat als volgt uit:

- (i) België verklaart actief deel te zullen nemen aan alle activiteiten van de MRR waarbij het onder meer zal ijveren om de onafhankelijkheid van de speciale procedures te waarborgen. België belooft actief te blijven meewerken met de speciale procedures en de aanbevelingen van de Speciale Rapporteurs actief op te volgen.
- (ii) België wil de andere onderdelen van het VN-mensenrechtensysteem ondersteunen en versterken: de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, het Hoog Commissariaat voor de mensenrechten, de verdragsorganen van het VN-mensenrechtensysteem.
- (iii) Bij het onderdeel “een versterkte actie op het gebied van de mensenrechten” geeft België als de belangrijkste aandachtspunten aan: slachtoffers van schendingen van de mensenrechten, bestrijding van racisme en discriminatie, eerbiediging van de mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme, strijd tegen straffeloosheid (verdediging van vrouwen die het slachtoffer zijn van seksueel geweld, etc.), en regionale systemen ter bevordering en bescherming van de rechten van de mens.
- (iv) Ten slotte beëindigt België zijn “pledges” door aan te geven hoe het op nationaal niveau de bevordering en de bescherming van de mensenrechten wil versterken. België herhaalt bijvoorbeeld zijn verbintenis om tegen 2010 de VN-norm te halen die bepaalt dat industrielanden 0,7% van hun bruto nationaal inkomen moeten besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Ook deze pledges kunnen in het licht van het UPE-mechanisme geëvalueerd worden. Zal België de 0,7% norm halen?

De staat in behandeling heeft één uur om (i) zijn nationaal rapport te presenteren en te antwoorden op schriftelijke vragen, (ii) te antwoorden op vragen, gesteld tijdens de interactieve dialoog en (iii) concluderende opmerkingen te formuleren. De Raad adviseert om naar het voorbeeld van Nederland niet te lang stil te staan bij de informatie die reeds in het nationaal rapport is opgenomen, maar voornamelijk tijd te spenderen aan het beantwoorden van vragen zodat de mogelijkheden van een

⁶⁵ VLAAMSE REGERING, *Regeerakkoord 2004 – vertrouwen nemen, vertrouwen geven*, 78.

⁶⁶ RAAD VAN EUROPA, *European Social Charter – Country fact sheet Belgium*, januari 2009. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Belgium_en.pdf]

interactieve dialoog werkelijk worden benut. Slechte voorbeelden zoals Argentinië, Ghana, Peru, Sri Lanka en Roemenië die bijna 40 minuten spendeerden aan de presentatie van het nationale rapport moeten vermeden worden.⁶⁷

Ten slotte heeft de Belgische federatie de mogelijkheid om m.b.t. het rapport van de werkgroep aan te geven welke aanbevelingen het accepteert en welke niet. De Raad adviseert om substantiële en terechte opmerkingen te accepteren en zich te engageren deze ook actief om te zetten in de praktijk. Substantiële UPE-aanbevelingen zouden volgens de Raad hun weerklank moeten vinden in nationale en regionale actieplannen inzake mensenrechten. De Raad verwijst naar zijn advies inzake beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland (advies 2008/22, 1 december 2008) en roept op om met een open houding, kritische zelfblik en de nodige sereniteit te reageren op de aanbevelingen. Overdreven geagiteerde reacties zoals op het CERD-rapport moeten vermeden worden. Om genuanceerde debatten in het Vlaams Parlement te bevorderen, lijkt het de Raad aangewezen om tijdig terug te koppelen naar het Vlaams Parlement, namelijk alvorens definitieve rapporten worden aangenomen. Daarnaast dient de Vlaamse overheid zich tijdig te bezinnen over de wijze waarop via de media eenduidig zal worden gecommuniceerd over de resultaten van de UPE.

3.2.2.3. Tussenconclusie

Vlaanderen kan zich actiever engageren m.b.t. het mensenrechtenbeleid door de MRR op regelmatige basis op de agenda te plaatsen van de CoorMulti. Het kan eveneens de keuze maken om vanuit zijn expertise en bevoegdheden een bijdrage te leveren aan de UPE van andere landen. Deze bijdrage is enkel mogelijk indien hiervoor de nodige middelen worden vrijgemaakt of geheroriënteerd.

In 2011 zal België aan een UPE worden onderworpen. De Raad onderlijnt dat Vlaanderen een tijdige voorbereiding van zijn bijdrage dient te starten waarbij voorbeelden van andere UPE-evaluaties kunnen bestudeerd worden. Specifiek m.b.t. Vlaanderen verwacht de Raad dat kritische kanttekeningen zoals omtrent de Vlaamse wooncode, het minderhedenverdrag en de niet-benoeming van burgemeesters opnieuw zullen opduiken. De Raad hoopt dat de Vlaamse overheid met een zelfkritische en open houding zal reageren op de aanbevelingen en zich ertoe engageert om substantiële aanbevelingen ook in de praktijk om te zetten. Ten slotte onderschrijft de Raad het belang om het maatschappelijk middenveld zoveel mogelijk te betrekken bij het UPE-proces.

4. Mogelijkheden van het lidmaatschap

4.1. Vlaamse overheid

Alvorens de specifieke mogelijkheden van het lidmaatschap te belichten, herhaalt de Raad dat de Belgische federatie niet enkel bij lidmaatschap van de MRR een rol kan spelen, maar ook als waarnemer (zie *supra*, 3.1.2.). Dit blijkt onder meer duidelijk uit de resolutie inzake de institutionele opbouw van de MRR waarin meermaals wordt verwezen naar de rol van waarnemende staten, onder meer bij de UPE (§ 18.b en § 30), het Adviescomité (§ 83) en speciale zittingen (§ 125).⁶⁸

In de eerste plaats staat de Raad stil bij de te ontwikkelen visie op mensenrechten aangezien hij van mening is dat de mogelijkheden van het lidmaatschap van de MRR hierin moeten kaderen. In de tweede plaats onderstreept de Raad m.b.t. de mogelijkheden van de Vlaamse betrokkenheid bij het Belgisch lidmaatschap dat de Vlaamse ambities gestoeld moeten zijn op de realiteit: namelijk de minderheidspositie van de EU in de MRR en het gegeven dat de Verenigde Naties een organisatie is van lidstaten en niet van regio's. Vlaanderen zal dus gebruik moeten maken van het Europese en intrafederale kader om het lidmaatschap te benutten.

4.1.1. Visie op een Vlaams mensenrechtenbeleid

Mensenrechten zijn een transversaal thema dat binnen het beleidsdomein internationaal Vlaanderen het buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking, toerisme, wapenhandel en internationaal

⁶⁷ INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS, "Universal Periodic Review", p. 4.

⁶⁸ MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage.

ondernemen doorkruist. Het komt de Raad voor dat voor dergelijk belangrijk thema het noodzakelijk is een beleid te ontwikkelen, de nodige middelen vrij te maken en in te schrijven in het algemeen beleidskader voor het beleidsdomein.

Bij het ontwikkelen van een visie adviseert de Raad om aan te geven op welke manier de strategie mensenrechten concreet vertaald wordt in de bovenvernoemde beleidsvelden. Zo geldt de verplichting voor de vergunninghouder van reisbureaus om de beginselen uit de mondiale ethische code voor toerisme van de Wereld Toerisme Organisatie (WTO) te onderschrijven waarin onder meer bepaald wordt dat het toerisme de gelijkheid van mannen en vrouwen moet respecteren en dat elke vorm van uitbuiting, en in het bijzonder seksuele uitbuiting, in strijd is met de fundamentele bedoelingen van toerisme. Een ander element uit de gedragscode is dat reisbureaus elke medewerking dienen te weigeren aan illegale praktijken, zoals kinderprostitutie, mensenhandel of sekstoerisme (Advies 2008/17, 8 september 2008). Op het vlak van ontwikkelingssamenwerking vermeldt het kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking d.d. 22 juni 2007 dat de situatie op het vlak van de mensenrechten een specifiek aandachtspunt vormt voor de beleidsdialoog met het partnerland. Het komt de Raad voor dat door ontwikkelingssamenwerking in de praktijk te brengen, door in te zetten op de Millenniumdoelstellingen, Vlaanderen een bijdrage probeert te leveren tot het verbeteren van de levensomstandigheden en de mensenrechtensituatie in de partnerlanden. Een coherente visie op het mensenrechtenbeleid zal ook het verband tussen internationaal ondernemen en mensenrechten belichten, zoals de bestaande sociale clausule in bilaterale investeringsakkoorden van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie. De link tussen wapenhandel en mensenrechten werd reeds aangehaald (zie *supra* 3.2.2.1.).

Een visie op het Vlaams mensenrechtenbeleid dient zich in te schrijven in het internationale kader (VN, EU, Raad van Europa, OVSE) waarbij onder meer wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen en instrumenten inzake mensenrechten, alsook de periodieke rapportering over de naleving van de mensenrechten.⁶⁹ Ook de coördinatie van het mensenrechtenbeleid binnen de Belgische federatie verdient de nodige aandacht. M.b.t. de MRR vraagt de Raad – zoals reeds vermeld – zich bijvoorbeeld af of de MRR niet systematisch op de CoorMulti moet geïntegreerd worden.

De Raad adviseert om in de te ontwikkelen visie op het mensenrechtenbeleid aandacht te spenderen aan de bijdrage van het maatschappelijk middenveld. Zoals bij de verdragsorganen kunnen NGO's en nationale mensenrechtenorganisaties – eventueel na afstemming met internationale koepelorganisaties – een soort van “schaduwrapport” bezorgen als documentatie voor de UPE. De Raad merkt op dat deze schaduwrapporten soms een bron van controverse zijn waarvan men soms de objectiviteit en transparantie bij het opstellen in vraag kan trekken.⁷⁰ Het is best mogelijk dat bij de UPE van België in 2011 het maatschappelijk middenveld opnieuw een controversieel “schaduwrapport” bezorgt aan het OHCHR. Vroegtijdige consultatie van het maatschappelijk middenveld bij het voorbereiden van de Vlaamse bijdrage kan mogelijk in een vroeg stadium de pijnpunten in het mensenrechtenbeleid en de kritieken uit het maatschappelijk middenveld detecteren. Volgens de Raad kan die participatie dan ook bijdragen tot een meer serene reactie vanuit de Vlaamse overheid indien de MRR sommige van deze kritische bedenkingen van de NGO's en het maatschappelijk middenveld zou overnemen. Bovendien zorgt de bijdrage van de civiele maatschappij mogelijk voor de nodige zelfkritische houding bij de nationale rapportage. Men dient hiermee dan ook rekening te houden bij het opstellen van de Vlaamse bijdrage.

Het komt de Raad voor dat een visie op het mensenrechtenbeleid ook aandacht moet schenken aan de communicatie rond mensenrechten zowel in het binnen- als in het buitenland. De Raad verwijst hierbij naar zijn eerdere advies inzake beeldvorming (advies 2008/22, 1 december 2008) waaruit bleek dat een marke communicatie naar aanleiding van het rapport van het Comité voor de Eliminatie van Rassendiscriminatie het imago van Vlaanderen in het buitenland geen goed deed. Ook op binnenlands vlak dient men voldoende aandacht te spenderen aan de communicatie rond mensenrechten, door onder meer mensenrechteneducatie (zie *infra*, 4.1.3.).

Afhankelijk van de gemaakte keuzes kunnen middelen worden geheroriënteerd of vrijgemaakt. Indien men bijvoorbeeld een Vlaamse bijdrage aan de UPE van andere landen wenst te leveren, zullen

⁶⁹ VLAAMSE REGERING, *Mededeling aan de Vlaamse Regering betreft periodieke rapporteren over de naleving van de mensenrechten*, 17.10.2008.

⁷⁰ *Ibid.*

hiervoor de nodige middelen moeten worden vrijgemaakt. Een ander belangrijk punt dat volgens de Raad dient te worden opgehelderd is de rol van de vertegenwoordiging bij de multilaterale organisaties in Genève. Welke plaats nemen de mensenrechten in binnen het takenpakket van de vertegenwoordiger? Momenteel wordt in de taakbeschrijving aangegeven dat hij contacten onderhoudt en verder uitbouwt met de VN-instellingen, in het bijzonder met de Internationale Arbeidsorganisatie, de Wereldgezondheidsorganisatie, UNAIDS en het UNCTAD/WTO Internationale Centrum voor Handel. De Raad vraagt zich af welke plaats er in dit enorme takenpakket overblijft voor de MRR die niet specifiek in het takenpakket wordt vermeld. Zoals reeds aangehaald, vraagt de Raad zich af of Vlaanderen met één vertegenwoordiger die niet-permanent in Genève aanwezig is wel voldoende is uitgerust.

Gezien het belang van de mensenrechten dient het mensenrechtenbeleid structureel te worden verankerd. In augustus 2008 heeft men op de afdeling beleid een beleidsmedewerker aangeworven die de voor Vlaanderen relevante mensenrechtendossiers op structurele wijze inhoudelijk en procedureel zal opvolgen en zal instaan voor, onder meer, de coördinatie en voorbereiding van bezoeken en rapporteringen.⁷¹ Hoewel de Raad deze inspanning voor de versterking van het mensenrechtenbeleid in Vlaanderen verwelkomt, beklemtoont hij het belang van kennisoverdracht. Een structureel mensenrechtenbeleid mag niet verankerd zijn in één persoon, gezien zijn aanwezigheid en expertise geen langetermijn kennisopbouw inzake mensenrechten garandeert. Daarenboven mag deze expertise ook niet enkel uitgebouwd worden in het Departement internationaal Vlaanderen, maar dienen ook diverse andere departementen (o.m. onderwijs, welzijn, etc.) hieraan aandacht te besteden.⁷²

4.1.2. Europees kader

4.1.2.1. Identificatie probleem EU in de MRR en mogelijke strategie

In de eerste plaats geeft het Europese kader richting aan het Belgische lidmaatschap. In de Europese Veiligheidsstrategie onderschrijft de EU het principe van een effectief multilateralisme met de VN in het centrum daarvan.⁷³ De VN staat centraal in de Europese visie over de internationale orde en universele mensenrechten. Maar de standpunten in de VN worden in toenemende mate gevormd door Rusland, China en hun bijstanders. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de geopolitieke wijzigingen die aan de gang zijn sinds het einde van de Koude Oorlog en anderzijds door de Europese Unie die zich niet kan of wil inzetten als hefboom, alsook omdat de EU te veel naar binnen kijkt, getuige de meer dan 1000 coördinatievergaderingen in New York die jaarlijks plaatsvinden. Een bijkomend element is dat de EU er niet in slaagt om de gebreken in haar eigen reputatie op vlak van mensenrechten te herstellen.⁷⁴

Dit blijkt uit de afnemende steun van VN-lidstaten voor Europese standpunten. In de jaren '90 kreeg de EU 72% van de steun over mensenrechtenzaken in de Algemene Vergadering. Tijdens de laatste twee sessies van de AV kreeg de EU slechts 48 en 55% van de steun. Hier tegenover staat een toename van de steun voor Chinese en Russische standpunten. Deze trend toont zich het duidelijkst in de MRR.⁷⁵ In de Commissie voor de Mensenrechten bezaten de landen van de Afrikaanse en Aziatische groep ongeveer hetzelfde aantal stemmen (27) als de landen van de WEOG, de Oost-Europese groep en de Latijns-Amerikaanse groep samen (26). In de nieuwe MRR hebben de Afrikaanse en Aziatische landen een meerderheid van 26 op 47 zetels.⁷⁶ Dit betekent dat de EU (met haar bijstaanders) vanuit een minderheidspositie aan agendasetting moet doen. De resolutie van het Europees Parlement wijst eveneens op deze zwakte: "het feit dat de EU-lidstaten in de MRR numeriek in de minderheid zijn, vormt een ernstige belemmering voor het vermogen van de EU om de agenda

⁷¹ K. PEETERS, *Beleidsbrief Buitenlands Beleid 2009*, 27.

⁷² In het verleden was er bij de Franse Gemeenschap/Waals Gewest een "reizend ambtenaar" (zonder diplomatiek statuut) die zowel in Genève als Straatsburg exclusief de mensenrechten behartigde.

⁷³ J. SOLANA, Een veiliger Europa in een betere wereld – Een Europese Veiligheidsstrategie, Brussel, 12 december 2003, 9.

⁷⁴ F. BRANTNER en R. GOWAN, *A global force for human rights? An audit of European power at the UN*, European Council on Foreign Relations Policy Paper, 2008, p. 1.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁶ Y. TERLINGEN, "The Human Rights Council: a new era in UN human rights work?" in *Ethics & International Affairs*, 21, (2007), 2, pp. 167-178.

van de MRR te beïnvloeden” en dit betekent “een grote uitdaging voor de integratie van de standpunten van de EU in de werkzaamheden van de MRR.”⁷⁷

Om deze trend te keren, zou de EU een strategie kunnen ontwikkelen die gericht is op het bouwen van wisselende coalities al naargelang het onderwerp. Om de steun van de Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen en de gematigde landen van het Islamitische blok te krijgen, zal de EU haar politieke en financiële middelen moeten mobiliseren.⁷⁸

Bovendien zal de EU zich ook anders moeten opstellen. De EU moet haar openheid voor nieuwe ideeën en coalities benadrukken. Dit kan de EU doen door:

- de geloofwaardigheid van het interne en externe mensenrechtenbeleid van de EU te versterken: de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en het Europees Parlement moeten gelijkaardige inspanningen leveren m.b.t. het verbeteren van de mensenrechten binnen de EU, tevens dient de EU te verzekeren dat minstens één EU-lidstaat intervenueert bij elke UPE van een andere VN-lidstaat;
- een verbetering van de externe coördinatie van de EU, met inbegrip van een samenwerking in het kader van de Commonwealth, Francofonie, de Cotonougroep, etc. gelet op hun brugfunctie of overlegkaders met Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen;
- een verbetering van de interne coördinatie door voldoende diplomatieke middelen (van de Europese Commissie en lidstaten) aan de MRR te besteden;
- een versterking van de Europese mensenrechtendialoog en de verdediging van de basisprincipes;
- een versterking van de rol van de Europese Commissie (oprichten van gespecialiseerde eenheid inzake mensenrechten bij de delegatie van de Commissie bij de VN in Genève) en het Europees Parlement (organiseren van algemeen debat inzake de MRR en verwante thema's om de positie van de EU te verhelderen en te helpen verenigen);
- een meer proactieve benadering om de agenda van de MRR mee te bepalen waarbij beroep kan worden gedaan op het maatschappelijk middenveld.⁷⁹

4.1.2.2. Vlaanderen en het Belgisch EU-voorzitterschap

België zetelt in de MRR vanuit zijn VN-lidmaatschap. De Raad onderlijnt echter dat door het samenvallen van het lidmaatschap en het EU-voorzitterschap, België mogelijk meer gewicht in de MRR kan aanwenden. Mogelijk kan België voortbouwen op de ervaringen van Frankrijk en Slovenië die eveneens beide functies combineerden. De EU-voorzitter kan een coördinerende functie vervullen door de EU te vertegenwoordigen ten aanzien van derden, EU-coördinatievergaderingen op zoek naar een gemeenschappelijk standpunt aan te sturen, het EU-standpunt te vertolken, eventueel aangevuld met nationale interventies, etc. De Raad wijst er echter op dat ook de Europese Commissie een rol speelt bij die EU-coördinatie. Mogelijks kan het Belgisch EU-voorzitterschap gebruik maken van de externe dienst voor het buitenlands beleid van de Europese Unie die voorzien is in het Verdrag van Lissabon. Op die wijze kan België ook een Europese trendsetter worden, wanneer later een andere EU-lidstaat het lidmaatschap van België overneemt. Indien België erin kan slagen om een goede communautaire werkmethode uit te werken en samenwerking uit te bouwen met de Europese externe dienst, dan blijft deze werkmethode mogelijk overeind na het Belgische mandaat. Dit zou tevens toelaten dat België na zijn mandaat, via de opgedane ervaring, ook nog een rol kan vervullen in het kader van de communautaire afstemming

De Raad stelt voor dat Vlaanderen ervoor zou moeten pleiten dat België zich via zijn kandidatuur inzet om van de MRR een effectief en evenwichtig instrument te maken voor de bevordering en bescherming van mensenrechten in de wereld, temeer aangezien de procedures en mechanismen van de MRR in 2011, overeenkomstig resolutie 60/251, moeten worden herzien. Het komt de Raad voor dat het Belgisch voorzitterschap moet inzetten op (i) gecoördineerde EU-standpunten in de MRR, (ii) “outreach”-activiteiten en mensenrechten van de “nieuwe generatie” en (iii) het op punt zetten van een EU-mensenrechtenstrategie.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 5 ; EUROPEES PARLEMENT, *o.c.*, I.

⁷⁸ F. BRANTNER, *o.c.*, p.7.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 8-10 ; J. WOUTERS, S. BASU en N. BERNAZ, *o.c.*, 20-22.

(i) M.b.t. het versterken van de EU-rol geeft de resolutie van het Europees Parlement aan dat er moet worden verder gebouwd aan het huidige model van “beperkte coördinatie” en het streven van de EU naar een gecoördineerd gemeenschappelijk standpunt in de MRR. Gezien de moeilijke positie van de EU-lidstaten in de MRR onderstreept de Raad het belang van het spreken met één stem, zeker op cruciale momenten als de institutionele herziening in 2011.

(ii) Om dit EU-standpunt te versterken, zal de EU-voorzitter de nodige “outreach”-initiatieven moeten ontwikkelen en aandacht hebben voor mensenrechten van de “nieuwe generatie”. Volgens de Raad zou het goed zijn, mocht België trachten om een aantal resoluties op te stellen en te stemmen over de mensenrechten van de “nieuwe generatie” (giftig afval, voedselzekerheid, recht op ontwikkeling, homoseksualiteit (Yogyakartaprinicipes), migratie, etc.). Door hierop in te zetten, kan men ook de effectiviteit van de Westerse groep in de MRR versterken omdat deze thema’s de zogenaamde *swing voters* aanspreken. Door hen te overtuigen, kan men bouwen op wisselende coalities en vertrouwen weken om steun bij stemmingen te bekomen.⁸⁰ De contacten die België heeft met potentiële partners tijdens zijn Voorzitterschap kunnen bijdragen tot de coalitievorming in de MRR. Door de toetreding van de VS tot de MRR zal de rol van het westen in het mensenrechtendiscours eveneens versterkt worden.

(iii) Aansluitend bij het eerste punt kan België er in de EU toe bijdragen dat de lidstaten zich inzetten om een proactieve langetermijnstrategie te ontwikkelen voor de MRR. Tot op heden heeft de EU geen echte prioriteiten opgesteld en deed ze niet veel meer dan ‘de schade beperken’. Met het oog op een herziening van de MRR in 2011 groeit het belang van een langetermijnstrategie met duidelijke benchmarks voor wat betreft de werking van de MRR en de positie van de EU hierbinnen.⁸¹ Belangrijke ingrediënten uit het hervormingsdebat waarvoor de EU en België als EU-voorzitter in 2010 dient te ijveren, zijn: het handhaven en versterken van het vermogen van de MRR om situaties in bepaalde landen aan te pakken, het waarborgen van de onafhankelijkheid en doelmatigheid van de speciale procedures, het versterken van de onafhankelijke monitoringmechanismen en bevindingen in het UPE-proces, etc.⁸² Volgens de Raad doet Vlaanderen er goed aan om bij het bepalen van zijn bijdrage aan de Belgische voorbereiding van het lidmaatschap ook aandacht te hebben voor andere aandachtspunten die voortvloeien uit de resolutie van het Europees Parlement, m.n. volledige samenwerking met de speciale procedures als basiscriterium voor toetreding tot de MRR (§ 4), de complementaire relatie tussen de MRR en de Derde Commissie van de Algemene Vergadering (§ 8), waakzaamheid ten aanzien van pogingen om erkende mensenrechten te interpreteren tegen een culturele, religieuze, ideologische of traditionele achtergrond (§ 9)⁸³, het behoud van de speciale procedures (§ 10 - 17), etc.⁸⁴

4.1.3. Vlaanderen binnen het federale kader

De verkiezingsbeloften die België – na afstemming met het Vlaamse niveau – ter ondersteuning van zijn kandidatuur heeft ingediend (zie *supra*, 3.2.2.2.), bepalen in grote mate de mogelijkheden die Vlaanderen heeft om in te spelen op het Belgisch lidmaatschap van de MRR. De initiatieven die Vlaanderen wenst te ontwikkelen naar aanleiding van het lidmaatschap in de MRR mogen niet tegenstrijdig, maar moeten complementair zijn aan de reeds geformuleerde verkiezingsbeloften, zoals de bestrijding van racisme, eerbiediging van de mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme, strijd tegen straffeloosheid, etc.

De Raad vraagt aandacht voor twee thema’s die niet terug te vinden zijn in de federale verkiezingsbeloften, maar die volgens de Raad de nodige aandacht verdienen en waarbij Vlaanderen mogelijk zijn steentje kan bijdragen.

⁸⁰ NEDERLANDS MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, Kamerbrief inzake verslag van de negende zitting van de VN-MRR, Kamerstuk 2008-2009, 26150, nr. 63, Tweede Kamer, 23 oktober 2008.

⁸¹ EUROPEES PARLEMENT, o.c., §55.

⁸² *Ibid.*, §58.

⁸³ Minister Karel De Gucht verwees op 20 april 2009 in zijn toespraak op de diplomatieke dagen eveneens naar het gevaar van relativisme op het vlak van mensenrechten voor de MRR: “De raad [MRR] is bijgevolg al te vaak een forum voor relativisme op het vlak van mensenrechten.” De Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken wijdde een geheel advies aan de problematiek van de universaliteit van de mensenrechten in relatie tot culturele en religieuze verscheidenheid: ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN, *Universaliteit van de rechten van de mens: principes, praktijk en perspectieven*, Advies No. 63, november 2008.

⁸⁴ EUROPEES PARLEMENT, o.c., §55.

(i) De Raad wenst het belang te onderlijnen van het R2P-concept (Responsibility to Protect) voor de MRR. Hij hoopt dat Vlaanderen in zijn bijdrage aan het Belgische lidmaatschap van de MRR deze component opneemt. Op de wereldtop in september 2005 bereikten regeringsleiders op de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een akkoord dat de individuele en collectieve verantwoordelijkheid van staten om hun bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en etnische zuivering erkende.⁸⁵ Naar aanleiding van het falen van de internationale gemeenschap in de jaren 1990 om drama's zoals in Rwanda en Bosnië te voorkomen of hierin in te grijpen, herrees het debat over "het recht op humanitaire interventie". De "Responsibility to Protect"-norm probeert de patstelling in dit debat, namelijk soevereiniteit versus interventie, te doorbreken door staatssoevereiniteit te herformuleren als een verantwoordelijkheid om de eigen bevolking te beschermen. De individuele staat heeft in eerste instantie de verantwoordelijkheid om zijn bevolking te beschermen tegen de vier bovenvernoemde misdaden, maar als hij niet in staat of onwillig is om de bevolking op zijn grondgebied te beschermen, heeft de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid om te reageren via geweldloze maatregelen (vb. diplomatiek, politiek, economisch). Pas als laatste optie kan ook het collectieve gebruik van geweld gekozen worden om de bevolking te beschermen.

De Raad merkt op dat hoewel de "Responsibility to Protect"-norm aanvaard is door de regeringsleiders in 2005, het concept nood heeft aan een verdere institutionalisering in de VN-organen. Bovendien moet de nog steeds bestaande misvatting over R2P worden weggenomen: R2P draait in de eerste plaats om preventie en niet om het gebruik van geweld. Het komt de Raad voor dat om deze twee redenen ook de MRR een belangrijke rol te spelen heeft bij de tenuitvoerlegging van R2P. Aangezien de hierboven vernoemde vier misdaden meestal vooraf worden gegaan door systematische schendingen van de mensenrechten, kan de MRR een belangrijke rol spelen bij de preventie. Het recente rapport van de secretaris-generaal Ban Ki-moon roept staten dan ook op om de MRR hierbij te helpen: "staten kunnen tevens de MRR helpen bij het scherpstellen van zijn focus als een forum om methoden te overwegen die staten aanmoedigen om hun verplichtingen ten aanzien van R2P te vervullen, en om hun prestaties hieromtrent te evalueren. Hiertoe zou het UPE-mechanisme van de MRR een belangrijk instrument kunnen zijn om mensenrechten en, indirect, doelstellingen gerelateerd aan R2P te promoten."⁸⁶

(ii) Aangezien 2009 in het teken staat van het Jaar van de Mensenrechteneducatie⁸⁷ lijkt het de Raad, gezien de Vlaamse bevoegdheden ter zake, tevens aangewezen dat Vlaanderen een bijdrage levert aan de promotie van mensenrechteneducatie vanuit de Belgische zetel in de MRR. De Raad beklemtoont dat de oprichtingsresolutie 60/251 van 15 maart 2006 uitdrukkelijk expliciteerde dat de MRR onder meer mensenrechteneducatie zou promoten.⁸⁸ Inmiddels heeft de MRR hiertoe reeds een bijdrage geleverd door resoluties aan te nemen, zoals resolutie 6/9 d.d. 28 september 2007 "Ontwikkeling van voorlichtingsactiviteiten in het domein van mensenrechten, onder meer de mondiale informatiecampagne inzake mensenrechten", resolutie 6/10 "VN-verklaring inzake mensenrechteneducatie en -training" en resolutie 6/24 "Mondiaal programma voor mensenrechteneducatie".⁸⁹

Bovendien kan het lidmaatschap van België in de MRR een goede aanleiding zijn om de aandacht voor mensenrechteneducatie aan te wakkeren. Volgens het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van het Kind moet het onderwijs immers gericht zijn op het bevorderen van het respect voor de grondrechten van de mens en op het ontwikkelen van respect voor de culturele en nationale waarden van het kind zelf en van anderen.⁹⁰ In Vlaanderen is er bij de eindterm "opvoeden tot burgerzin" dan ook een belangrijke plaats weggelegd voor mensenrechteneducatie. De Raad formuleert enkele suggesties om mensenrechteneducatie te stimuleren. In de eerste plaats kan de Vereniging voor de Verenigde Naties (VVN) ingeschakeld worden om een debat in Vlaanderen te organiseren over de MRR en de rol van België als lid van de MRR. Tevens kan men aan de VVN vragen om een lessenspakket samen te stellen omtrent de mensenrechten en de rol van België in de

⁸⁵ ALGEMENE VERGADERING, A/RES/60/1, 30.

⁸⁶ B. KI-MOON, *Implementing the Responsibility to Protect*, UN document A/63/677, 12 januari 2009, 11.

⁸⁷ ALGEMENE VERGADERING, *Resolution adopted by the General Assembly – International Year of Human Rights Learning*, UN document A/RES/62/171, 18 december 2007.

⁸⁸ ALGEMENE VERGADERING, A/RES/60/251, §5.

⁸⁹ ALGEMENE VERGADERING, A/RES/62/171.

⁹⁰ Verdrag inzake de rechten van het kind, opgemaakt te New York op 20 november 1989, Artikel 29.

MRR dat de overheid verder kan verspreiden. Mogelijk kan hierbij samengewerkt worden met VORMEN vzw, een onafhankelijke organisatie die als voornaamste doel heeft mensenrechteneducatie in de verschillende domeinen van de samenleving in Vlaanderen (incl. Brussel) te bevorderen. Men kan eveneens overwegen om de VVN te vragen een publicatie te wijden aan een aantal bijzondere Vlaamse aandachtspunten binnen het Belgisch lidmaatschap van de MRR.

4.1.4. Tussenconclusie

De Raad concludeert dat de mogelijkheden voor de Vlaamse overheid m.b.t. het Belgische lidmaatschap kaderen binnen zowel de federale als Europese context. De Raad spoort aan om aan te sluiten bij de reeds bepaalde prioriteiten en aandachtspunten en om bij het EU-voorzitterschap in 2010 hoofdzakelijk te investeren in het versterken van de EU-afstemming in de MRR. Speciale aandachtspunten waarvan de Raad meent dat Vlaanderen deze indachtig moet houden bij het ontwikkelen van een visie m.b.t. het lidmaatschap van de MRR zijn: (i) de institutionele herziening in 2011, (ii) de rol van de MRR bij het bevorderen van de R2P en (iii) mensenrechteneducatie.

4.2. Vlaamse maatschappelijke actoren

De Raad beschouwt twee groepen, namelijk nationale mensenrechtenorganisaties en niet-gouvernementele organisaties, als maatschappelijke actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de werking van de MRR. Hoewel het gaat om twee verschillende actoren worden beiden in de oprichtingsresolutie van de MRR op gelijke voet vermeld, namelijk “de participatie van en consultatie met waarnemers, zoals [...] nationale mensenrechtenorganisaties en niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties zal gebaseerd zijn op afspraken zoals de ECOSOC-resolutie 1996/31 d.d. 25 juli 1996 en praktijken waargenomen bij de Commissie Mensenrechten, met het doel de meest doeltreffende bijdrage van deze entiteiten te verzekeren.”⁹¹

4.2.1. NGO's

De substantiële bijdrage van NGO's aan het werk van de Commissie Mensenrechten kan als één van de successen beschouwd worden van deze voorganger van de MRR. Door de gebruiken en afspraken m.b.t. NGO's gelijk te schakelen aan die van de Commissie probeert de MRR voort te bouwen op die goede traditie. Op de zevende normale zitting in maart 2008 waren bijvoorbeeld 180 NGO's vertegenwoordigd. Daarnaast legden de NGO's op diezelfde zitting 98 geschreven verklaringen neer, deden ze 224 mondelinge verklaringen en organiseerden ze 69 parallelle evenementen.⁹² Inmiddels hebben NGO's ook successen geboekt door onder meer hun invloed aan te wenden tegen het Egyptisch voorzitterschap en het Sri Lankaans lidmaatschap van de MRR.⁹³

Artikel 71 van het VN-Handvest geeft een duidelijke wettelijke basis voor de participatie van NGO's aan de VN en vertrouwt de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) de taak toe “passende regelingen te treffen voor het plegen van overleg met niet-gouvernementele organisaties die betrokken zijn bij binnen zijn bevoegdheid vallende aangelegenheden.”⁹⁴ De hierboven vermelde ECOSOC-resolutie definieerde verder de regels inzake formele participatie door NGO's de mogelijkheid van een consultatieve status te bieden. Momenteel zijn er 3173 niet-gouvernementele organisaties met dergelijke consultatieve status.⁹⁵ Op de website van de MRR is er een onderdeel gewijd aan de mogelijkheden qua participatie van NGO's en recent is er een handboek verschenen voor het maatschappelijk middenveld waarin uitgebreid wordt toegelicht hoe het maatschappelijk middenveld kan inspelen op de MRR. De Raad onderlijnt dat enkel NGO's met een consultatieve status bij ECOSOC geaccrediteerd kunnen worden om te participeren aan de zittingen van de MRR als waarnemers. Bovendien is zowel (i) de participatie van NGO's aan gewone en speciale zittingen

⁹¹ ALGEMENE VERGADERING, A/RES/60/251, §11.

⁹² BUREAU VAN DE HOGE COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN, *Working with the United Nations Human Rights Programme: a handbook for civil society*, New York en Genève, 2008, 91.

⁹³ T. PICCONE, “Score one for the NGOs” in *Washington Post*, 05.07.2008.

⁹⁴ *Handvest van de Verenigde Naties en het Statuut van het Internationaal Gerechtshof*, San Francisco, 1945, Artikel 71.

⁹⁵ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *Non-governmental organizations section*, 02.03.2009.

[<http://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?method=searchEcoSoc&sessionCheck=false&ngoFlag=1>]

van de MRR, als aan zittingen van de werkgroep inzake de Universele Periodieke Evaluatie, (ii) evenals het bezorgen van geschreven verklaringen in de aanloop van een zitting van de MRR en het mondeling interveniëren tijdens alle substantiële onderwerpen op de agenda van de MRR, en (iii) het organiseren van parallelle evenementen, een voorrecht van NGO's die een consultatieve status genieten bij ECOSOC.⁹⁶ Toch kunnen ook NGO's zonder consultatieve status een – weliswaar informele – bijdrage leveren aan de werking van de MRR.

De Raad beklemtoont het belang van een goede participatie door NGO's van ontwikkelingslanden, gezien de geografische samenstelling van de MRR. Het Belgisch EU-voorzitterschap kan er binnen de EU voor ijveren om steun te geven aan NGO's van ontwikkelingslanden om bij te dragen tot de UPE. Dit kan zowel door middel van financiële steun als door het vertalen van documenten van de MRR.⁹⁷ Door het introduceren van een extranet op de website van de MRR waarop documenten en verklaringen online worden gepost, alsook door webcasting van de zittingen van de MRR kunnen NGO's – ook zonder aanwezigheid in Genève – alvast makkelijker toegang krijgen tot informatie.

Binnen het bestek van dit advies zal de Raad niet exhaustief alle mogelijkheden van NGO-acties met/zonder consultatieve status opsommen. Voor een vrij substantieel overzicht verwijst hij naar het bovenvernoemde handboek en het artikel "The role of NGOs in the UN Human Rights Council" waarin deze rol beschreven wordt bij i) verkiezing en lidmaatschap, (ii) agenda en werkprogramma, (iii) werkmethoden en procedureregels, (iv) UPE-mechanisme, (v) speciale procedures, (vi) Adviescomité en (vii) klachtenprocedure.⁹⁸ De Raad beperkt zich tot het geven van enkele voorbeelden: staten moeten hun nationale mensenrechteninstellingen en NGO's consulteren wanneer ze kandidaten selecteren voor het Adviescomité (§ 66), NGO's die te goeder trouw en in lijn met de principes van mensenrechten handelen, kunnen gebruik maken van de klachtenprocedure (§ 87d), NGO's kunnen speciale rapporteurs voordragen (§ 42), etc.⁹⁹

Door de specifieke aandacht voor het UPE-mechanisme en de nieuwe participatiemogelijkheid die het mechanisme biedt, staat de Raad iets uitgebreider stil bij de rol van de NGO's bij de UPE. Staten worden aangemoedigd om bij het opstellen van hun nationaal rapport een consultatieproces met alle betrokken "stakeholders" op nationaal niveau te voeren en NGO's kunnen een bijdrage leveren aan het document dat het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten samenstelt op basis van bijkomende geloofwaardige en betrouwbare informatie van andere relevante "stakeholders". Tijdens de interactieve dialoog mogen NGO's met een consultatieve status de zittingen bijwonen, maar niet het woord nemen. Via lobbying bij regeringen, vooral deze van de trojka van de drie rapporteurs, kunnen NGO's toch proberen te verzekeren dat hun prioriteiten in de interactieve dialoog gereflecteerd worden. Tijdens de plenaire vergadering van de eerstvolgende normale zitting van de MRR waar de rapporten zullen worden aangenomen, kunnen de NGO's daarentegen wel het woord nemen. Verder onderlijnt de Raad het belang van de NGO's om de opvolging van het UPE-mechanisme te verzekeren door staten te herinneren aan hun beloften en de aanbevelingen uit het rapport.¹⁰⁰

Ten slotte is het de praktijk om betrokken NGO's voor (voorbereidende fase), tijdens en na (evaluatiefase) de zittingen van de MRR uit te nodigen op de bijeenkomsten van de mensenrechtendeskundigen van de EU.¹⁰¹ De Raad hoopt dat België tijdens zijn mandaat hierbij een voorbeeldrol zal spelen, gezien de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld voor een goede werking van de MRR.

⁹⁶ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Information – NGO participation*, 02.03.2009.

[<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/ngo.htm>] ; BUREAU VAN DE HOGE COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN, *Working with the United Nations Human Rights Programme*, 91.

⁹⁷ F. BRANTNER, o.c., p. 61.

⁹⁸ L. NADER, "The role of NGOs in the UN Human Rights Council" in *Sur – International Journal on Human Rights*, 4, (2007), 7, pp. 7 – 27.

⁹⁹ MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage.

¹⁰⁰ BUREAU VAN DE HOGE COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN, *Working with the United Nations Human Rights Programme*, 147-152 ; DOMINGUEZ REDONDO, l.c., pp. 731 – 732.

¹⁰¹ RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *Jaarverslag van de EU over de mensenrechten 2008*, 14146/1/08, 127.

4.2.2. Nationale mensenrechtenorganisaties

In tegenstelling tot de NGO's is de rol van nationale mensenrechtenorganisaties binnen de VN niet zo duidelijk omlijnd. Toch is er sprake van een groeiende rol voor deze organisaties binnen het VN-systeem, ook bij de voorganger van de MRR, namelijk de Commissie Mensenrechten. Zoals bij NGO's de officiële participatie beperkt is tot NGO's met een consultatieve status bij ECOSOC, kunnen enkel die nationale mensenrechtenorganisaties officieel participeren indien zij door de International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC) als in overeenstemming met de "Paris Principles" werden gekwalificeerd.¹⁰² Deze organisaties krijgen een "A-status". De Raad merkt op dat in het overzicht van de geaccrediteerde organisaties in 2008 geen Belgische organisatie met een A-status wordt vermeld. Er wordt enkel melding gemaakt van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met een B-status als waarnemer, d.w.z. niet volledig in overeenstemming met de principes van Parijs of onvoldoende informatie geleverd om een beslissing te nemen.¹⁰³

De resolutie omtrent het institutionele pakket van de MRR leest verder dat "de participatie van nationale mensenrechtenorganisaties zal gebaseerd zijn op afspraken en praktijken overeengekomen bij de Commissie Mensenrechten, inclusief resolutie 2005/74 van 20 april 2005."¹⁰⁴ Zoals bij de NGO's is het verband tussen de participatie bij de MRR en zijn voorganger de Commissie Mensenrechten duidelijk. De Raad beperkt zich dus opnieuw tot het signaleren van enkele mogelijke bijdragen van nationale mensenrechtenorganisaties: staten moeten hun nationale mensenrechteninstellingen consulteren wanneer ze kandidaten selecteren voor het Adviescomité, nationale mensenrechtenorganisaties kunnen een bijdrage leveren aan de werking van het Adviescomité en kunnen beroep doen op de klachtenprocedure, nationale mensenrechtenorganisaties kunnen een bijdrage leveren aan de speciale zittingen van de MRR, etc.¹⁰⁵ De Raad merkt op dat zoals bij de NGO's op de webpagina van de MRR er een onderdeel is voorbehouden waar specifieke informatie wordt verstrekt aan nationale mensenrechtenorganisaties omtrent de accreditatieprocedure, geschreven en mondelinge bijdragen, het organiseren van parallelle evenementen en relevante online informatie.¹⁰⁶

4.2.3. Tussenconclusie

De Raad concludeert dat er verscheidene mogelijkheden voor de Vlaamse maatschappelijke actoren zijn om op dit lidmaatschap in te spelen. Op nationaal niveau verdient het volgens de Raad de aanbeveling om het Vlaamse maatschappelijke middenveld zoveel mogelijk te betrekken, door onder meer consultatie bij de voorbereiding van het nationaal rapport voor de UPE. Dit sluit ook aan bij de verkiezingsbeloften ter ondersteuning van de Belgische kandidatuur bij het lidmaatschap van de MRR. Na de UPE-controle kunnen Vlaamse maatschappelijke organisaties de Vlaamse overheid stimuleren tot het ten uitvoerleggen van de aanbevelingen van het UPE-rapport.

5. Conclusie

De MRR is er tot hertoe niet in geslaagd om overtuigend bij te dragen tot de bescherming en bevordering van de mensenrechten binnen het VN-bestel. Sterker nog, de politisering van de MRR ondergraaft volgens de Raad zelfs de internationale mensenrechten als zijnde universeel, ondeelbaar,

¹⁰² De "Paris Principles" bepalen minimum criteria voor onder meer de samenstelling, werkmethode en financiering van nationale mensenrechtenorganisaties om hun onafhankelijke en autonome werking te verzekeren.

¹⁰³ INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE OF NATIONAL INSTITUTIONS FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS, *Chart of the status of national institutions – accreditation status as of 16 June 2008*.

[<http://planetecomolutions.com/nhri/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NIs%20June%202008.doc>]

¹⁰⁴ MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage, regel 7b.

¹⁰⁵ FRIEDRICH ERBERT STIFTUNG en INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS, *A new chapter for human rights – a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, Genève, juni 2006, 100-103 ; MENSENRECHTENRAAD, *Resolutie 5/1*, bijlage.

¹⁰⁶ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Information for National Human Rights Institutions*, 02.03.2009.

[<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/nhri.htm>]

onderling afhankelijk en onlosmakelijk verbonden. Hierdoor neemt het belang van het Belgisch lidmaatschap van de MRR toe: als VN-lidstaat en EU-voorzitter in 2010 moet België inzetten om van de MRR een doeltreffend instrument te maken voor de bevordering en bescherming van mensenrechten in de wereld. Met het oog op de institutionele herziening in 2011 is er een belangrijke rol weggelegd voor de EU-voorzitter om tot een gemeenschappelijk EU-standpunt en EU-strategie te komen. Bovendien kan de EU-voorzitter aansturen op “outreach”-initiatieven om stemmen bij gematigde landen te winnen. De Raad merkt hierbij op dat de rol van het EU-voorzitterschap mogelijk ingeperkt wordt indien het Verdrag van Lissabon in werking treedt zoals uitvoerig beschreven in zijn advies m.b.t. het EU-voorzitterschap (Advies 2008/23, 1 december 2008).

Het komt de Raad voor dat Vlaanderen vanuit zijn expertise en bevoegdheden een nuttige bijdrage kan leveren aan het Belgisch lidmaatschap van de MRR. Deze bijdrage dient echter gekaderd te zijn in een algehele visie inzake het Vlaams mensenrechtenbeleid. Hierbij dienen belangrijke keuzes m.b.t. de MRR te worden gemaakt:

- (i) wil en kan Vlaanderen de optie uit de beleidsnota 2004-2009, namelijk zich bij zijn internationaal optreden laten leiden door universele basiswaarden en mensenrechten, ook effectief in de praktijk omzetten – onder meer via het leveren van een bijdrage aan de UPE van VN-lidstaten – en hiervoor de nodige middelen vrijmaken?
- (ii) moet de rol van de Vlaamse vertegenwoordiger in Genève, het departement internationaal Vlaanderen en andere Vlaamse departementen bij het mensenrechtenbeleid worden gedynamiseerd?
- (iii) op welke manier verdiept en verankert het Departement internationaal Vlaanderen systematisch de kennis inzake mensenrechten?
- (iv) beperkt Vlaanderen zich enkel tot actieve participatie aan de MRR bij Belgisch lidmaatschap van de MRR of handhaaft het zijn inspanningen op permanente basis wanneer België louter waarnemer is?
- (v) zal Vlaanderen zelf aansturen op het systematisch agenderen van de MRR bij de federale multilaterale coördinatie om actief bij de Belgische standpuntbepaling betrokken te worden?

Bij de UPE-evaluatie in 2011 van België zal ook Vlaanderen een bijdrage moeten leveren. Vlaanderen mag zich volgens de Raad verwachten aan enkele kritische kanttekeningen, zoals de Vlaamse wooncode, het minderhedenverdrag en de niet-benoeming van burgemeesters. De Raad spoort aan om:

- (i) tijdig te starten met het voorbereiden van de Vlaamse bijdrage aan het nationale rapport in aanloop naar de UPE-evaluatie van België in 2011, en hiervoor een verantwoordelijke aan te duiden;
- (ii) het maatschappelijk middenveld te betrekken bij het voorbereiden van de Vlaamse UPE-bijdrage;
- (iii) het Vlaams Parlement tijdig te informeren over de komende UPE-evaluatie en te communiceren naar het parlement over de resultaten van de evaluatie;
- (iv) niet defensief en geagiteerd te reageren op de aanbevelingen van de UPE-evaluatie;
- (v) zich tijdig te bezinnen over de wijze waarop via de media eenduidig zal gecommuniceerd worden naar aanleiding van de UPE-evaluatie;
- (vi) zich uitdrukkelijk te engageren om substantiële aanbevelingen ook in de praktijk om te zetten.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

Colofon**Samenstelling:**

SARiV

Freddy Evens (Secretaris)

Eva Haeveryans

Boudewijnlaan 30 bus 81

1000 Brussel

www.sariv.be

02 553 01 81

Verantwoordelijke uitgever:

Jan Wouters, voorzitter Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Druk:

Agentschap voor Facilitair Management

Depotnummer:

D/2009/3241/226