Controle op de naleving van economische, sociale en culturele rechten

Het Parallel Rapport van de Coalitie van het Belgische Middenveld voor Economische, Sociale en Culturele Rechten

Bart Verstraeten *

Alle landen die het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten[1] (hierna IVESCR) geratificeerd hebben, moeten regelmatig een rapport voorleggen aan het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna CESCR of Comité). In dit rapport moeten verdragsstaten uitleggen welke maatregelen (niet) genomen worden om economische, sociale en culturele rechten gestalte te geven in de interne rechtsorde. Verdragsstaten moeten het eerste rapport voorleggen 2 jaar na ratificatie, en vervolgens een periodiek rapport elke 5 jaar.
België ratificeerde het IVESCR op 21 juli 1983. In 1993 legde de Belgische regering het eerste rapport voor aan het CESCR, in 1998 volgde een tweede rapport. Met het oog op het derde periodieke rapport vanwege de Belgische regering, besloten een aantal organisaties uit het sociale middenveld om een Parallel of Alternatief Rapport uit te werken.

1. Het Parallel Rapport

Het doel van een Parallel Rapport is om nieuwe en/of bijkomende informatie te verschaffen aan de leden van het CESCR rond de aanpak van de nationale autoriteiten inzake economische, sociale en culturele rechten. Het Comité is een grote voorstander van nauwe samenwerking met het middenveld, wat ook blijkt uit de omstandige richtlijnen die het CESCR heeft aangenomen rond de deelname van NGOs aan de werkzaamheden van het Comité.[2] In deze richtlijnen geeft het Comité zelf de voorkeur aan parallelle rapporten die door een coalitie van NGO's worden ingediend, omdat ze het resultaat zijn van consensus (en dus een kleiner risico op contradicties inhouden), herhalingen vermijden en bijgevolg het werkvolume van het Comité aanzienlijk verminderen.[3]

Na een aantal verkennende gesprekken, startte de Coalitie van het Belgische Middenveld voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna Coalitie) haar werkzaamheden begin 2004. De Coalitie bestaat uit 11 organisaties uit de beide landsdelen die elk vanuit hun eigen expertise een bijdrage schreven voor het Parallel Rapport.[4] Daarnaast hebben een aantal andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld hun uitdrukkelijke steun betuigd aan het initiatief van de Coalitie.[5] Zonder enige verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport te dragen, roepen ze daardoor de overheid mee op om haar verplichtingen inzake rapportering bij mensenrechtenverdragen beter na te komen en de aanbevelingen vanwege het CESCR ernstiger te nemen.

Het rapport bestaat uit drie delen. De eerste twee delen omvatten elk een aantal afzonderlijke bijdragen (zie punt 3). In het eerste deel komen de *nationale verplichtingen* aan bod: wat doen en/of wat laten de Belgische autoriteiten na om economische, sociale en culturele rechten progressief te verwezenlijken op nationaal niveau. Staten hebben drie soorten verplichtingen met betrekking tot mensenrechten. De verplichting om te respecteren houdt in dat staten zich moeten onthouden van handelingen die de realisatie van economische, sociale en culturele rechten in het gedrang kunnen brengen. De verplichting om te beschermen betekent dat staten ervoor moeten zorgen dat de rechten van ieder individu niet geschonden worden door derden. Tenslotte, de verplichting om te garanderen houdt in dat staten actief stappen moeten zetten om de rechten te verwezenlijken.

Het tweede deel evalueert de *internationale verplichtingen* van België onder het IVESCR: er wordt nagegaan of België bijdraagt tot de verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten in derde landen door middel van internationale bijstand en samenwerking.

* *Bart Verstraeten is coördinator bij Social Alert International, Haachtsesteenweg 579, 1030 Brussel.*

1 *Het IVESCR werd aangenomen op 19 december 1966, trad in werking op 3 januari 1976 en is tot op heden door 157 landen geratificeerd.*
2 *CESCR, NGO participation in the activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/2000/6, 32rd Session, Geneva, 7 July 2000, 14p.*
3 *Ibidem, §§ 6 en 22.*
4 *ACW, Attac Vlaaderen, CADTM, CNCD-11.11.11, Entr'Aide et Fraternité, FIAN Belgium, KWIA, Ligue des Droits de l'Homme (Belgique francophone), Médécins-sans-Frontières/Artsen zonder Grenzen Belgique, Proyecto Gato, Social Alert International, 11.11.11, Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging.*
5 *ACV-CSC, Broederlijk Delen, Liga voor Mensenrechten, Oxfam Solidarité/Solidariteit, Pax Christi Vlaanderen, Wereldsolidariteit/Solidarité Mondiale.*

Deze juridische verplichting vindt haar rechtsgrond in Art. 2.1 IVESCR. Bovendien oordeelde het CESCR in een van haar Algemene Commentaren dat "[…] internationale samenwerking voor ontwikkeling en dus voor de verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten een verplichting is van alle staten en in het bijzonder voor die staten die zich in een positie bevinden om anderen te ondersteunen in dit opzicht".[6] Natuurlijk vervangen de internationale verplichtingen niet de verplichtingen van nationale staten, m.a.w. ontwikkelingslanden dragen primair de verantwoordelijkheid voor de realisatie van economische, sociale en culturele rechten, maar ze mogen eveneens rekenen op de medewerking van geïndustrialiseerde landen.

In het derde deel wordt ingegaan op de rol van België bij de onderhandelingen – in de schoot van de VN Mensenrechtenraad – voor een *Facultatief Protocol bij het IVESCR*.[7] De aanname van dit Facultatief Protocol zou betekenen dat er een klachtenmechanisme komt dat onderzoek kan doen naar en uitspraak doen over schendingen van de bepalingen van het IVESCR.

2. De inhoud van het rapport

Het Parallel Rapport is geenszins een exhaustieve analyse van het Belgische beleid rond economische, sociale en culturele rechten. Alle auteurs hebben vrij gekozen welk beleidsaspect ze wilden behandelen. Het was wel van belang dat elke bijdrage in het rapport dit beleidsaspect doorlicht vanuit een mensenrechtenbenadering.[8] Om de inhoud van economische, sociale en culturele rechten te achterhalen, is men op de eerste plaats aangewezen op de toepasselijke verdragsbepalingen in het IVESCR. Daarnaast zijn natuurlijk ook de Algemene Commentaren van het CESCR van belang, waarin de reikwijdte en de inhoud van bepaalde rechten in het verdrag verder beschreven worden.

Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten, werd elke bijdrage volgens een bepaald stramien opgebouwd. Allereerst wordt kort geduid welk fundamenteel recht onder de loep genomen wordt. Vervolgens wordt uitgebreider geanalyseerd op welke manier het beleid dit recht schendt. Tenslotte volgen de aanbevelingen. Die aanbevelingen zijn geformuleerd als verzoeken of suggesties aan het CESCR om een aantal kritische punten voor te leggen aan de Belgische regering. Twee concrete voorbeelden kunnen dit best illustreren.

Gezondheidszorg voor asielzoekers en mensen zonder papieren[9]

Bij de nationale verplichtingen gaat een bijdrage over het recht op gezondheidszorg (Art. 12 IVESCR). De stelling luidt dat gezondheidszorg een fundamenteel mensenrecht is dat noodzakelijk is voor de uitoefening van andere mensenrechten. Dat geldt eveneens voor asielzoekers en mensen zonder papieren.
De bijdrage gaat vervolgens kort in op de geldende wetgeving inzake gezondheidszorg, die een onderscheid maakt tussen verblijfsgerechtigde en niet- verblijfsgerechtigde personen. Waar de eerste groep toegang heeft tot alle preventieve, curatieve en palliatieve medische zorgen, heeft de tweede groep enkel recht op dringende medische hulp. Om aan te tonen dat dit een ongeoorloofde discriminatie is op grond van verblijfsstatuut, worden twee argumenten aangehaald. Ten eerste stelt het CESCR zelf in Algemene Commentaar 14 dat "[…] Staten de verplichting hebben om het recht op gezondheidszorg te respecteren door geen maatregelen te nemen die de gelijke toegang van alle personen tot medische zorgverstrekking, met inbegrip van asielzoekers en mensen zonder papieren, ontkennen of beperken".[10] Bovendien stelde ook Paul Hunt, de Speciale Rapporteur van de VN betreffende het recht op gezondheidszorg, naar aanleiding van een bezoek aan Zweden, dat medische zorgverstrekking een fundamenteel recht is van eenieder, zonder discriminatie, in het bijzonder kwetsbare groepen zoals asielzoekers en mensen zonder papieren.
Op grond van het voorgaande werd het CESCR verzocht om België aan te bevelen zich aan te passen aan de geldende internationale interpretatie van mensenrechten en dus asielzoekers en mensen zonder papieren toegang te geven tot alle medische zorgen.

Mensenrechten in internationale handel, investeringen en financieringsmechanismen[11]

In het luik rond internationale verplichtingen, werd een bijdrage gewijd aan de rol die België speelt in drie beleidsdomeinen, met name handelsakkoorden, export kredieten en de internationale financiële instellingen. De stelling luidt dat België zijn internationale verplichting om bij te dragen tot de verwezenlijking van mensenrechten in derde landen (Art. 2.1. IVESCR) slechts nakomt indien het beslissingen in deze (internationale) beleidsdomeinen baseert op en evalueert in het licht van mensenrechten, d.w.z. dat bij elke beslissing moet

6 *CESCR, General Comment N°3 – The Nature of States Parties' Obligations, 5th Session, Geneva, 14 December 1990, §14.*
7 *In de schoot van de VN Mensenrechtenraad werd een "Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the ICESCR" opgericht met het mandaat om d.m.v. een facultatief protocol een mechanisme in het leven te roepen dat klachten i.v.m. schendingen van economische, sociale en culturele rechten kan behandelen. De werkgroep is nu aan de 5de sessie bezig en het lijkt erop dat de laatste rechte lijn genomen is naar een klachtenmechanisme.*
8 *De Coalitie heeft dankbaar beroep kunnen doen op het advies van een expert mensenrechten, Dr Wouter Vandenhole.*
9 *Een bijdrage van : Médécins sans Frontières Belgique – Artsen Zonder Grenzen België, Dupréstraat 94, 1090 Bruxelles – Contact : Gorik Ooms and Rachel Hammonds, phone : +32 2 474 74 01.*
10 *CESCR, General Comment 14 – The right to the highest attainable standard of health, E/C.12/2000/4, 22nd Session, Geneva, 11 Augustus 2000, §34.*
11 *Een gezamenlijke bijdrage van : FIAN Belgium; Proyecto Gato; CNCD-11.11.*

nagegaan worden wat de impact ervan is op de rechten van de lokale bevolking in derde landen.
Concrete gevallen tonen de relevantie van deze stelling aan. Vrijhandelsverdragen tussen de EU en West- en Centraal-Afrika hebben nefaste gevolgen voor de economieën van landen in Afrika. Studies tonen aan wat het effect is van de invoer van goedkope, ingevroren stukjes kip in een land als Kameroen: de lokale productie gaat voor een groot stuk verloren met een enorm verlies aan jobs tot gevolg. Het gebrek aan de nodige technische voorzieningen om een constante koeling van de stukjes kip te garanderen heeft geleid tot meer ziekte. Een ander geval betreft de projecten gefinancierd door de Wereldbank: in de meeste gevallen wordt bij de implementatie van die projecten geen rekening gehouden met de impact ervan op de rechten van de lokale bevolking. Bolivia privatiseerde op advies van de Wereldbank waterbedeling. Het gevolg was dat in een district in La Paz de prijs voor een aansluiting op de waterbedeling al snel meer dan 8 keer het minimumloon bedroeg.
Het CESCR werd dan ook verzocht om België aan te bevelen zijn sterke positie binnen multilaterale instellingen te gebruiken om de beslissingen van die instellingen conform te maken aan de normen in het IVESCR.

3. Na de redactie, de lobby-actie

Eenmaal het Parallel Rapport zijn definitief beslag kreeg, kon het lobbywerk beginnen om de inhoudelijke punten van het rapport en in het bijzonder de aanbevelingen aan te kaarten bij de belanghebbende instanties.

De eerste "begunstigden" van het alternatief rapport zijn zonder meer de Belgische overheden. Het doel van het rapport was immers om de overheden pro-actief op de hoogte te brengen van een aantal bekommernissen vanwege het middenveld inzake economische, sociale en culturele rechten. Een kans voor de betrokken administraties om bij de officiële rapportering aan het CESCR die bekommernissen op te nemen en van antwoord te dienen. De overheid liet deze kans aan zich voorbijgaan. Het overheidsrapport verwijst niet eenmaal naar het Parallel Rapport, laat staan naar de concrete gevallen die erin uitgewerkt werden. Bovendien valt op dat de rechtenbenadering volledig ontbreekt. Het bijzonder exhaustieve rapport (162 pagina's!) van de Belgische overheid[12] is een lange opsomming geworden van beleidsmaatregelen. Daarbij komt nog dat de (kwalitatieve) impact van de genomen beleidsmaatregelen op het effectieve genot van ESC rechten niet geëvalueerd wordt.

Verder richt het rapport zicht tot de "Pre-sessional Working Group CESCR".[13] Alvorens het CESCR in plenaire zitting een officieel rapport vanwege een verdragsstaat in overweging neemt, stelt het een werkgroep aan bestaande uit 5 leden. De werkgroep begint met een eerste lezing van alle beschikbare informatie. De belangrijkste taak van deze werkgroep is het opstellen van een vragenlijst (List of Issues) waarop de overheid schriftelijk moet antwoorden. Die lijst is bedoeld om gericht informatie in te winnen over een aantal knelpunten. Zo worden meteen de klemtonen gelegd voor de discussie tijdens de plenaire zitting van het CESCR.

De Coalitie zorgde ervoor dat het Parallel Rapport bij de werkgroep op tafel kwam door het ter beschikking te stellen en toe te lichten. Ze deed hierbij duidelijke suggesties met betrekking tot de vragen die de werkgroep in de lijst kon opnemen. En met succes: de lijst van vragen aan België bevatte niet minder dan 5 vragen die rechtstreeks uit het Parallel Rapport komen.[14] Inzake de gezondheidszorg voor asielzoekers en mensen zonder papieren stelde de werkgroep geen vraag aan de Belgische overheid. Op het aspect mensenrechten en internationale handel gaat de werkgroep wel in: in §5 van de lijst, wordt gepeild of België zijn verplichtingen onder het IVESCR nakomt in zijn bilaterale en multilaterale handelsbetrekkingen. Een aangename verrassing, want tijdens de discussie met de werkgroep werd door meerdere leden aangevoerd dat het Comité dienaangaande weinig tot niets kan ondernemen. Daarmee zou het Comité de doctrine betreffende de internationale verplichtingen of de extraterritoriale werking van de rechten in het IVESCR ondermijnen. Bovendien zou het ook ingaan tegen eerdere aanbevelingen van het Comité.[15]

Tenslotte is het rapport natuurlijk bedoeld voor het CESCR zelf. Zoals hierboven werd aangegeven, is het CESCR het orgaan dat toezicht houdt op de naleving van de bepalingen van het IVESCR door de verdragsstaten. Het Comité bestaat uit 18 onafhankelijke experts. Zij zijn geen vertegenwoordigers van staten, maar worden benoemd op basis van hun expertise in mensenrechten.

Het Comité houdt drie plenaire zittingen om de rap-

12 *Het 3de Periodieke Rapport van België evenals de antwoorden vanwege de Belgische Regering op de "List of Issues" zijn integraal terug te vinden op de volgende site: www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs39.htm.*
13 *Voor meer informatie over de procedure bij het CESCR: Allan Mc Chesney,* Promoting and Defending Economic, Social and Cultural Rights – A Handbook, *Washington D.C., 2000, p. 85-113; Office of the High Commissioner for Human Rights,* Fact Sheet 16 – The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Geneva, 1991, p.22; consulteer ook : www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/workingmethods.htm.*
14 *CESCR, List of issues to be taken up in connection with the consideration of the second to third periodic report of Belgium, E/C.12/BEL/Q/3, 39th Session, Geneva, 1 December 2006, pp. 5, beschikbaar op www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/workingmethods.htm.*
15 *CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Belgium, E/C.12/1/Add.54, 24th Session, Geneva, 1 December 2000, p 4.*

portering van één staat, met inbegrip van alle beschikbare complementaire informatie, grondig door te lichten. Tijdens die zittingen wordt een constructieve dialoog gevoerd tussen de leden van het Comité en een delegatie vertegenwoordigers van het land in kwestie. Het is op basis van die dialoog dat het Comité zijn slotopmerkingen (concluding observations) opstelt: in dit slotdocument geeft het Comité de sterke en de zwakke punten aan in het beleid betreffende economische, sociale en culturele rechten. Daarnaast formuleert het een reeks aanbevelingen voor de verdragsstaat om de naleving van de verdragsbepalingen te verbeteren.

Tijdens de 39ste sessie van het Comité kwam het 3de Periodieke Rapport van België aan bod. De Coalitie kreeg nogmaals de tijd om de belangrijkste bevindingen van het Parallel Rapport toe te lichten tijdens een informele briefing, die toch op heel wat belangstelling vanwege de leden van het Comité kon rekenen.

Tevreden kon de Coalitie vaststellen dat niet minder dan 4 aanbevelingen uit het Parallel Rapport terugkomen in de slotopmerkingen.[16] Teleurstellend is dat de slotopmerkingen absoluut niet ingaan op de internationale verplichtingen van België. Ook al vroeg de werkgroep naar de manier waarop België de rechten in het verdrag gestalte geeft in zijn handelsbetrekkingen, in de "Concluding Observations" blijft daar niets meer van over. Dit is een stap achteruit in vergelijking met de "Concluding Observations" van 2000: daarin verzocht het Comité België nog specifiek om te garanderen dat het beleid van multilaterale instellingen, zoals het IMF en de Wereldbank, conform is aan de verplichtingen die uit het IVESCR voortvloeien.
Inzake gezondheidszorg volgde het CESCR wel de lijn van het Parallel Rapport. In §35 vraagt het Comité "[…] met aandrang om al de nodige maatregelen te nemen om kwetsbare en achtergestelde groepen, zoals arbeidsmigranten zonder papieren en de leden van hun familie, toegang te verschaffen tot medische faciliteiten, goederen en diensten, gelijk aan die van personen met een geldig verblijf".[17]

4. Slotbemerkingen

Uit het voorgaande moge blijken dat het werk van de Coalitie met betrekking tot het Parallel Rapport geen inspanning van het moment is, maar het resultaat van een dynamisch proces dat veel tijd en energie vergt. Een resultaat ook dat zijn vele doelen niet gemist heeft.

- Het heeft de Coalitie aangezet om "in de geest en de taal" van het IVESCR te redeneren en te werken. Die leerschool is een goede zaak voor de geloofwaardigheid en de hoge kwaliteit van het Parallel Rapport;
- Het Parallel Rapport heeft de overheid gedwongen om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, temeer omdat een aantal aandachtspunten uit het Parallel Rapport overgenomen werden in de lijst van vragen en de slotopmerkingen;
- Zodoende geeft het ook een duidelijk signaal aan de overheid dat ze de rapporteringsverplichting onder mensenrechtenverdragen degelijk moet aanpakken en de aanbevelingen vanwege het toezichthoudende Comité serieus moet nemen.

Meer algemeen mag gesteld worden dat een goed onderbouwd rapport – zowel vanwege overheden als vanwege het sociale middenveld – resulteert in een meer gerichte en adequate controle vanwege het CESCR, hetgeen de eerste stap is naar "accountability": overheden die verantwoordelijk worden gesteld voor hun beleid dat economische, sociale en culturele rechten schendt. Een stap vooruit in vergelijking met de traditionele doctrine, die de tweede generatie mensenrechten beschouwt als beleidsdoelstellingen, die de inzet van middelen vergen en dus niet afgedwongen kunnen worden.

Bij wijze van conclusie, passen toch nog volgende slotbemerkingen. Het is duidelijk dat de extraterritoriale verantwoordelijkheid van landen inzake mensenrechten nieuw terrein is. Het is te verwachten dat het Comité pas positie zal innemen op het moment dat deze thematiek zijn plaats verwerft in het internationale mensenrechtendiscours. Daar is druk voor nodig en dus moet dit onderwerp ook in volgende rapporten aan bod komen.

De inhoud van de lijst van vragen van de werkgroep en de "Concluding Observations" van het Comité kunnen danig verschillen. Vandaar dat het zo belangrijk was om op elk niveau van de procedure de conclusies van het Parallel Rapport toe te lichten.

In een land als België mag het lobbywerk op basis van het Parallel Rapport zich niet enkel richten op het federale beleidsniveau en op de administraties. Met de bevoegdheidsverdelingen tussen de federale staat en de deelstaten, valt er heel wat beleidsbeïnvloedend te doen op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten. Daarbij mogen ook zeker de wetgevende vergaderingen niet uit het oog verloren worden. De rapportering vanwege de overheid is vooralsnog een aangelegenheid van de betrokken administraties. Naast internationale en maatschappelijke controle, mag daar gerust ook parlementaire controle op komen!

16 CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Belgium, E/C.12/BEL/CO/3, 39th Session, Geneva, 23 November 2007, p. 6.
17 Ibidem, p. 5.