



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

**REFLECTIE OVER MENSENRECHTEN EN
HET VLAAMS INTERNATIONAAL BELEID**

Advies 2011/22

14 november 2011

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Algemene aandachtspunten	4
2.1.	Recente en toekomstige evolutie van de mensenrechten.....	4
2.2.	Tijdshorizon	5
2.3.	Acties	5
3.	Visie	6
3.1.	Coherentie	6
3.1.1.	Binnen de Vlaamse overheid.....	6
3.1.1.1.	Interdepartementaal	6
3.1.1.2.	Vlaams Parlement en strategische adviesraden	7
3.1.2.	Binnen België	8
3.1.2.1.	Intrafederale afstemming.....	8
3.1.2.2.	Nationale Mensenrechteninstelling	8
3.1.3.	Samenwerking met Europese en internationale instellingen	10
3.1.4.	Samenwerking met niet-statelijke actoren	11
3.2.	Geloofwaardigheid	11
3.2.1.	Reciprociteit inzake mensenrechten	11
3.2.2.	Openheid ten aanzien van Vlaamse waarden en belangen	12
3.2.3.	Budget	12
3.2.4.	Capaciteit.....	13
3.3.	Instrumentarium	14
4.	Gedetailleerde bespreking van het document.....	15
4.1.	Uitgangspunten	15
4.2.	Internationale mensenrechtenverbintenissen.....	15
4.3.	Beleidsdoelstellingen.....	17
4.3.1.	Respect voor de mensenrechten in Vlaanderen	17
4.3.2.	Mensenrechten in het Vlaams internationale beleid.....	18
4.3.2.1.	Vier prioritaire mensenrechtenthema's.....	18
4.3.2.2.	Respect voor mensenrechten in de internationale samenwerking	20
4.3.2.3.	Mensenrechtendialoog via geëigende internationale fora.....	24
4.3.2.4.	Mensenrechten en internationale economie	25
5.	Conclusie	28

1. INLEIDING

In de beleidsbrief “Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2011” werd aangekondigd dat de minister-president dit jaar aan de Vlaamse Regering een document zal voorleggen over de integratie van mensenrechten als transversaal thema in de Vlaamse internationale betrekkingen (hierna: “het document”).¹ Op 5 september 2011 ontving de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”) de adviesaanvraag over het document. Aangezien het de allereerste keer is dat men een beleidsdocument voorlegt over mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid, uitte de Raad op de plenaire vergadering van 7 september 2011 de wil om het document grondig te bestuderen. Een ad hoc werkgroep mensenrechten onder leiding van de voorzitter van de Raad werd vervolgens opgericht. De Raad is verheugd dat het kabinet instemde met zijn vraag om de normale adviestermijn van dertig dagen te verlengen. Na voorbereiding in de ad hoc werkgroep mensenrechten en bespreking op de plenaire vergadering van 18 oktober 2011 keurde de Raad het advies unaniem goed via schriftelijke procedure.

De Raad wenst uitdrukkelijk zijn waardering uit te spreken over het initiatief van de minister-president om een beleidsdocument op te stellen over de integratie van mensenrechten als transversaal thema in de Vlaamse internationale betrekkingen. Het is de eerste keer dat Vlaanderen dergelijk document opstelt en hiermee in de verf zet dat mensenrechten van primordiaal belang zijn voor het Vlaams internationaal beleid. De Raad is er bovendien van overtuigd dat het document kan bijdragen tot het leggen van klemtonen in dit beleid. Hij hoopt dat het document het startpunt is van een langetermijnontwikkeling waarin Vlaanderen zal bijdragen aan een groeiende en betere naleving van de mensenrechten in de wereld. Het document komt tegemoet aan de vraag van de Raad, geuit in zijn bijdrage aan de beleidsnota onder de titel “naar een geïntegreerd en geïnspireerd internationaal beleid voor Vlaanderen”², om het Vlaams beleid te stoelen op waarden zoals o.m. democratie, mensenrechten, duurzame ontwikkeling en respect voor de andere partner.

Hij vraagt de Vlaamse overheid om de nodige bekendheid te geven aan het document en doet de suggestie om – indien mogelijk – naar aanleiding van 10 december 2011, de dag van de mensenrechten, het document in de kijker te zetten, eventueel via de pers of een gedachtewisseling in het Vlaams Parlement.

In het eerste deel van dit advies bespreekt de Raad enkele algemene aandachtspunten. Vervolgens schetst hij zijn visie op een effectief mensenrechtenbeleid waarin coherentie, geloofwaardigheid en een aangepast Vlaams instrumentarium centraal staan. Hierna bespreekt hij in de volgorde van de hoofdstukken de inhoud van het document gedetailleerder. Ten slotte komt hij tot zijn conclusies.

¹ K. PEETERS, *Beleidsbrief 2011. Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking*, VR 2010 2210 MED.0489/03, 14.

² STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN (SARIV), *Bijdrage aan de beleidsnota “naar een geïntegreerd en geïnspireerd internationaal beleid voor Vlaanderen*, 22 september 2009, 2.

2. ALGEMENE AANDACHTSPUNTEN

2.1. Recente en toekomstige evolutie van de mensenrechten

De Raad stelt voor om in het document een actuele schets van de evolutie in de mensenrechten alsook een proactieve blik op de verwachte toekomstige mensenrechtenevolutie op te nemen. Hij doet hieronder een voorzet.

Hoewel mensenrechten reeds een hele geschiedenis hebben doorgemaakt, werden ze pas in een laat stadium internationaal vastgelegd. Het Handvest van de Verenigde Naties³ betekende een belangrijke eerste stap door het belang dat het aan mensenrechten hecht, maar het geeft geen definitie, noch een opsomming van deze rechten. In 1948 nam de Algemene Vergadering van de VN de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: "UVRM") aan.⁴ De UVRM geldt als een internationaal gezaghebbende uitwerking van de onvervreembare en onschendbare rechten van alle mensen.⁵ Zij bevat zowel burgerrechten en politieke rechten (zoals het recht op leven, verbod op slavernij, recht op een eerlijk en openbaar proces), als sociaaleconomische rechten (o.a. recht op arbeid, recht op een behoorlijke levensstandaard en het recht op onderwijs). Deze rechten zijn verder uitgewerkt in twee verdragen, aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN in 1966: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (hierna: "IVESCR").⁶ Hierna volgden nog een belangrijk aantal verdragen die focussen op één of meer specifieke mensenrechten.

Binnen het mensenrechtendiscours wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen drie tot vier generaties mensenrechten. De eerste generatie omvat burger- en politieke rechten, de tweede generatie economische, sociale en culturele rechten. Dit onderscheid correspondeert met de twee hogergenoemde verdragen. In zijn advies over het recente Protocol bij het IVESCR wees de Raad reeds op de discussie die tot op heden nog steeds woedt over de respectievelijke status van deze rechten.⁷ Toch kan gesteld worden dat zij onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Bovendien kan nog een derde generatie van mensenrechten toegevoegd worden van collectieve rechten of rechten van collectiviteiten. Hieronder vallen bijvoorbeeld rechten van minderheden en rechten van inheemse volken, maar ook het recht op een gezonde leefomgeving en het recht op cultureel erfgoed. Vooral in Afrika en Azië wordt op de tweede (en derde) generatie rechten een sterke nadruk gelegd.⁸

Deze aandacht voor de tweede en derde generatie mensenrechten gaat ook gepaard met het groeiende besef in de jaren 1980-1990 dat ontwikkeling niet een louter economische aangelegenheid is, maar een geïntegreerde aanpak vergt op alle domeinen van het maatschappelijk leven.

³ Handvest der Verenigde Naties, ondertekend te San Francisco op 26 juni 1945, B.S., 1 januari 1946.

⁴ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948, B.S., 31 maart 1949.

⁵ V. JOOSTEN, "De VN en mensenrechten", in J. WOUTERS en C. RYNGAERT (Red.), *De Verenigde Naties: Een wereld van verschil?*, Leuven, Acco, 2005, 154.

⁶ Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966, B.S., 6 juli 1983; Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966, B.S., 6 juli 1983.

⁷ SARIV, *Advies over het Klachtenprotocol bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten*, Advies 2010/5, 30 maart 2010, 3.

⁸ P. R. BAEHR, *De rechten van de mens. Universaliteit in de praktijk*, Assen, Boom, 1998, 24.

Mensenrechten krijgen hierbij een bijzondere plaats.⁹ Zo krijgen (ook binnen het VN-kader) het recht op water, voedsel, sanitaire voorzieningen enz. een plaats op het kruispunt van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking, onder meer via de millenniumontwikkelingsdoelstellingen. Deze worden dan opnieuw verbonden met economische ontwikkeling, bv. via de “Waardig werk”-agenda van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: “IAO”). De mensenrechtenliteratuur maakt tevens gewag van een vierde generatie mensenrechten, waaronder o.m. de rechten inzake duurzame ontwikkeling van de toekomstige generatie vallen. Er is echter geen internationale consensus over deze indeling.¹⁰

Naast het stijgend belang van de ontwikkelingsdimensie van mensenrechten ziet de Raad ook een belangrijk verband met het streven naar vrijheid en democratie zoals recent gedemonstreerd in de Arabische wereld. De dynamiek van de Arabische lente ontstond vanuit een sociaaleconomische achtergrond. Daarbij groeide de aandacht voor bepaalde mensenrechten (o.m. vrijheid van meningsuiting, incl. internetvrijheid en verbod op alle vormen van discriminatie) vanuit een specifieke lokale vraag van de bevolking zelf. Deze lokale vraag naar respect voor deze mensenrechten biedt een uitgelezen kans om vooruitgang te boeken inzake inclusieve universaliteit (zie *infra*, 3.2.1.).

De Raad wijst erop dat naast rechten ook plichten bestaan. Die plichten houden in dat de rechten van andere mensen moeten gerespecteerd worden. De UVRM bevatte hier reeds een aanzet toe in artikel 29, lid 1, dat leest: *“De enkeling heeft verplichtingen tegenover de gemeenschap in wier schoot alleen een vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid mogelijk is.”*¹¹ De toenemende aandacht hiervoor uit zich onder meer in de pogingen tot het opstellen van een Universele Verklaring van de Plichten van de Mens.¹² Deze plichten gelden niet enkel voor mensen en staten, maar ook voor ondernemingen, getuige het rapport van Speciale Vertegenwoordiger mensenrechten en bedrijfsleven Ruggie, aangenomen door de VN-Mensenrechtenraad.¹³

2.2. Tijdschouder

De Raad vraagt om het document beter te kaderen in de tijd. Het is onvoldoende duidelijk of het de bedoeling is dat dit document de legislatuur overstijgt. Gezien het evolutieve karakter kan een mensenrechtenbeleid geen rigide plan zijn. Men kan niet perfect voorspellen in welke gebieden en op welke onderwerpen het Vlaamse beleid over enkele jaren moet inzetten. Toch dienen er keuzes te worden gemaakt, al moet er ook ruimte zijn om op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen en te reageren. Het lijkt de Raad derhalve noodzakelijk om het document periodiek te actualiseren.

2.3. Acties

Enkel in hoofdstuk twee bij de “vier prioritaire mensenrechtenthema’s” geeft het document in grijze kaders acties weer die men in het kader van het Vlaams mensenrechtenbeleid plant. De Raad vraagt

⁹ M. VIDAL en R. LEMAITRE, “De VN en ontwikkelingssamenwerking”, in J. WOUTERS en C. RYNGAERT (Red.), *De Verenigde Naties: Een wereld van verschil?*, Leuven, Acco, 2005, 237.

¹⁰ D. G. EVANS, “Human rights: Four generations of practice and development” in A. ABDI en L. SCHULTZ (Red.), *Educating for human rights and global citizenship*, Albany, State University of New York Press, 2007, 25-35.

¹¹ UVRM, o.c., artikel 29, lid 1.

¹² Zie onder meer: [<http://wpf.unesco-tee.org/sp/undhd.htm>].

¹³ VN-MENSENRECHTENRAAD, *Human rights and transnational corporations and other business enterprises*, A/HRC/RES/17/4, Genève, 6 juli 2011; X, UN “Protect, Respect and Remedy” Framework”, Business & Human Rights Resource Centre, 16.06.2011. [<http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/Protect-Respect-Remedy-Framework/GuidingPrinciples>]; J.G. RUGGIE, “Business and Human Rights: The Evolving International Agenda” in *The American Journal of International Law*, 101, (2007), 4, pp. 824-825.

om op een meer systematische wijze de acties op te lijsten in de kaders, alsook om acties die nog in de tekst staan in de kaders op te nemen. Initiatieven zoals het in contact treden met de nieuwe Europese dienst voor het externe optreden wanneer Vlaanderen een bijzondere bezorgdheid heeft over bepaalde situaties of over nuttige informatie beschikt uit zijn partnerlanden (p. 33), het ijveren voor de opname van arbeids- en milieuclausules in toekomstige Europese handels- en investeringsakkoorden (p. 37) of het ijveren voor de opname van een weigeringsgrond i.v.m. kindsoldaten in de Europese regelgeving en in het toekomstige VN-Wapenhandelsverdrag (p. 30), zijn volgens de Raad bijvoorbeeld ook acties die kunnen worden opgelijst. De Raad suggereert bovendien om achteraan in het document in een overzichtstabel alle acties op te lijsten zodat deze ook gemonitord kunnen worden.

3. VISIE

Zoals reeds aangehaald, is de Raad verheugd dat de minister-president het initiatief heeft genomen om een document op te stellen over mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid. Om dit initiatief te laten uitgroeien tot een effectief mensenrechtenbeleid, zijn volgens de Raad de volgende factoren cruciaal: coherentie, geloofwaardigheid en een aangepast Vlaams instrumentarium. Alle mensenrechten zijn universeel, hangen onderling samen en versterken elkaar.¹⁴ Ze moeten derhalve op een zo holistisch mogelijke wijze in het Vlaams beleid worden gerealiseerd. Een echte visie op mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid wordt gedragen door de verschillende Vlaamse ministers, departementen en agentschappen samen, en biedt een kader voor alle acties en instrumenten van het mensenrechtenbeleid. Zulk een visie heeft ook een evolutief karakter, aangezien mensenrechten een dynamisch karakter hebben en de mensenrechtenagenda ruimer wordt. Het is noodzakelijk om dit permanent op te volgen en hiervoor de nodige expertise op te bouwen binnen de Vlaamse overheid (zie *infra*, 3.2.4).

3.1. Coherentie

Aangezien mensenrechten talrijke beleidsdomeinen en beleidsniveaus doorkruisen, hecht de Raad belang aan de coherentie van het mensenrechtenbeleid tussen die verschillende domeinen, maar ook op drie beleidsniveaus: binnen de Vlaamse overheid, binnen België en tussen de Vlaamse overheid en de Europese en internationale instellingen. Daarenboven vraagt hij ook aandacht voor de rol van en afstemming met niet-statelijke actoren.

3.1.1. Binnen de Vlaamse overheid

3.1.1.1. Interdepartementaal

Zoals het document terecht aanhaalt, zijn mensenrechten op zich geen bevoegdheid. Elke overheid heeft echter de opdracht om de mensenrechten te garanderen en te verwezenlijken binnen haar bevoegdheden (p. 16). De Raad is van oordeel dat aangezien mensenrechten alle Vlaamse bevoegdheden doordresmen, het Vlaams mensenrechtenbeleid op interdepartementaal niveau moet gecoördineerd worden. Hij vindt het derhalve een gemiste kans dat het document niet werd overlegd met de andere entiteiten van het beleidsdomein internationaal Vlaanderen en

¹⁴ De universaliteit, ondeelbaarheid, interdependentie en onderlinge samenhang werd op de Verklaring van Wenen bevestigd. ALGEMENE VERGADERING, *Vienna Declaration and Programme of Action*, World Conference on Human Rights in Vienna 14-25 juni 1993, 12 juli 1993, UN A/CONF.157/23, §5. [[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)]

vertegenwoordigers van andere beleidsdomeinen, maar uitsluitend tot stand kwam vanuit het Departement internationaal Vlaanderen (hierna: “DiV”). Dit uit zich o.m. in de keuze van de vier prioritaire mensenrechtenthema’s: respect voor de fysieke integriteit van elke mens, de strijd tegen alle vormen van discriminatie, het respect voor de rechten van het kind, het recht op behoorlijke arbeidsomstandigheden. Bovendien krijgen rechten die raken aan andere beleidsdomeinen dan internationaal Vlaanderen, zoals het recht op onderwijs of het recht op vrije meningsuiting, weinig of geen aandacht.

Een visie op mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid zou alle mensenrechten die raken aan Vlaamse (internationale) bevoegdheden moeten omvatten. Hoewel elk departement bevoegd is voor de vertaling van mensenrechten naar zijn beleidsdomein en verantwoordelijk is voor de opvolging van de internationale evoluties ervan, is overleg en coördinatie noodzakelijk om een coherent beleid te kunnen voeren. De minister-president kan hierbij een trekkersrol vervullen.

3.1.1.2. Vlaams Parlement en strategische adviesraden

Naast de rol van de Vlaamse Regering is er volgens de Raad een belangrijke rol weggelegd voor het Vlaams Parlement. Het parlement heeft, naast de instemming met internationale en regionale mensenrechtenverdragen en het aannemen van regelgeving die hiermee in overeenstemming is, een belangrijke toezichthoudende taak. Door het stellen van parlementaire vragen heeft het Vlaams Parlement bovendien al in het verleden bewezen een belangrijke signaalfunctie te vervullen bij onrustwekkende mensenrechtensituaties.

Het document beklemtoont terecht dat de parlementaire instemming met mensenrechtenverdragen een prioritair aandachtspunt is voor de Vlaamse Regering (p. 19). De Raad wenst dan ook te waarschuwen voor de bepaling die thans is opgenomen in het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming in het kader van de hervorming van de Senaat¹⁵, volgens welke in de toekomst mogelijk de goedkeuring van sommige gemengde verdragen kan overgenomen worden door de Senaat. De Raad vindt het belangrijk dat de instemming met mensenrechtenverdragen, die gewoonlijk gemengde verdragen zijn, in de toekomst steeds door het Vlaams Parlement zou blijven gebeuren, gelet op hun fundamentele karakter en hun vertaling naar de Vlaamse bevoegdheden.

Wat betreft de rapportering over mensenrechtenverdragen is de huidige formulering in het document eerder zwak. De politieke betrokkenheid beperkt zich hoofdzakelijk tot de leden van de Vlaamse Regering: *“Het is van belang dat de rapportering geen louter ambtelijk proces is, maar dat ook politiek Vlaanderen betrokken is en op de hoogte blijft van de rapporteringscyclus en de follow-up ervan. Daarom worden de ontwerprapporten en de vragen van de internationale toezichtsorganen (zgn. “list of issues”) verspreid onder de leden van de Vlaamse Regering. Hetzelfde geldt voor de opmerkingen en aanbevelingen van deze organen, waarover de Vlaamse Regering desgevallend een gezamenlijk standpunt inneemt, dat ook in het Vlaams Parlement kan worden toegelicht.”* (p. 22) De Raad pleit voor een actievere betrokkenheid van het Vlaams Parlement bij de bewaking van de tenuitvoerlegging van mensenrechtenverdragen en bij rapporteringen aan internationale instanties.

De Raad stelt vast dat het document tevens melding maakt van de rol van de strategische adviesraden: *“De strategische adviesraden vormen bijkomende externe adviesinstanties, die, gelet op hun samenstelling, een extra waarborg zijn voor de overeenstemming van nieuwe regelgeving met de mensenrechten en met de economische en sociale rechten in het bijzonder.”* (p. 23) De Raad staat open voor een gedachtewisseling met de Vlaamse Regering over dit punt, doch merkt op dat de

¹⁵ E. DI RUPO, *Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming*, Brussel, 11 oktober 2011, 8.
[http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf]

loutere samenstelling van de strategische adviesraden niet garandeert dat de analyse van de mensenrechtenimpact wordt gemaakt en dat deze opdracht niet vervat zit in het kaderdecreet van de strategische adviesraden of de oprichtingsdecreten. Aangezien een en ander afhangt van de nodige expertiseopbouw en middelen, vraagt de Raad om hiermee voorzichtig om te springen bij het uitdenken van een adequaat Vlaams institutioneel systeem om de mensenrechten op te volgen (zie *infra*, 3.2.4.).

3.1.2. Binnen België

3.1.2.1. Intrafederale afstemming

De Raad wijst op het belang van afstemming en informatiedeling tussen de Vlaamse overheid, de andere gefedereerde entiteiten en de federale overheid met het oog op Belgische standpuntbepaling rond mensenrechtendossiers. Hij beklemtoont dat niet alleen overleg nodig is met de federale overheidsdienst (hierna: “FOD”) Buitenlandse Zaken, maar ook met andere relevante vakdepartementen, bv. met de FOD werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg. Er is eveneens intern-Belgische afstemming nodig over o.m. de vertegenwoordiging en standpuntbepaling op conferenties en internationale bijeenkomsten, met name in het kader van de Raad van Europa, de VN-Mensenrechtenraad en de Derde Commissie van de VN-Algemene Vergadering, en over de rapportage inzake de tenuitvoerlegging van mensenrechtenverdragen. Het is bovendien aangewezen dat de Belgische overheden dezelfde standaarden hanteren voor de concrete toepassing van de toets inzake mensenrechten, bv. in de behandeling van dossiers inzake wapenhandel.

3.1.2.2. Nationale Mensenrechteninstelling

Zowel de VN als de Raad van Europa hebben in de jaren 1990 opgeroepen tot de oprichting van nationale mensenrechteninstellingen. De VN deed dit in een resolutie van de Algemene Vergadering van 20 december 1993¹⁶, de Raad van Europa in een aanbeveling van het Comité van Ministers van 30 september 1997.¹⁷ Met de term “nationale mensenrechteninstelling” wordt bedoeld een van overheidswege opgerichte, maar onafhankelijke, nationale instelling die belast is met de bevordering en bescherming van de rechten van de mens. Het gaat om niet-rechterlijke instanties die bij of krachtens de wet zijn ingesteld en die onafhankelijk zijn van de wetgevende, uitvoerende en de rechterlijke macht. Volgens de Principes van Parijs¹⁸ heeft zulk een instelling een zo breed mogelijk mandaat dat vastgelegd is in een wettekst.

België rapporteerde op 2 mei 2011 over zijn mensenrechtenpalmares tijdens de elfde sessie van de Universele Periodieke Evaluatie in het kader van de VN-Mensenrechtenraad.¹⁹ Een van de door België aanvaarde verbintenissen, is precies de oprichting van een Nationale

¹⁶ ALGEMENE VERGADERING VERENIGDE NATIES (AVVN), *National institutions for the promotion and protection of human rights*, A/RES/48/134, New York, 20 december 1993.

¹⁷ COMITÉ VAN MINISTERS RAAD VAN EUROPA, *Aanbeveling Nr. R(97)14 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aangaande de oprichting van onafhankelijke nationale instellingen voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten*, aangenomen op 30 september 1997.

¹⁸ AVVN, A/RES/48/134, o.c.; De Principes van Parijs bepalen hierover dat de pluraliteit en onafhankelijkheid in de samenstelling tot uiting komen door een procedure die de garantie biedt voor een pluralistische vertegenwoordiging van de maatschappelijke krachten betrokken bij de promotie en bescherming van mensenrechten of door de aanwezigheid van vertegenwoordigers van (i) mensenrechtenngo's, vakbonden, relevante sociale en professionele organisaties, (ii) religieuze en filosofische stromingen; (iii) universiteiten en gekwalificeerde experts, (iv) parlement en (v) overheidsdepartementen (enkel adviserend).

¹⁹ Zie ook SARI, *Vlaanderen en het Belgische lidmaatschap van de VN-Mensenrechtenraad*, Advies 2009/13, 14 mei 2009.

Mensenrechteninstelling.²⁰ Dergelijke nationale instelling voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens is noodzakelijk voor de correcte tenuitvoerlegging van een aantal internationale verdragen. Het document leest dat deze verbintenis mee door Vlaanderen in de praktijk zal worden omgezet (p. 10 en 22).²¹

Een Belgische Nationale Mensenrechteninstelling zou kunnen bijdragen tot en toezien op de naleving door België van de internationale engagementen op het vlak van mensenrechten en systematisch de internationale ontwikkelingen op het vlak van mensenrechten kunnen opvolgen. Zij zou ook kunnen bijdragen aan de rapportering en de follow-up van de conclusies en aanbevelingen van internationale comités naar aanleiding van Belgische rapporten. Deze instelling zou onafhankelijke expertise kunnen bieden aan de overheid en een overlegplatform bieden tussen middenveld en de overheid op het vlak van de mensenrechten. Zij zou ook de taak op zich kunnen nemen om plaatsen van detentie te inspecteren, zoals gevraagd door het Optioneel Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. De Raad wees hier reeds op in zijn advies over dit Protocol.²²

Er worden verschillende opties gesignaleerd voor een Nationale Mensenrechteninstelling. Men zou het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (hierna: "CGKR") kunnen ombouwen tot een volwaardige mensenrechteninstelling.²³ Enkel instellingen die volledig aan de Principes van Parijs voldoen, worden namelijk door het subcomité voor accreditatie van het Internationaal Coördinatiecomité van Nationale Instanties voor de Bescherming en Bevordering van de Rechten van de Mens erkend met een A-status. Het CGKR is een geaccrediteerde instelling, maar kreeg een B-status. De VN onderkent hiermee de kritiek van sommigen op het beperkte mandaat van het CGKR en de aanwezigheid van politici in zijn raad van bestuur.²⁴ Een andere optie is de oprichting van een volledig nieuwe –gecentraliseerde– instelling. Een volwaardige instelling, met ruime bevoegdheden op vlak van mensenrechten kan gelden als uniek loket, wat de toegankelijkheid en transparantie verhoogt. Vandaag bestaan naast het CGKR ook een groot aantal instellingen met variërende bevoegdheden (de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, het Instituut voor de Gelijkheid van Mannen en Vrouwen, de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, het Vlaams Kinderrechtencommissariaat, enz.).²⁵ Voor welke optie men ook kiest, de Nationale Mensenrechteninstelling moet in elk geval een duidelijke plaats en mandaat krijgen ten opzichte van de bestaande centra, commissies en instituten (voor zover deze blijven verder bestaan).

In elk geval kan een dergelijke Nationale Mensenrechteninstelling slechts gecreëerd worden, rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling in en de institutionele realiteit van de federale staatsstructuur. De Raad spoort de Vlaamse Regering aan om de principes van goed bestuur te hanteren bij de onderhandelingen over een Nationale Mensenrechteninstelling. Dit betekent onder meer dat men erover moet waken dat men dubbel werk vermijdt bij het gebruik van publieke middelen en er derhalve naar streeft de bestaande instellingen te rationaliseren.

²⁰ VN-MENSENRECHTENRAAD, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review-Belgium, A/HRC/18/3*, Genève, 11 juli 2011, 19.

²¹ De minister-president heeft dit engagement ook hernomen in zijn beleidsbrief: K. PEETERS, Beleidsbrief Buitenlands beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking, Beleidsprioriteiten 2011-2012, VR 2011 2110 MED.0486/2bis, 7-8.

²² SARIV, *Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing*, Advies 2011/15, 25 juli 2011, 3.

²³ K. VAN LAETHEM en K. WEIS, "Naar een volwaardige nationale mensenrechteninstelling in België?", *De Juristenkrant*, 28.09.2011, 13.

²⁴ Zie onder meer: G. TEGENBOS, "Politisering is een verslaving", in *De Standaard*, 30.08.2011, 2.; "Bourgeois valt Eva Brems bij", *De Standaard*, 31.08.2011, 6.

²⁵ K. VAN LAETHEM en K. WEIS, *l.c.*, 13.

3.1.3. Samenwerking met Europese en internationale instellingen

Om een gecoördineerd mensenrechtenbeleid tot stand te brengen, moet de Vlaamse overheid samenwerken met diverse partners. In de eerste plaats kan men aansluiting vinden bij het mensenrechtenbeleid van de VN, de EU, de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (hierna: "OVSE"). Gelet op de Vlaamse internationale samenwerking met zijn Afrikaanse partnerlanden is tevens aandacht vereist voor de Afrikaanse Unie. Het document heeft aandacht voor de VN, de EU en de Raad van Europa, maar gaat voorbij aan de **OVSE**. De Raad vraagt om het document aan te passen zodat de OVSE ook een plaats krijgt. De OVSE omvat immers een aantal landen die geen lid zijn van de EU (bv. Servië, Montenegro) en/of de Raad van Europa (bv. Kazachstan, Oezbekistan, Kirgizië, enz.) en die relevant zijn voor Vlaanderen, temeer aangezien de Westelijke Balkan in de beleidsnota 2009-2014 en in het regeerakkoord als nieuwe focus wordt aangeduid. Bovendien sluiten de thema's waarop de OVSE werkt (bv. gendergelijkheid en programma's voor Roma en Sinti) aan bij enkele van de prioritaire mensenrechtenthema's uit het document (zie *infra*, 4.3.2.1.).

De Raad stelt vast dat **regionale mensenrechtenorganisaties** enkel aan bod komen bij de bespreking van het te organiseren mensenrechtenseminarie in Zuidelijk Afrika. Regionale instanties zoals het jonge Afrikaanse Hof voor de Rechten van de Mens zullen hierbij worden betrokken volgens het document (p. 34). Om tot een gecoördineerd mensenrechtenbeleid te komen, is de Raad voorstander van het breder betrekken van regionale mensenrechtenorganisaties en spoort hij de Vlaamse overheid aan om deze piste in de toekomst verder uit te werken.

De Raad stipt aan dat de reikwijdte van het **Europees mensenrechtenbeleid** het laatste decennium aanzienlijk is toegenomen. Met het Verdrag van Lissabon en de aanstelling van een Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid (hierna: "de Hoge Vertegenwoordiger") kreeg de EU een sterkere basis om een effectief mensenrechtenbeleid te voeren. De EU wordt partij bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: "EVRM"), met onder meer als gevolg dat burgers mensenrechtenschendingen door EU-instellingen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg kunnen voorleggen. Daarnaast heeft het Handvest van de Grondrechten de status van bindend verdragsrecht gekregen. Ook is een Eurocommissaris aangetreden voor Justitie, Fundamentele Rechten en Burgerschap die toeziet op de naleving van grondrechten bij de tenuitvoerlegging van EU-recht door de lidstaten.²⁶ De dubbelrol van de Hoge Vertegenwoordiger die tevens vicevoorzitter van de Commissie is, biedt kansen voor coördinatie van het mensenrechtenbeleid t.a.v. andere onderwerpen van het EU-externe beleid, zoals handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast beschikt de EU ook over concrete instrumenten om het mensenrechtenbeleid te ondersteunen, zoals het "*European Instrument for Democracy and Human Rights*".²⁷ De Raad is ervan overtuigd dat het inzetten op mensenrechten via de EU niet alleen meer impact geeft aan het Vlaamse mensenrechtenbeleid, het kan ook leiden tot efficiëntiewinsten: een mensenrechtenboodschap die namens 27 landen wordt afgegeven is veel krachtiger en een goede taakverdeling binnen de EU vermijdt dubbel werk.

De EU kan echter maar geloofwaardig optreden indien ze zelf verscherpt toeziet op de mensenrechtennaleving *binnen* de EU. De niet-naleving van mensenrechtenstandaarden binnen de EU ondermijnt immers haar geloofwaardigheid, maar ook die van België en Vlaanderen. Het is volgens de Raad dan ook van groot belang dat Vlaanderen – waar mogelijk – bijdraagt aan het functioneren en optimaliseren van deze nieuwe mensenrechtenarchitectuur binnen de EU. Bovendien moet Vlaanderen aandringen op strenge eisen inzake respect voor de mensenrechten van

²⁶ U. ROSENTHAL, *Verantwoordelijk voor vrijheid. Mensenrechten in het buitenlands beleid, geactualiseerde Nederlandse mensenrechtenstrategie*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, 17-18.

²⁷ Zie onder meer: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm].

kandidaat-lidstaten (voortbouwend op de Kopenhagencriteria voor toetreding tot de EU). Daarom is het volgens de Raad van belang dat het document meer aansluiting vindt bij EU-initiatieven. Zowel Nederland als Vlaanderen engageert zich bijvoorbeeld tot het ondersteunen van mensenrechtenverdedigers. Nederland knoopt hierbij expliciet aan bij een EU-initiatief ter zake, nl. het “*Shelter City Initiative*”.²⁸ Aan Vlaamse zijde beperkt het document zich tot te stellen dat Vlaanderen de richtsnoeren van de EU voor mensenrechtenverdedigers zal gebruiken (p. 12). De Raad is er zich van bewust dat dit het eerste Vlaamse beleidsdocument is m.b.t. mensenrechten en het Vlaams internationaal beleid. Hij drukt de hoop uit dat naar de toekomst toe er een traditie van beleidsdocumenten mensenrechten zal groeien die meer en meer inspelen op EU-initiatieven. Hij pleit er bovendien voor dat de Vlaamse overheid proactief de verwachte mensenrechtenstrategie van de Hoge Vertegenwoordiger opvolgt en de toepassing ervan binnen het Europees extern beleid.

3.1.4. Samenwerking met niet-statelijke actoren

Een coherent Vlaams mensenrechtenbeleid moet zich volgens de Raad ook rekenschap geven van en inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de mondiale samenleving, zoals de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid van **niet-statelijke actoren** op het gebied van mensenrechten. Niet alleen staten, maar ook niet-statelijke actoren oefenen in toenemende mate positieve of negatieve invloed uit op de rechten en vrijheden van het individu. De Raad beperkt zich tot het signaleren van twee niet-statelijke actoren die aan belang winnen op het terrein van mensenrechten. In de eerste plaats speelt het bedrijfsleven een grote rol bij de bevordering en bescherming van mensenrechten (zie *infra*, 4.3.2.4.). In de tweede plaats kan mensenrechtenbeleid niet in een vacuüm tot stand komen en evenmin alleen door de Vlaamse overheid worden uitgevoerd. De samenwerking met het maatschappelijk middenveld is onmisbaar in dit verband. Dit geldt voor internationale en nationale niet-gouvernementele organisaties (ngo's), maar evenzeer voor lokale mensenrechtenorganisaties in derde landen. Het maatschappelijk middenveld kan bijvoorbeeld betrokken worden bij het Vlaams mensenrechtenbeleid door een bijdrage te leveren aan mensenrechtenrapportages.

3.2. Geloofwaardigheid

Een geloofwaardig mensenrechtenbeleid is gebaseerd op reciprociteit inzake mensenrechten, en openheid over Vlaamse waarden en belangen. Daarnaast moet het ondersteund worden door de nodige middelen, al dan niet via een aparte budgetlijn, en voldoende menselijke capaciteit om de mensenrechtenagenda op Vlaams niveau ten uitvoer te leggen.

Het verband tussen het verdedigen van mensenrechten in het Vlaams buitenlands beleid en het respect voor de mensenrechten in het intern Vlaams beleid is volgens de Raad van groot belang voor de geloofwaardigheid van het internationale beleid. Gezien zijn specifieke bevoegdheid voor internationaal Vlaanderen maakt de Raad echter geen analyse van het intern Vlaams mensenrechtenbeleid en zijn toepassing binnen de verschillende beleidsdomeinen. Hij heeft wel aandacht voor de procedurele impact van internationale mensenrechtenverplichtingen op Vlaanderen.

3.2.1. Reciprociteit inzake mensenrechten

Indien Vlaanderen in zijn internationaal beleid de mensenrechten wil uitdragen, moet het ook in Vlaanderen zelf het goede voorbeeld geven en waken over de mensenrechtelijke naleving op alle

²⁸ U. ROSENTHAL, *o.c.*, 11. Het “*Shelter City Initiative*” betreft een initiatief om op gecoördineerde wijze mensenrechtenverdedigers tijdelijk onderdak te kunnen bieden in een netwerk van daarvoor geschikte steden of regio's, de *Shelter Cities*.

Vlaamse bevoegdheidsdomeinen (zie *infra*, 4.3.1.). Bovendien moet Vlaanderen zich ervoor hoeden andere partners met de vinger te wijzen. Een gezonde mensenrechtendialoog is geen één-, maar tweerichtingsverkeer en vergt empathie voor het standpunt van en de situatie waarin de gesprekspartner zich bevindt. Via dergelijke empathische dialoog geeft men aan de gesprekspartner het gevoel van eigenaarschap en vermijdt men bovendien in de val van een eurocentristische lezing van de mensenrechten te trappen.

Binnen een empathische dialoog mag men niet afstappen van de principiële universaliteit van de mensenrechten, maar moet men wel voldoende openheid aan de dag leggen voor de diversiteit van verschillende culturen. De Raad onderschrijft dan ook de belangrijke passage bij de uitgangspunten (p. 3) dat voor Vlaanderen de universaliteit van alle rechten van de mens buiten kijf staan en het debat enkel kan gaan over of en hoe binnen deze principiële universaliteit ruimte is voor culturele en regionale verscheidenheid bij de invulling van deze rechten. Er kan geen sprake zijn van mensenrechtenrelativisme. De Raad vraagt daarom aandacht voor de bottom-up ontwikkeling van mensenrechten, o.m. binnen regionale internationale instellingen betreffende mensenrechten.

Om universeel te zijn, moeten mensenrechten volgens de Raad de noden, de ervaringen en waarden van alle mensen weerspiegelen. Op die manier evolueert men meer en meer naar een inclusieve universaliteit en kunnen lokale/regionale mensenrechten de verdere uitbouw van het mensenrechtensysteem voeden. Men kan bovendien tegemoet komen aan kritieken dat het Westen te weinig aandacht heeft voor de verwezenlijking van socio-economische rechten of dat het teveel nadruk legt op individuele rechten.²⁹ Mensenrechten zijn een dynamisch concept dat zich leent tot een gedifferentieerde toepassing zolang niet aan hun essentiële inhoud wordt geraakt.³⁰

3.2.2. Openheid ten aanzien van Vlaamse waarden en belangen

Hoewel het nastreven, promoten en respecteren van waarden in het Vlaams buitenlands beleid een duidelijke beleidsdoelstelling moet zijn, spelen ook Vlaamse belangen mee. De Raad pleit voor openheid ten aanzien van partners waarbij een evenwicht wordt gezocht tussen Vlaamse waarden en belangen. Het betekent in de praktijk dat Vlaanderen in zijn relaties met partnerlanden niet alleen duidelijk vooropstelt welke “waarden” het centraal stelt in zijn beleid (bijvoorbeeld mensenrechten, democratie, goed bestuur) maar ook de “eigen belangen” expliciteert (bijvoorbeeld mogelijke handelsbelangen, investeringen, veiligheid, migratie). Dit geldt des te meer voor partnerrelaties die de klassieke hulpverlening overstijgen (zoals dit in Zuid-Afrika het geval is). Dit draagt volgens de Raad bij tot een eerlijkere en transparantere mensenrechtendialoog.

3.2.3. Budget

Het kan nuttig zijn een specifieke budgetlijn of fonds ter beschikking te stellen om flexibel te kunnen inspelen op bepaalde noden of opportuniteiten inzake de bevordering van mensenrechten. Anderzijds is er voor het “*mainstreamen*” van mensenrechten in alle beleidsdomeinen niet per

²⁹ Zowel ASEAN, de Associatie van Zuidoost-Aziatische landen, als de Afrikaanse Unie leggen bijvoorbeeld een bijkomende klemtoon op groepsrechten. Dit blijkt o.m. uit de “*African Charter on Human and Peoples’ Rights*”. Ook inheemse volkeren voegen vanuit het lokaal niveau accenten toe aan het mensenrechtendiscours die hun weerklank vinden op het nationale (bv. Ecuadoriaanse grondwet erkent “rights of nature”) en zelfs mondiale niveau (bv. de VN-verklaring over de rechten van inheemse volkeren van 2007).

³⁰ Zie o.m. E. BREMS, *Human Rights: universality and diversity*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2001; K. DE FEYTER, “Localizing Human Rights”, *IOB Discussion Papers*, 2006, 2, pp. 1-27; P. CAROZZA, “Subsidiarity as a structural principle of international human rights law”, *American journal of international law*, 97, (2003), 1, pp. 38-79; J. WOUTERS en M. VIDAL, “Mensenrechten en culturele diversiteit”, *Communio*, 2006, 94.

definitie een specifiek budget nodig. Er zal volgens de Raad een afweging moeten gemaakt worden tussen deze twee overwegingen.

Wel merkt de Raad op dat bepaalde acties uit het document een specifieke financiering behoeven. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor het ondersteunen en beschermen van mensenrechtenverdedigers (p. 32). Ook andere Vlaamse engagementen voor mensenrechten vergen financiering. Zo zegde de minister-president tijdens zijn werkbezoek aan Zuid-Afrika steun toe aan opleidingsmodules in de mensenrechten bij het Mensenrechtencentrum van de Universiteit van Pretoria.³¹

3.2.4. Capaciteit

Niet alleen financieel, maar ook menselijk kapitaal is onontbeerlijk voor een geloofwaardig Vlaams mensenrechtenbeleid. Aangezien de mensenrechtenagenda breder en breder wordt, staan niet alleen Vlaanderen maar ook andere regio's/staten voor de vraag welk institutioneel systeem hierop best een antwoord biedt. De Raad is van oordeel dat het document reeds enkele waardevolle elementen schetst voor de opbouw van een dergelijk systeem, maar nog geen voldragen visie hierop. Hij roept de Vlaamse overheid op om verder na te denken over de opbouw van dit systeem. Hoe kan men ervoor zorgen dat een transversaal thema als mensenrechten geïntegreerd en getoetst wordt in alle Vlaamse beleidsdomeinen?

De Raad formuleert alvast enkele bedenkingen.

- Bij de ontwikkeling van het systeem moet vermeden worden dat mensenrechten uitsluitend als apart specialisme worden bekeken die het exclusieve terrein zijn van enkele mensenrechtenspecialisten. De vorming die de Vlaamse overheid wil aanbieden (p. 23) moet derhalve een voldoende brede doelgroep beogen. Ook parlementsleden dienen toegang te hebben tot vorming. Wat ambtenaren betreft, is de Raad van oordeel dat het beperken van de vorming tot ambtenaren die betrokken zijn bij de uitwerking van regelgeving onvoldoende is. Om het draagvlak voor mensenrechten binnen de Vlaamse overheid te versterken, kan men ook regelmatig gedachtewisselingen onder leiding van externe experts organiseren. Dit moet ertoe bijdragen dat de Vlaamse overheid een lerende organisatie inzake mensenrechten wordt.
- Eén mensenrechtenspecialist die vanuit DiV mensenrechten centraal opvolgt is belangrijk, maar volstaat niet. De Raad meent dat er nood is aan meerdere mensenrechtenspecialisten – niet enkel bij DiV – die met een transversale blik de naleving van de mensenrechten in alle Vlaamse beleidsdomeinen opvolgen en die tevens problematische mensenrechtensituaties in het buitenland tijdig signaleren aan DiV. Informatiedoorstroming naar alle relevante departementen en agentschappen is hierbij cruciaal. In het kader van bijvoorbeeld het Strategisch Overleg Internationale Aangelegenheden (hierna: “SOIA”) kan mensenrechten als thema regelmatig aan bod komen.
- De Raad herneemt zijn vraag³² of de Vlaamse overheid voldoende is uitgerust met één enkele vertegenwoordiger³³, die niet permanent aanwezig is te Genève, om talrijke multilaterale organisaties (Wereldhandelsorganisatie, IAO, Wereldgezondheidsorganisatie,

³¹ K. PEETERS, *Mededeling aan de Vlaamse Regering betreft werkbezoek aan Zuid-Afrika en Mozambique*, VR 2011 0909 MED.0429, 9 september 2011, 2; K. PEETERS, *Beleidsbrief 2012, o.c.*, 8.

³² SARIV, *o.c.*, Advies 2009/13, 8.

³³ Op 7 oktober 2011 besliste de Vlaamse Regering Julie Bynens aan te stellen als vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering bij de multilaterale organisaties in Genève.

Gemeenschappelijk Programma van de VN voor de Strijd tegen HIV/AIDS, UNCTAD/WTO, enz.) die ook vanuit mensenrechtenperspectief interessant zijn, op te volgen. Gezien de uitdijende mensenrechtenagenda, zal de Vlaamse overheid nog sterker moeten inzetten op samenwerking met andere actoren (o.m. van de federale overheid), taakverdeling en prioritisering van de domeinen die Vlaanderen specifiek wil opvolgen in de brede mensenrechtenagenda.

- De Raad stelt de vraag of de strategische adviesraden wel voldoende uitgerust zijn om te waarborgen dat nieuwe regelgeving in overeenstemming is met de mensenrechten en met de economische en sociale rechten in het bijzonder (p. 23) (zie *supra*, 3.1.1.2.). Hij is alleszins geen voorstander om deze extra taak enkel aan de strategische adviesraden toe te wijzen zonder bijkomende expertise (en middelen) aan te trekken.
- De Raad stelt vast dat het document geen mensenrechtentoets of vaste rubriek “weerslag op de mensenrechten” introduceert in de beslissingsnota’s (p.23). Hij wijst op het bestaan van de kind- en jongere-effectrapportage (hierna: “JoKER”) die peilt naar de effecten van een wetgevend initiatief op kinderen en jongeren.³⁴ Bovendien is er ook een jaarlijkse verslaggeving over het kinderrechtenbeleid van de Vlaamse regering. Het komt de Raad voor dat de kinderrechtentoets te eng is om de mensenrechten op transversale en holistische wijze te toetsen. Desalniettemin vraagt de Raad om minstens deze JoKER te vermelden bij de passage omtrent mensenrechten en nieuwe regelgeving (p. 23).

3.3. Instrumentarium

Bij het verdedigen en bevorderen van mensenrechten, mag de regionale identiteit van Vlaanderen niet uit het oog verloren worden. Net zoals andere regio’s in Europa beschikt Vlaanderen niet over dezelfde politieke hefboomen en instrumenten als staten. Het lidmaatschap van vele mensenrechtenfora is bijvoorbeeld voorbehouden aan staten. Dit heeft onvermijdelijk een invloed op het beleid dat regio’s kunnen voeren rond een politiek gevoelig thema zoals mensenrechten. Vlaanderen moet derhalve realistische ambities aan de dag leggen. De Raad roept op tot een gedachteoefening over het Vlaamse instrumentarium inzake mensenrechten in het buitenlands beleid.

In de eerste plaats moet dit Vlaams instrumentarium volgens de Raad complementair zijn aan Belgische, Europese en internationale instrumenten. Dit is een pragmatische keuze voor meer schaalgrootte, slagkracht en potentieel om druk uit te oefenen (met een veelheid van instrumenten). Vlaanderen moet proactief de ontwikkeling en de activiteiten van deze instrumenten opvolgen en een bijdrage leveren waar mogelijk. Zo kan Vlaanderen via de Belgische standpuntbepaling via DGE- of COORMULTI-overleg³⁵ een nuttige bijdrage leveren aan de verwachte mensenrechtenstrategie van de Hoge Vertegenwoordiger.

In de tweede plaats wijst de Raad erop dat zowel preventieve, ondersteunende als reactieve instrumenten kunnen worden ingezet. De Raad beschouwt dit document als een preventief en ondersteunend instrument. De Raad vraagt de Vlaamse overheid om bovendien na te denken over reactieve instrumenten die Vlaanderen kan gebruiken om - al dan niet publiekelijk - te reageren op

³⁴ Telkens een minister bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet indient dat het belang van personen jonger dan 25 jaar rechtstreeks raakt, moet dat ontwerp vergezeld zijn van een JoKER. De Vlaamse Regering wil o.m. via de JoKER de rechten van het kind, zowel bewaken en garanderen. Het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, *B.S.*, 26 september 2008.

³⁵ DGE staat voor Directie-Generaal Europese Zaken en Coördinatie van de FOD Buitenlandse Zaken. COORMULTI staat voor het overlegorgaan Multilaterale Coördinatie van de FOD Buitenlandse Zaken.

problematische mensenrechtensituaties, zoals verklaringen, demarches (bv. gesprek met ambassadrice van Malawi over homofobe wetgeving³⁶) en sancties. Hierbij moet men erover waken dat men consistent is in het gebruik van zijn instrumentarium en geen personen in gevaar brengt. Een ander reactief instrument is het herkanaliseren van Vlaamse middelen bij een terugval op het vlak van mensenrechten in een partnerland, cf. het selectie criterium goed bestuur (zie *infra*, 4.3.2.2.).

4. GEDETAILEERDE BESPREKING VAN HET DOCUMENT

In de volgorde van de hoofdstukken van het document zal de Raad achtereenvolgens enkele opmerkingen plaatsen bij de uitgangspunten, de internationale mensenrechtenverdragen en de beleidsdoelstellingen. Deze opmerkingen vullen de hoger gemaakte bemerkingen aan.

4.1. Uitgangspunten

Het beleidsdocument leest dat het de aandacht voor mensenrechten in het Vlaamse internationale optreden wil expliciteren (p. 4). De Raad is van oordeel dat deze formulering zwakker geformuleerd is dan het engagement in de beleidsbrief “Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2011”, nl. een beleidsdocument over de integratie van mensenrechten als transversaal thema in de Vlaamse internationale betrekkingen.

4.2. Internationale mensenrechtenverdragen

Het document geeft terecht aan dat na elk van de twee wereldoorlogen belangrijke stappen werden gezet voor de internationalisering van de mensenrechtenbescherming (p. 4). Het verdient volgens de Raad aanbeveling hierbij melding te maken van de herdenking van ‘100 jaar Grote Oorlog (2014-’18) waarbinnen het mensenrechtenthema een belangrijke plaats inneemt en die o.m. zal leiden tot de “*Flanders Fields Declaration*”.

- *Verenigde Naties*

Uit de mensenrechtenagenda van het document (p. 39) blijkt dat ook Vlaanderen een aanzienlijke bijdrage moet leveren aan rapporteringen bij mensenrechtenverdragen. De Raad wijst erop dat de VN-comités inspanningen leveren om de rapportagelast, verbonden aan mensenrechtenverdragen, te verlichten door o.m. een verbeterde onderlinge samenwerking. Het Comité tegen Foltering en het Mensenrechtencomité experimenteren met een optionele procedure waarbij verdragspartijen ervoor kunnen kiezen om hun rapport op te bouwen als reactie op vragen van de internationale toezichtsorganen, de zogenaamde “*list of issues*”. Hierdoor kunnen verdragspartijen meteen op gerichte vragen over hun mensenrechtenbeleid antwoorden. Het lijkt de Raad alvast een interessante formule en hij is verheugd dat België bij het periodieke rapport bij het Comité tegen Foltering in 2012 heeft gekozen voor de nieuwe procedure.³⁷

Het document leest dat Vlaanderen voorstander is van pragmatische initiatieven die meer uniformiteit in de rapportering bevorderen zodat de druk op nationale administraties afneemt (p. 9). Dit moet ook leiden tot een betere rapportering door landen met beperkte middelen. De Raad herneemt de suggestie uit zijn advies over de VN-Mensenrechtenraad dat Vlaanderen kan

³⁶ K. PEETERS, *Beleidsbrief 2011, o.c.*, 14.

³⁷ Zie onder meer: [<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/reports2012.htm>]

overwogen om partnerlanden te helpen met periodieke rapporteringen.³⁸ Bovendien pleit de Raad ervoor dat Vlaanderen zich niet alleen inschakelt in VN-initiatieven om meer uniformiteit in de rapportering te bevorderen, ook op intra-Belgisch niveau kan Vlaanderen pleiten voor meer gestroomlijnde nationale rapporten. De redactie van het Belgische rapport bij mensenrechtencomités gebeurt vanzelfsprekend met de hulp van o.m. de Vlaamse overheid. De bijdrage van de verschillende Belgische entiteiten is echter vaak erg divers, hetgeen de kwaliteit van de rapportering en de internationale geloofwaardigheid van België niet ten goede komt.

Ten slotte vraagt de Raad om expliciet de rol van het maatschappelijk middenveld bij mensenrechtenrapporteringen te erkennen. De Raad herhaalt de stelling uit zijn advies over de VN-Mensenrechtenraad dat Belgische rapporten best de resultante zijn van een consultatieproces op regionaal en nationaal niveau met alle betrokkenen, waaronder het maatschappelijk middenveld.³⁹

- *Raad van Europa*

Gezien de Vlaamse prioriteitenstelling (zie *infra*, 4.3.2.1.), vraagt de Raad om in de passage over de Raad van Europa ook aandacht te schenken aan het Comité ter Voorkoming van Folteringen en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing.

De Raad mist in het kader van de Raad van Europa een verwijzing naar Protocol 12 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat een algemeen en absoluut discriminatieverbod invoert.⁴⁰ Op 6 oktober 2008 diende de Vlaamse Regering een ontwerp van decreet houdende instemming met dit Protocol in bij het Vlaams Parlement. Dit ontwerp van decreet, dat naar de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme werd verwezen⁴¹, werd in de vorige legislatuur echter niet door het Vlaams Parlement behandeld. De Raad vraagt om in het document te verduidelijken wat de Vlaamse intenties, bv. een herindiening van het ontwerp bij het Vlaams Parlement, zijn m.b.t. Protocol 12.

- *Europese Unie*

Het document vermeldt dat door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en van Protocol 14 bij het EVRM, de Europese Unie kan toetreden tot het EVRM (p. 14). Hierbij wordt terecht aangegeven dat dit een ware revolutie betekent in de Europese grondrechtenbescherming. De Raad vraagt om het belang van deze belangrijke – maar vooralsnog toekomstige - ontwikkeling te duiden naar het grote publiek. Burgers zullen mensenrechtenschendingen door de EU-instellingen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen voorleggen, maar wat betekent dit concreet qua procedures en rechtsbescherming?

³⁸ SARiV, o.c., Advies 2009/13, 12.

³⁹ *Ibid*, 13.

⁴⁰ Achttien lidstaten van de Raad van Europa hebben Protocol 12 geratificeerd. Het is op 1 april 2005 in werking getreden. (stand van zaken: 14 november 2011)

⁴¹ VLAAMS PARLEMENT, *Ontwerp van decreet houdende instemming met het protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*, Parl. St. Vlaams Parlement 2008-2009, nr. 1849/1.

4.3. Beleidsdoelstellingen

De Raad vindt het een goede zaak dat men bij de beleidsdoelstellingen ervoor heeft gekozen om op twee vlakken in te zetten, nl. de naleving in Vlaanderen garanderen van de mensenrechten binnen de beleidsdomeinen die tot zijn bevoegdheid behoren, alsook de aangegane verbintenissen in rekening te brengen in de internationale relaties (p. 15).

Hij doet de suggestie om bij de tweede beleidsdoelstelling “de aangegane verbintenissen ook in rekening brengen in de internationale relaties” iets sterker te formuleren door het woord “in rekening brengen” te vervangen door “naleven”.

4.3.1. *Respect voor de mensenrechten in Vlaanderen*

De Raad herhaalt dat, gezien zijn specifieke bevoegdheid voor internationaal Vlaanderen, hij geen analyse maakt van het intern Vlaams mensenrechtenbeleid en zijn toepassing binnen de verschillende beleidsdomeinen. Hij heeft wel aandacht voor de procedurele impact van internationale mensenrechtenverplichtingen op Vlaanderen.

De Raad stelt de vraag of de meldpunten in de 13 grootste Vlaamse steden met een regionale uitstraling en in Brussel (p. 18), zoals voorzien in het decreet over het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid, voldoende gekend zijn.

Hij is van oordeel dat de passage rond mensenrechteneducatie te beschrijvend is (p. 18-19). Het document leest dat de Vlaamse Regering veel belang hecht aan de vakoverschrijdende eindtermen en ontwikkelingsdoelen rond “opvoeden tot burgerzin” en mensenrechten in het basis- en secundair onderwijs. Hieraan wordt geen concrete actie gekoppeld of verwezen naar internationale initiatieven waarbij kan worden aangesloten, zoals het “*World Programme for Human Rights Education*” van de Verenigde Naties of het “*Charter on democratic citizenship and human rights education*” van de Raad van Europa.

Wat de bijkomende engagementen inzake mensenrechten betreft (p. 20), verwelkomt de Raad de Vlaamse positie om verdere verbintenissen aan te gaan m.b.t. het Europees Sociaal Handvest. België heeft immers tot hiertoe 11 paragrafen op een totaal van 98 paragrafen nog niet aanvaard. De Vlaamse overheid is bovendien bereid om het recht te erkennen van andere, nationale, niet-gouvernementele organisaties om klachten te formuleren zodat het brede Vlaamse middenveld toegang krijgt tot de collectieve klachtenprocedure. Dit voornemen beantwoordt aan de eerder geformuleerde opmerking over het belang van het maatschappelijk middenveld bij de totstandkoming van mensenrechtenbeleid (zie *supra*, 3.1.4.). De Raad vraagt dat de Vlaamse overheid het Vlaamse middenveld op de hoogte stelt van zodra zij toegang hebben tot het klachtenmechanisme.

De Raad vindt het een goede zaak dat men in consultatie met de SERV en de Raad zelf de mogelijke toetreding tot het Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde zal onderzoeken. Hij vraagt om deze lijst te vervolledigen en de Belgische niet-ratificatie van andere mensenrechtenverdragen eveneens te evalueren. De Raad denkt hierbij o.m. aan het UNESCO-verdrag inzake de bestrijding van discriminatie in het onderwijs⁴², de Internationale Conventie ter

⁴² Verdrag inzake de bestrijding van discriminatie in het onderwijs, aangenomen te Parijs op 14 december 1960 door de Algemene Conferentie van UNESCO tijdens haar elfde zitting.
[<http://portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=12949&language=E&order=alpha>]

bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten⁴³ en de Internationale overeenkomst nr. 169 van de IAO betreffende inheemse en in stamverband levende bevolkingsgroepen in onafhankelijke landen.⁴⁴

Inzake steun aan nieuwe internationale instrumenten leest het document dat Vlaanderen voorstander is van een Klachtenprotocol bij het Kinderrechtenverdrag en een snelle totstandkoming van dergelijk protocol zal ondersteunen (p. 20). In zijn advies over het Klachtenprotocol bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten stipte de Raad reeds aan dat het Kinderrechtenverdrag als laatste van de belangrijkste VN-Mensenrechtenverdragen geen individueel klachtenmechanisme kent.⁴⁵ Hij is dan ook verheugd dat Vlaanderen zich achter de totstandkoming van dergelijk klachtenmechanisme schaart.

Het document meldt tevens dat Vlaanderen daarnaast ook de internationale versterking van de rechten van holebi's, waarvoor binnen de Raad van Europa, en sinds kort ook binnen de VN, de eerste stappen werden gezet, zal ondersteunen. De Raad vraagt om deze passage concreter te formuleren en duidelijk aan te geven welke nieuwe internationale instrumenten Vlaanderen zal steunen.

De Raad nam ook kennis van het initiatief van de minister-president tot het opstellen van een Handvest voor Vlaanderen⁴⁶ als een vertaling van het Europees Handvest van de Grondrechten. Indien dit wordt goedgekeurd, kan het eveneens dienen als een toetssteen voor het Vlaams beleid.

4.3.2. *Mensenrechten in het Vlaams internationale beleid*

4.3.2.1. *Vier prioritaire mensenrechtenthema's*

De Raad schaart zich achter het idee om een focus in te bouwen in het mensenrechtenbeleid in het Vlaamse internationale beleid om de doeltreffendheid ervan te verhogen, maar heeft vragen bij de keuze van de vier prioritaire mensenrechtenthema's: (i) respect voor de fysieke integriteit van elke mens, (ii) de strijd tegen alle vormen van discriminatie, (iii) de rechten van het kind, en (iv) het recht op behoorlijke arbeidsomstandigheden. In de eerste plaats ontbreekt er volgens de Raad een motivering die aangeeft op welke basis deze vier mensenrechtenthema's werden geselecteerd. Nederland koppelt bijvoorbeeld zijn prioritaire mensenrechtenthema's vast aan de drie doelen van het buitenlands beleid, nl. vrijheid, veiligheid en welvaart. In de tweede plaats (zie *supra*, 3.1.1.) kwam het document enkel tot stand vanuit het DiV, waardoor bepaalde rechten die zeer nauw aansluiten bij de Vlaamse bevoegdheden en waarin Vlaanderen op internationaal vlak een meerwaarde kan bieden, zoals het recht op onderwijs en het recht op cultuur⁴⁷, uit de boot vallen.

⁴³ Internationale Conventie ter bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten, opgemaakt te New York op 18 december 1999. [<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/international-migration/international-migration-convention/present-state-of-ratifications-and-signatures/>]

⁴⁴ Internationale overeenkomst nr. 169 betreffende inheemse en in stamverband levende bevolkingsgroepen in onafhankelijke landen, aangenomen te Genève op 27 juni 1989 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar zesenzeventigste zitting. [<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>]

⁴⁵ SARIv, o.c., Advies 2010/5, 5.

⁴⁶ K. PEETERS, *Handvest voor Vlaanderen*, Brussel, 29.09.2010. [<http://www.standaard.be/extra/pdf/HANDVEST1.pdf>]

⁴⁷ Zie o.m. artikel 27 van de UVRM: "Een ieder heeft het recht om vrijelijk deel te nemen aan het culturele leven van de gemeenschap, om te genieten van kunst en om deel te hebben aan wetenschappelijke vooruitgang en de vruchten daarvan. Een ieder heeft het recht op de bescherming van de geestelijke en materiële belangen, voortspruitende uit een wetenschappelijk, letterkundig of artistiek werk, dat hij heeft voortgebracht." Zie ook

- *Respect voor de fysieke integriteit van elke mens*

De Raad merkt op dat de Vlaamse Regering haar partners zal oproepen om mee te stappen in de internationale evolutie tot afschaffing van de doodstraf (p. 26). Partners, zoals ontwikkelingspartner Malawi, zullen formeel worden uitgenodigd om de doodstraf af te schaffen. De Raad stelt vast dat Vlaanderen zijn partners zal aansporen, maar dat in het document geen gevolg wordt gekoppeld aan het al dan niet naleven van de oproep tot afschaffing van de doodstraf. Ook in het ontwerp wapenhandeldecreet wordt de houding van het land van eindgebruik ten opzichte van de doodstraf meegenomen als Vlaams criterium. (zie *infra*, 4.3.2.4.)

Om te verhinderen dat een actie als “Vlaanderen ondersteunt internationale initiatieven die slachtoffers van foltering, gedwongen verdwijning en andere grove mensenrechtenschendingen bijstaan en een stem geven” dode letter blijft, zal de Vlaamse overheid proactief deze internationale initiatieven moeten identificeren. Vlaanderen kan ook initiatieven overwegen t.a.v. de federale overheid om haar te vragen een initiërende rol in de EU op te nemen wat betreft het opleggen van gerichte sancties tegen regimes en personen die de mensenrechten op grove wijze schenden. Het Vlaams Parlement zou tevens een bijdrage kunnen leveren door een forum te bieden aan mensenrechtenverdedigers. Vlaanderen kan zich tevens ervoor inzetten dat zoveel mogelijk landen partij worden bij het Statuut van Rome betreffende het Internationaal Strafhof.

- *De strijd tegen alle vormen van discriminatie*

Binnen het prioritaire mensenrechtenthema “strijd tegen alle vormen van discriminatie” legt het document nog drie bijkomende klemtonen: discriminatie op grond van geslacht, discriminatie op grond van seksuele voorkeur, en discriminatie van inheemse en nomadische volkeren. De Raad stelt zich vragen bij deze laatste klemtoon aangezien hij van oordeel is dat de Vlaamse overheid best kiest voor thema’s die aansluiten bij de Vlaamse bevoegdheden en waarin Vlaanderen een meerwaarde kan spelen. De talrijke klachten over de behandeling van woonwagenbewoners en Roma doet de Raad twijfelen of dit de juiste keuze is. O.m. het Comité voor Sociale en Economische Rechten en het Comité voor de Uitbanning van Rassendiscriminatie uitten in het verleden al hun bezorgdheid over de discriminatie van Roma en reizigers in ons land.⁴⁸ Aanvullend hierbij herhaalt de Raad dat België nog geen partij is bij de Internationale overeenkomst nr. 169 van de IAO betreffende inheemse en in stamverband levende bevolkingsgroepen in onafhankelijke landen, hetgeen volgens hem noodzakelijk is indien Vlaanderen de klemtoon wil leggen op de strijd tegen de discriminatie van inheemse en nomadische volkeren. Ten slotte is de Raad verwonderd dat niet verwezen wordt naar het nationaal actieplan voor integratie van Roma dat op vraag van de Europese Commissie door alle lidstaten tegen december 2011 moet worden opgesteld. Minister Bourgeois heeft in de Commissie Bestuurszaken bovendien aangekondigd dat het Vlaams actieplan Midden-en Oost-Europese (Roma)-migratie dat nu in voorbereiding is, de Vlaamse insteek zal zijn om mee te werken aan dit nationaal actieplan.⁴⁹ De Raad vraagt om deze klemtoon te herbekijken.

Vlaanderen zal ook internationaal de strijd aanbinden met stereotiepe opvattingen over holebi’s en transgenders. De Raad vraagt om in het document consequent te spreken over holebi’s én

artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 16 december 1966, B.S., 15 oktober 1982.

⁴⁸ VN-MENSENRECHTENRAAD, *Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15(b) of the annex to the Human Right Council resolution 5/1. Belgium*, Working Group on the Universal Periodic Review. Eleventh Session, A/HRC/WG.6/11/BEL/2, 2011, 6 en 11.

⁴⁹ VLAAMS PARLEMENT, *Handelingen Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme, Parl. St. Vlaams Parlement 2010-2011, C288-BIN23, 5. Zie ook K. PEETERS, Beleidsbrief 2012, o.c., 16.*

transgenders. Ter aanvulling schetst de Raad nog enkele extra acties die de Vlaamse overheid zou kunnen overwegen. Vlaanderen kan er bijvoorbeeld op toezien dat strafbaarstelling van homoseksualiteit stevast aan de orde komt in dialoog met de partnerlanden, alsmede in de artikel-8-dialogen tussen de EU en de Afrikaanse Unie. Het is nog niet gelukt om een resolutie te laten aannemen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties die ervoor pleit om homoseksualiteit uit de strafwet te halen. De Vlaamse overheid kan volgens de Raad overwegen om ook steun te verlenen aan dergelijke VN-resolutie, cf. de Vlaamse steun aan nieuwe internationale instrumenten (zie *supra*, 4.3.1.). Op 7 april 2011 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa het Verdrag inzake de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld aangenomen. België heeft dit Verdrag nog niet ondertekend.⁵⁰ De Raad pleit ervoor dat Vlaanderen ook aan dit nieuwe internationale instrument, gezien zijn prioriteitenstelling inzake mensenrechten, steun zal verlenen.

- *Het respect voor de rechten van het kind*

Noch in het onderdeel over het respect voor de rechten van het kind, noch in het onderdeel over het recht op behoorlijke arbeidsomstandigheden wordt verwezen naar de problematiek van kinderarbeid. De Raad vraagt met aandring om dit hiaat in het document recht te zetten en tevens acties op te nemen hieromtrent, zoals het aanklaarten van de problematiek bij bilaterale bezoeken aan landen waar kinderarbeid voorkomt of via de EU te pleiten voor het verbod op de invoer van producten die door kinderarbeid tot stand zijn gekomen voor zover dit mogelijk is onder het recht van de Wereldhandelsorganisatie. Ter stimulering van maatschappelijk verantwoord ondernemen kan Vlaanderen onder dezelfde voorwaarden tevens initiatieven nemen die inzetten op het uitbannen van producten die het resultaat zijn van kinderarbeid, alsook het bewustmaken van de consument welke keurmerken wel en niet op kinderarbeid controleren. Hij merkt tevens op dat Vlaanderen via zijn ontwikkelingssamenwerking en zijn bijdrage aan opleidingsinitiatieven bijdraagt aan het scheppen van de juiste voorwaarden voor het uitbannen van kinderarbeid.

- *Het recht op behoorlijke arbeidsomstandigheden*

De Raad doet de suggestie om specifieker te verwijzen naar de vier fundamentele arbeidsnormen van de IAO: het verbod op kinderarbeid, het verbod op dwangarbeid, non-discriminatie en de vrijheid van (vak)vereniging. Hij suggereert dat Vlaanderen hieromtrent een actie opneemt, cf. Nederland die zich sterk maken voor de universele ratificatie en tenuitvoerlegging van deze vier fundamentele arbeidsnormen.⁵¹ Er is bovendien ook in het grijze kader geen actie opgelijst ten aanzien van de partnerlanden terwijl dit bv. wel het geval was voor de rechten van het kind.

4.3.2.2. Respect voor mensenrechten in de internationale samenwerking

Hoewel armoede en mensenrechten lange tijd volledig geïsoleerd van elkaar leken te bestaan, is sinds de jaren 1990 in toenemende mate het verband gelegd tussen mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking (zie *supra*, 2.1). Mensenrechten zijn niet alleen een doel op zich, maar dragen ook bij tot de kwaliteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking.

De tweede VN-Wereldconferentie voor de mensenrechten in Wenen in 1993, de Millenniumtop in 2000 en Wereldtop in 2005 erkennen dat ontwikkeling en mensenrechten onderling afhankelijk zijn en elkaar versterken. Sinds het einde van de jaren 1990 hebben verschillende instellingen hun beleid

⁵⁰ Verdrag inzake de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, aangenomen te Straatsburg op 7 april 2011 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

[<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=1&DF=&CL=ENG>]

⁵¹ U. ROSENTHAL, *o.c.*, 13.

aan dit inzicht aangepast. De VN heeft het voortouw hierin genomen en startte in 1997 met het “mainstreamen” van mensenrechten, waarna het in 2003 een akkoord bereikte over een mensenrechtenbenadering bij ontwikkelingssamenwerking. Hierin wordt o.m. de relevantie van mensenrechtenprincipes (bv. gelijkheid en niet-discriminatie, participatie en inclusie, “accountability” en rechtsstaat) voor ontwikkelingssamenwerking beklemtoond, evenals de bijdrage die ontwikkelingssamenwerking kan leveren aan de capaciteitsontwikkeling van “duty-bearers” en “rights-holders” om mensenrechten te realiseren en te claimen.⁵² Ook de EU legde recent via twee mededelingen een versterkte klemtoon op mensenrechten met het oog op het vergroten van de effectiviteit van het EU-ontwikkelingsbeleid. De (algemene) EU-begrotingssteun zou via een contractuele samenwerking verlopen waarbij partnerlanden hun inzet voor de fundamentele waarden van mensenrechten, democratie en rechtsstaat moeten aantonen.⁵³

Niet alleen multilaterale, maar ook bilaterale instellingen gebruiken (een combinatie van) verschillende methoden om mensenrechten in het ontwikkelingsbeleid te integreren, gaande van impliciet mensenrechtenwerk, mensenrechtenprojecten, een mensenrechtendialog, het mainstreamen van mensenrechten tot een mensenrechtenbenadering.

5 donorenbenaderingen om mensenrechten te integreren⁵⁴

Human rights-based approaches	Human rights mainstreaming	Human rights dialogue	Human rights projects	Implicit human rights work
Human rights considered constitutive of the goal of development, leading to a new approach to aid and requiring institutional change.	Efforts to ensure that human rights are integrated into all sectors of existing aid interventions (e.g. water, education). This may include “do no harm” aspects.	Foreign policy and aid dialogues include human rights issues, sometimes linked to conditionality. Aid modalities and volumes may be affected in cases of significant human rights violations.	Projects or programmes directly targeted at the realisation of specific rights (e.g. freedom of expression), specific groups (e.g. children) or in support of human rights organisations (e.g. in civil society).	Agencies may not explicitly work on human rights issues and prefer to use other descriptors (“protection”, “empowerment” or general “good governance” label). The goal, content and approach can be related to other explicit forms of human rights integration rather than “repackaging”.

⁵² OESO, *The Development Dimension. Integrating Human Rights into Development. Donor Approaches, Experiences and Challenges*, Parijs, 2006, 17; *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding Among the UN Agencies*, Second Inter-agency Workshop, Stamford, Verenigde Staten, mei 2003. Zie ook SARiV, *Vlaamse ontwikkelingssamenwerking: quo vadis?* Advies 2009/26, 24 november 2009, 9.

⁵³ EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering*, COM(2011)637, Brussel, 13 oktober 2011. De Mededeling stelt dat de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking, democratie, mensenrechten, goed bestuur en veiligheid met elkaar vervlochten zijn. De EU zou haar ontwikkelingssamenwerking moeten concentreren op mensenrechten, democratie en andere kernaspecten van goed bestuur. Er moet bovendien meer aandacht gaan naar mensenrechten, democratie en goed bestuur bij het bepalen van de instrumentenmix en de steunmethoden voor een land. Als een land zijn beloften op het vlak van mensenrechten en democratie laat verwateren, moet de EU meer samenwerken met niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten, en vormen van steun verlenen waarbij de armen de steun krijgen die zij nodig hebben. Sociale verantwoordelijkheid van bedrijven op internationaal en nationaal niveau kan er mede voor zorgen dat er geen nivellering naar beneden optreedt op het vlak van mensenrechten en internationale normen op sociaal en milieugebied, en dat bedrijven verantwoord en in overeenstemming met internationaal erkende instrumenten handelen. EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen*, COM(2011)638, Brussel, 13 oktober 2011.

⁵⁴ Tabel uit OESO, *The Development Dimension. Integrating Human Rights into Development. Donor Approaches, Experiences and Challenges*, Parijs, 2006, 35.

De Raad herhaalt in navolging van zijn Quo-Vadis-advies⁵⁵ dat het Vlaamse ontwikkelingsbeleid volgens hem geen duidelijke mensenrechtenbenadering hanteert. Wel is er in het Vlaams beleid sprake van andere manieren om mensenrechten te integreren, zoals het mainstreamen van gender, kinderrechten en goed bestuur (artikel 10 van het kaderdecreet), en het organiseren van een beleidsdialoog met het partnerland waarbij de situatie op het vlak van de mensenrechten, democratische ontwikkeling en vrede een specifiek aandachtspunt vormt (artikel 4, 3° van het kaderdecreet). Hierin zit ook een element van conditionaliteit. De mate van goed bestuur in het partnerland is immers een criterium bij de selectie van de partnerlanden. Indien niet voldaan wordt aan dit criterium is het stopzetten van de samenwerking met het partnerland een mogelijkheid (artikel 7, 2° en artikel 8, 3° van het kaderdecreet).

In zijn Quo-Vadis-advies pleitte de Raad reeds voor het ontwikkelen van een duidelijke visie ten aanzien van de band tussen ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten, en ten aanzien van de ruime agenda van “goed bestuur” in partnerlanden, alsook deze te operationaliseren.⁵⁶ Bij zijn advies over de wijziging en opheffing van verschillende decreten inzake ontwikkelingssamenwerking vroeg de Raad om de uitgangspunten van het beleidsdocument mensenrechten in het kaderdecreet op te nemen.⁵⁷ Men is niet ingegaan op deze suggesties van de Raad. Het document lost evenmin volledig de verwachtingen van de Raad in. In de eerste plaats zijn de verwijzingen naar mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking verspreid over het document waardoor men geen volledig beeld krijgt van de initiatieven op het snijvlak van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. In de tweede plaats lijst het document hoofdzakelijk bestaande initiatieven op zonder daadwerkelijk het kader te herdenken en een duidelijke visie op mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking uit te werken. Het document is volgens de Raad wel een stap voorwaarts, wat betreft het uitwerken van het selectiecriterium “goed bestuur” en het organiseren van een beleidsdialoog via een mensenrechtenseminarie (zie *supra* 4.3.2.3.).

De Raad suggereert enkele denkpistes voor het grondig herdenken van de relatie tussen mensenrechten en de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking ter aanvulling van de suggesties in zijn Quo-Vadis-advies.

- Het is een goede zaak dat het document het selectiecriterium “goed bestuur” uit het kaderdecreet verder uitwerkt. Het land in kwestie moet een progressieve houding aannemen om de mensenrechtensituatie stelselmatig te verbeteren. Bij een terugval op het vlak van mensenrechten in een partnerland, zal Vlaanderen zijn middelen kanaliseren naar multilaterale organisaties of organisaties van de civiele maatschappij waarvan de activiteiten bij voorkeur aansluiten bij de prioriteiten van de strategienota voor ontwikkelingssamenwerking met dit land. Het document stelt duidelijk dat het stopzetten van de hulp aan een land waar de mensenrechtensituatie zorgwekkend is niet opgaat, gezien de enorme noden van de lokale bevolking. De Raad onderschrijft deze zienswijze, maar wijst erop dat de tekst van het kaderdecreet hieraan tegenstrijdig lijkt. Het kaderdecreet leest immers dat het stopzetten van de samenwerking met het partnerland een mogelijkheid is.
- De Raad signaleert dat recent o.m. de Wereldbank, de EU, de Afrikaanse ontwikkelingsbank, Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk hun algemene begrotingssteun aan Malawi opschortten of beëindigden op basis van onrustwekkende mensenrechtensituaties (bv. behandeling homoseksueel koppel, uitstellen lokale verkiezingen, mediawet die de

⁵⁵ SARiV, *o.c.*, Advies 2009/26, 10.

⁵⁶ *Ibid.*, 10.

⁵⁷ SARiV, *De wijziging en opheffing van verschillende decreten inzake ontwikkelingssamenwerking*, Advies 2011/16, 27 juli 2011, 8.

persvrijheid aan banden legde, hardhandig overheidsoptreden tegen betogers, enz.).⁵⁸ De Raad maant daarom aan tot voorzichtigheid m.b.t. het verlenen van (sectorale) begrotingssteun en het waakzaam opvolgen, tezamen met andere donoren, van de mensenrechten op het terrein. In het Vlaams Parlement heeft minister Peeters aangegeven de situatie van nabij op te volgen.⁵⁹

- De Raad vindt het belangrijk dat de analyse inzake een mogelijke terugval op het vlak van mensenrechten gezamenlijk met andere donoren geschiedt. Hij wijst erop dat men mogelijks aansluiting kan vinden bij de EU. De hogergenoemde Mededeling van de Europese Commissie stelt uitdrukkelijk dat *“in gevallen waar de inzet van het partnerland voor fundamentele waarden [mensenrechten, democratie en rechtsstaat] aanzienlijk lijkt te verslechteren, [...] op het niveau van zowel de EU als de lidstaten een passende en gecoördineerde responsstrategie [moet] worden opgesteld en uitgevoerd. Tenzij er zich een duidelijke situatie voordoet waarbij de financiële belangen en de reputatie van de EU moeten worden beschermd en de algemene begrotingssteun dus onmiddellijk kan worden opgeschort, moet de reactie op een verslechtering geleidelijk en evenredig zijn. In voorkomend geval moeten de EU en de lidstaten gezamenlijk – en in samenwerking met andere niet-EU donoren -maatregelen uitdenken om de gevolgen voor arme mensen te beperken. Hierbij kan het gaan om aanpassingen aan de omvang van elke vaste tranche en/of de overheveling van middelen naar sectorale programma's, toewijzing van middelen aan doelgroepen via niet-gouvernementele organisaties of de versterking van andere hulpinstrumenten zoals projecten.”*⁶⁰ Het document kan volgens de Raad duidelijker bij deze Europese visie aanknopen.
- Terwijl het document overeenkomstig de beleidsbrief “Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2011” de integratie van mensenrechten als transversaal thema in de Vlaamse internationale betrekkingen beoogt, spreekt het kaderdecreet ontwikkelingssamenwerking over andere transversale themata, die gerelateerd zijn aan mensenrechten: kinderrechten, goed bestuur en gender. De Raad wijst erop dat ten gevolge artikel 32 van het verdrag over de rechten van personen met een handicap Vlaanderen in zijn internationale samenwerking de verwezenlijking van de doelstellingen van dit verdrag eveneens moet bevorderen.⁶¹ In plaats van extra transversale thema's toe te voegen of de versnipperde transversale thema's te behouden, ware het een nuttige piste geweest deze te vervangen door het transversale thema “mensenrechten”. Daarnaast zou men in het kaderdecreet expliciet kunnen stellen dat men aansluit bij de keuzes die de Vlaamse overheid inzake mensenrechten maakt in het document.
- Indien het de Vlaamse overheid werkelijk menens is om het respect voor de mensenrechten in de ontwikkelingssamenwerking te verankeren, zou ook de beheersovereenkomst met VAIS uitdrukkelijk mensenrechten moeten vermelden. Deze vermeldt momenteel enkel dat VAIS

⁵⁸ Zie o.m. DFID, “Government to suspend general budget support to Malawi”, persbericht, 14.07.2011; FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE, “Talks between UK and Malawian government ministers”, persbericht, 12.10.2011; “Britain suspends aid to Malawi”, *The Guardian*, 14.07.2011; “Malawi set for fresh anti-government protests, says Amnesty International”, persbericht, 16.08.2011.

⁵⁹ *Vr. en Antw.*, Vlaams Parlement. Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking 2011-2012, 11 oktober 2011, 12-15 (Vr. nr. 2615 REEKMANS).

⁶⁰ EUROPESE COMMISSIE, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen, COM(2011)638, Brussel, 13 oktober 2011, 4.

⁶¹ Zie ook SARIV, *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, Advies 2008/18, 1 oktober 2008.

moet bijdragen aan het realiseren van de transversale themata.⁶² Ook in het jaarlijkse ODA-rapport zou men expliciet de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking aan de mensenrechten kunnen belichten. Dit kan eventueel gekoppeld worden aan de tabel m.b.t. de indeling van de Vlaamse ODA volgens millenniumdoelen aangezien er een sterke correlatie is tussen mensenrechten en millenniumdoelen.⁶³

4.3.2.3. Mensenrechtendialoog via geëigende internationale fora

De Raad onderschrijft het belang om ook als kleine partner problematische mensenrechtensituaties aan te kaarten via internationale en multilaterale fora. Het beleidsdocument identificeert twee belangrijke instellingen, nl. de Europese Unie en de Mensenrechtenraad. Daarnaast wil Vlaanderen ook een dialoog starten door middel van de organisatie van een mensenrechtenseminarie in Zuidelijk Afrika (pp. 33-34).

De Raad stelt zich wel de vraag waarom in dit verband geen aandacht gaat naar andere relevante regionale organisaties binnen of buiten Europa, zoals de Raad van Europa, de OVSE, de Afrikaanse Unie, enz.

- *Europese Unie*

Hoger (zie *supra*, 2.1.3.) benadrukte de Raad reeds het belang van samenwerking met Europese en internationale instellingen. Het document hecht op p. 33 terecht bijzondere aandacht aan de mensenrechtendialogen van de EU.

De Raad vindt echter dat er in deze paragraaf onvoldoende aandacht gaat naar de wijzigingen die het Verdrag van Lissabon meebrengt voor de EU-mensenrechtendialoog. De Raad ging hier reeds hoger op in (zie *supra*, 2.1.3.). Het Verdrag van Lissabon streeft naar meer coherentie en efficiëntie in het extern beleid van de EU. Het Verdrag betreffende de Werking van de EU brengt daarom in deel vijf onder de noemer “Extern optreden van de Unie” alle elementen van het buitenlands beleid (met uitzondering van het Gemeenschappelijk en Veiligheidsbeleid, “GBVB”) - samen – van het ontwikkelingsbeleid tot het handelsbeleid. Hierin wordt bepaald dat het hele externe beleid onderhevig is aan dezelfde algemene beginselen en doelstellingen van hoofdstuk 1 van titel V van het Verdrag betreffende de EU (hierna: “VEU”). Deze algemene beginselen en doelstellingen zijn onder meer ondersteuning van de mensenrechten, goed bestuur, armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling (artikel 21 VEU, dat tevens voor het GBVB geldt).⁶⁴ De hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, tevens vicevoorzitter van de Europese Commissie, ziet toe op de samenhang van het externe optreden van de EU en heeft hiervoor binnen de Commissie een coördinerende taak (artikel 18, lid 4, VEU).

Vlaanderen moet er ook mee voor pleiten dat de EU in multilateraal verband, bv. in de VN-Mensenrechtenraad⁶⁵, aan outreach doet naar landen in andere regio's om zo de interregionale samenwerking te bevorderen met het oog op een effectiever mensenrechtenbeleid.

⁶² *Beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking 1 januari 2011 – 31 december 2015*, Brussel, 2010.

[<http://ontwikkelingssamenwerking.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/2010%2012%2008%20BO%20VAIS%20VR%202011-2015%20def.pdf>]

⁶³ Zie ook ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN, *Ontwikkelingsagenda na 2015. Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief*, nr. 74, april 2011, 26, 31, 45 en 76.

⁶⁴ Zie tevens artikel 3, lid 5, VEU.

⁶⁵ Zie ook SARIV, o.c., *Advies 2009/13*, 18-19.

- *VN-Mensenrechtenraad*

Het document duidt terecht de VN-Mensenrechtenraad aan als forum om problematische mensenrechtensituaties aan te kaarten. Men moet er echter over waken, onder meer door deel te nemen aan outreach-initiatieven, dat het mandaat van en de dialogen in de Mensenrechtenraad niet ingeperkt worden door zogenaamde “hardliners”. Door een Vlaamse bijdrage aan de Universele Periodieke Evaluatie (hierna: “UPE”) van sommige landen (Vlaamse partnerlanden en verdragspartners) in de Mensenrechtenraad kan Vlaanderen ook een mensenrechtendialoog in stand houden en onderbouwen. Bovendien bieden de aanbevelingen die resulteren uit UPE’s interessante aandachtspunten voor beleidsdialogen. De Raad vindt de formulering *“De Vlaamse overheid verwacht van de federale overheid dat de sessies van de Mensenrechtenraad en de sessies van de UPR, conform de afspraken uit het samenwerkingsakkoord over “gemengde” internationale organisaties, binnen België via intrafederaal overleg worden voorbereid [...]”* derhalve te zwak. De Vlaamse overheid zou zichzelf een actievere rol moeten geven en die ook bepleiten bij de federale overheid.

De Raad vraagt zich tevens af waarom in deze paragraaf voor de Vlaamse bijdrage aan UPE’s zulk een verregaande selectie in de prioritaire thema’s wordt gemaakt. De Raad benadrukt tevens het belang van een grotere rol van het Vlaams Parlement en het betrekken van ngo’s bij de voorbereiding en bespreking van UPE’s.

- *Mensenrechtenseminarie in Zuidelijk Afrika*

De Raad vindt het een interessante piste om de mensenrechtendialoog voorzien in het kaderdecreet ontwikkelingssamenwerking mee vorm te geven door de organisatie van een mensenrechtenseminarie in Zuidelijk Afrika. Het document leest dat meerdere partners zullen worden samengebracht, zoals lokale experts van de overheid, vertegenwoordigers van de civiele maatschappij en academici uit Vlaanderen, Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika. De Raad onderschrijft het belang van het betrekken van lokale experts en vraagt de Vlaamse overheid om te waken over voldoende internationale/regionale participatie. De Raad zou de Vlaamse overheid willen aanbevelen om ook andere relevante donoren te betrekken die de dialoog kunnen verrijken door hun aanvullende ervaringen met mensenrechten in de Vlaamse partnerlanden, zoals o.m. de EU-delegaties, Nederland of andere regio’s zoals Catalonië die ook in deze landen actief zijn. Hij vraagt bovendien om dergelijk seminarie op regelmatige basis te organiseren. De Raad is voorstander dat het DiV het voortouw neemt, gelet op het politieke karakter van dit initiatief, weliswaar in samenwerking met VAIS, m.b.t. de organisatie van dit seminarie.

4.3.2.4. Mensenrechten en internationale economie

- *Internationale wapenhandel*

De Raad verwijst in dit verband naar zijn advies over het Vlaams wapenhandeldecreet. In dit advies argumenteert hij dat het wapenhandeldecreet een evenwicht moet creëren tussen internationale veiligheidsoverwegingen enerzijds, en respect voor de mensenrechten alsook economische belangen anderzijds. Hij benadrukt tevens de rol die een goede regulering van wapenhandel speelt in een coherent beleid inzake mensenrechten en conflictpreventie.

In zijn advies over het wapenhandeldecreet stelde de Raad dat het positief is dat het wapenhandeldecreet artikel 2 van het Gemeenschappelijk Standpunt als basis neemt voor zijn criteria bij uit- en doorvoer. Criterium twee omvat de eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming en naleving van het internationaal humanitair recht door dat land. Op die manier draagt Vlaanderen bij tot het tot stand komen van een Europees level playing field. Het

wapenhandeldecreet bevat tevens een aantal ‘Vlaamse’ criteria bij uit- en doorvoer, o.m. de rechten van het kind in het land van eindgebruik, en de houding van het land van eindgebruik ten opzichte van de doodstraf. Hoewel in de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat deze ‘Vlaamse’ criteria geen automatische weigeringsgronden zijn, lijkt het de Raad wenselijk om deze criteria en de toepassing ervan te verduidelijken.⁶⁶

- *Internationaal ondernemen*

Het document wijst terecht op het belang van het recht op behoorlijke arbeidsomstandigheden in het buitenland. Vlaanderen wil dit steunen door financiële steun aan de IAO, maar ook door in te zetten op een aantal andere beleidsinstrumenten. De Raad steunt de acties van de Vlaamse Regering en het Vlaams Agentschap voor internationaal Ondernemen (hierna: “FIT”) voor duurzaam internationaal ondernemen. Hij zou echter willen aansporen om breder in te zetten op (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen (hierna: “MVO”). MVO integreert op een systematische manier economische, sociale en ecologische doelstellingen in de bedrijfsvoering.⁶⁷ Internationaal MVO focust op samenwerking rond internationale gedragscodes zoals de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen⁶⁸ en het “UN Global Compact”.⁶⁹ De Raad stelt vast dat in de Beheersovereenkomst met FIT voor de periode 2011-2015 MVO niet meer als een strategische doelstelling is opgenomen, maar onder “andere engagementen” wordt vermeld.⁷⁰ Nederland hecht bijvoorbeeld meer belang aan MVO, dit uit zich onder meer in het aansluiten bij het werk van John Ruggie, Speciale Vertegenwoordiger bij de VN inzake mensenrechten en bedrijfsleven, en door MVO te bevorderen via de ambassades.⁷¹

De bevordering van fundamentele arbeidsnormen kan derhalve enerzijds door MVO bij de eigen bedrijven die in het buitenland actief zijn te stimuleren. Anderzijds moet men het respect voor deze normen ook stimuleren bij buitenlandse bedrijven. Zo wordt niet enkel de mensenrechtensituatie van arbeiders in het buitenland geholpen, het draagt tevens bij tot de economische kansen van de eigen bedrijven, omdat het de creatie van een gelijk speelveld bevordert.

Handels- en investeringsakkoorden vormen een vaak gebruikt beleidsinstrument hiervoor. De Raad apprecieert dat Vlaamse Regering zowel in het Regeerakkoord als de beleidsnota van de minister van Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking ijvert voor de opname van een verwijzing naar fundamentele arbeidsmilieunormen in BLEU-investeringsakkoorden en in onderhandelingen in het kader van het Gemeenschappelijk Europees Handelsbeleid.⁷² De Raad merkt op dat investeringsakkoorden in de eerste plaats economische akkoorden zijn.⁷³ Hij is er, zoals hij in eerdere adviezen reeds liet blijken, voorstander van dat handels- en investeringsakkoorden een evenwicht nastreven tussen de economische belangen en

⁶⁶ SARiV, *Het Vlaams wapenhandeldecreet*, Advies 2011/11, 18 mei 2011, 3, 16.

⁶⁷ SARiV, *De bijdrage van internationaal ondernemen aan de welvaart van Vlaanderen. Nieuwe trends en mogelijkheden voor Vlaanderen*, Advies 2011/17, 24 augustus 2011, 19. ; De steun aan het Antwerp International Training Center for Corporate Opportunities (ITTCO) dat opleidingen biedt voor maatschappelijk verantwoord ondernemen sluit hier goed bij aan.

⁶⁸ Zie voor meer info: [http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34889_1_1_1_1_1,00.html].

⁶⁹ Zie voor meer info: [<http://www.unglobalcompact.org>].

⁷⁰ *Beheersovereenkomst voor 2011-2015 tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen*, 2011, 19; *Beheersovereenkomst voor 2007-2010 tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen*, 2007, 12-13.

⁷¹ U. ROSENTHAL, o.c., 14.

⁷² VLAAMSE REGERING, *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden*, Brussel, 2009, 88; K. PEETERS, *Beleidsnota buitenlands beleid, internationaal ondernemen en ontwikkelingssamenwerking*, Brussel, 2009, 37.

⁷³ SARiV, *De BLEU-investeringsakkoorden met Barbados, Panama en Tadzjikistan*, Advies 2010/7, 14 juni 2010, 3.

bescherming van investeerders enerzijds en andere legitieme openbare belangen anderzijds.⁷⁴ Hij pleit tevens voor consistentie tussen mensenrechtenclausules in handels- en investeringsverdragen met verschillende partnerlanden.

Het document verwijst naar het voornemen uit het Regeerakkoord dat de Vlaamse vertegenwoordiging in Delcredere zal pleiten voor een grotere transparantie. Omdat deze Regering al twee jaar in functie is, drukt de Raad zijn hoop uit dat hier met spoed werk van wordt gemaakt.

⁷⁴ SARiV, *Het toekomstig Europees investeringsbeleid*, Advies 2010/17, 24 september 2011, 16.

5. CONCLUSIE

De Raad waardeert ten zeerste het initiatief om een beleidsdocument op te stellen over de integratie van mensenrechten als transversaal thema in de Vlaamse internationale betrekkingen. Hiermee zet de Vlaamse overheid terecht in de verf dat mensenrechten van primordiaal belang zijn voor het Vlaams internationaal beleid.

Om een effectief mensenrechtenbeleid te voeren, zijn volgens de Raad de volgende factoren cruciaal: coherentie, geloofwaardigheid en een aangepast Vlaams instrumentarium. Aangezien mensenrechten talrijke beleidsdomeinen en beleidsniveaus (Vlaanderen, België, internationaal) doorkruisen, hecht de Raad belang aan de coherentie van het mensenrechtenbeleid. Hij vindt het een gemiste kans dat het document niet breed werd overlegd, maar uitsluitend tot stand kwam vanuit het Departement internationaal Vlaanderen. Een geloofwaardig mensenrechtenbeleid is gebaseerd op reciprociteit inzake mensenrechten en openheid over Vlaamse waarden en belangen. Daarnaast moet het ondersteund worden door de nodige middelen en menselijke capaciteit. Als regio beschikt Vlaanderen niet over dezelfde politieke hefboomen en instrumenten als staten. Dit moet Vlaanderen er echter niet van weerhouden om op mensenrechten in te zetten. De Raad roept op tot een gedachteoefening over het Vlaamse instrumentarium inzake mensenrechten in het buitenlands beleid. Hierbij moet men aandacht hebben voor zowel de complementariteit van het Vlaamse instrumentarium aan Belgische, Europese en internationale instrumenten, als de inzet van preventieve, ondersteunende instrumenten en reactieve instrumenten.

De Raad mist in het document een actuele schets van de evolutie in de mensenrechten, alsook een proactieve blik op de verwachte toekomstige mensenrechtenevolutie. De Raad vraagt om het document beter te kaderen in de tijd. Het lijkt hem bovendien aangewezen om de grijze kaders met de acties te vervolledigen.

Ten slotte wijst de Raad bij de gedetailleerde bespreking van het document o.m. op het belang van het evalueren van de Belgische niet-ratificatie van diverse mensenrechtenverdragen. Hij stelt zich tevens vragen bij de keuze van de vier prioritaire mensenrechtenthema's in het document. Hij vraagt om de bijkomende klemtoon binnen het prioritaire mensenrechtenthema "strijd tegen alle vormen van discriminatie", nl. discriminatie van inheemse en nomadische volkeren, te herbekijken. Kinderarbeid moet een prominentere plaats krijgen in het document. Wat ontwikkelingssamenwerking betreft, geeft het document onvoldoende een totaalbeeld van de initiatieven op het snijvlak van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. Het document lijst bovendien hoofdzakelijk bestaande initiatieven op zonder daadwerkelijk het kader te herdenken en een duidelijke visie op mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking uit te werken. Het document is volgens de Raad wel een stap voorwaarts wat betreft het uitwerken van het selectiecriterium "goed bestuur" en het organiseren van een beleidsdialoog via een mensenrechtenseminarie. Wat betreft het aspect internationale wapenhandel herneemt de Raad een aantal punten uit zijn advies over het nieuw wapenhandeldecreet. Inzake internationaal ondernemen legt hij de nadruk op de relatie tussen mensenrechten en maatschappelijk verantwoord ondernemen, alsook op de bijdrage van ondernemingen aan de realisatie van mensenrechten.

De Raad hoopt dat met het document een permanent proces is opgestart waarbij periodiek een actualisering of bijsturing van het beleid zal gebeuren. Het document draagt bovendien bij aan het stoelen van het Vlaams internationaal beleid op waarden. Naast mensenrechten, zijn ook democratie, duurzame ontwikkeling en respect voor de andere partner volgens de Raad belangrijke waarden om te komen tot een geïnspireerd internationaal beleid voor Vlaanderen.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

(getekend)

Freddy Evens
Secretaris

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

Leden	Plaatsvervangers
1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, K.U.Leuven)	
2° Dirk Rochtus (docent internationale politiek, Lessius Hogeschool)	
3° Hans De Belder (oud-diplomaat)	
4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)	
5° Leo Sleuwaegen (gewoon hoogleraar bedrijfseconomie en strategie, K.U.Leuven en Vlerick Leuven Gent Management School)	
6° Kim Van der Borgh (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)	
7° Karl Verlinden (gedelegeerd bestuurder Qualiphar)	
8° Luc Vandenbroucke (Senior Executive Vice President, Barco)	
9° Hilde Plas (stafmedewerker VVSG)	
10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)	
11° Els Dirix (ABVV)	Mehdi Koocheki (ABVV)
12° Jessie Van Couwenberghe (ACV)	Veronique Rousseau (ACV)
13° Geert Eggermont (UNIZO)	Veronique Willems (UNIZO)
14° Anneliese Daelemans (Voka-Vlaams Economisch Verbond)	Jan Van Doren (Voka-VEV)
15° Wiske Jult (11.11.11.)	Koen Detavernier (11.11.11.)
16° Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit)	Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)
17° Milan Rutten (FOS, BTC-bestuur)	Saskia De Block (FOS)
18° Isabel Vertriest (Oxfam Wereldwinkels)	Lode Delbare (Trias)
19° Luc Glorieux (Afgevaardigd bestuurder B.A.A.V.)	Karolien Leyman (vzw Toeristische Attracties)
20° Jan Van Steen (directeur Omnia)	Nico Moyaert (CIB Vlaanderen vzw)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haeveryans (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Charlotte Verroens (administratief deskundige)