



college van burgemeester en schepenen

Openbare dossierstukken van de vergadering van 3 december
2021

In deze bundel kan u de voor openbaarmaking vatbare dossierstukken bij de volgende
agendapunten vinden:

3 2021_CBS_04966 - Mensenrechtenkader - Kennisneming

2021_CBS_04966 - Mensenrechtenkader - Kennisneming

Openbare bijlage(n):

- 20211109_NO_Mensenrechtenkader.pdf



Mensenrechtenkader

9 november 2021

Entiteit **Mensenrechtenraad**

Contactpersoon mensenrechten@stad.gent

1. VISIE

Respect voor de mensenrechten is een cruciale leidraad in het internationaal beleid van de Stad Gent.

Daarom geeft de Mensenrechtenraad vorm aan een Mensenrechtenkader. Dit kader moet dienen als leidraad voor het beleid van Gent en voor internationale samenwerkingen en relaties die de stad aangaat. Het gaat daarbij om de selectie van partnerschappen, ontvangsten van ambassadeurs en buitenlandse delegaties, internationale contacten en stadsnetwerken. De bedoeling van het Mensenrechtenkader is om mensenrechten bespreekbaar te maken en centraler te plaatsen op de internationale agenda van Stad Gent.

Het gebruik van een checklist van mensenrechtenschendingen wordt vermeden omdat een samenwerking tussen partners gebaseerd moet zijn op vertrouwen. In die zin hebben veel landen en steden “red flags” en zouden dergelijke checklists ons verlammen en geïsoleerd achterlaten op het internationaal toneel.

Dat wil niet zeggen dat Stad Gent niet zijn *eigen* “red flags” heeft en dat specifieke aandacht voor mensenrechten niet nodig zou zijn. In de eerste plaats is er de plicht om er voor te zorgen dat Gent niet bijdraagt aan mensenrechtenschendingen of misbruik niet vergemakkelijken – dat is onze zorgplicht. Ten tweede wil de Mensenrechtenraad respect voor mensenrechten ook gericht op de agenda kunnen plaatsen.

2. CONTEXT

De Mensenrechtenraad neemt in het Mensenrechtenkader de voorbeelden en richtlijnen mee op die vandaag al bestaan, zoals bijvoorbeeld beslissingen over bilaterale relaties (zie 4.4). Het Mensenrechtenkader geeft invulling aan concrete nota's en legt een integraal beleid vast.

Daarnaast kijkt de Mensenrechtenraad naar het Belgische 'Nationaal Actieplan Ondernemingen en Mensenrechten' om ons eigen beleid hiermee in lijn te brengen en wordt er ook gekeken naar voorbeelden uit andere steden. Voorbeelden zoals het Netwerk van Mensenrechtensteden (met bijvoorbeeld Utrecht als lid) komen zeker aan de orde, naast contacten als het European Union Agency for Fundamental Rights (FRA).

3. ACHTERGROND

3.1 MENSENRECHTEN

Mensenrechten zijn de basisrechten en vrijheden die ieder mens ter wereld heeft, vanaf zijn geboorte tot aan zijn dood. Ze zijn van toepassing, ongeacht waar je vandaan komt, wat je gelooft of hoe je ervoor kiest om je leven te leiden. Ze kunnen nooit weggenomen worden, hoewel ze soms kunnen worden beperkt - bijvoorbeeld, als een persoon de wet overtreedt of in het belang van de nationale veiligheid. Deze basisrechten zijn gebaseerd op gedeelde waarden zoals waardigheid, eerlijkheid, gelijkheid, respect en onafhankelijkheid. Ze zijn verankerd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, vormen de basis voor samenwerking binnen de Verenigde Naties en worden vastgelegd en beschermd door nationale wetten. Ook de EU wil de universaliteit en ondeelbaarheid van alle mensenrechten binnen de EU en in partnerlanden bevorderen en verdedigen.

De taal van de mensenrechten is vaak beladen met complexe terminologieën. Daarom moet er in onze internationale contacten speciale aandacht besteed worden aan deze taal. In die zin zullen verschillende diensten binnen de organisatie in de toekomst coaching nodig hebben om deze kwesties aan te pakken (zie ook 5. interne werking).

3.2 MENSENRECHTENSCHENDINGEN en -verplichtingen

Een staat kan direct of indirect mensenrechtenschendingen begaan. Schendingen kunnen opzettelijk door de staat worden gepleegd en/ of het gevolg zijn van het feit dat de staat de schending niet heeft voorkomen. Wanneer een staat zich schuldig maakt aan mensenrechtenschendingen kunnen verschillende actoren worden betrokken, zoals de politie, rechters, officieren van justitie, overheidsfunctionarissen en meer. De schending kan verschillende vormen aannemen: fysiek zoals bij politiegeweld, maar ook rechten zoals het recht op een eerlijk proces kunnen worden geschonden.

Het tweede type schending - het nalaten van de overheid om te beschermen - doet zich voor wanneer er een conflict is tussen individuen of groepen binnen een samenleving. Als de staat niet ingrijpt om kwetsbare mensen en groepen te beschermen, wordt die geacht deel te nemen aan de schendingen.

Daarnaast kunnen ook bedrijven, organisaties, instellingen,... mensenrechtenschendingen begaan (direct of indirect, vanuit hun eigen organisatie of in de value chain). Dit kan zich uiten in controverses die opduiken, gelinkt aan mensenrechten. Vervolgens is het belangrijk om door middel van dialoog na te gaan op welke manier bedrijven reageren op deze controverses, inspanningen leveren om de schendingen te remediëren en stappen zetten om deze schendingen in de toekomst te vermijden.

Indien men het heeft over de verantwoordelijkheid van verschillende actoren in het kader van mensenrechten dan houdt Stad Gent "Respect, Protect, Fulfill" in het achterhoofd. De plicht die eenieder heeft om mensenrechten te respecteren, te beschermen en (actief) te volbrengen.

3.3 LOKALE BESTUREN EN MENSENRECHTEN

Lokale overheden spelen een belangrijke rol bij de bevordering en bescherming van de mensenrechten. In de afgelopen jaren hebben veel mensenrechtenverdedigers en -organisaties de rol van lokale autoriteiten bij de implementatie, bevordering en bescherming van mensenrechtenprincipes erkend. Lokale besturen hebben verschillende vormen en functies, afhankelijk van de grondwettelijke en wettelijke systemen van de betrokken staat. Een van de belangrijke functies is het verlenen van openbare diensten die inspelen op lokale behoeften en prioriteiten in verband met de verwezenlijking van de mensenrechten op lokaal niveau. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten in de eerste plaats bij de nationale regeringen berust, speelt de bevordering van een mensenrechtencultuur binnen de plaatselijke overheidsdiensten een vitale rol bij de bevordering van de eerbiediging en de realisering van de mensenrechten in de samenleving. Daartoe is mensenrechteneducatie, bewustmaking en opleiding van ambtenaren belangrijk, zowel op nationaal als op lokaal overheidsniveau.

We moeten als Stad Gent ons bewust zijn van het feit dat, ook al worden mensenrechten als universeel beschouwd, zij niet uniform zijn en op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en behandeld. Dit betekent dat ons eigen verhaal over mensenrechten verschilt van andere verhalen over de hele wereld. We moeten begrijpen dat we altijd vanuit een Europees perspectief kijken naar mensenrechten.

Stad Gent wil in het internationaal beleid verder gaan dan de basisverplichting "Respect, Protect, Fulfill" en de mensenrechten ook bevorderen en remediëren voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen waar mogelijk.

3.4 INSTRUMENTEN

Het aanpakken van mensenrechten (of schendingen) is altijd een gevoelig onderwerp om te introduceren in ons internationaal beleid, onze contacten of partnerschappen. Daarom kijkt de Mensenrechtenraad naar verschillende onafhankelijke bronnen die ons concrete gegevens geven over de implementatie van mensenrechten op internationaal niveau. Dit is bedoeld om ons een idee te geven over de positie van onze contacten en partners als het gaat om het respecteren van mensenrechten. De Mensenrechtenraad beschikt – mede dankzij een geïnformeerde achterban en/of jarenlang opgebouwde kennis – over een rijkdom aan informatiebronnen om op terug te vallen. Die verschillende bronnen zullen bij specifieke vragen ook aangewend worden. Maar bij een eerste inschatting is ook een 'eenvoudige' indicator nodig, de WJP Rule of Law Index kan die functie vervullen (maar is zoals gesteld niet de enige bron van informatie voor beoordeling).

De 'WJP¹ Rule of Law Index' is een grondige en actuele index. Het is een onafhankelijke bron voor gegevens over de rechtsstaat die 128 landen bestrijkt. De wereldwijde ranglijsten of rule of law scores zijn gebaseerd op nationale bevestigingen door beoefenaars van juridische beroepen en deskundigen die elk jaar meten hoe de rechtsstaat over de hele wereld wordt ervaren en gepercipieerd. Deze wereldwijde inzichten worden samengevat in een algemene indexscore en de volgende acht subcategorieën die gericht zijn op goed bestuur in combinatie met het respect voor mensenrechten en machtsverhoudingen:

1. Beperkingen van de overheidsbevoegdheden

¹ Het World Justice Project (WJP) is een internationale maatschappelijke organisatie met als missie: "werken aan de bevordering van de rechtsstaat over de hele wereld".

2. Afwezigheid van corruptie
3. Open overheid
4. Fundamentele rechten
5. Orde en veiligheid
6. Handhaving van de regelgeving
7. Civiel recht
8. Strafrecht

a. Mensenrechtentoets

Het uitgangspunt is dat 'de Stad Gent niet bijdraagt aan, noch direct of indirect voordeel haalt uit mensenrechtenschendingen'. Daarnaast zal de stad activiteiten ondersteunen en ontwikkelen die de toepassing van de mensenrechten bevorderen.

De mensenrechtentoets heeft een sterk intern sensibiliserend effect en kan door eenieder binnen de organisatie toegepast worden. Bij "rode vlaggen" wordt het advies van de Mensenrechtenraad gevraagd. De toets zelf wordt laagdrempelig gehouden zodat internationale contacten eenvoudig en snel door iedereen kunnen bekeken worden: de Rule of Law Index wordt geconsulteerd en twee algemene vragen zetten tot nadenken ("Leidt dergelijke samenwerking of contact tot een mensenrechtenschending?" en "Is de partner zelf (direct/indirect) betrokken bij ernstige of systematische mensenrechtenschendingen?").

b. Mensenrechtenclausule

Waar een mensenrechtentoets proactief te werk gaat in internationale contacten van de Stad Gent wordt in de effectieve samenwerking een slag om de arm gehouden door het opnemen van een mensenrechtenclausule in concrete samenwerkingen. Dit is de toepassing van een mensenrechtenbeleid op reactieve wijze. Op die manier kan een samenwerking beëindigd worden wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat één van de partijen betrokken is bij een ernstige of systematische schending van mensenrechten. Een clausule is op een wederkerige manier samengesteld en kan dus ook Stad Gent verantwoordelijk houden.

Een mensenrechtenclausule wordt alleen toegepast als laatste redmiddel, na het aangaan van een dialoog met de betrokken partners. Zie ook 4.4 rond bilaterale partnerschappen.

4. MODEL EN STRATEGIE – PIJLERS VAN MENSENRECHTEN EN INTERNATIONALE RELATIES

4.1. Delegaties ontvangen (ambassadeurs)

Het aanpakken van mensenrechten(schendingen) met internationale delegaties (oa ontvangsten van ambassadeurs) is een gevoelig onderwerp en bewust zijn van de consequenties die dit kan hebben, is belangrijk. Niettemin zou het noemen van mensenrechten een standaardformule moeten worden bij het ontvangen van internationale delegaties. Het onderwerp mensenrechten op een uitnodigende of motiverende manier introduceren door voorbeelden te laten zien van ons eigen lokale beleid, zou helpen aantonen wat Gent werkelijk onder mensenrechten verstaat.

In deze pijler ligt de focus op het ontvangen van ambassadeurs als voorbeeld, maar deze gedragscode zal geïmplementeerd worden voor elke internationale delegatie die de stad Gent officieel bezoekt.

Concreet

De mensenrechtentoets – met de ‘WJP Rule of Law Index’ als element - wordt gebruikt als eerste indicator. De ‘WJP Rule of Law Index’ gebruikt een schaal waarbij het 128 landen beoordeeld van 0 tot 1. Stad Gent legt een minimumscore van 0,5 op aan delegaties die Gent bezoeken. Bij landen die lager scoren dan de minimumscore wordt er extra aandacht geschonken aan mensenrechten. Het wordt dan een verplichting om mensenrechten op te nemen, terwijl dit voor landen die hoger scoren dan 0,5 geen verplichting is. Door mensenrechten te vermelden als een belangrijk onderdeel van onze werking, door mensenrechten(schendingen) bespreekbaar te maken en door de hand uit te reiken aan de partners waar mee wordt samengewerkt. Stad Gent maakt hier werk van een positieve diplomatie die geen sancties oplegt bij een slechte score maar wel mensenrechten bespreekbaar maakt. Naast de Index moeten ook twee richtvragen aanzetten tot reflectie. In samenwerking met Dienst Protocol, Dienst Communicatie en Dienst Internationale Relaties en Netwerken wordt een eerste gespreksleidraad voorbereid waar de melding rond mensenrechten in opgenomen wordt voor reactieve bezoeken². Er wordt verder bekeken hoe dit ook voor proactieve bezoeken toegepast kan worden.

4.2. Delegaties van de stad naar het buitenland (handelsmissies)

De Stad Gent bezoekt andere steden, landen, bedrijven, organisaties,... op zoek naar inspiratie en om kennis en expertise uit te wisselen. Een bekend voorbeeld is de deelname aan handelsmissies, vaak georganiseerd door andere actoren zoals de Kamer van Koophandel. Dit is niet alleen een gelegenheid om het werk in Gent te verbeteren, maar in bepaalde gevallen ook een mogelijkheid om mensenrechten te vermelden samen met onze collega's elders in de wereld (of zelfs samen te werken op deze kwesties).

Bij het zenden van internationale delegaties zal Stad Gent het onderwerp mensenrechten op een uitnodigende of motiverende manier aansnijden. Dit kan zowel gebeuren in de contacten met landen / steden, als met potentiële bedrijven waar men contact mee heeft. Het introduceren van het onderwerp moet hand in hand gaan met empowerment, capaciteitsopbouw en overleg met lokale mensenrechtenverdedigers.

Concreet

Bij de uitgaande internationale missies uit Gent (bv. handelsmissies) voeren de betrokken stadsdiensten een mensenrechtentoets uit. Er wordt een extra element opgenomen in de ‘aanvraag buitenlandse dienstreis’ die nagaat of het programma gescreend is op mensenrechtenschendingen.

² Reactieve bezoeken zijn ontvangsten van internationale delegaties op vraag van een externe partner en bevatten een kort bezoek aan het Stadhuis. Proactieve bezoeken zijn connecties die Stad Gent actiever wil begeleiden en hebben een uitgebreider programma.

Advies vragen aan de Mensenrechtenraad wordt verplicht vanaf het moment dat meerdere mensenrechtenschendingen gelinkt kunnen worden aan de te bezoeken partners of aan het voorgesteld programma. Het aantal mensenrechtenschendingen wordt niet gekwantificeerd /er wordt geen vast cijfer op geplakt vanuit de argumentatie dat mensenrechtenschendingen moeilijk vergelijkbaar zijn qua gewicht en ernst van de schending. De verantwoordelijkheid wordt gegeven aan de betrokken stadsdienst om case per case te bekijken over wat voor mensenrechtenschendingen het gaat en de ernst ervan in te schatten. Er wordt ruimte gegeven aan de stadsdiensten om hierrond deskundigheid op te bouwen (zie interne werking), de Mensenrechtenraad kan hier een begeleidende rol in opnemen.

4.3. Deelname aan internationale netwerken

Internationaal netwerken is zonder twijfel een belangrijk aspect van internationale samenwerking. Bij netwerken met internationale steden moet men waakzaam zijn, vooral als de betrokken stad of steden geen goede staat van dienst hebben op het gebied van mensenrechten. Het is daarom belangrijk om te bepalen hoe we als Stad Gent ons netwerk laten groeien en tegelijkertijd zorgen voor wederzijds respect voor de mensenrechten in de omgang met dergelijke steden.

Daarom moet het bepalen van hoe je met bepaalde steden wil netwerken de eerste stap zijn. Zo kunnen lokale autoriteiten niet zomaar verantwoordelijk worden gehouden voor het optreden van nationale staten. Lokale autoriteiten spelen echter wel een rol binnen het systeem van een staat. Omdat internationale netwerken gebouwd zijn om elkaar te versterken, kan Stad Gent andere steden niet versterken als ze hun capaciteit gebruiken om de mensenrechten van hun burgers te schenden. Deze regel geldt ook voor bilaterale partnerschappen (zie 4.4).

Ook samenwerkingen tussen steden in het kader van bijvoorbeeld subsidiedossiers worden beschouwd als (weliswaar vaak tijdelijke) netwerken.

Concreet

Toekomstige aansluitingen bij netwerken zullen voorafgegaan worden door het uitvoeren van een mensenrechtentoets waarbij leden worden onderzocht en daarna besproken wordt hoe de capaciteit van de leden beïnvloed wordt. Een formele toetreding tot een netwerk zal geadviseerd worden door de Mensenrechtenraad, bij (tijdelijke) netwerken in het kader van bijvoorbeeld subsidiedossiers blijft in eerste instantie een mensenrechtentoets van belang.

De Mensenrechtenraad maakt een screening van de huidige netwerken mogelijk. Hier staan twee elementen centraal: welke steden en landen zijn lid van deze netwerken en over welk onderwerp wordt er samengewerkt. Het is daarbij de bedoeling een overzicht te hebben en bewust te zijn van welke netwerken Stad Gent heeft, over welke onderwerpen en waar mensenrechten een prominente rol spelen.

4.4. Bilaterale partnerschappen

Alle bilaterale partnerschappen zijn geëvalueerd en zullen in de toekomst worden beëindigd door de samenwerkingsovereenkomst, ook wel het Memorandum of Understanding (MoU)³ genoemd, niet te verlengen. Hierover werd een beslissing genomen door de gemeenteraad van januari 2021.

De samenwerking met Kanazawa (Japan) valt niet onder deze beslissing. Stad Gent heeft al geruime tijd een bilateraal partnerschap met de Japanse stad Kanazawa en deze wordt verder gezet. Met de ondertekening van het hernieuwd Memorandum of Understanding onderschrijven beide steden ook een mensenrechtenclausule: *'De partijen garanderen dat ze de mensenrechten zullen respecteren. Deze overeenkomst kan door elk van de partijen onmiddellijk worden opgezegd wanneer de wederpartij betrokken is bij een ernstige schending van de mensenrechten.'*

Concreet

Voor toekomstige bilaterale partnerschappen zal de bevoegde dienst een mensenrechtentoets uitvoeren bij het vragen om goedkeuring voor samenwerking. Bij de screening wordt gekeken naar het land en de rol van de lokale overheid bij het ondersteunen van nationaal beleid en de onderwerpen van mogelijke samenwerking. Als samenwerking voor beide partijen gunstig is, maar er blijven vragen bestaan over mensenrechtenschendingen binnen de stad, dan zal het thema mensenrechten als criterium voor samenwerking worden opgenomen in het Memorandum of Understanding (MoU's).

In elke samenwerkingsovereenkomst zal een mensenrechtenclausule worden opgenomen (zelfs in die partnerschappen waar mensenrechten geen onderwerp van samenwerking zijn).

Alle formele aanvragen tot bilaterale partnerschappen zullen voorgelegd worden aan de Mensenrechtenraad.

5. INTERNE WERKING STADSDIENSTEN

Bij elk van de vier inhoudelijke pijlers moet in de eerste plaats een vertaalslag gemaakt worden binnen de organisatie van Stad Gent. Daar moet voldoende tijd en ruimte aan gegeven worden vooraleer een werking rond mensenrechten uitgerold kan worden in het internationaal beleid. De Mensenrechtenraad wenst hier een begeleidende rol in op te nemen.

In een eerste fase wordt de ruimte genomen om te sensibiliseren binnen de eigen stadsdiensten op het vlak van mensenrechten. Dit sluit aan bij de filosofie om proactief te werk te gaan in plaats van reactief op individuele cases te moeten reageren. Het is van belang dat capaciteitsopbouw wordt voorzien binnen verschillende stadsdiensten, met prioriteit voor enkele stadsdiensten die nauw betrokken zijn bij het internationaal beleid van de Stad Gent.

Deze interne screening is de eerste stap, waarna specifieke vragen en cases die ter discussie staan gemakkelijk(er) geïdentificeerd kunnen worden en waar een advies vanuit de Mensenrechtenraad een grotere impact zal hebben. Het is de bedoeling om hier de nodige coaching en begeleiding te

³ Bij een Memorandum of Understanding maken twee of meerdere partijen afspraken in functie van een partnerschap of overeenkomst.

voorzien: wat zijn mensenrechten en mensenrechtenschendingen, welke taal kan gebruikt worden om dergelijke thema's op de agenda te plaatsen, welke reacties kunnen er verwacht worden. Er wordt een jaar voorzien om deze interne focus op te bouwen.

De betrokken diensten die prioritair opgenomen worden zijn:

- Dienst Protocol (in kader van ontvangsten internationale delegaties)
- Dienst Toerisme (in kader van delegaties van de Stad naar het buitenland)
- Dienst Economie (in kader van delegaties van de Stad naar het buitenland, meer specifiek deelname aan handelsmissies)
- Dienst Internationale Relaties en Netwerken (in kader van internationale netwerken en bilaterale partnerschappen)

