

- NGO-rapport voor het CESCR
- De Mensenrechtenraad aan het werk
- De Veiligheidsraad en de Israëlich-Palestijnse kwestie

Jaargang 32, nr. 144, 2008/2

Vereniging voor de Verenigde Naties

Wij, de volken van de Verenigde Naties verenigd voor een betere wereld

Reeds meer dan 60 jaar zetten de **Verenigde Naties** zich in voor een betere wereld. De werking van de VN kent een wisselend verloop. Toch blijft de VN een belangrijke plaats innemen in het menselijk streven naar een langdurige vrede en duurzame ontwikkeling.

De **Vereniging voor de Verenigde Naties** heeft tot doel de beginselen van de VN te verspreiden en de bevolking bewust te maken van de noodzakelijkheid van internationale samenwerking.

De VVN beoogt in Vlaanderen een betere kennis van en een beter begrip voor de werking en doelstellingen van de VN bij te brengen. Niet alleen de VN zelf, maar ook de verschillende hulporganen en gespecialiseerde organisaties komen aan bod. Als niet-gouvernementele organisatie volgt de VVN eveneens de Belgische inbreng en de mogelijke rol van Vlaanderen binnen de VN. De VVN wil op een objectieve, kritische en constructieve manier het debat rond internationale samenwerking en de rol die de wereldorganisatie hierbij kan spelen, voeren.

Foto = Credit UN Photo

Foto Francis Deng: UN Photo/Evan Schneider

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(5 nrs. per jaar)

Jaargang 32 ! 2008/2 ! nr. 144

Verantwoordelijke uitgever en zetel

Prof. Dr. Jan Wouters, Voorzitter
Leuven Centre for Global Governance Studies
Blijde Inkomststraat 5, 3000 Leuven
Tel. +32 16 32 87 33 ! fax +32 16 32 87 26
jan.wouters@ggs.kuleuven.be

Hoofdredacteur

Veronique Joosten
Universiteit Antwerpen ! Faculteit Rechten
Venusstraat 23, bureau 1.46, 2000 Antwerpen
Tel. (0032) 03 275 58 37 ! fax (0032) 03 275 51 20
veronique.joosten@ua.ac.be

Redactiecomité

Francis Baert (UNU-CRIS) ! Sven Biscop (Egmont) !
David Crieckemans (UA) ! Jan De Bisschop ! Melanie De Groof !
Ria Heremans (VFN) ! Tom Ruys (KULeuven) ! Neri Sybesma
(VUB) ! Tine Vandervelden (UGent) ! Piet Willems (UGent) !
Jan Wouters (KULeuven)

Correspondenten

Dominiek Benoot ! Eric De Brabandere !
Charlotte Mertens ! Ann Pauwels ! Cedric Ryngaert

Auteursrichtlijnen

De redactie verwelkomt alle ingezonden artikels en opiniebijdragen over VN-verwante onderwerpen. De volledige auteursrichtlijnen zijn beschikbaar bij de hoofdredacteur en op de website.

Website

www.vvn.be

Lidmaatschap

€ 15 per jaar te storten op rekening nr. 001-0468369-32



Lid van de Unie van de Uitgevers van de Periodieke Pers

Met steun van de
Vlaamse overheid



Edito: De VN en mensenrechten in de kijker

Eerder bij toeval staan in het huidige nummer van Wereldbeeld de twee pijlers van het VN-mensenrechtensysteem in de kijker. In een eerste bijdrage is er aandacht voor de zogenaamde *conventionele mechanismen*, met een bespreking van het parallel rapport dat door de Coalitie van het Belgische Middenveld voor Economische, Sociale en Culturele Rechten werd ingediend bij het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten. Dit Comité is één van de zeven toezichtorganen die toezien op de naleving van de zeven mensenrechtenverdragen die in de schoot van de VN tot stand zijn gekomen. Tot deze toezichtorganen behoort ook het Comité voor de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie dat onlangs het nieuws haalde in Vlaanderen met zijn opmerkingen over de Vlaamse wooncode.

Naast de verdragsorganen kent de VN de *op het Handvest gebaseerde instellingen* of *extra-conventionele mechanismen*, die de tweede pijler vormen van het mondiale systeem ter bescherming van de mensenrechten. Deze tweede pijler onderging een ingrijpende hervorming in 2006: de meer dan zestig jaar oude Commissie Mensenrechten werd vervangen door een Mensenrechtenraad die voor de uitdaging stond om de details van de hervorming verder uit te werken. De verdere uitwerking van deze hervorming door de Raad wordt in een tweede bijdrage aan een eerste beoordeling onderworpen. Bij het schrijven van dit edito is de Raad in zitting in Genève. Tijdens de eerste week van deze zevende sessie van de Raad kondigde Louis Arbour, de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, in haar toespraak aan dat zij geen verlenging nastreeft van haar mandaat dat in juni 2008 afloopt. Met deze mededeling lijkt de voormalig openbaar aanklager van het Joegoslavië-tribunaal impliciet toe te geven dat de door haar gesteunde hervorming – en waar zij dus mee de verantwoordelijkheid voor draagt – geen succes is geworden. Het zal een hele opgave worden om een opvolger te vinden die in staat is om de enorme uitdagingen die liggen te wachten het hoofd te bieden. Één van die uitdagingen is om de Durban Review conferentie in 2009 tot een goed einde te brengen. De voorbereidingen van deze opvolgingsconferentie voor de controversiële racisme-conferentie van 2001 doen de gemoederen nu al regelmatig hoog opblazen in de Mensenrechtenraad, waar het thema racisme polariserend werkt. Een ander, vertrouwd twistpunt binnen de VN is de moeilijke situatie in het Midden-Oosten. Deze zeer gepolitiseerde problematiek stond al decennia op de agenda van de voorganger van de Raad. De aanhoudende spanningen in de regio houden ook de Mensenrechtenraad, die al vier van de in totaal zes speciale sessies aan Israël wijdde, in de ban. Maar het is niet het beleid van de Mensenrechtenraad, wel dat van de Veiligheidsraad t.a.v. het Israëlisch-Palestijns conflict dat in dit nummer in de kijker wordt gezet.

Veronique Joosten, Hoofdredacteur

Inhoud

Edito: De VN en mensenrechten in de kijker <i>Veronique Joosten</i>	1
Rekenschap afleggen voor het beleid inzake economische, sociale en culturele rechten: het parallel rapport van de Coalitie van het Belgische Middenveld voor Economische, Sociale en Culturele Rechten <i>Bart Verstraeten</i>	2
De Mensenrechtenraad aan het werk: eerste indrukken van de verdere uitwerking van de hervorming <i>Veronique Joosten</i>	10
De EU, België, Vlaanderen en de VN: Internationale Vrouwendag: Meer politieke wil nodig om te investeren in gendergelijkheid	22
In de kijker: De Veiligheidsraad en de Israëlisch-Palestijnse kwestie <i>Brigitte Herremans</i>	27
Opinie: VN: moreel gezag met meer daadkracht? <i>Ad Melkert</i>	31
Actualiteit: Soevereiniteit als grond voor verantwoordelijkheid <i>Emmanuel De Groof</i>	33
Nieuws in het kort <i>Neri Sybesma-Knol</i>	36



Rekenschap afleggen voor het beleid inzake economische, sociale en culturele rechten: het parallel rapport van de Coalitie van het Belgische Middenveld voor Economische, Sociale en Culturele Rechten¹

door Bart VERSTRAETEN
Coördinator Social Alert International

Rapportering onder VN-mensenrechtenverdragen in België en in Vlaanderen

België is een verdragsstaat bij een heel aantal internationale mensenrechtenverdragen. Zo heeft het 6 van de 9 VN-kernverdragen inzake mensenrechten geratificeerd en 2 andere werden al ondertekend.² Onder deze kernverdragen moeten verdragsstaten gemiddeld om de vijf jaar rapporteren bij het daartoe bevoegde VN-Comité.

Recent, in november 2007, moest België onder het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten³ (hierna IVESCR) een rapport voorleggen aan het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna CESCR of Comité). Het Comité is aangewezen op een regelmatige en grondige rapportering omdat het vooralsnog enkel via de rapportering kan controleren of verdragsstaten de bepalingen van het IVESCR naleven.⁴ In dit rapport moeten verdragsstaten uitleggen welke maatregelen (niet) worden genomen om economische, sociale en culturele rechten te implementeren in de interne rechtsorde.

Zo een rapportering is een ingewikkelde operatie in België. Niet alleen de federale staat en alle gemeenschappen en gewesten zijn er bij betrokken. Ook binnen elke administratie zijn er diverse diensten en departementen die informatie moeten aanleveren. De coördinatie van de rapportering gebeurt op federaal niveau, in het geval van het IVESCR door de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Het is opvallend dat Vlaanderen in de rapportering onder VN-mensenrechtenverdragen zeker geen voortrekkersrol speelt, wel integendeel. De heisa die

begin maart 2008 ontstond binnen de Vlaamse Regering naar aanleiding van de conclusies van het Comité tegen Rassendiscriminatie van de VN (CERD) maakte dat nog maar eens duidelijk. Het CERD ziet toe op de naleving van het Internationaal Verdrag voor het uitbannen van alle vormen van rassendiscriminatie. Dat Comité van onafhankelijke experts had specifieke kritiek op de Vlaamse Wooncode: het vroeg de Belgische staat te verzekeren dat taalbeperkingen niet leiden tot onrechtstreekse discriminatie bij het toewijzen van sociale woningen.⁵ De bevoegde Vlaams Minister van Women en Inburgering Marino Keulen was niet opgetogen met de opmerkingen die het CERD maakte, temeer omdat zijn kabinet niet werd geraadpleegd over de kwestie. Dat laatste is ook niet gebruikelijk. Het is aan België als verdragsstaat om alle mogelijk relevante diensten en deelstaten te betrekken bij de voorbereiding van het rapport en de toelichting daarover bij het Comité. De malaise toont aan dat Vlaanderen relatief weinig affiniteit heeft met de VN, en dat het de rapportering bij een VN-instantie die slechts om de vijf jaar in beeld komt niet heel belangrijk acht.

Deze vaststelling maakt meteen duidelijk dat meer fundamenteel moet worden bekeken hoe in een federale staat als België de deelstaten voluit hun verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen voor de implementatie van mensenrechtenverdragen die ze zelf ook hebben goedgekeurd. Dat is ook een juridische verplichting omdat de rechten opgenomen in het IVESCR toepasselijk zijn op het gehele grondgebied van federale staten volgens artikel 28 IVESCR.



Het parallel rapport van de Coalitie van het Belgische Middenveld voor Economische, Sociale en Culturele Rechten

Situering

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.

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 NGO's aan de werkzaamheden van het Comité.⁶ 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 dus het werkvolume van het Comité aanzienlijk verminderen.⁷

Na een aantal verkennende gesprekken, begon de Coalitie van het Belgische Middenveld voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna Coalitie) aan 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.⁸ Daarnaast hebben een aantal andere organisaties uit het maatschappelijke middenveld hun uitdrukkelijke steun betuigd aan het initiatief van de Coalitie⁹: 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.

Nationale en internationale verplichtingen

Een eerste versie van het parallel rapport was klaar in mei 2005. Deze integrale versie van het rapport bestaat uit drie delen. 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? Volgens de inmiddels algemeen aanvaarde typologie van verplichtingen hebben Staten drie soorten van verplichtingen met betrekking tot economische, sociale en culturele rechten. 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 een individu niet geschonden worden door derden. Tenslotte houdt de verplichting om te vervullen 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. Het gaat hier ook wel degelijk om een juridische verplichting, die haar rechtsgrond vindt in artikel 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.”¹⁰ Natuurlijk vervangen de internationale verplichtingen niet de verplichting van nationale Staten, m.a.w. ontwikkelingslanden dragen primair de verantwoordelijkheid voor de realisatie van economische, sociale en culturele rechten, maar ze moeten er eveneens op kunnen rekenen dat de geïndustrialiseerde landen daartoe bijdragen.

In het derde deel wordt ingegaan op de rol van België met betrekking tot de onderhandelingen – in de schoot van de VN Mensenrechtenraad – voor een **Facultatief Protocol bij het IVESCR**.¹¹ De eventuele aanneming van dit Facultatief Protocol zou betekenen dat er o.m. een klachtenmechanisme komt voor schendingen van de bepalingen van het IVESCR.

De tweede versie van het parallel rapport dateert van eind juli 2007. Het is in feite een synthese van het eerste rapport met dezelfde opbouw en een aantal updates. Het syntheserapport heeft het voordeel dat de leden van het Comité er de meest relevante



informatie beknopt in terugvonden. Indien ze rond een bepaald punt toch meer informatie wensten, konden ze steeds teruggrijpen naar de integrale versie van het parallel rapport. Bovendien hebben zulke beknopte rapporten het voordeel dat zij worden vertaald naar de 6 officiële werktalen van de VN en als een officieel VN-document worden uitgegeven.¹²

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, in het licht van hun specifieke expertise, welk beleidsaspect ze wilden behandelen. Vervolgens was het wel van belang dat de bijdrage in het rapport dit beleidsaspect doorlichtte vanuit een mensenrechtenbenadering.¹³ Deze benadering maakt dat de analyses en argumentaties in het rapport vertrekken van een mensenrechtelijk kader. Om de inhoud van economische, sociale en culturele rechten te achterhalen is men op de eerste plaats aangewezen op de 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 worden beschreven.¹⁴ Dankzij deze mensenrechtelijke benadering biedt het rapport informatie aan het CESCR die direct relevant is om de implementatie van het verdrag door België te toetsen.

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 wordt genomen. 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.

Aan de hand van twee concrete voorbeelden uit het parallel rapport kan best worden geïllustreerd hoe een aantal knelpunten inzake economische, sociale en culturele rechten in het beleid van de federale staat en/of de gemeenschappen en gewesten worden aangekaart.

- Het recht op huisvesting¹⁵

In het luik van de nationale verplichtingen gaat één bijdrage dieper in op het recht op huisvesting

dat wordt gewaarborgd in artikel 11 IVESCR. Huisvesting is grotendeels een bevoegdheid van de gewesten. De federale overheid heeft ook nog een aantal bevoegdheden waarmee ze een duidelijke invloed uitoefent op het beleid inzake huisvesting. Degelijke huisvesting is een fundamenteel mensenrecht, dat in het bijzonder ook voor de meest kwetsbare groepen in een samenleving moet worden geïmplementeerd.

De problemen rond huisvesting in België zijn van tweeërlei aard. Ten eerste wordt iets meer dan $\frac{3}{4}$ van het totale budget voor huisvesting door de federale overheid gebruikt om de verwerving van eigendom fiscaal te begunstigen. Dit heeft de volgende merkwaardige situatie tot gevolg: zij die een woonst kunnen kopen, krijgen fiscale en financiële tegemoetkomingen. Voor huurders bestaan zulke gunstmaatregelen bijna niet en dat terwijl studies uitwijzen dat minstens de helft van alle huurders nooit in staat zal zijn om een woning te kopen. Deze groep mensen is dus aangewezen op de privé-markt om te huren of op sociale woningen. En daar schuilt net het tweede probleem: voor woninghuur op de privé-markt en voor sociale woningen heeft het beleid veel minder – budgettaire – aandacht. Op de privé-markt rijzen huurprijzen de pan uit. Het wordt steeds moeilijker om een betaalbare woning te vinden op de huurmarkt omdat het aanbod verkleint. Bovendien zijn veel woningen oud en in slechte staat, maar zolang er geen zicht is op een veralgemeend gereguleerd stelsel waarbij de huurprijs wordt bepaald in functie van de kwaliteit en de ligging van de woning, heeft de verhuurder de vrijheid om de prijs zelf vast te stellen. Daardoor raken heel wat mensen in de problemen en wordt de vraag naar sociale woningen steeds groter. Een vraag waarop de gewestelijke overheden geen passend antwoord hebben: de Vlaamse Regering had zich in de periode 1999-2004 geëngageerd om 15.000 sociale woningen te bouwen, maar op het einde van de legislatuur waren er slechts 2.500 woningen beschikbaar.

Deze situatie staat in schril contrast met de invulling van het recht op degelijke huisvesting. In Algemene Commentaar 11 stelt het CESCR zelf dat “[...] Verdragsstaten woningsubsidies moeten instellen voor diegenen die niet in staat zijn om een betaalbare woning te verwerven. Deze financiering moet in verschillende vormen en gradaties voorkomen die rekening houdt met de behoeften inzake huisvesting. Conform het principe van betaalbaarheid moeten huurders op aangepaste wijze beschermd worden tegen onredelijk



hoge huurprijzen en huurstijgingen.”¹⁶ In de *Concluding Observations* met betrekking tot het tweede periodieke rapport van België, uitte het CESCR ook al zijn bezorgdheid over het nijpende gebrek aan sociale huisvesting, in het bijzonder in Vlaanderen.¹⁷

Op grond van het voorgaande, werd het CESCR verzocht om België aan te bevelen woningsubsidies voor kwetsbare groepen in te voeren, een mechanisme in te stellen om de verhouding prijs-kwaliteit van huurwoningen te objectiveren en het beschikbare budget voor huisvesting gelijkmatiger te verdelen over de verschillende beleidsdomeinen (sociale huisvesting, regulering privé huurmarkt en eigendomsverwerving).

- Het recht op gezondheidszorg in derde landen¹⁸

In het luik rond internationale verplichtingen, werd de rol van België op vlak van gezondheidszorg in derde landen onder de loep genomen. Het recht op gezondheidszorg is een fundamenteel mensenrecht (artikel 12 IVESCR), noodzakelijk voor de uitoefening van andere mensenrechten. Zoals hoger al aangegeven werd, heeft België de internationale verplichting om bij te dragen tot de verwezenlijking van mensenrechten in derde landen (artikel 2.1. IVESCR). Deze verplichting wordt specifiek voor het recht op gezondheidszorg nog eens onderlijnd in Algemene Commentaar 14. Het CESCR steunt zich daarbij ook op de Verklaring van Alma Ata waarin wordt gesteld dat de grote kloof die bestaat tussen de gezondheid van mensen in rijke landen en die in ontwikkelingslanden onaanvaardbaar is en daardoor alle landen aanbelangt.¹⁹

Op twee vlakken loopt het echter fout. Ten eerste legt de Belgische ontwikkelingssamenwerking te sterk de nadruk op *financiële duurzaamheid* (in de zin van zelfbedruipend) voor de financiering van projecten in de gezondheidssector. Dat verklaart waarom vooral projecten inzake ziekteverzekering worden gefinancierd: deze werken met lidgelden en recupereren bijgevolg een deel van de kosten. Deze werkwijze, zo argumenteert de bijdrage op basis van empirisch materiaal, zorgt ervoor dat de armste mensen in een samenleving geen toegang meer hebben tot de gezondheidszorg. Ten tweede worden maatregelen van het IMF en de Wereldbank op de korrel genomen die zowel de uitgaven als de aanwervingen vanwege de overheid in de gezondheidssector beperken. In ontwikkelingslanden raakt de gezond-

heidssector daardoor in een crisis, waar de bevolking het slachtoffer van wordt omdat de zorgverstrekking zowel in kwantiteit als in kwaliteit in het gedrang komt.

Op grond van het voorgaande, werd het CESCR verzocht om België aan te bevelen het criterium van financiële duurzaamheid te laten vallen en programma's voor gratis toegang tot gezondheidszorg, in het bijzonder voor de meest kwetsbare groepen, te financieren in ontwikkelingslanden. Bovendien zou het CESCR België kunnen aanbevelen zijn financiële bijdrage aan de *International Development Association* – de pijler van de Wereldbank die ontwikkelingsprojecten financiert – te verbinden aan de voorwaarde dat die fondsen gebruikt moeten worden conform de verplichting om het recht op gezondheidszorg te respecteren, te beschermen en te vervullen.

Na de redactie, de lobby-actie

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

Nationaal

De eerste *begunstigde* van het alternatief rapport zijn zonder meer de Belgische overheden, federale en deelstatelijke. Het doel van het rapport was immers om de overheid 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.

Op 18 mei 2005 stelde de Coalitie het rapport voor in het Belgische parlement in een sessie die toenmalig Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Armand De Decker, ambtenaren uit een aantal administraties en parlementsleden bijwoonden. De voorstelling van het rapport leverde een aantal pittige discussies op.

De verwachting dat de betrokken administraties zouden inspelen op de knelpunten die in het parallel rapport worden behandeld, werd niet ingelost. Dat bleek vooral begin februari 2006, toen de Belgische overheid klaar was met de eerste versie van het 3de



periodieke rapport. Dit rapport verwijst niet eenmaal naar het parallel rapport, laat staan naar de concrete gevallen die erin werden uitgewerkt. Bovendien valt het op dat de rechtenbenadering volledig ontbreekt: de officiële rapportering vertrekt vanuit de logica van het beleid. Het mag dan ook niet verwonderen dat het bijzonder uitgebreide rapport (162 pagina's!) van de Belgische overheden in feite een lange opsomming is geworden van beleidsmaatregelen.²⁰ Daarbij komt nog dat de (kwalitatieve) impact van de genomen beleidsmaatregelen op het effectieve genot van economische, sociale en culturele rechten niet wordt nagegaan en geëvalueerd.

Op twee momenten heeft de Coalitie deze punten van kritiek voorgelegd tijdens een vergadering met COORMULTI, een overlegorgaan waarin de verschillende beleidsniveaus – federaal, gewest en gemeenschap – overleg plegen over alle multilaterale aangelegenheden.

Op 22 maart 2006 vond een eerste ontmoeting plaats, waarbij er weinig tot geen interactie was met de aanwezige ambtenaren, met uitzondering van de vertegenwoordigers van FOD Buitenlandse Zaken. Op 24 oktober 2007, tijdens een tweede vergadering, was er wel meer dialoog en werd er overeengekomen om rond een aantal aanbevelingen in het parallel rapport informeel verder te werken.

De vraag blijft echter of COORMULTI meer kan doen. Het CESCR heeft de verdragsstaat België meermaals aangemaand om gepaste en effectieve mechanismen te creëren die kunnen verzekeren dat de verplichtingen onder het IVESCR op federaal, gewest- en gemeenschapsniveau worden nageleefd.²¹ De ervaring met het parallel rapport maakt duidelijk dat dit meer dan wenselijk is. Zulk een mechanisme zou toelaten dat de betrokken administraties meer continu en misschien zelfs pro-actiever bezig zijn met de verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten. Bovendien zou ook meer kunnen worden geïnvesteerd in de methodologie van de rapportering. Duidelijke richtlijnen over de inhoud van het rapport – mensenrechtenbenadering, impact van het beleid op het genot van de rechten – als over de vorm hebben een aantal voordelen. Op het niveau van de betrokken administraties kan rapportering een nuttige oefening worden die toelaat om het beleid te evalueren en bij te stellen. Dat kan leiden tot een betere aanpak inzake economische, sociale en culturele rechten. Op termijn zou het werk van het CESCR dan ook meer naar waarde worden geschat.

'Pre-sessional Working Group' CESCR²²

Alvorens het CESCR in plenaire zitting een officieel rapport van een verdragsstaat in overweging neemt, stelt het een werkgroep aan, de *Pre-sessional Working Group*, bestaande uit 5 leden. Deze werkgroep begint met een eerste lezing van alle beschikbare informatie, d.w.z. het officiële rapport en – indien voorhanden – informatie vanwege het middenveld en van gespecialiseerde agentschappen van de VN.

De belangrijkste taak van deze werkgroep is het opstellen van een lijst van vragen (*List of Issues*) op basis van al die informatie. Die lijst is bedoeld om gericht informatie in te winnen vanwege de overheid rond een aantal punten die van belang worden geacht. Door middel van deze lijst worden dus ook de klemtonen voor de discussie tijdens de plenaire zitting van het CESCR gelegd. De overheid moet schriftelijk antwoorden op deze lijst.

Reeds in deze fase van het rapporteringsproces worden NGO's aangemoedigd om complementaire informatie te verschaffen. Een maand voor het begin van de zitting van de werkgroep werd de integrale versie van het parallel rapport neergelegd op het secretariaat van het CESCR, die het op zijn beurt verspreidt onder de leden van de werkgroep.

Tijdens de werkzaamheden van de werkgroep, die duurden van 27 november tot 1 december 2006, werd één voormiddag gereserveerd voor hoorzittingen met het middenveld. Op 28 november heeft een delegatie van de Coalitie de belangrijkste punten uit het rapport mondeling toegelicht. Bij die toelichting heeft de Coalitie duidelijke suggesties gedaan met betrekking tot de vragen die de werkgroep in de op te stellen lijst kon opnemen.

En met succes, de lijst van vragen met betrekking tot België, die op 1 december 2006 werd bekendgemaakt, bevatte niet minder dan 5 vragen die rechtstreeks uit het parallel rapport kwamen.²³

Zo vroeg de werkgroep gedetailleerde informatie over de stand van zaken inzake sociale huisvesting en over de maatregelen die werden genomen op dat vlak sinds de *Concluding Observations* van het CESCR in 2000 (cf. supra). Bovendien vroeg de werkgroep ook meer informatie op over het beleid inzake eigendomsverwerving en de impact daarvan op sociale huisvesting.

Wat betreft gezondheidszorg in derde landen werden geen specifieke vragen gesteld aan België. Reeds tijdens de discussie bleek dat een aantal leden van de werkgroep er weinig voor voelde om België op de rooster te leggen over zijn positie binnen multilatera-



le instellingen zoals het IMF en de Wereldbank. Die houding staat echter haaks op de aanbevelingen die het CESCR formuleerde in 2000, waarin het België uitdrukkelijk vroeg om alles in het werk te stellen opdat het beleid van internationale organisaties zoals het IMF en de Wereldbank rekening houdt met de verplichtingen onder het IVESCR, in het bijzonder de verplichting aangaande internationale bijstand en samenwerking (artikel 2.1 IVESCR).²⁴ Uiteindelijk vroeg de werkgroep in § 5 van de vragenlijst dan toch naar de manier waarop België zijn verplichtingen onder het IVESCR nakomt in zijn bilaterale en multilaterale handelsbetrekkingen. Enerzijds een aangename verrassing gezien de eerdere discussie en tevens omdat het een nieuwe stap is in de richting van een erkenning van de doctrine betreffende de internationale verplichtingen of de extraterritoriale werking van de rechten in het IVESCR. Anderzijds een teleurstelling dat de werkgroep de vraag beperkt heeft tot handelsbetrekkingen terwijl er degelijk materiaal voorhanden was om het uit te breiden tot het beleid inzake (gezondheidszorg in) ontwikkelingssamenwerking.

CESCR

Zoals hierboven reeds werd aangegeven is het CESCR het orgaan dat toezicht houdt op de naleving van de bepalingen van het IVESCR door de verdragsstaten. Het Comité werd opgericht krachtens ECOSOC resolutie 1985/17 van 28 mei 1985 en bestaat uit 18 onafhankelijke experts. Het moet worden beklemtoond dat de experts geen vertegenwoordigers van Staten zijn, maar worden benoemd op basis van hun expertise in mensenrechten. Zij worden benoemd voor een mandaat van 4 jaar, dat eenmaal kan worden verlengd.

In een periodiek rapport moet de verdragsstaat aangeven welke (wetgevende, administratieve en gerechtelijke) beleidsmaatregelen werden genomen om het genot van de in het verdrag opgenomen rechten te garanderen. Landen moeten ook aangeven, aan de hand van precieze gegevens, in hoeverre rechten effectief werden verwezenlijkt en waar er moeilijkheden zijn in dat opzicht.

Het Comité houdt drie plenaire zittingen (ofwel anderhalve dag) om de rapportering 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, die van 5 tot en met 27 november 2007 in Genève werd gehouden, kwam het 3de periodieke rapport van België aan bod. Een nieuwe gelegenheid voor de Coalitie om de aanbevelingen uit het parallel rapport in te brengen in de discussie tussen het Comité en de Belgische delegatie. Om dat mogelijk te maken werd een synthese van het integrale parallel rapport gemaakt (cf. supra p. 3), die drie maanden vóór de aanvang van de sessie werd neergelegd op het secretariaat van het Comité. Tijdens een informele briefing op 12 november heeft de Coalitie nogmaals de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het parallel rapport mondeling toegelicht.

Tevreden kon de Coalitie vaststellen dat niet minder dan 4 aanbevelingen uit het parallel rapport terugkomen in de *Concluding Observations*, bekendgemaakt op 23 november 2007.²⁵ Zo beveelt het Comité België aan om alle passende maatregelen te nemen op federaal, gewest- en gemeenschapsniveau om de toegang tot degelijke huisvesting voor gezinnen met een laag inkomen en andere benadeelde groepen te verzekeren. Het CESCR stelt zelf een aantal maatregelen voor die geheel in de lijn liggen van de bijdrage in het parallel rapport: adequate middelen vrijmaken om het aanbod van sociale woningen te vergroten, financiële hulp – onder de vorm van huursubsidies – bieden aan kwetsbare groepen en zorgen voor een juiste verhouding prijskwaliteit op de huurmarkt.²⁶

Ontevredenheid bestaat echter over het feit dat de *Concluding Observations* absoluut niet ingaan op de internationale verplichtingen van België. De impact die het Belgische ontwikkelingsbeleid heeft op de toegang tot gezondheidszorg in ontwikkelingslanden wordt niet aangeraakt. Maar zelfs de kwestie of België zijn verplichtingen onder het IVESCR nakomt in zijn bilaterale en multilaterale handelsbetrekkingen komt niet meer aan bod in de slotbeschouwingen. Het CESCR lijkt dus te weigeren om de doctrine betreffende de extraterritoriale werking van de rechten in het IVESCR (de internationale verplichtingen van verdragsstaten) op te nemen in haar werk. Ge-



zien de interpreterende en adviserende rol van het CESCR inzake economische, sociale en culturele rechten kan het een belangrijke rol spelen bij het bepalen en verfijnen van de extraterritoriale werking van de rechten opgenomen in het IVESCR. Die kans heeft het Comité deze keer gemist.

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 heeft gemist.

- 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 leden van de Coalitie en draagt bij tot de geloofwaardigheid en de 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 werden overgenomen in de lijst van vragen en de *Concluding Observations*.
- Zodoende geeft het ook een duidelijk signaal aan de overheid dat het de rapporteringsverplichting onder mensenrechtenverdragen degelijk moet aanpakken en de aanbevelingen vanwege het toezichthoudende Comité serieus moet nemen.

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

Bij wijze van conclusie, passen toch nog volgende slotbemerkingen. 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 in elke fase van de proce-

sure de conclusies van het parallel rapport toe te lichten. Dat vraagt een serieuze inspanning omdat het gehele proces van rapportering tot de beleidsdialog met het Comité enorm lang duurt.

Ook op het niveau van het CESCR moet het middenveld druk blijven uitoefenen om nieuwe thema's als de extraterritoriale werking van mensenrechten ingang te doen vinden in het internationale mensenrechtendiscours. Daarom moet deze thematiek ook in volgende rapporten aan bod komen.

In een land als België mag het lobbywerk op basis van het parallel rapport zich niet enkel richten op het federale niveau. In het licht van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de deelstaten, valt er heel wat beleidsbeïnvloeding te doen op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten. Het lobbywerk mag ook zeker de wetgevende vergaderingen niet uit het oog verliezen, ook al is de rapportering vanwege de overheid vooralsnog een aan gelegenheid van de betrokken administraties. Naast de internationale en de maatschappelijke controle op deze rapportering, mag er gerust ook wat parlementaire controle komen!

Noten

- 1 Dit artikel is een aangepaste versie van een bijdrage die eerder verscheen in een themanummer van het *Tijdschrift voor Mensenrechten* in maart 2008.
- 2 Enkel wat betreft het Internationaal Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van alle Arbeidsmigranten en hun Families heeft België nog geen actie ondernomen.
- 3 Het IVESCR werd aangenomen op 19 december 1966, trad in werking op 3 januari 1976 en is tot op heden door 157 landen geratificeerd.
- 4 Zie verder noot 11.
- 5 CERD, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/BEL/CO/15, 72nd Session, Geneva, 7 March 2008, § 16.
- 6 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, 14 p.
- 7 Ibidem, §§ 6 en 22.
- 8 ACW, Attac Vlaanderen, CADTM, CNCD-11.11.11, Entr' Aide et Fraternité, FIAN Belgium, KWIA, Ligue des Droits de l'Homme (Belgique francophone), Médecins-sans-Frontières/Artsen zonder Grenzen België, Proyecto Gato, Social Alert International, 11.11.11, Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging.
- 9 ACV-CSC, Broederlijk Delen, Vlaamse Liga voor Mensenrechten, Oxfam Solidarité/Solidariteit, Pax Christi Vlaanderen, Wereldsolidariteit/Solidarité Mondiale.
- 10 CESCR, General Comment N° 3 - The Nature of States Parties' Obligations, 5th Session, Geneva, 14 December 1990, § 14.
- 11 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 facultat-



- tief 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. Zie ook W. Vandenhole, "60 jaar later ... Naar een klachtrecht voor schendingen van economische, sociale en culturele rechten", *Wereldbeeld* 2007/5, 3-9.
- 12 Zowel de integrale als gesynthetiseerde versie van het Parallel Rapport zijn beschikbaar op de volgende site: www.socialalert.org; het VN-format van het synthese rapport is beschikbaar op de volgende site: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs39.htm>.
 - 13 Het mag hierbij opgemerkt worden dat de Coalitie dankbaar beroep heeft kunnen doen op het advies van een expert mensenrechten, Dr Wouter Vandenhole.
 - 14 Het Comité geeft zijn interpretatie van de bepalingen in het IVESCR in de vorm van Algemene Commentaren. Tot op heden publiceerde het CESCR al 19 Algemene Commentaren.
 - 15 ACW, Haachtsesteenweg 579, 1030 Brussels - Contact: Michel Debruyne.
 - 16 CESCR, General Comment 4 - The right to adequate housing (Article 11(1)), E/1992/23, 6th Session, Geneva, 13 December 1991, § 8 (c).
 - 17 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, § 14.
 - 18 Een bijdrage van: Médécins sans Frontières Belgique - Artsen Zonder Grenzen België, Dupréstraat 94, 1090 Bruxelles - Contact: Gorik Ooms and Rachel Hammonds.
 - 19 CESCR, General Comment 14 - The right to the highest attainable standard of health, E/C.12/2000/4, 22nd Session, Geneva, 11 Augustus 2000, § 38-39; Article II, Alma-Ata Declaration, Report of the International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, 6-12 September 1978.
 - 20 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: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs39.htm>.
 - 21 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, § 11 en § 24.
 - 22 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, pp.22; consulteer ook: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/workingmethods.htm>.
 - 23 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 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/workingmethods.htm>.
 - 24 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, § 31.
 - 25 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, pp. 6.
 - 26 *Ibidem*, § 34.

■



De Mensenrechtenraad aan het werk: eerste indrukken van de verdere uitwerking van de hervorming¹

door Veronique JOOSTEN

Assistent internationaal recht, Universiteit Antwerpen

In 2006 begon de VN met de oprichting van een gloednieuwe Mensenrechtenraad aan een nieuw hoofdstuk in haar geschiedenis van mensenrechtenbescherming. De meer dan zestig jaar oude Commissie Mensenrechten werd vervangen door een Mensenrechtenraad die voor de uitdaging stond om de details van de hervorming verder uit te werken. In zijn eerste werkjaar heeft de Raad vooral de handen vol gehad aan deze verdere uitwerking van de hervorming. Immers, de 'oprichtingsresolutie' van de Raad bleef op tal van punten erg vaag. Na een jaar van intense werkzaamheden bereikte de Raad op de valreep een akkoord over de verdere uitwerking van het institutionele kader.² Het is de uitkomst van dit werk betreffende de verdere institutionele opbouw dat hierna aan een eerste beoordeling wordt onderworpen.³



UN Photo/Jean-Marc Ferre, Photo # 120395
Inaugural Meeting of Human Rights Council
Opens in Geneva, 19 June 2006

Door de haastige manier waarop tot de hervorming was besloten op het politiek hoofdkwartier van de VN in New York, werd de Raad in zijn beginperiode geconfronteerd met een ernstig dilemma. Aan de ene kant moest de Raad vlug werk maken van het uitwerken van de details van de hervorming om zo te vermijden enkel in procedurele kwesties verwickeld te raken en een kloof in de bescherming te laten. In het verleden is immers reeds gebleken dat procedurele kwesties het perfecte excuus vormen om

niet over inhoud te spreken. Aan de andere kant moest de Raad dergelijke beslissingen zorgvuldig afwegen aangezien ze bepalend zijn voor zijn succes. Daarbovenop erfde de Raad ook nog eens de onafgewerkte zaken van de Commissie: het gaat hierbij in de eerste plaats om de rapporten van de speciale rapporteurs die eigenlijk door hen moesten worden voorgesteld op de 62ste sessie van de Commissie, die *in extremis* werd afgelast. Hieronder zullen echter enkel de institutionele ontwikkelingen die zich heb-



ben voorgedaan sinds de oprichting van de Raad worden besproken.

Aangezien oprichtingsresolutie 60/251 van de Algemene Vergadering erg vaag bleef over allerhande kwesties, is de Raad in het eerste jaar van zijn werkzaamheden vooral bezig geweest met de verdere uitwerking van de hervorming. Als overgangsmaatregel heeft de Raad eerst uitzonderlijk alle bestaande mandaten van speciale rapporteurs en werkgroepen voor één jaar verlengd. Om de verdere modaliteiten van de hervorming uit te werken, besloot de Raad tijdens de eerste sessie ook tot de oprichting van twee intergouvernementele werkgroepen. Eén werkgroep werd belast met het ontwikkelen van de modaliteiten van het *universal periodic review*-mechanisme (UPR), terwijl de andere werkgroep concrete aanbevelingen moest formuleren over de herziening van alle mechanismen en mandaten.⁴ In april 2007, toen de Raad oorspronkelijk – en weinig realistisch – beslissingen had moeten nemen over alle institutionele kwesties, werden de discussies verder gezet in drie werkgroepen waarbij het werk werd verdeeld in zes domeinen, elk geleid door een facilitator.⁵ Op 4 juni 2007, juist vóór de start van de vijfde sessie, kon de voorzitter van de Raad zijn tekst over de institutionele opbouw voorstellen. Twee weken later, na een jaar van intense en complexe onderhandelingen bereikte de Raad een akkoord over het pakket inzake institutionele opbouw. Dit gebeurde echter slechts op de valreep, namelijk letterlijk op de laatste minuut van de laatste dag van de eerste cyclus, d.i. op 18 juni 2007 om middernacht.⁶ Dit akkoord kwam enkel tot stand na herhaalde waarschuwingen van de voorzitter dat de tekst in zijn geheel moest worden aangenomen, anders zou hij in zijn geheel worden ingetrokken, en na een procedurele discussie die door Canada was ingezet. Het uitgebreide pakket inzake institutionele opbouw is neergelegd in de bijlage bij resolutie 5/1⁷ en betreft een herziene klachtenprocedure, de oprichting van een Adviescomité, de herziening van de speciale procedures, en het UPR. Een tweede resolutie bevat in bijlage de Gedragscode voor de mandaathouders van de speciale procedures.⁸ Tijdens het eerste deel van de zesde sessie besliste de Raad over verdere criteria voor de mandaathouders van de speciale procedures en de leden van het Adviescomité, die de vroegere Sub-Commissie vervangt.⁹ Er werd eveneens een beslissing genomen over de meeste werkgroepen van de voormalige Subcommissie. M.b.t. het UPR, bereikte de Raad een akkoord over een mechanisme om de Staten te selecteren voor controle, de sequentie van de controles, en de algemene richtlijnen voor

de voorbereiding van informatie.

De herziene klachtenprocedure

De (licht) herziene klachtenprocedure was één van de makkelijkere aspecten om een akkoord over te bereiken. ECOSOC resolutie 1503 blijft als basis fungeren en is waar nodig verbeterd; dit houdt in dat de procedure haar vertrouwelijk karakter behoudt, met de bedoeling om de medewerking van de betrokken Staat te verhogen. De doelstelling van de vertrouwelijke klachtenprocedure is nog steeds het aanpakken van systematische praktijken van grove en betrouwbaar vastgestelde schendingen van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden die in eender welk deel van de wereld en onder eender welke omstandigheden plaatsvinden.¹⁰

Wat betreft de ontvankelijkheidscriteria¹¹ voor mededelingen die worden ingediend onder de klachtenprocedure, komt de hervorming neer op een meer gedetailleerde codificatie van de reeds bestaande praktijk. In het verleden gaf de vaagheid van die criteria een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid aan het orgaan dat verantwoordelijk was voor de eerste screening van de mededelingen. Zoals voordien, mag zo'n mededeling niet manifest politiek gemotiveerd zijn en het doel ervan moet verenigbaar zijn met het Handvest, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere toepasselijke instrumenten in het domein van de mensenrechten; ze moet een feitelijke beschrijving geven van de ingeroepen schendingen, inclusief de rechten die zouden zijn geschonden; ze mag niet exclusief gebaseerd zijn op rapporten verspreid door de massamedia; de taal mag niet abusief zijn, hoewel een mededeling na de verwijdering van zulke taal nog wel in aanmerking wordt genomen. Verder mag een mededeling niet verwijzen naar een zaak die klaarblijkelijk een systematische praktijk van grove en betrouwbaar vastgestelde mensenrechtenschendingen onthult die al wordt behandeld door een speciale procedure, een verdragsorgaan of een andere VN- of vergelijkbaar regionale klachtenprocedure. De interne rechtsmiddelen moeten zijn uitgeput, tenzij zou blijken dat dergelijke middelen ineffectief zijn of onnodig worden gerekt. Niet alleen een individu of een groep van individuen die beweren het slachtoffer te zijn van mensenrechtenschendingen, mogen een mededeling indienen, maar ook elk individu of groep van individuen, inclusief NGO's, die te goeder trouw handelen, die niet hun toevlucht nemen tot politiek gemotiveerde beweringen in strijd met de bepalingen



van het Handvest en die beweren directe en betrouwbaar vastgestelde kennis te hebben van de betrokken schendingen.

Betrouwbaar vastgestelde mededelingen zijn, trouwens, niet onontvankelijk door het enkele feit dat de kennis van de individuele auteurs uit de tweede hand komt, op voorwaarde dat ze worden vergezeld van duidelijk bewijs. Bovendien mogen nationale mensenrechteninstellingen, opgericht en fungerend onder de principes van Parijs, als effectief middel dienen om individuele mensenrechtenschendingen aan te pakken.

Om de mededelingen te verwerken werd het systeem van twee werkgroepen – één voor mededelingen en één voor situaties – behouden. Op het niveau van het Adviescomité beslist een *Werkgroep voor Mededelingen* over de ontvankelijkheid van een mededeling en beoordeelt deze tevens de grond van de beweerde schendingen. Alvorens ze over te maken aan de betrokken Staten, onderneemt de voorzitter van deze werkgroep, samen met het Secretariaat, een eerste screening van de binnengelopen mededelingen. Manifest ongegronde of anonieme mededelingen worden geweerd. Op het niveau van de Mensenrechtenraad wordt aan de *Werkgroep voor Situaties* een dossier overgemaakt met zowel alle ontvankelijke mededelingen als aanbevelingen daaromtrent. Wanneer verdere overweging of informatie nodig is in een zaak, kunnen beide werkgroepen beslissen om de situatie onder zich te houden tot de volgende sessie en zulke informatie vragen aan de betrokken Staat. Zij mogen ook beslissen om een zaak af te wijzen. De *Werkgroep voor Situaties* zal de Raad een rapport overhandigen met situaties waarin systematische praktijken van grove mensenrechtenschendingen zijn vastgesteld en zal aanbevelingen doen inzake de te ondernemen actie, normaliter in de vorm van een ontwerp-resolutie of -beslissing m.b.t. de betrokken situaties. Er wordt benadrukt dat de twee werkgroepen zoveel mogelijk op basis van consensus moeten werken.¹²

De samenstelling van de twee werkgroepen is onveranderd gebleven: elke werkgroep bestaat uit vijf leden, één van elke regionale groep. De leden van de *Werkgroep voor Mededelingen* worden voor drie jaar benoemd, terwijl de leden van de *Werkgroep voor Situaties* enkel een mandaat van één jaar krijgen. De mandaten voor beide werkgroepen kunnen slechts éénmaal worden hernieuwd en de leden zetelen in hun persoonlijke hoedanigheid. Terwijl beide werkgroepen per jaar twee bijeenkomsten van elk vijf

werkdagen kunnen houden, bespreekt de Raad zo vaak als nodig, maar minstens één keer per jaar systematische praktijken van grove mensenrechtenschendingen die onder zijn aandacht worden gebracht.¹³

In antwoord op de kritiek op de oude klachtenprocedure die als te geheimzinnig, tijdrovend en ongelijk werd beschouwd, heeft de Raad een aantal nieuwigheden voorzien. Allereerst werd de verplichting om beslissingen te motiveren ingevoerd. In de context van (meer) verantwoordelijkheid en transparantie, moet de voorzitter alle leden van de *Werkgroep voor Mededelingen* een lijst overhandigen met alle mededelingen die werden verworpen na de eerste screening. De lijst moet de gronden aangeven voor alle beslissingen die resulteren in de afwijzing van een mededeling. M.b.t. de *Werkgroep voor Situaties* is bepaald dat alle beslissingen behoorlijk moeten worden verantwoord en moeten aangeven waarom de overweging van een situatie is afgewezen of actie is aanbevolen. Vervolgens wordt ook de lange duur van de procedure aangepakt door het invoeren van tijdslimieten, hoewel deze niet van erg dwingende aard zijn. De betrokken Staat moet zijn reactie niet later dan drie maanden na het verzoek indienen maar deze periode kan op verzoek van de betrokken Staat worden verlengd. Er mag, *in principe*, niet langer dan 24 maanden verstrijken tussen de overmaking van de klacht aan de betrokken Staat en de beoordeling ervan door de Raad. Tot slot, wordt de betrokkenheid van de klager in de afhandeling van de mededelingen verzekerd. De klager moet worden geïnformeerd wanneer zijn/haar mededeling wordt geregistreerd. Zowel de auteur van de mededeling als de betrokken Staat worden ook geïnformeerd tijdens bepaalde sleutelmomenten van de afhandeling, namelijk wanneer een mededeling als onontvankelijk wordt beschouwd door de *Werkgroep voor Mededelingen* of wanneer ze in overweging wordt genomen door de *Werkgroep voor Situaties*; of wanneer een mededeling hangende wordt gehouden door één van de werkgroepen of door de Raad; en bij de uiteindelijke uitkomst.¹⁴

Tot slot, aangezien de Subcommissie al enige tijd is ontbonden en de leden van het Adviescomité nog niet zijn verkozen, is er een kloof ontstaan in de bescherming m.b.t. de mededelingen die verder werden ingediend, wat al heeft geleid tot een aanzienlijke achterstand. Daarom heeft de Raad – al is het dan pas tijdens zijn zesde sessie – het mandaat van de leden van de oude werkgroep van de Subcommissie verlengd tot de nieuwe werkgroep is opgericht.¹⁵



De oude werkgroep heeft van 19 tot 23 november 2007 vergaderd.

Kortom, de oude vertrouwelijke klachtenprocedure blijft overeind, zij het met een aantal aanpassingen en ophelderingen. Op papier vormen deze veranderingen een versterking van de procedure, maar het valt af te wachten of ze werkelijk in staat zijn om de tekortkomingen in de praktijk weg te werken. Een eerste indicatie zal zijn of NGO's overtuigd zijn door de genomen maatregelen en opnieuw de klachtenprocedure zullen gebruiken nadat afnemende enthousiasme voor deze procedure binnen de NGO-gemeenschap de laatste jaren tot steeds minder mededelingen leidde. De gedetailleerde weergave van de ontvankelijkheidscriteria en van de te volgen procedure zal effectief de discretionaire bevoegdheid verminderen van de werkgroepen die de mededelingen afhandelen, maar ze geeft de confidentiële klachtenprocedure ook een meer quasi-judicieel karakter, wat dan weer onrealistische verwachtingen kan wekken bij de klagers en het publiek in het algemeen. Het kan de indruk geven dat een slachtoffer van een mensenrechtenschending een rechtsmiddel kan bekomen door een uitspraak van een gerechtelijke instantie, terwijl het einddoel van de procedure in werkelijkheid onveranderd is gebleven, namelijk vaststellen wanneer er sprake is van een systematische praktijk van grove mensenrechtenschendingen.

Een herziening van de speciale procedures

De meest negatieve taal in resolutie 60/251 is voorbehouden voor de bestaande mechanismen, en in het bijzonder voor de speciale procedures. De Raad krijgt de opdracht om “alle mandaten, mechanismen, functies en verantwoordelijkheden van de Commissie Mensenrechten op zich te nemen, te herzien en, waar nodig te verbeteren en te rationaliseren met het oog op het behoud van een systeem van speciale procedures”.¹⁶

Tijdens de laatste sessie van de Commissie bestonden er 41 speciale procedures, waarvan 28 met een thematisch mandaat en 13 met een landgericht mandaat. Al deze procedures hebben zich op een *ad hoc* manier ontwikkeld. Daarom kwam de beslissing van de Algemene Vergadering om een herziening door te voeren niet als een verrassing. Terwijl de noodzaak van een dergelijke herziening niet in vraag wordt gesteld, bestaat het gevaar dat sommige landen zullen proberen – en ondertussen reeds hebben

geprobeerd – om voordeel te halen uit deze herziening door procedures aan te vallen die ze liever zouden zien verdwijnen. Het zijn eerst en vooral de landgerichte procedures die zich in de gevarenzone bevinden, zeker nu het nieuwe UPR werd ingevoerd. De afgelopen jaren werden al gekenmerkt door een afnemende bereidheid in de Commissie Mensenrechten om Staten ter verantwoording te roepen voor hun staat van dienst inzake mensenrechten. De landenresoluties werden door China zelfs omschreven als *de chronische ziekte van de Commissie Mensenrechten*. Tegen deze achtergrond kan het voortbestaan van het systeem van de speciale rapporteurs, zelfs al is het onder de voorwaarde van een herziening – waaraan overigens alle mandaten, zowel landgerichte als thematische, zullen worden onderworpen – enkel worden gezien als een positief resultaat.

De landenprocedures lagen hevig onder vuur en hebben de onderhandelingen over de institutionele opbouw ternauwernood overleefd. Ter elfder uur kwam het tot een krachtmeting tussen China, dat voor elke landenresolutie een tweederde meerderheid eiste, en de EU, die resoluut tegen zulk een bijzondere meerderheid was gekant. Gelet op de machtsverhoudingen in de Raad, waar de Westerse landen – de traditionele initiatiefnemers inzake landenresoluties – aan stemmengewicht hebben ingeboet in vergelijking met de Commissie, zou de Chinese vereiste immers de doodsteek hebben betekend voor de landenmandaten. Uiteindelijk werd een compromis bereikt in de vorm van een specifieke vereiste m.b.t. de werkcultuur: “de initiatiefnemers van een landenresolutie moeten zich van een zo breed mogelijke steun voor hun initiatief – bij voorkeur van 15 van de 47 leden – verzekeren alvorens actie kan worden ondernomen omtrent een ontwerp-resolutie”.¹⁷ Terwijl de Chinese eis de steun genoot van andere leden van de Raad, hebben wellicht twee andere factoren tot een akkoord geleid over deze minder stringente voorwaarde. Allereerst was er een algemene voorkeur om consensus te bereiken over het hele pakket, zeker nadat voorzitter de Alba herhaaldelijk had laten verstaan dat een beslissing over de tekst in zijn geheel moest worden genomen, want anders zou de gehele tekst worden ingetrokken. Ten tweede, het Chinese voorstel was niet gunstig voor het ter sprake brengen van de Palestijnse kwestie, die de islamitische landen liever op de agenda willen brengen met een gewone meerderheid. Tot slot, kan worden betreurd dat, als onderdeel van het akkoord, twee van de bestaande landenprocedures de overgangperiode niet hebben overleefd. Het be-



treft niet toevallig de mandaten van de speciale rapporteurs voor de mensenrechtensituatie in Wit-Rusland en Cuba, precies die mandaten waarover in de Commissie geen consensus bestond. Maar niets sluit in de toekomst uit dat de Raad nieuwe resoluties m.b.t. de mensenrechtensituatie in deze landen aanneemt.

De eigenlijke herziening van de speciale procedures verliep – en verloopt nog steeds – moeizaam. Tijdens de zesde sessie concentreerden de discussies zich rond drie grote kwesties: de methodologie en het proces van de herziening, de landenmandaten en de bezette Palestijnse gebieden.

Wat de eerste kwestie betreft, blijft resolutie 5/1 eerder op de vlakte: er werden geen duidelijke procedure of criteria voor het voltrekken van de herziening voorzien. Toch was er een akkoord om de herziening, rationalisering en verbetering van elk mandaat te voltrekken in de context van de onderhandelingen over de desbetreffende resolutie, hoewel een beoordeling van het mandaat zelf in een apart segment van de interactieve dialoog tussen de Raad en de mandaathouders van de speciale procedures kan geschieden.¹⁸ Maar onmiddellijk na de start van de herziening tijdens de zesde sessie werd dit akkoord in vraag gesteld door bepaalde groepen die iedere gelegenheid aangrepen om de methodologie van de herziening te bekritisieren. Uiteindelijk werd er een apart debat gehouden over het herzieningsproces. Dit debat werd gedomineerd door Egypte en Pakistan die respectievelijk spraken in naam van de Afrikaanse groep en van de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC). Beide groepen, later gesteund door de Beweging van Niet-Gebonden Landen (LMG), stelden de gehanteerde stapsgewijze aanpak in vraag en spraken hun voorkeur uit voor een uniforme benadering. M.a.w. in plaats van aparte mandaten te herzien over verschillende sessies in de loop van het jaar, verkozen de twee groepen een alomvattende herziening met een omnibusresolutie die alle mandaten in één keer zou behandelen. China steunde ook zo'n *package*-oplossing, terwijl de Westerse en Latijns-Amerikaanse landen zich er tegen verzetten. Uiteraard hadden de voorstanders van een holistische en coherente herziening zo hun redenen om deze strategie voor te staan. Naast de evidente verdragingsstactieken dachten zij wellicht dat het makkelijker zou zijn om zich te ontdoen van bepaalde *ongewenste* mandaten, in het bijzonder landenmandaten, in de context van een alomvattende herziening. In een reactie op de commentaren van deze groepen trachtte voorzitter Costea de situatie

uit te leggen. Hij benadrukte dat het akkoord over de verdere uitwerking van de institutionele opbouw richtlijnen bevatte over de doelstelling van de procedure en hoe die moest worden uitgevoerd. Hij beschouwde de speciale procedures als té divers om op exact dezelfde manier te worden behandeld. Hoewel het herzieningsproces was begonnen, gaf hij toe dat de Raad nog steeds aan het nagaan was hoe dit het best kon worden gedaan. Volgens hem kwam de herziening neer op *learning by doing*. Bijgevolg verzette hij zich tegen de uitwerking van een gedetailleerd plan dat van toepassing zou zijn op elk mandaat. Ten slotte, telkens een ontwerp-resolutie die de verlenging van een specifiek mandaat voorzag ter sprake kwam, benadrukte Rusland vastberaden dat rekening moest worden gehouden met de Gedragscode voor de mandaathouders. Bij elke mogelijke gelegenheid stelde Rusland nieuwe bewoordingen voor die verwezen naar de Gedragscode. Ondanks protest van andere delegaties haalde Rusland gedeeltelijk zijn slag thuis, want alle resoluties die een mandaat vernieuwden tijdens de zesde sessie bevatten een verwijzing naar de Gedragscode, zij het enkel in de preambule.¹⁹ Maar achteraf verklaarde Slovenië, in naam van de EU, dat zulke verwijzingen naar de Gedragscode niet nodig waren om de Gedragscode rechtskracht te geven. Toch liet Rusland de kwestie niet los, ook niet tijdens de Derde Commissie van de Algemene Vergadering.

Een tweede – weinig verrassende – kwestie vormden de landenmandaten. Zoals verwacht, bepleitten verschillende landen opnieuw de afschaffing van deze mandaten. Gedurende het hele hervormingsproces verkozen de Afrikaanse groep en de OIC, gesteund door andere landen, de afschaffing van de landenmandaten, die ze als overbodig beschouwden m.h.o. het nieuwe UPR. De EU samen met andere leden van de Westerse groep en de meeste Latijns-Amerikaanse landen, daarentegen, waren erg voor het behoud voor de landenmandaten.²⁰ Uiteindelijk bevestigden zowel resolutie 60/251 van de Algemene Vergadering als resolutie 5/1 van de Raad het behoud van de landenmandaten. Maar tijdens de vijfde sessie van de Raad stelde Pakistan in naam van de OIC, gesteund door China in naam van de LMG, het concept van de landgerichte mandaten opnieuw in vraag. Tegen deze achtergrond beloofde de herziening van de landenmandaten een van de meest controversiële kwesties te worden. Tijdens het eerste deel van de zesde sessie was de herziening van vier landenmandaten voorzien. Niet toevallig waren twee van de drie mandaten waarvan de herziening en hernieuwing werd uitgesteld landenmandaten,



namelijk de mandaten betreffende de D.R. Congo en Soedan. Op verzoek van Egypte, dat handelde in naam van de Afrikaanse groep en later werd gesteund door de Aziatische groep, werd de bespreking van de ontwerp-resolutie over de verlenging van het mandaat van de onafhankelijke expert voor de D.R. Congo uitgesteld tot de zevende sessie in maart 2008.

Toen het rapport van de expertengroep voor de mensenrechtensituatie in Darfoer ter beoordeling voorlag, nam Egypte, als woordvoerder van de Afrikaanse groep, opnieuw het voortouw. Het vond dat de expertengroep alleen volstond en dat bijgevolg het mandaat van de speciale rapporteur kon worden beëindigd. Een van de argumenten die Egypte gebruikte om dit voorstel te rechtvaardigen was het nieuwe UPR dat Soedan, zoals alle lidstaten van de VN, zou moeten ondergaan. Het duurde dus niet lang vooraleer het UPR werd aangewend om de landenmandaten te ondermijnen. Deze keer resulteerde de Egyptische aanval op het mandaat van de speciale rapporteur in uitstel van een beslissing. Enkele maanden later werd het mandaat van de speciale rapporteur niet alleen met één jaar verlengd, maar zelfs inhoudelijk uitgebreid. Dit gebeurde wel tegen een prijs: een onderdeel van het akkoord dat achter gesloten deuren werd afgesloten, was blijkbaar dat het mandaat van de expertengroep zou worden beëindigd. Het is teleurstellend dat dergelijk nieuw opgericht, innovatief mechanisme met groot potentieel moest worden opgeofferd om de speciale rapporteur voor Soedan te kunnen behouden. Een verontrustende ontwikkeling is dat een dergelijke koehandel m.b.t. één van de meest urgente mensenrechtensituaties van deze tijd bij consensus kon gebeuren. De EU, als de drijvende kracht achter de oprichting van de expertengroep, liet na om het op te nemen voor de expertengroep tijdens de stemming, hoewel het de werkzaamheden van de groep loofde als “a major step forward in creating a mechanism that can have a concrete impact in the lives of the people”. In deze context verliest de oproep aan de Soedanese regering om de aanbevelingen van de expertengroep uit te voeren al zijn geloofwaardigheid. De vraag is wat zal gebeuren met de andere landenmandaten die nog op herziening wachten en die niet over een bijkomend toezichtmechanisme beschikken dat ze als pasmunt kunnen gebruiken om hun toekomst veilig te stellen.

De drie andere landenmandaten die werden herzien en verlengd, betroffen allen de minder controversiële adviserende diensten en technische bijstand.

De onafhankelijke experten inzake de mensenrechtensituatie in Burundi, in Haïti en in Liberia zagen hun mandaat hernieuwd. In alle drie de gevallen toonden de betrokken regeringen sterke steun voor het verder zetten van het mandaat. Maar zelfs dan vond Egypte, in naam van de Afrikaanse groep, het nodig om bepaalde voorbehouden te maken die zijn terughoudendheid t.a.v. landenmandaten onthulden.

Kortom, de herziening en hernieuwing van de landenmandaten is zeer moeilijk, maar niet onmogelijk gebleken. Vermeldenswaardig is de destructieve rol die Egypte, als coördinator van de Afrikaanse groep, speelde met zijn voortdurende pogingen om het bestaan zelf van de landenmandaten in vraag te stellen. Gelukkig delen niet alle Afrikaanse landen dit standpunt, zoals Burundi en Liberia duidelijk hebben aangetoond.

Een andere – steeds terugkerende – kwestie zijn de bezette Palestijnse gebieden. Deze zeer gepolitiseerde problematiek stond al decennia op de agenda van de voorganger van de Raad. De kwestie kwam op hetzelfde moment onder de aandacht van de Commissie als de mensenrechtensituaties in Chili ten tijde van de dictatuur en Zuid-Afrika ten tijde van het apartheidregime. Alle drie de situaties werden behandeld onder aparte agendapunten. Nadat de situatie in Chili en Zuid-Afrika ten goede veranderden, bleef het onopgeloste Israëliisch-Palestijnse conflict het enige aparte agendapunt van de Commissie betreffende een landensituatie, dit tot grote onvrede van Israël dat zich geviseerd voelde. Daarbovenop is de termijn van het mandaat van de speciale rapporteur erg ongewoon, namelijk *tot het einde van de Israëliische bezetting van die gebieden*²¹, terwijl landenmandaten normaliter elk jaar moeten worden vernieuwd. Dit ontbreken van een tijdslimiet voor het mandaat van de speciale rapporteur is een ander verschil dat voor ongenoegen zorgt bij Israël.²² Ten tijde van verhoogde spanningen in het Midden Oosten zorgde de opname van een speciaal Palestijns agendapunt in de agenda van de Raad voor heel wat controversie tijdens de eindonderhandelingen over het institutionele pakket. De kwestie verdeelde de leden van de Raad langs de traditionele lijnen en ondermijnde bijna de consensus over de tekst. Ondanks sterke tegenstand, figureert er een punt 7 over de mensenrechtensituatie in Palestina en andere bezette Arabische gebieden op de agenda van de Raad, na herhaalde oproepen hiertoe van een groot aantal Staten. Merkwaardig is dat die landen die het behoud van een dergelijk afzonderlijk agendapunt bepleiten,



tevens diegenen zijn die sterk gekant zijn tegen de praktijk van landenmandaten. Het vaak gebruikte argument om deze inconsistentie te verantwoorden is dat de kwestie van de bezette Palestijnse gebieden onder het thema van buitenlandse bezetting valt en dus eerder als een thematisch dan als een landgericht mandaat moet worden beschouwd.²³ Gelet op het feit dat er een afzonderlijk agendapunt bestaat over het recht op zelfbeschikking is deze redenering niet overtuigend. Terwijl het afzonderlijk agendapunt Palestina op de agenda van de Commissie eerder historische dan wel anti-Israëliische oorzaken heeft, kan de Raad zich niet beroepen op die historische verklaring. Het is vermeldenswaardig dat verschillende NGO's²⁴ hun voorbehoud hebben uitgesproken over het handhaven van dit afzonderlijke agendapunt. Wat de termijn van het mandaat betreft is er geen enkele reden waarom het mandaat van deze ene rapporteur geen duidelijke tijdslimiet heeft terwijl de mandaten van alle andere landenrapporteurs jaarlijks moeten worden vernieuwd. De twee discrepanties maken de Raad kwetsbaar voor verwijten van partijdigheid en selectiviteit, die nog worden versterkt door het feit dat vier van de zes speciale sessies tot nu toe aan Israël werden gewijd. Zoals verwacht, bleken de discussies onder agendapunt 7 tijdens latere sessies van de Raad zeer gepolitiseerd. Tijdens de zesde sessie werd het debat over punt 7 zelfs herleid tot een beoordeling van de geloofwaardigheid van de Raad door Staten aan de twee kanten van het spectrum. Terwijl Canada beweerde dat het bestaan van punt 7 in de weg stond van een geloofwaardige Raad die alle situaties in de wereld op voet van gelijkheid behandelde, voerde Egypte aan dat de geloofwaardigheid van de Raad zou worden ondermijnd indien het zijn eigen resoluties niet kan ten uitvoer leggen.

16

De gepolitiseerde Israëliisch-Palestijnse kwestie is een onmiskenbaar voorbeeld dat institutionele hervorming alleen geen verandering brengt en dat de Raad even gepolitiseerd is als zijn voorganger. Wanneer nagegaan wordt hoe de Raad dit onderwerp tot nu toe heeft aangepakt, is duidelijk dat er in feite weinig is veranderd tegenover de aanpak van de Commissie. Dit is niet alleen betreurenswaardig omwille van het nefaste effect op de geloofwaardigheid van de Raad maar ook omwille van de negatieve gevolgen voor de Palestijnse zaak.

Naar een beknopting van de mandaathouders

De argwanende houding tegenover de speciale procedures kon vooral worden waargenomen t.a.v. de speciale rapporteurs. Aangezien deze onafhankelijke deskundigen een sleutelrol vervullen in het systeem van de speciale procedures, zouden de pogingen van bepaalde leden van de Raad om meer controle over deze sleutelfiguren te verwerven niet als een verrassing moeten komen. Een uitgelezen middel daartoe is, natuurlijk, het domineren van het selectieproces. Daarom zijn de meeste vernieuwingen in het selectie- en benoemingsproces van de mandaathouders doorgevoerd. De algemene criteria die van cruciaal belang zijn voor de mandaathouders, zijn expertise, ervaring in het domein van het mandaat, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, persoonlijke integriteit, en objectiviteit. Naast deze algemene criteria zijn er nog drie andere belangrijke principes vastgesteld, namelijk de uitsluiting van personen die besluitvormingsposities bekleden in de regering of in eender welke andere organisatie of entiteit die aanleiding kan geven tot een belangenconflict; het principe van niet-accumulatie van mensenrechtenfuncties op een gegeven tijdstip; en, een aanstelling van een mandaathouder in een bepaalde functie van niet meer dan zes jaar. Zoals voordien, omvat de periode van een thematisch mandaat drie jaar, terwijl dat van een landgericht mandaat slechts één jaar bedraagt.²⁵

Opmerkelijk in het selectieproces is dat naast regeringen, niet alleen regionale groepen, internationale organisaties, en andere mensenrechtenorganen maar zelfs NGO's mogen optreden als entiteiten die kandidaten voordragen. Het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) moet een publieke lijst van geschikte kandidaten voorbereiden, onderhouden en actualiseren. Eén van de meest gecontesteerde elementen tijdens de onderhandelingen was de creatie van een consultatieve groep, waarvan elke regionale groep een lid mocht aanstellen. Deze groep zal de kandidaten op de publieke lijst doornemen en de voorzitter een lijst met kandidaten voorstellen. Maar, onder uitzonderlijke omstandigheden en als een bepaalde post het rechtvaardigt, mag deze groep bijkomende nominaties – dus buiten de publieke lijst – met even of meer geschikte kwalificaties voor de positie in aanmerking nemen. Het feit dat de consultatieve groep “wanneer het past, de meningen van de ‘stakeholders’ in aanmerking zal nemen” en publieke en gefungeerde aanbevelingen zal moeten doen, maakt deze be-



voegdheid niet minder betwistbaar. Op basis van de aanbevelingen van de consultatieve groep maar na brede consultaties, zal de voorzitter een geschikte kandidaat voor elke vacature identificeren. Uiteindelijk wordt de benoeming definitief na goedkeuring door de Raad.²⁶

Onder impuls van en na aandringen door de Afrikaanse groep²⁷, heeft de Mensenrechtenraad tijdens de vijfde sessie ook een Gedragscode voor de mandaathouders van de speciale procedures aangenomen.²⁸ Officieel is het doel van de Code om de effectiviteit van het systeem van de speciale procedures te vergroten door het definiëren van standaarden van ethisch en professioneel gedrag die de mandaathouders moeten naleven.²⁹ Maar bij de voorstelling van het rapport van de speciale rapporteur voor de rechten van inheemse volkeren tijdens de hernomen zesde sessie van de Raad werden de werkelijke bedoelingen achter de Gedragscode duidelijk. Naast zijn traditionele rapport introduceerde de rapporteur tevens, in een bijlage, zijn algemene studie over de situatie van de rechten van inheemse volkeren in Azië. Deze studie werd niet goed ontvangen door de leden van Aziatische groep. Zij beweerden dat het rapport was opgesteld in strijd met de Gedragscode: zij waren immers niet geraadpleegd terwijl artikel 6 (b) van de Code voorschrijft dat de speciale procedures “op een omvattende en tijdige wijze rekening in het bijzonder rekening moeten houden met informatie die door de betrokken Staat wordt gegeven”. Het heeft blijkbaar niet lang geduurd voordat de Gedragscode door sommige leden van de Raad wordt gehanteerd als een bijkomend instrument om het werk van de speciale rapporteurs te ondermijnen.

Wat betreft de algemene principes, bevestigt de Gedragscode herhaaldelijk de onafhankelijkheid van de mandaathouders. Naast het omschrijven van de mandaathouders als onafhankelijke deskundigen, stipuleert de Code dat zij *in een onafhankelijke capaciteit* moeten handelen; “geen instructies van eender welke regering, individuele, gouvernementele of non-gouvernementele organisatie of drukkingsgroep mogen zoeken noch ontvangen; er van [moeten] afzien om hun positie of kennis vergaard door hun functies te gebruiken voor privé-voordeel”; en, “geen ereteken, onderscheiding, gunst, schenking of betaling [mogen] aanvaarden van eender welke gouvernementele of niet-gouvernementele bron voor activiteiten die werden uitgevoerd in het kader van zijn/haar mandaat.” Tezelfdertijd worden de mandaathouders er echter op gewezen dat ze “hun functies in

overeenstemming met hun mandaat moeten uitoefenen” en “zich exclusief [moeten] toelleggen op de implementatie van hun mandaat”. Verder bepaalt artikel 7 dat “het toekomt aan de mandaathouders om hun functie uit te oefenen in strikte naleving van hun mandaat en in het bijzonder te verzekeren dat hun aanbevelingen niet hun mandaat of dat van de Raad zelf overschrijden”. Daarbovenop, moeten de mandaathouders ook nog een plechtige schriftelijke verklaring afleggen vóór ze hun functies opnemen.³⁰

Maar de meest gedetailleerde instructies betreffen de informatievergarende activiteiten en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen en conclusies. Hoofddoel van deze instructies lijkt het vrijwaren van de rechten van de betrokken Staat te zijn, ook al worden andere zaken, zoals de bescherming van getuigen, niet vergeten. In hun informatievergarende activiteiten moeten mandaathouders bijvoorbeeld altijd ernaar streven om de feiten vast te stellen op basis van objectieve, betrouwbare informatie die voortvloeit uit relevante, geloofwaardige bronnen, die ze naar hun best vermogen meermaals hebben geverifieerd; zij moeten tevens informatie die de betrokken Staat verstrekt, in aanmerking nemen. Wanneer ze rapporteren over een bepaalde Staat, moeten de aanbevelingen en conclusies van de mandaathouders niet enkel correct weergeven wat de antwoorden waren die de betrokken Staat heeft gegeven, maar de mandaathouders moeten er zich ook van vergewissen dat de betrokken overheidsinstanties de eerste ontvangers zijn van deze conclusies en aanbevelingen en dat hun verklaringen over de mensenrechtensituatie in het land te allen tijde in overeenstemming zijn met hun mandaat. T.a.v. brieven met beschuldigingen moeten dezelfde criteria worden toegepast die voor mededelingen onder de herziene klachtenprocedure werden vastgesteld. Mogelijke terreinbezoeken zijn ook strikt gereguleerd met de vanzelfsprekende bepalingen dat het bezoek moet worden uitgevoerd in overeenstemming met de opdracht van het mandaat en enkel kan plaatsvinden met de toestemming of op uitnodiging van de betrokken Staat. Nadat heel wat delegaties hun bezorgdheid uitspraken over de bepaling die voorschreef dat mandaathouders onder officiële veiligheidsbescherming moesten staan omwille van hun eigen veiligheid, werd de taal zodanig veranderd dat de mandaathouders “op eigen verzoek toegang hebben ... tot de officiële veiligheidsbescherming tijdens hun bezoek, onverminderd de privacy en de vertrouwelijkheid die de mandaathouders nodig hebben om hun mandaat te vervullen”. Tot slot, worden de mandaathouders eraan herinnerd dat zij verantwoor-



ding verschuldigd zijn aan de Raad.³¹

Alsof een Gedragscode nog niet volstond, stelde het akkoord van juni 2007 ook nog meer gedetailleerde technische en objectieve vereisten voor geschikte kandidaten in het vooruitzicht tijdens de zesde sessie.³² Maar tijdens informele discussies over de desbetreffende *non-paper* stelde een overgrote meerderheid van Staten zich kritisch op tegenover de vele details in dit document. Uiteindelijk volstond het opsommen van de volgende vier elementen als de technische en objectieve vereisten die moeten worden overwogen: kwalificaties, relevante expertise, vastgestelde bekwaamheid, flexibiliteit/bereidheid en beschikbare tijd om de taken van het mandaat efficiënt uit te voeren en te beantwoorden aan de vereisten ervan.³³

Al bij al is het hervormingsproces niet slecht uitgedraaid voor de speciale rapporteurs. Het selectie- en benoemingsproces zal ten minste meer transparant zijn, zelfs al heeft de consultatieve groep de betwistbare bevoegdheid gekregen om bijkomende nominaties in overweging te nemen. Door de initiërende groep ongetwijfeld bedoeld als een instrument om de mandaathouders te beperken en te controleren, is de uiteindelijke Gedragscode het resultaat van een compromis. Het eindresultaat is een aanvaardbare, doch niet ideale Gedragscode. Terwijl de Gedragscode de mandaathouders de plicht van de mandaathouders om binnen hun mandaat te blijven té zeer benadrukt en zich ook té zeer inmengt in hun werkmethode, laat ze wel de zo cruciale onafhankelijkheid van de deskundigen intact. De nadruk op het vrijwaren van de positie van de betrokken Staat wordt op dezelfde manier in balans gehouden door de verplichting tot meewerken voor Staten te expliciteren.

zetels voor de Oost-Europese groep. Dit zal vermoedelijk voor gevolg hebben dat voor de groepen met slechts twee of drie zetels enkel deskundigen van de grootmachten een zetel zullen bemachtigen ten nadele van deskundigen afkomstig van kleinere Staten. De verkiezing door de Raad zal in een geheime stemming gebeuren; de leden zullen, zoals voorheen, worden verkozen voor een periode van drie jaar maar ze kunnen zich slechts éénmaal herverkiesbaar stellen. Een andere nieuwigheid is dat Staten hun nationale mensenrechteninstellingen en *civil society* organisaties moeten consulteren wanneer ze hun kandidaten selecteren. Zoals voor de mandaathouders, is de uitsluiting voorzien van personen die besluitvormingsposities bekleden in de regering of in eender welke andere organisatie of entiteit die aanleiding kan geven tot een belangenconflict, evenals het principe van non-accumulatie van mensenrechtenmandaten.³⁵ De technische en objectieve vereisten omvatten vier criteria: erkende bekwaamheid en ervaring in het domein van de mensenrechten, waarbij onder meer een substantiële ervaring van tenminste vijf jaar wordt vereist, hoog moreel gezag, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en onder de noemer *andere overwegingen* wordt opnieuw het principe van niet-cumulatie van mensenrechtenfuncties vermeld, evenals gender evenwicht en het klassieke geografische evenwicht.³⁶

In vergelijking met zijn voorganger heeft het Adviescomité ook aanzienlijk minder vergadertijd en bevoegdheden. Het hulporgaan van de Raad kan enkel voor maximum twee sessies van in totaal tien werkdagen per jaar bijeenkomen, hoewel er bijkomende sessies kunnen worden bijeengeroepen op een *ad hoc* basis en na goedkeuring van de Raad. De leden van het Adviescomité worden aangemoedigd om contact te houden tussen de sessies, maar zij kunnen geen hulporganen oprichten zonder toestemming van de Raad, die het Adviescomité ook kan verzoeken om bepaalde taken d.m.v. een kleiner team of individueel op zich te nemen. Aanvankelijk was de toekomst van de door de Subcommissie opgerichte thematische werkgroepen onzeker, maar de Raad kwam tijdens de zesde sessie eindelijk tot een beslissing. Het Sociaal Forum werd behouden “als een unieke plaats voor een interactieve dialoog tussen de VN mensenrechtenmachine en diverse ‘stakeholders’”, terwijl een Forum voor Minderhedenkwesities de voormalige werkgroep voor minderheden vervangt en een speciale rapporteur in de plaats komt van de werkgroep voor hedendaagse vormen van slavernij. Alleen het lot van de werkgroep voor inheemse volkeren bleef aanvankelijk onbeslist. Terwijl het man-

Het nieuwe Adviescomité

Dat de vroegere Subcommissie op weinig waardering kon rekenen bij de meeste leden van de Raad – of andere waarnemers die zelfs het nut van zijn voortbestaan in vraag stelden³⁴ – blijkt uit het kortwieken van zijn opvolger zonder al te veel discussie. Allereerst werd het ledenaantal van het Adviescomité teruggebracht. Het zal nog maar 18 – i.p.v. 26 – leden tellen die in hun persoonlijke hoedanigheid zetelen. De volgende geografische verdeling zal worden toegepast: vijf zetels voor de Afrikaanse en voor de Aziatische groep, drie zetels voor de Latijns-Amerikaanse en voor de Westerse groep, en twee



daat van de speciale rapporteur voor de mensenrechtensituatie van inheemse volkeren werd verlengd, werd er een informele bijeenkomst belegd om van gedachten te wisselen over de meest geschikte mechanismen om het werk van deze groep verder te zetten. Uiteindelijk werd besloten tot de oprichting van het expertmechanisme voor de rechten van inheemse volkeren ter vervanging van de werkgroep. Het Adviescomité zal voornamelijk fungeren als een *think-tank* voor de Raad. De functie van het Adviescomité bestaat – zoals de naam doet vermoeden – uit het adviseren van de Raad. Dit advies moet worden gegeven op de manier en in de vorm verzocht door de Raad en zal vooral zijn toegespitst op studies en op onderzoek gebaseerd advies; het kan enkel worden gegeven op verzoek van de Raad die specifieke richtlijnen zal geven wanneer hij een substantiële bijdrage vraagt. Het advies moet bovendien beperkt blijven tot thematische onderwerpen die behoren tot het mandaat van de Raad. Als klap op de vuurpijl zal het Adviescomité zelfs geen eigen resoluties of beslissingen mogen aannemen.³⁷

Dus, de opvolger van de Subcommissie wordt erg kort gehouden. In vergelijking met de Subcommissie wordt de bevoegdheid van het Adviescomité in feite zodanig uitgehold dat de vraag zich stelt of het Adviescomité wel als zijn volwaardige opvolger kan worden beschouwd. Het zal toekomen aan de leden van het Adviescomité, die in maart 2008 werden verkozen en die pas na de start van de derde cyclus in augustus 2008 voor het eerst zullen bijeenkomen, om de grenzen van de bevoegdheden van dit nieuwe orgaan af te tasten.

De universele periodieke herziening ('UPR')³⁸

Bij de oprichting van de Raad heerste er vooral grote onduidelijkheid over de *universal periodic review (UPR)*, een nieuwigheid waar vooral de Afrikaanse landen op aandrongen nadat voormalig Secretaris-generaal Kofi Annan dit concept had geïntroduceerd in zijn verklarende nota over de Mensenrechtenraad.³⁹ Met dit mechanisme van *peer review* kreeg de Raad de bevoegdheid om de prestaties van lidstaten op het gebied van mensenrechten te onderzoeken. Bedoeling was een antwoord te bieden op de verwijten van politisering en selectiviteit die de Commissie in toenemende mate kreeg te verduren. Deze bedoeling werd duidelijk tijdens het *high-level segment* van de eerste sessie van de Raad. *Leitmotiv* in bijna alle toespraken was het concept van con-

structieve dialoog en samenwerking, die blijkbaar de nieuwe onderliggende principes vormen voor de opvolger van de Commissie, die werd gezien als een orgaan gedomineerd door een confrontatiemodel van *naming and shaming*. Als een mogelijk mechanisme voor dialoog en samenwerking kreeg de UPR veel aandacht. Dit nieuwe concept werd door vele delegaties gezien als één van de voornaamste vernieuwingen van de hervorming en als een middel om de gebreken van de Commissie aan te pakken. Daarom wordt UPR in resolutie 5/1 omschreven als een coöperatief mechanisme, waarin de gelijke behandeling van Staten en interactieve dialoog centraal staan. Sommige Staten hoopten zelfs – heimelijk dan wel openlijk – dat dit nieuwe mechanisme een alternatief zou worden voor de zo gecontesteerde landgerichte procedures die het voornaamste doelwit waren van bovenvermelde verwijten. Terwijl resolutie 5/1 dergelijke vervanging ontkent noch bevestigt, werd het principe dat het nieuwe mechanisme de andere mensenrechtenmechanismen zal complementeren en niet dupliceren en dus een aanvullende waarde heeft, uitdrukkelijk opgenomen. Een ander – meer controversieel – principe dat duidelijk de stempel van het Zuiden draagt is dat het ontwikkelingsniveau en de specifieke kenmerken van landen in aanmerking moeten worden genomen.⁴⁰

Een van de voornaamste – en lovenswaardige – doelstellingen van het UPR is de verbetering van de mensenrechtensituatie op het terrein. Het enige probleem is dat niemand lijkt te weten hoe deze periodieke herziening precies zal worden uitgevoerd. Het vastleggen van de modaliteiten voor het UPR was daarom één van de prioriteiten van de nieuwe Raad. Zeker is dat elk jaar maar liefst 48 landen onder de loep moeten worden genomen door de UPR werkgroep van de Raad, die slechts drie keer per jaar gedurende telkens twee weken mag samenkomen. De werkgroep, die bestaat uit alle 47 leden van de Raad en wordt bijgestaan door een groep van drie rapporteurs, mag bovendien slechts drie uur aan elk land besteden, terwijl de voltallige Raad hier enkel één extra uur aan kan toevoegen.⁴¹ Gelet op dit zeer strakke tijdsschema, kan de vraag worden gesteld naar de toegevoegde waarde van deze bijkomende toezichtvorm. Aan de andere kant heeft deze toevoeging van een luttel uur voor elke individuele herziening disproportionele gevolgen voor de agenda van de Raad. Bijvoorbeeld, meer dan de helft van de twee weken beschikbaar voor de sessie van de Raad in juni 2008 zullen waarschijnlijk worden besteed aan de uitkomst van de herziening die werd uitge-



voerd t.a.v. 32 landen in de twee lentesessies van de UPR-werkgroep. Een positief aspect van het UPR is dat geen enkel land aan de herziening kan ontsnappen. Het zal interessant zijn om te zien wat de uitkomst van deze herziening zal zijn voor die landen met een bedenkelijke reputatie op het vlak van mensenrechten die er in slaagden om te ontsnappen aan het toezicht van de oude Commissie Mensenrechten.

De herziening zelf wordt gebaseerd op informatie van de betrokken Staat, die wordt verplicht tot het opstellen van alweer een nieuw rapport.⁴² De bijkomende taak die werd toegewezen aan het OHCHR, namelijk het voorzien van een compilatie van informatie in de rapporten van de verdragsorganen, speciale procedures en andere relevante VN-documenten, was aanleiding tot veel discussie.⁴³ Nog problematischer is dat het OHCHR een samenvatting – van niet meer dan 10 pagina's – moet opstellen met bijkomende geloofwaardige en betrouwbare informatie van andere relevante *stakeholders*.⁴⁴ Deze taken verhogen niet alleen de reeds zware werklast voor het OHCHR, maar plaatsen het bureau, wiens relatie met de Raad in het midden werd gelaten, in een moeilijke positie. Het bureau loopt het risico om meer vatbaar te zijn voor kritiek en zijn onafhankelijkheid kan ook in het gedrang komen. De uitkomst van het herzieningsproces zal wederom een nieuw rapport zijn dat aan de papierberg kan worden toegevoegd.⁴⁵ Heel wat Staten, waaronder China en de leden van de OIC, hebben reeds de noodzaak benadrukt dat de uitkomst van het UPR bij consensus wordt aangenomen en dus met het akkoord van het betrokken land. De vraag is of dit wel een erg realistische positie is. Zoals blijkt uit resolutie 5/1, moet de uitkomst vooral door de betrokken Staat worden uitgevoerd.⁴⁶ De mogelijkheid bestaat – en is ook niet vergeten – dat bepaalde Staten zullen nalaten om deze uitkomst op te volgen: na uitputting van alle middelen om een Staat aan te moedigen tot samenwerking met het UPR, “zal de Raad, op passende wijze, optreden tegen gevallen van persistente niet-samenwerking met het mechanisme”.⁴⁷ Hoe verhoudt dit zich tot de landenresoluties? Zijn deze in de toekomst enkel mogelijk na zulke aanhoudende niet-medewerking van een Staat met het UPR? Wat met de speciale procedures in het algemeen? Zoals het UPR mechanisme nu wordt opgevat – althans op papier – zou het een politiek forum moeten worden waar de aanbevelingen van o.a. de speciale procedures de broodnodige politieke opvolging krijgen⁴⁸, maar de grote vraag is of dit een realiseerbaar, realistisch vooruitzicht is in de huidige

context.

In de loop van de onderhandelingen leek het UPR soms op het witte konijn dat uit de hoed werd getoerd, terwijl dergelijke periodieke rapporten van lidstaten over de mensenrechtensituatie in eigen land in feite geen nieuw gegeven zijn. Integendeel, reeds halfweg de jaren 1950 kwam er een periodiek rapporteringsstelsel tot stand binnen de VN dat uiteindelijk in 1981 werd afgeschaft na verschillende mislukte pogingen om dit onproductieve implementatiemechanisme te revitaliseren.⁴⁹ Blijkbaar is deze weinig succesvolle episode ondertussen vergeten, want zijn grootste gebrek, m.n. zijn intergouvernementeel karakter dat elke input van een onafhankelijke deskundige of orgaan uitsloot, werd opnieuw overgenomen.⁵⁰ Het is nog te vroeg om te stellen of het UPR het al dan niet beter zal doen, maar de eerste indicaties zijn niet geruststellend. Het is zeer waarschijnlijk dat het UPR zal eindigen als een nieuwe verspilling van geld en papier in plaats van als een effectief middel om de mensenrechtensituatie op het terrein te verbeteren.

Conclusie: van hoge verwachtingen terug naar de realiteit

In 2006 ging de VN over tot een gevaarlijke onderneming door de 60 jaar oude Commissie Mensenrechten te vervangen door een nieuwe Mensenrechtenraad. Inderdaad, *gevaarlijk* want in het domein van de mensenrechten is extra alertheid altijd aangewezen, omdat hervormingsinspanningen vaak worden gekaapt door tegenstanders van een versterking van het mensenrechtenapparaat.⁵¹ *In casu* werd het gevaar voor een terugval in de bescherming van de mensenrechten nog versterkt door het feit dat op een haastige wijze tot de hervorming werd besloten in het politieke hoofdkwartier van de VN, waarbij het aan de Raad zelf werd overgelaten om de verdere details van de hervorming uit te werken. Belangrijkste – althans beweerde – beweegredenen voor de hervorming was de *politisering* van de Commissie Mensenrechten. Vanuit dat opzicht bekeken is de hervorming – niet onverwacht – nutteloos gebleken en ware ze beter niet doorgevoerd. Door zijn samenstelling is de Raad, net als zijn voorganger, een politiek orgaan. Toch beweerde Secretaris-generaal Kofi Annan tijdens de inaugurele bijeenkomst van de Raad dat een grote verandering zou plaatsvinden in de werkwijze: een cultuur van samenwerking en dialoog zou de cultuur van confrontatie en wantrouwen, die de laatste jaren in de Commissie heerste,



vervangen. Hij had de bal niet meer mis kunnen slaan. Zoals uit de voorgaande analyse van een gedeelte van de werkzaamheden van de Raad blijkt, is dit nieuwe orgaan meer gepolitiseerd dan ooit tevoren. De verdere uitwerking van de hervorming gebeurde vaak in een gepolariseerde atmosfeer. Helaas zijn er geen tekenen om aan te nemen dat dit zal veranderen in de nabije toekomst. Daarom is het nog maar de vraag of de Raad effectief enige verbetering voor de bescherming van de mensenrechten zal inhouden.

Noten

- 1 Omdat de *summary records* van de bijeenkomsten van de Raad nog niet beschikbaar zijn, werden de rapporten van de *International Service for Human Rights* gebruikt als voornaamste informatiebron voor dit artikel. Deze rapporten kunnen worden geraadpleegd op de volgende website: <http://www.ishr.ch>.
- 2 A/HRC/5/21.
- 3 Hoewel de Raad het afgelopen anderhalf jaar ook enig inhoudelijk werk heeft verricht, wordt dit in de huidige bijdrage buiten beschouwing gelaten.
- 4 Besluiten 1/102, 1/103 en 1/104.
- 5 Die zes domeinen zijn de herziening van het systeem van de speciale procedures en de verlening van de mandaten; de herziening van de klachtenprocedure; de herziening van het systeem van raadgeving door experts; de ontwikkeling van het UPR; de agenda en het werkprogramma van de Raad; en de werkmethode en procedureregels van de Raad.
- 6 A/HRC/5/21.
- 7 A/HRC/5/21, p. 4-36.
- 8 A/HRC/5/21, p. 36-44.
- 9 HRC besluit 6/102.
- 10 HRC resolutie 5/1, §§ 80-81.
- 11 HRC resolutie 5/1, § 82.
- 12 HRC resolutie 5/1, §§ 89, 90, 93, 95.
- 13 *Ibid.*, §§ 86, 88, 91-93, 98.
- 14 *Ibid.*, §§ 89, 94, 96, 100-102.
- 15 HRC besluit 6/101.
- 16 *Ibidem*, OP 6.
- 17 Bijlage VI methods of work, § 112 (d).
- 18 HRC resolutie 5/1, § 55.
- 19 Zie HRC resoluties 6/2, PP 3 (food), 6/3, PP 2 (international solidarity), 6/4, PP 5 (arbitrary detention), 6/5, PP 3 (Burundi), 6/12, PP 2 (indigenous populations), 6/14, PP 9 (slavery), 6/27, PP 4 (adequate housing), 6/28, PP 2 (countering terrorism), 6/29, PP 12 (health), 6/31, PP 3 (Liberia), 6/32, PP 4 (IDPs), 6/34, PP 5 (Sudan), 6/37, PP 17 (religion or belief).
- 20 Zie DEMOCRACY COALITION PROJECT, *Human Rights Council report card. Government positions on key issues 2006-2007*, pp. 3-4.
- 21 E/CN.4/RES/1993/2, Question of the violation of human rights in the occupied Arab territories, including Palestine, 19 February 1993.
- 22 Mission of Israel to the UN, *Israel and the UN – An Uneasy Relationship*, <http://www.israel-un.org/Israelun/isrun>.
- 23 Zie P. SCANNELLA en P. SPLINTER, "The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled", *Human Rights Law Review*, 2007, 45. Voor recente uitdrukkingen van dit standpunt door o.a. de OIC, zie *Council Monitor*, Daily update, 14 juni 2007, 3; en 15 en 17 juni 2007, 3.
- 24 Bijv. FIDH en ICJ.
- 25 HRC resolutie 5/1, §§ 34, 44-46, 60.
- 26 *Ibid.*, §§ 37-38, 42, 44-48.
- 27 Zie resolutie 2/1, OP3, die werd aangenomen met 30 stemmen vóór, 15 tegen (vooral EU en andere Westerse leden), en 2 onthoudingen.
- 28 Zie bijlage van HRC resolutie 5/2 voor de tekst van de Gedragscode.
- 29 Gedragscode, artikel 1.
- 30 *Ibid.*, Article 3, (a), (c), (d), (f), (i), (j); Article 5.
- 31 *Ibid.*, Articles 6, 8 (b), 9, 11, 13, 15.
- 32 HRC resolutie 5/1, § 41.
- 33 HRC besluit 6/102.
- 34 Voor argumenten ten gunste van haar vervanging, zie H. HANNUN, *op. cit.*, 88-89.
- 35 HRC resolutie 5/1, §§ 65, 66, 68-70, 73-74. Betekent dit laatste principe dat het niet meer mogelijk is om het lidmaatschap van het Adviescomité te combineren met de functie van speciale rapporteur, zoals bijvoorbeeld Paulo Sérgio Pinheiro zijn lidmaatschap van de Subcommissie combineerde met de functie van speciale rapporteur voor de mensenrechtensituatie in Myanmar?
- 36 HRC besluit 6/102.
- 37 HRC resolutie 5/1, §§ 65, 75-77, 79-81; HRC resoluties 6/12, 6/13, 6/15, 6/14, 6/16, 6/12, 6/36.
- 38 Voor meer over UPR, zie F. GAER, "A voice not an echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System", *Human Rights Law Review*, 2007, No. 1, 109-139.
- 39 A/59/2005/Add.1, § 6.
- 40 HRC resolutie 5/1, § 3 (b), (c), (f), (l).
- 41 *Ibid.*, §§ 4 (a), 14, 18, (a) en (d), 19, 22 and 23.
- 42 *Ibid.*, § 15 (a).
- 43 Zie *Council Monitor*, Daily update, 11 September 2007, 3.
- 44 HRC resolutie 5/1, § 15 (b) and (c).
- 45 *Ibid.*, § 26.
- 46 HRC resolutie 5/1, § 33.
- 47 HRC resolutie 5/1, § 38.
- 48 Voor meer over UPR als een (politiek) opvolgingsmechanisme en NOWAK's pleidooi voor het oprichten van een sterkere tegenhanger in de vorm van een *World Court of Human Rights*, see N. MONTILLOT, "UPR: what added value?", *Human Rights Features*, issue 1541-2482, 5; N. MONTILLOT, "UPR: the scope of obligations", *Human Rights Features*, issue 1541-2482, 10; M. NOWAK, "The need for a World Court of Human Rights", in J. ALMQVIST & F. GOMEZ (eds.), *The Human Rights Council: Challenges and Opportunities*, Madrid, Fríde, 2006, 58-70.
- 49 Voor meer over deze voorganger van UPR, zie P. ALSTON, "Reconceiving the UN Human Rights Regime: Challenges confronting the New UN Human Rights Council", *Melbourne Journal of International Law*, 2006, vol. 7 (1), 207-213; J.-B. MARIE, *La commission des droits de l'homme de l'ONU*, Parijs, Pedone, 1975, 127, 190-199 en H. TOLLEY, *The UN Commission on Human Rights*, Boulder, Westview Press, 1987, 32, 36, 42-43, 87, 170-171.
- 50 Zie ook M. TARDU, "Le nouveau Conseil des Droits de l'Homme aux Nations Unies: Décadence ou résurrection?", *Rev. trim. dr. h.*, 2007, 975.
- 51 Zelfs vóór de plannen om een Mensenrechtenraad op te richten, werd dergelijke waarschuwing gegeven: V. JOOSTEN, "De VN en mensenrechten", in J. WOUTERS & C. RYNGAERT (red.), *De Verenigde Naties. Een wereld van verschil?*, Leuven, Acco, 2005, 163. ■



De EU, België, Vlaanderen en de VN: Internationale Vrouwendag: Meer politieke wil nodig om te investeren in gendergelijkheid

Sabine de Bethune pleitte op het VN-evenement in New York n.a.v. de Internationale Vrouwendag voor meer politieke wil om te investeren in gendergelijkheid.



Bron: www.sabinedebethune.be

Naar aanleiding van de internationale vrouwendag organiseerde the *Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI)* op 6 maart 2008 een highlevel-event *investeer in meisjes en vrouwen* in de VN *headquarters* in New York. Secretaris-generaal Ban Ki-moon opende de zitting. Senatrice Sabine de Bethune zetelde in het panel en pleitte voor een groter engagement van donorlanden ten voordele van vrouwen en meisjes in ontwikkelingslanden.

Sabine de Bethune vertrok van de bestaande paradox in de strijd voor meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Vele landen hebben verregaande engagementen opgenomen, maar blijven in gebreke om er concrete uitvoering aan te geven. Of zoals in de VN-wandelgangen gefluisterd wordt: *they're talking the talk, not walking the walk*. Volgens senatrice de Bethune is dat vooral te wijten aan een gebrek aan politieke wil.

Sabine de Bethune stelde vijf strategieën voor om meer vooruitgang te boeken in hoofde van donorlanden.

Een aangepast institutioneel kader is een eerste vereiste. Op dit vlak kan ons land een voorbeeldfunctie vervullen. De Belgische wet inzake internationale samenwerking (1999) stelt gelijkheid M/V als prioritaair thema voorop, maar ook de nieuwe Belgische wet inzake gendermainstreaming (2007), en de be-

leidsnota's over gender en ontwikkeling – zowel de algemene (2002) als de specifieke over seksuele en reproductieve rechten (2007) – en onze commissie vrouwen en ontwikkeling zijn toonaangevend.

Vervolgens moeten donorlanden meer middelen vrijmaken voor gender in ontwikkelingssamenwerking, onder meer om de Millenniumdoelstellingen drie en vijf te behalen. Er zal moeten worden geijverd om deze vraag aan de orde te stellen bij de herziening van de consensus van Monterrey in Qatar (najaar 2008). Waarom niet denken aan een gendergroepje binnen het groepje naar de 0,7% BNI? Minstens zullen transparante cijfermatige doelstellingen moeten worden geformuleerd.

Er zal blijvend op een dubbel spoor moeten worden gewerkt. Enerzijds is er nood aan een verticaal beleid met aandacht voor specifieke vrouwenprojecten en anderzijds ook aan een horizontale integratie van meer gender. Niet enkel in alle ontwikkelingsprogramma's ... maar evenzeer binnen de ruime globale agenda, zoals de DOHA ronde voor buitenlandse handel of de internationale klimaatonderhandelingen.

Ook de nieuwe hulpparadigma's inzake internationale hulp en ontwikkeling zijn vandaag een uitdaging voor gendergelijkheid. Het valt te betreuren dat de Verklaring van Parijs over de efficiëntie van de hulp, waarvan de twaalf indicatoren het routeplan

van de internationale ontwikkelingshulp zijn geworden, nog steeds genderblind is. Hieraan moet dringend worden verholpen, en de internationale conferentie van Accra (Ghana) dit najaar biedt ons hier toe een unieke gelegenheid.

Tenslotte moet er blijvende aandacht zijn voor de *empowerment* van vrouwen. In dat kader sneed Sabine de Bethune het probleem van seksuele terreur in Oost-Congo aan. Ze pleitte nogmaals voor de implementatie van de VN-resolutie 1325 over Vrouwen en Vrede. Nog steeds blijft ons land in gebreke om hierrond een globaal beleid te voeren. Ook inzake oorlog en vrede moet er voorrang worden gegeven aan de lokale vrouwenorganisaties, opdat ze hun lot in eigen handen kunnen nemen.

Hieronder volgt de integrale tekst van de toespraak.

Investing in women and girls

Monsieur le Secrétaire général,
Madame la conseillère spéciale,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les délégués,

I. Introduction

Cette 52^e séance du CSW a pointé du doigt un paradoxe choquant en matière d'égalité des droits et des chances entre femmes et hommes. D'une part, nos états ont pris des engagements ambitieux, en ratifiant la convention visant à éliminer toute forme de discrimination à l'encontre des femmes, en adoptant la plateforme d'action de Pékin (1995), et les conclusions de Pékin + 5 et + 10, ainsi que les objectifs du millénaire. Mais d'autre part nous avons failli dans la mise en oeuvre de ces objectifs.

Au cours de cette quinzaine, nous avons analysé ce qui reste encore à accomplir. De multiples idées, études et bonnes pratiques ont été échangées.

Maintenant, alors que les négociateurs finalisent les *conclusions agréées* dans une salle parallèle, il importe que nous pensions à demain, à la façon dont nous assurerons le suivi de cette réunion. Puisque ma contribution ce matin consiste à parler au nom des pays donateurs, et à réfléchir aux pistes à suivre pour mieux investir dans l'avenir des femmes et des filles, je proposerai cinq lignes stratégiques.

Mais au préalable, je lancerai un appel pour que dans nos pays respectifs nous ouvrons le même débat, pour informer, mobiliser et réunir tous les acteurs au niveau national. Si à ce jour, nous avons manqué de concrétiser nos engagements, deux raisons peuvent théoriquement être invoquées: le manque de capacité et/ou le manque de volonté. Il est certain que le manque de moyens mobilisés dans le chef des pays donateurs doit être pris en compte, mais il faut à mon sens conclure que c'est surtout le manque d'engagement des pays donateurs qui doit être mis en cause. Seule la pression démocratique peut susciter la volonté politique.

Dit VN-evenement vond plaats tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de VN-Commissie voor de Status van de Vrouw van 25 februari tot 7 maart 2008 in New York. Deze commissie tracht de rechten van de vrouw op politiek, economisch en sociaal gebied te promoten en te doen eerbiedigen. Ze is ook belast met de follow-up van het Platform voor Actie, aangenomen op de vierde Wereldvrouwenconferentie (Beijing 1995).

België is dit en volgend jaar voorzitter van deze Commissie voor de Status van de Vrouw.

Meer info:

- tussenkomst van Sabine de Bethune op VN-webcast;
- UN News Centre.



2. Lignes stratégiques pour les pays donateurs

2.1 Créer le cadre institutionnel adéquat

La première étape est de donner une bonne assise à sa politique par la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat. Il importe de prendre les mesures nécessaires pour traduire les engagements internationaux au niveau national et pour les rendre coercitifs.

A ce niveau, il me semble que la Belgique peut faire valoir de bonnes pratiques. Nous avons adopté une loi-cadre relative à la coopération internationale (1999), qui promeut l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes comme l'un des thèmes transversaux dont la coopération belge doit tenir compte dans les politiques, programmes et projets, quel que soit le secteur concerné. Suite à cette loi, deux notes de politique ont été adoptées en matière de genre, l'une générale datant de 2002 et l'autre spécifiquement consacrée à la santé et aux droits sexuels et reproductifs en 2007.

Depuis 1993 une commission 'femmes et développement' a été mise en place, qui est un organe d'avis auprès des administrations et des ministres compétents rassemblant fonctionnaires, experts et membres de la société civile.

Finalement il importe de mentionner la nouvelle loi belge de 2007 sur le *gendermainstreaming*. Dorénavant le gouvernement devra définir des objectifs stratégiques sur l'égalité dans tous les domaines, mettre en place un processus de *genderbudgetting*, et faire rapport au Parlement tous les deux ans sur le suivi du processus de Pékin.

2.2 Se donner les moyens de sa politique

Ensuite il faut se donner les moyens de sa politique. Il faut faire plus et mieux.

Les pays donateurs doivent investir plus de moyens financiers pour le genre et le développement. En particulier, pour atteindre l'objectif 3 du millénaire, les instances internationales ont souligné que de sérieux efforts devront être faits pour rattraper le retard encouru.

De manière générale, il y a un manque de transparence. Au niveau global, nous disposons du 'gender equality policy marker' de l'OCDE. Mais tous les pays donateurs n'y participent pas, et ceux qui l'ont adopté ne l'emploient pas tous pleinement.

24

La Belgique appartient par exemple au nombre de pays qui utilisent cet indicateur, sans l'avoir encore pleinement intégré. Pour l'année de référence 2005, la Belgique aurait investi 43 millions USD à des projets spécifiques pour l'égalité, soit 2% de notre ODA, et 237 millions USD pour des programmes dont le genre est un objectif secondaire, soit 12% de notre ODA. Et depuis lors cet investissement devrait aller croissant.

Lors du consensus de Monterrey, les pays donateurs se sont mis d'accord pour investir 0,7% de leur produit national brut en coopération et développement pour 2015, sans spécifier quels montants spécifiques seraient alloués notamment aux politiques consacrées au genre.

Il est clair que les pays donateurs devront accroître leurs efforts en matière de genre dans cette perspective.

Pourquoi ne pas définir des objectifs budgétaires chiffrés, ou définir un chemin de croissance des dépenses 'genre' au sein du chemin de croissance global? Ne serait-ce pas un sujet à débattre à Qatar fin 2008, dans le cadre du suivi du consensus de Monterrey?



Il faudra aussi affiner et généraliser les indicateurs permettant de rendre plus transparents les moyens financiers mis en oeuvre pour l'égalité, et prévoir des lignes budgétaires spécifiques pour les projets visant l'autonomisation des femmes.

De manière parallèle, les pays donateurs devront veiller à améliorer leurs capacités en matière d'aide dans le domaine du genre. L'étude de l'OCDE (2007) sur l'aide et l'égalité de genre, basée sur un questionnaire adressé aux agences de développement concernées, montre que peu d'agences disposent des moyens requis pour atteindre leurs objectifs en matière d'égalité, que ce soit au niveau de l'expertise, au niveau matériel ou des procédures.

2.3 Développer une 'two-track policy'

Bien entendu les pays donateurs doivent augmenter et diversifier leurs programmes et actions. Tous les acteurs sont d'accord sur l'importance du développement d'une 'two-track policy', c'est à dire de mener de front une politique verticale et horizontale pour l'égalité des chances F/H.

En matière de politique spécifique, les pays du Nord et du Sud ont de multiples expériences de partenariat. Mon pays a mis en oeuvre plusieurs partenariats pour protéger les droits sexuels et reproductifs des femmes. Citons l'exemple d'un programme avec le gouvernement d'Equateur (2005) pour promouvoir ces droits chez les adolescentes, ou la collaboration avec l'ong 'médecins du monde', pour lutter contre la mortalité des mères lors de l'accouchement. Il importe aussi de diversifier et de conquérir de nouveaux domaines. Trop peu d'initiatives sont prises qui visent l'autonomisation économique des femmes, l'accès au travail formel et rémunéré, l'accès au crédit, ... mais aussi l'accès à certaines formations agricoles trop souvent réservées aux hommes.

Beaucoup plus récents sont les programmes de *mainstreaming*, non seulement au sein des programmes de coopération, mais aussi au sein de ceux qui ont pour objectifs d'introduire la dimension du genre dans tous les processus économiques internationaux, tels le processus de Doha ...

2.4 Introduire la notion du genre dans les nouvelles modalités de l'aide

Les nouvelles modalités d'aide de coopération, au sein de toutes les relations économiques internationales sont un défi pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Elles offrent des opportunités, mais les pays donateurs devront être vigilants, car le danger du *genderretrofitting* guette.

La 'Déclaration de Paris' a force d'autorité aujourd'hui. Tous les donateurs s'orientent sur les douze indicateurs, qui sont devenus la feuille de route de la coopération. C'est un problème grave que ce document-clé soit 'genderblind'. Il est de la plus grande importance que la communauté internationale réagisse et saisisse l'opportunité de la Conférence d'Accra (Ghana) cet automne, pour donner une place prépondérante au genre dans le suivi de la Déclaration de Paris.

Dans la même veine, l'aide axée sur les résultats constitue un progrès intéressant, et contraint l'aide au développement à se concentrer sur la lutte contre la pauvreté, sur base des DSRP (documents stratégiques de réduction de la pauvreté), rédigés par les pays récipiendaires. Malheureusement, l'expérience nous apprend que la référence à l'égalité est trop souvent absente dans ces documents. Et quand il y est fait référence en amont, au niveau des analyses qui font le diagnostic en matière de pauvreté, elle est souvent absente en aval, au niveau des actions prioritaires retenues. De plus, les pays donateurs auraient tendance à ne pas réagir, en se cachant derrière la notion d'*ownership*.

Pourtant la coopération au développement devrait se concevoir en partenariat. Le pays donateur ne peut pas imposer ses vues, mais il peut faire valoir ses arguments. Je crois, pour ma part, que les donateurs ont la responsabilité de mettre l'objectif d'égalité F/H en avant. Et ils ont plusieurs points d'entrée dans le processus de



coopération pour y parvenir, que ce soit lors du dialogue bilatéral, dans les programmes de renforcement des capacités ou dans les procédures d'évaluation.

Finalement, les donateurs peuvent proposer à leurs partenaires une assistance technique, pour intégrer la dimension du genre dans les DRSP, comme dans la mise en place du genderbudgetting.

Je sais qu'il ne faut plus convaincre personne dans cette assemblée combien le genderbudgetting est un levier important! Aussi je tiens à mentionner que la Belgique figure parmi les pionniers en la matière pour son appui au projet Unifem en matière de genderbudgetting, dans la deuxième phase de ce projet (2004-2007), visant à mettre en oeuvre dans quelques pays du Sud des mécanismes de suivi du budget national dans un nombre limité de secteurs en lien avec les objectifs du millénaire. Notre appui à une troisième phase de ce projet (2008-2011) en vue d'assurer l'appropriation nationale du Gender Responsive Budgetting est actuellement à l'examen.

2.5 Soutenir l'autonomisation des femmes

Et finalement, une attention toute particulière doit être accordée à l'autonomisation des femmes. Je tiens à souligner le lien entre les différentes formes d'empowerment: on ne peut contribuer à l'empowerment économique, sans viser aussi l'autonomisation politique, sociale et culturelle.

Dans le cadre de cette séance, je voudrais mettre l'accent sur l'empowerment des femmes dans le cadre de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité, sur les femmes, la paix et la sécurité. Nous devons oeuvrer pour renforcer le rôle des femmes dans la prévention et le règlement des conflits et dans le travail de reconstruction après les conflits. Trop peu de pays encore ont donné suite à cette Résolution de façon inclusive.

Je voudrais dans cette enceinte rendre hommage aux femmes et à leurs familles qui à plusieurs endroits dans le monde sont touchées quotidiennement par les conflits.

Tout particulièrement, je voudrais témoigner d'une action de solidarité entre les femmes belges et les femmes congolaises. Ces derniers mois, une mobilisation s'est mise en place, sous l'impulsion des mouvements de femmes de la diaspora congolaise en Belgique, à laquelle se sont ralliés le monde associatif féminin, ainsi que de nombreuses femmes et hommes politiques. À l'initiative de parlementaires de différents partis politiques, le Sénat votera la semaine prochaine une Résolution appelant à arrêter la terreur sexuelle dans l'Est du Congo, en particulier dans les provinces des deux Kivu. Ce n'est pas mon propos d'évoquer d'avantage ce conflit aujourd'hui. Il convient dans cette maison de laisser cette responsabilité au Conseil de Sécurité.

26

Mais puisque notre propos est d'investir dans les femmes et les filles, je tiens à souligner que c'est notre responsabilité d'investir dans l'avenir de ces femmes et de ces filles-là.

Avec d'autres grands bailleurs de fonds, la coopération belge soutient le programme conjoint du Fnuap, de l'Unicef et de l'Ohchr sur 'la prévention et la réponse aux violences sexuelles faites aux femmes, aux jeunes et aux enfants en République démocratique du Congo (2004-2007). Nous comptons poursuivre cet appui. Mais il est encore insuffisant.

Il importe de travailler à tous les niveaux: l'aide humanitaire, les soins de santé physique et mentale, l'aide à la reconstruction et à la lutte contre l'impunité. Mais surtout il faut prendre des mesures en vue de renforcer le rôle des femmes et des organisations de femmes au niveau local. Ce sont les femmes à la base qui souffrent dans leur chair et dans leur coeur. Ce sont ces femmes auxquelles nous devons restituer leur dignité en mettant à leur portée les moyens pour qu'elles puissent donner forme à leurs projets et prendre en main leur sort et celui de leurs familles.

Mme Sabine de Bethune – Senatrice – Belgique



In de kijker:

De Veiligheidsraad en de Israëliisch-Palestijnse kwestie

door *Brigitte HERREMANS*

Medewerker Midden-Oosten Broederlijk Delen en Pax Christi Vlaanderen

De rol van de Veiligheidsraad in de Israëliisch-Palestijnse kwestie is veelbesproken. Vaak reikt de discussie echter niet verder dan de terechte vaststelling dat de VS systematisch hun veto stellen om resoluties in het nadeel van Israël tegen te houden. Als vredesbeweging en ontwikkelingsorganisatie grijpen wij de viering van 60 jaar Israël en de herdenking van 60 jaar Nakba, of het Palestijnse vluchtelingenprobleem, aan om het debat te verrijken en het belang van het internationaal recht te belichten. Een recent verschenen rapport¹ van de NGO 'Security Council report' over de zestigjarige betrokkenheid van de Veiligheidsraad in het Midden-Oosten biedt ons hier een uitgelezen kans toe.



Photo # 85587 UN Photo/Yutaka Nagata
Security Council Adopts Resolution on
Middle East, 22 November 1967

Met dit rapport willen de auteurs de kritiek weerleggen op de vermeende passiviteit van de Veiligheidsraad in een kwestie die tot de kern van haar takenpakket behoort: het afwenden van bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid. De auteurs stellen dat het te gemakkelijk is voor buitenstaanders en de niet-permanente leden van de Raad om kritiek uit te oefenen op de beperkte rol van de Raad in het Israëliisch-Palestijns conflict. Dit in fel contrast met haar sterk toegenomen activisme in zake andere conflicten en veiligheidsproblemen we-

reldwijd. De auteurs benadrukken dat de kwestie sinds 1948 bovenaan de agenda van de Veiligheidsraad prijkt. Tegelijkertijd geven ze toe dat de Raad de afgelopen jaren bijzonder weinig actie ondernam, ook al evolueert het conflict in negatieve richting. Jammer genoeg schiet het rapport zijn doel voorbij. Het illustreert het fundamentele probleem voor de oplossing van het conflict: de marginalisatie van de rechtenbenadering ten voordele van de zoektocht naar een *politieke oplossing*. Het internationaal recht is echter het enige neutrale instrument waarmee de schijnbaar onverzoeerbare eisen en tegenstrijdige aanspraken van de partijen met elkaar verzoend kunnen worden. Mochten hoofdrolspelers zoals de VS hun tegenstand hiertegen staken, kan de toepassing van het internationaal recht een uitweg uit het conflict bieden. Dan zou de Veiligheidsraad eveneens een rol van betekenis kunnen spelen.

Het ontbreken van eensgezindheid over dwingende maatregelen

De auteurs van het rapport stellen terecht vast dat de Veiligheidsraad haar rol om vrede en stabiliteit in het Midden-Oosten te verzekeren, onvoldoende heeft kunnen spelen. Vanaf het begin ontbrak er onder de permanente leden een gemeenschappelijke basis om dwingende maatregelen op te leggen om de partijen tot medewerking te verplichten. De leden van de Veiligheidsraad steunden deze of gene partij en verlamden een krachtdadig optreden. Bij verschillende gelegenheden zouden andere VN-instellingen of platformen de rol van de Veiligheidsraad overnemen. Doorheen de geschiedenis van het conflict speelde de Algemene Vergadering een pro-actievare rol. Maar aangezien haar resoluties niet-bindend zijn, heeft dit door de band genomen weinig



impact gehad. Sinds zijn oprichting in 2003 speelt het zogenaamde Kwartet voor het Midden-Oosten (VS, Europese Unie, Russische Federatie en Secretaris-generaal) wel een min of meer belangrijke rol in het conflict.

Critici zoals speciale rapporteur voor de Palestijnse gebieden, John Dugard, zien hierin een poging om de Veiligheidsraad nog verder te marginaliseren.² Dugard roept de Veiligheidsraad op om pro-actiever op te treden en het initiatief niet volledig over te laten aan de VS die geen *honest broker* zijn. Dit is met name de grootste zwakheid van het rapport, het gaat voorbij aan de rampzalige gevolgen van het optreden van de VS die Israël van meet af aan onvoorwaardelijk steunen. De auteurs gaan niet dieper in op de gevolgen van het falende optreden van de Veiligheidsraad. Gevolgen die zich tot op heden laten voelen.

1948: een gemiste kans voor een krachtadig optreden

Op het einde van het Britse mandaat liep het decennialange conflict tussen de twee nationale bewegingen, de zionistische en de Palestijnse, uit de hand. Dat het verdeelplan van de Algemene Vergadering, opgenomen in resolutie 181 (II) van 29 november 1947, het op handen zijnde conflict zou voorkomen, leek weinig waarschijnlijk. Het plan had veel tekortkomingen zoals de complexe geografische opdeling van het land en het werd niet aanvaard door de Arabische staten. Groot-Brittannië droeg zijn mandaat over aan de VN op 14 mei 1948. Een dag erna riep Israël zijn onafhankelijkheid uit en vielen de Arabische landen het aan.³ De leden van de Veiligheidsraad hadden echter weinig invloed op de strijdende partijen. Ze hadden zich voor het eerst uitgesproken over de Palestijnse kwestie vlak na het verdeelplan. Dan volgde een schare resoluties die in juni 1948 leidden tot de oprichting van de *Truce Observation Mission* (UNTSO), de eerste vredesoperatie in de regio die tot doel had de wapenstilstandslijnen te monitoren. Pas in april 1949 werden wapenstilstandsakkoorden tussen Israël en de Arabische landen bereikt. Israël kreeg hierbij de helft meer land dan in het oorspronkelijke verdeelplan was voorzien.



Photo # 70323
Palestine – UN Truce Supervision Organization
Palestinian refugees stand outside their tent.
Khan Yunus, late 1940s.

Vanaf het begin van haar betrokkenheid in de kwestie toonde de Veiligheidsraad zich weinig kordaat. Oorspronkelijk is dit te wijten aan het verzet van voormalig mandaathouder Groot-Brittannië tegen een VN-inmenging tot het einde van zijn mandaat. Groot-Brittannië was de hoofdverantwoordelijke voor het ontstaan van het conflict omdat het zich terugtrok op het moment dat de spanningen uit de hand liepen en de partijen hun eigen strijd liet beslechten. Maar daarna slaagde de Veiligheidsraad er niet in het tij te keren en preventief in plaats van reactief op te treden. Ze nam geen dwingende maatregelen om de partijen onder druk te zetten en keek sindsdien vaak machteloos toe. Zo was het de Algemene Vergadering die na het uitbreken van de Suezcrisis in 1956 een concrete oplossing vond om de dreiging voor de internationale vrede en veiligheid af te wenden.

Het non-debat over resolutie 242

De oorlog van 1967 en haar nasleep bemoeilijkten de rol van de Veiligheidsraad nog verder. Israël bezette niet alleen de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, maar ook de Sinaiwoestijn en de Golanhoogtes en startte met de bouw van nederzettingen in bezet gebied. In 1978 en 1982 viel Israël Libanon binnen, wat leidde tot een langdurige bezetting van het zuiden van het land. Ook al trok Israël zich terug uit de Sinaiwoestijn en Zuid-Libanon, de bezetting van de Palestijnse gebieden en de Golanhoogtes blijft voortduren. Het internationaal humanitair recht is duidelijk over de verplichtingen van de bezettende macht om onder meer in te staan voor de veiligheid en het welzijn van de bevolking in bezet gebied. Toch slaagde Israël erin om aan zijn ver-



plichtingen te verzaken zonder hiervoor een prijs te betalen.

Nochtans bestaat er binnen de internationale gemeenschap een consensus over het feit dat Israël zich moet terugtrekken uit de gebieden die het in 1967 bezette. De basis hiervoor is resolutie 242 die de Veiligheidsraad goedkeurde na de oorlog van 1967. Tegelijkertijd is dit zonder twijfel de meest omstreden resolutie omdat de Engelse en de Franse tekst van elkaar afwijken. De Engelse tekst, tot stand gekomen na een Brits compromis over een Amerikaans tekstvoorstel, maakt gewag van *withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict*. De Franse tekst verwijst echter naar *retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit*. Volgens de auteurs wijzen deze uiteenlopende versies op een akkoord onder de leden om te verschillen van mening. Dit was dan een politiek akkoord dat voortvloeide uit de verschillende posities van de permanente leden en de betrokken partijen. Israël en de VS bepleitten dat Israël zich niet moest terugtrekken tot de wapenstilstandsgrenzen van 1949. Een vredesakkoord moest tot stand komen via een gemeenschappelijk akkoord tussen de partijen.⁴

Problematisch is echter dat het rapport stelt dat de kwestie van de interpretatie van de resolutie 242 niet werd opgelost en dat dit één van de obstakels is voor een politieke oplossing. Eén van de voornaamste obstakels voor een rechtvaardige en duurzame oplossing voor het conflict is juist de hoge graad van politisering die de regels van het internationaal recht marginaliseert. Het internationaal recht en met name het Handvest van de Verenigde Naties laat geen plaats voor verschillende interpretaties. Israël moet zich terugtrekken uit alle gebieden die het sinds 1967 bezet. Het Handvest stelt dat de annexatie van land door middel van geweld ontoelaatbaar is. Hier is duidelijk dat de Veiligheidsraad geïnstrumentaliseerd werd door de VS en Groot-Brittannië die Israël de marge wilden geven om bezet gebied te houden.

Woorden noch daden

Een zorgwekkende tendens die het rapport belicht is de terugwijkende rol van de Veiligheidsraad in tijden van vredesonderhandelingen of de recent oploeiende crisis. Tijdens het vredesproces in de jaren negentig hield de Raad zich op de achtergrond. Toen het Kwartet voor het Midden-Oosten werd gecreëerd in een ultieme poging om het vredesproces

te redden en een Palestijnse staat op te richten op basis van de relevante VN-resoluties, week de Veiligheidsraad nog verder naar de achtergrond. De VS, de drijvende kracht achter het Kwartet, vernieuwden immers in 2001 hun engagement voor vrede in het Midden-Oosten omdat ze steun zochten voor de oorlog tegen Afghanistan.



Photo # 94262 UN Photo/Mark Garten
Middle East Quartet's Press Conference
20 september 2005

Zoals de Amerikaanse professoren Mearsheimer en Waltz in hun ophefmakende boek *The Israel Lobby*⁵ aantonen, betekende dit niet dat de VS plotseling afstand namen van Israël en een kritische positie innamen. Ook al was president Bush de eerste president die zo uitdrukkelijk pleitte voor de oprichting van een Palestijnse staat, de VS blijven Israël tot op heden onvoorwaardelijk steunen. Net zoals Israël preciseerde de VS de invulling van de toekomstige staat niet en steunde ze Israël's plan om de grote nederzettingenblokken op de Westelijke Jordaanoever te annexeren.

Dat de Amerikaanse steun voor Israël niet verzwakte, blijkt ook uit het gebruik van het Amerikaanse veto in resoluties die in Israël's nadeel zouden zijn. Sinds de jaren tachtig zette de VS zijn veto in bij de helft van de resoluties. In het begin van het conflict werd slechts één op vier resoluties tegengehouden. Het rapport toont de ernst van de zaak aan door te wijzen op het feit dat de telling van de vetostemmen een vertekend beeld geeft. Heel wat voorstellen worden nooit ter stemming voorgelegd omdat ze toch zouden worden tegengehouden. De VS verdedigen zich met het argument dat heel wat voorstellen tot resolutie Israël veroordelen zonder rekening te houden met de Israëlische kant van het verhaal.

De vraag is natuurlijk of de Israëlische kant van het verhaal zwaar genoeg doorweegt bij flagrante schendingen van het internationaal recht. Het Internatio-



naal Gerechtshof in Den Haag oordeelde in zijn adviserende opinie aan de Algemene Vergadering van 2004 dat de bouw van de Muur in bezet Palestijns gebied illegaal is. Als Israël zijn veiligheid wil verzekeren dan moet het een Muur bouwen op de internationaal aanvaarde grens, de Groene Lijn. Maar hiervoor deinst Israël terug omdat het dan zijn nederzettingen moet opgeven. De Israëlische kant van het verhaal in de bouw van het veiligheidshek of de Muur is niet minder dan een verbloeming van zijn annexatiebeleid. Door dit toe te laten schaarde de VS zich hier stilzwijgend achter. Ondanks herhaaldelijke pogingen van de Algemene Vergadering, sprak de Veiligheidsraad zich niet uit over de opinie van het Internationaal Gerechtshof.

De uitdagingen voor de internationale vrede en veiligheid tegengaan

Ook al heeft de Veiligheidsraad de voornaamste verantwoordelijkheid voor het behoud van internationale vrede en veiligheid, ze slaagde niet in dit opzet in de Israëlisch-Palestijnse kwestie die nochtans verregaande gevolgen heeft voor de wereldvrede. Bovendien is de stem van de Veiligheidsraad de laatste jaren nagenoeg afwezig. Het recente Amerikaanse beleid draagt daar in grote mate toe bij. Ook al hield de VS de kwestie in de loop der jaren zoveel mogelijk van de agenda van de Raad, nooit slaagden ze erin om de Raad monddood te maken zoals in de afgelopen jaren het geval is. De Veiligheidsraad slaagde er niet in om de humanitaire situatie in de Gazastrook, veroorzaakt door Israël's draconisch afsluitingsbeleid, afdoende te behandelen en Israël te wijzen op zijn verplichtingen als bezettende macht.

30

In een meer rechtvaardige en logischer wereldorde zou de Veiligheidsraad het respect voor het internationaal recht moeten afdwingen. Nu horen we onder de permanente en niet-permanente leden, waaronder België momenteel, al te vaak het argument dat *beide partijen slecht bezig zijn en compromissen moeten sluiten*. Compromissen sluiten betekent echter niet dat de sterkste partij haar eisen oplegt. Het uitgangspunt van het optreden van de leden van de

internationale gemeenschap moet de erkenning van de rechten van beide volkeren zijn, en een poging tot het rechtzetten van het onrecht.

Tot zolang dit niet het geval is en er geen onafhankelijke en leefbare Palestijnse staat is, blijft Israël volgens het internationaal humanitair recht de bezettende macht. Dit betekent dat het onder meer moet instaan voor de veiligheid en het welzijn van Palestijnse burgers en hen onder geen beding mag blootstellen aan geweld. De bescherming van burgers wordt steeds crucialer omdat burgers in toenemende mate betrokken worden in het conflict.

Dit blijft echter niet beperkt tot Israël en de Palestijnse gebieden. In de regio is er een onrustwekkende trend van proliferatie van schendingen van het internationaal humanitair recht. Daarnaast is er een opgang van gewapende groeperingen die zich met succes vestigen als parallelle autoriteiten, door in competitie te gaan met de gevestigde staatsorde. Dit wordt één van de grootste bedreigingen voor het behoud van de internationale vrede en veiligheid. De uitdaging die de leden van de Veiligheidsraad wacht is er in de loop van haar zestigjarige betrokkenheid in de Israëlisch-Palestijnse kwestie niet eenvoudiger op geworden. Het is de taak van de Veiligheidsraad om een formeel kader te bieden om de politieke verschillen te overstijgen en te vermijden dat het conflict verder ettert.

Noten

- 1 SECURITY COUNCIL REPORT, *The Middle East 1947-2007: Sixty Years of Security Council Engagement on the Israel/Palestine Question*, 17/12/2007.
Zie <http://www.securitycouncilreport.org>.
- 2 Zie *Security Council must take over Israeli-Palestinian Peace Efforts*, www.globalpolicyforum.org.
- 3 D. VIDAL & A. GRESH, *1947: Israel-Palestine, un partage avorté*, Editions complexes, 1987.
- 4 SECURITY COUNCIL REPORT, *The Middle East 1947-2007: Sixty Years of Security Council Engagement on the Israel/Palestine Question*, 17/12/2007.
- 5 J. MEARSHEIMER & S. WALTZ, *The Israel Lobby*, 2007.



OPINIE

VN: moreel gezag met meer daadkracht?¹

door Ad MELKERT



Vrijwel ongemerkt is het aantal door de VN geman-dateerde *peacekeepers* in de wereld de grens van 100.000 gepasseerd en daarbij zal het niet blijven. De enorme uitbreiding van het blauwhelmenarse-naal stelt de VN voor een grote opgave. *Peacekeeping* is een miljardenbedrijf geworden dat in soms onmo-gelijke omstandigheden resultaten moet leveren.

De opgave is om de verwachtingen reëel te houden: *management of expectations* en *management of logistics* bewegen zich doorgaans tussen de uitersten van droom en nachtmerrie. Maar het groeiend aantal blauwhelmen betekent ook een grote kans om ope-rationele daadkracht toe te voegen aan verklaringen en besluiten van de Veiligheidsraad. Het morele ge-zag van de VN wordt versterkt naarmate meer prak-tisch vermogen blijkt om bij te dragen aan vrede, economische groei en sociale ontwikkeling in con-flictgebieden.

En gelukkig voor de betrokken bevolking kan de VN, na desastreuze besluiten in de jaren negentig (Rwanda, Srebrenica), inmiddels betere resultaten voorleggen. In Sierra Leone en in de DRC zorgden de VN er mede voor dat er verkiezingen plaatsvon-den en dat er een regering kwam. Op Oost-Timor brachten de blauwhelmen na hun terugkeer orde en herstel en maakten ze de weg vrij voor verkiezingen, de vorming van een regering en een herstart van het economisch programma. In Zuidelijk Soedan zien vredestroepen toe op de uitvoering van het vredes-akkoord. In Libanon is er de combinatie van grens-

bewaking en het vestigen van een politiek delicaat tribunaal.

In vergelijking met de periode na de vergeefse po-ging tot consensus over de aanpak van Irak tekent zich een herwaardering af van de rol van de VN. Deze voltrekt zich langs drie lijnen.

Eerst en vooral die van *peace-keeping and post-conflict management*. De voormalige Wereldbank econoom Collier² stelt dat het risico van blijvende armoede en uitsluiting zich concentreert bij circa 1 miljard men-sen waarvan een groot deel leeft in landen in of na conflict. De meeste landen waarin de *bottom billion* leven waren in 2000 armer dan in 1970. Een laag inkomen vergroot de kans op burgeroorlog. Burger-oorlog reduceert (met meer dan 2% per jaar) econo-mische groei. En conflicten zijn van negatieve in-vloed op de aangrenzende regio. Deze vicieuze cirkel onderbouwt het belang van geïntegreerde vredesmis-sies die militair orde op zaken stellen en tegelijker-tijd humanitaire hulpverlening; versterking van overheidsinstellingen en de *rule of law*; alsmede econo-mische wederopbouw ondersteunen. Het rende-ment van een geïnvesteerde euro voor ontwikke-lingshulp blijkt in deze fase vele malen hoger dan in *normale* gevallen. Cruciaal is de beschikbaarheid van internationale troepen vooral voor moeilijke en ge-vaarlijke opdrachten, met aanvaarding van de waar-schijnlijkheid van langjarige aanwezigheid. Van complementair belang is de voorspelbaarheid van donorbijdragen, liever met beperkte bedragen uitgesmeerd over, zeg, tien jaar dan een eenmalige grote klapper op een moment dat de absorptiecapaciteit van een land zich dicht bij nul bevindt.

De tweede lijn van herwaardering ligt in de rol van de VN bij het aanpakken van mondiale problemen. Dat kan zijn als partner van eerste voorkeur, bij-voorbeeld ter ondersteuning van de millenniumdoel-stellingen die door de Wereldbank nog vaak als afge-leide worden gezien van macro-economische beleids-doelen in plaats van een investering in een goed ope-geleide en gezonde bevolking als voorwaarde voor groei. Het kan ook het gevolg zijn van een beroep op de VN als *last resort* wanneer bilaterale kanalen falen



of conflicten geen geostrategische prioriteit zijn. Zo pleiten inmiddels de VS voor een actievere inzet van de VN in Irak; en is in de recente tijd een beroep gedaan op de VN om troepen te leveren in Tsjad en de Centraal Afrikaanse Republiek en op Oost-Timor (nadat de vredesmissie eerst niet was verlengd met wanorde als gevolg). Vroeger of later zal dit gebeuren in Darfoer en (opnieuw) Somalië in afstemming met de Afrikaanse Unie. Ook het Midden-Oosten zal eerder meer dan minder betrokkenheid vereisen, afhankelijk van verdere ontwikkelingen in Libanon en van de aanstaande Midden-Oosten conferentie in Annapolis.

Er is naast de vredesmissies nog een derde lijn van groot belang, zowel praktisch als symbolisch. Dit betreft de gegroeide erkenning van de regulerende rol van de VN. Na 25 jaar is het zeerecht aan herontdekking toe, met de VS voorop nu de doorgang via de Noordpool enkele maanden per jaar ijsvrij blijkt te zijn. Volgende maand op Bali zal de leidende rol van de VN blijken in het reguleren van mondiale afspraken in het kader van de klimaatverandering – en dit keer zullen de VS, China, India en an-

dere landen er niet meer onderuit kunnen. En met Charles Taylor na Milosevic als logee in Den Haag groeit de internationale strafrechtspraak uit naar de erkenning die decennia lang onbereikbaar leek.

De conclusie is dat het moreel gezag van de VN meer dan ooit kan steunen op het daadwerkelijk vermogen om – met vallen en opstaan – ideaal en werkelijkheid nader tot elkaar te brengen. Deze herwaardering biedt kansen die grotere ondersteuning verdienen.

Noten

- 1 Dit is een ingekorte versie van het gastcollege op 2 november 2007 aan de Universiteit van Amsterdam ter gelegenheid van de alumnidag van de vereniging van politicologen door Ad Melkert, VN Ondersecretaris-generaal en UNDP Associate Administrator.
- 2 P. COLLIER, *The Bottom Billion-Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford 2007.



Actualiteit:

Soevereiniteit als grond voor verantwoordelijkheid

door Emmanuel DE GROOF
Master complémentaire en Droit International Public, ULB

Rapport over de lunchlezing dd. 14 maart 2008 van Francis Deng, adjunct Secretaris-generaal & speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal voor de preventie van volkerenmoorden en massagruweldaden

Op 14 maart jongstleden hield Francis Deng, sinds april 2007 speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal voor de preventie van volkerenmoorden en massagruweldaden, een lunchlezing. Deze lunchlezing vond plaats in het VN-huis in Brussel en werd georganiseerd door *Leuven Centre for Global Governance Studies*, de Belgische tak van de *International Law Association* en door de VVN.

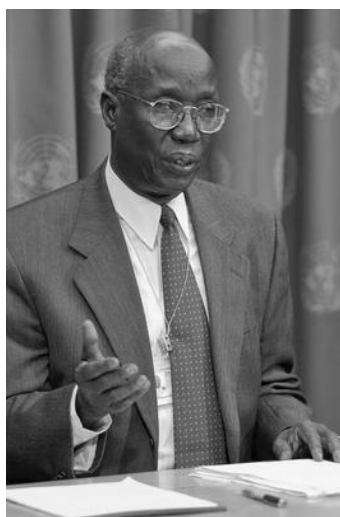


Photo # 26109 UN Photo/
Evan Schneider

In zijn inleidende woorden presenteerde moderator professor Jan Wouters de gehele carrière van Deng. Voordat Deng zijn missie als Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal opnam was hij onderzoeker in de VS, met name aan de *Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.)* en aan de *John Hopkins University*. Ook was hij actief als o.a. Directeur van het Soedanees vredesproject, als ambassadeur en minister van buitenlandse zaken van Soedan en was hij lid van de VN-agentschappen *Human Rights* en *Internally Displaced People*. Niet verwonderlijk dus dat professor Wouters tijdens deze indrukwekkende opsomming een aantal keren de woorden *our distinguished guest* in de mond nam.

Toen professor Wouters het woord gaf aan Francis Deng ging deze laatste in een eerste anekdote meteen in op deze aanspreektitel. Zo vertelde Deng over die keer dat hij eveneens herhaaldelijk *distinguished guest* werd genoemd. De spreker die Deng introduceerde sprak zo gedreven dat hij zich vergalopperde. De aanspreektitel *distinguished guest* werd plots *extinguished guest*, tot grote verbazing van Deng! Deze verspreking had, gezien de context van de lezing, voor absolute stilte onder de audiëntie gezorgd: de lapsus was ongewild provocerend. Tweede inleidende anekdote: toen Deng nog ambassadeur en tegelijk doctor was werd hem soms gevraagd welke aanspreektitel hij verkoos: *Doctor of Ambassador*? Hierop antwoordde hij resoluut *Doctor* daar hij *Ambassador* te diplomatisch klinken vond, te saai, niet controversieel genoeg.

Door deze twee kleine anekdotes aan te halen wilde Deng meteen aangeven dat hij er niet voor zou terugschrikken ondiplomatisch of zelfs provocerend te zijn tijdens de lunchlezing: "I will be straight, controversial. There should be no doubt about the condemnation of genocide. However, it is a controversial matter since it causes high emotions."

Zo vertelde Deng dat wanneer hij een land bezoekt met het oog op de preventie van volkenmoord en massagruweldaden, dat bezoek *per se* al controversieel kan zijn. Zijn functie houdt een *preventief* optreden in. Volgens Deng is dit preventief optreden noodzakelijk zodra identiteitscrisissen of -conflicten een voedingsbodem kunnen vormen voor volkenmoord of massagruweldaden. Machtshabbers sensibiliseren voor zulke risico's is dan ook een essentiële en onontbeerlijke taak. Toch zal louter het bezoek van Deng vaak enige controversie oproepen, daar landen zich snel gevisieerd voelen. Deng zal dan ook steeds benadrukken dat een bezoek niet kan worden gelijkgesteld met een beschuldiging: "when I visit a country, I don't accuse them of genocide".

Niet enkel het bezoek op zich maar ook Deng's invulling van wat volgens hem een efficiënt preventief



optreden uitmaakt wordt niet door éénieder aanvaard. Deng hanteert immers een *different approach: Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*¹ (1996). Dit is de titel van het boek dat Deng schreef toen hij nog speciale Vertegenwoordiger inzake *Internally Displaced Persons* (1994-2004) was. Het boek beschrijft de methode die Deng jarenlang heeft toegepast in het contact tussen de *Internally Displaced Persons* enerzijds en de betrokken regeringen anderzijds.

In 1994 vroeg Secretaris-generaal Boutros-Ghali aan Deng of hij bereid zou zijn Vertegenwoordiger te worden inzake *Internally Displaced Persons* waarbij de Secretaris-generaal meteen preciseerde dat Deng, gezien zijn Soedanese nationaliteit, in feite geen keuze had: “your people is concerned. Sudan and the South of the Sudan”. Deze laatste precisering was niet nodig toen de huidige Secretaris-generaal aan Deng vroeg de Vertegenwoordiging waar te nemen voor een nog delicatesere opdracht, de preventie van volkenmoorden en massagruweldaden: Deng beschouwde het opnemen van deze opdracht als zijn plicht. Op de daaropvolgende vraag van de Secretaris-generaal welke Denga preventieve aanpak zou zijn antwoordde Deng door te refereren naar de titel van bovenvermeld boek: *Sovereignty as Responsibility*.

Wat houdt Denga formule *sovereiniteit als grond voor verantwoordelijkheid* nu in feite in en hoe wordt de methode die ze veronderstelt ingeschakeld in het preventief optreden tegen volkenmoorden en massagruweldaden?

De soevereiniteit van een Staat wordt meestal negatief gedefinieerd, aldus Deng, als een grens of een barrière ten aanzien van andere Staten² dan wel ten aanzien van de VN.³ Hierbij wordt het soevereiniteitsbeginsel veelal in verband gebracht met het principe of het recht van non-interventie. Deze éézijdige benadering van het soevereiniteitsbeginsel was volgens Deng overheersend totdat de Koude Oorlog en de daarmee gerelateerde zogenaamde *proxy wars* ten einde kwamen.

Na de Koude Oorlog benadrukte Deng in bovenvermeld boek dat soevereiniteit ook een verplichting impliceert waarvoor een Staat internationaalrechtelijk aansprakelijk is: niet-nakoming van deze verplichting leidt tot diens verantwoordelijkheid. De verplichting waarnaar Deng refereert houdt concreet in dat een Staat op zijn territorium de nodige bescherming moet kunnen garanderen voor de bevolking. Zo een Staat op eigen territorium deze nodige bescherming niet kan bieden is hij bijkomend ver-

plicht om in bepaalde gevallen de hulp in te roepen van de internationale statengemeenschap, met name zo hij te kampen heeft met een problematisch groot aantal *Internally Displaced Persons* dan wel met een (nakende) genocide. In die gevallen is een hulpkreet naar de internationale statengemeenschap obligatoir. Volgens Deng zal zo'n hulpkreet worden beantwoord: “there is an obligation to take international help, if needed, because the international community will respond if you call upon them.”

Zonder landen bij naam te noemen vertelde Deng dat hij, in het kader van zijn missie als speciale Vertegenwoordiger inzake *Internally Displaced Persons*, zich telkens eerst richtte tot de betreffende slachtoffers met de vraag: “what do you want me to tell to the government?”. Nagenoeg steeds werd het gebrek aan vertegenwoordiging in de centrale regering aan de kaak gesteld. Het probleem was dus duidelijk van politieke, structurele aard. Na deze *feed-back* te hebben ingewonnen bracht Deng hierover verslag uit aan de centrale regering. Bij deze gelegenheid bracht Deng de regering telkens het volgende in herinnering: soevereiniteit vereist van een Staat dat hij in de eerste plaats zelf bescherming garandeert op eigen territorium, zonder hulp van buitenaf, en dat hij hiertoe zonedig op intern vlak politieke, structurele hervormingen dient door te voeren. “Those who are part of the problem are part of the solution.” Daarnaast moet de Staat zelf voor gerechtigheid zorgen, door verzoeningsprocédés (bijvoorbeeld in traditionele Afrikaanse gemeenschappen) dan wel door bestraffing. Slechts wanneer interne hervormingen of gerechtigheid niet baten of onwerkzaam zijn, is de Staat verplicht een hulpkreet te richten tot de internationale statengemeenschap.

In het totaal zijn er drie stadia, aldus Deng, die de betrokken Staat en de statengemeenschap (in subsidiaire orde) moeten doorlopen om grootschalige en ernstige problemen als de desintegratie van *Internally Displaced Persons* of een (nakende) genocide op te lossen. Enkel het derde stadium werd nog niet besproken. De drie stadia zijn:

1. De betrokken Staat dient zelf het heft in handen te nemen door zonedig interne politieke en structurele hervormingen door te voeren. De statengemeenschap heeft hierbij een actief begeleidende rol;
2. De betrokken Staat dient zonedig de hulp in te roepen van de statengemeenschap. Correlatief dient de statengemeenschap haar hulp aan te bieden;
3. De statengemeenschap dient zonedig onder de auspiciën van de VN tussen te komen.



Het derde stadium betreft de interventie van de statengemeenschap onder de auspiciën van de VN. Als dusdanig werd de *humanitaire interventie* (tussen Staten onderling, zonder toelating van de VN) niet uitdrukkelijk besproken. Tijdens zijn uiteenzetting hamerde Deng erop dat zijn functie niet in het derde stadium kadert: “my function is not a tool for international intervention. If people wrongly think it is intervention ...”. In die zin stelde Deng nog inzake interventie – echter zonder te preciseren of hij *humanitaire interventie* dan wel VN-interventie viseerde –: “intervention will not give a solution to structural problems”.

Tijdens zijn betoog wilde Deng duidelijk maken dat zijn functie veeleer past in de eerste twee stadia: in het eerste stadium als *aide-mémoire*, wat zacht uitgedrukt is; in het tweede stadium zorgt hij, zonodig, als tussenpersoon voor de nodige communicatie. Telkens gaat het om begeleiding of coördinatie en niet om actieve interventie. Dens rol is dan ook preventief. Deze eerste twee stadia, en vooral de eerste, zijn cruciaal: “get to the roots of the problem”.

Zo had, volgens Deng, wat de humanitaire crisis in Darfoer en Zuid-Soedan betreft, de internationale aandacht snel moeten worden gevestigd op de politieke, structurele dimensie van de crisis en op de vraag hoe Soedan dit op eigen handen – doch begeleid door de internationale gemeenschap – kon oplossen. Het feit dat het Addis Abeba-akkoord van 1972 dat autonomie toekende aan Zuid-Soedan in 1983 dode letter werd, wijst volgens Deng op de nood aan een interne *meta-transformation*: “the agreement has become a tool for containment instead of transformation”. In plaats van de kern van het probleem aan te pakken vestigde de internationale aandacht zich eerder op de rechtstheoretische vraag of het *G-woord* al dan niet van toepassing is. “How to think creatively about what can be done instead of labeling?”. Gevolg: “now, the prevention role in Sudan is over, when you start labeling, it's too late”. Een fundamentele hervorming van Soedan hoeft niet te leiden tot een splitsing van het territorium. Deng duidde op de nadelen van een eventuele splitsing en bij wijze van illustratie wees hij erop dat Eritrea en Ethiopië na de scheiding nog steeds op voet van oorlog leven: “they are not more united when separated”. Voor Soedan is de uitdaging volgens Deng “one country, two solutions”: zelfbestuur voor het Noorden alsook voor het Zuiden, gepaard met een degelijke vertegenwoordiging van de beide regio's op nationaal niveau. Zo keert men naar de

“roots of the problem”.

Het feit dat internationale interventie de ultieme remedie is hoeft volgens Deng het belang van de begeleidende rol van de internationale statengemeenschap, ook in stadia 1 en 2, niet te verduistern. Zo kan volgens Deng preventie enkel effectief zijn door middel van een regionale aanpak. Niet één bepaald territorium moet worden geïsoleerd maar de hele regio: “no country can isolate itself”. Niet enkel op het terrein maar ook vanuit de VN zelf wil Deng een brede basis voor coöperatie tussen de verscheidene agentschappen en de Veiligheidsraad leggen. Bovendien moeten volgens Deng internationale organisaties – EU, AU en UN in het bijzonder – samenwerken. Dit samenwerkingsverband en de nodige politieke wilskracht moeten dan leiden tot een *Helsinki for Africa*, ofte een nieuw licht op de politieke richtlijnen van de *Conference on Security, Stability Development and Co-operation in Africa* (CSSDCA) thans in het kader van de AU.⁴

Op het einde van de lunchlezing lanceerde Deng een slotoproep naar het internationale publiek van de lunchlezing. Een oproep gericht aan allen die zouden kunnen coöpereren om volkerenmoorden of massagruweldaden in de kiem te smoren: NGO's, regeringen, maatschappelijk middenveld.

Na de lunchlezing heeft Minister de Gucht het volgende verklaard aan Deng: “België onderschrijft volledig uw mandaat dat complex en delicaat is. Terwijl wij in onze ambitie geslaagd zijn om de verantwoordelijkheid tot bescherming op het internationale voorplan te brengen, moeten we realistisch en pragmatisch zijn indien we willen slagen in zijn uitvoering op het terrein. Ons land is van plan hiertoe bij te dragen”, aldus de Minister⁵.

Noten

- 1 Donald ROTHCHILD, *Francis M. Francis Deng*, I. William Zartman, Sadikiel Kimaro and Terrence Lyons, Brookings Institution Press 1996 c. 290 pp.
- 2 A/RES/2625 (XXV) dd. 24 oktober 1970, principes III & VI.
- 3 Handvest VN, artikel 2 § 7.
- 4 Francis M. Francis DENG & I. William ZARTMAN, *A Strategic Vision for Africa: The Kampala Movement*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2002, xvii + 192 pp. Appendix. Notes. Index.
- 5 Persmededeling dd. 14 maart van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.



Ban Ki-moon: meer aandacht voor de rol van regionale organisaties

Op 1 april stelde de Secretaris-generaal een aantal maatregelen voor ter versterking van de samenwerking van de Organisatie met de verschillende regionale organisaties. Met name op het gebied van vrede en veiligheid hebben die immers een sleutelrol in het voorkomen en oplossen van crisissituaties. In zijn *Rapport aan de Veiligheidsraad over deze kwestie (S/2008/186)* stelt Ban Ki-moon dat het ogenblik nu daar is, en de mogelijkheden er zijn, voor een meer intieme samenwerking. In het verleden bestond er ook al wel een bepaalde verstandhouding, met name met de Afrikaanse Unie en haar voorganger, de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid, maar dat gebeurde teveel op een geïmproviseerde, soms heel selectieve basis, en met een voortdurend gebrek aan middelen. Daarom wordt het nu tijd deze zaak op een meer gestructureerde manier aan te pakken, met een betere planning en meer consistente uitvoering. Zo moeten we ook verder gaan dan alleen de initiële financiering van een bepaalde regionale missie en in plaats daarvan zorgen voor een *duurzame, soepele en verzekerde* financiering. Blijkbaar gaat het de Secretaris-generaal in eerste instantie om *Afrika*.

In het algemeen is Hoofdstuk VIII van het Handvest, dat de verhouding van de Organisatie tot *Regionale Regelingen* op het gebied van vrede en veiligheid regelt, lange jaren een dode letter gebleven. Het gaat immers uit van het principe dat acties die door regionale organisaties worden ondernomen de goedkeuring van de Veiligheidsraad nodig hebben (artikel 52), en dat de Raad gebruik kan maken van die organisaties voor de uitvoering van zijn besluiten (artikel 53).

Maar in de periode van de Koude Oorlog en Oost-West tegenstellingen bleek zo'n goedkeuring eigenlijk ondenkbaar. De regionale regelingen die in die jaren tot stand kwamen (NAVO, het CENTO pact, het Verdrag van Rio, ANZUS, het Warschau Pact ...) werden dan ook formeel opgezet als *defensieve* regelingen die functioneren onder artikel 51, waarin het absolute recht op zelfverdediging is neergelegd. Pas na het ineenstorten van de Sovjet-Unie kwam er zoiets als een globale samenwerking tot stand op het gebied van vrede en veiligheid. De meeste van de hierboven genoemde associaties waren intussen ook al *slappend*, of ontbonden.

De OAE, voorganger van de huidige Afrikaanse Unie, werd in 1965 door de VN wel uitdrukkelijk erkend als één van de *Regionale Regelingen* onder Hoofdstuk VIII. Maar de Afrikaanse Staten zijn er steeds van uit gegaan dat Afrikaanse conflicten in principe door hen zelf moeten worden opgelost, d.w.z. in het kader van de OAE/AU, of door bemiddeling van Afrikaanse staatslieden.

Anderzijds hebben zij zich in koloniale conflicten toch gedwongen gezien om de hulp van de VN, en met name van de Veiligheidsraad, in te roepen in geschillen met koloniale mogendheden (Portugal), of met het blanke minderheidsbewind in Rhodesië (later Zimbabwe) en Zuid-Afrika, of in de kwestie Namibië. De Afrikaanse Staten slaagden erin om in de loop der jaren zeer veel van de beschikbare VN-middelen (in tijd, geld en mankracht ...) voor deze kwesties te mobiliseren.

In New York had de OAE ook vanaf het begin een permanent secretariaat, dat tegelijkertijd het secretariaat vormt voor de z.g. *Afrikaanse Groep* in de Algemene Vergadering. Daar worden alle Afrikaanse standpunten, kandidaturen, stemmingsafspraken besproken vóór het begin van iedere VN-vergadering.

Ook wordt van daaruit in de praktijk het VN-gebeuren *waargenomen*. Het statuut van VN-waarnemer dat de OAE verwierf in 1965, geeft in principe dezelfde privileges als dat van de andere regionale organisaties. Toch komt juist het feit dat de VN zo'n belangrijke rol hebben gespeeld bij de dekolonisatie van het Afrikaanse continent duidelijk tot uiting in de tekst van de betreffende resolutie. Die opende niet alleen de mogelijkheid voor waarnemers van de OAE om alle mogelijke VN-vergaderingen bij te wonen, maar vraagt aan de Secretaris-generaal om jaarlijks rapport uit te brengen over *alle vormen van samenwerking* die tussen de twee organisaties bestaan.

Gedurende jaren was deze samenwerking vooral toegespitst op problemen van ontwikkeling (zoals het creëren van een *Nieuwe Internationale Economische Orde* en allerlei vormen van ontwikkelingssamenwerking) en op bijzondere problemen zoals woestijnvorming, of het vluchtelingenvraagstuk in Afrika, of de droogte in de Sahel.

Maar de laatste jaren is het accent veel meer komen te liggen op alle mogelijke vormen van samenwer-



king op het gebied van vrede en veiligheid. Op het Afrikaanse continent was dan ook een veelvoud van conflicten ontstaan.

Voor VN-Vredesmachten in Liberia en Sierra Leone, in de Westelijke Sahara, in het Gebied van de Grote Meren, in Ethiopië en Eritrea werd nauw samengewerkt met de Afrikaanse Unie. En voor de crisis in Darfoer werd in principe overeenstemming bereikt over een gemengde VN-AU vredesmacht. Juist de moeilijkheden daar rond hebben de Secretaris-generaal er nu blijkbaar toe aangezet om voorstellen te formuleren voor een meer stabiel en continu kader voor die samenwerking.

Daarbij wil hij aan de orde stellen: het karakter en de structuur van de samenwerking; mechanismen voor coördinatie en consultatie; het opbouwen van *knowhow* op het gebied van *peacekeeping*; voorspelbaarheid, duurzaamheid en flexibiliteit van financiering (een AU-UN panel moet daarover beraadslagen); ontwapening; conflict preventie; mensenrechten; humanitaire hulpverlening.

Intussen vroeg de Secretaris-generaal ook aan de leden van de Arabische Liga, in Damascus bijeen voor een topconferentie, om een “more effectieve and mutually reinforcing collaboration” en een “strong and strategic partnership”.

Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap treedt in werking

Op 4 april werd in VN-Mensenrechtenkringen met groot enthousiasme het bericht ontvangen dat met de 20e ratificatie (Ecuador) het *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* in werking is getreden.

Het was nog maar een jaar geleden, op 30 maart 2007, dat de tekst van het Verdrag, goedgekeurd op 13 december 2006, door de Algemene Vergadering ter ratificatie werd voorgelegd aan de Lidstaten. Het wordt van kracht op 3 mei 2008, samen met het bijbehorende Facultatief Protocol dat voorziet in een klachtrecht voor individuen en groepen van individuen bij een speciaal *Comité voor de rechten van personen met een handicap*.

Volgens Louise Arbour, Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, wordt hiermee een belangrijke lacune opgevuld in het VN-Mensenrechten-arsenaal. Een lacune die zo'n 650 miljoen mensen, over de hele wereld, aangaat (10% van de wereldbevolking, waarvan 80% wonend in ontwikkelingslanden). “Overall in de wereld worden personen met een

handicap geconfronteerd met discriminatie en met alle mogelijk schendingen van hun rechten. Nu hebben we eindelijk een solide internationaal-rechtelijke basis op grond waarvan zij allerlei beperkingen van zich kunnen afschudden die de rest van de samenleving hen oplegt.”

Het Verdrag telt 50 artikelen, die voor personen met een handicap (fysiek, mentaal of zintuiglijk) alle rechten verzekert op onderwijs, gezondheidszorg, werk, behoorlijke levensomstandigheden, mobiliteit, bescherming tegen uitbuiting, en een gelijke erkenning voor de wet. Daarnaast vestigt het de aandacht op het belang van de toegang tot openbaar vervoer, openbare gebouwen en andere faciliteiten. Maar misschien het belangrijkste element is wel de erkenning dat personen met een handicap zoveel mogelijk zelf beslissingen moet kunnen nemen over hun leven en hun levensomstandigheden.

Natuurlijk vallen de rechten van “eenieder, zonder onderscheid ...” vanzelfsprekend ook volledig binnen het traditionele mensenrechtenkader. Maar het concept van een speciale bescherming voor de rechten van gehandicapten kreeg in de VN toch al aandacht vanaf 1971, met de aanvaarding van de *Verklaring inzake de rechten van mentaal gehandicapten*, en in 1975 met de *Verklaring inzake de rechten van invaliden*. Het *Internationaal Jaar voor Mindervaliden* (1981) leidde dan weer tot de goedkeuring van een *Wereldactieprogramma voor Mindervaliden*, en tot het uitroepen van een *VN-Decennium voor Mindervaliden* (1983-1992).

Na de adoptie van de *Principes voor de bescherming van personen met een psychische aandoening en de verbetering van de gezondheidszorg* en van de strategie *Een Samenleving voor Iedereen* besloot de Algemene Vergadering in 2003, te beginnen met de formulering van een *Allesomvattend en geïntegreerd internationaal verdrag ter bescherming en bevordering van de rechten en van de waardigheid van personen met een handicap*. Die tekst werd dan in december 2006 door de Algemene Vergadering aanvaard. Het is uitzonderlijk dat op zo korte termijn al een aantal van 126 ondertekeningen, waarvan 20 ratificaties, werd bereikt. Nu komt het erop aan om het wereldwijd aanvaard en toegepast te zien. Meer dan tweederde van de landen heeft nog geen enkele wettelijke voorziening in verband met de rechten van personen met een handicap.

Intussen is dan ook een *VN Inter-Agency Support Group for the Convention* aan het werk gegaan om de uitwerking van het Verdrag te bevorderen op het



gebied van

- praktische ondersteuning van Lidstaten, NGO's en het VN-systeem;
- onderzoek en het verspreiden van kennis in verband met handicaps;
- toegang tot en steun aan het Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap.

VN-mensenrechtenskundigen reageren op film van Wilders

Drie Speciale Rapporteurs van de VN publiceerden op 28 maart een gezamenlijke verklaring waarin ze het provocerende karakter veroordeelden van een film met een *extremely distorted* visie op moslims.

Zij vragen om een kalme en gematigde reactie.

Het gaat om

- de Speciale Rapporteur voor moderne vormen van racisme, rassendiscriminatie, xenofobie en aanverwante onverdraagzaamheid, Doudou Siène;
- de Speciale Rapporteur voor vrijheid van godsdienst en overtuiging, Asma Jahangir;
- de Speciale Rapporteur voor de bevordering en bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting, Abeyi Ligabo.

“Wij veroordelen de toon en de inhoud van de (online) film van het Nederlandse parlementslid Geert Wilders, die gisteren op het Internet werd uitgebracht.

De film, 'FITNA', illustreert een steeds meer verbreid patroon waarbij moslims uitsluitend worden geassocieerd met geweld en terrorisme. Het is van cruciaal belang dat regeringen inspanningen doen om hier een eind aan te maken en dringend maatregelen nemen om het aanzetten tot rassen- en godsdiensthaat, een belangrijke bedreiging voor vrede en voor sociale samenhang, te voorkomen.

Terwijl enerzijds de vrijheid van meningsuiting een fundamenteel recht is dat moet worden gerespecteerd gaat die niet zo ver dat ze het aanzetten tot rassenhaat zou inhouden: dat is immers op zich zelf een schending van de mensenrechten. Openbare verklaringen die aanhangers van een bepaald geloof afschilderen als een bedreiging van de vrede en stabiliteit in de wereld zijn onverantwoord.

Wij willen een bijzondere oproep doen tot waakzaamheid en tolerantie. Na de publicatie van de controversiële cartoons van de Profeet Mohammed in

september 2005 richtten we ook al een oproep tot alle partijen om zich te onthouden van geweld, in welke vorm ook, en om het aanzetten tot haat te vermijden. Ook vroegen we aan de Staten om de onderlinge afhankelijkheid en het ondeelbare karakter van de fundamentele rechten en vrijheden te bevorderen en de weg te wijzen naar juridische oplossingen.

Wij waarderen de snelle en evenwichtige reactie van de Nederlandse regering op het uitbrengen van de film, waarbij ze de gelijkschakeling islamgeweld veroordeelt en vaststelt dat 'de overgrote meerderheid van de Moslims extremisme en geweld verwerpt'.

Als Speciale Rapporteurs van de VN-Mensenrechtenraad doen wij een beroep op alle nationale en internationale mensenrechtenorganen en -mechanismen om dringend een begin te maken met een discussie over de best mogelijke wijze om de ondeelbaarheid en het evenwicht tussen de fundamentele rechten van vrijheid van geloof of overtuiging enerzijds en de vrijheid van meningsuiting anderzijds, zoals die zijn neergelegd in het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

Wij zijn ervan overtuigd dat meer inspanningen ter bevordering van de interreligieuze en interculturele dialoog een bijdrage kunnen leveren om mogelijke gewelddadige reacties in te tomen.”

De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Louise Arbour, sloot zich in een eigen verklaring aan bij de tekst van de rapporteurs, wijzend op het beschermende juridische kader dat voor de oplossing van dergelijke kwesties bestaat.

(NB: De speciale Rapporteurs en werkgroepen voor de Mensenrechten staan in de frontlinie bij de strijd voor de bescherming van de mensenrechten. Zij onderzoeken schendingen en treden op in individuele gevallen en noodsituaties via *speciale procedures*. Mensenrechtenskundigen zijn onafhankelijk. Zij werken op persoonlijke titel voor maximaal zes jaar en worden daarvoor niet vergoed. Het aantal deskundigen neemt gestaag toe. Momenteel lopen er zo'n 30 mandaten in het kader van speciale procedures. Zie ook hieronder, over de benoeming van prof. Olivier De Schutter tot Speciale Rapporteur voor het recht op voedsel).



Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric REYNGAERT

Internationaal Strafhof

Op 22 februari 2008 bereikten de Oegandese regering en het *Lord's Resistance Army* (LRA) een akkoord om een einde te maken aan meer dan twee decennia oorlog. Op basis van dit akkoord zou een Oegandese rechtbank worden opgericht om beschuldigen van ernstige misdaden (zoals oorlogsmisdaden) te berechten. Het LRA en de Oegandese regering oefenen nu druk uit op het Internationaal Strafhof, opdat die de aanhoudingsbevelen die het op 13 oktober 2005 uitvaardigde ten laste van de leiders van het LRA zou intrekken. Op 10 maart 2008 hadden vertegenwoordigers van het LRA een ontmoeting met het administratief orgaan van het Hof (*Registry*). Hoofdaanklager Moreno-Ocampo weigerde echter, hen te ontmoeten en gaf aan dat de aanhoudingsbevelen niet zullen worden ingetrokken. Er zij op gewezen dat het de Oegandese regering zelf was die in december 2003 de beslissing nam om de situatie in Noord-Oeganda naar het Strafhof te verwijzen.

Op 7 februari 2008 kondigde het Hof aan dat het een derde persoon had laten arresteren en overbrengen naar Den Haag. Het gaat om Mathieu Ngudjolo Chui, de vermeende vroegere leider van het Congolese Nationale Integrationistische Front en tegenwoordig een kolonel in het Nationale Congolese leger (Democratische Republiek Congo). Hij wordt verdacht van oorlogsmisdaden begaan in de provincie Ituri in 2003. Voorheen had het Hof al Germain Katanga (oktober 2007) en Thomas Lubanga Dialo (maart 2006) gearresteerd. Ook deze personen worden verdacht van oorlogsmisdaden begaan in de Democratische Republiek Congo.

Rwanda-tribunaal

Op 12 maart 2008 gaf de beroepskamer van het Rwanda-tribunaal de Rwandese priester Athanase Seromba levenslang voor zijn aandeel in de Rwandese genocide in 1994. In eerste aanleg had hij slechts een gevangenisstraf van 15 jaar gekregen. De beroepskamer bepaalde dat Seromba niet enkel hulp had geboden aan het plegen van genocide in zijn kerk (medeplichtigheid), maar dat hij zelf genocide had begaan.

Op 29 februari 2008 werd Georges Ruggiu, de in

België (Verviers) geboren journalist van de Rwandese haatzender Radio Mille Collines, aan Italië overgedragen om daar zijn straf uit te zitten. Ruggiu is de enige niet-Rwandees die veroordeeld werd door het Rwanda-tribunaal. Hij kreeg op 1 juni 2000 12 jaar gevangenisstraf.

Joegoslavië-tribunaal

Op 11 maart 2008 begon in Den Haag het proces tegen Ante Gontovina en twee andere beschuldigen voor hun aandeel in oorlogsmisdaden en misdaden tegen mensheid begaan tijdens *Operation Storm*, een militair initiatief gelanceerd door Kroatië in de Krajina-regio in november 1995. Generaal Gontovina was de opperbevelhebber van de operatie, en wordt door sommigen in Kroatië nog steeds als een oorlogsheld beschouwd. Het proces zal wellicht tot eind 2009 duren.

Op 27 februari 2008 werd Dragen Zelenovic, een voormalige Bosnisch-Servische soldaat, aan *België* overgedragen om daar zijn gevangenisstraf van 15 jaar uit te zitten voor foltering en verkrachting in de Bosnische stad Foča in 1992. De beroepskamer van het Joegoslavië-tribunaal had Zelenovics straf op 31 oktober 2007 bevestigd.

Cambodja-tribunaal

Het Cambodja-tribunaal weigerde op 4 februari 2008 om rechter Ney Thol te diskwalificeren. De verdediging van Nuon Chea, na Pol Pot *Broeder nr. 2* van de Rode Khmer, had geargumenteed dat er redelijke gronden waren om te twifelen aan Ney's onpartijdigheid, aangezien hij een militaire officier is en deelnam aan juridische beslissingen die kennelijk politiek gemotiveerd waren. Het tribunaal gaf de verdediging ongelijk, en stelde dat Ney in zijn persoonlijke hoedanigheid als rechter optrad.

Het proces tegen de eerste beschuldigde, Duch, de *beul* van de Tuol Sleng-foltergevangenis, voor later dit jaar gepland. De andere beschuldigen zouden samen berecht worden. Intussen vroeg het tribunaal 114 miljoen dollar extra aan de donorgemeenschap (dit is bovenop de oorspronkelijke 56 miljoen), en is het van plan om tot 2011 (i.p.v. 2009) open te blijven.



Prijzen, benoemingen en verkiezingen

De VN-Mensenrechtenprijs 2008

Het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten is op zoek naar kandidaten voor de Mensenrechtenprijs van de VN voor het jaar 2008. Deze vijfjaarlijkse prijs, voor *outstanding achievements in the field of Human Rights*, werd ingesteld in 1966, en voor het eerst uitgereikt op 10 december 1968, ter gelegenheid van de twintigste verjaardag van de Universele Verklaring. Bekende gelauwerden waren Nelson Mandela en Jimmy Carter; Eleanor Roosevelt, Martin Luther King en Sergio Vieira de Mello ontvingen de prijs postuum. Gewoonlijk wordt hij toegekend aan een zesttal individuen of organisaties, zoals Amnesty International of het Internationale Rode Kruis.

Kandidaturen voor de 2008 prijs worden tot 15 juli ingewacht bij het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten. Het selectiecomité bestaat uit de Voorzitters van de Algemene Vergadering, van de Economische en Sociale Raad, van de Mensenrechtenraad en van de Commissie voor de Status van de Vrouw. De prijs wordt uitgereikt in de Algemene Vergadering, op 19 december 2008.

(meer informatie op <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/hrprize2008.aspx>.)

Professor Olivier De Schutter aangesteld als Speciale Rapporteur voor het recht op voedsel

Op 26 maart werd onze landgenoot *Olivier De Schutter* door de Mensenrechtenraad aangesteld als *Speciale Rapporteur voor het Recht op Voedsel*. Hij volgt de Zwitser Jean Ziegler op. Minister van Buitenlandse Zaken De Gucht zei, de kandidatuur van De Schutter graag te hebben gesteund vanwege diens erkende kwaliteiten en onafhankelijke standpunten. Professor De Schutter is als specialist op het gebied van de mensenrechten verbonden aan de UCL, Université Catholique de Louvain, en aan het Europa College in Natolin, Polen. Ook doceert hij op dit ogenblik als gastprofessor aan de Columbia University in New York. Als Secretaris-generaal van de Internationale Federatie van de Rechten van de Mens (IFRM) hield hij zich met name bezig met kwesties rond economische mondialisering.

In zijn nieuwe functie zal hij zich bezig houden met de verwezenlijking van het recht op voedsel en met het wegwerken van de hindernissen die deze verwezenlijking in de weg staan. Het recht op voedsel is de

laatste jaren steeds meer op de voorgrond komen te staan in de discussies rond de bescherming en bevordering van de economische rechten. Op dit ogenblik zijn er nog altijd zo'n 900 miljoen mensen, vooral kinderen, die dagelijks lijden aan ondervoeding. 60% van hen woont in Sub-Sahara Afrika, maar ook elders, en ook in Europa, sterven dagelijks mensen van honger. We wensen professor De Schutter alle succes toe.

Prijs voor Meteorologie en Hydrologische Wetenschappen voor Indiase klimaatspecialist

Op 3 april maakte de *Wereld Organisatie voor Meteorologie (World Meteorological Organization, WMO)* bekend dat de prestigieuze WMO prijs wordt uitgereikt aan Jagadish Shukla (India) voor zijn baanbrekend werk op het gebied van atmosferische en oceanische waarnemingen en voorspellingen. Professor Shukla is professor in *Earth Sciences and Global Change* aan de George Mason Universiteit (VS) en een van de belangrijkste figuren in de wereld van het onderzoek naar weers- en klimaatsverandering.

Benoemingen bij het Wereld Centrum voor de 'Responsibility to Protect' (R2P)

Op 14 februari werd in New York het *Global Centre for the Responsibility to Protect (R2P)*: de internationale verplichting om slachtoffers van grootschalige mensenrechtenschendingen in bescherming te nemen) officieel geopend. Het gaat hier om een gezamenlijk initiatief van de International Crisis Group, Human Rights Watch, het Institute for Global Policy, Oxfam International en Refugees International. Het is de bedoeling dat het Centrum voortbouwt op de principes die werden ontwikkeld in het rapport (2002) van de Internationale Commissie voor Interventie en Staatsoevereiniteit, en later onderschreven door de Algemene Vergadering in 2005, in het Document over de Resultaten van de Wereldtop: het *World Summit Outcome Document*.

Daar werd het beginsel aanvaard dat de internationale gemeenschap niet langer machteloos mag toezien bij genocides en massale mensenrechtenschendingen (Cambodja, Bosnië, Rwanda, Darfoer ...) maar integendeel *het recht en zelfs de plicht* heeft om op te treden waar de nationale overheden niet de macht of de wil hebben om hun bevolking te beschermen tegen dit soort wrede daden.

Daarbij moeten wel op de eerste plaats diplomatieke, juridische en andere vredelievende middelen worden ingezet en mag slechts in laatste instantie gebruik worden gemaakt van geweld.



De grenzen en mogelijkheden van deze R2P moeten echter nog verder worden verkend en uitgewerkt. Of, zoals de Secretaris-generaal het uitdrukte in zijn boodschap: “endeavours ... to take the principle of the responsibility to protect from concept to actuality, from word to deed”. Dat behoort nu, samen met de bevordering van actie in dit domein, tot de taken van het nieuwe Centrum. Het is gevestigd in het *Ralph Bunche Institute for International Studies* van de Universiteit van de stad New York, en wordt gesteund door regeringen (waaronder België), het middenveld en academia. Directeur van het Centrum is *W. Andy Knight*, professor Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Edmonton, Alberta (Canada) en Directeur van het Programma voor Peace and Post Conflict Studies. Directeur voor Programma's is *Nicole Deller*, van de NY University School of Law. Voorzitters van de Adviesraad van het Centrum zijn *Gareth Evans* en *Mohamed Sahnoun*.

Tenslotte geven we nog even het woord aan het Weekblad Knack, dat meldt:

België kandidaat voor het voorzitterschap van de Algemene Vergadering.

“België wil in 2010 voorzitter worden van de Algemene Vergadering van de VN. Dat heeft premier Yves Leterme aangekondigd in de marge van de NAVO-top in Boekarest”, zo schrijft het blad MO*. Donderdag (7 april) onderbrak Leterme op de NAVO-top een belangrijke vergadering over Afghanistan voor een bilaterale ontmoeting met de Poolse president Lech Kaczynski. Tijdens het gesprek vroeg België aan Polen steun voor het voorzitterschap van de Algemene Vergadering van de VN in 2010.

“Het voorzitterschap van de Algemene Vergadering is een van de vele manieren om internationaal in de spotlight te komen”, zegt Marc Michiels, woordvoerder van Buitenlandse Zaken. “Dat is het geval met elke verantwoordelijkheid die je binnen de internationale gemeenschap opneemt -zeker voor een land als België.”

De activiteiten van de Algemene Vergadering situeren zich voornamelijk in de periode september tot december, al zijn er het hele jaar door vergaderingen over allerlei thema's.

Of België daadwerkelijk een kans maakt om voorzitter te worden, zal afhangen van een beslissing binnen de *Western European and Others Group* (WEOG). Dat is een regionale groep binnen de VN, met voornamelijk landen uit West-, Noord en Zuid-Europa als leden. Verder maken ook Canada, Australië en Nieuw-Zeeland deel uit van de WEOG; de VS en Israël zijn geaffilieerde leden.

“België heeft besloten om zich binnen de WEOG kandidaat te stellen”, zegt Michiels. “Als er geen andere kandidaten zijn in die groep, zijn we sowieso min of meer op weg om verkozen te worden. In 2010 komt het voorzitterschap van de Algemene Vergadering immers toe aan een westers land.” In maart 2008 heeft België zich binnen de WEOG kandidaat gesteld; op dat moment waren er nog geen andere kandidaten.

In het voetspoor van Spaak

Het land dat het voorzitterschap van de Algemene Vergadering van de VN waarneemt, moet ook een persoon aanduiden die voorzitter zal worden. Op dit moment is dat Dr. Srgjan Kerim, voormalig minister van Buitenlandse Zaken van Macedonië. Hij trad op 18 september 2007 aan.

De enige Belg die ooit voorzitter was van de Algemene Vergadering, is de socialistische politicus en voormalig premier en minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak. Dat was in 1946.

“De voorzitter van de Algemene Vergadering staat voortdurend in contact met de Secretaris-generaal van de VN”, zegt Michiels. “Hij moet vergaderingen voorzitten, maar kan ook eigen accenten leggen en bepaalde zaken een richting geven. Het is dus meer dan enkel de voorzittershamer hanteren.”

In oktober 2006 werd ons land door 180 van de 189 leden van de Algemene Vergadering van de VN verkozen tot lid van de Veiligheidsraad voor de periode 2007-2008.



REGIONAAL
INFORMATIECENTRUM
VAN DE VERENIGDE NATIES
RÉSIDENCE PALACE
Blok C2, 7^{de} en 8^{ste} verdieping
Wetstraat 155
1040 Brussel - België
T. +32 (0)2 788 84 84
F. +32 (0)2 788 84 85
info@unric.org
www.unric.org



VN-KANTOREN
VOOR BELGIË



VERENIGDE NATIES UN OFFICE

Brussel
T.+32-2-513-22-51
www.un.org



UNHCR

Bureau van de Hoge
Commissaris van de
Verenigde Naties voor
Vluchtelingen
Regionaal Bureau voor
België, Luxemburg en
de Europese Instituties
T.+32-2-649-01-53
belbr@unhcr.org
www.unhcr.org



FAO

Voedsel- en Landbouw-
organisatie Verbindingsbureau
met de EU en België
T.+32-2-204-07-40
fao_lobr@fao.org
www.fao.org



ILO

Internationale
Arbeidsorganisatie
Bureau voor de Europese
Unie en de Beneluxlanden
T.+32-2-736-59-42
brussels@ilo.org
www.ilo.org



UNICEF

Kinderfonds van de VN
T.+32-2-513-22-51
brussels@unicef.org
www.unicef.org



IMF

Internationaal Monetair Fonds
Bureau te Brussel
T.+32-2-289-28-40
www.imf.org



UNIDO

Organisatie van de
Verenigde Naties voor
Industriële Ontwikkeling
T.+32-2-511-16-90
office.brussels@unido.org
www.unido.org



UNAIDS

Gezamenlijk VN-programma
inzake HIV/Aids
T.+32-2-502-98-25
haveauxd@unaids.org
www.unaids.org



UNODC

Bureau van de VN voor
Drugs en Criminaliteit
T.+32-2-289-51-75
piero.bonadeo@unodc.org
www.unodc.org



UNU

Universiteit van de VN
T.+32-50-47-11-00
pvantorre@cris.unu.edu
www.cris.unu.edu



UNDP

Ontwikkelingsprogramma
van de VN
T.+32-2-505-46-20
undp.brussels@undp.be
www.undp.org



WFP

Wereldvoedselprogramma
T.+32-2-500-09-10
WPF.Brussels@wfp.org
www.wfp.org



UNEP

Milieuprogramma van
de VN Verbindingsbureau
voor de Europese Unie
T.+32-2-213-30-50
info@unep.be
www.unep.org



WHO

Wereldgezondheids-
organisatie
T.+32-2-506-46-60
postmaster@who-eu.be
www.who.int



UNFPA

Bevolkingsfonds van de VN
T.+32-2-550-18-30
UNFPA-brussels@unfpa.be
www.unfpa.org



WIPO

Wereldorganisatie voor
Intellectuele Eigendom
T.+32-2-213-14-40
bucob@wipo.int
www.wipo.int



UN-HABITAT

Programma van de Verenigde
Naties voor Menselijke
Nederzettingen
Verbindingsbureau met
de Europese Unie en België
T.+32-2-503-35-72
unhabitat.admin@skynet.be
www.unhabitat.org



WERELDBANK

T.+32-2-552-00-52
infobrussels@worldbank.org
www.worldbank.org