Een nationaal mensenrechteninstituut?

Katrien Meuwissen *

Naar aanleiding van het Universeel Periodiek Toezicht (UPT) van mei 2011 bij de VN Mensenrechtenraad (VN MRR) heeft de Belgische regering zich geëngageerd om een nationaal mensenrechteninstituut (NMRI) op te richten dat voldoet aan de richtlijnen vastgelegd door de Principes van Parijs.[1] De Beleidsnota Gelijke Kansen van minister Joëlle Milquet bevestigt dat mevrouw Milquet 'in samenwerking met de minister van Justitie de werkzaamheden verder wenst te zetten om dergelijk Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens op te richten'.[2] Reeds jarenlang wordt België aangespoord door Europese en internationale mensenrechteninstellingen om een NMRI op te richten. NMRIs worden gezien als hoekstenen van een efficiënt mensenrechtenbeleid. Hoewel de regering al in 2003 het opstarten van een NMRI in het regeerakkoord opnam, is er vandaag nog geen concrete vooruitgang geboekt. Het blijft dus afwachten of de nieuwe belofte van de regering ditmaal wél ingelost wordt. Dit artikel gaat na in welke mate en waarom de Belgische regering[3] de daad bij het woord moet voegen.

NMRI en de Principes van Parijs

De kiem voor het huidige concept van nationale mensenrechteninstituten dateert van 1946, toen de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (ECOSOC) staten opriep om een 'lokaal mensenrechtencomité' op te richten dat zou kunnen samenwerken met ECOSOC in het kader van de VN Mensenrechtencommissie.[4] NMRIs werden gezien als nationale entiteiten die zouden bijdragen tot het naleven van VN mensenrechtenstandaarden op nationaal niveau en tot het verbeteren van communicatie tussen de VN en zijn lidstaten. Het enthousiasme van staten om dergelijke instituten op te richten bleek echter beperkt. Het is pas na het einde van de Koude Oorlog en de organisatie van een tweede 'Wereldconferentie voor Mensenrechten' in Wenen (1993) dat NMRIs over de hele wereld worden opgericht. Het is niet eenvoudig om een exacte definitie weer te geven van wat een nationaal mensenrechteninstituut juist is. Volgens de huidige omschrijving gehanteerd door de VN zijn NMRIs '*staatsactoren met een grondwettelijk en/of wettelijk mandaat om mensenrechten te promoten en beschermen*'.[5] Er bestaan NMRIs in verschillende vormen en soorten, met gevarieerde functies die afhankelijk zijn van de lokale noden van staten op het vlak van mensenrechtenpromotie en -bescherming. Er bestaan richtlijnen die standaarden voorschrijven met betrekking tot de bevoegdheden, samenstelling en werking van NMRIs: de Principes van Parijs.[6] De Principes beogen de onafhankelijke werking van een NMRI veilig te stellen. Hoewel NMRIs opgericht worden door de overheid, en vaak ook financieel afhankelijk zijn van de overheid, is het cruciaal voor de effectieve uitvoering van hun functie dat ze onafhankelijk kunnen opereren en kritiek kunnen uiten op het nationale mensenrechtenbeleid van de overheid. Vandaag bestaan 99 NMRIs over de hele wereld, waarvan er 66 voldoen aan de internationale standaarden van de Principes van Parijs.[7]

De Principes van Parijs werden opgesteld door een groep van mensenrechteninstituten in 1991, en werden vervolgens bekrachtigd door de VN Mensenrechtencommissie[8] en de VN Algemene Vergadering.[9] Hoewel ze juridisch niet bindend zijn, worden de Principes van Parijs beschouwd als internationale minimumstandaarden voor een effectief functionerend mensenrechteninstituut. De Principes van Parijs zijn aldus ook de standaard op basis waarvan NMRIs geaccrediteerd worden met een A-status, een B-status of een C-status. Mensenrechteninstituten die volledig voldoen aan de Principes van Parijs krijgen een A-status, diegene die niet volledig voldoen krijgen een B-status, en diegene die de Principes helemaal niet nakomen krijgen een

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

1 *VN Mensenrechtenraad, A/HRC/18/3, § 100.9.*
2 *Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 53 1964/023, 29 december 2011, 2.2.5., p. 27.*
3 *Gezien de federale staatsstructuur van België zijn zowel de federale overheid als de gefederaliseerde overheden betrokken bij de oprichting van een NMRI.*
4 *ECOSOC, resolutie 2/9, 21 juni 1946, §5. Vandaag is de VN Mensenrechtencommissie vervangen door de VN Mensenrechtenraad.*
5 *Bureau van de VN Hoge Commissaris voor Mensenrechten, 'National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities', Professional Training Series No. 4 (Rev. 1), 2010, p. 13.*
6 *United Nations Principles Relating to the Status of National Institutions, Annex bij VN Algemene Vergadering resolutie 48/134, 20 December 1993.*
7 *ICC, Chart of the Status of National Institutions, Accreditation status as of December 2011.*
8 *VN Mensenrechtencommissie, resolutie 1992/54, 3 maart 1992.*
9 *VN Algemene Vergadering, resolutie 48/134, 20 december 1993.*

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

Gefragmenteerd mensenrechtenlandschap

Tijdens het UPT van België werd door vele delegaties opgemerkt dat België niet beschikt over een NMRI dat voldoet aan de Principes van Parijs. Deze opmerking werd zowel geuit door Westerse delegaties zoals het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Portugal, maar ook door landen die het zelf niet al te nauw te nemen met mensenrechtenbescherming zoals Rusland, Afghanistan en de Democratische Republiek Congo. Als repliek zette minister van Buitenlandse Zaken Vanackere uiteen dat – hoewel België niet beschikt over een NMRI – het wel verschillende specifieke, nationale mensenrechtenmechanismen heeft opgericht: het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKRB), het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, het Comité voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer en de Nationale Commissie voor de rechten van het Kind.[10] Het is het CGKRB dat al tweemaal aanklopte bij het ICC Accreditatie-Subcomité teneinde erkend te worden als een A-status mensenrechteninstituut. De laatste accreditatie van het CGKRB dateert van mei 2010. Toen werd de B-status van het CGKRB bevestigd.[11] De belangrijkste redenen waarom het CGKRB geen A-status toegekend krijgt, zijn het te beperkte mandaat van het CGKRK, het gebrek aan gegarandeerde onafhankelijkheid van het Centrum, het gebrek aan duidelijke regelgeving die het pluralisme van het CGKRB veilig stelt (betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, academici en vakbondsvertegenwoordigers) en het gebrek aan een transparante en pluralistische samenstelling van de Raad van Bestuur.[12] Gelijkaardige opmerkingen worden gemaakt in aanbevelingen van VN verdragsorganen. Naar aanleiding van de laatste rapportages van België bij de verschillende VN verdragsorganen wordt België telkens opgeroepen om een NMRI conform de Principes van Parijs op te richten. Hoewel België bijvoorbeeld het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen heeft opgericht, betreurt het VN Comité voor uitbanning van discriminatie tegen vrouwen dat het niet een Belgisch NMRI is dat deze functies vervult. Het Comité erkent dat een groot aantal federale en sub-statelijke mechanismen bestaan die zich toeleggen op het verbeteren van gelijke rechten voor vrouwen, maar merkt op dat deze verschillende structuren gebrekkig gecoördineerd worden. Dit gebrek aan coördinatie zou de aansprakelijkheid van de staat in het gedrang kunnen brengen omwille van zijn verantwoordelijkheid om een eenvormige implementatie van het Verdrag te verzekeren.[13] Recentelijk herhaalde het VN Mensenrechtencomité dat de proliferatie van Belgische mensenrechtenmechanismes, die zich concentreren op rechten van specifieke groepen van personen, een meer effectieve implementatie van de verdragsverplichtingen van België in de weg staat.[14]

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

10 VN Mensenrechtenraad, A/HRC/WG.6/11/BEL/1, 16 februari 2011, §8-14.
11 ICC SCA on Accreditation Report, March-April 2010, 3.6.
12 Ibidem.
13 Comité voor uitbanning van discriminatie tegen vrouwen, CEDAW/C/BEL/CO/6, 7 november 2008, §15.
15 Mensenrechtencomité, CCPR/C/BEL/CO/5, 16 november 2010, §8.
15 Richtlijn Rassengelijkheid, 2000/43/EC, 29 juni 2000, art. 13; Richtlijn gendergelijkheid, 2006/54/EC, juli 2006, art. 12; Richtlijn Databescherming, 1995/46/EC/ 24 oktober 1995, art. 28.
16 Verordening (EG) Nr. 168/2007 van de Raad, 15 februari 2007, Preambule, (20).
17 Verordening (EG) Nr. 168/2007 van de Raad, 15 februari 2007, artikel 8, §2, (a).
18 FRA, 'National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU', Publications Office of the European Union, 2010.

Juridische verplichting?

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

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

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

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

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

19 IGH, Nuclear Test Case *(Australië/ Frankrijk), arrest van 20 december 1974,* I.C.J. Rep. *1974, §46.*
20 IGH, Nuclear Test Case, *§46: "the State being thenceforth legally required to follow a course of conduct consistent with the declaration".*
21 Het oprichten van een NMRI in belgië is afhankelijk van het slagen van interfederaal overleg en een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende bevoegde overheden.
22 Voor de podcast van het UPT van België, zie: http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=110502#am.
23 Zie ook de opmerkingen van Charline Daelman in TvRM nr. 2, april-mei-juni 2011, edito p. 3.

Waarom België een A-status NMRI *moet* oprichten

Er kan getwijfeld worden of er genoeg politiek-economische wil is bij de overheid om effectief werk te maken van de oprichting van dergelijk nationaal mensenrechteninstituut. Niettemin bestaan er verschillende redenen die de oprichting van een dergelijk instituut in België *dringend* maken. Naast politieke druk van staten is de oprichting van een volwaardig NMRI vooral essentieel voor het garanderen van effectieve mensenrechtenbescherming. Hoewel verschillende specifieke mechanismen bestaan in België, ontbreekt een globale, geïntegreerde visie. Aangezien schendingen meestal betrekking hebben op verschillende rechten tegelijkertijd, schiet het gefragmenteerde Belgische mensenrechtenbeleid zijn doel voorbij. Verder is de wildgroei aan specifieke mensenrechteninstituten niet gebruiksvriendelijk voor de slachtoffers van mensenrechtenschendingen die op zoek zijn naar informatie en praktische hulp. Een nationaal mensenrechteninstituut kan functioneren als centraal aanspreekpunt voor de burgers en kan informatie verspreiden. Ook is het mogelijk dat een NMRI de bevoegdheid krijgt om op te treden als 'quasi-jurisdictioneel' mechanisme dat klachten kan ontvangen en behandelen van burgers of het middenveld.[24] Daarnaast kan een NMRI op onafhankelijke wijze het mensenrechtenbeleid van de Belgische federale en gefedereerde overheden monitoren en controleren, en zijn rapporten met bevindingen publiek maken. In deze zin is het ook uiterst relevant dat NMRIs deel kunnen nemen aan internationale en regionale mensenrechtenprocedures waar rekening gehouden kan worden met hun onafhankelijke kijk op de nationale mensenrechtensituatie. Tijdens het Universeel Periodiek Toezicht kunnen NMRIs met een A-status bijvoorbeeld een schaduwrapport indienen over de mensenrechtensituatie in hun land[25], verder krijgen NMRIs ook steeds meer spreekrechten in internationale en regionale fora.[26] Naast het controleren van de overheid, kan een NMRI de regering ook adviseren aangaande haar mensenrechtenbeleid. In België zou een NMRI een belangrijke coördinerende rol kunnen spelen ten aanzien van de verschillende bestaande gespecialiseerde mensenrechteninstituten, en zo het fragmentarische Belgische mensenrechtenbeleid kunnen verhelpen. Een NMRI zou bovendien zelf kunnen optreden als nationaal mensenrechtenmechanisme ter uitvoering van Europese of internationale mensenrechtenverdragen. Zo slaagde België er nog steeds niet in het Optioneel Protocol bij het VN Antifolterverdrag te ratificeren bij gebrek aan een nationaal mechanisme dat detentieplaatsen kan bezoeken en controleren.[27] Een Belgisch NMRI zou deze taak kunnen vervullen. NMRIs kunnen tevens mensenrechtenopleidingen organiseren voor publieke overheidsdiensten zoals de politie, de magistratuur of het leger. Ten slotte verdient de belangrijke samenwerking van NMRIs met het maatschappelijk middenveld, en dan voornamelijk met NGOs die zich bezighouden met de bevordering en bescherming van mensenrechten, aandacht. Via samenwerking van NMRIs met het maatschappelijk middenveld kunnen de bevindingen en aanbevelingen van deze tweede gemakkelijker toegang vinden tot het overheidsbeleid. NMRIs hebben immers een formele samenwerkingsband met de overheid die vastgelegd wordt in een wettekst. Aldus kan een NMRI fungeren als een 'bruggenbouwer' tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld.

Conclusie

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

24 Zie Principes van Parijs, laatste paragraaf: 'Additional Principles concerning the Status of Commissions with Quasi-jurisdictional Competence'.
25 VN Mensenrechtenraad, resolutie 5/1, §3, (m).
26 Naar aanleiding van de herziening van de procedures van de VN Mensenrechtenraad (2011), kregen NMRIs met A-status het recht om een mondelinge tussenkomst te maken tijdens de plenaire zitting van het UPT-proces na de staat onder herziening. Zie: VN Mensenrechtenraad, resolutie 16/21, Annex, §13.
27 Hoewel België het Optioneel Protocol van het VN Folterverdrag reeds ondertekende in 2005. Zie ook de aanbeveling van het VN Comité tegen Foltering in dit verband: CAT/C/BEL/CO/2, 19 januari 2009, §18.
28 Zie website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/beleidsthemas/mensenrechten.