



Themanummer

Mensenrechten in de praktijk

Jaargang 32, nr. 147, 2008/5

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

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(5 nrs. per jaar)
Jaargang 32 – 2008/5 – nr. 147

Zetel

Vereniging voor de Verenigde Naties
Blijde Inkomststraat 5, B-3000 Leuven, België
Tel. +32 16 32 87 37
E-mail: info@vvn.be
Website VVN: <http://www.vvn.be>

Verantwoordelijke uitgever

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 Crikemans (UA)
– Jan De Bisschop – Melanie De Groof (Universiteit Maastricht) – Ria Heremans (VVN) – 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.

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 Universele verklaring van de Rechten van de Mens blaast zestig kaarsjes uit en wij vieren mee

Op 10 december 2008 zal het zestig jaar geleden zijn dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN. Op dinsdag 9 december viert de VVN deze speciale verjaardag met een avondconcert door Liebrecht Vanbeckevoort (pianorecital) in de concertzaal van het Koninklijk Conservatorium Brussel. Maar tegelijk vragen we ons ook af of er wel reden is om een feestje te bouwen. In één van zijn eerste jaarrapporten verklaarde *Amnesty International*, één van de meest gerenommeerde NGO's die ijvert voor de naleving van mensenrechten, dat "until such time as every government observes every article of the Universal Declaration it will remain a symbol of our potentialities and an indictment of our failures"¹. Helaas respecteert vandaag zeker nog niet elke regering elk artikel van de Universele Verklaring, zoals blijkt uit de zopas verschenen vijfde monografie in de VVN-reeks *Wereldvisie* (J. WOUTERS & C. RYNGAERT (red.), *Mensenrechten: Actuele Brandpunten*, Leuven, Acco, 2008), waarin 17 experten uit Vlaanderen en Nederland evenveel actuele brandpunten betreffende mensenrechten belichten. Er is dus nog werk aan de winkel om de belofte in de Universele Verklaring – "dignity and justice for all of us" – waar te maken! Gelukkig zetten heel wat mensen zich, vaak belangeloos, in om te trachten deze belofte waar te maken. En het zijn precies deze mensen die we aan het woord laten in dit speciale themanummer van *Wereldbeeld*. Verschillende betrokkenen, zowel voormalige en huidige speciale rapporteurs, als academici en medewerkers van NGO's, rapporteren hoe zij zestig jaar na de opstelling van de Universele Verklaring aan de weg timmeren om de doelstellingen die erin vervat liggen te realiseren.

Veronique Joosten, Hoofdredacteur
Prof. Dr. Jan Wouters, Voorzitter VVN



Eleanor Roosevelt met een Engelstalige versie van de UVRM
Bron: <http://www.ohchr.org>

Noot

- 1 H. COOK, 'Amnesty International at the United Nations', in P. WILLETS (ed.), *The conscience of the world. The influence of non-governmental organizations in the UN system*, London, Hurst & Company, 1996, 181.



Inhoud

Edito: De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens blaast zestig kaarsjes uit en wij vieren mee <i>Veronique Joosten & Prof. Dr. Jan Wouters</i>	1
Boodschap van Federico Mayor Zaragoza n.a.v. de 60ste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens	3
En nog een verjaardag; de functie van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten bestaat 15 jaar <i>Neri Sybesma-Knol</i>	7
Verslag van een stage bij het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten <i>Alexandra Votquenne</i>	8
Terugblik op een scharnierperiode in het VN mensenrechtensysteem met Bart Ouvry <i>Veronique Joosten</i>	13
Bouwen aan een cultuur van mensenrechten: mensenrechteneducatie op school <i>Fiona Ang</i>	18
De speciale rapporteur van de VN tegen martelingen op het terrein <i>Theo van Boven</i>	23
Unesco Chargé de mission voor het recht op onderwijs <i>Jan De Groof</i>	28
<i>Decent work: buzzword</i> of krachtig antwoord op de uitwassen van de globalisering? <i>Hans De Block & Kelly Reyniers</i>	33
Total(e) ontkenning? <i>Astrid Coates</i>	38
Veldwerk en verdragen <i>Chantal van Cutsem</i>	46
2 Worden alle mensen vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren? <i>Empowerment</i> voor personen met een handicap in zich ontwikkelende landen <i>Sophie Wyseur</i>	51
Het Internationaal Verdrag ter bescherming van alle arbeidsmigranten en van hun familieleden: de mogelijke invloed van een Belgische ratificatie <i>Mieke Van Laer</i>	55
Interview met em. prof. Eugeen Verhellen: kinderrechten = mensenrechten van/voor/door de <i>min 18-jarigen</i> <i>Ria Heremans</i>	62
Vrouwenrechten na 1948 <i>Anne Rowie</i>	67
Boekenrubriek <i>Francis Baert</i>	73



Boodschap van Federico Mayor Zaragoza n.a.v. de 60ste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Federico Mayor Zaragoza, (°1934) was van 1987 tot 1999 Directeur – generaal van de *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. In 2005 werd hij door toenmalig Secretaris-generaal Kofi Annan aangesteld als *Co-President* van de *High Level Group for the Alliance of Civilizations*. Hij is lid van de Honorary Board van de International Coalition for the Culture of Peace and Nonviolence en Honorary Chairman van de Académie de la Paix.



Photo # 121236 UN Photo/Ryan Brown
The Co-Chairs of the Alliance of Civilizations, Federico Mayor of Spain (left) and Mehmet Aydın of Turkey, briefing correspondents at UN Headquarters in New York on 28 June 2006.

Beste vrienden,

Ik was zeer verheugd toen ik vernam dat er in België bijzondere aandacht wordt gegeven aan de 60ste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, zowel door de Vereniging voor de Verenigde Naties als door de Unesco – leerstoel *Sustainable Peacebuilding* aan de Universiteit van Leuven. Vanuit de *Alliance of Civilizations* en de *Foundation for A Culture of Peace*, wil ik jullie dan ook, op een moment dat het misschien meer dan ooit nodig is, vervoegen in deze viering -en niet enkel de herdenking – van deze 60ste verjaardag.

Ik wil bij deze viering herhalen, zoals ik ook op verschillende andere gelegenheden al aanhaalde, dat deze Verklaring, in mijn opzicht een van de meest belangrijke gebeurtenissen is van de 20ste eeuw. Belangrijk, omdat toen, 60 jaar geleden, de impact van deze Verklaring zeer groot was, maar ook omdat vandaag de dag het belang van deze Verklaring niet meer kan en mag worden onderschat. De Verklaring is vandaag bijzonder relevant omdat de wereld op een moment van vele uitdagingen is aangekomen, waarbij er terug een plaats moet worden gevonden voor deze mensenrechten, zodat zij opnieuw kunnen dienen als de richting en de gids in ons dagdagelijkse leven, maar ook als de richting en het baken van de beleidsmakers, om de problemen waarmee zij worden geconfronteerd aan te pakken.

Ik denk dat het op deze 60ste verjaardag een goede zaak is om eens terug te keren in de tijd, en om ons te herinneren wat er gebeurde in het jaar 1944. Toen het einde van de oorlog, met zijn verwoestingen, met de holocaust, met zijn verschrikkelijke verlies aan levens, met het verliezen ook van de menselijke waardigheid, naderde, dacht president Roosevelt na over de beste manier om een herhaling hiervan te voorkomen. Hij kwam tot het besluit dat de



oplossing het opnieuw uitdenken en heropbouwen was van waar zijn voorganger op het einde van de eerste wereldoorlog, Woodrow Wilson, al mee begonnen was. De oplossing was de creatie van een gemeenschap, een verbond van naties, die samen de wereldproblemen konden aanpakken. Roosevelt meende dat om deze problemen te kunnen aanpakken, het noodzakelijk was dat al deze inspanningen, van al de landen, en dan niet enkel de winnaars maar ook de verliezers, verenigd werden. En dit is nu net wat de VN zijn, ten eerste de bundeling van deze naties, maar ten tweede ook van deze inspanningen. In de kern heb je de vereniging, deze groep van naties, maar tegelijkertijd is er in dit systeem een organisatie die zich met werk bezighoudt, een organisatie, die zich met gezondheid bezighoudt, een organisatie voor onderwijs, wetenschap en cultuur, een organisatie voor voedsel ... Het is ook op deze manier, door deze bundeling van zowel naties als inspanningen, dat we in staat zullen kunnen zijn om bestaande problemen in de wereld vandaag aan te pakken.

De preambule van het charter van de VN kan hierbij een verhelderend en inspirerend document zijn. De eerste zin van deze preambule begint met “we the peoples”, wij, de volkeren. Ze begint niet met “wij, de regeringen”, of “wij, de lidstaten”, maar met “wij, de volkeren zijn vastbesloten om de komende generaties te behoeden voor de plaag van de oorlog”. En het feit dat hier staat “wij, de volkeren”, is ook vandaag nog zeer relevant. Het betekent immers dat we ons bewust moeten zijn van onze eigen, persoonlijke, verantwoordelijkheden. Wij die vaak enkel slechts de toeschouwers zijn van het internationale en nationale politieke toneel, moeten opnieuw de eigenlijke actoren worden op dit toneel.

Een persoon wordt verondersteld om te handelen volgens zijn eigen gedachten en reflectie. Op persoonlijk vlak moeten we dan ook terug de tijd nemen om stil te staan bij onze eigen verantwoordelijkheden en om na te denken over de weg die we willen volgen in ons leven. We moeten daardoor terug tot een punt kunnen komen dat we kunnen zeggen dat we handelen in overeenstemming met wat we zelf hebben besloten te doen, en niet enkel in navolging van wat ons werd opgelegd van bovenaf. We mogen niet enkel burgers zijn die afwachten en gewoon als getuige deelnemen, maar burgers die anticiperen en initiatief nemen. Burgers die de beleidsmakers bijstaan in hun overheidstaken. Wij, “we, the peoples”, moeten ons afvragen wat we kunnen doen om actief bij te dragen, en ons niet tevreden stellen met zo nu en dan te gaan stemmen. Bij deze persoonlijke reflectie over hoe we zelf kunnen bijdragen moeten de mensenrechten onze leidraad zijn. Zij moeten ons de richting aangeven. Het is de taak van de beleidsmakers om zich op hun beurt ook te laten leiden door deze mensenrechten en om het individu de kans te geven om te participeren. Ik heb al verscheidene malen gezegd dat een democratie, of het democratische gehalte van een land niet kan gemeten worden iedere vier of vijf jaar. Democratie is iets waar de machthebbers voortdurend rekening mee moeten houden.

Zoals ik zei, was er in 1945, bij de oprichting van de VN, de hoop en verwachting dat het wij, de volkeren, waren die een duurzame vrede gingen opbouwen. Het gaat immers niet enkel om *peacekeeping* zoals dit meestal wordt gebruikt in de context van de VN, maar minstens zo belangrijk is *peacebuilding*. Met het charter van de VN worden wij aangespoord om deze vrede iedere dag weer op te bouwen, in ons dagelijks leven, geleid door de mensenrechten en aangespoord door de verplichting die we hebben ten opzichte van toekomstige generaties. Het opbouwen van een duurzame vrede moet gebeuren in de geest en gedachten van iedere mens, zoals dit ook in die andere inspirerende constitutie, deze van Unesco, wordt gezegd. En het moet gebeuren volgens de democratische principes, de voorwaarden voor menselijke waardigheid: rechtvaardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit.

4

Dit is het wat we vandaag moeten gaan vernieuwen en opnieuw gaan opbouwen, wat we indien nodig ook opnieuw moeten gaan financieren, nl. deze verenigde naties van volkeren, deze vereniging van al deze personen die hun verantwoordelijkheden nemen in hun dagelijks leven en gedragingen. Deze vereniging van volkeren die op basis van solidariteit werken aan een duurzame vrede. Hier moeten we opnieuw naartoe, in plaats van dit multilaterale systeem dat steeds meer en meer wordt gemarginaliseerd en genegeerd door de grootmachten van deze wereld. Deze zestigste verjaardag van de Verklaring van de Rechten van de Mens is het moment bij uitstek om hier een begin mee te maken, want het wordt zeer duidelijk gezegd in de preambule van deze verklaring: “een wereld waarin de mensen vrij zullen zijn van vrees en gebrek”. Deze vrees en deze dreiging zijn waar we vandaag in de wereld mee worden geconfronteerd, we zijn bevreesd en bezorgd over onze toekomst, en over die van onze nakomelingen. We zijn bevreesd omdat we niet in staat zijn om deze toekomst zelf in onze handen te nemen, omdat we niet zelf onze verantwoordelijkheid kunnen nemen, en we slechts als toeschouwers langs de zijlijn blijven staan.



De oplossing voor de problemen waar we nu in de wereld mee worden geconfronteerd, zit verscholen in het eerste artikel van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: “Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich tegenover elkaar in een geest van broederschap te gedragen”. Wat we als individu moeten doen is het respecteren van de gelijkheid en waardigheid van al de mensen en dit zonder uitzondering. Wat ook de kleur van hun huid moge zijn, wat ook hun geloof, wat ook hun ideologie, wat ook hun geaardheid of geslacht. Mocht in het verleden dit principe steeds zijn gerespecteerd zouden er vandaag al veel van onze problemen zijn opgelost.

Maar wat is er gebeurd? Binnen deze zeer grote “vereniging van naties” is het ons niet gelukt om vertegenwoordigd te zijn als “wij de volkeren”. Het waren steeds de Staten en niet de volkeren die waren vertegenwoordigd binnen dit systeem, waarbij dan in bepaalde gevallen sommige staats – en regeringsleiders al helemaal niet hun bevolking vertegenwoordigden. Het is daarom dat ik wil pleiten om binnen de VN tot een echte democratie te komen, waarbij diegenen die in deze wereldregering zitten ook echt de wereldbevolking vertegenwoordigen. Hiervoor zouden we bijvoorbeeld de formule kunnen toepassen die Woodrow Wilson gebruikte voor de vertegenwoordiging bij de Internationale Arbeidsorganisatie. Binnen deze organisatie zitten 50% vertegenwoordigers van de lidstaten, 25% vertegenwoordigers van de werkgevers en 25% vertegenwoordigers van de werknemers.

Wat ik dan ook wil herhalen, en nog eens extra de nadruk op wil leggen, is dat het nu wij, de volkeren zijn, die hun verantwoordelijkheid moeten nemen. En de mogelijkheid om dit te doen hebben we nu ook. Er is immers een globale visie mogelijk, omdat er recent ook een soort mondiaal bewustzijn is gekomen, wat er vroeger niet was. Naast dit mondiale bewustzijn is er door de moderne communicatiemiddelen en -technologieën ook een reële mogelijkheid gekomen om invloed uit te oefenen op het beleid en er zelfs rechtstreeks aan deel te nemen. Het is niet meer nodig om fysiek te gaan stemmen en om aan demonstraties deel te nemen om te tonen wat onze mening en onze standpunten zijn. Wij hebben dan ook de mogelijkheid om de realiteit te transformeren en te herbouwen, gebaseerd op de mensenrechten, en door het nemen van onze persoonlijke verantwoordelijkheid.

Wanneer we echter de wereld en de realiteit willen transformeren, moeten we eerst een duidelijke en grondige kennis van deze realiteit hebben. Hoe kunnen we immers de realiteit transformeren als we deze realiteit niet in de diepte kennen? Als we de realiteit slechts op een oppervlakkige manier kennen is het enige wat we kunnen doen misschien de perceptie van deze realiteit veranderen. Zelf een wetenschapper zijnde zou ik dan ook willen herhalen dat de wetenschappelijke gemeenschap, de academische gemeenschap, bijgevolg een bijzondere verantwoordelijkheid heeft in het tot stand komen van deze transformatie, en dat zij ten dienste moet staan van de internationale gemeenschap. De wetenschap kan en mag niet meer stilzwijgend toekijken en langs de zijlijn staan, maar zoals ieder individu, moet zij ook haar verantwoordelijkheid nemen.

De wetenschappers moeten bijdragen tot vredesopbouw en weigeren mee te gaan in het perverse gezegde dat zegt “als je vrede wil bereid je dan voor op oorlog”. Het is een schande dat er vandaag dagelijks 3 miljard dollar wordt geïnvesteerd in bewapening terwijl er jaarlijks 10 miljoen mensen sterven van de honger en aan honger gerelateerde ziekten. En dit terwijl we de kennis bezitten die ons kan voorzien met de energie dat we nodig hebben, met het water dat we nodig hebben, en met het voedsel dat we nodig hebben. Om de realiteit te transformeren moeten we onze kennis toepassen om de mensenrechten in de praktijk te brengen, iedere dag in ons leven.

De mondiale instellingen, de wetenschappelijke kennis, de inspirerende documenten zoals het charter van de VN en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de actieplannen zoals de millenniumdoelstellingen, om te komen tot een transformatie van de internationale realiteit zijn voorhanden. Al deze middelen om te komen tot een samenleving gebaseerd op de mensenrechten, en niet enkel op de wetten van de markt, zijn voor ons beschikbaar. Geleid door de mensenrechten moet ieder van ons, van gewoon individu tot regeringsleider, zijn verantwoordelijkheid nu nemen. Dit is onze plicht en we mogen niet stilzwijgend blijven. Het moment om een democratie die werkelijk “we, the peoples” vertegenwoordigt en die gebaseerd is op de principes van gelijkheid en menselijke waardigheid uit te bouwen is aangebroken.

Ik wens jullie het beste bij deze viering van de 60ste verjaardag van de Verklaring van de Rechten van de Mens en hoop dat de weerklink ervan zal bijdragen tot het herfunderen en heropbouwen van de VN. Dank u.



Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals



Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals provides you with the full text of **the most important decisions, including concurring, separate and dissenting opinions** of the ICTY, ICTR, The Special Court for Sierra Leone, The Special Panels for Serious Crimes of Timor-Leste and the ICC.

- » Browse and consult all judgments of the international criminal tribunals and courts online
- » Easy search options:
 - › court or tribunal
 - › case number
 - › accused
 - › keyword
 - › date or period
 - › annotation author
 - › full-text
- » Easy refining of your search criteria
- » Commented by distinguished experts in the field of international criminal law
- » Decisions and commentaries downloadable in pdf-format

6

If you wish to subscribe please visit www.annotatedleadingcases.com
 If you would like a one-month trial access, please send your request to annotatedleadingcases@intersentia.be

www.annotatedleadingcases.com



Groenstraat 31
 BE-2640 Mortsel
 Belgium

T +32 3 680 15 50
 F +32 3 658 71 21

www.intersentia.com
mail@intersentia.be



En nog een verjaardag: de functie van VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten bestaat 15 jaar

door Neri SYBESMA-KNOL

Op 28 juli 2008 gaf de Algemene Vergadering haar goedkeuring aan de benoeming van *Navenethem Pillay* tot Hoge Commissaris voor de Mensenrechten.

Ze is de zesde Hoge Commissaris; haar voorgangers waren:

- José Ayala Lasso, Ecuador, 1994-1997;
- Mary Robinson, Ierland, 1997-2002;
- Sergio Vieira de Mello, Brazilië, 2002-2003; hij kwam in 2003 om het leven bij een bomaanslag in Bagdad;
- Bertrand Ramcharan, Canada/VN, waarnemend Hoge Commissaris, 2002-2003;
- Louise Arbour, Canada, 2004-2008.

Mevrouw Pillay is Zuid-Afrikaanse; ze werd in 1967 de eerste vrouwelijke advocaat in haar provincie Natal. Ze was actief in de verdediging van anti-apartheidsactivisten, in het aan het licht brengen van folterpraktijken en bij de vaststelling van minimumrechten voor de gevangenen op Robben Eiland.



Navanethem Pillay

Bron: <http://www.ohchr.org>

Ze doceerde aan de Kwa Zulu Universiteit, en werd President van de Universiteit van Durban-Westville. In 1995 werd ze benoemd tot rechter in het Hoogerechtshof van Zuid-Afrika. In datzelfde jaar werd ze rechter in het Rwanda Tribunaal, waar ze acht jaar actief was, de laatste vier jaar als Voorzitster. Zij speelde een cruciale rol in de ontwikkeling van jurisprudentie over massale verkrachtingen als oorlogs-

misdad, en over vrijheid van meningsuiting en haatpropaganda. In 2003 werd ze rechter in het Internationaal Strafhof in Den Haag.

In Zuid-Afrika was ze lid van de *Women's National Coalition*; ze kreeg gedaan dat er een *equality clause* werd opgenomen in de Zuid-Afrikaanse grondwet die alle vormen van discriminatie verbod. Ze was medeoprichtster van *Equality Now*, een internationale organisatie voor vrouwenrechten.

Mevrouw Pillay heeft diploma's in de rechten van de Universiteit van Natal, en een Masters en PhD van Harvard University. Ze werd geboren in 1941 en heeft twee dochters.

De functie van Hoge Commissaris werd ingesteld tijdens de **Wereldconferentie voor de Rechten van de Mens** die werd gehouden in Wenen, in 1993. Op 25 juni werd door deze Conferentie een **Slotverklaring en een Actieplan** aangenomen die tot op vandaag belangrijk zijn. Zoals gewoonlijk het geval is met VN-Verklaringen staat er veel in dat vanzelfsprekend, banaal en niet echt vernieuwend is. Maar, ook zoals gewoonlijk, zijn er toch enkele zaken die meer beklijvend zijn gebleken, en zelfs grensverleggend!

In het geval van de Verklaring van Wenen gaat het daarbij bijvoorbeeld om de passage waarin het **universele karakter van de mensenrechten** wordt bevestigd. Over dat universele was in de voorafgaande jaren nogal wat discussie ontstaan. Er werd gewezen op de mogelijkheid, of zelfs de noodzaak, van een verschillende interpretatie en invulling van het begrip mensenrechten in verschillende culturen en samenlevingen. Tijdens de regionale voorbereidende conferenties kwam hierover zoveel onenigheid en onrust tot uiting dat zelfs werd overwogen om de Conferentie helemaal niet te laten plaatsvinden. Maar uiteindelijk kwam men toch tot een gemeenschappelijk standpunt.

Juist nu dit jaar de Universele Verklaring van de



Rechten van de Mens zo in de schijnwerpers staat worden rond dat *universele* opnieuw vragen gesteld. Maar we hebben nu een antwoord: het werd bevestigd in de Verklaring van Wenen. Paragraaf 5 stelt: “All human rights are universal, indivisible and interdependent ...”

Daarnaast werd door de Wereldconferentie aandacht besteed aan de **mensenrechtenmechanismen** van de VN, aan hun werking, hun financiering en hun onafhankelijkheid. Vooral dat laatste werd belangrijk geacht: het Hoofd van de Mensenrechtenafdeling van het Secretariaat stond immers onder het bevel van de Secretaris-generaal. In het verleden was al gebleken dat dit zijn onafhankelijkheid in de weg stond om schendingen in bepaalde landen en regio's onder de aandacht te brengen. Zo werd in de Verklaring van Wenen de oprichting van een onafhankelijke Hoge Commissaris voor de Mensenrechten aanbevolen. In Deel II, A, *Increased Coordination on Human Rights within the United Nations System*, waarin wordt opgeroepen tot meer en betere samenwerking, een betere financiering, en een versterking van het Departement Mensenrechten, lezen we in para-

graaf 18 “The World Conference on Human Rights recommends to the General Assembly that ... it begin, as a matter of priority, consideration of the question of the establishment of a High Commissioner for Human Rights for the promotion and protection of all human rights”. De functie werd op **20 december 1993** door de Algemene Vergadering ingesteld.

De Hoge Commissaris is de belangrijkste VN-ambtenaar op het gebied van de mensenrechten. Hij staat aan het hoofd van het **Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten** (*Office of the High Commissioner for Human Rights*, OHCHR), waarin alle diensten van het Secretariaat zijn samengebracht die werken voor de VN-mensenrechtenorganen (de Mensenrechtenraad, het Adviescomité), voor de speciale rapporteurs en werkgroepen (de *special procedures*) en voor de Comités die werden opgericht onder de verschillende mensenrechtenverdragen (de *Treaty Bodies*).

OHCHR is gevestigd in Genève, in het *Palais Wilson*. ■

Verslag van een stage bij het Bureau van de Hoge Commissaris van de Mensenrechten

door Alexandra VOTQUENNE¹

Gedurende zes maanden in Genève, samen met een twintigtal andere uitverkoren stagiairs van over heel de wereld, meewerken aan de uitvoering van het beleid van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, namelijk *to promote and protect human rights for all* is een ongelooflijke en leerrijke ervaring geweest.

8

Op basis van een aanbeveling van de Wereldconferentie over Mensenrechten te Wenen in juni 1993, werd in december 1993 door de Algemene Vergadering in resolutie 48/141 de functie van Hoge Commissaris voor de Mensenrechten in het leven geroepen. De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten staat aan het hoofd van het Bureau van de Hoge Commissaris van de voor de Mensenrechten (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, hierna: OHCHR) dat het beleid van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten uitvoert. De inhoudelijke aspecten van dit beleid, *de bescherming en bevordering van de rechten van de mens voor allen*, wordt uitgevoerd door de volgende vier divisies van het OHCHR:

- *The Human Rights Council and Treaties division*;
- *The Special Procedures division*;

- *The Research and Right to Development division* en
- *The Field Operations and Technical Cooperation division*.

Elk van deze vier divisies zijn op hun beurt onderverdeeld in verschillende departementen die elk hun eigen accenten leggen in de uitvoering van het beleid van het OHCHR.

Het is niet de bedoeling om hier een uitgebreid overzicht te geven van de verschillende taken van deze vier divisies en hun respectievelijke departementen, aangezien deze op de website van het OHCHR kunnen worden gelezen.² Wat volgt, is het relaas van een stagiaire die gedurende zes maanden nauw betrokken werd bij de werking van het OHCHR. Ik zal dus hierna trachten mijn takenpakket als stagiaire zo duidelijk mogelijk te omschrijven en tegelijk deze taken



te kaderen in de meer algemene bevoegdheden van de verschillende divisies en departementen waarbinnen ik heb gewerkt.

Met een *LLM in International Human Rights Law*³ op zak en twee stages in de NGO-wereld⁴ achter de rug, begon ik op 1 februari 2008 mijn stage bij het OHCHR in Genève, meer bepaald in de *Anti-Discrimination Unit* die deel uitmaakt van de *Research and Right to Development division*. Na drie maanden stapte ik over naar de *Special Procedures division*, waarover meer uitleg in het tweede deel van dit verslag.



Aan het werk op het Bureau van de Hoge Commissaris

De Research and Right to Development division: Anti-Discrimination Unit

De *Anti-Discrimination Unit* kent nog maar een recent bestaan. In 2002, één jaar na de Wereldconferentie tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en verwante onverdraagzaamheid (*World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*) in Durban, zag de *Anti-Discrimination Unit* het levenslicht. Deze Wereldconferentie nam de *Durban Declaration and Programme of Action* (hierna: DDPA) aan, waarin de intentie van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten tot oprichting van een *Anti-Discrimination Unit* werd toegejuicht met volgende missie:

“to promote equality and non-discrimination, and invites [the Anti-Discrimination Unit] to consider the inclusion in its mandate of, inter alia, the compilation of information on racial discrimination and its development, and on legal and administrative support and advice to victims of racial discrimination and the collection of background materials provided by States, international, regional and non-governmental organizations and national human rights institutions under the follow-up mechanism of the Conference.”

Op basis van de tekst van de DDPA werden in 2002 drie mechanismen opgericht die moeten toezien op de effectieve implementatie van de DDPA:

- *The Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action*;
- *The Working Group of Experts on People of African Descent* en
- *The Group of Independent Eminent Experts*.

Daarbovenop besliste de Mensenrechtenraad in 2006 tot de oprichting van *The Ad Hoc Committee of the Human Rights Council on the Elaboration of Complementary International Standards*. In dat zelfde jaar besliste de Algemene Vergadering in resolutie 61/149 tot het houden van een *Review Conference on the implementation of the Durban Declaration and Programme of Action* (hierna: Durban Review Conference). In dit hele *Durban Review* proces staat de OHCHR de lidstaten bij, waarbij de *Anti-Discrimination Unit* optreedt als het Secretariaat.

Vanaf de eerste dag maakte ik deel uit van het *Anti-Discrimination Unit* team. Zo mocht ik tijdens de laatste dagen van de zesde sessie van de *Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action*, onmiddellijk op het podium – achter het naamkaartje *Secretariat* – de interventies van de verschillende vertegenwoordigers van de lidstaten letterlijk optekenen. Op de laatste dag van de sessie hielp ik tijdens de lunchpauze de verantwoordelijke van het *Anti-Discrimination Unit* team met het opstellen van het rapport van de sessie. In de namiddag werd het rapport dan voorgesteld en kregen de vertegenwoordigers van de lidstaten de kans om correcties en/of aanpassingen aan te brengen. Het was opvallend hoe sommige vertegenwoordigers hun standpunten die zij tijdens de twaalfdagenlange sessie mondeling hadden geuit, tijdens de laatste uren van de sessie nog probeerden te versterken, af te zwakken of zelfs te wijzigen. Diplomatisch verklaarden zij dan dat hun standpunt zoals weergegeven door het Secretariaat in het ontwerp van rapport, hun werkelijke positie niet op de juiste manier weerspiegelde. Zij verduidelikten nogmaals hun standpunt en vroegen het Secretariaat om dit te herformuleren (waarbij de vertegenwoordigers dan meestal zelf een tekst dicteerden) in het rapport. Gelukkig worden alle sessies ook op geluidsband opgenomen; die zorgden dan waar nodig voor het einde van de discussie of iets al dan niet was gezegd tijdens de sessie.

Vanaf 11 februari tot en met 28 februari 2008 vond de inaugurale sessie van het *Ad Hoc Committee of the UN Human Rights Council on the Elaboration of Com-*



plementary International Standards (hierna: Ad Hoc Comité) plaats. Zijn taak wordt als volgt omschreven:

“to elaborate, as a matter of priority and necessity, complementary standards in the form of either a convention or additional protocol(s) to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, filling the existing gaps in the Convention, and also providing new normative standards aimed at combating all forms of contemporary racism, including incitement to racial and religious hatred”⁵

Deze inaugurale sessie van het Ad Hoc Comité bood mij de gelegenheid om de voorbereiding en organisatie van een dergelijke meeting vanaf het begin tot het einde mee te maken.

Het Secretariaat stelt steeds een *provisional agenda* op – die bij de opening van de sessie moet worden goedgekeurd – en een *draft programme of work*. Ook moet er vooraf worden bepaald welke documenten (zowel bestaande als nieuwe) en in hoeveel VN-talen in de zaal ter beschikking zullen en kunnen worden gesteld tijdens de meeting. Ook krijgt elk document een specifiek nummer (in de rechterbovenhoek van een VN-document) waarvoor een specifieke afdeling bevoegd is binnen de VN. Voor deze sessie van het Ad Hoc Comité had de *Anti-Discrimination Unit* een nota voorbereid (*Note by the Secretariat, Information on the elaboration of complementary international standards as part of the follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action*⁶). Wetende dat de VN zes officiële talen heeft en elke dag vele documenten produceert, is het niet verwonderlijk dat de vertaaldienst van de VN niet alle documenten voor alle meetings/conferenties kan vertalen. Gemiddeld duurt het vier tot zes weken om een document te laten vertalen. De hierboven vermelde nota werd bijgevolg tijdens de meeting van het Ad Hoc Comité enkel in het Engels verspreid.

Het gevoelige en gespannen karakter van het hele *Durban Review* proces zorgde er ook voor dat de coördinator van de *Anti-Discrimination Unit* vooraf zijn team inlichtte over hoe te reageren en/of te antwoorden op vragen die zouden worden gesteld door de vertegenwoordigers van de lidstaten om achteraf geen kritiek te krijgen, bv. beschuldiging van partijdigheid.

Zoals gewoonlijk stond ook tijdens deze meeting het Secretariaat in voor het eindverslag. Dit eindverslag wordt opgesteld aan de hand van de dagelijkse notities die worden gemaakt tijdens de gehele conferentie. Beurtelings waren we verantwoordelijk voor de woordelijke opname van de tussenkomsten van de

vertegenwoordigers van de lidstaten. Na afloop van de debatten stelde ik dan aan de hand van deze dagelijkse notities een coherente tekst op die als basis diende voor het eindrapport van deze conferentie. Ook diende ik de tekst voor de briefings te schrijven die elke avond per e-mail werden verzonden om iedereen binnen het OHCHR op de hoogte te houden van de ontwikkelingen tijdens die dag van het Ad Hoc Comité.

Ter voorbereiding van de *Durban Review Conference* in 2009, werd een *Preparatory Committee for the Durban Review Conference* (hierna: *Preparatory Committee*) opgericht. In resolutie 3/2 van de Mensenrechtenraad⁷ werd beslist dat het *Preparatory Committee* twee *substantive sessions* zou houden in Genève ter voorbereiding van de *Durban Review Conference* in 2009. In dezelfde resolutie werd ook het volgende beslist:

“... the Preparatory Committee shall elect, on the basis of equitable geographical representation, a bureau for the Preparatory Committee ... and shall decide on all the relevant modalities for the Conference in accordance with established practice of the General Assembly, including deciding on the objectives of the Review Conference, the level at which the Review Conference shall be convened, regional preparatory initiatives, date and venue”.

De *First Substantive Session* vond plaats van 21 april tot 2 mei 2008. Bijgevolg kwam het *Bureau of the Preparatory Committee for the Durban Review Conference* (hierna: Bureau) regelmatig in de maanden maart en april 2008 samen ter voorbereiding van deze meeting van het *Preparatory Committee*. Deze bijeenkomsten van het Bureau kon ik dus op de voet volgen en meehelpen voorbereiden. Zo werkte ik mee aan het schrijven van het scenario voor de *Chairperson* (hierna: voorzitter/voorzitster). Sommige voorzitters van meetings/conferenties, waaronder de voorzitster van het Bureau, vragen aan het Secretariaat om voor bijna elke meeting van het Bureau een scenario voor te bereiden, waarop zij zich tijdens de meeting kunnen baseren. Zulke tekst zet de krijtlijnen uiteen van wat er normaal gezien tijdens de meeting zal worden besproken en bevat eventueel wat aanvullende informatie die van pas kan komen tijdens de meeting. Dit hield ook in dat bij gevoelige onderwerpen waarbij verwacht werd dat er veel discussie en onenigheid zou ontstaan, het scenario suggesties bevatte die de voorzitster zou kunnen aanwenden om toch tot een consensus te kunnen komen.

Om de debatten tijdens de *First Substantive Session* van het *Preparatory Committee* vlotter te laten verlo-



pen, nam het Bureau bij consensus *draft decisions* aan die dan vervolgens als *proposals* werden voorgelegd aan het *Preparatory Committee* eind april 2008. Tijdens de Bureau meetings werden *draft proposals* voorgelegd zowel door de voorzitter als door leden van het Bureau. De *draft proposals* die uitgingen van de voorzitter tijdens de Bureau meetings werden meestal samen in overleg met het Secretariaat opgesteld. Hier zag ik duidelijk hoe het Secretariaat op een indirecte wijze zijn invloed en kennis probeerde te laten gelden om het *Durban Review* proces zo goed mogelijk te laten verlopen.

Voor en tijdens de twee weken durende meeting van het *Preparatory Committee* stond ik opnieuw het Secretariaat zoveel mogelijk bij. Zo hielp ik bijvoorbeeld mee aan het schrijven van de toespraak die de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten gaf bij de opening van de bijeenkomst van het *Preparatory Committee*. Tijdens deze grootse meeting kon ik waarnemen dat beslissingen niet in de zaal zelf, maar wel in de wandelgangen tijdens de informele sessies worden genomen. Dit biedt de gelegenheid aan de vertegenwoordigers van de verschillende landen – behorend tot eenzelfde regionale groep – om meningen uit te wisselen over de laatste ontwikkelingen van de meeting en om tot gemeenschappelijke standpunten te komen. De vertegenwoordigers van de verschillende regionale groepen kunnen dan ook elkaars posities aftasten en eventueel toenadering zoeken en/of compromissen sluiten.

Tot slot kan ik nog een laatste interessante opdracht vermelden. Tijdens de zevende sessie van de Mensenrechtenraad die plaatsvond van 3 tot 28 maart 2008 stelde de *Chair of the Working Group on People of African Descent* het laatste rapport van deze werkgroep voor. Om als voorzitter van deze werkgroep voorbereid te zijn op de vragen en/of opmerkingen tijdens de interactieve dialoog van de Mensenrechtenraad met betrekking tot de omstreden kwestie van *reparations*, stelde ik op zijn vraag een *background paper* op. In deze paper zette ik de algemene context van *reparations* uiteen en gaf ik een overzicht van de argumenten van de voor- en tegenstanders van *reparations* voor *People of African Descent*.

De Special Procedures division: Independent Expert on Minority issues en Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous people

Na enkele e-mails en gesprekken met de persoonlijke

assistenten van de onafhankelijke deskundige inzake minderhedenkwesties (*Independent Expert on Minority Issues*) en de speciale rapporteur voor de situatie van de mensenrechten en fundamentele vrijheden van inheemse volkeren (*Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous people*), mocht ik gedurende de maanden mei, juni en juli mijn stage bij hen lopen.

Speciale procedures is de overkoepelende naam voor de mechanismen die werden opgericht door de voormalige Commissie Mensenrechten – recentelijk overgenomen door de huidige Mensenrechtenraad – om mensenrechtenschendingen aan te pakken.

Het systeem van de speciale procedures bestaat uit landgerichte (mensenrechtenschendingen in bepaalde landen) en thematische (bepaald type van mensenrechtenschendingen) procedures. De speciale procedures nemen de vorm aan van een speciale rapporteur, een onafhankelijke deskundige of een werkgroep. De mandaathouders van de speciale procedures bekleden hun ambt in hun persoonlijke hoedanigheid en ontvangen geen salaris of vergoeding voor dit ambt. Zij kunnen evenwel rekenen op een persoonlijke assistent van het OHCHR. Inderdaad, naast persoonlijke en logistieke steun verzorgt de *special procedures division* van het OHCHR ook het onderzoekswerk van de thematische procedures.

Mijn keuze voor de thematische procedures betreffende minderheden en inheemse volkeren lag in het verlengde van mijn specifieke kennis van en interesse voor deze thema's. Door omstandigheden heb ik spijtig genoeg niet zo veel kunnen samenwerken met de persoonlijke assistente van de speciale rapporteur voor de situatie van de mensenrechten en fundamentele vrijheden van inheemse volkeren. Daarom zal ik mij toespitsen op de opdrachten die ik vervulde voor de onafhankelijke deskundige inzake minderhedenkwesties Gay McDougall en haar assistent Graham Fox.

In 2005 werd het mandaat van onafhankelijke deskundige inzake minderhedenkwesties (*Independent Expert on Minority Issues*, hierna: IEMI) in het leven geroepen. Eén van de voornaamste taken van de IEMI is het bevorderen van de implementatie van de Verklaring inzake de rechten van personen behorend tot nationale of etnische, religieuze en taalkundige minderheden (*United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities of 1992*). Dit gebeurt door middel van overleg met regeringen rekening houdend met bestaande internationale normen en de nationale wetgeving inzake minderheden. Daarnaast heeft de IEMI als taak om, op verzoek van regering-



gen, positieve acties te identificeren alsook de mogelijkheden na te gaan voor technische samenwerking met het OHCHR. Bovendien wordt er verwacht dat de IEMI in al haar werkzaamheden een *gender* perspectief in acht neemt.

In de uitoefening van deze taken onderneemt de IEMI jaarlijks, op verzoek van de regeringen, twee tot drie landenmissies.

Enkele dagen na mijn start als stagiaire binnen de *special procedures division* kregen de IEMI en haar assistent een uitnodiging voor een landenbezoek aan Guyana (hoofdstad Georgetown). Tijdens een dergelijk landenbezoek tracht de IEMI een zo breed mogelijke waaier van verschillende actoren van de samenleving te ontmoeten die op één of andere manier verband houden met minderhedenkwesties. Een dergelijk landenbezoek, dat gemiddeld 7 tot 15 dagen duurt, vergt veel voorbereiding.

Het landenbezoek aan Guyana vond plaats van 28 juli tot en met 2 augustus 2008.

Eén van de eerste stappen van de voorbereiding behelsde het opstellen van een duidelijke, overzichtelijke en diepgaande analyse van de huidige mensenrechtensituatie en in het bijzonder de situatie van minderheden/etnische groepen in Guyana. Minderhedenproblemen vinden hun oorsprong vaak in gebeurtenissen die ver in de tijd kunnen teruggaan. Gedurende een aantal dagen verdiepte ik me volledig in de politieke geschiedenis en de huidige situatie van Guyana. Het eerste deel van mijn landenrapport over Guyana bevatte informatie over de geschiedenis van het land toegespitst op de verschillende etnische groepen. In het tweede deel zette ik de huidige politieke situatie, de staatsstructuur, en de (machts)verhouding tussen de verschillende etnieën van Guyana uiteen. Daaronder viel natuurlijk ook de analyse van specifieke wetgeving ten voordele of ten nadele van minderheidsgroepen en instellingen en/of programma's die werden opgericht om de mensenrechtensituatie van minderheden te verbeteren. Zo werd in Guyana in 2000 de *Ethnic Relations Commission* opgericht die ten dienste staat van éénieder die meent gediscrimineerd te zijn omwille van zijn etniciteit. In een derde deel ging ik de interactie tussen de VN en Guyana na. Dit betekende dat ik alle rapporten van de *treaty-bodies* en van de speciale rapporteurs over Guyana doornam en de relevante paragrafen met betrekking tot de minderheden bundelde. Het landenrapport over Guyana telde ongeveer 80 pagina's en diende als uitgangspunt voor het opstellen van een weloverwogen agenda voor het bezoek van de IEMI. Op de agenda staan steeds vergaderingen met ministers, parlementsleden en rechters. Ook werd er

een afspraak geregeld met de voorzitter van de *Ethnic Relations Commission*. Daarnaast stonden natuurlijk ook meetings met NGO's en leiders van stammen/etnische groepen/minderheidengroepen op de agenda. Tot bekroning van dit boeiende en tegelijk harde opzoekingswerk werd ik in een persbericht van het OHCHR vermeld als één van de contactpersonen om verdere informatie te verstrekken over het bezoek van de IEMI aan Guyana.

Van zodra ik het werk beëindigde voor het landenbezoek aan Guyana, begon ik met het schrijven van een gelijkaardig landenrapport voor de missie naar Griekenland in september 2008. Ter voorbereiding van dit landenbezoek nam ik ook deel aan de vergaderingen met de Permanente Missie van Griekenland te Genève. Zodoende heb ik op een zeer korte termijn veel kennis vergaard over de minderheidensituatie in deze beide landen.

Verder kreeg ik ook een beter overzicht over het recht op onderwijs voor minderheden over heel de wereld. Dit jaar vindt de inaugurale sessie van het Forum voor Minderhedenkwesties plaats op 15 en 16 december met als thema *Minderheden en recht op onderwijs*. Naast opzoekingswerk in deze materie en meetings met NGO's, hielp ik ook mee aan het opstellen van de *Concept Note*⁸ voor dit Forum, dat terug te vinden is op de website van het OHCHR.

Tijdens de laatste drie maanden stage genoot ik volop van andere activiteiten georganiseerd door het OHCHR. Zo volgde ik meerdere zittingen van de Mensenrechtenraad en de *Universal Periodic Review* evenals de *15th Annual Meeting of Special Procedures Mandate Holders of the Human Rights Council*, waar ik enkele speciale rapporteurs in persoon ontmoette, waaronder Gay McDougall, onafhankelijke deskundige voor minderhedenkwesties en Olivier De Schutter, speciale rapporteur voor het recht op voedsel. De twintig stagiairs verspreid over de verschillende departementen van de vier divisies, hielden elkaar bovendien op de hoogte van wat er zich binnenskamers afspeelde in elk departement.

Deze zes maanden in Genève bij het OHCHR waren een onvergetelijke belevenis. In de maand juli zag ik dan ook met spijt het einde van mijn stage naderen. Tijdens deze maand organiseerde het OHCHR een afscheidsfeest voor de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Louise Arbour, waarop de staf en de stagiairs van het OHCHR uitgenodigd waren. Het werd ook mijn voorlopig afscheid aan de VN ...



Noten

- 1 Alexandra Votquenne liep stage van 1 februari tot en met 31 augustus 2008 bij het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten.
- 2 <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>.
- 3 LLM in International Human Rights Law with distinction, 2007, University of Essex (Verenigd Koninkrijk).
- 4 Stage bij Advocaten Zonder Grenzen, Brussel, 2007 en stage bij *International Minority Rights Group*, Londen, 2007.
- 5 Resolutie 6/21 van 28 september 2007, Human Rights Council: Elaboration of international complementary standards to the International Convention on the Elimination of All

Forms of Racial Discrimination.

- 6 A/HRC/AC.1/1/2 of 7 February 2008, Human Rights Council: Note by the Secretariat, Information on the elaboration of complementary international standards as part of the follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action.
- 7 Human Rights Council, Resolution 3/2, Preparations for the Durban Review Conference, 8 December 2006.
- 8 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm>.



Terugblik op een scharnierperiode in het VN mensenrechtensysteem met Bart Ouvry

door Veronique JOOSTEN

Op de vooravond van de 60ste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens hadden we een gesprek met Bart Ouvry, die de afgelopen jaren als Belgisch diplomaat actief betrokken was bij het doorvoeren van de meest ingrijpende hervorming in het VN mensenrechtenapparaat.

Van 2004 tot afgelopen zomer was u adjunct-permanent vertegenwoordiger en consul-generaal op de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de VN in Genève. U was ondermeer belast met de opvolging van de mensenrechtendossiers bij de VN. Het VN mensenrechtenapparaat bevond zich toen in een scharnierperiode. De Commissie Mensenrechten werd vervangen door een Mensenrechtenraad. Hoe heeft u deze periode ervaren?

Het was een institutionele scharnierperiode. We zijn immers overgegaan van een Commissie Mensenrechten naar een Raad Mensenrechten. Maar het was vooral ook op het terrein een scharnierperiode. Een van de grote problemen die we hadden was het feit dat de situatie op het terrein niet noodzakelijk de meest gunstige periode was om een grote institutionele hervorming door te voeren. Wat is er gebeurd op het terrein? Zoals we allemaal weten, hebben we 9/11 gehad, de aanslag op de *Twin Towers*; de inval in Afghanistan, dan Irak, waaraan het nucleaire dossier voorafging, waarbij de VN, of in ieder geval een instelling in het VN-systeem, het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) enorm onder druk is gekomen. In die zin is het eerste decennium van het derde millennium, om het met zo'n grote woorden te zeggen, helemaal anders dan de jaren '90. De jaren '90 waren de jaren na het vallen van de Muur, waarbij we ogenschijnlijk naar een meer unipolaire wereld gingen. Het was het Amerikaanse de-

cenium, of in ieder geval, het decennium waarin niet alleen de VS, maar het Westen een overwinning had geboekt. De Oost-West tegenstelling had opgehouden te bestaan. Een anekdote die ik in dat verband altijd graag vertel is dat toen ik me begin jaren '90 in Wenen precies bezig hield met het IAEA de Russische collega bij de Amerikaanse collega te rade ging in een onderhandelingsproces over een conventie nucleaire veiligheid, waarbij de Russische collega aan de Amerikaanse collega zei dat zijn instructies heel duidelijk waren: "ik moet de Amerikaanse positie ondersteunen". Mijn Amerikaanse collega liet zich natuurlijk bijzonder verheugd uit over die steunbetuiging. Maar toen kwam er nog wel een wat aarzelende tweede vraag van de Russische collega: "maar kunt u mij dan misschien uitleggen, wat is precies de Amerikaanse positie?". Dus het is duidelijk dat we tijdens de jaren '90 geprofiteerd hebben van een enorme boost, een versterking van de positie van het Westen wereldwijd, maar specifiek toch ook binnen de multilaterale systemen, en zeker binnen de VN. In die zin denk ik dat de Commissie Mensenrechten tijdens de jaren '90 mee geprofiteerd heeft van dat fenomeen. Voor een stuk ook hebben mensenrechten als zodanig geprofiteerd van het fenomeen. Iedereen weet dat tijdens de jaren '90 een aantal Latijns-Amerikaanse landen zijn geëvolueerd van autoritaire regimes naar meer democratische regimes, met dus een verbetering – objectief – van de situatie qua



mensenrechten in die landen, maar met ook internationaal een vooruitgang van het begrip mensenrechten en het belang dat eraan werd gehecht. De verwachtingen voor Afrika waren ook hooggespannen.



De afgelopen zeven jaren, sinds 2001, is die evolutie niet altijd even gunstig geweest. De machtsverhoudingen zijn objectief gewijzigd. Landen als China, India en Brazilië zijn machtiger geworden. Het Westen heeft niet zozeer aan macht ingeboet dan wel dat anderen in macht, invloed en zelfbewustzijn zijn gegroeid. En dat is niet altijd een negatieve zaak. Een land als Brazilië bijvoorbeeld kent inzake mensenrechten intern nog een aantal problemen maar is internationaal zeker een voorvechter, bijvoorbeeld van alles wat met *gender* te maken heeft, en van de rechten van mensen met een andere seksuele geaardheid. Dus op dat vlak is er vooruitgang en is er ook vandaag nog altijd goed nieuws. Maar men heeft niet alleen goed nieuws. Het internationale klimaat is, vooral onder invloed van de inval in Irak, moeilijk. De islamitische wereld staat in een stekelpositie en dat voel je uiteraard binnen de VN. Een aantal landen stellen zich meer dan ooit defensief op binnen de Raad Mensenrechten, maar niet alleen binnen de Raad Mensenrechten. In 2005 had men het op de VN-top bijvoorbeeld over de verantwoordelijkheid tot bescherming, *the responsibility to protect*. Men kan niet stellen dat dit begrip sinds 2005 werkelijk universeel ingang heeft gevonden in de internationale gemeenschap. We blijven daar voor ijveren, zeker van Belgische en Europese kant, maar onomstreden is het begrip nog lang niet. Soms krijgt men de indruk dat men vooruitgang boekt, op andere momenten dan weer dat we achteruitgaan.

Maar laten we terugkomen op de Commissie Mensenrechten. Zij leed onder een aantal controverses – zo bijvoorbeeld kregen de landenmandaten het steeds moeilijker. Wat was het probleem? De Commissie Mensenrechten kreeg zware kritiek uit heel verscheiden hoeken en om zeer verscheiden motie-

ven. In Amerikaanse conservatieve kringen werd de Commissie gehemeld omdat ze onvoldoende kritisch uit de hoek kwam over een aantal landensituaties. NGO's vonden ook dat de Commissie Mensenrechten onvoldoende kritisch was, of dat ze onvoldoende resoluut optrad tegen opnieuw een aantal landensituaties. Maar daarbij gaat het niet noodzakelijk om dezelfde landensituaties. Een aantal Afrikaanse, Aziatische en in het bijzonder islamitische landen vinden dan weer dat de Commissie helemaal zijn geloofwaardigheid is kwijtgeraakt, precies omdat een aantal mensenrechten aan bod kwamen terwijl dan weer andere mensenrechtensituaties, landensituaties niet aan bod kwamen. Dus de verwijten die over en weer werden gegooid kwamen uit vaak zeer tegengestelde hoeken om tegengestelde redenen. Ik denk dat we binnen de EU zeker zeer kritisch stonden ten aanzien van de Commissie Mensenrechten, maar we waren er lang niet van overtuigd dat een nieuwe instelling, een institutionele vernieuwing, noodzakelijk tot betere resultaten ging leiden. Van Europese kant waren we sceptisch en binnen dat Europees koor was België bijzonder sceptisch. De Belgische diplomatie was er niet van overtuigd dat de hervorming, binnen de internationale constellatie van dat moment, betere resultaten zou geven.

Wat zijn uw inziens de belangrijkste verwezenlijkingen en voornaamste tekortkomingen van de hervorming?

De onderhandelingen hebben plaatsgevonden in de aanloop naar de VN Top van 2005 en zijn gevoerd in New York. Normaal hadden we kunnen verwachten dat we in New York, waar men kan onderhandelen in een ruimer kader, door een spel van geven en nemen toch een aantal prioriteiten van de Europese Unie inzake mensenrechten hadden kunnen vrijwaren. Men heeft dat zeker geprobeerd, maar men is daar niet voldoende in geslaagd. Dat had onder meer tot gevolg dat de resolutie van de Algemene Vergadering die voorziet in de oprichting van de Raad weinig detail aangeeft. Het is een beproefde diplomatieke tactiek als men het in onderhandelingen niet eens geraakt de knelpunten naar een later moment te verschuiven. Dat heeft men duidelijk gedaan met als gevolg dat het hervormingsproces in Genève zelf heel zwaar is geweest. Gedurende bijna twee jaar heeft de nieuwe Raad Mensenrechten een groot stuk van zijn energie gestopt in de opbouw van zijn eigen instellingen. Het typevoorbeeld daarvan is het systeem van *universal periodic review* (UPR). Dat is zeker een pluspunt, want het is een instrument dat we voordien niet hadden. Er stond echter weinig substantieels in resolutie 60/251 daarover. Daarom hebben we heel de onderhandeling moeten voeren in Genève. En als je inzake mensenrechten in een pure mensenrech-

tencontext zo'n onderhandeling moet voeren, dan is het bijna onvermijdelijk dat een aantal landen zich zeer defensief opstellen. We hadden institutioneel gezien meer verwacht uit New York qua UPR dan er is uitgekomen. Maar het eindresultaat biedt toch werkelijk potentieel. Had men vier jaar geleden kunnen voorspellen dat het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten teksten over de mensenrechtensituaties per land had kunnen opstellen? Nu heeft het Secretariaat rapporten gepubliceerd met informatie over zowel wat leeft in de verdragsorganen als over wat de speciale procedures voortbrengen. De internationale gemeenschap heeft er dus een heel substantieel en objectief rapport bij over de perceptie in het VN-systeem van de mensenrechtensituatie in een bepaald land. Daarnaast is er een samenvatting over wat de NGO's aanbrengen over die landen. Alleen al die aanbreng van informatie uit de burgermaatschappij is een *acquis*, en is een mooie basis om landen te confronteren met hun eigen beloften, want er is nog een derde rapport opgesteld door de landen zelf, waarin zij toch geneigd zijn om een aantal ambities mee te delen en te zeggen dat ze streven naar een verbetering van de mensenrechten inzake bijvoorbeeld woningnood of inzake martelingen in gevangissen enz. Wel, dat zijn allemaal middelen op basis waarvan men regeringen – en dat gebeurt nu al in de verdragsorganen – kan herinneren aan de engagementen die ze hebben genomen in het kader van de UPR. Men had weliswaar meer kunnen verwachten. Er komen niet noodzakelijk zeer operationele conclusies of eensluidende conclusies. Wat de dialoog zelf betreft kan worden verwezen naar de uitspraak van Marshall McLuhan: “the medium is the message”. De dialoog op zich brengt een meerwaarde. Dat is een eerste verwezenlijking.

Een tweede verwezenlijking van de institutionele hervorming – en dat is iets waarop de EU heeft aangedrongen – is het feit dat de Raad een bijna permanent forum is geworden. Vandaag realiseren we ons dat dit voordelen heeft, maar ook nadelen. Het maakt het wat moeilijker voor NGO's om de debatten te volgen. Het heeft tot gevolg dat het Midden-Oosten dossier zeer prominent over het hele jaar aanwezig is. Het betekent toch ook dat er meer flexibiliteit komt over het hele jaar zorgwekkende dossiers aan de dag orde te brengen. Dat heeft wel voordelen, maar het pure volume aan werk is voor de delegaties ook problematisch. Het zijn niet alleen de NGO's die moeite hebben om de zaak goed te volgen, het zijn ook de lidstaten die enorm onder druk staan. De kwantiteit en kwaliteit van de inzet die de lidstaten leveren is nu eenmaal van belang. Een permanent proces krijgt niet noodzakelijk dezelfde aan-

dacht als een bijeenkomst met een jaarlijks karakter die gedurende zes weken bijeenkomt. Met zoveel woorden wil ik dus zeggen dat de verwezenlijking van dit EU objectief geen onverdeeld succes blijkt in de praktijk.

Een derde verwezenlijking is dat in de VN resolutie die de basis legt voor de Raad een aanzet is gegeven tot het beperken van het lidmaatschap voor landen die een negatieve mensenrechtensituatie kennen. Het resultaat daarvan is misschien niet helemaal bevredigend, maar het is wel zo dat een aantal landen met een moeilijke mensenrechtensituatie, zoals Wit-Rusland of Iran, die kandidaat waren er toch niet in geslaagd zijn om lid te worden van de Raad. Men kan nochtans bedenkingen hebben bij een aantal andere landen die wel lid zijn van de Raad Mensenrechten en de vraag stellen naar hun geloofwaardigheid als lid van de Raad. Dus ook daar is het resultaat niet onverdeeld gunstig.

Waar zijn de resultaten absoluut onder de verwachtingen gebleven?

De invloed van de Westerse landen, qua zetel- en dus stemmenaantal, is afgenomen. De invloed van de EU is dus afgenomen. En dat laat zich voelen. Waar we voordien een stuwende kracht konden zijn, en we, met steun van de Latijns-Amerikaanse landen en de Westerse landen, als EU, een leidende rol konden spelen is dat nu veel moeilijker en moeten we proberen allianties te smeden in een bredere groep. We moeten dus minstens een gedeelte van de Afrikaanse landen meekrijgen om dan samen met hen en de Latijns-Amerikaanse landen een coalitie te smeden. In die zin is een leidende rol voor de EU een stuk moeilijker geworden, ook al blijft het zo dat de EU de voornaamste stuwende factor blijft binnen de Raad.

Een tweede probleem vanuit ons standpunt zijn de landensituaties, waar de EU kampt met de gevolgen van onze verminderde invloed en stemmenaantal. Dat heeft tot gevolg dat we meer nog dan in het verleden moeilijkheden hebben met het laten goedkeuren van resoluties over landensituaties. We zijn in relatieve termen verzwakt, wat bijvoorbeeld verklaart waarom we in een dossier zoals de DRC een rapporteur verloren hebben. Van Belgische kant waren we er van overtuigd dat het mandaat beter nog verlengd kon worden gezien de problematische mensenrechtensituatie daar vandaag – een onafhankelijke VN expert inzake mensenrechten kan daar echt wel het verschil maken.

De hervorming ligt nu – voorlopig – achter ons en de Mensenrechtenraad draait op volle toeren. Vindt u, achteraf gezien, dat de EU en de VS in de aanloop naar en



tijdens de onderhandelingen over de hervorming de juiste keuzes hebben gemaakt? Het was toch de VS die erg aandrang op een hervorming?

Ik denk niet dat je kan zeggen dat 'de EU de VS ter wille was'. Het was gewoon zo dat er een coalitie is gevormd van soms uitersten, die ik in het begin van ons gesprek heb vernoemd, en daardoor was een hervorming weigeren voor ons moeilijk geworden – zeker op het ogenblik dat de Secretaris-generaal en de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Louise Arbour, zich duidelijk hadden uitgesproken voor de hervorming. Toen konden we niet meer terug of leek dat in elk geval bijzonder moeilijk. Hebben wij onze objectieven bereikt en heeft de VS zijn objectieven gehaald? Duidelijk niet, want de VS heeft bij de stemming in New York besloten tegen de resolutie te stemmen. Sindsdien hebben ze zich, in toenemende mate, teruggetrokken uit de Raad. Ze zijn nu nog maar op een heel sporadische manier aanwezig. Hun invloed missen we want hun afwezigheid verzwakt uiteraard de invloed van het Westerse kamp. In die zin betreuren we dat de VS zich niet engageren in de Raad Mensenrechten.

U denkt dus dat er geen alternatieven waren?

Er waren, vanuit ons standpunt, zeker alternatieven. Men had de Commissie kunnen verder zetten in zijn bestaande institutionele vorm met wat bijwerken van de agenda bijvoorbeeld. Maar op een bepaald moment moest je gewoon vaststellen dat de coalitie ten gunste van een hervorming te breed was en dat we die niet konden negeren. In die zin was de waarschijnlijkheid dat we de hervorming konden tegenhouden bijzonder laag.

Van 2004 tot afgelopen zomer was Louise Arbour eveneens aan de slag in Genève als VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten. Hoe evalueert u haar werk als Hoge Commissaris?

In persartikels bij de aanstelling van haar opvolger heeft menigeen gesteld dat binnen het VN-systeem de job van Hoge Commissaris voor de Mensenrechten de moeilijkste job is die er kan zijn. De job impliceert onafhankelijkheid tegenover de lidstaten, maar je moet toch met die lidstaten samenwerken en van zodra je je uitsprekt over de situatie van de mensenrechten in een bepaald land riskeer je enorm onder druk te komen staan. Ik denk dat Louise Arbour een belangrijke bijdrage heeft geleverd in het bevestigen van het onafhankelijke karakter van het mandaat van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten. Mijn verblijf in Genève is samengevallen met haar mandaat en ik kan getuigen dat ze qua onafhankelijkheid en onpartijdigheid een onberispelijk par-

cours heeft gelopen en zo het respect voor het mandaat versterkt heeft.

Naast die onafhankelijkheid is er ook het ingrijpend verbeterde beheer van het Hoog Commissariaat. En daar mag je toch niet uit het oog verliezen dat er op de Top in 2005 beslist is om het budget van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten te verdubbelen. Mede daarvan heeft zij gebruikt gemaakt om het beheer niet alleen qua volume en qua middelen te verbeteren, maar ook om het management te verbeteren. Ik denk dat dit één van de belangrijkste en meest beklijvende resultaten is van haar mandaat. Financiële controle, transparantie, rapportering, en *results-based* management hebben ingang gevonden in het secretariaat en daadwerkelijk geleid tot een beter beheer. Dat sprak niet zo vanzelf. Het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten maakt immers deel uit van het vrij logge apparaat van het VN-secretariaat. Arbour is daar echt wel in haar opzet is geslaagd en heeft er zo voor gezorgd dat de meeste vrijwillige bijdragen, die tweederde van het jaarlijkse budget uitmaken, dat die veel minder dan in het verleden worden *ge-earmarked*. Ook België doet niet meer aan micro management van zijn vrijwillige bijdrage door het grootste deel van zijn bijdragen niet te *earmarken*. Wat uiteraard voor de organisatie een enorm voordeel uitmaakt. Het betekent dat OHCHR op een onafhankelijke manier kan beslissen hoe ze hun programma's gaan beheren zonder af te hangen van *ad hoc* beslissingen van de lidstaten. Het betekent ook dat het Secretariaat ten aanzien van de derdewereldlanden kan aantonen dat het onafhankelijk staat en zich niet laat beïnvloeden door manipulaties van de donorlanden. Dat is, denk ik, een enorme verwezenlijking waarvoor Louise Arbour een pluim op haar hoed mag steken en waar ik blij ben dat we als Belgen mee aan de kar konden duwen.

Welke thema's hebben, naast de uitwerking van de hervorming, de agenda van de nieuwe Mensenrechtenraad de afgelopen jaren gedomineerd?

Ik ga mij concentreren op enkele Belgische aandachtspunten. Vanuit Belgische kant hebben wij nu al enkele jaren in een aantal kerndossiers geprobeerd het verschil te maken. Tijdens de afgelopen jaren was de aanloop naar de herzieningsconferentie voor de Durban-conferentie tegen racisme voor ons een belangrijk dossier – zeker nu de herzieningsconferentie op de agenda staat voor 2009. Racisme is een dossier waarin wij al sinds Durban in 2001 heel actief zijn geweest. We dienen bijvoorbeeld ook een resolutie in tijdens de Algemene Vergadering over het functioneren van het Comité Rassendiscriminatie (CERD), treden voor de EU op als *burden sharer* voor



racismedossiers en zijn lid van het Bureau dat de Herzieningsconferentie voorbereidt. In die laatste hoedanigheid hebben we een heel cruciale rol gespeeld door te pleiten voor een redelijke, meer evenwichtige aanpak van de zaak.

Het racismedossier is een zeer polariserend dossier geworden.

Ja. De Durbanconferentie in 2001 – die trouwens is afgesloten op enkele dagen voor de aanslagen van 9/11 – was al aartsmoeilijk. We hadden delicate kwesties zoals de problematiek in het Midden-Oosten, de slavenhandel, en de dekolonialisering die zich kwamen enten op het racismedossier. En wat er is bijgekomen is heel de problematiek van het statuut van de Moslims in onze landen en de discriminatie die zou bestaan tegen de islamgodsdienst, wat sommigen islamofobie noemen. Dat is een heel moeilijke cocktail – maar dat neemt niet weg dat wij toch geïverd hebben voor een constructief engagement door België en zijn Europese partners binnen dat proces met duidelijke rode lijnen inzake bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting. Mochten die overschreden worden, dan staat onze participatie aan het proces ter discussie.

Behalve racisme hebben we ook actief meegewerkt aan het op de agenda houden van de discriminatie tegen mensen met een andere seksuele geaardheid. Zo is bijvoorbeeld het aantal landen dat zich achter deze thematiek heeft geschaard toegenomen. We hebben een gemeenschappelijke verklaring afgelegd met een groep landen uit verschillende continenten en hebben als Belgische delegatie in het kader van de UPR die kwestie meerdere malen onder de aandacht gebracht. We hebben – onder meer als *burden sharer* binnen de EU – bijzondere aandacht besteed aan de problematiek van respect voor mensenrechten in de strijd tegen terrorisme. Ondanks een moeilijke internationale context hebben we kunnen bijdragen tot resolutieteksten die de mensenrechten principes vrijwaren en bij consensus werden goedgekeurd. Nog een Belgisch aandachtspunt in Genève waren twee normerende teksten die de laatste twee jaar zijn goedgekeurd en waarbij België in de onderhandelingen telkens een zeer actieve rol heeft gespeeld. Een eerste is de tekst over gedwongen verdwijningen, die onder Frans voorzitterschap is goedgekeurd; en een tweede is het facultatief protocol bij het Internationaal Verdrag op het gebied van Economische, Sociale en Culturele Rechten, dat onder Portugees voorzitterschap tot stand is gekomen. Beide teksten zijn een doorbraak in de mensenrechtenarchitectuur en bewijzen dat de EU nog altijd een leidende rol blijft spelen binnen de Raad Mensenrechten – zeker als

het aankomt op het op de agenda brengen van nieuwe normerende dossiers. Er zijn zeker nog andere elementen die ik zou kunnen aanbrengen, aandachtspunten van ons land en de EU, maar in deze dossiers denk ik dat België tijdens de afgelopen vier jaar af en toe het verschil heeft kunnen maken.

Tijdens deze eerste jaren van de Raad heeft België met zijn waarnemerstatuut de indruk gewekt eerder aan de zijlijn te hebben gestaan. In de nabije toekomst ambieert ons land het lidmaatschap van de Raad. Hoe kan een klein land als België een bijdrage leveren aan de werkzaamheden van de Raad?

Ik denk niet dat België als waarnemer slechts aan de zijlijn toekijkt. De Raad Mensenrechten functioneert niet zoals de Veiligheidsraad, die echt een bijeenkomst is van de vijf permanente en de tien niet-permanente leden en heel vaak als zodanig functioneert. De Raad Mensenrechten heeft een meer open architectuur, waarbij zowel in het debat als in de besluitvorming niet-leden een actieve rol kunnen spelen. Ook als waarnemer kan België initiatieven naar voren brengen. Niet zo lang geleden hebben we bijvoorbeeld opnieuw een resolutie over regionale organen betreffende mensenrechten voorgesteld en bij consensus laten goedkeuren. We hebben daarin kunnen bekomen dat voor het eerst een informele bijeenkomst plaatsvindt met de vertegenwoordigers van die regionale organisaties in Genève, waardoor we de band tussen het VN niveau en het regionale niveau trachten te versterken. België heeft bijvoorbeeld ook een actieve campagne gevoerd om een landgenoot als Olivier De Schutter als speciale rapporteur voor het recht op voedsel te laten benoemen. Als waarnemer staan we zeker niet aan de zijlijn, maar hebben we de plicht om actief te zijn. In de Commissie Mensenrechten was het vaak zo dat we dat in de eerste plaats via de EU deden, maar in de nieuwe constellatie, waarbij die EU als zodanig niet noodzakelijk meer dezelfde impact heeft als vroeger en waarbij we veel meer aan *outreach* moeten doen. Dit impliceert dat we als EU in samenspraak en cohesie blijven optreden, wat door de band goed is geslaagd. Maar we treden ook meer individueel actief op, door bijvoorbeeld verklaringen af te leggen op nationale basis en aan lobbying te doen, maar telkens in coherentie met de EU collega's. Dat is noodzakelijk om de goede reden dat het optreden van de EU als groep ertoe geleid heeft dat een aantal andere groepen, die nochtans politiek veel minder cohesie hebben, zoals de Organisatie voor de Islamitische Conferentie (OIC), de Afrikaanse en de Aziatische groep, zich defensiever zijn gingen opstellen. Dit had tot gevolg dat men bij hen vaak kwam tot een kleinste gemene deler positie, die defensief of erger zelfs



werkelijk negatief was. In die zin was het belangrijk om ons als EU, tactisch gezien in elk geval, veel actiever op te stellen. Dat heeft tot gevolg dat waar in de Commissie Mensenrechten België heel zelden of bijna nooit nationale verklaringen aflegde, we in de Raad Mensenrechten geprobeerd hebben om een veel actiever profiel aan te nemen. In de UPR bijvoorbeeld was België één van de meer actieve landen was. Als wij nu kandidaat zijn voor lidmaatschap van de Raad Mensenrechten ligt dit in het verlengde van een actief engagement over de langere termijn. In die zin relatieveer ik het lidmaatschap in de mate dat de EU vooral als blok in de stemmingen optreedt, en dat je ook, als niet-lid invloed uitoefent op de posities die de EU inneemt. Maar uiteraard zou een lidmaatschap onze positie versterken. Het betekent bijvoorbeeld dat we een mandaat kunnen opnemen in het bureau van de Raad Mensenrechten, wat je natuurlijk extra invloed geeft en meer inzicht in de besluitvormingsprocessen. En het lidmaatschap zal vooral ook belangrijk zijn om maximaal efficiënt te zijn op het moment dat we het EU-voorzitterschap op ons zullen nemen. Hoe dat in zijn werk zal gaan is natuurlijk nog niet duidelijk, dat hangt ervan af of het Verdrag van Lissabon is goedgekeurd, maar in de VN-context zal er toch nog in zekere mate een land moeten zijn dat als voorzitter van de EU zal spreken.

Tijdens het hervormingsproces zijn de Commissie en later de Raad met de aandacht gaan lopen. Het wordt makkelijk vergeten dat er ook hervormingsplannen op stapel stonden voor de zogenaamde verdragsorganen, die toezien op de naleving van de mensenrechtenverdragen.

De vorige Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Louise Arbour, heeft een 'concept paper' uitgewerkt, die door de verdragsstaten zonder veel enthousiasme werd ontvangen. Die plannen lijken nu in een vergeethoekje te zijn beland?

gelijktijdig twee hervormingsprocessen te beheren. Het is inderdaad zo dat Louise Arbour in het begin van haar mandaat een voorstel heeft geformuleerd, maar ik geloof niet dat dit politiek ooit werkelijk van de grond is gekomen. Het is zeker een interessant idee, maar het is op tegenstand gestuit bij de verdragsorganen zelf, want haar voorstel impliceerde dat het aantal experts in de verdragsorganen zou worden gereduceerd en dat leidde, in elk geval toch bij sommigen, tot een corporatistische reflex. Anderzijds is het ook zo dat een aantal lidstaten in het voorstel een voorafspiegeling zagen van een VN internationaal gerechtshof betreffende mensenrechten. Ik vrees dat een meerderheid van lidstaten oordeelde dat de tijd daar nog niet rijp voor was. In die zin, denk ik, dat de keuze er één zal zijn voor een geleidelijke hervorming van de verdragsorganen, waarbij één van de interessantste pistes er één is van meer cohesie en toenadering tussen de individuele klachtenprocedures. Tevens moet de rapporteringprocedure minder extensief en meer gefocust worden. We evolueren vandaag al in die richting. Het is nu al zo dat de lijst van *issues* die elk verdragsorgaan enkele maanden voor de rapportering overmaakt, dat die vrij bepalend is voor het proces en dat die toelaat om het proces iets meer gericht te laten doorgaan. Ik denk dus inderdaad dat naar de buitenwereld toe het formele voorstel van Louise Arbour nooit van de grond is gekomen, maar er zijn toch voorzichtige stappen naar meer efficiëntie en naar meer effectiviteit. Maar zeker van Belgische kant hadden we het graag iets ambitieuzer gezien. Er blijft werk aan de winkel voor mijn opvolger in Genève!

Dit interview geeft enkel de persoonlijke visie van de geïnterviewde weer en kan niet geïnterpreteerd worden als de officiële positie van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken.

Je kan gerust stellen dat het vermogen van de diplomatieke gemeenschap in Genève ontoereikend is om

Bouwen aan een cultuur van mensenrechten: mensenrechteneducatie

door Fiona ANG¹

Mensenrechteneducatie verdient een prominente plaats op school. Hiertoe wordt ook expliciet en dwingend opgeroepen door de wereldgemeenschap, die in 2005 het VN Wereldprogramma voor Mensenrechteneducatie lanceerde. De eerste, nog tot

2009 lopende, fase van het Wereldprogramma betreft mensenrechteneducatie in het basisonderwijs en het secundair onderwijs. Ondanks het enthousiasme van heel wat leerkrachten en directies, enige initiatieven vanuit het beleid en de onmiskenbare interna-



tionaalrechtelijke verplichtingen rond mensenrechteneducatie, is er in Vlaanderen nog heel wat werk aan de winkel.

Mensenrechteneducatie moet

Mensenrechteneducatie is noodzakelijk om een wereld te creëren waarin waardigheid, gelijkheid en gerechtigheid heersen. Menschenrechteneducatie draagt bij tot de uitbouw van een rechtstaat, een goed functionerende democratie, een maatschappij zonder mensenrechtenschendingen. Menschenrechteneducatie leidt tot vrede tussen mensen en volkeren. Daarom kan er niet genoeg belang worden gehecht aan de algemene maar doelgerichte verspreiding van kennis over, inzichten in, vaardigheden omtrent en waarden onderliggend aan mensenrechten. Menschenrechteneducatie is ook een mensenrecht. Voor de ontwerpers van het recht van de internationale mensenrechten stond het van in het prille begin vast dat mensenrechteneducatie – misschien nog meer dan juridische afdwingbaarheid – cruciaal was voor de omzetting van papier naar praktijk. Dit blijkt uit de verwijzingen hiernaar in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.²

Mensenrechteneducatie is alomvattend

Een eerste aspect van mensenrechteneducatie bestaat uit het overbrengen van kennis van de mensenrechten. In het kader van de VN zijn talloze verdragen en andere instrumenten ontworpen ter bescherming en bevordering van mensenrechten. Deze documenten beschrijven de rechten die eenieder heeft, als individu en als lid van een bepaalde groep van mensen (kinderen, vrouwen, personen met een functiebeperking, ...). Fundamenteel hierbij is het juridisch bindend karakter van verdragen: de Staten die partij zijn, hebben de juridische verplichting om de verdragsbepalingen te respecteren. Een degelijk onderbouwde uitleg over de internationaalrechtelijke aspecten van mensenrechten mag dan ook niet ontbreken.

Toch is mensenrechteneducatie meer dan een droge overdracht van kennis over VN-verdragen. Een verdrag werkt per definitie *top down*, hoe democratisch een bepaalde overheidsdelegatie ook samengesteld en gemandateerd moge zijn tijdens het ontwerpproces, en hoe concreet de verdragsbepalingen ook mogen zijn omgezet in Belgisch of Vlaams beleid. Om te vermijden dat mensenrechten worden gepercipieerd als een zoveelste verplichting van bovenuit, is het cruciaal dat het belang van mensenrechten wordt ingezien van onderuit, van op het werkveld. Er moet dus worden gestreefd naar **inzicht** in dit belang, de

betekenis en de juiste werking van mensenrechten en hun onderliggende waarden.

Daarnaast is mensenrechteneducatie gericht op het doen verwerven van de **vaardigheden** die nodig zijn om mensenrechten te eerbiedigen en te doen eerbiedigen. Deze vaardigheden moeten worden geoefend, wat gebeurt via aantrekkelijke, participatorische, interactieve en vernieuwende methodieken. De methode is even essentieel als de inhoud. Een belangrijke bedoeling van mensenrechteneducatie is het in staat stellen van mensen om effectief deel te nemen aan een vrije samenleving, wat duidelijk de nauwe band met educatie voor democratisch burgerschap aantoonst.

Mensenrechteneducatie wil er ook voor zorgen dat men zich die **waarden en houdingen** eigen maakt die dezelfde rechten voor alle mensen mogelijk maken. Deze attitudinale dimensie van mensenrechteneducatie is essentieel voor de uitbouw van een cultuur van mensenrechten. Tevens gaat het over die waarden en houdingen die aansporen tot actie voor mensenrechten. Via mensenrechteneducatie wordt benadrukt dat mensenrechten een gedeelde verantwoordelijkheid zijn, met praktische gevolgen voor de wijze waarop mensen samen leven. In tegenstelling tot wat sommigen vrezen, leidt mensenrechteneducatie dus niet tot een ik-gerichte reactie waarin het eigenbelang hoogtij viert: iedereen wordt aangemoedigd om op te komen voor zijn of haar eigen rechten én deze van anderen.

Inhoudelijk bestrijkt mensenrechteneducatie **alle mogelijke rechten** (burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele) **van alle mogelijke mensen** (kinderen, vrouwen, inheemse volkeren, vluchtelingen, ...). Bepaalde klemtonen leggen de verwantschap bloot met andere onderwerpen van educatie zoals vrede, tolerantie, burgerzin en duurzame ontwikkeling. De uiteindelijke doelstellingen komen grotendeels overeen. Menschenrechteneducatie kan dit alles omvatten, al kan ook aan deze bestaande concepten een specifieke mensenrechteninvalshoek worden toegevoegd.

Ten slotte kan worden gewezen op de noodzaak om mensenrechteneducatie **niet alleen in het onderwijs** te voorzien. Om een cultuur van mensenrechten te creëren, moeten mensenrechtenbegrippen ook buiten het formele leren – zoals in een jeugdbeweging of via een televisieprogramma – aan bod komen. Bovendien is er even grote, zo niet grotere, behoefte aan mensenrechteneducatie onder volwassenen. Dit is in het bijzonder het geval voor bepaalde beroepsgroepen zoals – onder meer – artsen, politieagenten, advocaten, magistraten, reisleiders, begeleiders werkzaam in kinderopvanginitiatieven, ambtenaren belast met asielaanvragen en personeel van gevangenis en andere instellingen.



Mensenrechteneducatie in VN- verdragen

Zoals hierboven aangestipt, heeft de VN mensenrechteneducatie altijd belangrijk gevonden. Sinds de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens maakt zowat elk mensenrechtenverdrag van de VN melding van mensenrechteneducatie. De bekendste bepaling op dit gebied is allicht artikel 29 van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat de doelen van onderwijs voorschrijft:

“De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient gericht te zijn op:

- a) de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;
- b) het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;
- c) het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of de hare;
- d) de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;
- e) het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.”

Zo geformuleerd omvat mensenrechteneducatie, zoals reeds vermeld, inderdaad een hele waaier aan waarden en begrippen die ook worden behandeld in, onder andere, vredes-, milieu- en burgerschapseducatie.

Vermeldenswaard hierbij is het tweede lid van het geciteerde artikel 29. Dat poneert dat het feit dat deze doelen van onderwijs worden opgesomd, de fundamentele onderwijsvrijheid niet in het gedrang mag brengen. Ook in Vlaanderen is vrijheid van onderwijs een hoeksteen van het onderwijssysteem. Inrichtende machten hebben een verregaande vrijheid in het vastleggen van een pedagogisch project. Wel moet dit project passen in het mensenrechtelijk kader geschetst in het internationaal recht. Mensenrechten vormen immers een inherent aspect van elke democratie.

Maar niet alleen het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind schuift mensenrechteneducatie naar voren als belangrijk. Zo verplicht het VN-Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassen-

discriminatie verdragsstaten om op het gebied van onderwijs, opvoeding, cultuur en voorlichting doeltreffende maatregelen te nemen met het oog op de bestrijding van vooroordelen. Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten vraagt dat onderwijs bijdraagt tot de eerbied voor de rechten van de mens (artikel 13). En ook de Internationale Arbeidsorganisatie erkent het belang van mensenrechteneducatie: het Verdrag betreffende Discriminatie bij Tewerkstelling of Beroep (Verdrag 111) eist van verdragsstaten om educatieve programma's aan te bieden die de gelijkheid van kansen bij tewerkstelling en beroep te helpen aanvaarden. De VN biedt dus een stevige juridische basis voor mensenrechteneducatie.

Een Wereldprogramma voor Mensenrechteneducatie

Uit de aanmoedigingen en zelfs verplichtingen tot mensenrechteneducatie vastgelegd in mensenrechteninstrumenten blijkt het belang dat de VN-lidstaten hechten aan het thema. Misschien nog veelzeggender in dat verband zijn de wereldwijde programma's die de VN heeft gelanceerd. De theorie van de verdragen kan via zulke programma's worden omgezet in tastbare praktijk.

Op dit ogenblik loopt er wereldwijd een bijzonder ambitieus programma, gedragen door het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en UNESCO, dat deze verspreiding wil ondersteunen en versterken. Het *Wereldprogramma voor Mensenrechteneducatie*³ kreeg in 2005 het officiële startsein van de Algemene Vergadering van de VN en heeft geen voorziene einddatum. Mensenrechteneducatie is inderdaad *open ended* ...

Het idee voor het huidige Wereldprogramma is ontstaan in het kader van een eerder wereldwijd programma rond mensenrechteneducatie. Naar aanleiding van de bevindingen van de VN-Wereldconferentie Mensenrechten (in 1993 gehouden te Wenen) was 1995 tot 2004 door de Algemene Vergadering van de VN immers uitgeroepen tot het '**Decennium voor Mensenrechteneducatie**'.⁴ Dit Decennium was opgevat als een partnerschap tussen overheden, internationale organisaties, NGO's, beroepsverenigingen en individuen. De doelstellingen van het Decennium-Actieplan omvatten onder andere een behoeftenonderzoek, het ontwikkelen en versterken van programma's voor mensenrechteneducatie op internationaal, regionaal, nationaal en lokaal niveau, een grotere rol voor massamedia en de wereldwijde verspreiding van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

De evaluatie van het Decennium voor Mensenrech-



teneducatie wees op enkele knelpunten die een volledige uitvoering van het Decennium-Actieplan onmogelijk maakten.⁵ Zo is een decennium te kort gebleken: mensenrechteneducatie is geen project maar een continu proces. Ook is men er globaal gezien te weinig in geslaagd om effectieve mechanismen te ontwikkelen die alle initiatieven konden coördineren. Tot slot kon men niet buiten het feit dat er simpelweg te weinig middelen werden vrijgemaakt voor mensenrechteneducatie, waarbij de weinige beschikbare middelen niet altijd even efficiënt werden ingezet door de inconsequente verwachtingen van niet altijd op elkaar ingestemde donoren.

Daarom besliste de Algemene Vergadering van de VN om het **Wereldprogramma voor Mensenrechteneducatie** te lanceren. Dit Wereldprogramma, gestart in 2005, is niet beperkt in tijd, waarbij coördinatie en middelen integraal deel uitmaken van de implementatiestrategie. Dat blijkt ook uit het Actieplan voor de eerste fase van de uitvoering van het Wereldprogramma.

In deze eerste fase, lopend van 2005 tot 2009, is een **Actieplan** van kracht voor **basisonderwijs en secundair onderwijs**.⁶ Dit Actieplan, dat ontwikkeld werd door een ruime groep onderwijs- en mensenrechtenprofessionals van over heel de wereld, bevat een concrete strategie en verschillende praktische ideeën om aan mensenrechteneducatie te doen.

Een sleutelrol speelt de *integratie van een mensenrechtelijke benadering van educatie in het onderwijssysteem*. Ieder kind (persoon onder de achttien jaar) heeft immers een recht op onderwijs dat kwaliteitsvol is. Mensenrechteneducatie staat voor een holistische benadering die zowel mensenrechten *door* onderwijs als mensenrechten *in* het onderwijs inhoudt: onderwijs (d.i. het curriculum, de beschikbare materialen en de gebruikte methoden), moet het leren over mensenrechten bevorderen, terwijl er tegelijkertijd voor gewaakt dient te worden dat de mensenrechten van alle leden van de schoolgemeenschap worden gerespecteerd.

Enkele elementen zijn hier van belang.

- Het onderwijsbeleid, dat via een participatorisch en inclusief proces tot stand moet komen, moet uitdrukkelijk een engagement behelzen ten aanzien van een mensenrechtelijke benadering van het onderwijs.
- Een implementatiestrategie dient dit beleid uitvoerbaar te maken, met vrijmaking van voldoende middelen en de oprichting van een coördinatiemechanisme dat instaat voor coherentie, opvolging, evaluatie en rekenschap.
- De leeromgeving moet respect voor de rechten van alle onderwijsactoren – onder wie de leerlingen zelf – bevorderen. Zo worden leerlingenin-

spraak en –participatie een vanzelfsprekendheid.

- Mensenrechtenconcepten en -praktijken moeten geïntegreerd zijn in alle aspecten van het onderwijs (dus zijn vakinhouden en eindtermen gestoeld op mensenrechten, zijn de methodieken democratisch en participatorisch en zijn alle educatieve materialen en handboeken conform de waarden onderliggend aan de mensenrechten).
- Opdat scholen kunnen dienen als een model van mensenrechteneducatie moeten alle leden van het schoolpersoneel in staat zijn om mensenrechtenwaarden door te geven en te reflecteren. Basisvoorwaarde hierbij is dat de rechten van het personeel zelf ook worden gerespecteerd.

Om dit alles te realiseren, wordt aan de ministeries van onderwijs van over de hele wereld gevraagd om van mensenrechteneducatie in het onderwijs een beleidsprioriteit te maken en een nationaal (in dit geval Vlaams) plannings-, uitvoerings- en evaluatieproces op gang te trekken met betrekking tot mensenrechteneducatie in het onderwijssysteem. Eerst moet worden geanalyseerd waar men staat, vervolgens dient vastgelegd te worden waar men naartoe wil en hoe dit kan worden gerealiseerd, waarna men in actie kan schieten en achteraf kan evalueren of men geslaagd is in het opzet. Hiervoor is volgens de VN een coördinerend comité onontbeerlijk.

Mensenrechteneducatie in Vlaanderen

Zowel het voorbije Decennium als het huidige Wereldprogramma bieden een gedroomde basis voor het professionaliseren van mensenrechteneducatie in Vlaanderen. Het mag niet uit het oog verloren worden dat het Wereldprogramma voorziet in de integratie van mensenrechteneducatie als een factor die in rekening moet worden gebracht door de verschillende *monitoring bodies* van de VN. In de analyse van de mate waarin de VN-mensenrechtenverdragen worden gerespecteerd, moet de mate waarin mensenrechteneducatie wordt gerealiseerd in een bepaalde verdragsstaat bijgevolg expliciet aan bod komen.

Zoals vermeld, blijft het een noodzakelijke voorwaarde om een coördinerend mechanisme aan te stellen dat op de hoogte is van alle initiatieven en dat deze in goede banen leidt. Hoewel er wel degelijk een coördinator voor educatie voor democratisch burgerschap is, ontbreekt helaas een vergelijkbare functie voor mensenrechteneducatie in Vlaanderen.⁷ Er kan dan ook geen sprake zijn van een systematische implementatie van het Wereldprogramma voor Mensenrechteneducatie.



Mensenrechten in eindtermen en ontwikkelingsdoelen

Nochtans heeft de Vlaamse overheid enkele lovenswaardige initiatieven ondernomen op het gebied van mensenrechteneducatie. De kern bestaat uit de opname van mensenrechten en mensenrechtengerelateerde kwesties in de verschillende eindtermen en ontwikkelingsdoelen van het Vlaamse onderwijs.⁸ Enkel de vak- of leergebiedgebonden eindtermen betreffende kennis, inzicht en vaardigheden bevatten een resultaatsverbintenis: dit zijn de minimumdoelen die moeten worden *bereikt* door de leerlingen. Ontwikkelingsdoelen (toepasselijk op kleuteronderwijs, de B-stroom van het secundair onderwijs en het buitengewoon onderwijs), vakgebonden eindtermen betreffende attitudes en de vakoverschrijdende eindtermen daarentegen beschrijven slechts een inspanningsverbintenis: ze moeten worden *nagestreefd*.

Een expliciete resultaatsverbintenis inzake het belang van mensenrechten en kinderrechten is enkel geformuleerd voor het lager onderwijs in het kader van de lessen Wereldoriëntatie (maatschappij). Voor het overige behoren alle mensenrechtenkwesties in de categorie *inspanningsverbintenissen*. De vakgebonden eindtermen en ontwikkelingsdoelen aardrijkskunde, geschiedenis, maatschappelijke vorming en project algemene vakken bevatten – vaak in het kader van aan te leren attitudes – educatie over duurzame ontwikkeling, begrip voor andere culturen en het omgaan met de multiculturele samenleving, en historische verklaringen voor actuele maatschappelijke problemen zoals onverdraagzaamheid.

Daarnaast komen mensenrechten voornamelijk aan bod bij de vakoverschrijdende eindtermen. Zo bevatten de eindtermen *sociale vaardigheden* enkele cruciale zaken als het opbrengen van respect voor en het opkomen voor de rechten van jezelf en anderen en het belang van afspraken in een groep. Meest uitdrukkelijk zijn mensenrechten echter vermeld in de eindtermen *opvoeden tot burgerzin*, waarbij het zwaartepunt in de tweede graad van het secundair onderwijs ligt. Dan moeten leerlingen vooral kennis opdoen over mensenrechten. Vaardigheden en houdingen inzake mensenrechten worden helaas veel minder verwacht.

Inrichtende machten met een bepaald pedagogisch project mogen – ook met het oog op de onderwijsvrijheid – een afwijking van de eindtermen en ontwikkelingsdoelen vragen bij de Vlaamse overheid. Interessant is dat zulke aanvragen onder andere worden getoetst volgens het criterium *eerbied voor de rechten van de mens*. Op die manier zorgt de Vlaamse overheid er zo goed mogelijk voor dat alle gefinancierde en gesubsidieerde scholen in een mensenrechtelijk kader passen – zoals het hoort in een democratie.

Mensenrechten in de basiscompetenties van de leerkracht

Hierboven werd reeds aangestipt dat de oprechte overtuiging van het belang van mensenrechten cruciaal is voor het uitbouwen van een cultuur van mensenrechten. Hoewel de integratie van mensenrechteneducatie in de eindtermen en ontwikkelingsdoelen van het Vlaamse onderwijs een noodzakelijke voorwaarde is hiertoe, is dit zeker niet voldoende. Opdat leerkrachten geen zoveelste verplichting en belasting op zich voelen drukken maar overtuigd en overtuigend aan de slag gaan met hun leerlingen rond mensenrechten, is mensenrechteneducatie bij deze groep volwassenen bijzonder zinvol.

In dat verband is het zeer lovenswaardig dat kennis van bepaalde aspecten van mensenrechten is opgenomen in de lijst met basiscompetenties van de leerkracht.⁹ Zowel de leraars kleuteronderwijs als de leerkrachten lager en secundair onderwijs moeten zich kunnen *documenteren over de eigen rechtspositie en die van de leerlingen*, waarbij zij zich moeten kunnen informeren over de rechten van het kind (en meerjarige leerlingen), ouders en verzorgers. Ondanks het feit dat deze basiscompetentie een zeer beperkt segment van de mensenrechten beslaat (voornamelijk kinderrechten en enkel van de leerlingen zelf, niet van anderen), kan de veronderstelling van een mensenrechtelijk perspectief bij leerkrachten alleen maar worden toegejuicht. Zo dient ook de lerarenopleiding kinderrechten aan te bieden aan de studenten.

Mensenrechteneducatie in de schoolpraktijk

In principe voorziet de Vlaamse overheid niet zelf in de materialen en methodieken die kunnen worden gebruikt om op school aan mensenrechteneducatie te doen. Dit past ook in de onderwijsfilosofie van deze maatschappij, met haar klemtoon op de vrijheid van onderwijs. Wel zijn er enkele initiatieven die mensenrechteneducatie minstens zijdelings stimuleren, in het kader van democratisch burgerschap (De Kracht van je Stem¹⁰) en educatie voor duurzame ontwikkeling, die in de herziene eindtermen allicht prominenter aanwezig zal zijn.

Voor het overige moet het belang dat de Vlaamse overheid hecht aan mensenrechteneducatie voornamelijk blijken uit haar subsidiëeringsbeleid. Er zijn verschillende NGO's actief op dit vlak, waarbij



VORMEN vzw enigszins in het oog springt wegens haar exclusieve focus op mensenrechteneducatie. Helaas ligt het accent van de overheid op projectsubsidies, wat een structurele ondersteuning van het onderwijs en andere geledingen van de Vlaamse samenleving onmogelijk maakt. Het Wereldprogramma voor Mensenrechteneducatie maakt nochtans expliciet gewag van een dergelijke structurele samenwerking tussen overheid en civiele maatschappij.

Een besluit

Om een wereld uit te bouwen waarin waardigheid, gelijkheid en gerechtigheid heersen, is mensenrechteneducatie nodig. Daarom is mensenrechteneducatie een vast onderdeel van allerhande VN-mensenrechtenverdragen. Bovendien is nu ook een Wereldprogramma beschikbaar dat met zijn concrete strategie en tips direct inzetbaar is. Vlaanderen is op goede weg. Toch is er nog werk aan de winkel. Zo gebeurt de uitvoering van het Wereldprogramma Mensenrechteneducatie niet systematisch. En pas als het vanzelfsprekend wordt dat ook in de les Frans een tekst over foltering wordt gelezen en in de les wiskunde wordt berekend wat de armoedegrens in dollar betekent voor mensen in België, kan er sprake zijn van een heuse *mainstreaming* van mensenrechteneducatie in ons onderwijs. Daar zal VORMEN vzw altijd naar blijven streven.

Noten

- 1 Fiona Ang is coördinator van VORMEN vzw, de Vlaamse Organisatie voor Mensenrechteneducatie (mensenrechteneducatie@vormen.org). Als expertisecentrum mensenrechteneducatie streeft VORMEN naar een wereld waarin alle mensen alle mensenrechten genieten. Omdat VORMEN ervan overtuigd is dat mensenrechteneducatie noodzakelijk is om deze visie te realiseren, ziet zij het als haar opdracht om mensenrechteneducatie aan te bieden aan en te stimuleren binnen alle relevante geledingen van de Vlaamse samenleving (zie www.vormen.org, waar informatie over mensenrechten alsook het volledige educatieve aanbod van VORMEN te raadplegen is).
- 2 Zie de bijdrage van Wim TAELMAN, voormalig coördinator van VORMEN vzw, "Mensenrechteneducatie in Vlaanderen", in het *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten* (TJK), 2002/5, pp. 300-310.
- 3 Zie <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/programme.htm>.
- 4 Zie <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/decade.htm>.
- 5 Link via Decennium-website (noot 3).
- 6 <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/planaction.htm>. Volgende paragrafen zijn een samenvattende vertaling van het Actieplan.
- 7 Aan Franstalige kant is wel degelijk een aanspreekpunt aangeduid.
- 8 Alle eindtermen en ontwikkelingsdoelen zijn te vinden via <http://www.ond.vlaanderen.be/dvo/default.htm>.
- 9 Zie <http://www.ond.vlaanderen.be/dvo/lerarenopleiding/index.htm>.
- 10 <http://www.dekrachtvanjstem.be>.

De speciale rapporteur van de VN tegen martelingen op het terrein

door Theo VAN BOVEN¹

Inleiding

De VN wordt vaak verweten dat zij een praatclub zijn met veel politieke touwtrekkerij en met geringe impact op het terrein. Dit beeld is niet geheel onjuist, maar de werkelijkheid is genuanceerder. Op het gebied van de rechten van de mens die thans wordt gemarkeerd door zestig jaar Universele Verklaring, hebben de vergaderzalen in New York en Genève niet uitsluitend retoriek opgeleverd maar ook, in toenemende mate, veldwerk gestimuleerd. Zo is thans, in een ontwikkeling van de laatste tien jaar, circa de helft van het personeel van het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten in het veld werkzaam, in vrijwel alle windstreken van de wereld.

Deze stappen van vergaderzaal naar het veld zijn al veel eerder in gang gezet, zij het op een andere wijze en met andere motieven, met de ontwikkeling en inzet van de zo geheten speciale procedures. Reeds eind jaren zestig van de vorige eeuw besloot de VN Commissie Mensenrechten dergelijke instrumenten in het leven te roepen, bestaande uit onderzoeksgroepen en rapporteurs, om ernstige en systematische schendingen van de rechten van de mens aan het licht te brengen. Zulks gebeurde aanvankelijk op selectieve wijze, op bepaalde landen en gebieden gericht, zoals Zuidelijk Afrika en de door Israël bezette Palestijnse gebieden. Toch werden hiermee belangrijke precedenten geschapen die hebben geleid tot een groeiend netwerk van feitenconstatering (veldonderzoek), informatie over concrete schendingen van



rechten van mensen en klachten daaromtrent, en aanbevelingen aan betrokken landen en aan beleidsorganen der VN. Deze speciale procedures, aanvankelijk op specifieke landen en gebieden gericht, zijn in de loop der jaren uitgebreid met thematische mandaten die niet in geografische zin beperkt zijn, maar die zich in feite tot alle landen en gebieden uitstrekken terzake van mensenrechtenthema's die speciale zorg en aandacht verdienen. Aldus functioneren thans binnen het mensenrechtenprogramma van de VN, naast nog steeds een beperkt aantal landenmandaten, meer dan dertig thematische mandaten, variërend onder andere van zorgwekkende praktijken van verdwijningen, standrechtelijke executies, martelingen, geweld tegen vrouwen, tot godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting, het recht op voedsel, het recht op gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs en mensenrechtenverdedigers

Deze speciale procedures zijn operationeel van aard, in zoverre hun publieke rapportages in belangrijke mate informatie bevatten over onderzoeksmissies naar landen, aanklachten over schendingen, urgente interventies ten behoeve van personen in gevaar en analyses van kritische vraagstukken. In dit opzicht zijn zij de *ears and eyes* van het internationale stelsel ter bevordering en bescherming van de rechten van de mens en zijn zij representanten van werk op het terrein. In deze bijdrage zal aandacht worden besteed aan één van deze speciale procedures, nl. de speciale rapporteur tegen martelingen, een mandaat dat schrijver dezes heeft bekleed in de jaren 2001-2004. Aan de orde zullen komen de inhoud van het mandaat, operationele activiteiten ter uitvoering van het mandaat, en de diverse *stakeholders* die bij deze uitvoering zijn betrokken.

Het anti-martelingenmandaat

24

Dit mandaat was na de instelling van twee andere mandaten die op zogeheten kernrechten van leven en lichamelijke en geestelijke integriteit betrekking hebben, nl. gedwongen verdwijningen en buitengerechtelijke en willekeurige executies, het derde thematische mandaat van dezelfde orde. Het dateert uit 1985, een jaar nadat het VN anti-folterverdrag tot stand was gekomen. Een bezwaar dat de speciale rapporteur het verdrag zou dupliceren werd in meerderheid niet onderschreven. Immers, het verdrag betreft alleen de Staten die verdragspartij zijn en de speciale rapporteur kan zich met alle Staten inlaten. Bovendien, de werkmethode van beide anti-folter organen zijn verschillend. Zij zijn complementair, ook thans nog nu een groot aantal landen het verdrag heeft geratificeerd.

In grote lijnen behoren tot de taak van de speciale

rapporteur: (a) het inwinnen en ontvangen van betrouwbare informatie vanuit alle relevante bronnen, (b) het zenden van urgente beroepen (*appels*) aan regeringen ten behoeve van personen die onmiddellijk dreigend gevaar lopen, (c) het voorleggen van klachten aan regeringen met betrekking tot personen, praktijken en wetgeving, (d) het voeren van overleg over onderzoeksmissies aan landen en de uitvoering daarvan, (e) het analyseren van kernvraagstukken die het mandaat betreffen, (f) het rapporteren aan beleidsorganen van de VN op het gebied van de rechten van de mens, nl. de Mensenrechtenraad (voorheen Commissie Mensenrechten) en de Algemene Vergadering en het aangaan van een interactieve dialoog met betrokken vertegenwoordigers in deze beleidsorganen.

In het bestek van deze bijdrage kan niet uitvoerig worden ingegaan op alle componenten van deze taakomschrijving. Hier zullen eerst slechts enkele kanttekeningen worden gemaakt en later zullen op grond van eigen ervaring en praktijk enige illustraties volgen

Bij het verkrijgen en vergaren van informatie, veelal afkomstig uit niet-gouvernementele bronnen, is het van belang zich zoveel mogelijk te vergewissen van de betrouwbaarheid alvorens tot actie over te gaan. Vergissingen en fouten kunnen het gezag van het mandaat ernstig ondermijnen. Urgente *appels*, een bijna dagelijks terugkerende zorg die naarmate van de grotere bekendheid van het mandaat in aantallen drastisch toenemen, vereisen voortvarendheid en zorg. Zij onderscheiden zich van klachten op verdragsbasis daar waar zij meer humanitair dan juridisch van aard zijn. Onderzoeksmissies aan landen kunnen alleen worden uitgevoerd met de uitdrukkelijke instemming van de betrokken regeringen. Dit houdt tevens in dat deze regeringen moeten instemmen met enige basisbeginselen van onderzoek, zoals algehele bewegingsvrijheid van de speciale rapporteur met zijn staf in het gehele land, onaangekondigde toegang tot plaatsen waar personen gevangen zitten of in detentie verblijven, vertrouwelijke en ongecontroleerde contacten met gedetineerden en met andere informanten, geen straf – of andere maatregelen tegen personen met wie de rapporteur en zijn staf contact heeft gehad. Inbreuk op deze basisbeginselen van onderzoek dient terstond te worden gesignaleerd en gerapporteerd.

Tenslotte, al deze activiteiten op het terrein of naar mensen toe op het terrein, zijn slechts van beperkte betekenis indien geen of onvoldoende follow-up wordt nagestreefd. Dit houdt in follow-up brieven, follow-up *appels*, follow-up rapportages. Daartoe zijn vereist: voldoende middelen, voldoende menskracht en niet in de laatste plaats voldoende bereidheid van betrokken regeringen tot constructieve samenwerking. Aan al deze voorwaarden schort het vaak.



Operationele activiteiten

9/11 en de zogenaamde war on terror

Toen ik door de voorzitter van de toenmalige Commissie Mensenrechten tot speciaal rapporteur werd benoemd als opvolger van Sir Nigel S. Rodley in het najaar van 2001, trad een periode aan waarin het absolute martelverbod onder grote druk kwam te staan en daarmee mijn mandaat overschaduwde. De terroristische aanval van 11 september 2001 op de *Twin Towers* in New York en het *Pentagon* in Washington D.C. ontketende een door de VS geleide *war on terror* die de basisrechten van de mens zwaar op de tocht zette en die een beproeving bleek voor de tot dan beleden consensus, ook in tal van verdragen vastgelegd, dat inbreuk op het martelverbod onder geen enkele omstandigheid mag worden gerechtvaardigd. De VS bij monde van president en legerleider Bush bepleitte inperking van de reikwijdte van het martelverbod. Foltermethodes, zoals het beruchte *waterboarding* werden van hogerhand geautoriseerd en bedreven op geheime plaatsen waar van terrorisme verdachte personen naamloos, zonder aanklacht en zonder enige vorm van juridische bijstand werden vastgehouden en weer versleept van de ene geheime plaats naar de andere. Het eveneens absolute verbod van *refoulement* – naar landen en plaatsen waar verdachte personen ernstig gevaar zouden lopen te worden gemarteld – werd door vele landen met de voeten getreden, zonder meer of onder het mom van diplomatieke garanties. Informaties die door veiligheidsdiensten op dubieuze wijze, veelal via martelpraktijken, waren verkregen werden in rechtszaken tegen verdachte terroristen toegelaten en gehanteerd in strijd met het internationale recht. Abu Ghraib en Guantanamo, toppen van een ijsberg met veel wanpraktijken onder het wateroppervlak en daarmee onzichtbaar, werden het symbool van de erosie van menselijke waarde en waardigheid.

Als speciale rapporteur had ik de dure plicht in woord en geschrift te blijven insisteren op het absolute karakter van het martelverbod dat onder alle omstandigheden, ook ten tijde van noodtoestand en in crisissituaties, moet worden gerespecteerd. Wetgevende en andere maatregelen die dit verbod ondermijnen zijn in strijd zijn met het internationale recht en de internationale moraal. Deze stellingname was een hoofdthema in mijn rapporten aan de Algemene Vergadering van de VN, in mijn brieven aan betrokken regeringen, in persverklaringen en in fora van politiek en diplomatiek overleg. Mijn verzoeken een onderzoeksmis­sie aan Guantanamo Bay uit te voeren bleven van de zijde van de VS onbeantwoord totdat in juni 2004 op een coördinatiebijeenkomst van de speciale procedures aan deze aangelegenheid kracht werd bijgezet via een publieke resolutie, met het ver-

zoek een vijftal speciale rapporteurs, waaronder die tegen martelingen, voor een onderzoek ter plaatse toe te laten. Dit onderzoek heeft tenslotte nooit plaats gevonden omdat de Amerikaanse autoriteiten niet bereid bleken te voldoen aan één van de basisvoorwaarden van onderzoek, nl. vertrouwelijke en ongecontroleerde contacten met gedetineerden.

Onderzoeksmis­sies naar landen

Deze operationele activiteit, een werkzaamheid op het terrein *par excellence*, is het meest veeleisende in fysiek en politiek opzicht in het kader van het totale mandaat. Zij vergt grondige voorbereiding en programmering om er zeker van te zijn dat een grote variëteit van bronnen van informatie aan bod komt, zowel van regeringswege als vanuit kringen van *civil society*. Zij houdt ook lange dagen in, veelal tot in de late avonduren, en vele verplaatsingen en tal van gesprekken met gezagsdragers en hun personeel, maatschappelijke organisaties, gedetineerden, slachtoffers en hun familieleden, om zodoende een waarheidsgetrouw en coherent beeld van wetgeving en praktijk te verkrijgen. Landenbezoeken zijn sterk motiverend en versterken het besef dat behartigen van de mensenrechten vooral een zaak is die dicht bij de mensen en hun samenleving moet geschieden, dus op het terrein.

Mijn ervaringen betroffen vooral bezoeken aan Oezbekistan en Spanje, landen met een zeer verschillende geschiedenis en politiek bestel, landen ook waarin de strijd tegen het terrorisme een specifieke politieke context had in het kader van martelpraktijken. Bezoeken van speciale rapporteurs, zeker van een rapporteur met een hoogst gevoelig mandaat zoals martelingen, geschieden niet automatisch, maar worden meestal geïnspireerd door een politiek motief van het te bezoeken land. Oezbekistan, een voormalige sovjetrepubliek in Centraal-Azië en één van de buurlanden van Afghanistan, was na 9/11 een strategische pion van de VS in de strijd tegen het terrorisme en daarmee aanvankelijk ook een nauwe bondgenoot van de VS. Het dictatoriale regime was niet alleen een actieve speler in de internationale strijd tegen het terrorisme maar trad ook met harde hand op in eigen land tegen personen en groepen die verdacht werden van politiek en religieus fanatisme en van subversieve handelingen en bedoelingen. Tegelijkertijd, om zijn goede wil te tonen in de richting van de VN waarvan de Secretaris-generaal een bezoek had gebracht aan Oezbekistan, en met enig aandringen van de VS, was Oezbekistan kennelijk tot de conclusie gekomen dat met een bezoek van een VN rapporteur een politiek belang was gediend.

Spanje had ook zijn eigen motieven. Op het eerste gezicht, als democratisch land na de Franco dictatuur en als lid van de Europese Unie, was dit land



niet een gerede kandidaat voor een bezoek van de VN speciale rapporteur tegen martelingen. Wel hadden mijn voorganger en ikzelf tal van klachten ontvangen omtrent martelpraktijken en andere vormen van mishandeling tegen personen die verdacht werden van uitvoering van en medewerking aan activiteiten van de Baskische terreurbeweging ETA. Van deze klachten was, tot grote ontstemming en protest van de Spaanse regering, melding gemaakt in de jaar-rapporten van de speciale rapporteur. Tenslotte leidde dit ertoe dat Spanje mij als speciaal rapporteur uitnodigde een onderzoek ter plaatse in te stellen. Enkele dagen voor de aanvang van mijn bezoek meldde een Spaanse regeringsvriendelijke krant het doel van het onderzoek, namelijk bevestiging van de officiële regeringsversie dat klachten omtrent martelingen en mishandelingen van Baskische terreurverdachten berustten op een systematische Baskische campagne van leugens en verzinsels.

Het gaat het bestek van deze bijdrage over mensenrechten op het terrein te buiten een uitvoerig relaas te geven van alle ervaringen en bevindingen in beide landen. De avontuurlijke en schrijnende aspecten waren in Oezbekistan veel pregnanter dan in Spanje. De ontmoetingen met mensen en organisaties in beide landen waren intens en getuigden van grote betrokkenheid. De medewerking van de autoriteiten was in beide landen zeer bevredigend, met enkele uitzonderingen in Oezbekistan, maar de politieke druk in Spanje vanwege overheidsinstanties op de speciale rapporteur was veel groter.

Mijn bevindingen in Oezbekistan leidden tot mijn conclusie dat aldaar sprake was van systematische martelpraktijken die ten dele verklaard kunnen worden als een erfenis van het vroegere sovjetsysteem, maar die na een periode van enige verlichting in omvang en hevigheid waren toegenomen. Zware strafrechtelijke veroordelingen, inclusief de doodstraf, werden veelal uitgesproken op basis van via martelingen verkregen bewijs, met een hoofdrol voor de aanklager, een ondergeschikte bijrol voor de raadsman en een rechter als dienaar van de onderdrukker. Klachten over martelingen worden in de wind geslagen en niet onderzocht. Het vuile werk van de daders blijft ongestraft. Rechtsgaranties zoals *habeas corpus* zijn afwezig. De Oezbeekse autoriteiten betwistten mijn stelling dat van systematische martelpraktijken moest worden gesproken. Hooguit zou er sprake zijn van incidentele gevallen. Een reeks van mijn aanbevelingen die onder andere hervormingen in het rechtsstelsel beoogden zijn wel het onderwerp geweest van besprekingen binnen de Oezbeekse administratie die daarover heeft gerapporteerd. Maar in hoofdzaak bleek dit *window dressing*. Een berucht bloedbad in Andijan in mei 2005, aangericht door militaire eenheden van dictator Karimov bevestigde de reputatie van het regime in Oezbekistan als één

van de kwalijkste onderdrukkers van mensenrechten.

Anders dan in de bedoeling van de toenmalige Spaanse regering lag, kwam ik tot de conclusie dat in Spanje weliswaar niet systematisch werd gemarteld, maar dat wel regelmatig terreurverdachten ernstig worden mishandeld en vernederd in de periode dat zij in *incommunicado* detentie werden gehouden. In feite kwamen mijn bevindingen, die gebaseerd waren op uitvoerige interviews met voormalige gedetineerden en contacten met personen uit de juridische en medische professies, overeen met rapportages van de Commissie ter Preventie van Foltering (CPT) van de Raad van Europa en met die van vooraanstaande mensenrechtenorganisaties *Amnesty International* en *Human Rights Watch*. De toenmalige Spaanse regering reageerde furieus op mijn rapport. Zij lanceerde via haar diplomatie een uitvoerige campagne waarbij de deskundigheid en de geloofwaardigheid van de speciale rapporteur in het geding werden gebracht. Zij verwierp mijn aanbevelingen en de Spaanse delegatie in de Commissie Mensenrechten bestond het om tijdens de bespreking van mijn rapport de vergaderzaal te verlaten. Bij deze discussie deden de leden van de Europese Unie er het zwijgen toe. Wel steunden andere Westerse landen, zoals Zwitserland en Noorwegen, de speciale rapporteur. Wat weegt voor de Europese Unie het zwaarst?

Urgente beroepen

Reeds het eerste door de Commissie Mensenrechten ingestelde thematische mandaat, nl. dat betreffende gedwongen verdwijningen, kwam terstond tot het besef dat de kans om levens te redden groter was door onmiddellijk te interveniëren. De desbetreffende werkgroep ging daarom spoedig over tot het zenden van urgente appèls aan betrokken regeringen met het verzoek opheldering te verschaffen omtrent het lot van personen die volgens verkregen informatie recentelijk waren verdwenen. In die periode betwistte Argentinië, een land waar tijdens de militaire dictatuur vele duizenden mensen zijn verdwenen in de zogeheten *vuile oorlog*, de bevoegdheid van de werkgroep om op te treden ten behoeve van individuele personen. Argentinië kreeg onvoldoende steun voor dit standpunt en de praktijk van urgente appèls werd voortgezet en ook overgenomen door later ingestelde thematische procedures zoals de speciale rapporteur tegen martelingen.

In de loop der jaren, toen niet-gouvernementele organisaties en mensenrechtenactivisten op het terrein in toenemende mate de weg wisten te vinden naar de speciale procedures, is het zenden van urgente appèls een belangrijk en permanent bestanddeel geworden van de activiteiten van de speciale procedures. In het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensen-



rechten is een speciale eenheid ingesteld, de *Special Procedures Quick Response Desk*, die dit werk moet coördineren en alle relevante gegevens moet bijhouden. Deze speciale eenheid staat in bijna dagelijks contact met speciale rapporteurs om de appèl procedure in goed overleg en met voortvarendheid te laten verlopen.

De speciale rapporteur tegen martelingen moet er zich van vergewissen, alvorens het urgente appèl te verzenden, dat er *prima facie* sprake is van een direct en duidelijk gevaar van de betrokken persoon of personen om slachtoffer te zijn van martelingen of van wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. De omstandigheden waarin betrokkenen zich bevinden kunnen van velerlei aard zijn. In een analyse die ik verrichte van de in het jaar 2002 verzonden urgente appèls staan onder andere de volgende alarmerende omstandigheden opgesomd:

- *incommunicado* detentie;
- onbekende verblijfplaats;
- gebrek aan essentiële medische zorg of behandeling van gedetineerden;
- onmenselijke gevangenisomstandigheden;
- gedwongen toediening van drugs (in psychiatrische inrichtingen);
- lijfstraffen en andere vormen van wrede en onmenselijke straffen (steniging, amputaties);
- dreigende executies op grond van onder marteling afgedwongen bekentenissen;
- bedreigingen tegen het leven of de onschendbaarheid van de persoon;
- verschillende toegepaste martelpraktijken, zoals het toedienen van elektrische schokken, verkrachting, seksueel misbruik, ernstige mishandelingen;
- dreigende uitlevering of uitzetting van personen naar landen of gebieden waar zij ernstige kans lopen te worden gemarteld (*refoulement*).

Er bestaat niet alleen een grote variëteit in alarmerende omstandigheden maar ook betreffende personen die als mogelijke slachtoffers onderwerp zijn van urgente appèls. Tot hen behoren leiders en actieve leden van oppositiegroeperingen, protestbewegingen, maar ook leraren, studenten, asielzoekers, personen die tot seksuele minderheden behoren. Voorts personen vanuit verschillende raciale, etnische en religieuze groeperingen, vaak in combinatie met de eerder vermelde factoren en karakteristieken. Deze typologie van slachtoffers van martelingen is overigens niet *per se* representatief voor slachtofferschap wereldwijd op het terrein. Zeer velen, waaronder ook talloze vrouwen en kinderen, hebben niet de contacten en middelen zich tot de VN te richten. Zij zijn zonder naam en zonder stem.

In vele gevallen zijn meerdere speciale mandaathouders bij zich urgent in gevaar bevindende personen

betrokken, zoals de werkgroep inzake willekeurige arrestaties en detenties, de speciale rapporteur inzake vrijheid van meningsuiting, de speciale rapporteur inzake geweld tegen vrouwen, de speciale rapporteur inzake rechten van migranten, de speciale rapporteur inzake het recht op gezondheidszorg, enz. Mede dankzij de coördinatie van de *Quick Response Desk* worden in dergelijke gevallen urgente appèls door meerdere speciale rapporteurs ondertekend en verzonden.

Van de vele honderden urgente appèls die ik als speciale rapporteur tegen martelingen deed uitgaan was circa de helft door één of meerdere andere speciale rapporteurs meeondertekend. Over het resultaat van deze urgente appèls bestaat een gemengd beeld. Mij zijn gevallen bekend dat interventies het gewenste effect hadden. Maar in vele gevallen reageren regeringsautoriteiten in het geheel niet of slechts na langere tijd, vaak met ontkenning dat betrokken persoon of personen aan gevaar van marteling of mishandeling waren blootgesteld. Ik troost mij niettemin met de wetenschap dat een aantal slachtoffers ernstig lijden is bespaard gebleven. Bovendien, de aanwezigheid en het functioneren van mensenrechtenprocedures die geroepen zijn tot toezicht, tot het doen van oproepen en tot het verlenen van humanitaire goede diensten kunnen op zich een preventief en een positief effect hebben.

De stakeholders in vogelvlucht

Ter afsluiting volgt een korte résumé van de positie en de rol van *stakeholders* of actoren die bij de uitoefening van het mandaat van de speciale rapporteur tegen martelingen betrokken zijn. Dat is in de eerste plaats de *Mensenrechtenraad* (opvolger van de Commissie Mensenrechten). De Raad is een politiek orgaan bestaande uit vertegenwoordigers van Staten. De speciale procedures functioneren onder het gezag van de Raad; zij rapporteren aan de Raad en hun mandaat en de verlenging daarvan zijn afhankelijk van de instemming van de Raad. Onder het gezag van de Raad vindt een interactieve dialoog plaats tussen regeringen en speciale rapporteurs. Het politieke krachtenveld van de Raad kan de positie van de speciale procedures versterken, maar ook een bedreiging vormen van het onafhankelijk en effectief functioneren van deze mandaathouders. Er bestaat heden ten dage een bedenkelijke tendens dat de Raad, meer dan zijn voorganger de Commissie, een sterkere politieke controle gaat uitoefenen op het gehele stelsel van de speciale procedures, zowel ten aanzien van benoemingen als het effectieve functioneren.

Een tweede *stakeholder* is het *Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten*: in de afgelopen



jaren zijn de middelen waarover het Bureau kan beschikken aanzienlijk toegenomen, zowel het reguliere budget als de vrijwillige bijdragen. Dit resulteerde in aanzienlijke uitbreiding van operationele activiteiten, ook op het terrein. Ook de ondersteuning door het Bureau van de werkzaamheden van de speciale procedures is versterkt, bijvoorbeeld via de *Quick Response Desk*. Toch blijft een groot verschil bestaan tussen noden en beschikbare middelen.

De derde groep *stakeholders* zijn de *Staten*. De effectiviteit van het werk van de speciale procedures, inclusief de speciale rapporteur tegen martelingen, wordt in belangrijke mate bepaald door de bereidheid van Staten hun medewerking te verlenen. Weliswaar berust het mandaat van de speciale rapporteurs niet op verdragen, maar als leden van de VN hebben de Staten de plicht te goeder trouw met de rapporteurs samen te werken en gehoor te geven aan hun verzoeken. Helaas schieten vele Staten hierin tekort.

Een verdere groep *stakeholders* die aan de andere kant van het spectrum staat, wordt gevormd door de *slachtoffers* en de behartigers van hun rechten en belangen, veelal *niet-gouvernementele organisaties*. Zij hebben over het algemeen gemakkelijk toegang tot de speciale procedures die laagdrempelig zijn. In toenemende mate doen zij een beroep op deze procedures en verschaffen zij informatie die van essentieel belang zijn voor de vervulling van hun mandaat van de speciale procedures. Dit geldt ook voor de speciale

rapporteur tegen martelingen.

Tenslotte zijn daar de *mandaathouders zelf*, vrouwen en mannen uit alle continenten die benoemd zijn op grond van hun deskundigheid en ervaring. Zij moeten onafhankelijk zijn en mogen zich niet laten leiden door politieke, economische of financiële belangen. Bij hun afwegingen en beoordelingen mogen zij geen dubbele moraal hanteren. Het normatieve kader zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de daarop gebaseerde verdragen en verklaringen is hun leidraad. Voor de speciale rapporteur tegen martelingen betekent dit dat hij het absolute martelverbod onder alle omstandigheden moet verdedigen.

Noot

- 1 Prof. em. Theo van Boven was zelf speciale rapporteur tegen folteringen van 2001 tot 2004. Hij had toen reeds een lange staat van dienst achter de rug in het VN mensenrechtenapparaat. Zo maakte hij van 1970 tot 1975 deel uit van de Nederlandse delegatie bij de Commissie Mensenrechten. Van 1977 t.e.m. 1982 bekleedde hij als VN-ambtenaar de positie van Directeur van de VN Divisie Mensenrechten. Later keerde hij naar de VN terug als lid van de Sub-Commissie (1986-1991) en als lid van het Comité voor de Uitbanning van Rassendiscriminatie (1992-1999). Voor meer over deze periode, zie het interview met prof. em. Theo van Boven in Wereldbeeld 2004/5.

Unesco *Chargé de mission* voor het recht op onderwijs

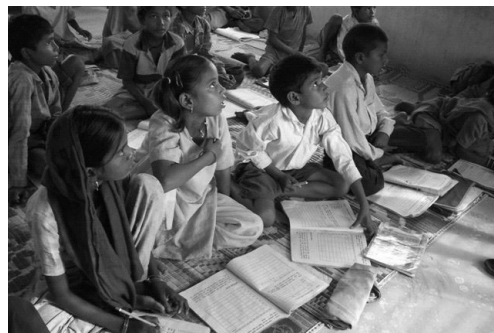
door Jan DE GROOT¹

28

Inleiding

Wat was de eerste maatregel van de Taliban, wanneer deze de macht overnam in Afghanistan? Inderdaad, scholen werden gesloten! Minderheden werden en worden het recht op onderwijs ontnomen, van Irak (Koerden en Bahai) tot Roemenië of Hongarije (Roma) en waar ook ter wereld. Indien een dictatuur een bevolkingsgroep monddood wil maken, wordt meteen toegang tot vorming en scholing verhinderd. Hun toekomst wordt afgebroken. Onderwijsinstellingen, benevens kerken, moskeeën of synagogen komen onder vuur, indien men *het hart en de ziel* van een groep wil treffen. Een *schoolorlog* verhindert systematisch de maatschappelijke vrede en in de transitie van een ondemocratisch regime naar een waarachtige democratie, blijft de *schoolvrede* de moeilijkste klus, – zowel in Zuid-Afrika als in Europa. De

meest dringende vraag van Rusland aan de Europese Commissie, na de val van de Sovjet Unie, bleek de behoefte aan expertise op het vlak van ... het recht op onderwijs en onderwijsrecht.



Bron: <http://portal.unesco.org/geography/en/files>



Alle parameters voor de ontwikkeling van een regio of een land focussen op gebrekkige onderwijsstandaarden. Hoe om te gaan met de meer dan 130 miljoen kinderen die niet of zelden naar school gaan, het dubbele aantal jongeren (tussen de leeftijd van 5 en 17 jaar) die nauwelijks vier jaar onderwijs volgen en kinderarbeid vervullen, de 880 miljoen volwassenen die ongeletterd blijven, de dalende onderwijskwaliteit in meerdere continenten, de massale discriminatie van meisjes en vrouwen ...? Regionale studies naar kwaliteit van onderwijs tonen aan dat in sommige landen slechts 20% van volwassenen met vier jaar onderwijs, kunnen lezen of schrijven. De feiten blijven onthutsend: discriminatie of achterstelling van personen of bevolkingsgroepen wordt veelal gekenmerkt door hun gebrek aan vormingsopportunity. Flagrante ongelijkheden en schendingen van het onderwijsrecht doen zich voor op alle continenten, – spijs een expansie van het onderwijssysteem. *Vertel me hoe zorgvuldig een natie omspringt met het recht op onderwijs* en onmiddellijk wordt duidelijk hoe toekomstgericht dat land zich verder ontwikkelen zal ...

De Chargé de mission

Op initiatief van Koïchiro Matsuura, Directeur-generaal van UNESCO, werd in 2006 het mandaat in het leven geroepen van de *UNESCO Chargé de Mission for the Right to Education*. De opdracht werd bijzonder ruim omschreven en overschrijdt de ondersteuning van het UNESCO programma *Education For All*. De taak en het statuut werden vastgelegd in de *terms of reference*. De creatie van het mandaat weerspiegelt het prioritair belang dat de internationale gemeenschap behoort te hechten aan het recht op onderwijs. Sinds zowat twintig jaar ontwikkelde zich het wetenschappelijk onderzoek in deze materie van zowel nationaal, regionaal, internationaal en comparatief recht en zijn verwevenheid met beleid en politiek. Tal van netwerken voor onderzoek inzake recht en beleid ontstonden sedert 1990, zowel op nationaal als internationaal vlak in Europa, de VS, Canada, Afrika, Rusland en recenter ook in Zuidoost Azië en Latijns-Amerika. Een eerste wereldcongres vond plaats in Amsterdam – Den Haag in 2004, gevolgd door meerdere regionale conferenties die alle inzoomden op aspecten van de complexe thematiek van het recht op onderwijs.

De internationale gemeenschap vroeg aandacht voor de hoge hiërarchische rol van het recht op onderwijs t.a.v. het overheidsoptreden en de staatsbegroting van elke lidstaat van de VN, als determinerend voor elk ander grondrecht en voor de ontwikkeling van persoon en gemeenschap.

De terms of reference van de Chargé de mission

De doelstellingen van het mandaat zijn drievoudig.

- Het leveren van een bijdrage aan de promotie van de initiatieven van UNESCO met betrekking tot het recht op onderwijs als een fundamenteel mensenrecht.
 “To promote UNESCO’s work in the field of the right to education as a fundamental human right and to give greater visibility to it, in cooperation with UNESCO.”
- Het leveren van een bijdrage aan de verruiming van het draagvlak voor kennisverspreiding over de normatieve instrumenten van UNESCO, en kennisontwikkeling over het recht op onderwijs en rechten in het onderwijs als fundamentele mensenrechten.
 “In specific coordination with UNESCO, to undertake initiatives to raise awareness of and to promote UNESCO’s normative action in the field of the right to education and rights in education.”
- Het stimuleren van de samenwerking tussen academici, beleidsmedewerkers, en deskundigen vanuit de *civiele maatschappij* en NGO’s, o.m. actief in het onderwijs, met als doel de effectiviteit van de UNESCO initiatieven te vergroten.
 “To interact with education law experts, academia, professional bodies and members of civic society organisations and promote UNESCO’s efforts.”

Voor de praktische uitwerking van de activiteiten van de *Chargé de Mission* binnen het mandaat, kan hij beroep doen op de bevoegde diensten van UNESCO.

De operationele doelstellingen van de Chargé de mission

Het *recht op, door en in het onderwijs* bezit een zeldzame complexiteit als grondrecht en een relevantie t.a.v. zowat alle maatschappelijke domeinen (economie, sociale verhoudingen, religie, ethiek en moraal, rechts- en staatsordening). Het interpelleert zowel overheid, civiele maatschappij en de NGO-sector als het individu. Uit het comparatief constitutioneel recht en de politieke wetenschap blijkt welke impact de onderwijs-*kwestie* heeft op conflicten in een regio of een land. Etnische, culturele en andere tegenstellingen behoeven telkens een *pacificatie* middels een evenwichtige onderwijsregeling. De problematiek van *minderheden, sociale achterstelling, interculturele samenleving* noopt – vaak in de eerste plaats – tot een gepast onderwijsbeleid. Zowel het verleden als de



toekomst van een volk zijn onlosmakelijk verbonden met zijn onderwijs.

Ook de veelzijdigheid van het recht op onderwijs heeft UNESCO ertoe gebracht om het mandaat van *Chargé de Mission* te organiseren. Aangezien het doorgaat zowel als sociaal, economisch en cultureel recht, als burgerlijk en politiek recht, als individueel en collectief recht, – ingebed in meer dan 50 internationale en regionale verdragen –, stelt het recht op onderwijs meteen klare eisen aan het beleid op alle niveaus van de nationale en internationale gemeenschap en instellingen. UNESCO wordt bijzonder geloofwaardig geacht om de leiding te nemen, samen met andere internationale instellingen, in het verfijnen, het afdwingen, en de implementatie van het recht op onderwijs. Welke garanties worden geboden t.a.v. de opdracht *to respect, protect, promote and fulfill the right to education*? Hoe wordt het onderwijsbestel georganiseerd en voldoet het aan de kernverplichtingen van de overheid? Is het *inclusief* en wordt *diversiteit* mogelijk gemaakt? Hoe wordt *dropout* bekampt en kwaliteitszorg verzekerd, op de opeenvolgende niveaus van onderwijs? Welke verankering bestaat er met de wereld van arbeid en cultuur? Draagt het onderwijs bij tot responsabilisering in en van de samenleving, tot de waardering van het recht van elk persoon *to be different*?

Het aantrekkelijke van onderwijs lijkt wel dat het alles *raakt*, *public/private*, centraal/decentraal, onderwijs als een *service/good*, overheid/persoon, *national identity/migration*, concurrentie *versus* monopolie, *national/international ...*, en dat daarenboven zowat elke burger wordt betrokken (leerling of student, ouder of leerkracht, beleidspersoon of *stakeholder*, werknemer of werkgever, ...). De onderwijscomplexiteit ontrafelen en de toepassing van heldere principes van democratie en recht bevorderen voor land en internationale gemeenschap: welke mooiere opdracht kan men zich inbeelden ...?

30

Het programma *Education for All* (EFA) en doelstelling 2 (*achieve universal primary education*), 3.1 (*eliminate gender disparity in primary and secondary and tertiary education at all levels*), 6.3 (*proportion of population aged 15-24 years with comprehensive correct knowledge of HIV/AIDS*) van de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (MDG's) blijven van bijzondere betekenis voor de implementatie van het recht op onderwijs en dus voor de opdracht van de *Chargé de Mission*.

Alle kinderen, jongeren en volwassenen hebben recht op gelijke kansen om kwalitatief goed onderwijs te genieten waardoor zij zich de vaardigheden en kennis kunnen eigen maken om op een volwaardige wijze deel uit te maken van de samenleving.

De EFA en MDG's komen aan de orde in verschillende operationele doelstellingen van het mandaat

van de *Chargé de Mission*.

OPERATIONELE DOELSTELLING 1

Een goede kennis van het normatieve kader van UNESCO op het vlak van het recht op onderwijs en rechten in het onderwijs. Dit normatief kader is verspreid over een indrukwekkend aantal normen, richtlijnen en aanbevelingen, – waartoe alle lidstaten zich hebben verbonden.

Activiteiten

De *Chargé de Mission* geeft lezingen, conferenties, cursussen op relevante fora (actielijn 2), nationaal en internationaal. Daarnaast worden concrete initiatieven aan de orde gesteld ter bevordering van de kennisverspreiding (actielijn 1) en verdere gedachtevorming over gezamenlijk onderzoek tussen experts wereldwijd over het recht op onderwijs en rechten in het onderwijs (actielijn 9).

Ook verleent de *Chargé de Mission* steun aan initiatieven tot hervorming van onderwijswetgeving, onder andere door de inrichting van intensieve trainingen voor specifieke doelgroepen buiten Europa (actielijn 5).

Als editor van de *International Journal for Education Law and Policy* (IJELP), Legal Wolf Publishers, Tilburg, draagt de *Chargé de Mission* bij tot verspreiding van de onderzoeksresultaten over het recht op onderwijs en rechten in het onderwijs (actielijn 10). Zowel individueel als collectief wetenschappelijk onderzoek wordt geconcipieerd, ontwikkeld, gescreend en gepubliceerd, in alle windstreken.

Daartoe ondersteunt de *Chargé de Mission* ook de strategische nationale en regionale netwerken voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid, welke hij in de afgelopen jaren mee heeft helpen oprichten op zowat alle continenten.

Op deze wijze beoogt de *Chargé de Mission* tevens een bijdrage te leveren tot de positieve beeldvorming over UNESCO en de verhoging van de geloofwaardigheid van UNESCO.

Door een betere scholing van het hoger en middenkader belast met onderwijsbeleid beoogt de *Chargé de Mission* de versterking van het gebruik van kennis en onderzoek in het onderwijsbeleid en in de praktijk.

De *Chargé de Mission* adviseert de inrichting van een beurzenprogramma voor de versterking van kennis en vaardigheden van de beleidsmedewerkers voor het onderwijs uit ontwikkelingslanden.

OPERATIONELE DOELSTELLING 2

Bescherming van het recht op onderwijs en rechten in het onderwijs.

Activiteiten

Mensenrechten vormen doorgaans een belangrijk



onderdeel van bilaterale en multilaterale betrekkingen die landen afsluiten. De *Chargé de Mission* ijvert ervoor het recht op onderwijs uitdrukkelijk op te nemen in deze overeenkomsten of conventies.

Onder actielijn 9 werd een werkgroep van experts opgezet voor het onderzoek naar de rol van de rechtbanken en rechters bij het afdwingen van het recht op onderwijs en rechten in het onderwijs. De werkgroep is samengesteld uit experts en hoge magistraten afkomstig uit alle werelddelen.

Onder actielijn 9 van de *Chargé de Mission* werd tevens een werkgroep van deskundigen opgezet voor het onderzoek naar de verhouding vrijheid van godsdienst, vrijheid van onderwijs en gelijke kansen in het onderwijs. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende netwerken en is actief bij het inrichten van congressen, workshops e.d – al dan niet met actieve steun van de nationale overheden – en de opmaak van standpuntennotities. Hij verstrekt advies aan actiegroepen bij het maken van demarches waar deze rechten (zouden) worden geschonden. Steun aan mensenrechtengroeperingen, nationaal en internationaal, staat hoog op de agenda. *Advocacy* en *Awareness* wordt één der nieuwe vier A's, – voorsnog verder te articuleren en te begronden door het mandaat van *Chargé de Mission*, – naast het klassiek schema van *Availability, Accessibility, Acceptability and Adaptability of the Right to Education*.

Daarnaast worden gespecialiseerde werkgroepen ingericht over specifieke doelgroepen (actielijn 7 beoogt de gelijke kansen voor meisjes in het onderwijs te promoten, actielijn 8 gaat na op welke wijze een bijdrage kan worden geleverd aan het recht op onderwijs voor vluchtelingen, *displaced persons* en kindsoldaten).

De opvolging van deze initiatieven vereist steun van wereldwijde en regionale netwerken, die zich met de ontsluiting en verspreiding van kennis bezighouden. Het mandaat kan rekenen op een actieve en genereuze bijdrage van verschillende overheden en private stichtingen.

Daarnaast adviseert de *Chargé de Mission* extra investeringen voor specifieke acties die gericht zijn op de ondersteuning van nationale actieplannen om kwalitatief onderwijs voor allen te vergroten en de reïntegratie van kansarmen in het onderwijs mogelijk te maken. In regionale projecten op het gebied van mensenrechten zou een belangrijke component voor de bestrijding van ongelijke onderwijskansen moeten worden opgenomen.

Het mandaat beijvert zich om ook de twee (andere) nieuwe A's te verfijnen: *Accountability and Adequacy (of and vis-à-vis the Right to Education)*.

OPERATIONELE DOELSTELLING 3

Goed functionerende onderwijsregelgeving die internationale principes op het vlak van het recht op

onderwijs incorporeert.

Activiteiten

De *Chargé de Mission* geeft advies op het vlak van onderwijswetgeving (actielijn 9). Daarmee kan worden bijgedragen aan de totstandkoming van onderwijsregelgeving waarin de internationale principes met betrekking tot het recht op onderwijs worden geïncorporeerd. Hij kan hierbij steunen op de medewerking van de experts van de *European Association for Education Law and Policy*, waarvan de *Chargé de Mission* voorzitter is en van de andere regionale associaties.

De *Chargé de Mission* werkt aan een voorstel voor de ontwikkeling van indicatoren voor het meten van de beleidseffecten van UNESCO normatieve instrumenten. Er zal daarbij worden onderzocht in welke mate en op welke wijze het haalbaar is om voor de kwaliteit van de regelgeving en de gerechtelijke instellingen indicatoren te ontwikkelen (actielijn 4). Met de kwaliteitsverbetering in de regelgeving wordt indirect ook een kwaliteitsverbetering in het onderwijs beoogd onder meer door het promoten van de ontwikkeling en het gebruik van indicatoren.

OPERATIONELE DOELSTELLING 4

Goede internationale samenwerking op het vlak van onderwijs ter bevordering van de vrede.

Activiteiten

Actielijn 3 van de *Chargé de Mission* is uitdrukkelijk gericht op het promoten van het UNESCO *Programma voor de Vrede*. Deze actielijn beoogt de versterking van de capaciteit van de onderwijswereld voor crisisbeheersing door onder andere een betere verankering van het recht op onderwijs in noodsituaties. Ook een verbeterde capaciteitsopbouw binnen de onderwijswereld voor het promoten van burgerschap en tolerantie en de bestrijding en terugdringing van racisme en xenofobie wordt nagestreefd. Bijzondere aandacht gaat uit naar onderwijs in noodsituaties en onderwijs in zogenaamde fragiele landen. De opvolging van de initiatieven vereisen steun aan regionale instituten die zich toeleggen op de versterking van de capaciteit voor conflictbeheersing.

OPERATIONELE DOELSTELLING 5

Kennis over de internationale afspraken op het gebied van publiek-private samenwerking in het onderwijs, commercialisering en mededinging in het onderwijs.

Activiteiten

Op een conferentie in 2009 zal het UNESCO initiatief voor *Privaat-publieke samenwerking in het onderwijs*



aan een ruimer publiek worden voorgesteld en de standpunten van UNESCO op het vlak van de commercialisering en mededinging in het onderwijs worden besproken. De samenwerking tussen de publieke en private sector in diverse landen kadert in het *World Economic Forum*.

Het mandaat van *Chargé de Mission* zal ook op andere actielijnen zijn medewerking verlenen, vaak op voorstel of initiatief van NGO's.

Slotbeschouwing

De actielijnen van het mandaat van *Chargé de Mission* zijn bij uitstek gericht op de lokale implementatie van het recht op onderwijs. Naast de vormingsprogramma's, voor jonge Ph.D-studenten (internationale versus nationale afdwingbaarheid van het recht op onderwijs) in Antwerpen – zomer 2008 –, tot de cursussen voor het Instituut René Cassin omtrent de mensenrechten inzake religie en onderwijs (Straatsburg, 2008) of trainingsprogramma's voor rectoren uit Oost-Europa (kwaliteitszorg en accreditatie), beogen de meeste actieprogramma's een nationale inbedding en een lokale implementatie van het recht op onderwijs.

Meermaals werd een selecte groep uit Palestina en Israël samengebracht (met name in Jeruzalem) omtrent de bevordering van *co-existentie* door het rechts- en beleidsinstrumentarium inzake onderwijs (*education as a human right*) en door *civic or peace education (human rights education)*. De eerste opvolging van deze samenkomsten focust op *pacification through education* in andere nog bestaande conflictgebieden (Cyprus, Afrika, Libanon) of op de ervaring, elders opgedaan (Noord-Ierland, Oost-Timor, Rwanda, Mozambique). De brugfunctie van het onderwijs leidde tot een prospectief beleid in de Balkan en Zuid-Afrika.

32

Specifieke vragen worden door regeringen opgeworpen inzake het onderwijsbestel (hoe omspringen met meer competitiviteit en privaatrechtelijk initiatief: Vietnam en China) en rechtszekerheid en kwaliteitszorg (Oost- en Midden Europa). Het mandaat van

Chargé de Mission hecht een bijzonder belang aan het *lokaal* afdwingen van concrete onderwijsrechten via beroep op het internationaal recht ingeval van falende nationale regelgeving, via jurisdictionele procedures en bemiddeling van mensenrechtenorganisaties, via de inspirerende rol van leidinggevende Grondwettelijke Hoven inzake onderwijscontentieux (India, Zuid-Afrika, EHRM, Canada en – in zekere mate – het Amerikaanse Hooggerechtshof). Het indicatorenproject moet de nationale wetgever in staat stellen een zelfevaluatie op te zetten van de nationale onderwijswetgeving en de concrete naleving van het onderwijsrecht. Conflicten op onderwijsvlak vanuit taal, religie, cultuur kunnen referenties vinden voor mogelijke oplossing vanuit het internationaal en comparatief instrumentarium aan grondrechten en de rechtspraak. Hoe relevant is het subsidiariteitsprincipe ingeval van bevoegdheidsconflicten en welke aanbevelingen dienen gevolgd ten behoeve van kwetsbare of kansarme groepen (vluchtelingen, *illegalen*, migranten, ...)?

Een recent congres wijdde heel wat aandacht aan de bijdrage van moderne technologie en afstandsonderwijs ten behoeve van de naleving van het recht op onderwijs in uitgestrekte gebieden of in oorlogsgebied. De zorg om *non-discriminatie* van elk kind dient een aanvang te nemen in het onderwijs.

Immers, zoals de poëet schreef, "... dans l'éducation de l'enfant, il y a le tout de sa vie ...".

Noot

- 1 Jan De Groof is hoogleraar aan het Europacollege (Brugge) en aan de Universiteit van Tilburg. Hij is tevens regeringscommissaris voor de Universiteit Antwerpen en Hasselt en voorzitter van de *European Education Law and Policy Association*, en van het Wereldcongres over het Recht op Onderwijs. In 2006 werd hij aangezocht door Koïchiro Matsuura, Directeur Generaal van UNESCO, om het mandaat van *Chargé de Mission* op te nemen. Prof. Jan De Groof vervult sinds 1988 opdrachten voor de OESO, de Raad van Europa, de EU, de Wereldbank, Unesco en nam geruime tijd deel aan missies met Max Van der Stoep, OVSE.



Decent work: buzzword of krachtig antwoord op de uitwassen van de globalisering

door Hans DE BLOCK¹ & Kelly REYNIERS²

Inleiding

De dit jaar 60-jarige Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) kent in haar artikelen 22 tot 25 sociaal-economische grondrechten toe aan ieder mens. Het recht op arbeid, het recht op billijke en bevredigende arbeidsvoorwaarden, het recht om lid te zijn van een vakvereniging en het recht op sociale bescherming ingeval van werkloosheid, ziekte of ouderdom, zijn er slechts enkele van. In artikel 22 wordt bovendien de noodzaak van sociaal-economische en culturele grondrechten als voorwaarde voor de menselijke waardigheid benadrukt.

Zoals genoegzaam bekend streeft de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)³ al sinds 1919 naar een verbetering van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden overal ter wereld, eerst als agentschap van de Volkenbond en nadien als gespecialiseerde organisatie van de VN. De IAO werd na de Eerste Wereldoorlog opgericht vanuit de idee dat vrede slechts kan bestaan daar waar tevens sociale rechtvaardigheid heerst. De oorspronkelijke doelstellingen van de IAO werden in 1944 verfijnd en aangevuld door de Verklaring van Philadelphia waarin een breed scala aan sociale grondrechten als prioritair naar voren werden geschoven.⁴ Deze Verklaring wordt algemeen gezien als gangmaker en inspiratiebron voor de vernoemde artikelen van de UVRM.

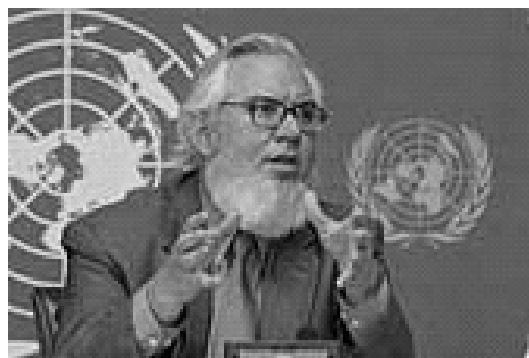
De band tussen de sociale grondrechten in de UVRM en de IAO is zeer nauw. De IAO is binnen het VN-systeem zonder twijfel de behoeder bij uitstek – maar niet bij uitsluiting – van deze rechten. De manier waarop de IAO haar doelstellingen probeert te verwezenlijken, werd enkele jaren geleden grondig hertekend door de introductie van de zogenaamde *Decent Work Agenda*.

In deze bijdrage gaan we dieper in op de genese en de betekenis van *decent work*.⁵ We onderzoeken de wijze waarop de *Decent Work Agenda* door de IAO wordt uitgewerkt, om vervolgens te belichten welke weerklank de nieuwe aanpak vindt buiten de Organisatie.

Decent work: genese en betekenis

In juni 1999 laat Juan Somavia – Directeur-generaal van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB)⁶ – de wereld voor de eerste maal formeel kennismaken met

de notie *decent work*, in zijn rapport aan de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 87ste sessie: “The primary goal of the ILO today is to promote opportunities for women and men to obtain decent and productive work, in conditions of freedom, equity, security and human dignity”.⁷ De nieuwe benadering moet de doorbraak betekenen in de strijd tegen een al te eenzijdig – bij uitstek economisch en financieel – globaliseringsproces. Tegelijkertijd is het de aanleiding en het uitgangspunt voor een hervormingsronde binnen de IAO zelf, waarbij wordt gestreefd naar een geïntegreerde aanpak met het oog op een grotere slagkracht en effectiviteit. Het betreft zonder meer de uitgelezen kans voor de IAO om opnieuw haar rol op te eisen en een antwoord te bieden op de sociale uitdagingen van de 21ste eeuw.



Juan Somavia, Directeur-generaal van het ILO
Bron: <http://www.ilo.org>

De aanzet tot deze aangescherpte visie en innovatieve werkwijze werd reeds in 1995 te Kopenhagen gegeven tijdens de eerste *World Summit for Social Development*, georganiseerd door de *Commission for Social Development* van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC). Bij de voorbereiding ervan speelde de eerder genoemde Juan Somavia een niet onbelangrijke rol.⁸ Doel van deze top, aan de vooravond van de vijftigste verjaardag van het Handvest van de VN, was de hoogste prioriteit te geven aan maatschappelijke ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid, om zo het welzijn van de mensheid te bevorderen. De meest schrijnende sociale problemen wereldwijd stonden er centraal, met name armoede, werkloosheid en sociale uitsluiting.⁹ Onder de deelnemers groeide toen het bewustzijn dat *werk* wel eens het instrument bij uitstek zou kunnen zijn om het hoofd te bieden aan deze sociale problemen.¹⁰ “We commit



ourselves to promoting the goal of full employment as a basic priority of our economic and social policies, and to enabling all men and women to attain secure and sustainable livelihoods through freely chosen productive employment and work”, zo luidt het in het Actieprogramma.¹¹ Erg kenmerkend voor dat actieprogramma – en voor de latere *decent work* strategie – is de *people-centered* benadering, met bijzondere aandacht voor de religieuze en ethische waarden en de culturele achtergrond van de persoon.

De verdienste van de *World Summit for Social Development* is dat ze de globale maatschappelijke problemen bovenaan de agenda van de wereldleiders plaatste. De top kwam er overigens niets te vroeg. Over een tijdspanne van enkele decennia zijn de socio-economische structuren wereldwijd immers ingrijpend veranderd. De globalisering van de handel is in een stroomversnelling gekomen, nieuwe economische tijgers begonnen stilaan hun tanden te laten zien, de internationale kapitaalmarkten kenden een hoge vlucht. Dit alles heeft kansen gecreëerd voor velen: er kwamen arbeidsplaatsen bij en een steeds grotere groep mensen kon nu op een comfortabelere wijze in hun behoeften voorzien. Tegelijk nam echter ook de concurrentie op de – voortaan internationale – arbeidsmarkt snel toe, evenals de inkomensongelijkheid. Mensen geraakten zelfs uitgesloten of werden het slachtoffer van sociale uitbuiting.

De IAO holde in deze periode de snelle veranderingen achterna. Ze slaagden er niet in een sociaal antwoord te formuleren op de economische globalisering. De krachtadigheid van de Internationale Arbeidsconferentie (IAC)¹² was zienderogen afgenomen, door een toenemende onenigheid tussen de constituenten, maar ook binnen eenzelfde constituent tussen verschillende landen en/of verschillende continenten. Oorzaken waren onder andere het einde van de Koude Oorlog, maar ook de wijzigende machtsverhoudingen. Talloze, vaak erg specifieke programma's en projecten werden alle los van elkaar op poten gezet, hetgeen ervoor zorgde dat er geen eenduidige visie meer bestond.¹³

Met de *Decent Work Agenda* kwam daar in 1999 verandering in. Deze Agenda vertrekt vanuit het principe dat arbeid geen koopwaar is.¹⁴ Ze is opgebouwd rond vier dimensies, met name het waken over de naleving van de internationale arbeidsnormen, het creëren van werkgelegenheid, het uitbreiden van de sociale bescherming en het bevorderen van het sociaal overleg. De Agenda herformuleert zo op een erg duidelijke en kernachtige wijze de doelstellingen van de IAO. Er worden geen nieuwe elementen toegevoegd aan de bestaande objectieven, wél worden de aandachtspunten en de strategieën aangepast aan de nieuwe realiteit.

De IAO tracht op die manier een sociale ondergrens

te bewerkstelligen; een minimumpakket aan sociale voorwaarden, evenwel gegeven de stand van de sociale vooruitgang in een bepaald land of in een bepaalde regio.

De IAO-conventies konden immers op steeds minder bijval rekenen, hetgeen zich vertaalde in een tanende ratificatiegraad en een gebrekkige implementatie in de nationale rechtssystemen van de conventies die in werking zijn getreden. In 1998 heeft de IAO reeds getracht dit deficit gedeeltelijk te onderwerpen door de *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*.¹⁵ Elke lidstaat wordt sedertdien verondersteld om – met ondersteuning van de IAO – de acht fundamentele IAO-conventies¹⁶ te eerbiedigen, ongeacht of zij deze hebben geratificeerd.¹⁷

Het is echter geenszins de bedoeling dat de normatieve activiteit van de IAO omwille van de *Decent Work Agenda* naar de achtergrond zou verdwijnen en er een nauwelijks controleerbaar engagement vanwege de lidstaten in de plaats zou komen: “The best guarantee of credibility lies in the effectiveness of the ILO's normative activities and the integrity of its supervisory and control machinery. (...) What is necessary is to modernize the process in order to make its work more relevant to all constituents, more practical in its results and more widely known to public opinion”.¹⁸

In de geglobaliseerde economie is het steeds moeilijker geworden om sturend of corrigerend op te treden, in het bijzonder voor de nationale overheden. Een pragmatische aanpak, specifiek gericht op een bepaald land of een bepaalde regio, dringt zich op. Waardig werk vertrekt vanuit de premisse dat de mensen zélf bepalen wat voor hen de precieze definitie daarvan is. De invulling van het begrip is immers nauw verbonden met de socio-economische situatie in en de geschiedenis van het land of de regio waarin men leeft en met de culturele en religieuze waarden die men er aanhangt.¹⁹ Men kan bijvoorbeeld niet verwachten dat in ontwikkelingslanden – van vandaag op morgen – een even uitgebreid systeem van sociale zekerheid moet bestaan als in pakweg de meeste Europese landen. Om die reden is *decent work* dan ook een flexibel begrip. Niet *flexibel* in de zin dat het begrip makkelijk van elke betekenis kan worden ontdaan, maar *flexibel* in de zin van *evolutief*. In Europa zal de klemtoon bijvoorbeeld liggen op omscholing en levenslang leren, terwijl de eerste bekommernis in sommige Aziatische landen een waardig loon is. Het uiteindelijke doel is wel dat ook in de opkomende economieën en in de ontwikkelingslanden de ondergrens steeds verder wordt opgetrokken.²⁰

In juni 2008 keurde de Internationale Arbeidsconferentie unaniem een voorstel goed voor een nieuwe Verklaring betreffende *sociale rechtvaardigheid voor een rechtvaardige mondialisering*.²¹ In deze Verklaring wordt de *Decent Work Agenda* geformaliseerd en te-



gelijk geïncorporeerd in een totaalvisie over de doelstellingen van de Organisatie voor de komende tijd. Volgens Directeur-generaal Juan Somavia zal de Verklaring een nieuw tijdperk inluiden voor de IAO: "The demands of the modern world of work are changing and this Declaration strengthens our effort to respond through the Decent Work Agenda. Not only does it signal a major change towards balanced economic and social policies, but it equips the ILO with a formidable tool to pursue the promotion of a fair globalization based on Decent Work".²²

De vier dimensies van *decent work*

De *Decent Work Agenda* werd – zoals gezegd – in eerste instantie aangewend om de interne structuur en werking van de IAO om te vormen. Met het nieuwe beleidskader in het achterhoofd werden alle bestaande projecten en departementen ondergebracht in vier *superdepartementen*: *Standards and Fundamental Principles and Rights at Work Sector*, *Employment Sector*, *Social Protection Sector* en *Social Dialogue Sector*. In 1999 klonk het dat "the ILO must articulate a coherent policy response based on its own values and competencies and adapted to the diversity of regional needs. It must be capable of delivering multidisciplinary programmes which combine and integrate expertise from each of the four strategic areas of ILO action (...)".²³

De eerste²⁴ dimensie van de *Decent Work Agenda*, *Rechten en normen op het werk*, behelst de bevordering van het corpus van de arbeidsnormen van de IAO. De acht fundamentele arbeidsnormen vormen de kern van dat corpus, maar ook de *overige* normen komen hierbinnen aan bod. Hoewel vaak de terminologie *rights at work* wordt gehanteerd, verdient het aanbeveling te spreken over *worker's rights* – rechten van de werkenden – vermits waardig werk ook het prerogatief is van andere categorieën van werkenden dan diegenen die officieel als werknemer zijn geregistreerd. Het is onder meer ook van toepassing op de zelfstandige arbeidskrachten en op personen die buiten het officiële circuit aan het werk zijn.²⁵ In vele ontwikkelingslanden maakt de informele economie zelfs het gros van de economische activiteiten uit. Veel van de bestaande IAO-conventies zijn evenwel toegespitst op het model van de geregistreerde werknemer in loondienst. Ook hier schuilt een enorme opportuniteit voor de *Decent Work Agenda*.²⁶

Het dient ook vermeld dat een van de hoofdbekommernissen van de IAO erin bestaat te verhinderen en te verhelpen dat een lidstaat het niet-naleven van een conventie inroept om er een concurrentieel voordeel mee te behalen.

Werkgelegenheid, zoals reeds aangestipt, betreft het bevorderen van een socio-economisch en institutio-

neel kader dat een zo groot mogelijke tewerkstelling toelaat. Uiteraard gaat het dan – zoals zonet aangestipt – over een job met behoorlijke arbeidsvoorwaarden en in menswaardige omstandigheden, steeds binnen een lokaal referentiekader.

Meteen wordt duidelijk dat de vier dimensies onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn; ze zijn *interdependent* en versterken elkaar ook wederzijds. Dit is meteen ook de essentie van de *Decent Work Agenda*. Zo komen bijvoorbeeld bij de tweede pijler, *Werkgelegenheid*, ook de arbeidsnormen om de hoek kijken; streven naar een zo ruim mogelijke tewerkstelling zonder dat daarbij wordt gewaakt over de kwaliteit van de arbeid, is immers uit den boze.

Sociale bescherming gaat over de uitbreiding van de kwaliteit van de sociale zekerheid, steeds volgens de financiële mogelijkheden van de lidstaat, en over de uitbreiding van de sociale bescherming tot een zo groot mogelijke groep van personen.

Sociale dialoog tenslotte wil het sociaal overleg en het tripartisme versterken. Deze component is van zeer groot belang om de vorige drie dimensies in de praktijk te kunnen realiseren, hetgeen opnieuw de interdependentie van de vier dimensies vermag aan te tonen.

Decent work country programmes

De IAO werkt in al haar lidstaten ook actief mee aan de realisatie van de objectieven van de *Decent Work Agenda* door middel van de *Decent Work Country Programmes* (DWCP). Deze programma's vormen het kader voor de activiteiten van de IAO in een bepaald land. De doelstellingen zijn tweërlei: enerzijds wordt de *Decent Work Agenda* gepromoot bij de constituenten in het land in kwestie en anderzijds wordt in operationele bijstand voorzien. De IAO beschikt immers over enorm veel know-how die in vele landen niet alleen welgekomen, maar tevens onontbeerlijk is.

Een DWCP is in feite een *management tool*. Het is een document waarin eerst de socio-economische situatie in een lidstaat wordt geanalyseerd. Vervolgens worden op basis van die analyse een bepaald aantal prioriteiten voor de verwezenlijking van de *Decent Work Agenda* vastgelegd waaraan gedurende de termijn van het Programma – meestal 4 tot 6 jaar – zal worden gewerkt. De objectieven worden gedefinieerd en ook de wijze van implementatie wordt erin concreetiseerd. Tenslotte wordt ook nog voorzien in een aangepast opvolgingsmechanisme, opdat er onderweg nog aan de strategie kan worden gesleuteld indien dat nodig zou blijken.²⁷

De DWCP's zijn de concrete vertaling van de vernieuwende aanpak van de IAO. De uniciteit van de lidstaat wordt als uitgangspunt genomen en de vier dimensies van de *Decent Work Agenda* worden



geïntegreerd in één actieplan. Er bestaan ook aanvullende (sub)regionale programma's voor regio's die met gelijkaardige problematieken te kampen hebben. De ontwikkeling van de DWCP's bevindt zich momenteel nog in een beginfase; tot dusver beschikken acht landen over een Programma.

Internationale en Europese ondersteuning van de Decent Work agenda²⁸

Bij de start van het nieuwe millennium namen de – toen 189 – lidstaten van de VN tijdens de Algemene Vergadering te New York acht millenniumdoelstellingen aan.²⁹ Hoewel tewerkstelling onmiskenbaar een primordiale factor is in de strijd tegen armoede en honger, werd (het recht op) waardige arbeid als dusdanig niet als doel opgenomen. Wel werd in het kader van de armoedebestrijding gewezen op het ontwikkelen en implementeren van strategieën op basis waarvan jongeren overal ter wereld een eerlijke kans zouden krijgen om waardige en productieve arbeid te vinden.³⁰ Ter gelegenheid van de evaluatie van de Millenniumverklaring tijdens de VN Millennium Top van september 2005, werd het bevorderen van waardig werk voor iedereen³¹ echter toegevoegd als doelstelling van het internationale en nationale beleid: “We strongly support fair globalization and resolve to make the goals of full and productive employment and decent work for all, including for women and young people, a central objective of our relevant national and international policies as well as national development strategies, including poverty reduction strategies, as part of our efforts to achieve the Millennium Development Goals. These measures should also encompass the elimination of the worst forms of child labour, as defined in the ILO Convention no. 182, and forced labour. We also resolve to ensure full respect for the Fundamental Principles and Rights at Work”.³² Waardig werk – als concept ontsproten in de IAO – werd aldus binnen het ruimere VN-kader gebracht. In dit verband kan overigens ook worden gewezen op het *One UN*-beginsel dat de fragmentatie van de VN tracht tegen te gaan. Zo wordt in het kader van dit beginsel gestreefd naar een coördinatie van de eerder aangehaalde *Decent Work Country Programmes* en andere VN-programma's in hetzelfde land. Voortbouwend op de conclusies van de VN Millennium Top 2005, werden binnen de VN verschillende initiatieven genomen aangaande waardig werk en andere – nauw gerelateerde – issues.

De *Decent Work Agenda* liet ook de Europese Unie niet onbetuigd. Op 24 mei 2006 zond de Commissie een communicatie de wereld in betreffende de *bevordering van waardig werk voor iedereen*³³ en dit ter uit-

voering van de hierboven aangehaalde paragraaf uit het 2005 *World Summit Outcome Document*. Ook vóór deze VN-Top had de Europese Unie al opgeroepen om de sociale dimensie van de globalisering te versterken en waardig werk voor iedereen te bevorderen overeenkomstig de eerder vermelde IAO-strategie.³⁴ In de mededeling over waardig werk stelt de Commissie enkele richtsnoeren voor om het beleid van de EU meer te doen bijdragen aan de bevordering van de agenda voor waardig werk in de Europese Unie en daarbuiten. Zoals aangekondigd in de mededeling, verscheen op 2 juli 2008 hieromtrent een opvolgingsrapport.³⁵

Uit het rapport blijkt een duidelijke vooruitgang in de verankering van waardig werk in het (intern en extern) EU beleid, hoewel een aantal initiatieven zich nog in een embryonale fase bevinden. De Europese Unie heeft ertoe bijgedragen haar lidstaten en andere, niet-statelijke actoren (zoals de sociale partners) te mobiliseren voor de agenda voor waardig werk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de *decent work / decent living claim* van het Internationaal en Europees Vakverbond. De sociale partners en andere actoren van de civiele maatschappij worden – aldus het rapport – ook nauwer betrokken en geconsulteerd met betrekking tot het externe beleid van de EU, gelijke kansen, de sociale agenda e.d. Ook tracht de EU het bedrijfsleven warm te maken voor waardig werk door onder meer het maatschappelijk verantwoord ondernemen (SCR) in de context van de globalisering te bevorderen. Vermeldenswaard zijn ook de inspanningen van de EU op het vlak van de ratificatie en implementatie van de IAO-conventies. De EU kan weliswaar niet zelf toetreden tot deze verdragen, maar spoort haar lidstaten ertoe aan om de conventies die *voldoende modern en actueel* zijn, alsook de recentste conventies te ratificeren. Zo hebben alle EU lidstaten de eerder vermelde fundamentele IAO-conventies geratificeerd. In het kader van haar regionale en bilaterale betrekkingen wordt het aspect waardig werk meegenomen in politieke dialogen, overeenkomsten e.d. Doorheen het proces van toetreding tot de EU, het nabuurschapsbeleid, de ontwikkelingssamenwerking en de Europese handelspolitiek worden eveneens *démarges* ondernomen om waardig werk voor iedereen te bevorderen.

Tot slot moet nog vermeld, dat ook de Bretton Woods instellingen, meer in het bijzonder de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds, de *Decent Work Agenda* als beleidsbepalend hebben erkend. De agenda voor waardig werk sluit aan bij de programma's ter verlaging van de schuldenlast van landen met een laag bruto nationaal product en het verschaffen van leningen door de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. Om in aanmerking te komen voor een lening dient het betrokken land gedurende tenminste één jaar succesvol een strategie



voor armoedebestrijding – de zogenaamde *Poverty Reduction Strategy Paper* – te hebben geïmplementeerd. Dezelfde voorwaarde geldt voor een aanspraak op een schuldenverlaging. De IAO onderhoudt dan ook nauwe contacten met deze instellingen.³⁶

Besluit

Bijna 10 jaar nadat Juan Somavia het concept *decent work* introduceerde in zijn rapport aan de Internationale Arbeidsconferentie, is de notie uitgegroeid tot het handelsmerk van de IAO en werd het opgepikt door talloze (statelijke en niet-statale) actoren en instanties. VN-organen zoals de Economisch en Sociale Raad, de Bretton Woods instellingen, de Europese Unie, nationale overheden, de sociale partners en het middenveld, zijn maar enkele voorbeelden. Op 7 oktober jl. werd een *World day for decent work* georganiseerd en in eigen land geniet de 11.11.11-actie *Werknemers zijn geen gereedschap* ruime belangstelling. De strijd voor waardig werk zit hiermee meer dan ooit in de lift. De erkenning van *decent work* als een deel van de internationale ontwikkelingsdoelen en nationale armoedebestrijdingsstrategieën is echter zeer recent, waardoor de concrete impact ervan op de werkvloer vooralsnog onduidelijk is. Ook zal in de toekomst (nog) meer aandacht moeten worden besteed aan coördinatie van de verschillende acties, programma's en beleidsplannen. Het is onze overtuiging dat alleen door een gestroomlijnde samenwerking het objectief van waardig werk voor iedereen en een reële daling van de armoede kan worden bereikt. De *Decent Work Agenda* biedt echter hoop en verstaat de eerder vermelde sociaal-economische aspiraties van de UVRM in een modern, geïntegreerd kader. Het is een krachtig antwoord op een internationaal geworden sociale concurrentie die voor een niet gering aantal mensen helaas ook resulteert in (inkomens)ongelijkheid, sociale uitbuiting en uitsluiting.

Noten

- 1 Hans De Block is onderzoeker in het arbeidsrecht aan de faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen. In 2006 volbracht hij een stage bij de IAO in het International Institute for Labour Studies.
- 2 Kelly Reyniers is als assistente arbeidsrecht verbonden aan de faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen. Ze bereidt een proefschrift voor over 'verboden arbeid'.
- 3 International Labour Organization (ILO).
- 4 Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (Declaration of Philadelphia), Annex to the ILO Constitution, te raadplegen op www.ilo.org/ilolex/english/iloconst.htm#annex.
- 5 De notie 'decent work' kent geen officiële Nederlandse vertaling. Meestal wordt de term 'waardig werk' gebruikt, soms ook 'fatsoenlijk werk' of 'passend werk'. Zonder met de vertaling afbreuk te willen doen aan de inhoud en draagwijdte van

- het concept, zullen wij in deze bijdrage alternerend de termen 'waardig werk' en 'decent work' gebruiken.
- 6 International Labour Office (ILO), dit is het secretariaat van de IAO, gevestigd te Genève.
- 7 *Decent Work*, Report by the Director-General submitted to the 87th International Labour Conference, Geneva, 1999, p. 3.
- 8 In de periode 1991-1992 was hij, in zijn hoedanigheid van permanent vertegenwoordiger van Chili bij de Verenigde Naties, voorzitter van de Commission for Social Development en in de periode 1993-1995 leidde hij als voorzitter de werkzaamheden van de Preparatory Committee for the World Summit for Social Development.
- 9 "(...) We know that poverty, lack of productive employment and social disintegration are an offence to human dignity. We also know that they are negatively reinforcing and represent a waste of human resources and a manifestation of ineffectiveness in the functioning of markets and economic and social institutions and processes.", Declaration and Programme of Action of the World Summit for Social Development, randnr. 23, te raadplegen op www.unesco.org/education/pdf/COPENHAG.PDF
- 10 J. SOMAVIA, "The ILO Decent Work Agenda as the aspiration of people: The insertion of values and ethics in the global economy", in D. PECCOUD (ed.), *Philosophical and spiritual perspectives on Decent Work*, Genève, ILO Publications, 2004, p. 3-4.
- 11 Commitment 3, Declaration and Programme of Action of the World Summit for Social Development. Voor de periode 2007-2008 maakt dit commitment het voorwerp uit van een grondige evaluatie- en herzieningsronde, zie Commission for Social Development, Report on the forty-fifth session, in het bijzonder p. 33-37, te raadplegen op www.un.org/esa/socdev/csd/2007/documents/final-report-eng.pdf.
- 12 International Labour Conference (ILC). Het belangrijkste orgaan van de IAO, een groots opgezette jaarlijkse vergadering van de tripartiete afvaardigingen van alle lidstaten. Het tripartisme is waarschijnlijk de meest kenmerkende eigenschap van de IAO. De drie 'constituenten' zijn de regeringsafgevaardigden, werkgeversvertegenwoordigers en werknemersvertegenwoordigers.
- 13 *Decent Work*, Report by the Director-General submitted to the 87th International Labour Conference, Geneva, 1999, p. 2-3.
- 14 "Labour is not a commodity", zoals voor het eerst geëxpliciteerd in de Verklaring van Philadelphia.
- 15 Te raadplegen op www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=%28%23docno%3D261998%29+%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0.
- 16 Deze worden ook wel de mensenrechtenverdragen genoemd. Het betreft Conventies nrs. 29 en 105 rond gedwongen arbeid, Conventies nrs. 87 en 98 rond de vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen, Conventies nrs. 100 en 111 rond discriminatie en Conventies nrs. 138 en 182 rond kinderarbeid.
- 17 De Declaration heeft er ook voor gezorgd dat deze fundamentele arbeidsnormen wereldwijd in de kijker zijn komen te staan en ook door andere dan statelijke actoren werden opgepikt.
- 18 *Decent Work*, Report by the Director-General submitted to the 87th International Labour Conference, Geneva, 1999, p. 3.
- 19 D. GHAI, "Decent Work: Universality and diversity", in D. GHAI (ed.), *Decent Work: Objectives and Strategies*, Genève, ILO Publications, 2006, p. 4.
- 20 J. SOMAVIA, "The ILO Decent Work Agenda as the aspiration of people: The insertion of values and ethics in the global economy", in D. PECCOUD (ed.), *Philosophical and spiritual perspectives on Decent Work*, Genève, ILO Publications, 2004, p. 5-6.
- 21 ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization en



- Resolution on strengthening the ILO's capacity to assist its Members' efforts to reach its objectives in the context of globalization, te raadplegen op www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_094042.pdf.
- 22 Persmededeling n.a.v. de goedkeuring van het voorstel, te raadplegen op www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_094186/index.htm.
 - 23 *Decent Work*, Report by the Director-General submitted to the 87th International Labour Conference, Geneva, 1999, p. 5.
 - 24 Er bestaat geen hiërarchie tussen de verschillende dimensies.
 - 25 Hetgeen niet hetzelfde is als 'zwartwerk' bij ons. In vele landen ontbreekt het vaak aan een overheidsstructuur, waardoor het geen kwestie is van zich aan de wettelijke regels te onttrekken.
 - 26 B. HEPPLE, "Rights at work", in D. GHAI (ed.), *Decent Work: Objectives and Strategies*, Genève, ILO Publications, 2006, p. 59-61.
 - 27 *ILO Decent Work Programmes – A Guidebook (Version 1)*, Genève, ILO Publications, 2005, p. 5.
 - 28 Een overzicht van alle internationale en Europese initiatieven m.b.t. waardig werk zou de grenzen van voorliggende bijdrage ruim overschrijden. We beperken ons daarom tot enkele belangrijke acties en evoluties.
 - 29 VN Millenniumverklaring, 8 september 2000, VN Doc A/55/L.2, www.un.org. De hierin vermelde millenniumdoelstellingen zijn: (a) het uitbannen van (extreme) armoede en honger, (b) het realiseren van een universele basiseducatie, © het bevorderen van een gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen, (d) het verminderen van kindersterfte, (e) het verminderen van moedersterfte door de gezondheid van de moeders te verbeteren, (f) het uitbannen van HIV/AIDS, malaria en andere ziekten, (g) het actief werken aan een duurzaam milieu, m.i.v. proper drinkwater voor iedereen, (h) het werken aan een wereldwijde samenwerking op het gebied van ontwikkeling.
 - 30 VN Millenniumverklaring, deel III, nr. 20.
 - 31 In de IAO-instrumenten luidt dit "Decent work for all".
 - 32 Paragraaf 47 van het 2005 World Summit Outcome Document, VN Doc A/res/60/1, www.un.org.
 - 33 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de bevordering van waardig werk voor iedereen – Bijdrage van de Europese Unie aan de uitvoering van de agenda voor waardig werk over de hele wereld, 24 mei 2006, COM/2006/0249, www.europa.eu.
 - 34 Zie onder meer Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – De sociale dimensie van de globalisering – hoe de EU ertoe bijdraagt dat iedereen er voordeel bij heeft, 18 mei 2004, COM/2004/0383, www.europa.eu.
 - 35 Commission Staff Working Document, *Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the world*, 2 juli 2008, www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=554&langId=en.
 - 36 *Decent Work*, Report by the Director-General submitted to the 87th International Labour Conference, Geneva, 1999, p. 76.

Total(e) ontkenning?

door Astrid COATES¹

Het Franse bedrijf Total en het Amerikaanse bedrijf Unocal sloten in 1992 een contract met het Birmeese staatsbedrijf *Myanmar Oil and Gas Enterprise* voor de exploitatie van het gasveld in Yadana dat zich uitstrekt van de Andaman zee naar Thailand. Unocal werd in de VS voor de rechtbank gedaagd, Total in België en Frankrijk. De eisers voerden aan dat oliegigant Total de militaire junta in Birma financiële en morele steun had verleend samen met logistieke en militaire steun voor het pijplijnproject in Yadana. In 2005 verklaarde het Hof van Cassatie de zaak onontvankelijk omdat de aanklagers geen band met België hadden. Ondertussen is één van de eisers Belg geworden en werd een nieuwe klacht aanhangig gemaakt voor het Hof van Cassatie. Een overzicht van hoe de mensenrechtenproblematiek in Birma ook onze rechtspraak kan beïnvloeden.

38

Birma en het Yadana project

In 1948 werd Birma onafhankelijk van het Britse Rijk. Tot en met 1962 werd het land bestuurd door een parlementaire democratie gebaseerd op de Grondwet van 2 september 1947. In maart 1962 pleegde generaal Ne Win echter een staatsgreep en greep de macht. In 1988 nam het leger de macht over en de *State Law and Order Restoration Council* (SLORC) werd opgericht onder het voorzitterschap van generaal Saw Maung. Birma kreeg de naam *Unie van Myanmar* in 1989. Een lange lijdensweg volgde, gepaard met opstanden en demonstraties, als reactie op de onderdrukking van alle burgerlijke en politieke

rechten en het falen van de *Birmaanse weg naar Socialisme*. Op 27 mei 1990 werden er uiteindelijk verkiezingen gehouden en won de *National League for Democracy* (met als Algemeen Secretaris Aung San Suu Kyi) met 81 % van de stemmen. Het leger verwierp echter de uitslag en roept het parlement sindsdien afwisselend bijeen. De arrestaties en politieke detenties blijven aanhouden.²

Yadana bevindt zich aan de Andaman zee, op ongeveer 60 km van de Birmaanse kust en biedt een belangrijke gasproductie met een geschatte levensduur van dertig jaar. Een productie verdelingscontract werd opgesteld tussen vier partners namelijk



Total (31,24 %), Unocal (28,26 %), *Petroleum Authority of Thailand Exploration & Production* (25,5 %) en MOGE (15 %).³ De partners bouwden installaties in de zee om het gas te onttrekken en legden een pijplijn aan van 63 km die het gas transporteert tot aan de Thaise grens. Spijtig genoeg loopt deze pijplijn door een geïsoleerde regio van Tenasserim, waar bepaalde etnische minderheden zijn gevestigd waaronder de Mon en de Karen. De veiligheid van de pijplijn werd door Total en Unocal toevertrouwd aan MOGE die hiervoor een beroep deed op het leger. Zij dwongen de dorpelingen om te werken aan infrastructuurprojecten in verband met de pijplijn zoals wegebouw en het aanleggen van helikopterlandingsplaatsen, en materieel transport. In die periode is er sprake van gedwongen arbeid⁴, gedwongen verplaatsingen⁵, foltering, verkrachting en executies.⁶

Unocal en de *Alien Tort Claims Act*

In 1789 tekende George Washington de eerste *Judiciary Act* van de VS, waardoor het federale rechtbankstelsel werd opgericht.⁷ De *Alien Tort Claims Act* (ATCA) was hier oorspronkelijk onderdeel van en verzekerde dat buitenlanders toegang kregen tot de Amerikaanse rechtbanken: "The district courts shall have original jurisdiction of any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States".⁸ De *district courts* zijn met andere woorden bevoegd voor burgerlijke schadeclaims van niet-Amerikanen die, waar ook ter wereld, slachtoffer zijn geworden van een schending van een norm van *the law of nations* (het internationaal recht) of van een verdrag waarbij de VS partij is.⁹ Het is niet vereist dat de feiten plaatsvonden in de VS noch dat de dader of het slachtoffer de Amerikaanse nationaliteit hebben.¹⁰

Tijdens de daaropvolgende 190 jaar werd deze wet slechts enkele keren toegepast. Vanaf 1979 werd ze echter vanonder het stof gehaald en aangewend om mensenrechtenschendingen aan te kaarten. De familie van Joelito Filartiga, de 17-jarige zoon van een politiek dissident uit Paraguay die men eerst had gefolterd en dan vermoord, vervolgden de verantwoordelijke politie-inspecteur Pena-Irala die ondertussen in New York woonde. De familie was van mening dat er zich een schending had voorgedaan van *the law of nations* onder de ATCA. Het *district court* wees de vordering af wegens onbevoegdheid *ratione materiae*, maar het federale Hof van Beroep bevestigde dat Paraguay zich schuldig had gemaakt aan opzettelijke foltering en bijgevolg vervolgd kon worden onder de ATCA wegens schending van *the law of nations*.¹¹

Deze Filartiga doctrine werd selectief over de volgende jaren toegepast maar behandelde oorspronkelijk

zaken tegen individuen waaronder de Filipijnse dictator Marcos en de leider van de Bosnische Serviërs Karadzic.¹² In dit laatste arrest werd verduidelijkt dat men de ATCA niet alleen tegenover statelijke actoren en overheidsfunctionarissen kan inroepen, maar ook tegenover private actoren voor louter privé-handelingen.¹³ De rechtspraak aanvaardt dit onder meer voor bepaalde misdaden, namelijk genocide, oorlogsmisdaden, piraterij en slavernij, waaraan het internationaal recht individuele aansprakelijkheid verbindt.¹⁴

In 1996 werd de ATCA nog meer controversieel als opeens ook Amerikaanse bedrijven onder vuur werden genomen. Zo werden de zaken *Doe v. Unocal* en *Roe v. Unocal*, door 15 boeren uit de Tenasserim regio van Birma, voor het Amerikaanse gerecht gebracht.¹⁵ Men voerde aan dat Unocal verantwoordelijk was voor het schenden van mensenrechten door Birmaanse soldaten tijdens het pijplijnproject waar Unocal partner was samen met Total en het Birmaanse staatsbedrijf. De slachtoffers voerden aan dat hoewel de Birmaanse militairen de schendingen begingen, Unocal wel degelijk op de hoogte was van gedwongen arbeid en andere schadelijke praktijken maar toch besloot de militairen bijstand te verlenen.

Op 18 september 2002 verwierp een rechter van het *Ninth District Court of Appeals*¹⁶ een uitspraak van 2000 van een federale rechter.¹⁷ De rechter, en een voorgaande in 1997, hadden immers besloten dat de slachtoffers van mensenrechtenschendingen het Californische bedrijf niet kon vervolgen aangezien er niet was aangetoond dat Unocal *actief geparticipeerd* had in de mensenrechtenschendingen. Het driekoppige rechterpanel vond het echter voldoende dat men 'met kennis van zaken' praktische bijstand en aanmoediging had verleend (tot moord, verkrachting en dwangarbeid) wat een substantieel effect op het plegen van de misdaad had gehad.

Ook in de statelijk rechtbanken trok Unocal aan het kortste eind. In 2003 besliste het *Superior Court* van Californië dat men Amerikaans recht zou toepassen en niet het gebrekkige en twijfelachtige Birmaanse recht¹⁸; in 2004 besloot diezelfde rechtbank dat het proces kon beginnen. Het proces van 2005 ging echter niet door aangezien Unocal akkoord ging om de Birmaanse eisers te vergoeden waardoor er een einde kwam aan de rechtszaken.¹⁹

De reacties zijn echter niet allemaal zo positief en er is heel wat controverse. Tegenstanders zoals de *National Foreign Trade Council*, de *US Chamber of Commerce*, de *US Council of International Business* en de *International Chamber of Commerce* zijn tegen de ATCA en pleiten voor een radicale herziening of zelfs de afschaffing ervan, aangezien het internationale investeringen alsook de buitenlandse betrekkingen bemoeilijkt.²⁰ Het is natuurlijk een feit dat



vooral de negatieve publiciteit rond de ATCA rechtszaken een belangrijke impact kan hebben op de ondernemingen. In tegenstelling tot vorige administraties was de Bush administratie sterk gekant tegen de moderne invulling van de Act.²¹ De administratie is ervan overtuigd dat ATCA zaken een bedreiging vormen voor het buitenlandse beleid en de oorlog tegen het terrorisme.²²

Men moet dit standpunt echter nuanceren, want in het arrest Sosa heeft het Hof het toepassingsgebied van de wet immers beperkt tot *the law of nations*; men aanvaardt dat de ATCA wordt toegepast voor de schending van nieuwe regels van internationaal gewoonterecht die zijn ontwikkeld sinds zij werd uitgevaardigd, maar het moet gaan om internationale normen die aanvaard zijn door de geciviliseerde wereld en even precies bepaald zijn als de toenmalige normen, zoals piraterij.²³ In het Khulumani arrest had het Hof ook besloten dat de ATCA, in tegenstelling tot wat men in een eerdere Unocal zaak had besloten, niet voorziet in een aansprakelijkheid voor *aiding and abetting*.²⁴ Verder zijn er een aantal doctrines die de toepassing van de ATCA in de praktijk afhankelijk maken van een zekere aanknopingsfactor met de Amerikaanse rechtsorde. Op basis van bijvoorbeeld de *minimum contacts-doctrine*²⁵ werd een vordering tegen een dochteronderneming van Total wegens medeplichtigheid aan mensenrechtenschendingen in Birma onontvankelijk verklaard.²⁶

Total verwickeld in Europese rechtszaken

In de VS was Total ontsnapt aan de rechtszaak, in Europa had ze echter minder geluk. Total en twee van haar bestuurders werden ervan beschuldigd tijdens de bouw van de Yadana gaspijpleiding tussen 1995 en 1998, de mensenrechten te hebben geschonden, waaronder wegens dwangarbeid. De eisers voerden aan dat oliegi-gigant Total de militaire junta in Birma financiële en morele steun had verleend en logistieke en militaire steun had gegeven voor dit pijp-lijnp-ject. Total zou met andere woorden één van de belangrijkste steunpilaren van het regime in Birma zijn.

Op 26 augustus 2002 legden acht Birmaanse slachtoffers in Frankrijk klacht neer op grond van gedwongen arbeid tijdens het bouwen van de pijp-lij-n in Yadana. Gedwongen arbeid op zich valt echter niet onder het strafrecht in Frankrijk. De eisers voerden bijgevolg aan dat gedwongen arbeid onder *crime de séquestration* (artikel 224-1 Strafwetboek) viel. In november 2005 overhandigde Total echter een vergoeding van 10.000 euro per slachtoffer aan de eisers en werd er een fonds opgericht van 5.2 miljoen euro. Een jaar later verwierp het Hof van Beroep van Ver-

sailles de klacht van de eisers en haalde aan dat gedwongen arbeid niet kan worden gelijkgesteld aan *vrijheidsberoving*, maar slechts een element kan zijn dat ertoe kan bijdragen. Daarvoor had de rechter de 8 eisers moeten horen voor bijkomende feiten maar zij hadden begin januari 2006 hun klacht ingetrokken na een vergoeding te hebben ontvangen. Wel erkende de rechter dat de realiteit van de aangehaalde feiten *niet in twijfel kon worden getrokken*.²⁷



Bron: Earthrights International (gedwongen verplaatsingen en bouw van Yadana pipeline)

Iets eerder hadden in België vier Birmaanse eisers ook klacht neergelegd dankzij de Belgische genocide-wetgeving. Met de Genocidewet²⁸ had België zich geprofileerd als een koploper in de internationale strijd tegen de straffeloosheid van daders van internationaal-rechtelijke misdaden. Genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid konden op basis van deze wet in België worden vervolgd op grond van universele jurisdictie. De Belgische gerechten waren bijgevolg bevoegd zonder dat enige band met België vereist was; de plaats van het misdrijf, de nationaliteit van de dader of deze van het slachtoffer deed er niet toe.²⁹ Een vervolging in absentia was mogelijk, de wet was van toepassing op oorlogsmisdaden in niet-internationale conflicten, er was mogelijkheid tot burgerlijke partijstelling en de immuniteit verbonden aan een officiële hoedanigheid stond de toepassing van de wet niet in de weg.³⁰

Het zorgde echter voor heel wat controverse: de wet leidde slechts tot één veroordeling en enkel tegen Pinochet en Yerodia werd een internationaal aanhoudingsbevel uitgevaardigd, maar de wet bleef politiek onhoudbaar.³¹ Na een internationaal aanhoudingsbevel tegen Yerodia, de toenmalige minister van buitenlandse zaken van Congo, dagvaardde Congo België voor het Internationaal Gerechtshof dat in 2002 oordeelde dat België haar internationaalrechtelijke verplichtingen jegens Congo niet was nagekomen. België had immers de regel van internationaal gewoonterecht geschonden die volledige strafrechtelijke immuniteit en onschendbaarheid voor nationale gerechten toekent aan een Minister van Buitenland-



se Zaken, van een vreemde Staat, in functie.³² Verder was er naar Belgisch recht de vraag of artikel 12 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, dat stelde dat een vervolging van misdrijven maar mogelijk is indien de verdachte in België wordt gevonden, al dan niet gold voor de toepassing van de wet. De Brusselse Kamer van Inbeschuldigingstelling besliste in twee arresten³³ dat dit inderdaad zo was en de strafvervolging werd in beide zaken onontvankelijk verklaard. Het Hof van Cassatie besliste erna in de zaak Sharon dat artikel 12 niet van toepassing was op de genocidewet, maar de vervolging kon niet worden verdergezet aangezien het Hof van Cassatie zich op het vlak van de immuniteiten aansloot bij het arrest Yerodia van het Internationaal Gerechtshof.³⁴ Er bleven echter spanningen tussen België en Israël aangezien de vraag werd opengelaten of de Israëliëse eerste minister kon worden vervolgd als hij niet meer in functie was.³⁵

Een eerste wetswijziging in april 2003 kon de gemoeieren niet bedaren, aangezien het principe van universele jurisdictie behouden werd en ook in absentia kon worden toegepast, zij het in veel beperktere mate dan voorheen.³⁶ De VS dreigden zelfs om het NAVO hoofdkwartier te verhuizen.³⁷

Een tweede wetswijziging in augustus 2003 beëindigde de controverse echter wel. Voortaan kunnen daders van ernstige misdaden niet langer in België worden vervolgd indien zij geen enkele band hebben met België. De dader of het slachtoffer moet de Belgische nationaliteit hebben of drie jaar in België verblijven op het ogenblik van de feiten. Zelfs indien de dader of het slachtoffer Belg zijn of in België verblijven, worden de procedurele mogelijkheden ook ernstig ingeperkt. Burgerlijke partijstelling is niet meer mogelijk, enkel de federale procureur is bevoegd om een onderzoek te vorderen. Indien hij een zaak sepoeneert, is geen beroep mogelijk.³⁸

De Wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige misdaden tegen het internationaal humanitair recht schafte de genocidewet af, maar behield in artikel 29 §3, 2de lid een overgangsregime dat bepaalde zaken die onder de vroegere wet reeds aanhangig waren, toelaat doorgang te vinden. In de oorspronkelijke versie was de voorwaarde dat er ofwel ten minste één Belgische klager was op het ogenblik van het instellen van de strafvordering, ofwel ten minste één vermoedelijke dader in België zijn hoofdverblijfplaats had op datum van de inwerkingtreding van de nieuwe wet.³⁹

Op 5 mei 2004 stelde het Hof van Cassatie vast dat er enerzijds geen enkele vermoedelijke dader op 7 augustus 2003 zijn hoofdverblijfplaats in België had in de zin van de wet van 5 augustus 2003, en anderzijds dat er geen Belgische klager was op het ogenblik dat de strafvordering oorspronkelijk was ingesteld op

25 april 2002. Verder stelde het Hof vast dat er ook geen enkele internationale bepaling bestond die het Belgische gerecht verplichtte een universele bevoegdheid ambtshalve uit te oefenen.⁴⁰

Op het ogenblik van het inleiden van de klacht was één van de eisers echter een erkend vluchteling. Het Hof besloot bijgevolg om een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof (nu het Grondwettelijk Hof). Men wilde weten of artikel 29 §3, tweede lid in de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet schond, wanneer het zo geïnterpreteerd wordt dat het de onttrekking van de zaak aan het Belgische gerecht zou vereisen, ook al had ten minste één klager als vreemdeling in België het statuut van vluchteling op het ogenblik dat de strafvordering oorspronkelijk werd ingesteld.

Het Grondwettelijk Hof boog zich over de zaak⁴¹ en was van mening dat de overgangsmaatregel pertinent was ten opzichte van de doelstelling van de wetgever, namelijk voorkomen dat personen zonder enig aanknopingspunt met België een beroep doen op de wet van 16 juni 1993, om redenen die vreemd zijn aan een goede rechtsbedeling. Zij kwam echter vervolgens tot het besluit dat de overgangsmaatregel toch onevenredig was doordat hij, in strijd met artikel 16.2 van het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, de in België erkende vluchteling uitsloot. Deze bepaling luidt als volgt: "Een vluchteling geniet in de Verdragsluitende Staat waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft, dezelfde behandeling als een onderdaan, wat betreft rechtszinnig". Dit houdt een schending in van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet. Het Hof meende echter wel dat aangezien het voormelde Verdrag niet van toepassing is op de kandidaat-vluchtelingen, de wetgever hen wel anders mocht behandelen.⁴²

Verrassend genoeg onttrok het Hof van Cassatie na deze uitspraak op 29 juli 2005 de zaak aan de Belgische gerechten.⁴³ Volgens het Hof van Cassatie bevat artikel 29 §3 een regel van materieel strafrecht, die zodoende onderworpen is aan het legaliteitsbeginsel. Artikel 16.2 van het Vluchtelingenverdrag kan de overgangsregeling van artikel 29 §3 niet van toepassing maken op een klager die erkend vluchteling is. Naar mening van het Hof zou dit een verboden analogische toepassing zijn van de strafwet op de vervolgte personen; de rechter mag de strafwet niet naar analogie uitbreiden tot een geval dat niet uitdrukkelijk in die wet is bedoeld. Volgens het Hof had het Grondwettelijk Hof niet vastgesteld dat artikel 29 §3 op zich ongrondwettelijk was, maar slechts dat de wetgever op ongrondwettelijke wijze had nagelaten dit artikel ook van toepassing te verklaren op erkende vluchtelingen. Het Hof meende dus dat het Arbitragehof de ongrondwettigheid niet stelde op



een interpretatie van de regel, maar op een vastgestelde lacune. Die lacune moet niet door de rechter worden opgevuld, maar door de wetgever.⁴⁴

De Belgische strafrechtspraak aanvaardt sinds lang dat uit het legaliteitsbeginsel van artikel 12 van de Grondwet ("geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens een wet") voortvloeit dat de rechter de strafwet niet mag toepassen op vergelijkbare gevallen die niet door de wetgever waren gevisseerd.⁴⁵ Een bindend arrest van het Grondwettelijk Hof doorkruist echter dit verbod op een analogische interpretatie. De bevoegdheid van het Hof vloeit immers voort uit artikel 142 van de Grondwet, wat men als een *lex specialis* kan aanzien ten opzichte van artikel 12 van de Grondwet. Als het Grondwettelijk Hof vaststelt dat een wet ongrondwettig is, is het rechtscollege dat de vraag heeft gesteld gebonden hieraan gevolg te geven en kan het zich niet meer beroepen op de verboden analogische interpretatie.⁴⁶

De eisers keerden in 2006 terug naar het Grondwettelijk Hof om de bepaling van artikel 29 §3 te laten vernietigen.⁴⁷ Het tweede, derde en vierde lid werd vernietigd omdat erkende vluchtelingen niet in staat waren om op dezelfde wijze toegang te hebben tot de rechtbanken als de aanklagers met de Belgische nationaliteit. Het Hof merkte wel op dat de vernietiging niet tot gevolg kon hebben dat wordt toegelaten dat bij de Belgische rechtscolleges opnieuw alle klachten kunnen worden aanhangig gemaakt die, met toepassing van de vernietigde bepaling, aan hen werden onttrokken wanneer geen enkele aanklager een in België erkend vluchteling was op het ogenblik waarop de strafvordering werd ingesteld.⁴⁸

Om het onderzoek tegen Total verder te kunnen zetten als gevolg van dit arrest, diende eerst het oude Cassatiearrest te worden ingetrokken.⁴⁹ Het openbaar ministerie bij het Hof van Cassatie talmde echter met het vorderen van de intrekking zodat de minister van Defensie, die voor de gelegenheid de bevoegdheden van de minister van Justitie uitoefende, zijn positief injunctierecht uitoefende en opdroeg aan de Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie in 2007 om toch de zaak opnieuw te onderzoeken. Het Hof weigerde echter om het arrest in te trekken.⁵⁰ Er werden opnieuw pogingen gedaan om de zaak te heropenen. De Kamer van Inbeschuldigingstelling besliste op 5 maart 2008 dat de zaak echter niet zou worden heropend en dat de beslissing van het Hof van Cassatie van 2005 definitief was, zelfs als het gebaseerd is op ondertussen vernietigd, ongrondwettelijk recht.⁵¹ Een laatste beroep op Cassatie mocht niet baten: op 29 oktober 2008 bevestigde zij deze gedachtegang nogmaals, en ditmaal definitief.⁵²

Conclusie

Vandaag kunnen bedrijven kritiek over mensenrechten niet meer afwimpelen. Meer en meer staan ze onder druk om hun handelingen en medeplichtigheid met dubieuze regimes te verantwoorden. Ze zullen te maken krijgen met strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid, naargelang de internationale standaarden worden geïncorporeerd in de wetgeving. In een niet-juridische context is *corporate complicity* een belangrijke *benchmark* waardoor andere sociale actoren ondernemingen kunnen beoordelen.

Nationale overheden staan op hun beurt ook onder druk en worden aangemoedigd om ofwel oude wetgeving vanonder het stof te halen of nieuwe wetgeving in het leven te roepen die in deze context tot nut kan zijn. Zoals hoger besproken is dit vanuit een juridisch en vooral politiek oogpunt nog niet zo vanzelfsprekend. In België is het niet gelukt om Total te laten veroordelen; in de VS en in Frankrijk hebben de eisers wel een schadevergoeding gekregen. Men kan zeggen dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en bedrijf.

In de VS is het ATCA-verhaal nog niet voorbij. Ondanks alle protest vanuit overheids- en bedrijfshoek, zal de rekbaarheid van de toepassing van de ATCA op mensenrechtenschendingen dit jaar nog worden getest. Eind oktober begon het proces *Bowoto v. Chevron* dat betrekking heeft op mensenrechtenschendingen begaan tijdens een demonstratie op het olieplatform van Chevron in Parabe, Nigeria. De ironie wil dat Chevron Unocal in 2005 heeft overgenomen. Op 9 februari 2009 zal de zaak tegen *Royal Dutch Shell* beginnen in naam van Ken Saro Wiwa, één van de velen die werd vermoord door ophanging tijdens een niet gewelddadige oppositie gericht tegen mensenrechtenschendingen en milieuschade veroorzaakt door Shell in Nigeria.⁵³

Meer en meer bedrijven zijn dan ook op zoek naar instrumenten die hen een houvast kunnen bieden en minstens richtlijnen kunnen geven omtrent het gevaarlijke *corporate complicity*⁵⁴, dat deel uitmaakt van het concept *corporate responsibility*.⁵⁵ Ondertussen hebben meer dan 3.500 bedrijven het VN *Global Compact* ondertekend, dat onder meer verplichtingen ten aanzien van het UVRM inhoudt. Het *Global Compact* bevat tien principes met betrekking tot mensenrechten, arbeid, milieu en anticorruptie. Principe 1 en 2 onderstrepen dat ondernemingen de bescherming van internationale mensenrechten moeten ondersteunen en respecteren en ervoor moeten zorgen dat ze niet medeplichtig zijn aan mensenrechtenschendingen.⁵⁶

Zestig jaar na de geboorte van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens is het alvast posi-



tief dat men de schending van mensenrechten, als gevolg van de globalisering, niet meer geheim kan houden binnen een land maar voor een rechtbank aan de andere kant van de wereld kan aanklagen. De tijden zijn veranderd: niet alleen individuen en Staten, maar ook ondernemingen moeten hiervoor hun verantwoordelijkheid opnemen. Wie weet welke vooruitgang men nog zal boeken tijdens de volgende 60 jaar ...

Noten

- 1 Onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen. De auteur dankt UCSIA voor het organiseren van de verfilming van *Total Denial* (Milena Kaneva) op 14 oktober 2008 waarin de rol van Unocal en Total bij de mensenrechtenschendingen in Birma werd uiteengezet. <http://www.ucsia.org> en <http://www.totaldenialfilm.com>.
- 2 Y. YOKOTA, Report of the special rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Commission on human rights, 51st session, E/CN.4/1995/65, 12 January 1995; P. PINHEIRO, Report of the special rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Human Rights Council, 7th session, 7 march 2008, A/HRC/7/24 en T. QUINTANA, Report of the special rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Human Rights Council, 8th session, 3 June 2008, A/HRC/8/12.
- 3 O. DE SCHUTTER, "Les affaires Total et Unocal: Complicité et extraterritorialité dans l'imposition aux entreprises d'obligations en matière de droits de l'homme", *Annuaire Français de droit international*, 2006, 60.
- 4 ILO, Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organisation to examine the observance by Myanmar by the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) Geneva, 2nd July 1998, § 505.
- 5 P. PINHEIRO, Report of the special rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, Human Rights Council, 4th session, 12 February 2007, A/HRC/4/14, § 61.
- 6 L. HENNEBEL, *L'affaire Total-Unocal en Birmanie jugée en Europe et aux Etats-Unis*, Cellule de Recherche Interdisciplinaire en Droits de l'Homme, CRIDHO Working Paper 2006/09, 6-7.
- 7 Judiciary act of 1789, September 24 1789, Chapter XX, 1 Stat. 73, www.constitution.org.
- 8 Zie US State Code, Title 28, Part IV, Chapter 85, § 1350, <http://uscode.house.gov>. The Office of the Law Revision Counsel bereidt voor en publiceert the United States Code, een consolidatie en codificatie volgens onderwerp van de algemene en permanente wetten van de Verenigde Staten. Oorspronkelijk stond de ATCA in de Judiciary act van 1789, Hoofdstuk XX, 1 Stat. 73, sectie 9: "And (the district courts) shall also have cognizance, concurrent with the courts of the several States, or the circuit courts, as the case may be, of all causes where an alien sues for a tort only in violation of the law of nations or a treaty of the United States."
- 9 J. WOUTERS & L. DE SMET, *Civielrechtelijke schadeclaims tegen multinationale ondernemingen wegens mensenrechtenschendingen elders in de wereld: Lessen van de Alien Tort Claims Act?*, Instituut voor internationaal recht, Working Paper nr. 45, september 2003, 4. De meningen zijn verdeeld maar academici denken dat de ATCA oorspronkelijk bedoeld was om, na enkele aanslagen gepleegd op Amerikaanse ambassadeurs, diplomaten de mogelijkheid te geven om schadevergoedingen te eisen voor de Amerikaanse rechtbanken en niet voor de rechtbanken van de 13 staten. Anderen halen aan dat pirate-rij toen ook een andere bron was van internationale geschil-

- len. Deze Act wilde bijgevolg piraten ontmoedigen om dekking te zoeken langs de Amerikaanse kust door slachtoffers de mogelijkheid te bieden om zaken aanhangig te maken voor de Amerikaanse rechtbanken. Zo gebruikte een Franse kapitein de ATCA in 1705 om een zaak aanhangig te maken in South Carolina voor een geschil betreffende het eigendomsrecht over op zee gekaapte slaven. *Los Angeles Times*, 16 juni 2003.
- 10 J. WOUTERS & L. CHANET, *Rechten en plichten van (multinationale) ondernemingen in het internationaal recht*, Instituut voor internationaal recht, Working Paper nr. 118, december 2007, 34.
 - 11 *Filartiga v. Pena-Irala*, US Court of Appeals Second Circuit, 30 juni 1980, 630 F.2d 876. De eerste rechter had de eis verworpen omdat hij van mening was dat het behandelen van eigen burgers door een staat niet onder het internationaal recht viel. Het Second Circuit keerde deze bedenking om en stelde vast dat het folteren van eigen burgers wel internationale wettelijke normen schendt.
 - 12 *Hilao v. Marcos*, US Court of Appeals Ninth Circuit, 18 juni 1996, 103 F.3d 767 en *Kadic v. Karadzic*, US Court of Appeals Second Circuit, 13 oktober 1995, 70 F.3d 232.
 - 13 *Kadic v. Karadzic*, US Court of Appeals Second Circuit, 13 oktober 1995, 70 F.3d 232. Dit werd tevens bevestigd in *Unocal, Doe v. Unocal Corp.*, US Court of Appeals Ninth Circuit, 18 september 2002.
 - 14 Het moet gaan om volkenrechtelijke normen die als *specific, universal en obligatory* worden beschouwd. J. WOUTERS & L. DE SMET, *l.c.*, 5. Het geldt dus niet voor foltering, moord en verkrachting, tenzij deze laatste deel zouden uitmaken van een andere misdaad waarvoor het internationaal recht wel in aansprakelijkheid voor particulieren voorziet. J. WOUTERS & L. CHANET, *l.c.*, 35.
 - 15 De twee zaken werden opgevolgd door een team van advocaten van onder andere de organisatie Earthrights International en het Center for Constitutional rights. Zie <http://www.earthrights.org> en <http://ccrjustice.org>.
 - 16 *Doe v. Unocal Corp.*, United States Court of Appeals Ninth Circuit, 18 september 2002.
 - 17 *Unocal*, 963 F. Supp. 880 en *Doe v. Unocal Corp.*, 110 F. Supp. 2d 1294, 1310 (C.D. Cal. 2000).
 - 18 Een vergelijking tussen het Birma landrapport van de US Department of State van 1998 en 2007 brengt spijtig genoeg weinig verandering: "The judiciary is not independent of the government. The SPDC appoints justices to the Supreme Court, which in turn appoints lower court judges with SPDC approval. While separate military courts for civilians do not exist, the military regime frequently directs verdicts in politically sensitive trials of civilians. The government continued to rule by decree and was not bound by any constitutional provisions providing for fair public trials or any other rights. Although remnants of the British-era legal system remain formally in place, the court system and its operation were seriously flawed, particularly in the handling of political cases."
 - 19 Voor meer duiding zie het Center for Constitutional Rights, <http://ccrjustice.org>.
 - 20 Zij dienden *amicus curiae briefs* in bij verschillende zaken, waarin zij stelden dat de ATCA verkeerd wordt geïnterpreteerd en zelfs wordt misbruikt. Het wordt volgens hen onmogelijk voor ondernemingen om in eender welk land te investeren aangezien er de dreiging bestaat om voor de Amerikaanse rechtbanken gedaagd te worden. Zie *Brief for the United States of America as Amici Curiae at 2-4, Doe I v. Unocal Corp.*, 403 F.3d 708 (9th Cir. 2005) (Nos. 00-56603, 00-56628).
 - 21 De Reagan en Clinton Administraties waren van mening dat de ATCA het buitenlands beleid ondersteunde, maar behielden wel het recht om de toepassing ervan aan te vechten in individuele zaken. B. STEPHENS, "Upsetting Checks and Balances: the Bush administration's efforts to limit human rights litigation", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, 2004, 173



- en 181.
- 22 B. STEPHENS, *l.c.*, 182.
- 23 *Sosa v. Alvarez-Machain*, US Supreme Court, 29 juni 2004, 124 S. Ct. 2739. Zie J. WOUTERS & L. CHANET, *l.c.*, 36.
- 24 In re South African Apartheid Litigation, 346 F. Supp. 2d 538 (S.D.N.Y. 2004). Men moet echter verder nuanceren dat er wel een verschil is met de Unocal-zaak: In Unocal had het bedrijf rechtstreekse hulp en bijstand verleend aan de mensenrechtenschenders, in Khulumani ging het om een onrechtstreekse medeplichtigheid met de staat. Het Khulumani arrest is verder ook een grote rechtszaak, aangebracht door verschillende eisers tegen verschillende verweerders over feiten die plaatsvonden over verschillende jaren en op verschillende plaatsen. Het valt ook nog te zien of andere rechters deze uitspraak zullen volgen. Vanuit een politiek standpunt kan men in ieder geval zeggen dat rechter Sprizzo in de Khulumani zaak als conservatief wordt bestempeld, rechter Pregerson heeft eerder de reputatie om liberale standpunten in te nemen. R. CHAMBERS, "The Unocal settlement: Implications for the developing law on corporate complicity in human rights abuses", Castan Centre for Human Rights Law at Monash University Australia, in *Human Rights Brief*, Washington College of Law, herfst 2005, 15.
- 25 Zo is er ook de *forum non conveniens-doctrine*, de doctrine inzake *non justiciability* en de *act of state doctrine*. Voor meer uitleg zie B. STEPHENS, *l.c.*, 175-176; 192-196 en J. WOUTERS & L. DE SMET, *l.c.*, 8-9.
- 26 *Doe I v. Unocal Corp.*, US District Court C.D. California, 18 november 1998, 27 F. Supp. 2d 1174.
- 27 De rechter zei onder andere dat "le droit pénal étant d'interprétation stricte, le raisonnement conduisant à assimiler le travail forcé au crime de séquestration est impossible en l'absence de dispositions législatives expresses". Deze *ordonnance de non-lieu* werd nooit gepubliceerd. Men kan echter extracten terugvinden in het persbericht: M. BASTIAN, *Non-lieu pour Total, même si le travail forcé a existé en Birmanie*, dépêche AFP, 22 juni 2006.
- 28 Wet 16 juni 1993 betreffende de bestrafing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, B.S. 5 augustus 1993, gewijzigd bij Wet 10 februari 1999, B.S. 23 maart 1999. Na de totstandkoming van de Conventies van Genève in 1949 had het Internationaal Comité van het Rode Kruis herhaaldelijk gepleit voor een modelstrafwet die zou kunnen dienen als inspiratiebron voor nationale uitvoeringswetgeving. België was een groot voorstander van dergelijk model, aangezien zij na de Tweede Wereldoorlog de onvolmaaktheden van een algemene strafwetgeving voor de bestrafing van oorlogsmisdaden ondervond. Het resultaat werd in 1963 bij de Kamer ingediend maar uiteindelijk duurde het nog tot 30 april 1991 voor het wetsontwerp bij de Senaat werd ingediend. In 1999 werd de wet aangepast en vielen niet alleen oorlogsmisdaden, maar ook genocide en misdaden tegen de mensheid onder het toepassingsgebied. J. WOUTERS & H. PANKEN, *Waar naartoe met de genocidewet?*, Instituut voor internationaal recht, Working paper 30, september 2002, 8-9 en J. WOUTERS, *België's experiment met de genocidewet en de komst van het Internationaal Strafhof*, Instituut voor Internationaal recht, Working paper nr. 51, maart 2003, 7.
- 29 J. WOUTERS & H. PANKEN, *l.c.*, 4.
- 30 W. VERRIJDT, "Universele jurisdictie na de Genocidewet. Invloed van de recente rechtspraak van het Arbitragehof en het Hof van Cassatie", CDPK, 2006, nr. 1, 89.
- 31 De zogenaamde *Vier van Butare* werden in 2001 veroordeeld wegens hun aandeel in de genocide in Rwanda. Hof van Assisen Brussel 8 juni 2001, *Jura Falconis*, 2003, afl. 1, 247-263.
- 32 Internationaal Gerechtshof, Case concerning the Arrest Warrant of 11 april 2000 (Democratische republiek Congo/België), 14 februari 2002.
- 33 Arrest Yerodia Kamer van Inbeschuldigingstelling 16 april 2002 en Arrest Sharon Kamer van Inbeschuldigingstelling 26 juni 2002.
- 34 Het arrest van het Internationaal Gerechtshof van 14 februari 2002 stelde dat er geen strafvervolgning mogelijk is tegen een buitenlandse eerste minister in functie. J. WOUTERS, *België's experiment met de genocidewet en de komst van het Internationaal Strafhof*, Instituut voor Internationaal recht, Working Paper nr. 51, maart 2003, 11.
- 35 J. WOUTERS, *l.c.*, 11.
- 36 W. VERRIJDT, *l.c.*, 96.
- 37 Zie "Too embarrassing: Belgium's genocide law", *The Economist*, 17 april 2003. Het Amerikaanse Congreslid Ackerman diende in mei 2003 in het Huis van Afgevaardigden ook het 'Universal Jurisdiction Rejection Act' in, specifiek gericht tegen de ongewenste gevolgen van nationale wetten als de genocidewet. Zie X., "Brussels Liberation Act ondergraaft genocidewet," *De Standaard*, 8 mei 2003, <http://www.destandaard.be>.
- 38 Artikel 10 Wetboek van Strafvordering.
- 39 Wet 5 augustus 2003 betreffende ernstige misdaden tegen het internationaal humanitair recht, B.S. 7 augustus 2003.
- 40 Cass. 5 mei 2004, nr. P.04.0482.F.
- 41 Arbitragehof nr. 68/2005, 13 april 2005, B.S. 9 mei 2005.
- 42 Met betrekking tot de zaak Kagame besliste het Arbitragehof dat er geen schending was aangezien de uitsluiting door artikel 29 §3, 2de lid van de Wet van 5 augustus 2003 van kandidaat-vluchtelingen pertinent en evenredig was. Arbitragehof, nr. 68/2005, 13 april 2005, B.S. 9 mei 2005.
- 43 Cass. 29 juli 2005, nr. P.04.0482.F.
- 44 Het arrest van het Grondwettelijk Hof repte echter met geen woord over een lacune, maar stelde enkel vast dat de maatregel onevenredig is doordat hij ook de (...) in België erkende vluchteling uitsluit. Opmerkelijk is ook dat de oorspronkelijke prejudiciële vraag van het Hof van Cassatie helemaal niet gesteld was in functie van een mogelijke wetgevende lacune. W. VERRIJDT, *l.c.*, 107-109.
- 45 C. VAN DE WIJNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 84.
- 46 Volgens artikel 28 van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989, B.S. 7 januari 1989, wordt het rechtscollege verplicht zich voor de oplossing van ieder geschil naar aanleiding waarvan het een prejudiciële vraag heeft gesteld, te schikken naar het antwoord van het Arbitragehof. De auteur heeft het over een *staatsgreep* van het Hof van Cassatie en dat het vermoeden rijst dat het Hof misschien financieel-economische belangen heeft laten primeren op juridische rigueur. Zie C. RYNGAERT, Noot bij Cass., TotalFinaElf, 29 juni 2005, Arbitragehof, TotalFinaElf en Kagame, 13 april 2005, *T. Vreemd.*, 2005, 232-233.
- 47 Arbitragehof nr. 104/2006, 21 juni 2006, B.S. 12 juli 2006.
- 48 Arbitragehof nr. 104/2006, 21 juni 2006, B.S. 12 juli 2006.
- 49 Het intrekken van het cassatiearrest gebeurt op basis van artikel 10 van de Bijzondere Wet op het Arbitragehof. Krachtens artikel 11 staat het onder meer aan het openbaar ministerie om dit te doen. C. RYNGAERT, "Beginselenstrijd over de overgangsregeling van de Genocidewet: het legaliteitsbeginsel versus het non-discriminatiebeginsel", *R.W.*, 2007-2008, nr. 19, 796.
- 50 Cass. 28 maart 2007, P.07.0031.F. Het Hof haalde de spanning aan tussen het non-discriminatiebeginsel en het legaliteitsbeginsel en was van mening dat het Grondwettelijk Hof niet kan beslissen dat het non-discriminatiebeginsel het legaliteitsbeginsel beperkt. Voor kanttekeningen bij deze redenering zie C. RYNGAERT, "Beginselenstrijd over de overgangsregeling van de Genocidewet: het legaliteitsbeginsel versus het non-discriminatiebeginsel", *l.c.*, 797-798.
- 51 J. CONDIJTS, *Les Birmans déboutés: Total l'emporte*, 5 maart 2008, <http://www.lesoir.be>.
- 52 Voor meer informatie zie <http://www.mo.be> en <http://www.quartierdeslibertes.be>.
- 53 X., *Royal Dutch Shell to go to trial for complicity in torture and murder of Nigerian protesters*, 8 oktober 2008, www.earthrights.org en X., *Trial against Chevron to start next*



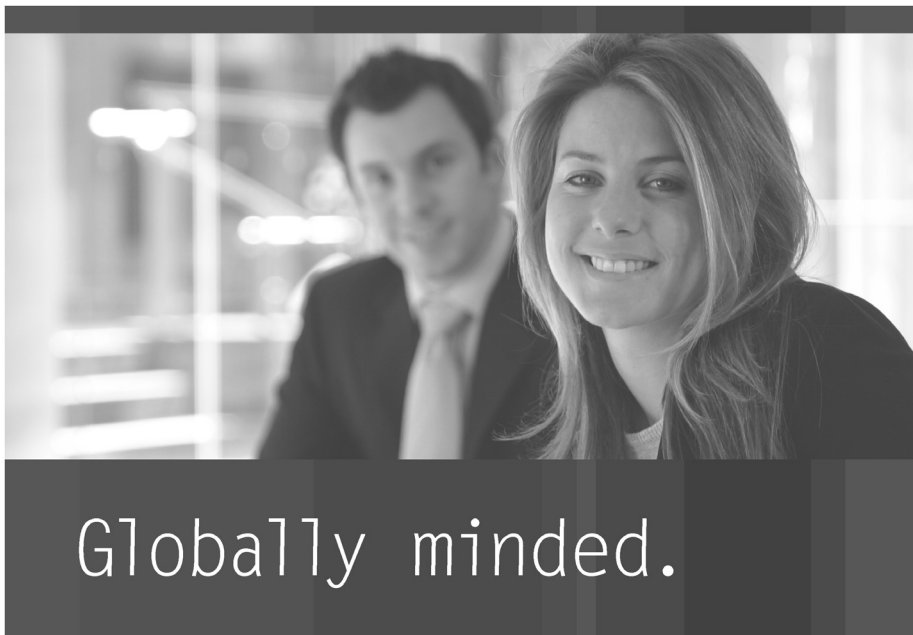
Monday, October 27th, 19 september 2008, www.earthrights.org . Volgens Earthrights zou Chevron nog steeds een rol spelen bij de schending van mensenrechten in Birma. X., "The human cost of energy: Chevron's continuing role in financing oppression and profiting from human rights abuses in military-ruled Birma", *Earthrights International*, April 2008, 78 p.

54 Zie voor meer duiding J. RUGGIE, *Clarifying the concepts of sphere of influence and complicity*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Human Rights Council, 8th session, 15 mei 2008, A/HRC/8/16.

55 Zie voor meer duiding J. RUGGIE, *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Human Rights Council, 8th session, 7 april 2008, A/HRC/8/5. Het International Commission of Jurists (ICJ) gaf in september dit jaar een rapport vrij over dit onderwerp, <http://www.business-humanrights.org/Updates/Archive/ICJPaneloncomplicity> .

56 <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html>.

Linklaters



Globally minded.

Linklaters LLP is a law firm which specialises in advising the world's leading companies, financial institutions and governments on their most challenging transactions and assignments. With offices in major business and financial centres, we deliver an outstanding service to our clients anywhere in the world. We are currently looking for:

Associates

Position

We are looking for legal minds able to come up with solutions tailored to our clients' business requirements. Opportunities are currently available in different practice groups.

You can expect close involvement in day-to-day legal matters as well as cutting-edge and complex transactions you will be proud to be part of.

Profile

We are looking for bright, confident lawyers with Dutch or French as their mother tongue and an excellent command of English and the second national language.

You have obtained your Belgian law degree with results that show you can go the extra mile. A postgraduate qualification gained abroad is always welcome, but is not a prerequisite.

Candidates should show a keen interest in legal matters and demonstrate commercial awareness. They should have excellent writing skills and be used to working as part of a team.

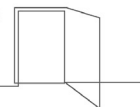
Our offer

You will have the opportunity to start your career in a global law firm with an open, dynamic environment and working with motivated, committed people.

We offer a wide range of benefits, extensive training opportunities (both local and international, legal as well as soft skills) in addition to a well-balanced, competitive fee arrangement.

More information on our practices can be found on our website www.linklaters.com.

If you would like to apply, please go to the 'Job search' tab on our website www.linklaters.com/careers



linklaters.com/careers



Veldwerk en verdragen

door Chantal VAN CUTSEM¹

Inleiding

Advocaten Zonder Grenzen (AdZG) is een onafhankelijke niet-gouvernementele internationale organisatie die wil bijdragen tot een meer rechtvaardige en solidaire samenleving waarin recht en justitie ten dienste staan van de meest kwetsbare individuen en groepen. De organisatie bestaat hoofdzakelijk uit advocaten, juristen en magistraten. Allen zijn zij ervan overtuigd dat justitie een voorwaarde is voor conflictpreventie, het herstel van vrede en duurzame ontwikkeling.

De hoofddoelstelling van AdZG is het nastreven van een doeltreffende en effectieve rechtshulp voor de meest kwetsbare groepen binnen de samenleving en de totstandkoming van rechtssystemen die deze groepen daadwerkelijk kunnen beschermen. Aldus pleit AdZG voor respect voor de fundamentele en universele mensenrechten, in het bijzonder het recht op verdediging en een eerlijk proces die de bouwstenen vormen voor de oprichting van een rechtsstaat, vreedzame conflictresolutie en op lange termijn de ontwikkeling van een duurzame vrede.

AdZG werd opgericht op 14 mei 1992 door een groep Belgische advocaten, met als doel de rechten van verdediging en het recht op een eerlijk proces voor elk individu te garanderen. In haar eerste bestaansjaren stuurde AdZG advocaten naar Noord-Afrika en het Midden-Oosten om lokale advocaten te ondersteunen in gevoelige dossiers of om individuen juridische bijstand te verlenen voor de plaatselijke hoven en rechtbanken.

Naar aanleiding van de genocide in Rwanda lanceert AdZG het project *rechtvaardigheid voor allen* in 1996. Op het ogenblik dat de eerste zaken voor de rechtbanken voorkomen, zijn er weinig advocaten die de genocideleiders en zelfs de slachtoffers willen of kunnen bijstaan. Daarom worden advocaten uitgestuurd om te vrijwaren dat iedere persoon recht heeft op een eerlijk proces.

Sindsdien ijvert AdZG ervoor dat wie onterecht wordt aangehouden, wordt bijgestaan door een advocaat; dat de stem van slachtoffers van ernstige mensenrechtenschendingen wordt gehoord door het gerecht; dat kwetsbare mensen goed op de hoogte zijn

van hun basisrechten en ze kunnen laten gelden.

AdZG komt vooral tussen in onstabiele landen (*fragile States*). Anno 2008 heeft AdZG permanente missies in zeven landen wereldwijd.

Bovenop de 150 vaste werknemers, waarvan het merendeel juristen zijn, geniet AdZG over een breed netwerk van juristen en experts. Uitzonderlijk worden er nog advocaten van hieruit naar het terrein gestuurd: alle activiteiten worden in nauwe samenwerking met de lokale balies en advocaten uitgevoerd.

AdZG wil niet enkel de zwakste en armste groepen bijstaan maar ook het geheel van het rechtssysteem versterken. Deze holistische benadering betekent dat AdZG actief is op verschillende niveaus: sensibiliseren van de bevolking, rechtshulp en rechtsbijstand bieden, pleiten en lobbyen bij overheden, versterking van de capaciteiten van de institutionele en niet-institutionele juridische actoren. Deze benadering werkt op lange termijn en verzekert een duurzame impact.

Op het terrein tracht AdZG onder andere

- doeltreffende en effectieve rechtshulp aan de meest kwetsbare groepen te bieden;
- respect voor fundamentele, universele mensenrechten aan te moedigen;
- recht op verdediging en een eerlijk proces te verzekeren;
- de strijd tegen straffeloosheid van internationale misdaden aan te gaan;
- de strijd tegen straffeloosheid van foltering en wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestrafing aan te gaan.

Om deze doelstellingen waar te maken wordt er in alle activiteiten beroep gedaan op de diverse VN verdragen en verklaringen die de fundamentele mensenrechten beschermen. Deze teksten zijn de basis om rechterlijke beslissingen af te dwingen, om mensen bewust te maken van hun rechten en plichten, om de overheid aan te moedigen haar praktijken of wetten aan te passen of om aan slachtoffers een effectieve toegang tot het gerecht te verzekeren.

Het gebruik van de VN mensenrechtenverdragen en verklaringen in de praktijk

1. Burundi

Burundi heeft de door haar geratificeerde internationale mensenrechteninstrumenten via de grondwet in haar positief recht geïntegreerd².

Deze internationale instrumenten en de toepassing ervan in de procedures maakt deel uit van het vormingsprogramma van AdZG voor alle gerechtelijke actoren (rechters, advocaten, parketmagistraten). Tijdens de opleiding wordt er op aangedrongen dat deze instrumenten deel uitmaken van het nationaal positief recht en dat de rechters ernaar kunnen verwijzen om hun beslissingen te motiveren en *de lege ferenda*, rechtspraak te creëren.

Alle advocaten die samenwerken met AdZG in het kader van het verlenen van juridische bijstand worden eveneens aangemoedigd om in hun conclusies en andere procedurestukken naar de mensenrechtenverdragen te verwijzen.

Zo werd een 13-jarige jongen door het parket van de rechtbank van eerste aanleg van Ngozi vervolgd voor feiten van verkrachting. Hij werd aangehouden en onder voorlopig aanhoudingsmandaat geplaatst in de gevangenis van Ngozi. Maar hij werd echter nooit voor de raadkamer voorgeleid.

Toen AdZG kennis kreeg van de toestand van deze minderjarige werd een advocaat aangesteld om hem bij te staan. De advocaat bezocht de jongen en stelde na raadpleging van het penitentiair dossier vast dat hij aan mentale deficiëntie leed. De advocaat vroeg de Procureur toegang tot het gerechtelijk dossier. Uit het dossier bleek dat een officier van de gerechtelijke politie gewag gemaakt had van deze deficiëntie alvorens het dossier voor verdere behandeling over te maken aan het parket.

De advocaat heeft vervolgens een verzoekschrift tot invrijheidsstelling ingediend bij de bevoegde rechter en de zaak laten vaststellen voor de raadkamer. In zijn verzoekschrift beroept de advocaat zich op artikel 37, alinea b en d³ van het **Kinderrechtenverdrag**⁴, op artikels 13 en 17 van het **Afrikaans Handvest voor de rechten en het welzijn van het kind**⁵ en op artikel 72 van het Burundese Wetboek voor Strafvordering⁶.

Op grond van de combinatie van de internationale rechtsnormen en van het nationaal Wetboek van Strafvordering heeft de bevoegde rechtbank de voorlopige invrijheidsstelling van de minderjarige bevolen. Op aanbeveling van de advocaat heeft de onderzoeksrechter de vervolging tegen de minderjarige stopgezet omwille van zijn mentale toestand. Deze

beslissing vormt een precedent en wordt nu herhaaldelijk door advocaten ingeroepen wanneer een minderjarige in voorlopige hechtenis wordt aangetroffen.

Het Kinderrechtenverdrag wordt nu stevast ingeroepen wanneer een minderjarige in voorlopige hechtenis wordt aangetroffen, en in de meeste gevallen wordt de voorlopige invrijheidsstelling bevolen.

In 2006 was het zeer moeilijk om met de Burundese rechters over foltering te spreken, vermits er geen nationale wet bestaat die foltering als een inbreuk bestempelt.

Dankzij de door AdZG gegeven opleidingen roepen de advocaten nu het **Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, aangenomen op 10 december 1984 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties**. Vandaag zijn er een aantal zaken hangende voor de rechtbank van eerste aanleg te Muramvya waarin beklaagden terechtstaan voor feiten van foltering.

Op grond van deze hoopgevende ervaring in Burundi werd een regionaal project tegen foltering ontwikkeld in vier landen rond de Grote Meren in Afrika.

2. Project ter preventie van foltering in het gebied van de Grote Meren

In 2007 heeft AdZG een regionaal project gelanceerd om de toepassing van het **Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, aangenomen op 10 december 1984 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en het facultatief protocol van 18 december 2002 bij het verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing** te promoten. Rekening houdend met de geopolitieke complexiteit van de regio, die al zo lang gegijzeld wordt door elkaar overlappende, gewelddadige conflicten, werden activiteiten ontwikkeld in Burundi, Oeganda, de Democratische Republiek Congo en Rwanda. De uitdaging bestaat erin een vruchtbare interactie te stimuleren tussen deze landen en *good practices* uit te wisselen, ondanks het feit dat iedere situatie verschillend is.

Regelmatige bezoeken aan gevangenis en leidden de laatste 6 maanden tot de identificatie van niet minder dan 45 gevallen van foltering. Advocaten werden aangesteld om de slachtoffers te vertegenwoordigen voor de rechtbanken. Daarnaast zijn er informatiecampagnes om de gevangenen en het personeel van geselecteerde gevangenis bewust te maken van ieders rechten en plichten. Verder worden er opleidingssessies voor advocaten, magistraten en NGO's gegeven in ieder land.

En tenslotte worden er eerst nationale, daarna regio-



nale rondetafelgesprekken gevoerd, om de praktijken en moeilijkheden van ieder land samen te bespreken en te trachten regionale strategieën uit te werken om de beginselen van het Verdrag overal te laten gelden.

3. Oost-Timor

Sinds de onafhankelijkheid in 2002 werd uitgeroepen, heeft de Oost-Timorese regering zijn toewijding om de mensenrechten te vrijwaren bewezen door een aantal internationale mensenrechteninstrumenten te ratificeren, zoals het **Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)**, het **Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen (Vrouwenverdrag)** en het **Verdrag inzake de Rechten van het Kind (Kinderrechtenverdrag)**.

Om de overheid te helpen zijn beloftes waar te maken in het hele land werkt AdZG sinds 2002 aan de promotie van het recht op een eerlijk proces⁷, door de totstandkoming van het beroep van advocaat te ondersteunen en door het verspreiden van informatie over de rechten en plichten vervat in het Vrouwenverdrag en Kinderrechtenverdrag binnen de *grass-roots* gemeenschappen in de verschillende districten. Daarvoor werd een aangepaste methodologie ontworpen, gesteund op de mensenrechtenstandaarden in vormingsactiviteiten.

Rekening houdend met de zeer beperkte kennis over basisrechten en toegang tot het gerecht heeft AdZG een uitgebreide campagne gelanceerd om de mensen te informeren over hun rechten en de bevoegdheden van de rechtbanken. De campagne werd op maat geschreven voor de Timorese bevolking. Zo worden in een eerste fase contactpersonen in elke gemeenschap gevormd. Ook worden er interactieve publieke informatiesessies georganiseerd over vrouwen- en kinderrechten. In een tweede fase zorgen de contactpersonen ervoor dat meer en meer mensen worden bereikt door de informatie.

De Oost-Timorese maatschappij is zeer patriarchaal en weinigen kennen of respecteren de rechten van vrouwen en kinderen. Het proces om deze maatschappij om te vormen is traag. Maar desondanks werden een aantal effectieve en positieve veranderingen waargenomen.

In het bijzonder in de gemeenschappen waar de informatiesessies hebben plaatsgevonden, is er een betere kennis van de rechten van vrouwen en kinderen. De volgende voorbeelden illustreren dat het verschaffen van informatie over de basisrechten een onmiddellijke en grondige impact kan hebben voor de Oost-Timorese bevolking.

Een door ASF opgeleide contactpersoon van een afgelegen dorp verwijst een zaak van aanranding

van een minderjarige door aan de politie.

Een meisje werd door haar vader verkracht. Er werd wel verslag gedaan bij de politie, doch de officier van dienst was een lid van de familie. Uit angst dat deze zaak de familie tot schande zou brengen, meende de politieman dat het beter was de zaak minnelijk te regelen binnen de familie dan het klassieke rechtssysteem te vatten. Na een informatiesessie van AdZG over vrouwen- en kinderrechten bijgewoond te hebben beseftte de moeder van het meisje dat de zaak grondig had moeten worden onderzocht door de politie. Zij stapte naar de contactpersoon die was opgeleid door AdZG, die de zaak terug doorverwees naar de politie met de vraag een diepgaand onderzoek in te leiden over de zaak. Wat gebeurde. De beschuldigde werd aangehouden en zal terechtstaan voor de bevoegde rechtbank.

Informatie over gelijke rechten moedigt een vrouw aan om verder te studeren

Mariana is een 16-jarige studente aan de middelbare school in het Baucau district. Zij legt uit dat de documentatie over *gender* en de discussies daarrond gevoerd in de gemeenschap, haar visie over haar toekomst grondig hebben veranderd. Zij kende geen enkele vrouw die ooit aan de universiteit had gestudeerd. Nadat zij gehoord had dat vrouwen en mannen gelijke rechten hebben, in het bijzonder betreffende werkgelegenheid, beseftte zij plots dat ook zij mocht studeren. Zij uitte de wens verder te studeren in de hoofdstad Dili, en daarna aan de universiteit, om later misschien in een kantoor te kunnen werken. Mariana zag de vrouwelijke projectverantwoordelijke van AdZG als een positief rolmodel, en samen bespraken zij haar toekomstplannen.

Dit verhaal illustreert de onmiddellijke impact die de bewustmakingscampagne over basisrechten kan hebben op de deelnemers. Zelfs als een dialoog binnen de gemeenschappen niet noodzakelijk alle conflicten oplost, kan het louter verspreiden van informatie over mensenrechten een determinerende stap zijn om de marginalisatie van vrouwen tegen te gaan. Deze informatiecampagnes rond mensenrechten leggen de basis voor verandering binnen de gemeenschappen, doordat zij mensen bewust maken van hun rechten en hen vervolgens concrete middelen geven om deze rechten te kunnen uitoefenen.

Een eerste stap, die de Oost-Timorese regering steunt om zijn beloftes waar te maken, met name om de bepalingen van het IVPBR, en de Vrouwen- en Kinderrechtenverdragen, om te zetten in concrete verandering voor alle lagen van de bevolking.

4. Democratische Republiek Congo (DRC)

Eind december 2003 hebben de militairen van het 9e bataljon van het Congolese leger, gestationeerd in



het dorpje Songo Mboyo in de Evenaarsprovincie, hun soldij niet gekregen. In de nacht van 21 op 22 december 2003 beslissen zij zich te wreken op de dorpsbewoners. Ze plunderen het wapendepot en terroriseren de bevolking. In die bewuste december-nacht worden naar schatting 200 vrouwen en meisjes verkracht door militairen.

Deze keer beslissen de vrouwen niet in stilte te lijden. Ze nemen de collectieve beslissing om de militairen aan te geven en klacht neer te leggen bij de lokale politie, en eisen dat de Congolese Staat zou ageren tegen de beulen die hun leven hebben verwoest.

Hun heldhaftige beslissing krijgt gehoor bij het militaire auditoraat; twaalf militairen worden aangehouden en vervolgd door het militair auditoraat van Mbandaka.

In deze strijd tegen straffeloosheid kwam AdZG tussen om het recht op een eerlijk proces en het recht op verdediging van zowel de slachtoffers als de daders te verzekeren. Advocaten werden aangesteld en ondersteund gezien deze zaak vanuit juridisch oogpunt pionierswerk was op het vlak van de **toepassing van de principes van internationaal strafrecht voor een nationale rechtbank**.

En het werkte. Voor de eerste keer besliste een nationale rechtbank, door rechtstreeks toepassing te maken van **het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof**⁶, dat verkrachting en seksueel geweld een misdaad tegen de mensheid⁹ uitmaakt. Deze unieke rechtspraak was een eerste antwoord in de strijd tegen internationale misdaden. Verder werd de Congolese Staat burgerlijk aansprakelijk gesteld en veroordeeld tot schadevergoeding aan de slachtoffers. Zeven soldaten werden veroordeeld tot levenslange gevangenisstraffen voor hun rol in de verkrachtingen en plunderingen en werden effectief opgesloten.

5. Rwanda

Rwanda heeft in 2007 vooruitgang geboekt door de doodstraf af te schaffen.¹⁰

In de verschillende wetteksten¹¹ die deze straf voorzagen, werd de doodstraf echter vervangen door een nieuwe straf: de *réclusion criminelle à perpétuité*, of levenslange criminele opsluiting. Deze straf betekent de levenslange en volledige afzondering van de gedetineerde en het verbod op enig bezoek tijdens de hele duur van de straf. Verder kan er geen gratiemaatregel, amnestie, voorwaardelijke invrijheidsstelling of rehabilitatie worden aangevraagd alvorens minstens 20 jaar van de straf uitgezeten te hebben.

Levenslange criminele opsluiting zoals voorzien in Rwanda is strijdig is met een heel aantal internatio-

nale beginselen, waaronder verdragen die door dit land zijn geratificeerd.

Zo is deze straf in strijd met **het Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR)**, in het bijzonder met het recht om niet te worden gefolterd en niet te worden onderworpen aan wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (art. 7 IVBPR), en het recht om als gevangene menswaardig te worden behandeld (art. 10 IVBPR).

Ook is deze straf strijdig met een aantal richtlijnen die op alle VN lidstaten van toepassing zijn:

- het principe 32,1^o van de **Standaard Minimum Regels voor de Behandeling van Gevangenen** (Regels van Genève, 1955);
- principes 6 en 19 van de **Beginselverklaring voor de bescherming van alle personen in enige vorm van detentie of gevangenschap** (1988);
- principe 7 van de **Grondbeginselen voor de behandeling van Gevangenen** (1990).

Op grond van deze argumenten heeft AdZG een sterke campagne gevoerd tegen deze maatregel, in Rwanda en bij de internationale gemeenschap.

Alhoewel de wetgeving nog niet werd aangepast, is er reeds een eerste sterk positief signaal gekomen, van het Internationaal Straftribunaal voor Rwanda van de VN.

Het mandaat van het Rwanda Tribunaal (ICTR) loopt stilaan ten einde¹², en er moeten nog 28 rechtszaken worden afgerond en 7 zaken beginnen. Daarom vorderden de aanklagers van het Rwanda Tribunaal dat de rechtszaak van de vermeende genocide leider Yussuf Munyakazi naar het Rwandese gerecht zou worden verwezen en dat hij in Rwanda zou worden berecht.

Het tribunaal wees deze vordering echter af en blokkeerde zo de eerste transfer van een vermeende genocide leider van het Rwanda Tribunaal te Tanzania naar Rwanda, om daar door het Rwandese rechtssysteem berecht te worden.

De rechters van het ICTR hebben hun beslissing onder andere gemotiveerd op het feit dat de beklaagde, mocht hij schuldig worden bevonden door het Rwandese gerecht, veroordeeld zou kunnen worden tot criminele opsluiting, en dat deze straf niet de nodige internationaal vastgelegde garanties biedt:

“The Trial Chamber then considered that, in light of its finding that Munyakazi, if convicted, would be sentenced to life imprisonment in isolation, it was necessary to examine whether this sentence would be consistent with internationally recognised standards. The Trial Chamber noted that the established jurisprudence and the observations of human rights bodies indicated that imprisonment in isolation is an



exceptional measure which, if applied, must be both necessary and proportionate, and incorporate certain minimum safeguards. The Trial Chamber observed that it was not aware of any such safeguards in Rwandan law, and concluded that, in the absence of such safeguards, the penalty structure was inadequate, and referral must be denied.”¹³

Deze beslissing werd op 8 oktober bevestigd door de Beroepskamer van het Internationaal Strafhof:

“Since the possibility exists that Rwandan courts might hold that a penalty of life imprisonment in isolation would apply to such cases, pursuant to the Abolition of Death Penalty Law, the Appeals Chamber finds no error in the Trial Chamber’s conclusion that the current penalty structure in Rwanda is not adequate for the purposes of transfer under Rule 11bis of the Rules.”¹⁴

Conclusie

Gezien de verscheidenheid van rechtssystemen waarin AdZG tussenkomt, blijven de internationale verdragen onze gemeenschappelijke referentie voor het afdwingen van respect voor de fundamentele rechten van elke mens.

AdZG blijft ijveren voor de integratie van deze instrumenten in de nationale rechtssystemen, en moedigt de magistraten ertoe aan de rechtstreekse werking van de verdragen te erkennen en deze te gebruiken om hun beslissingen te motiveren.

Het verspreiden van informatie tot in de meest afgelegen dorpen moet er anderzijds toe leiden dat de bevolking zich bewust is van haar rechten, zodat ieder er zelf ook aanspraak op durft te maken.

En tenslotte, tussen de bevolking en de rechter, staat de advocaat. Niet alleen kan de versterking van de capaciteiten van de advocatuur leiden tot een betere toepassing van de diverse verdragen voor de nationale rechtbanken. Door de advocaat bewust te maken van zijn rol om de toegang tot het gerecht te vergemakkelijken, krijgen slachtoffers van mensenrechtenschendingen ook een écht recht op een effectief beroep.

Noten

- 1 Voormalig advocate aan de Balie van Brussel, werkte op het terrein met Advocaten Zonder Grenzen in Rwanda, Burundi en Soedan, is sinds meer dan tien jaar werkzaam als juriste bij humanitaire en ontwikkelingsorganisaties, en geeft nu als Desk Officer leiding aan de field offices van Advocaten zonder grenzen in de DRC.
- 2 Artikel 19 van de Grondwet: “Les droits et devoirs proclamés et garantis, entre autres, par la déclaration universelle des droits de l’homme, les Pactes internationaux relatifs aux

droits de l’homme, la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples, la Convention sur l’élimination des toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes et la Convention relative aux droits de l’enfant font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi. Ces droits fondamentaux ne font l’objet d’aucune restriction ou dérogation, sauf dans certaines circonstances justifiables par l’intérêt général ou la protection d’un droit fondamental”.

- 3 De Staten die partij zijn, waarborgen dat:
 - (b) geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn of haar vrijheid wordt beroofd. De aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur;
 - (d) ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd het recht heeft onverwijld te beschikken over juridische en andere passende bijstand, alsmede het recht de wettigheid van zijn vrijheidsberoving te betwisten ten overstaan van een rechter of een andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit, en op een onverwijld beslist ten aanzien van dat beroep.
- 4 Verdrag inzake de rechten van het Kind, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989.
- 5 Charte Africaine des droits et du bien être de l’enfant:

“Article 13: tout enfant qui est mentalement ou physiquement handicapé a droit à des mesures spéciales de protection correspondant à ses besoins physiques et moraux et dans les conditions qui garantissent sa dignité et qui favorisent son autonomie et sa participation active à la vie communautaire.

Article 17: Tout enfant accusé ou déclaré coupable d’avoir enfreint la loi pénale a droit à un traitement spécial compatible avec le sens qu’a l’enfant de sa dignité et de sa valeur, et propre à renforcer le respect de l’enfant pour les droits de l’homme et les libertés fondamentales des autres.
2. Les Etats parties à la présente Charte doivent en particulier:
 - a) veiller à ce qu’aucun enfant qui est détenu ou emprisonné, ou qui est autrement dépourvu de sa liberté ne soit soumis à la torture ou à des traitements ou châtiments inhumains ou dégradants;
 - b) veiller à ce que les enfants soient séparés des adultes sur les lieux de détention ou d’emprisonnement ;
 - c) veiller à ce que tout enfant accusé d’avoir enfreint la loi pénale:
 - i. soit présumé innocent jusqu’à ce qu’il ait été dûment reconnu coupable,
 - ii. soit informé promptement et en détail des accusations portées contre lui et bénéficie des services d’un interprète s’il ne peut comprendre la langue utilisée,
 - iii. reçoive une assistance légale ou autre appropriée pour préparer et présenter sa défense,
 - iv. voie son cas tranché aussi rapidement que possible par un tribunal impartial et, s’il est reconnu coupable, ait la possibilité de faire appel auprès d’un tribunal de plus haute instance,
 - d) interdire à la presse et au public d’assister au procès.
3. Le but essentiel du traitement de l’enfant durant le procès, et aussi s’il est déclaré coupable d’avoir enfreint la loi pénale, est son amendement, sa réintégration au sein de sa famille et sa réhabilitation sociale.
4. Un âge minimal doit être fixé, en deça duquel les enfants sont présumés ne pas avoir la capacité d’enfreindre la loi pénale.”
- 6 Artikel 72 van het Wetboek van Strafvordering voorziet dat de beschuldigde binnen de 15 dagen vanaf het aanhoudingsmandaat voor de gerechtelijke autoriteiten moet worden voorgeleid.
- 7 Artikel 14 IVBPR.
- 8 Ondertekend te Rome op 17 juli 1998.



- 9 Artikel 7, g. van het Statuut van Rome: "Onder toepassing van dit Statuut wordt verstaan onder misdrijf tegen de menselijkheid elk van de volgende handelingen, indien gepleegd als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking, met kennis van de aanval: g. verkrachting, seksuele slavernij, gedwongen prostitutie, gedwongen zwangerschap, gedwongen sterilisatie, of enige andere vorm van seksueel geweld van vergelijkbare ernst;".
- 10 Organische wet n°31/2007 van 15/07/2007 strekkende tot afschaffing van de doodstraf.
- 11 Met name: De organische wet n°31/2007 van 15/07/2007 strekkende tot afschaffing van de doodstraf; het ontwerp van Strafwetboek; De organische wet n° 13/2008 betreffende de *Gacaca* rechtbanken van 19 mei 2008.
- 12 De zaken in eerste aanleg moeten beëindigd zijn voor eind 2008; alle zaken moeten afgerond zijn ten laatste in 2010, tenzij de VN het mandaat verlengt.
- 13 Trial Chamber, The Prosecutor v. Munyakazi, Decision on the Prosecutor's Request for Referral of Case to the Republic of Rwanda, 28 May 2008 ("Rule 11bis Decision"), §§ 29 to 32.
- 14 Appeals Chamber, The Prosecutor v. Munyakazi, Decision on the Prosecutor's Appeal against decision on Referral under Rule 11bis, 8 October 2008.

Worden alle mensen vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren?

Empowerment voor personen met een handicap in zich ontwikkelende landen

door Sophie WYSEUR¹

Handicap International is een internationale niet-gouvernementele organisatie, die handicaps helpt voorkomen en mensen met een handicap verzorgt en begeleidt op hun weg naar autonomie en integratie in de maatschappij. Handicap International bestaat 25 jaar. In 1997 ontving de organisatie, als mede-oprichter van de Internationale Campagne tegen Landmijnen, de Nobelprijs voor de Vrede voor haar inzet voor slachtoffers van landmijnen. Het internationale netwerk van Handicap International heeft secties in 8 landen, waaronder België. Sinds haar oprichting heeft de organisatie ontwikkelingsprogramma's opgezet in bijna zestig landen en heeft ze ingegrepen in talloze noodsituaties. De Belgische sectie van Handicap International beheert projecten in 13 landen.

Het gebrek aan zichtbaarheid van personen met een handicap legt in grote mate het niet eerbiedigen van hun fundamentele rechten uit. Dit is uitgesproken het geval in zich ontwikkelende landen. Personen met een handicap zijn niet uitgesloten van de Verklaring van de Rechten van de Mens, toch tonen de feiten duidelijk aan dat mensen met een handicap niet dezelfde kansen kunnen genieten en makkelijk in de vergeethoek terecht komen.

In 2007 telde de VN slechts 45 landen met specifieke anti-discriminatieregels of wetten die personen met een handicap specifiek vermelden. Deze onrechtvaardige situatie zette Handicap International er eerder al toe aan om deel te nemen aan de onderhandelingen die hebben geleid tot de **Internationale Conventie voor de rechten van de personen met een handicap**, goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de VN op 13 december 2006. Deze conventie gaat niet over nieuwe rechten maar specificeert die van mensen met een handicap, net zoals de rechten van het kind en de vrouw worden gevrij-

waard in een apart internationaal verdrag. Op die manier wordt de visie van een inclusieve maatschappij waar iedereen dezelfde rechten en dezelfde kansen heeft kracht bijgezet. Via de Conventie engageren de Staten zich om personen met een handicap de mogelijkheid te geven om te leven binnen hun gemeenschap en op een plaats van hun keuze.

Op 30 maart 2007 werd deze Conventie voor ondertekening en bekrachtiging voorgelegd. Nadat de Conventie op 3 april 2008 door een twintigste land werd bekrachtigd, is ze *de facto* een internationale referentietekst met dwingend karakter geworden. De Staten die deel uitmaken van de Conventie moeten de wetten die tegenstrijdig zijn met het verdrag afschaffen en via nieuwe wetgevende initiatieven de rechten van personen met een handicap garanderen en deze groep in al hun beleidsdaden meerekenen. Eind oktober 2008 waren er al 137 landen die de conventie ondertekenden. Bij 41 van hen ratificeerde het nationale parlement de verdragstekst.²



Hier volgen twee artikelen van de Conventie die voor Handicap International van bijzonder belang zijn.

Artikel 29 over het belang van de civiele maatschappij:

“De Staten die Partij zijn garanderen personen met een handicap politieke rechten en de mogelijkheid deze op voet van gelijkheid met anderen te genieten, en verplichten zich te waarborgen dat personen met een handicap effectief en ten volle kunnen participeren in het politieke en openbare leven, hetzij rechtstreeks, hetzij via in vrijheid gekozen vertegenwoordigers, met inbegrip van de participatie in non-gouvernementele organisaties en verenigingen die zich bezighouden met het openbare en politieke leven in het land en in de activiteiten en het bestuur van politieke partijen;”

Artikel 32 over het belang van internationale samenwerking:

“De Staten die Partij zijn onderkennen het belang van internationale samenwerking en de bevordering daarvan [...] maatregelen kunnen onder meer bestaan uit: het waarborgen dat internationale samenwerking, met inbegrip van internationale ontwikkelingsprogramma's, toegankelijk is voor personen met een handicap en dat daarbij niemand uitgesloten wordt. Het faciliteren en ondersteunen van capaciteitsopbouw, onder meer door het uitwisselen en delen van informatie, ervaringen, trainingsprogramma's en goede praktijken;”

Handicap International brengt de bekende slogan van organisaties van personen met een handicap *Nothing about us without us* in de praktijk. De organisatie steunt systematisch **verenigingen voor personen met een handicap** in de projectlanden. Deze strategie bestaat uit het versterken van de capaciteit van deze verenigingen opdat zij kunnen wegen op het beleid. De Belgische sectie van Handicap International leidt tien zulke projecten in Angola, Burundi, Cambodja, China, Columbia, Congo, Cuba, Laos, de Maldiven en Noord-Korea. De conventie vormt de achtergrond voor deze interventie met een drieduidig doel.

We investeren allereerst in verenigingen voor personen met een handicap die democratisch functioneren en een duidelijke groep vertegenwoordigen. Naast goed bestuur staat de dienstverlening aan de leden centraal. Ten tweede willen de projecten via bewustmaking de heersende vooroordelen over handicaps wegnemen bij de bevolking. Ten derde moet de deelname van personen met een handicap aan besluitvorming op verschillende niveaus omhoog. Dit kan enkel door pleitbezorging en beleidsopvolging op lokaal, provinciaal en nationaal niveau.

Uiteraard moeten deze doelen naar de lokale context

worden vertaald. In **Angola** wil het steunproject via de verenigingen aan armoedebestrijding doen en de integratie van personen met een handicap bevorderen. De toegang tot de basisdiensten op lokaal, provinciaal en nationaal niveau moet worden verbeterd voor mensen met handicaps met inspraak van deze groep zelf.



Mensen met een handicap verenigen zich in Benguela, Angola
© Jeroen Van Hove

Het project in Angola loopt nog maar de eerste resultaten zijn de versterking van het mandaat en de capaciteit van de verenigingen van personen met een handicap in Huambo, Benguela en Huila. Hun rol is duidelijk en de verenigingen waarmee we werken kwijten zich op voortreffelijke wijze van hun taken. De samenwerking tussen de verenigingen voor personen met een handicap onderling is op provinciaal en nationaal vlak enorm vooruitgegaan. Ook de band tussen de nationale federatie en organisaties op regionaal en op internationaal niveau is versterkt. De verenigingen van personen met een handicap in Huambo, Benguela en Huila voerden effectief campagne voor hun rechten en traden in contact met beleidsmakers. De verenigingen hebben hun antwoord op de praktische noden van de leden verbeterd en hebben nu een sterkere en meer representatieve basis.

Na één jaar is het nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken uit dit project. Niettemin kunnen we stellen dat deze projecten goed begonnen zijn en de verenigingen zich zeer enthousiast tonen. Wij werken hand in hand met de hun vertegenwoordigers. De verenigingen krijgen technische hulp van Handicap International maar organiseren alle activiteiten autonoom.

De vrees blijft dat bepaalde zich ontwikkelende landen niet in staat zijn om de primaire noden van de bevolking te ledigen en dus ook voorbijgaan aan mensen met een handicap. Bij de bestaande tekortkomingen op het gebied van gezondheid, opvoeding en tewerkstelling raken de specifieke noden van mensen met een handicap makkelijk in de vergeet-

hoek. Dat is juist de drijfveer van Handicap International om tussenbeide te komen met de Conventie als uitgangspunt. De conventie schetst een gedetailleerd beeld van de ideale toestand en houdt rekening met nagenoeg alle soorten handicaps. Deze *guidelines* voor het in aanmerking nemen van de specifieke noden van personen met een handicap zijn een belangrijke eerste stap. Voor een reële verandering zijn er twee voorwaarden die absoluut moeten worden vervuld. Ten eerste de ondertekening en de bekrachtiging van de conventie door de verschillende landen en het bestaan van een sterke civiele maatschappij die zich inzet voor de integratie en de toepassing van de specifieke wetten. Zonder deze twee aspecten, zal de conventie een dode letter blijven.

Zonder ons uit te spreken over de situatie in geïndustrialiseerde landen stellen we dat zich ontwikkelende landen in hun wetgeving weinig of geen rekening houden met de specifieke noden van de personen met een handicap. De lokale verenigingen moeten daarom over de juiste competenties en capaciteiten beschikken om op te komen voor hun rechten. Alleen zo komt er een sterke vertegenwoordiging en krijgen ze medezeggenschap bij de besluitvormingsprocessen. Alle Staten moeten de rechten van personen met een handicap eerbiedigen, net zoals de rechten van iedere andere burger.

FOCUS

Noodhulp en de rechten van personen met een handicap

Interview met Jeroen Stol, programmadirecteur voor Handicap International in de Maldiven



Jeroen Stol

Hoe kwam Handicap International terecht in de Maldiven en wat doet de organisatie?

De Maldiven waren het 3de zwaarst getroffen land na de tsunami van 26 december 2004. Bepaalde eilanden werden volledig vernietigd en onbewoonbaar. De tsunami doodde er 80 mensen, maakte duizenden

gewonden, en veroorzaakte de interne verplaatsing van bijna 20.000 mensen op een bevolkingsgroep van 350.000. Het aantal personen met een handicap ligt er hoger dan het regionale gemiddelde, waarschijnlijk door de eilandenstructuur en de geografische opdeling: bepaalde eilanden hebben slechts enkele tientallen inwoners. Men schat het aantal personen met een handicap op 16.000. Na de tsunami lanceerde Handicap International daarom een aantal projecten op de Maldiven. De organisatie verleende technische bijstand om de toegang tot gebouwen en diensten te verbeteren voor personen met een handicap. Daarnaast helpt Handicap International de overheidsinstanties bij het uitwerken van een nationaal beleid voor personen met een handicap. De organisatie draagt eveneens haar steentje bij aan de oprichting van gemeenschapsproject op drie eilanden van de archipel (in samenwerking met de Maledivische organisatie Care Society) en een sportvereniging voor jongeren. In 2007 startte Handicap International ook een project ter ondersteuning van organisaties die ijveren voor de sociale participatie en autonomie van personen met een handicap. Daarnaast werken we mee aan het beleid voor personen met een handicap en voeren we een nationale enquête over handicaps uit. Er is ook bijzondere aandacht uitgegaan naar de autonomie van slechthorenden.



Vrouw met handicap op een van de boten die de verbinding verzorgen tussen de eilanden van de Maldiven
© Handicap International

Handicap International levert ook een bijdrage aan de oprichting van een organisatie van personen met een handicap in dit land en lobbyt voor de ratificatie van de internationale conventie voor de rechten van personen met een handicap.

Hoe is het gesteld met de rechten van mensen met een handicap in de Maldiven?

Het onderwerp *rechten van mensen met een handicap* is de afgelopen jaren hoger op de agenda gekomen in



de Malediven. Het is echter ook een feit dat veel overheidsmedewerkers, maar ook de bevolking nog steeds weinig bekend zijn met het onderwerp. Van buitenaf lijkt er weinig actieve discriminatie van mensen met een handicap plaats te vinden. Het probleem wordt gewoonweg niet (h)erkend door veel beleidsmakers, *service providers* en de bevolking. Het resultaat hiervan is dat het beleid en de dienstverlening veelal niet *inclusief* is. Dit komt vooral naar voren op het gebied van mobiliteit en fysieke toegang tot gebouwen, wegen, transport en communicatie. Mensen met een handicap hebben veel moeite zich te verplaatsen, gebouwen te betreden, maar ook om publieke informatie te verkrijgen.

Heeft dit een effect op de tewerkstellingsgraad van mensen met een handicap?

Ze worden over het hoofd gezien daar waar het gaat om training en werkgelegenheid. De werkloosheid onder deze groep is erg hoog. Hoewel gezondheidszorg en onderwijsvoorzieningen voor mensen met een handicap langzaam verbeteren, is er nog steeds een chronisch tekort aan materiaal en goed getraind personeel. Veel initiatieven om dit te verbeteren worden *ad hoc* uitgewerkt.

Wil dat zeggen dat er geen beleid is dat systematisch rekening houdt met deze mensen?

Er bestaat geen coherent beleid over het institutionaliseren/vertalen van beleid en goede intenties met betrekking tot mensen met een handicap in nationale wetgeving. Dit betekent niet dat er helemaal niets vermeld staat in wetgeving, maar het is onvoldoende en niet coherent. Dit is niet zomaar te veranderen, want hiervoor is politieke wil en kennis nodig. Handicap International zet in op beide aspecten. Door lobbywerk proberen wij de politieke wil te vergroten maar we geven ook technische assistentie om de expertise te vergroten. We mogen niet vergeten dat de Malediven een land in overgang is. Veel positieve veranderingen inzake mensenrechten vonden plaats in de afgelopen 30 jaar met een stroomversnelling in de laatste 5 jaar. Dit stemt ons hoopvol om ook inzake rechten van mensen met een handicap vooruitgang te kunnen boeken.

Is er tijdens een noodhulpinterventie na de tsunami dan genoeg tijd om structureel rond rechten te werken?

Ja, maar daarom niet specifiek post-noodhulp gerelateerd. Ik denk dat iedere context kan profiteren van de erkenning van internationaal recht. De conventie is zowel een juridische leidraad als een instrument voor bewustmaking. Voor lokale organisaties kan het een drukmiddel zijn.

Op welke manier kan de conventie dan een instrument zijn om het werk rond rechten en belangenbehartiging dat al bezig is te versterken?

Het is een kader waarop nationaal beleid en wetgeving moet worden gebaseerd. Daarbij geeft de conventie een verplichting om te rapporteren, hetgeen kan worden beschouwd als een stok achter de deur. Meer mensen zullen zich bewust worden van hun rechten maar het is vooral aan de civiele maatschappij om deze mensen de *tools* te geven om op te komen voor die rechten.

Wat moet er gebeuren om bepaalde aanpassingen in de nationale wetgeving te laten opnemen?

Dat is uiteraard waar het om gaat, maar dat wordt de focus eens de conventie ook daadwerkelijk geratificeerd is en een *nationaal beleid* moet worden uitgewerkt. Handicap International voorziet dit in de Malediven voor het eerste of tweede kwartaal van 2009. Pas daarna kan het proces van herziening en uitwerking van de nationale wetgeving beginnen. We zetten hiervoor in op het voorbereiden van nationale partners op deze taak, zowel de overheid als het middenveld.

Dus concreet maakte de conventie voorlopig geen verschil?

Ja en nee. De conventie is geen toverspreuk. Ratificatie zal niet van de ene op de andere dag de situatie van personen met een handicap significant veranderen. Het creëert wel randvoorwaarden en geeft ons een leidraad. Het is ook een indicatie dat de overheid zich buigt over een onderwerp waar heel lang geen aandacht voor was. We zien wel dat de ratificatie de bestaande inspanningen voor het ontwikkelen van een beleid voor mensen met een handicap doet versnellen. Samen met het ministerie voor onderwijs, werk en sociale zekerheid, werkte Handicap International immers al aan een nationaal beleid voor mensen met een handicap. Dit beleidsdocument, dat al bijna een jaar wacht op goedkeuring, zal voor het eerst richting geven aan overheidsacties inzake handicaps. De conventie zal toelaten om dit nieuwe beleid te verfijnen en voortdurend bij te werk.

www.handicap-international.be

Noten

- 1 Sophie Wyseur begon haar werk bij Handicap International België begin 2007 als *technisch expert* voor de projecten die verenigingen van personen met een handicap in het zuidelijke halfrond steunen. Ze volgt ook de projecten voor socio-economische integratie op. Hiervoor werkte ze 16 jaar als ontwikkelingscoöperatie in Afrika, waarvan 5 jaar voor Han-



dicap International in Casamance (in het zuiden van Senegal) als verantwoordelijke van een programma rond landmijngevaaren.

- 2 De Conventie gaat gepaard met een Facultatief Protocol dat aan een internationaal comité toelaat individuele en collectieve klachten te ontvangen en deze te onderzoeken. Het comité kan aanbevelingen verschaffen aan de verdraghoudende staten. 79 staten ondertekenden tot nu toe dit protocol, bij 25 onder hen werd het geratificeerd (zie <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/>).

dende staten. 79 staten ondertekenden tot nu toe dit protocol, bij 25 onder hen werd het geratificeerd (zie <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/>).

Het Internationaal Verdrag ter bescherming van alle arbeidsmigranten en van hun familieleden: de mogelijke invloed van een Belgische ratificatie

door Mieke VAN LAER¹

Voorstelling van het Verdrag

Op 18 december 1990, later uitgeroepen tot de internationale dag van de migrant², werd door de Algemene Vergadering van de VN bij consensus het Internationaal Verdrag ter bescherming van alle arbeidsmigranten en hun familieleden³ aangenomen.⁴

Het Arbeidsmigrantenverdrag heeft als belangrijkste doel de rechten van personen (met of zonder wettig verblijf) die een betaalde activiteit zullen uitvoeren, uitvoeren of hebben uitgevoerd in een Staat waarvan zij geen staatsburger zijn, te beschermen, en dit ongeacht hun land van herkomst.⁵

Het Verdrag definieert in deel I een aantal subcategorieën, zoals grensarbeiders en seizoensarbeiders⁶, maar sluit ook enkele beroepsgroepen uit: diplomaten, officiële ontwikkelingswerkers, investeerders e.d.⁷

Ook de gezinsleden van de arbeidsmigranten worden beschermd: de echtgenoot of partner, kinderen ten laste en *andere personen ten laste die erkend zijn als gezinsleden door de geldende wetgeving*. In België kan het dan bijvoorbeeld gaan om kleinkinderen of (groot)ouders ten laste. Deze definitie is ruimer dan in welk ander internationaal instrument ook.⁸

De bescherming geldt gedurende het hele migratieproces, d.w.z. vanaf de voorbereidingen over de doortocht tot de periode van verblijf en de eventuele terugkeer naar het land van herkomst.

Een andere drijfveer van het Arbeidsmigrantenverdrag ligt in het bestrijden van illegale immigratie en de uitbuiting die daar vaak op volgt. Dit wordt op de volgende manier verwoord in de laatste paragrafen van de preambule: "Indachtig het feit dat de proble-

men bij migratie vaak nog ernstiger zijn in het geval van 'illegale' migratie en daarom overtuigd dat passende actie moet worden aangemoedigd om het clandestiene verkeer en de clandestiene handel in arbeidsmigranten te voorkomen en uit te roeien om tegelijkertijd de bescherming van hun fundamentele mensenrechten te waarborgen. (...) Eveneens overwegende dat de toevlucht tot de tewerkstelling van arbeidsmigranten die in een 'illegale' situatie verkeren ontmoedigd zal worden wanneer de fundamentele mensenrechten van alle arbeidsmigranten algemeen erkend worden (...)"

Deel II van het Arbeidsmigrantenverdrag beslaat slechts één artikel, nl. artikel 7 dat een non-discriminatiebeginsel inhoudt met betrekking tot de rechten opgesomd in het Verdrag.⁹

Het Verdrag heeft verder een deel III waarin de rechten van zowel legaal als illegaal verblijvende migranten worden beschreven. Vanheule maakt binnen dit deel een onderscheid tussen de artikelen 8 t.e.m. 19, die een *klassieke catalogoog van rechten en vrijheden* vormen, zoals het verbod op foltering en de vrijheid van meningsuiting, en de artikelen 22 t.e.m. 33, die de specifieke positie van de arbeidsmigranten versterken, waarbij het gaat om bijvoorbeeld de even gunstige behandeling als staatsburgers i.v.m. beloning en arbeidsvoorwaarden en de vrijheid om lid te worden van de vakbonden.¹⁰

De rechten in deel IV gelden enkel voor legaal verblijvende migranten. Deze bijkomende rechten zouden de mensen zonder papieren ertoe aan moeten zetten om stappen te nemen om hun verblijf in regel te brengen.¹¹

Deel V van het Verdrag wordt verder niet besproken aangezien het zeer specifieke categorieën van ar-



beidsmigranten betreft, zoals grens- en seizoenarbeiders.

In deel VI zijn de eerder programmatorische bepalingen opgenomen, ter “*bevordering van correcte, billijke, menselijke en wettige omstandigheden in verband met de internationale migratie van arbeiders en hun gezinsleden*”. Het gaat dan bijvoorbeeld om het informeren van kandidaat-arbeidsmigranten en het treffen van maatregelen om de menswaardige levensomstandigheden van arbeidsmigranten te verzekeren, maar ook om het samenwerken van de lidstaten om de ordelijke terugkeer te bevorderen van arbeidsmigranten van wie de vergunning verlopen is en om illegale migratie en illegale tewerkstelling tegen te gaan.

Tenslotte wordt in het deel VII het controlemechanisme d.m.v. rapportering en klachten uiteengezet.

Stand van zaken

Wereldwijd

Het Arbeidsmigrantenverdrag is momenteel door 39 landen geratificeerd. Het laatste land dat zich verbond is Jamaica, op 26 september 2008. 15 Staten hebben het Verdrag reeds ondertekend maar houden de ratificatie nog in beraad. Door hun ondertekening zijn deze Staten niet juridisch gebonden door de bepalingen van het Verdrag, maar zij kunnen nadien geen maatregelen meer nemen die ingaan tegen het doel ervan.

Wat erg opvalt is dat geen enkel belangrijk immigratieland het Verdrag heeft geratificeerd of zelfs ondertekend. Het Europees Parlement vroeg in de jaren '90 reeds om te ratificeren, en in 2004 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité een advies aangenomen over het Verdrag waarin bij de EU-lidstaten werd aangedrongen om binnen de twee jaar over te gaan tot ratificatie¹², maar tot op heden heeft hun oproep geen weerklank gekregen. Het Westen staat er blijkbaar huiverachtig tegenover om nieuwe rechten toe te kennen aan migranten, wat past in de tendens om de grenzen zo hermetisch mogelijk af te sluiten.



Bron: <http://www.migrantwatch.org>



In de lijst van partijen bij het Arbeidsmigrantenverdrag is een oververtegenwoordiging van Staten met een laag ontwikkelingsniveau te bemerken.¹³ Zij hopen waarschijnlijk dat de toepassing van het Verdrag hun eigen (emigrerende) onderdanen zal ten goede komen, hoewel dit symbolisch blijft zolang de landen van bestemming niet overgaan tot ratificatie.

Een andere bezorgdheid ligt in het feit dat Marokko bijvoorbeeld, dat reeds in 1993 overging tot ratificatie van het Arbeidsmigrantenverdrag en zelfs een van de initiatiefnemers was, in 2003 een nieuwe immigratiewet stemde waarvan een aantal bepalingen ingaan tegen de geest van het Verdrag. Zo wordt er tekortgedaan aan de rechten van de mensen zonder papieren¹⁴ door hen o.m. niet toe te laten tot de gezondheidszorg.¹⁵ Men kan zich dus vragen stellen bij de dubieuze invulling van het Verdrag: men verlangt wel een goede behandeling van de eigen onderdanen in het Westen maar geeft deze niet aan de migranten in Marokko zelf.

In de Europese Unie

Zoals reeds vermeld hebben de Westerse landen het Arbeidsmigrantenverdrag niet geratificeerd en zelfs niet ondertekend.

In een onderzoek i.v.m. het Arbeidsmigrantenverdrag bij zeven voor Europa representatieve lidstaten¹⁶ kwamen een aantal obstakels voor de ratificatie naar voren:

- de stelling dat de huidige regelgeving reeds de rechten uit het Verdrag garandeert en ratificatie aldus overbodig is;
- de vermeend hoge kost om de geldende regelgeving volledig conform te maken aan het Verdrag;
- de algemene bewering als zou het Verdrag de toelatingspolitiek van de soevereine Staten inperken en een al te uitgebreid recht op familiehereniging met zich zou meebrengen;
- de vrees om illegaal verblijvende migranten (te) veel rechten toe te kennen en zo een *aanzuig-effect* te creëren.

Er kan worden opgemerkt dat de hierboven vermelde redenen hier en daar met elkaar tegenstrijdig zijn zodat minstens een gedeelte ervan kan worden ontkracht.

In het volgende onderdeel zal hiertoe, doch slechts in de Belgische context¹⁷, een poging worden gedaan. Tevens worden de obstakels besproken die reeds uitdrukkelijk door de Belgische Staat werden ingeroepen om het Arbeidsmigrantenverdrag niet te ratificeren.

Waarom België het Arbeidsmigrantenverdrag niet ratificeert ... en waarom dat beter wel zou gebeuren

De huidige regelgeving garandeert de rechten in het Verdrag reeds afdoende.

Bij analyse van het Arbeidsmigrantenverdrag blijkt dat een groot aantal van de rechten die erin zijn opgenomen in België reeds op verschillende niveaus (bijvoorbeeld reeds geratificeerde internationale verdragen¹⁸, nationale wetgeving¹⁹ en de rechtspraak die deze toepast) worden beschermd.

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste bepalingen uit het Verdrag die na ratificatie een werkelijke impact zouden hebben in België, omdat ze (waarschijnlijk) directe werking hebben²⁰, geen tegenhanger vinden in de momenteel geldende regelgeving en ze in de praktijk nog niet worden toegepast.

In het artikel 16 § 7 wordt aan de arbeidsmigrant die is opgesloten toegestaan in contact te treden met de consulaire of diplomatieke autoriteiten van zijn of haar Staat van herkomst én hij moet *onverwijld* op de hoogte worden gesteld van dit recht. Het artikel 17 § 5 geeft de betrokkene dan weer evenveel recht als de staatsburgers op bezoek door hun familieleden. De arbeidsmigrant die *wegens schending van de migratiebepalingen* opgesloten zit moet volgens § 3 van hetzelfde artikel gescheiden worden gehouden van veroordeelden of personen die in voorlopige hechtenis worden gehouden, *voor zover haalbaar*. Het steeds respecteren van deze rechten zou in België een verbetering vormen voor de personen die in een gesloten centrum (of in de gevangenis) terechtkomen. Zo is familiebezoek in het transitcentrum 127 en in het INAD-centrum in de gebouwen van de luchthaven verboden en worden veroordeelden en families met kinderen in afwachting van uitwijzing gewoon samen vastgehouden in de gesloten centra.

Volgens het artikel 22 § 6 moet een arbeidsmigrant die zal worden uitgewezen een redelijke kans krijgen om zijn rechten op loon of op andere bedragen op te eisen of nog hangende verplichtingen te regelen. Dit recht op eigendom (dat voor de overheid een actieve verplichting inhoudt om bijvoorbeeld toe te staan dat de werknemer zijn werkgever in rechte aanspreekt om achterstallig loon op te eisen) wordt momenteel niet gerespecteerd door de Belgische Staat aangezien mensen in illegaal verblijf vaak met achterlating van hun hele hebben en houden naar een gesloten centrum worden gebracht en uitgewezen.

Artikel 33 verplicht de overheid om de arbeidsmi-

granten actief in te lichten over de rechten die voortvloeien uit het Arbeidsmigrantenverdrag en over de voorwaarden voor hun toelating tot het grondgebied, en verder over hun rechten en verplichtingen krachtens de wetten en gewoonten van de betrokken Staat. De informatie moet door de overheid zelf worden verspreid of via werkgevers, vakbonden ... en dit gratis en in een taal die de arbeidsmigranten verstaan. Artikel 37 (uit deel IV) is hierop een aanvulling inzake de personen die over een legaal verblijf beschikken: aan hen moet de informatie i.v.m hun rechten en plichten inzake verblijf en tewerkstelling reeds worden verstrekt vóór hun vertrek of ten laatste op het moment van hun toelating tot de Staat van tewerkstelling. Op dit gebied is er in België zeker verbetering mogelijk; uit de praktijk blijkt immers dat de zeer gecompliceerde materie van het (arbeids)migratierecht onvoldoende gekend is bij de laagdrempelige overheden (gemeenten) zodat vaak onvoldoende of foutieve informatie wordt gegeven aan nieuwkomers. Het recht op een pro deo advocaat voor mensen zonder papieren is evenmin voldoende bekend. Wel moet worden gezegd dat de vakbonden zich de laatste jaren engageren in dit kader, maar dit is geen verdienste van de overheid.

Om te voldoen aan de vereisten van artikel 49 zouden de Belgische overheden de vreemdelingenwetgeving en de reglementering i.v.m de arbeidskaarten op elkaar moeten afstemmen.²¹ Er wordt immers o.m. in vereist dat de verblijfsvergunning voor minstens dezelfde periode zou gelden *als de vergunning om een betaalde activiteit uit te voeren*.

Hoewel de rechten die worden beschermd door het Arbeidsmigrantenverdrag in de Belgische praktijk zoals gezegd reeds voor het grootste deel worden gerespecteerd, is er dus op een paar punten aanzienlijke verbetering mogelijk.

Het argument dat er na een ratificatie van het Verdrag weinig verschil te merken zou zijn met de huidige realiteit, zoals aangehaald wordt in het Europees onderzoek, kan worden gezien als een mes dat aan twee kanten snijdt.

Eenzijds gebruiken de onwillige autoriteiten deze reden om hun stelling te staven dat ratificatie niet noodzakelijk en zelfs overbodig is. Een tegenargument is hier dat de Belgische rechtsbescherming in de praktijk momenteel misschien niet ver afstaat van hoe ze zou zijn na ratificatie van het Verdrag, maar dat deze volledig zou kunnen worden uitgehouden indien (extreem-)rechts (mee) aan de macht zou komen. Indien de bescherming op internationaal niveau wordt gerealiseerd kunnen nationale/regionale machthebbers er niet onderuit.

Anderzijds kunnen de voorstanders van ratificatie



van het Arbeidsmigrantenverdrag zich terecht de vraag stellen waarom het dan zo moeilijk is om te ratificeren. Het antwoord is waarschijnlijk dat er een aantal essentiële wijzigingen zullen moeten worden ingevoerd indien de Staat zich aansluit bij het Verdrag.²² In dat geval geldt het argument als zou de huidige regelgeving volstaan niet meer aangezien dit zou betekenen dat bepaalde belangrijke rechten in de huidige praktijk niet afdoende beschermd zijn.

Bovendien kan het Arbeidsmigrantenverdrag worden beschouwd als een overzichtelijk instrument dat alle rechten van arbeidsmigranten bij elkaar brengt die tot nu toe versnipperd waren over andere wetgeving, o.m. mensenrechtenverdragen, anti-discriminatie- en arbeidswetgeving.

De kost van de vereiste aanpassingen aan de bestaande regelgeving zou te hoog oplopen.

Deze stelling, die ook naar boven kwam bij het Europese onderzoek, lijkt tegenstrijdig met het eerst vermelde argument als zou de huidige regelgeving de rechten in het Arbeidsmigrantenverdrag reeds voldoende garanderen.

In België is het echter wel zo dat bij ratificatie van het Verdrag o.m. de verblijfs- en arbeidswetgeving op elkaar zullen moeten worden afgestemd, en hiervoor is samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus nodig. Het is nu nl. zo dat wie een arbeidskaart (toegekend door de gewesten) heeft, niet noodzakelijk een verblijfsvergunning (toegekend op federaal niveau) krijgt voor dezelfde periode en vice versa.²³

Aan deze aanpassingen zal een zekere kost verbonden zijn maar deze zou niet mogen opwegen tegen de positieve punten.

De toelatingspolitiek van de soevereine Staten zou worden ingeperkt en een al te uitgebreid recht op familiehereniging met zich meebrengen.

Het volstaat hierbij om te verwijzen naar het eerste lid van artikel 79 van het Verdrag waarin wordt vermeld dat geen bepaling ervan “invloed (heeft) op het recht van elke verdragspartij criteria vast te leggen die de toelating van arbeidsmigranten en hun gezinsleden regelen.” De soevereiniteit van de verdragsstaten wordt dan ook niet aangetast.

Meer precies in verband met de familiehereniging stelt artikel 44 § 2 het volgende: “De verdragspartijen nemen de maatregelen die zij nodig²⁴ achten en die binnen hun bevoegdheid vallen, om de hereniging te vergemakkelijken van arbeidsmigranten met hun echtgenotes of echtgenoten of met de personen die met de arbeidsmigrant een relatie hebben die, volgens de geldende wetgeving, hetzelfde gevolg heeft als een huwelijk, alsook met hun minderjarige,

ongehuwde kinderen die hen ten laste zijn.”

Gezien de omschrijving gaat het hier om een aanbeveling en geen verplichting, en dan nog enkel om de hereniging te *vergemakkelijken*; er wordt geenszins gesteld dat de Staat deze zou *moeten* toestaan.²⁵

De ratificatie van het Arbeidsmigrantenverdrag zou teveel rechten voor illegaal verblijvende migranten met zich meebrengen.

De meeste auteurs²⁶ geven deze perceptie van het Arbeidsmigrantenverdrag op als een van de grootste obstakels voor ratificatie. De grootste vrees lijkt te zijn dat er via het Verdrag een verblijfsrecht zou kunnen worden afgedwongen.

Artikel 35 van het Arbeidsmigrantenverdrag stelt echter letterlijk dat geen enkele bepaling van het Verdrag mag worden uitgelegd “als zou zij een regularisatie van de situatie van arbeidsmigranten of leden van hun gezin die geen papieren hebben of in een ‘illegale’ situatie verkeren of een recht op een dergelijke regularisatie van hun situatie inhouden”.

Dit argument kan dan ook – minstens in de Belgische context – niet worden aanvaard.

Om verder te gaan kan zelfs worden gesteld dat de bescherming die door het Verdrag aan mensen zonder papieren wordt geboden onvolledig is. Het is immers problematisch dat er hen enerzijds rechten worden toegekend maar dat er geen garanties worden geboden om deze af te dwingen. Er is bijvoorbeeld nergens voorzien in enige bescherming tegen uitwijzing of minstens een opschorting ervan gedurende het onderzoek van de klachten die worden ingediend. Het Belgisch systeem dat bij een klacht n.a.v. mensenhandel wordt gehanteerd²⁷ gaat in dit opzicht dus reeds verder dan het Arbeidsmigrantenverdrag.

Belgische parlementaire vragen en antwoorden

Op 10 september 2003 stelde Yves Leterme, toen nog gewoon federaal parlementslid, de schriftelijke vraag aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarom ons land het Arbeidsmigrantenverdrag nog niet had ondertekend.

Er werd geantwoord dat er *aanzienlijke juridische problemen* en *ernstige moeilijkheden* verwacht werden “omdat sommige bepalingen van de conventie in strijd zijn met een aantal aspecten van de Belgische wet- en regelgeving”. Ook de ministeries van Justitie (dat ten tijde van de goedkeuring door de VN bevoegd was voor de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen), Arbeid en Tewerkstelling en Sociale Voorzorg deelden deze mening.²⁸

Op een gelijkaardige mondelinge vraag van Olga



Zrihen (P.S.) aan de toenmalige Minister van Werk, Peter Vanvelthoven, kwam een duidelijker antwoord²⁹:

“Twee artikelen van het Verdrag zorgen voor moeilijkheden:

Artikel 27, paragraaf 4, voorziet de terugbetaling van bijdragen betaald door de arbeidsmigranten. Deze bepaling is tegenstrijdig met ons socialezekerheidssysteem, dat berust op het principe van solidariteit. De regering wil niet discussiëren over dit principe telkens de toepassing van het Verdrag in België wordt gecontroleerd.

Artikel 52 vraagt aan de Staten om de vrije toegang tot de arbeidsmarkt toe te staan ten laatste 2 jaar na het toekennen van een arbeidskaart. Onze reglementering betreffende de tewerkstelling van vreemde werknemers is incompatibel met dit artikel omdat wij geen arbeidskaarten van onbeperkte duur afleveren na zo'n korte termijn. (...)

Deze argumenten gaan echter niet op. Ten eerste heeft artikel 27 geen directe werking aangezien de Staat enkel verplicht is te onderzoeken of arbeidsmigranten socialezekerheidsbijdragen kunnen terugvorderen in het geval ze geen recht hebben op een uitkering. Bovendien is men hier ook enkel toe verplicht als zo'n systeem ook bestaat voor staatsburgers en dit is in België niet zo, zodat het artikel hier geen gevolgen zal hebben.³⁰

Ook de termijnen in artikel 52 zijn slechts een aanbeveling³¹ en staan de ratificatie dus niet in de weg. Indien België na twee jaar tewerkstelling de vrije toegang tot de arbeidsmarkt toestaat, zou dit ongetwijfeld wel een verbetering betekenen van de rechtspositie van de arbeidsmigrant.

Ondanks het *engagement* dat de premier een aantal jaren geleden vertoonde valt het dus nog af te wachten of de regering laterme enige wijziging zal brengen in de huidige toestand.

Conclusie

Blijkens de bovenstaande bespreking wegen de voordelen van een ratificatie op tegen de eventuele nadelen/kostprijs ervan.

Bovendien zou er alleen al moeten worden geratificeerd om de volgende principiële redenen.

- Aangezien het Arbeidsmigrantenverdrag in 1990 door de Algemene Vergadering van de VN is aangenomen bij consensus is het niet consequent om nadien te weigeren om het Verdrag te ratificeren.
- Als ontvanger van de diensten van arbeidsmigranten heeft België en bij uitbreiding het hele Westen baat bij hun aanwezigheid. Hier zouden ook (de officiële erkenning van hun) rechten te-

genover moeten staan. Ratificatie zou in dit opzicht ook invloed kunnen hebben op de publieke opinie i.v.m. de rechten van (illegaal verblijvende) arbeidsmigranten.

- Ratificatie van het Arbeidsmigrantenverdrag zou een minstens symbolische stap zijn in de richting van een verbetering van de Noord-Zuid-verhoudingen.
- Wanneer een net aangekomen vreemdeling wordt bevraagd over de reden van zijn keuze voor België krijgt men vaak als antwoord dat hij vernomen had dat België een democratisch land is dat de mensenrechten respecteert. De Belgische Staat kan deze naam eer aandoen door het Verdrag te ratificeren en het ruim te interpreteren.³²
- Na ratificatie heeft men meer slagkracht om andere landen te interpellieren in verband met het respecteren van mensenrechten.
- België zou na ratificatie een voorttrekkersrol kunnen spelen voor de rest van de Europese Unie.

Indien de Belgische Staat het niet ziet zitten om als eerste/enige lidstaat van de Europese Unie het Arbeidsmigrantenverdrag te ratificeren (wegens een beweerd *aanzuigeffect*) zou zij minstens het initiatief kunnen nemen om bijvoorbeeld via de Europese Commissie de hele Unie aan te sporen tot ratificatie.

Er zijn vele organisaties die ijveren voor ratificatie³³; tezamen en vooral door de aanwezigheid van de vakbonden maken zij een flink maatschappelijk draagvlak uit. Het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité hebben opgeroepen om te ratificeren. De Vlaamse Regering heeft bovendien reeds op 30 april 2004 officieel aangedrongen bij de federale regering om het Verdrag te ratificeren.³⁴

Een klein staaltje politieke moed zou dus voldoende moeten zijn ...

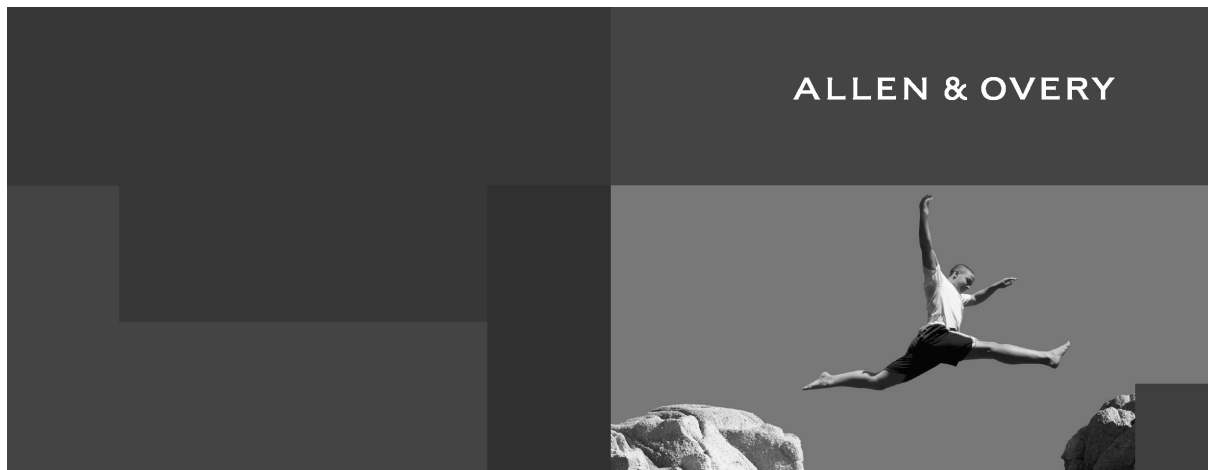
Noten

- 1 Mieke Van Laer werkt als advocaat bij het Antwerpse kantoor van PROGRESS Lawyers Network, een collectief van geëngageerde advocaten gespecialiseerd in o.m. vreemdelingenrecht, strafrecht en sociaal recht. Zij werkt zelf voornamelijk in het vreemdelingenrecht maar volgde ook de opleiding tot jeugdadvocaat en is actief in de jeugdpermanentie van de Antwerpse balie. Naast het evidente juridische werk zoals advies geven aan cliënten en hen bijstaan voor de rechtbank, tijdens hun asielprocedure, ... zetten de advocaten van PROGRESS Lawyers Network zich ook in voor maatschappelijke verandering. Mieke Van Laer is bv. regelmatig terug te vinden op acties van de sans-papiers waar de regularisatie van hun verblijf gevraagd wordt. Het collectief hecht ook veel belang aan wereldwijde contacten omdat de verdediging van de mensenrechten een aanpak op internationaal niveau vereist. Mieke Van Laer nam in 2007 deel aan de Conventie van de National Lawyers Guild, de belangrijkste organisatie van progressieve advocaten in de Verenigde Staten.
- 2 Bij Resolutie 55/93, zie ook <http://www.un.org/Depts/dhl/events/migrants/>.



- 3 Verder het 'Arbeidsmigrantenverdrag' of kortweg 'Verdrag' genoemd. Een officieuze vertaling van de Cel vertalingen van de Vlaamse Gemeenschap is terug te vinden op www.december18.net/d-VN1990Conventie.pdf.
- 4 Bij Resolutie 45/158. Voor de geschiedenis van het Verdrag, zie A. PECOUD & P. DE GUCHTENEIRE, *Migration, human rights and the United Nations: an investigation into the low ratification record of the UN Migrant Workers Convention*, Parijs, Unesco, 2004, 4-5 en J. WOUTERS & M. VIDAL, "Het arbeidsmigrantenverdrag van de Verenigde Naties: onbekend en onbemind?", in D. SIMOENS, D. PIETERS, J. PUT, P. SCHOUKENS & S. STEVENS (red.), *Sociale zekerheden in vraagvorm. Liber Amicorum Jef Van Langendonck*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 593-605 en op <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/opinies/Arbeidsmigranten.pdf>, 3-5.
- 5 Er is geen wederkerigheidsvereiste zoals dat bij andere verdragen vaak het geval is.
- 6 Grensarbeiders, seizoenarbeiders, ambulante werknemers, werknemers verbonden aan bepaalde projecten, werknemers voor specifieke tewerkstelling, zelfstandige werknemers.
- 7 Diplomaten, officiële ontwikkelingswerkers, investeerders, vluchtelingen en staatlozen, studenten en stagiairs en bepaalde categorieën zeevaarders en offshore-werknemers.
- 8 J. WOUTERS & M. VIDAL, *l.c.*, 7. Voor een vergelijking specifiek met de verdragen gesloten in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie, zie International Labour Conference, 92nd session, report VI, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Genève, International Labour Office, 2004, 81 e.v.
- 9 Het artikel is aldus vergelijkbaar met het artikel 14 van het E.V.R.M. aangezien ze geen van beide een algemeen discriminatieverbod inhouden doch slechts betrekking hebben op de rechten die in het verdrag zelf zijn opgenomen.
- 10 D. VANHEULE, "Het VN-verdrag van 18 december 1990 tot bescherming van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden: onbekend en onbemind?", *TvMR*, juli-augustus-september 2004, 13-14.
- 11 J. WOUTERS & M. VIDAL, *l.c.*, 6.
- 12 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 'over de internationale conventie inzake arbeidsmigranten' d.d. 30.06.2004, *Pb*. 2004, C 302/49. Het advies is mooi en omstandig gemotiveerd.
- 13 J. WOUTERS & M. VIDAL, *l.c.*, 1.
- 14 Het gaat bijvoorbeeld om zwarte Afrikanen die op doortocht zijn naar Europa.
- 15 A. PECOUD & P. DE GUCHTENEIRE, *o.c.*, 20.
- 16 E. MACDONALD & R. CHOLEWINSKI, *The Migrant workers convention in Europe. Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives*, Parijs, Unesco, 2007, 51-66. De onderzochte landen betreffen Frankrijk, Duitsland, Italië, Noorwegen, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.
- 17 Een bespreking van obstakels voor ratificatie wereldwijd is te vinden in A. PECOUD & P. DE GUCHTENEIRE, *o.c.*, 27 p.
- 18 Voor een schematisch overzicht zie M.-C. FOBLETS, D. VANHEULE & S. LOONES, *De internationale VN-conventie van 1990. Rechtsgevolgen van een Belgische ratificatie: een verkennende studie*, <http://www.december18.net/web/general/d-VNconventiestudie.pdf>, 53-86.
- 19 Het gaat dan bv. om de wetgeving tegen mensenhandel en tegen huisjesmelkerij (Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers, B.S. 2 september 2005) en het artikel 57§2 van de OCMW-wet (Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, B.S. 5 augustus 1976), dat dringende medische hulp garandeert voor mensen zonder papieren.
- 20 Er is ook een grote hoeveelheid bepalingen waarin gezegd wordt dat de staten één of andere maatregel *kunnen* nemen, die de staten vragen bepaalde maatregelen 'te overwegen' of 'te onderzoeken' of die het louter hebben over de maatregelen die de staten 'nodig achten', of nog, die stellen dat bepaalde zaken 'vergemakkelijkt' dienen te worden of dat eraan 'gestreefd' moet worden. Deze bepalingen zullen ook invloed uitoefenen in die zin dat er geen achteruitgang mag plaatsvinden m.b.t. de erdoor beschermde rechten; de staten zullen in hun rapportering ook moeten aantonen dat zij bv. wel degelijk bepaalde mogelijkheden onderzoeken, maar gezien het beperkte bestek van deze bijdrage is het niet mogelijk dit volledig te behandelen. Voor een uitgebreide en concrete bespreking van de standstill-werking van het Verdrag, zie D. VANHEULE, M.-C. FOBLETS, S. LOONES & S. BOUCKAERT, "De betekenis van de V.N. Arbeidsmigrantenconventie van 18 december 1990 in het geval van ratificatie door België", *J.T.T.*, 2004, 346-347.
- 21 Voor een uitgebreidere bespreking, zie D. VANHEULE, M.-C. FOBLETS, S. LOONES & S. BOUCKAERT, *l.c.*, 349-351.
- 22 Een voorbeeld hiervan is het eerder besproken art. 49 van het Verdrag.
- 23 D. VANHEULE, *l.c.*, 15.
- 24 In de originele Engelse tekst wordt het woord 'appropriate' gebruikt, waardoor 'gepast' een betere vertaling zou zijn dan 'nodig'.
- 25 E. MACDONALD & R. CHOLEWINSKI, *o.c.*, 53.
- 26 Zie bv. E. MACDONALD & R. CHOLEWINSKI, *o.c.*, 60 en J. WOUTERS & M. VIDAL, *l.c.*, 7.
- 27 Slachtoffers van mensenhandel die hierover verklaringen afleggen tijdens het gerechtelijk onderzoek / het proces krijgen onder bepaalde voorwaarden een verblijfsvergunning.
- 28 Schriftelijke vraag en antwoord nr. 23 uit zittingsperiode 51, terug te vinden op www.dekamer.be.
- 29 Mondelinge vraag van mevrouw Olga Zrihen aan de minister van Werk over "de Internationale Conventie over de bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun familieleden" (nr. 3-991) d.d. 09.02.2006, www.senaat.be.
- 30 Met dank aan Jan Buelens voor het opzoekingswerk.
- 31 M.-C. FOBLETS, D. VANHEULE & S. LOONES, *o.c.*, 70.
- 32 Om de Conventie echt effectief te maken zou deze bv. aangevuld moeten worden met een bescherming tegen uitwijzing van de mensen zonder papieren tijdens een klachtenprocedure, zoals nu reeds bestaat voor de slachtoffers van mensenhandel.
- 33 Enkel in Vlaanderen gaat het al om deze organisaties: ABVV, ACV, December18, Forum van Etnisch Culturele Minderheden, Kerkwerk Multicultureel Samenleven, Medisch Steunpunt Mensen zonder papieren, Vlaams Minderhedencentrum, Wereldsolidariteit (zij vormen samen het Platform International Migrant's Day (IMD) - Vlaanderen) en Or.c.a (Organisatie voor clandestiene Arbeidsmigranten). Zie ook www.december18.net en www.orcasite.be/NL/visie.pdf.
- 34 VR/2004/30.04/DOC.0617, zie ook de "Reactie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Werkgelegenheid, op het Europees groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak" d.d. 15 april 2005, waarin dit standpunt nogmaals bevestigd wordt.





At Allen & Overy, we believe that how you work is just as important as what you achieve. Naturally we are looking for first-class legal expertise and sharp, incisive thinking – but we are also looking for people who see things differently. Ours is an organisation that thrives on the eclectic mix of personalities, backgrounds and opinions our people bring with them. It makes for an exciting and stimulating place to work and an innovative, original and highly effective offering for our clients.

Our world-leading legal solutions are developed and supported by over 5500 people in 21 countries. Could you be one of them?

Summer Internship

Each year we host some 30 law students for a one-month summer internship during the months of July, August or September in our offices in Brussels and Antwerp. We not only provide you with a variety of assignments to learn from, we also give you a flavour of life at the office, organise a proper induction and give you opportunities to network while you are here.

Traineeship

To sustain its growth, Allen & Overy Belgium offers traineeships in a dynamic and challenging work environment and the opportunity to be a part of a leading international law firm. During your traineeship the emphasis will be on developing your technical knowledge and professional skills under the guidance of senior lawyers.

To apply for a traineeship (ref. WE0005) or summer internship in 2009 (ref. WE0127), please submit your CV through careers.allenoverly.com. For further information contact

Valérie De Baerdemaeker
HR Administrator
+32 2 780 23 03
or visit our website www.allenoverly.com.

Allen & Overy is an international legal practice with approximately 5,500 staff, including some 500 partners, working in 31 major centres worldwide. Allen & Overy LLP or an affiliated undertaking has an office in each of:

■ Abu Dhabi ■ Amsterdam ■ Antwerp ■ Bangkok ■ Beijing ■ Bratislava ■ Brussels ■ Bucharest (associated office) ■ Budapest ■ Dubai ■ Düsseldorf ■ Frankfurt ■ Hamburg ■ Hong Kong ■ London ■ Luxembourg ■ Madrid ■ Mannheim ■ Milan ■ Moscow ■ Munich ■ New York ■ Paris ■ Prague ■ Riyadh (associated office) ■ Rome ■ São Paulo ■ Shanghai ■ Singapore ■ Tokyo ■ Warsaw

© Allen & Overy LLP 2008 | CS808109



Interview met em. prof. Eugeen Verhellen: kinderrechten = mensenrechten van/voor/door de *min* 18-jarigen

door Ria HEREMANS¹

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) bezet een heel bijzondere plaats in het wereldwijde mensenrechtenwerk. Aandacht voor dit Verdrag mocht dan ook niet ontbreken in dit speciale themanummer van Wereldbeeld. De redactie was verheugd dat dé kinderrechtenexpert in Vlaanderen, emeritus professor Eugeen Verhellen, bereid was zijn visie en expertise met ons te delen.¹

Eugeen Verhellen was hoogleraar Jeugdbeschermingsrecht en Kinderrechten aan de Universiteit Gent. Hij was oprichter van het *Centrum voor de Rechten van het Kind* van die Universiteit. Hij was ook onderzoekscoördinator van de *Interuniversitaire attractiepool Rechten van het Kind* (KUL, UCL, UG) en organiseerde jaarlijks de *International Interdisciplinary Course on Children's Rights*. Hij coördineerde het Europees Erasmus/Socrates Programma inzake de Rechten van het Kind en het Unesco-programma CRUN (*Children's Rights Universities Network*). Hij was medeoprichter van talrijke internationale en nationale tijdschriften i.v.m. de Rechten van het Kind zoals *The International Journal of Children's Rights*, *De Kinderrechten Gids* en het *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten*. Hij was vele malen adviseur en consultant bij de VN, de EU en de Raad van Europa, evenals bij talrijke nationale en internationale NGO's. Vandaag is hij ook nog steeds ondervoorzitter van Unicef- België. In deze functie lag hij mede aan de basis van de oprichting van de *Unicef Leerstoel Kinderrechten* aan de Universiteit Antwerpen.

Welk verband is er tussen de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Kinderrechtenverdrag? Zijn ze beide universeel, juridisch bindend en comprehensief?

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens biedt ons als het ware een catalogus van de algemeen geldende mensenrechten.² De Verklaring stelt dat de aangehaalde rechten *universeel zijn* en ook *onvervreemdbaar en ondeelbaar* en dat deze rechten *gelden voor alle mensen*. De Universele Verklaring vat twee grote categorieën rechten samen: de burgerrechten en politieke rechten enerzijds – ook wel de eerste generatie mensenrechten genoemd – en de economische, sociale en culturele rechten of de tweede generatie mensenrechten anderzijds. De UVRM is echt een *monument*. Het is immers de *bevriezing van wat vermoedelijk in alle culturen vastligt en een uniek samenbrengen van alle mensenrechten*.

Het IVRK³ is in *absolute harmonie* met de UVRM en vormt het bewijs van de kracht van de verwezenlijking van de mensenrechtendroom. Het is als het ware een geopolitiek sociaal contract dat de twee dimensies van de mensenrechten, die na de UVRM waren opgesplitst in twee afzonderlijke verdragen (een voor burgerrechten en politieke rechten en een voor economische, sociale en culturele rechten) verenigt.

Het IVRK werd in 1989, na tien jaar moeizaam onderhandelen, en mede dankzij het belangrijke werk van talloze NGO's, unaniem (*without a vote*) door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen. Het trad reeds op 2 september 1990 in werking. Het streven naar het toekennen van het volledige pakket van mensenrechten aan kinderen ging zeker niet over rozen. Zo herinnert professor Verhellen zich dat zelfs nog in 1997, n.a.v. het in San Francisco gehouden tweede wereldcongres over familierecht – dat merkwaardig genoeg over kinderrechten ging – een Amerikaans journalist rapporteerde dat de voorliggende teksten van het IVRK een *communistiche inspiratie* hadden. In 2000 werden nog twee Facultatieve Protocolen bij het IVRK aangenomen: één betreffende de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie en één betreffende de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten. Momenteel wordt zelfs gelobbyd voor en gewerkt aan een protocol voor een klachtenprocedure.

Het IVRK is *comprehensief*: de eerste 41 artikelen van het IVRK handelen over de substantiële rechten van



het kind en over de verplichtingen van derden tegenover hen. Het gaat hierbij over beide generaties mensenrechten. Door deze in één instrument samen te brengen bevestigt het IVRK hun onderlinge samenhang. De laatste dertien artikelen leggen vast hoe en wanneer het Verdrag in werking treedt, en door wie en hoe het toezicht op de naleving ervan zal worden geregeld. Naast de indeling in burgerrechten en politieke rechten enerzijds en economische, sociale en culturele rechten anderzijds worden de rechten opgenomen in het IVRK ook vaak opgedeeld rond de onderling samenhangende 3P's, te weten:

- *protection* (het recht op *bescherming*: artikelen 6, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37);
- *provision* (het recht op *toegang tot bepaalde diensten en voorzieningen*: de artikelen 24, 26, 28, 31);
- *participation* (het recht op *participatie*: de artikelen 13, 14, 15 ...).

De opstelling en uitstraling van de *normstelling*, en het *universele bereik*, geven het Kinderrechtenverdrag extra kracht. Zo zien we dat in sommige landen – waar de twee basis-mensenrechtenverdragen nog niet (allebei) werden geratificeerd – kinderen meer rechten hebben dan de andere burgers. Zij omvatten immers al die rechten in hun onderlinge samenhang. In sommige landen van het Verre Oosten wordt het IVRK, en trouwens ook het CEDAW⁴, dan ook door mensenrechtenactivisten gebruikt als een extra motor, omdat in die verdragen ook de sociale rechten worden erkend. Sociale rechten hinken immers vaak achterop. Zo werden sociale grondrechten pas in 1994 in de Belgische Grondwet (artikel 23) opgenomen.

Het *unieke* en *universele* karakter van het IVRK in het geheel van de internationale mensenrechteninstrumenten ligt in het feit dat dit Verdrag het hoogste aantal verdragspartijen telt, namelijk 193, maar ook in het feit dat het sneller dan enig ander internationaal mensenrechtenverdrag in werking trad, te weten al op 2 september 1990, dus minder dan één jaar na de aanvaarding door de Algemene Vergadering.

Het IVRK heeft dus bijzonder belangrijke kenmerken:

- het erkent het kind als volwaardig rechtssubject;
- het integreert de kinderen in het globale mensenrechtenproject: ze zijn dragers van mensenrechten;
- het brengt de eerste en tweede generatie mensenrechten samen;
- het is juridisch bindend, met gevolgen voor de nationale rechtsorde.

Het Verdrag bevat internationale juridische *minimumnormen*, die een reflectie zijn van de maatschappelijke normen. In het IVRK wordt bevestigd dat kinderen *dragere* zijn van mensenrechten. In de be-

langrijke fase van de *standard-setting* bleek echter dat er heel wat weerstand was tegen de norm vervat in artikel 12 *dat kinderen een mening hebben* en bijgevolg ook het recht die mening vrijelijk te uiten.

Zoals in elk verdrag is de *implementatie* van deze standaarden van wezenlijk belang. Vandaar dat het IVRK ook in een toezichtmechanisme voorziet: de instelling van het Internationaal Comité voor de Rechten van het Kind in artikel 43. Dit Comité, dat bestaat uit 18 onafhankelijke deskundigen, heeft tot taak de verplichte periodieke rapporten van de verdragspartijen te onderzoeken en te bespreken, en in zijn *slotbeschouwingen* opmerkingen en aanbevelingen te formuleren, gericht tot de Staat in kwestie. Dit is als het ware een speciale vorm van rechtspraak, die steunt op het principe van positieve sanctionering. Als zodanig stimuleert ze een proactief beleid.

De *verplichte periodieke rapportering* (om de vijf jaar) door de verdragspartijen over de toestand en de vooruitgang van de rechten van het kind in de nationale context, dus een soort zelfstudie, is een zeer krachtig instrument. Het verplicht de Staten tot een openbare analyse van het gepresteerde werk, zeker daar waar talrijke andere maatschappelijke actoren bij dit proces worden betrokken. In vele landen wordt door het middenveld ook een alternatief rapport opgesteld. Daarbij komt nog de door het IVRK verplichte bekendmaking van de inhoud van het IVRK (artikel 42), van de periodieke rapporten en van de slotbeschouwingen van het Comité (artikel 44,6). Het IVRK stelt als geen enkel ander mensenrechteninstrument deze informatieplicht zo expliciet (openbaarmaking als beste bescherming tegen eventuele schendingen!).

Dit rapporteringmechanisme zou daarom bij uitstek een duurzaam middel tot mensen(kinder)rechteneducatie kunnen zijn. Ideaal zou zijn als alle kinderen en jongeren via het onderwijs de kans zouden krijgen om telkens – en dus drie maal in hun jonge leven – betrokken te worden bij dit rapportageproces. Zo zouden ze kunnen leren welke hun rechten (en plichten) zijn en weten hoe ze deze kunnen uitoefenen en eventueel afdwingen.

Het IVRK is quasi universeel geratificeerd, wat betekent dat in de nationale wetgeving alle minderjarigen erkend moeten zijn als dragers van (mensen)rechten en dat hun rechtsbescherming moet worden gegarandeerd. Daarnaast is er ook de oproep in de verdragstekst tot *internationale samenwerking* (de artikelen 4 en 45) waardoor verdragsstaten beroep kunnen doen op ondersteuning door de internationale gemeenschap. De verplichte publieke rapporten zijn dan ook een nieuw kansrijk instrument voor de vaak vastgelopen strategieën in de Noord-Zuid dialoog. Ze bieden immers een instrument voor beleidsanalyse en beleidsimpact door partnerlanden.



Wordt er gewerkt aan een verdere standard-setting?

Wereldwijd wordt op alle niveaus verder gewerkt aan de *standard-setting*. Het IVRK roept immers in het belangrijke artikel 41 elke verdragspartij, en ook alle internationale gouvernementele organisaties, op om verder te gaan dan de minimumnormen opgenomen in het Verdrag. Artikel 41 stelt dat, wanneer er overlappings zijn met andere internationale of nationale bepalingen, steeds de strengste norm moet worden toegepast. In die zin zijn de verdragen van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht op mondiaal niveau, en van de Raad van Europa en de Gemeenschapsregelgeving van de EU op regionaal (Europees) vlak, van enorm belang. Ook het reeds vermelde werk aan een facultatief protocol bij het Verdrag, dat zou voorzien in een klachtrecht is daarvan een illustratie. Via deze internationale normen zou ook de rechtsbescherming van kinderen over de grenzen heen aanzienlijk kunnen worden versterkt. Wel dient er streng over gewaakt te worden dat deze vormen van internationale normstelling coherent en daadwerkelijk normverhogend zijn. Ten aanzien van de EU stelt zich bovendien het probleem dat (de implementatie van) bindende gemeenschapsregels niet onder het toezicht van het Comité voor de Rechten van het Kind vallen. Hieraan zou dringend moeten worden gewerkt.⁵

Is implementatie enkel de taak van de overheid?

Hoewel het IVRK een verdrag is tussen Staten, is het toch duidelijk dat de implementatie van de verdragsbepalingen niet enkel een taak is van de overheid. Zo wordt zelfs meerdere malen verwezen naar de verantwoordelijkheid van de ouders. Bij de overheid berust dan de plicht om ervoor te zorgen dat deze verantwoordelijkheid kan worden opgenomen. Eenzelfde verantwoordelijkheid rust bij éénieder om de verdragsbepalingen te respecteren, niet in het minst bij diegenen die professioneel met kinderen te maken hebben. Professionele organisaties spelen hierbij een belangrijke rol. Ook het middenveld draagt bij. Zo ontstonden wereldwijd nationale kinderrechtencoalities die enerzijds de promotie van de kinderrechten nastreven en anderzijds het toezicht op de naleving ervan mee vormgeven. Zij verzekeren onder meer de ernstige betrokkenheid van de min-18jarigen bij het rapportagegebeuren. Zo werden bij de bespreking van het tweede Belgische rapport ook kinderen van het Unicef-project *What do you think*⁶ door het Comité gehoord.

Wat gebeurt er concreet met het IVRK in België?

Ook in België was de snelle inwerkingtreding van het IVRK uniek: het werd aangenomen in november 1989, ondertekend in januari 1990, en goedgekeurd en neergelegd bij de VN op 16 december 1991. Het trad voor België in werking in januari 1992. Helaas

wel met een viertal interpretatieve verklaringen, die snel zouden moeten worden weggewerkt. Naar aanleiding daarvan werden een aantal belangrijke wijzigingen in de grondwet opgenomen (artikel 22bis). Ook de beide Facultatieve Protocollen werden relatief snel geratificeerd.⁷

Na de bespreking van de Belgische rapporten door het Kinderrechtencomité, en conform de slotbeschouwingen, werden door de federale regering een aantal belangrijke beleidsopties genomen en uitvoeringsmechanismen ingesteld.⁸ Zo werd in 2006 de *Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind* opgericht, waarin ook de participatie van kinderen is voorzien. Deze Commissie is belast met de coördinatie van de toepassing van het Verdrag, dus onder meer met het coördineren van de verplichte periodieke rapportage en van de verzameling en uitwisseling van gegevens, wat momenteel nog zeer te wensen overlaat. Zij werd ook belast met het adviseren van de regering over de internationale verdragen en protocollen. Belangrijk is ook dat de Belgische regering werd verplicht jaarlijks verslag uit te brengen aan de Kamers, in de vorm van een voortgangsnota met een specifiek actieplan.

De zo noodzakelijke effectiviteit van deze rapportageverplichting zou kunnen worden verhoogd door de coördinatie in de toekomst te laten gebeuren door de eerste Minister en door duidelijke beslissingen te treffen betreffende de procedures over de bespreking in de Kamers. De geplande oprichting van een Federaal Kinderrechtencommissariaat bij het Federaal Parlement werd nog niet gerealiseerd.

In deze context, en in gevolge van het engagement opgenomen tijdens de *VN-Kindertop van 2002* heeft België een *Nationaal Kinderrechten Actieplan* uitgewerkt. Helaas ontbreekt in het plan een geïntegreerde lange termijn visie, evenals de nodige uitvoerings-termijnen, budgetten en toezichtmechanismen. Wellicht zullen de besprekingen en slotbeschouwingen van het Kinderrechtencomité over het nieuwe verplichte Belgische rapport (voorzien voor 2008) hierin verandering brengen.

Op verschillende domeinen werd al werk gemaakt van de implementatie van het IVRK in de *federale wetgeving*, bijvoorbeeld van enkele van de *beschermingsrechten* met betrekking tot porno, seksueel misbruik en strafrechtelijke bescherming. De implementering van een eenduidig en coherent beleid inzake *participatierechten* zoals het hoorrecht, laat echter nog steeds op zich wachten. Drie uiterst belangrijke samenhangende wetsontwerpen betreffende de instelling van jeugdadvocaten, hoorrecht gekoppeld aan wettelijk gewaarborgde professionele rechtsbijstand, en de formele toegang tot de rechter, werden reeds goedgekeurd door de Senaat, maar nog niet door de Kamer.



Belangrijk is ook dat in 2005 een wet werd goedgekeurd betreffende de *Belgische internationale samenwerking* met aandacht voor kinderen. Deze wet voegde het thema *eerbied voor de rechten van het kind* toe als transversaal thema in alle acties van de *Belgische ontwikkelingsamenwerking*, waardoor het thema kinderrechten een officieel toetsingscriterium werd. Deze beslissing sluit passend aan bij de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MOD's) waarvan 6 van de 8 rechtstreeks betrekking hebben op kinderen en hun rechten.⁹ Deze wet ligt – samen met de wet van 1994, die vereist dat het Belgische beleid inzake ontwikkelingsamenwerking zou worden getoetst aan de eerbiediging van de rechten van de mens, en met de wet van 2000 inzake de toetsing aan verdragen inzake de ergste vormen van kinderarbeid – in de lijn van de wereldwijde verplichting tot onderlinge solidariteit.

Na de reeds afgelegde weg betreffende *indirecte en middellijke* werking van het IVRK, moeten magistraten en advocaten nu verder creatief werken aan het versterken van de *directe werking* van het Verdrag.

Naast de overheid en de justitiële wereld maakten ook de academische wereld en de NGO- wereld werk van hun implementatieplichten met betrekking tot het Kinderrechtenverdrag.

Welke impact heeft het IVRK in Vlaanderen?

Evenals in de Frans- en Duitstalige gemeenschap werden in Vlaanderen vele inspanningen gedaan om gestalte te geven aan het IVRK en om een gecoördineerd beleid ter zake te voeren. In 1997 werden twee decreten aangenomen die cruciaal zijn voor de implementatie van het Verdrag.¹⁰

Als gevolg van deze beide decreten werd een *Kinderrechtencommissariaat bij het Vlaams Parlement* opgericht, dat werd belast met de verplichte jaarlijkse rapportage voor Vlaanderen betreffende de interne implementatie van het IVRK en nadien ook met de naleving van het IVRK in die landen waarmee Vlaanderen een samenwerkingsakkoord heeft. Het Commissariaat heeft verder een advies-, ombuds- en informatiefunctie.

Het decreet, dat besliste tot een verplicht *Kinder Effect Toetsingsrapport* van het Vlaamse regeringsbeleid (KER-decreet genoemd), voorziet in de toetsing van het Vlaams regeringsbeleid inzake de rechten van het kind én voorziet eveneens dat elk ontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap moet zijn vergezeld van een KER. Daardoor moet de Vlaamse Gemeenschap op voorhand (*ex ante*) de feitelijke effecten van de voorgestelde beleidsmaatregel op de kinderen inschatten, een jaarlijks (*post factum*) schriftelijk verslag opstellen met betrekking tot de interne implementatie van het IVRK, en moet ze eveneens een jaarlijks verslag maken over de naleving van het

IVRK in die landen waarmee ze een samenwerkingsakkoord heeft – en dit op basis van de verplichte IVRK rapporten van die landen. De toepassing van dit decreet laat echter nog veel te wensen over, zowel qua aantal acties, inhoudelijke kwaliteit, methodiek, als reikwijdte.

Er werd ook beslist een *minister* te belasten met de *coördinatie van de kinderrechten*. Deze verantwoordelijkheid zou, in tegenstelling met de huidige situatie, best onder de bevoegdheid van de Minister President vallen.

Er werd een *Vlaams Actieplan Kinderrechten* opgesteld (2004)¹¹, wat nadien werd opgenomen in een Jeugdbeleidsplan, dat zowel het kinderrechten- als het jeugdbeleid integreert en voorziet in een aantal belangrijke nieuwe structurele initiatieven.

In de Administratie van de Vlaamse Gemeenschap werd een *Coördinator Kinderrechten* aangesteld, die samen met de departementale *aandachtsambtenaren* het jaarlijks verslag over de interne implementatie moet voorbereiden en moet meewerken aan het Vlaamse gedeelte van het Belgisch rapport. Voorzien van de nodige middelen zou dit netwerk in de toekomst uiteraard de kansen op een geïntegreerd en gecoördineerd kinderrechtenbeleid aanzienlijk verbeteren. Verder werd gestart met een project tot oprichting van een *kenniscentrum voor kinderrechten*. Er werd voorzien in de *subsidiering van kinderrechtencatoren* zoals de kinderrechtswinkels. De realiteit leert echter dat deze subsidie een *recht* zou moeten zijn in plaats van een *gunst*. Er wordt ook gewerkt aan de oprichting van een *Adviesraad*.

Naast de vele officiële initiatieven gericht op de implementatie van het IVRK namen ook tal van andere actoren deze opdracht ter harte. Zo gebeurde er bijzonder veel onderzoeks- en advieswerk door het *Interuniversitaire Kinderrechten Onderzoeksnetwerk* van UG, KUL en UCL. Het Centrum voor de Rechten van het Kind van de Universiteit Gent, opgericht in 1978, speelde hierbij een belangrijke rol.¹² Recent werd op initiatief van Unicef België aan de Universiteit Antwerpen een *Unicef Leerstoel Kinderrechten* opgericht, die momenteel wordt bekleed door Professor Wouter Vandenhole.¹³ Deze leerstoel omvat als drie belangrijke pijlers onderzoek, dienstverlening en onderwijs.

Door het *middenveld* werd een *Kinderrechtencoalitie* opgericht.¹⁴ Deze middenveldcoalitie ziet toe op de naleving en promotie van het IVRK en stelt onder meer een alternatief periodiek rapport op dat wordt ingediend bij het Kinderrechtencomité.

Is kinderrechteneducatie dé kern van dit mensenrechtenoeuvre?

Er werd herhaaldelijk vastgesteld dat bij de imple-



mentatie van de meeste mensenrechtenverdragen er verhoudingsgewijze veel meer aandacht wordt besteed aan het aspect schendingen dan aan het aspect voorkomen van schendingen via promotie van de rechten én dus educatie. Daarom werden door de internationale gemeenschap initiatieven genomen als het uitroepen van een VN-decennium voor Mensenrechteneducatie (1995-2004) en een Wereldprogramma voor Mensenrechteneducatie.¹⁵ Onlangs werd het jaar 2009 uitgeroepen tot *Internationaal Jaar van Mensenrechtvorming*.¹⁶

Wat betreft kinderrechteneeducatie verplicht artikel 42 van het IVRK de verdragsstaten ertoe “*volwassenen en kinderen te informeren over de geest en letter van dit mensenrechtenproject*”. Respect voor mensenrechten en kinderrechten is hiervan immers afhankelijk. Het is educatie die mensenrechten gestalte moet geven. Via educatie leert men achter de norm kijken en ook de weerstand begrijpen die aanwezig is in de maatschappelijke discussie over bepaalde mensenrechten.

De Vlaamse overheid nam een aantal initiatieven terzake, zoals het opstellen van eindtermen voor basis- en secundair onderwijs die uitdrukkelijk voorzien in deze opdracht.¹⁷ De formulering kon helaas veel dwingender zijn. Ook in de academische wereld zou mensenrechten- en kinderrechteneeducatie in elke faculteit moeten worden ingeschreven. Het Centrum Kinderrechten van de Universiteit Gent speelt in deze een voortrekkersrol. Het geeft diverse nationale en internationale cursussen en verzorgt publicaties zoals het *Tijdschrift Jeugdrecht en Kinderrechten* en *De Kinderrechtengids*.

Omdat elkeen recht heeft op deze educatie hebben niet alleen de overheid en de academische wereld maar evenzeer vakverenigingen, NGO's en vele anderen hierbij een rol te vervullen. Proactieve educatie tot comprehensieve kennis en gebruik van het Kinderrechtenverdrag is immers cruciaal voor kinderen, volwassenen, en voor alle professionelen die werken voor en met kinderen zoals advocaten, rechters, leraren, jeugdwerkers, maatschappelijk werkers, vplegend personeel, middenvelders, medici, migratieambtenaren ... Vaststellend dat het beleid niet steeds snel gevolg geeft aan de letter van het Verdrag namen diverse NGO's in Vlaanderen talrijke initiatieven in de educatieve sector.¹⁸

Welke andere grote kinderrechtenuitdagingen kunnen nog worden vermeld?

De fase van de formulering van de minimumstandaarden en van de minimumnormen is dankzij het IVRK vrijwel universeel gerealiseerd; de fase van implementatie en toezicht is daarentegen nog maar pas begonnen.

Naast de vele reeds aangegeven elementen ter verbe-

tering van het internationaal, het nationaal en het Vlaams Kinderrechtenbeleid, dient zeker dringend verder te worden gewerkt aan vele aspecten van het IVRK zoals het stroomlijnen van een coherent, comprehensief kinderrechtenbeleid; het erkennen van kinderen als zingevers door hen ten volle te laten participeren; het uitbreiden van een systematisch beleid van kinder/mensenrechteneducatie; het realiseren van de rechten van kinderen in het onderwijs; het elimineren van de vrijheidsbeperkingen van kinderen; het bestrijden van alle vormen van geweld tegen kinderen; het daadwerkelijk doortrekken van een kinderrechtenbeleid tot op lokaal niveau, om maar enkele van de grote uitdagingen te noemen. Deze opdracht dient door alle segmenten van de samenleving te worden opgenomen. Het IRVK is immers een proces dat alle wereldburgers uitdaagt tot participatie. “Mensenrechten, ook kinderrechten, zijn ook in België geen geschenken, maar WERKWOORDEN, te vervoegen in de tegenwoordige en toekomstige tijd en met behulp van alle persoonlijke voornaamwoorden.”¹⁹

Noten

- 1 Aanvullingen bij dit verslag van het interview met Professor Eugene Verhellen kunnen worden gevonden in het zeer omvangrijke artikel dat hij zelf schreef naar aanleiding van 18 jaar werking van het IVRK, zie: E. VERHELLEN, “Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind meerderjarig: enkele beschouwingen over de implementatie in België”, *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten*, 2008/1, 11-40.
- 2 www.un.org ; voor de Nederlandse tekst van het UVRM zie o.a. www.unric.org; ga naar de rubriek mensenrechten.
- 3 A/RES/44/25 dd.20 nov.1989 zie www.un.org voor Nederlandse tekst zie www.unicef.be.
- 4 CEDAW verdrag: het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie tegen Vrouwen www.un.org; of, voor de Nederlandse tekst www.unric.org ga naar rubriek Vrouwen.
- 5 Idem noot 1.
- 6 www.whatdoyouthink.be.
- 7 www.wvc.vlaanderen.be/juriwel/kinderrechten.
- 8 CRC/C/15Add178 dd.7 juni 2002 op www.un.org.
- 9 www.vlaanderen.be/kinderrechten; www.un.org/millenniumgoals of voor Nls www.dgos.be/nl/themas/mdg.
- 10 www.vlaanderen.be/kinderen.
- 11 www.cjsm.vlaanderen.be/kinderrechten/documentatie/tekst_beeld/VAK020404_def.pdf.
- 12 www.centrumkinderrechten.ugent.be.
- 13 www.ua.ac.be/kinderrechten.
- 14 www.kinderrechtencoalitie.be.
- 15 www.ohchr.org/english/issues/education.
- 16 A/RES/62/171.
Zie www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10678.doc.htm.
- 17 www.ond.vlaanderen.be/dvo.
- 18 www.kinderrechteneeducatie.be.
- 19 Zie E. VERHELLEN, “Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind meerderjarig: enkele beschouwingen over de implementatie in België” (ibidem 1).



Vrouwenrechten na 1948

door Anne ROWE¹

Toen de VN in 1945 opgericht werden om de wereld te behoeden voor een herhaling van de gruwel van de twee wereldoorlogen, maakte het Handvest meteen duidelijk dat de mensenrechten moesten worden geëerbiedigd. Er werd evenwel niet dieper op ingegaan. Tot 10 december 1948, de dag dat de Algemene Vergadering van de VN de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) afkondigde, een verklaring die stelt dat alle mensen vrij en gelijk in waardigheid en rechten worden geboren. Alle volkeren en alle naties worden erin aangemoedigd om de burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele rechten van alle mensen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal, godsdienst, leeftijd, seksuele geaardheid, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigenaardigheid, geboorte of andere status, enz. te eerbiedigen.

De mensenrechtenverdragen

Uit de UVRM zijn zeven internationale mensenrechtenverdragen voortgekomen: de internationale verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie in 1965 (geldig sinds 1969), het internationale verdrag inzake burger- en politieke rechten in 1966, het internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, eveneens in 1966 (beide van kracht sedert 1976), het verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegenover de vrouw in 1979 (het Vrouwenverdrag, van kracht sedert 1981), het verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing in 1984 (in werking sinds 1987), het kinderrechtenverdrag in 1989 (voortgekomen uit de Verklaring van de Rechten van het Kind en van kracht sinds 1990) en het verdrag ter bescherming van de rechten van migrerende werknemers en hun gezin in 1990 (geldig sedert 2003).

Enkel in die VN-lidstaten die de verdragen ratificeerden, zijn de bepalingen bindend. Maar doordat verdragsstaten over de mogelijkheid beschikken om voorbehouden te formuleren en landen het nationale soevereiniteitsprincipe en dat van niet-inmenging nogal eens durven invoeren, wordt de bescherming die de verdragen bieden ondermijnd.

De VN Commissie Mensenrechten ziet toe op de eerbiediging van mensenrechten in de lidstaten.

ECOSOC-resoluties 1235 en 1503 (de Economische en Sociale Raad is het voornaamste VN-orgaan dat het economische en sociale werk van de VN coördineert) geven haar die ruime bevoegdheid. Dankzij een groot aantal speciale procedures kunnen rapporteurs en werkgroepen trachten op te treden tegen Staten die zich schuldig maken aan schendingen van mensenrechten. Er is ook nog het Bureau van de Hoge Commissaris voor Mensenrechten. De Commissie kan vragen dat het overheden helpt met advies en technische samenwerking.

Een aantal verdragen, waaronder het Vrouwenverdrag, bevatten een individueel klachtrecht: een burger kan een klacht indienen wegens schending door zijn regering van een mensenrecht dat door één van de verdragen wordt beschermd.

De Commissie voor de Status van de Vrouw

Toen de stichtende landen van de VN in 1945 het Handvest onderschreven, hadden in meer dan de helft van die landen vrouwen nog geen stemrecht verworven. België maakte eveneens deel uit van dat lijstje. Vrouwen kregen hier pas in 1948 stemrecht. Vrij snel drong Eleanor Roosevelt erop aan dat er een specifiek orgaan in het leven werd geroepen dat alle vormen van discriminatie ten opzichte van vrouwen zou elimineren. Dit gebeurde in 1946 met de oprichting van een subcommissie binnen de Commissie Mensenrechten. In datzelfde jaar echter werd de subcommissie omgevormd tot een volwaardige en autonome commissie: de *Commission on the Status of Women* (CSW) oftewel de Commissie voor de Status van de Vrouw.

De Economische en Sociale Raad (ECOSOC) legde voor de CSW de volgende taken vast: verslagen opstellen en aanbevelingen formuleren over de rechten van de vrouw op politiek, economisch, burgerlijk, sociaal en pedagogisch vlak en formele overlegparticipatie in de andere VN-organen. De CSW stelde samen met de Commissie Mensenrechten de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens op. Het resultaat is rechtstreeks zichtbaar in de tekst: de gelijkheid tussen man en vrouw wordt er expliciet in vermeld.



De Commissie voor de Status van de Vrouw telt vertegenwoordigers uit 45 landen. ECOSOC duidt de landen aan voor een periode van vier jaar. De nationale regeringen mogen zelf hun afvaardiging kiezen. De Belgische vrouwenbeweging mag terecht fier zijn op de afvaardiging in de jaren '90 van feministisch boegbeeld Lily Boeykens (ex-voorzitster Nationale en Internationale Vrouwenraad) als onafhankelijk expert binnen de Belgische delegatie. De CSW vergadert ieder jaar in New York gedurende tien werkdagen. Momenteel zit België de Commissie voor. De *Division for the Advancement of Women* (DAW) is een dienst van het VN-Secretariaat die de agenda voorbereidt, de teksten opstelt en de dagelijkse lopende zaken afhandelt.

Het duurde tot de jaren '70 (het hoogtepunt van de tweede feministische golf) voor de vrouwenproblematiek niet langer beperkt bleef tot gelijke burgerlijke en politieke rechten. Het VN-ontwikkelingsprogramma kon enkel slagen wanneer er ook aandacht was voor economische, financiële, sociale, humanitaire en culturele problemen van vrouwen. De VN beseft vandaag zeer goed dat de verbetering van de positie van de vrouw geen logisch gevolg is van vooruitgang, maar wel een *conditio sine qua non* voor ontwikkeling, duurzaamheid en vrede. De CSW neemt dan ook aan alle conferenties deel die rechtstreeks of onrechtstreeks met de vrouw te maken hebben.

De Secretarissen-generaal Boutros Boutros Ghali en Kofi Annan waren de vrouwenzaak erg genegen. De eerste creëerde de functie van speciale adviseur voor genderaangelegenheden, die ervoor moet zorgen dat het genderperspectief deel uitmaakt van het globale VN-beleid (dit wordt ook *gendermainstreaming* genoemd). Voor de tweede was de gelijkheid tussen man en vrouw een onmisbare factor in de zoektocht naar oplossingen voor economische, politieke en sociale problemen.

Het is de CSV die andere gespecialiseerde VN-organisaties, zoals UNESCO, UNHCR, WHO, FAO enz., vraagt om problemen ook vanuit een genderperspectief te benaderen.

Het vrouwenverdrag

De *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) of het Verdrag tot Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen (kortweg het Vrouwenverdrag genoemd) houdt internationaal erkende principes in en stelt dat deze van toepassing zijn op alle vrouwen in

alle gemeenschappen, zonder enig onderscheid. De ratificerende landen verbinden zich ertoe om effectief iets te doen aan de ontwikkeling en vooruitgang van de vrouw zowel in het openbaar als in het privéleven. Om de vier jaar rapporteren zij aan het toezichthoudend comité bij het Verdrag over de vooruitgang die ze hebben geboekt. Dit comité formuleert dan aanbevelingen op basis van die rapporten, maar het formuleert ook algemene aanbevelingen die verdere preciseringen zijn bij de invulling en interpretatie van het verdrag.

De Algemene Vergadering aanvaardde dit verdrag in 1979. Zo'n 40 landen maakten een voorbehoud bij één of meerdere paragrafen. Zo formuleerde bijvoorbeeld Marokko een voorbehoud op artikel 16 over het gezinsleven, omdat hun wetten gebaseerd zijn op het islamitisch familierecht oftewel de *sharia*. Vandaag hebben 185 van de 192 VN-lidstaten het verdrag geratificeerd. België ondertekende het verdrag in 1980 en ratificeerde het, waarna het van kracht werd in 1985.

Het verdrag bestaat uit zes delen die de gewaarborgde rechten bundelen.

Deel I bevat zes artikels met onder meer een definitie van discriminatie, de passende maatregelen die de Staten worden verondersteld te nemen en de mogelijkheid tot positieve actie.

Deel II (artikels 7-9) is gewijd aan de politieke rechten en de nationaliteit.

Deel III (artikels 10-14) behandelt het onderwijs en de werkgelegenheid.

Deel IV (artikels 15-16) heeft het over de burgerlijke en familiale rechten.

Deel V (artikels 17-22) regelt het toezicht op het verdrag.

Deel VI (artikels 23-30) bevat de slotbepalingen.

De lidstaten moeten in hun wetgeving alle discriminatie tegengaan. De overheid mag zelf evenmin discrimineren. De basisrechten en fundamentele vrijheden van vrouwen moeten gewaarborgd zijn. Speciale tijdelijke maatregelen worden toegelaten om de ongelijke behandeling van mannen en vrouwen recht te trekken. Uitbuiting door prostitutie en vrouwenhandel moeten worden aangepakt. Vrouwen en mannen moeten gelijke toegang krijgen tot alle maatschappelijke terreinen, zoals onderwijs, werk, politiek, gezondheidszorg, uitkeringen, enz.

Aanbeveling 19 van het comité leidde tot de *Verklaring over de uitbanning van geweld tegen vrouwen* en is een aanvulling bij het Vrouwenverdrag, waarin wordt gesteld dat het algemeen verbod van discrimi-



natie op basis van geslacht ook geweld op basis van geslacht omvat. Geweld op vrouwen is een schending van hun mensenrechten, ongeacht of het geweld uitgaat van een privé-persoon of van een openbaar orgaan. De verklaring roept de Staten op tot een beleid ter uitbanning van geweld op vrouwen en reikt manieren aan om daarin te slagen. Dit instrument is juridisch niet bindend, maar doordat het unaniem werd aangenomen door alle lidstaten in de Algemene Vergadering gaat er een groot moreel gezag van uit.

Tot voor acht jaar kon het toezichthoudend comité weinig beginnen tegen inbreuken op het verdrag. Er kon niet worden gesproken van juridische afdwingbaarheid. Daarom werd in 1999 een facultatief protocol aan het verdrag toegevoegd, waardoor het mogelijk werd individueel klacht in te dienen bij het CEDAW-comité en waardoor het comité zelf een onderzoek kan starten. Dit betekent dat individuen of groepen van individuen een juridisch instrument kunnen hanteren wanneer hun rechten worden geschonden op basis van geslacht. Maar een land kan slechts worden aangeklaagd voor een inbreuk wanneer het de betreffende paragraaf daadwerkelijk heeft aangenomen. Ook kan er enkel klacht worden ingediend tegen een Staat, nooit tegen een individu of een privé-instantie. Om een onderzoek te openen moet het geviseerde land akkoord gaan. Alle nationale rechtsmiddelen moeten eerst uitgeput zijn. De kans op een schadevergoeding is miniem. Tot nu toe hebben 89 landen het Facultatief Protocol ondertekend. België heeft ondertekend in 1999 en geratificeerd in 2004.

Resolutie 1235

Een goed voorbeeld van een VN-document dat vrouwenorganisaties als drukingsmiddel gebruiken is de ondertussen welbekende resolutie 1325 van de Veiligheidsraad over *vrouwen, vrede en veiligheid*. Ze handelt over de impact van gewapende conflicten op meisjes en vrouwen, over de rol van vrouwen bij de postconflictreconstructie, de vredesopbouw en -handhaving, en de genderdimensies van vredesprocessen en conflictoplossingen. Ze biedt met andere woorden een beleidskader met een strategie voor vredesopbouw, gendergelijkheid en duurzame ontwikkeling. De aanvaarding van deze resolutie is een mijlpaal omdat ze de rol en rechten van vrouwen erkent om op gelijke voet met mannen deel te nemen aan vredesprocessen en -onderhandelingen, om hun eigen leven weer vorm te geven en samen te

werken aan de heropbouw van hun regio of land.

In 2007 voerden de Nederlandstalige Vrouwenraad, Moeders voor Vrede, de *Conseil des femmes francophones de Belgique* en enkele vooraanstaande politicae (waaronder senatrice Sabine de Bethune) de petitieactie en campagne *Vrouwenkracht is vredesmacht*. Deze groep streeft ernaar dat België tijdens zijn voorzitterschap van de Veiligheidsraad resolutie 1325 bovenaan de politieke agenda plaatst. De campagne werd afgesloten op zaterdag 20 oktober 2007 met een grote internationale vredesdag in Ieper. De vrouwenraden hebben samen met voormalig defensie-minister Flahaut een charter ondertekend waarin dit departement zich ertoe verbindt binnen eigen rangen en op buitenlandse missies resolutie 1325 toe te passen.

De VN-vrouwenconferenties

De VN heeft al vier grote vrouwenconferenties georganiseerd: Mexico (1975), Kopenhagen (1980), Nairobi (1985) en Peking (1995). De laatste, ook gekend als de Vierde Wereldvrouwenconferentie, bracht het Peking-Actieplatform voort, een document dat de twaalf domeinen beschrijft waarbinnen de situatie van de vrouw moet worden verbeterd en dat daartoe ook strategieën aanreikt. Het gaat om armoede, onderwijs, gezondheidszorg, geweld, gewapende conflicten, economie, politieke besluitvorming, institutionele mechanismen, mensenrechten, media, milieu en meisjes. In de Peking-Verklaring lezen we dat "Unless the human rights of women, as defined by international human rights instruments, are fully recognized and effectively protected, applied, implemented and enforced in national law as well as in national practice ... they will exist in name only".

In 2005 organiseerde de CSW tijdens haar 49ste zitting *Peking +10*, een top die de stand van zaken van uitvoering van de aanbevelingen van het Peking-Actieplatform evalueerde.

Vele vrouwenorganisaties zijn toegelaten op de officiële VN-conferenties, maar houden daarnaast ook hun eigen zijdelingse fora. Voor de wereldwijde vrouwenbeweging zijn deze conferenties een ontmoetingsplaats voor verschillende culturen, religies en sociale achtergronden. Toch verschillen hun problemen onderling niet zo heel erg. Vrouwen overal ter wereld strijden of hebben gestreden voor dezelfde rechten: onderwijs en opleiding, tewerkstelling, gezondheid, seksuele en reproductieve rechten, partici-



patie aan de (politieke) besluitvorming op alle niveaus en in alle domeinen, etc.

Schendingen van de mensenrechten van vrouwen

In de zogenaamde rijke westerse landen staan de vrouwen dikwijls verder in hun strijd dan in bijvoorbeeld arme landen in ontwikkeling. Toch zijn er uitzonderingen, zoals blijkt uit de *Gender Development Index*, een onderdeel van de *Human Development Index*.

Wij hoeven hier voor een groot aantal dingen niet meer op de barricaden te gaan staan. Het spreekt nu voor zich dat meisjes verder studeren en zelfs beroepen uitoefenen die vroeger uitsluitend voor mannen toegankelijk waren, dat vele vrouwen zelf bepalen wanneer en hoeveel kinderen ze willen, dat een belangrijk percentage financieel onafhankelijk en zelfstandig is, dat ze mee kunnen beslissen in alle domeinen van het maatschappelijk leven, enz.

Heel wat basisrechten en vrijheden zijn hier gerealiseerd voor grote groepen mensen, mannen én vrouwen. Tenzij je om de een of andere reden in de armoede terecht komt (dit is toch het geval voor 1 op de 7 Belgen), heb je steeds een dak boven je hoofd, eten en drinken, toegang tot gezondheidszorg en moet je niet vrezen voor het leven van je kinderen omdat je midden in een oorlogssituatie zit.

Zestig jaar na de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is echter zowel hier als in het zuiden de vrouwenbeweging nog hard nodig, niet alleen als waakhond maar ook voor de realisatie van nog niet verworven rechten. Zoals daar bij ons zijn: gelijk loon voor gelijk werk, meer vrouwen aan de top van het bedrijfsleven en van de politiek, het wegwerken van het armoederisico van alleenstaande moeders, de strijd tegen familiaal geweld, de moeilijke combinatie van gezin, job, sociaal engagement en vrije tijd, de uitroeiing van stereotiepe rollenpatronen en van seksistische en vrouwonvriendelijke beeldvorming. Verworven rechten kunnen ook snel weer worden ingetrokken. Waakzaamheid blijft dus geboden voor nieuwe vormen van discriminatie en voor de opmars van voorbijgestreefde denkbeelden.

De feministische mensenrechtenbeweging, waar het merendeel van de vrouwenbeweging in Vlaanderen voor staat, kijkt verder dan eigen volk en is daarom solidair met vrouwen over de hele wereld. Deze houding is al meer dan honderd jaar één van de pijlers

en wapens van de vrouwenrechtenbeweging. Voor heel wat vrouwen overal ter wereld zijn mensenrechten, vrijheid en gelijkheid immers een ver-van-mijn-bed-show.

Tallose vormen van geweld op vrouwen worden niet erkend als mensenrechtenschendingen en dus worden de daders niet opgepakt, laat staan gestraft. Denk maar aan verkrachtingen in tijden van oorlog, aan vrouwenhandel, dochtermoord, genitale verminking, foltering, terechtstelling, eermoorden, verdwijning, gevangenschap, enz. Men beroept zich daarbij op traditie, religie, cultuur, nationale veiligheid, economische belangen of de minderwaardigheid van vrouwen om de onderdrukking en het geweld te rechtvaardigen. Dit in duidelijke tegenspraak met de internationale verbintenissen in verband met gelijke rechten en vrijheden voor alle mensen.

In landen waar de schending van de mensenrechten van vrouwen schering en inslag is, zijn de vrouwen weinig of niet betrokken bij de politieke besluitvorming. Niemand komt op voor hun rechten, ze blijven gediscrimineerd en dus zijn ze gemakkelijke doelwitten. Ze hebben vaak geen toegang tot economische hulpmiddelen, zoals krediet en landbezit, wat hen economisch afhankelijk maakt en de armoede indrijft. Die armoede maakt hen dan weer kwetsbaar voor (seksueel) misbruik. Het recht van vrouwen op gezondheidszorg bij zwangerschap en geboorte is nog zo'n mensenrecht dat veel regeringen met voeten treden.

Vrouwelijke vluchtelingen vormen een uiterst kwetsbare groep: enerzijds wegens de soms vrouwspecifieke en gendergebonden vervolging, anderzijds wegens de precaire situatie van de vrouw in een vluchtsituatie en de manier waarop vluchtelingeninstanties deze problemen opvangen. Mondiaal gezien bestaat de meerderheid van de vluchtelingenbevolking uit vrouwen. Binnen de westerse asielgroep vormen ze echter een minderheid. Onder andere het CEDAW-verdrag kan helpen vaststellen of een bepaalde discriminatie ernstig genoeg is om al dan niet de vluchtelingenstatus toe te kennen.

In eigen land heeft de Vrouwenraad samen met YWCA Antwerpen gendergevoelige aanbevelingen geformuleerd voor het onthaal en de opvang van vrouwelijke vluchtelingen en asielzoekers (2003).

Ook hier bij ons sterven ieder jaar vrouwen als gevolg van mishandeling door hun partner. Familiaal geweld, een vorm van structureel geweld, zit ingebakken in onze maatschappij en komt in alle lagen



van de bevolking voor. Vrouwen hebben het taboe echter doorbroken door erover te praten. Die openheid heeft tot nationale en internationale acties geleid. In België probeert men geweld op vrouwen te bestrijden door middel van preventie, opvang van slachtoffers en vervolging van daders.

De Europese Unie

De EU heeft de laatste dertig jaar een regelgeving uitgewerkt om seksdiscriminatie gerelateerd aan loon, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid, uit te bannen. De lidstaten hebben deze richtlijnen in nationale wetgeving omgezet.

Gelijkheid m/v wordt vandaag erkend als één van de kerndoelstellingen van de EU. Tegelijk wordt er werk gemaakt van *gendermainstreaming* binnen alle domeinen en op alle niveaus van de Europese Unie.

En België?

Ons land heeft sinds 1995 een reeks inspanningen geleverd om de toepassing van het Peking-Actieplatform te waarborgen. Dit (onder meer) aan de hand van een aantal juridische instrumenten en institutionele mechanismen.

De Grondwetsherziening en andere juridische instrumenten

- Het principe van de gelijkheid van alle Belgen wordt bekrachtigd door de Grondwet van België van 1831, Titel II (De Belgen en hun rechten) in artikel 6.

Vanaf 1994 staat deze bepaling in artikel 10 van de Grondwet. Het gaat over gelijkheid van individuen die Belg zijn. Gelijkheid tussen mannen en vrouwen wordt nog nergens vermeld.

Artikel 11 bepaalt het grondwettelijk discriminatieverbod.

Titel II van de Grondwet wordt voor herziening vatbaar verklaard om een nieuw artikel te kunnen invoegen over het recht op gelijkheid van mannen en vrouwen. Op 21 februari 2002 is het zover: de gelijkheid m/v is vanaf dan een grondrecht. Artikel 10 krijgt een aanvulling en er wordt een nieuw artikel 11bis in de Grondwet ingevoegd.

Titel II De Belgen en hun rechten

Artikel 10:

"Er is in de Staat geen onderscheid van standen.

De Belgen zijn gelijk voor de wet; ...

Aanvulling: "De gelijkheid van mannen en vrouwen is gewaarborgd."

Artikel 11:

"Het genot van rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. ...

Nieuw artikel 11bis:

"De wet, het decreet of de in art. 134 bedoelde regel waarborgen voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de openbare mandaten.

De Ministerraad en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen tellen personen van verschillend geslacht.

De wet, het decreet of de in art. 134 bedoelde regel organiseren de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht binnen de bestendige deputaties van de provincieraden, de colleges van burgemeester en schepenen, de raden voor maatschappelijk welzijn, de vaste bureaus van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de uitvoerende organen van elk ander interprovinciaal, intercommunaal of binningemeentelijk territoriaal orgaan.

... "

- De kieswetten in verband met de paritaire samenstelling van de kieslijsten houden in dat er evenveel vrouwen als mannen op de lijst moeten staan en dat bovenaan het ritsprincipe wordt toegepast.
- De wet van 12 januari 2007 (vervangt de wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Vierde Wereldvrouwenconferentie) verankert het principe van *gendermainstreaming* in onze wetgeving en bepaalt dat alle maatregelen en alle acties van de regering zullen worden getoetst op hun genderimpact vóór uitvoering. Ook moet de genderdimensie in statistieken worden geïntegreerd, moeten de beleidsverklaring van de regering en de beleidsbrieven van iedere minister strategische gelijkheidsdoelstellingen bevatten, moet er een genderanalyse van budgetten worden gemaakt, moet het rapportagesysteem voor het parlement worden verbeterd en moet binnen ontwikkelingssamenwerking de genderdimensie prioriteit krijgen.



De nieuwste antidiscriminatiewet dateert van 10 mei 2007 en vervangt die van 25 februari 2003, die de wet wijzigde van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding (27 november 2001). Het doel is het creëren van een algemeen kader om discriminerend gedrag strafrechtelijk en burgerrechtelijk te bestrijden. Ondanks grondwettelijke bepalingen en andere nationale en internationale regelgeving terzake was de wetgever immers van oordeel dat er onvoldoende bescherming was tegen heel wat discriminatievormen.

De antidiscriminatiewet maakt ook deel uit van de uitvoering van het regeerakkoord van 1999, het strijdplan tegen discriminatie (2000) en twee Europese richtlijnen.

De discriminatiegrond *geslacht* werd na veel gediscussie uiteindelijk opgenomen in de antidiscriminatiewet, maar het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding kreeg niet de bevoegdheid om klachten over seksdiscriminatie te behandelen. Die taak is weggelegd voor het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, opgericht conform de wet van 16 december 2002.

Dit instituut spande in april 2007 een rechtszaak aan tegen het DVD-postorderbedrijf *Home Entertainment Services* en het reclamebureau *Emakina* naar aanleiding van de seksistische website *Rent a wife*. De rechtbank van koophandel te Brussel volgde het Instituut. Op 26 september 11. deed de rechter uitspraak. Hij stelde dat hij ertoe gebonden was de wet toe te passen, waaronder artikel 6 van de antidiscriminatiewet van 2003 die het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld ten aanzien van vrouwen sanctioneert. Het vonnis is uniek omdat het de eerste beslissing is van een rechter in een zaak ingeleid door het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen. Het is ook de eerste keer in België (en wellicht ook in Europa) dat seksistische gedragingen door de rechter in een juridisch kader worden geplaatst. Hij legde een herhalingsverbod op. Per inbreuk en per dag bepaalde hij 2.500 euro schadevergoeding.

De oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen valt, samen met de oprichting van de cel *gendermainstreaming* (experiment) en het pilootproject *gender budgeting*, onder de institu-

tionele mechanismen om tot een echte gelijkheid van vrouwen en mannen te komen.

Tot slot

Vrouwen zijn zich niet altijd bewust van hun rechten. Het is dan ook nodig dat ze worden ingelicht door de overheid en door het middenveld. Niet op een belerende toon, maar eenvoudig en duidelijk zodanig dat iedereen de boodschap begrijpt. Ook de maatschappij is zich niet altijd en overal bewust van het feit dat zij de plicht heeft om mensenrechten van meisjes en vrouwen te respecteren. Er moeten bijgevolg nog heel wat sensibiliseringsacties worden ondernomen.

Bronnen

Jan WOUTERS & Cedric RYNGAERT (red.), *De Verenigde Naties. Een wereld van verschil?*, Leuven/Voorburg, Acco, 2005.

Vrouwenrechten zijn mensenrechten, Vrouwenraad, eerste trimester 1998.

50 jaar Verenigde Naties. En de vrouwen? Jaarboek van de vrouw 1995, Nederlandstalige Nationale Vrouwenraad, 1995.

Toekomst na Peking+10. Acties en uitdagingen voor de verdere uitwerking van de doelstellingen van het Actieplatform van Peking in België, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, 2007.

Website van de Vrouwenraad: dossiers.

Vrouwenrechten zijn Mensenrechten, Dossier van Amnesty International Vlaanderen, november 2002 (website).

Deze bijdrage is oorspronkelijk verschenen in Antenne nr. 1 van 2008 – 26ste jaargang over Mensenrechten, 60 jaar UVRM

Noot

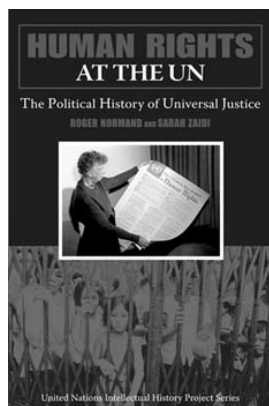
- 1 Stafmedewerkster Vrouwenraad. De Vrouwenraad is een koepelorganisatie voor alle verenigingen die werken aan gelijke kansen voor vrouwen en mannen in een multiculturele samenleving. Zijn opdracht bestaat uit drie delen: informeren en sensibiliseren om mensen bewust te maken, overleggen over standpunten en acties, druk uitoefenen om te waken over het man-vrouwevenwicht in de samenleving. De Nederlandstalige Vrouwenraad vzw heeft zijn kantoor op de Mid-daglijnstraat 10 te 1210 Brussel. Tel.: 02/229.38.19; F.: 02/229.38.66; E.: info@vrouwenraad.be of nvr@amazon.be; U.: www.vrouwenraad.be.



Naar aanleiding van dit themanummer rond mensenrechten worden enkele recent verschenen boeken rond het ruime thema van de mensenrechten onder de aandacht gebracht.

Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice

Roger NORMAND
& Sarah ZAIDI
Indiana University Press
ISBN: 9780253219343



Roger Normand en Sarah Zaidi geven de lezer een inzicht in de historische opkomst en ontwikkeling van de mensenrechten gedurende de twintigste eeuw. Het boek is een onderdeel van de *United Nations Intellectual History* boekenreeks. Deze reeks, onder redactie van Thomas G. Weiss, Richard Jolly en Louis Emmerij, belicht het intellectueel belang van de Verenigde Naties als kweekvijver van nieuwe ideeën en concepten. De reeks werd hoofdzakelijk opgetrokken aan de grote idealen uit het Handvest van de Verenigde Naties. In het tweede nummer van 2009 wordt in deze rubriek uitgebreid stilgestaan bij dit uitermate interessante initiatief. Het zwaartepunt van dit boek ligt bij de ontwikkeling van het mensenrechtendiscours sedert de creatie van de VN. Een verhaal van hoop en verwachting, *power games*, rivaliteit en nationale koudwatervrees bij de uitbouw van een internationaal raamwerk inzake mensenrechten. Trouw aan de filosofie van de reeks wordt een holistische kijk gegeven op de ontwikkeling van een idee, *in casu*, de mensenrechten. Dit boek zal bijgevolg meer dan enkel vakspecialisten aanspreken.

International Judicial Institutions. The Architecture of International Justice at Home and Abroad

Richard J. GOLDSTONE
& Adam M. SMITH
Routledge
ISBN: 9780415776462



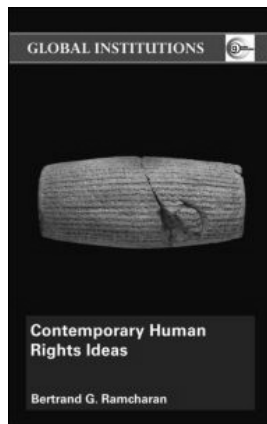
Dit boek is een recente toevoeging aan de nu al indrukwekkende lijst van boeken uit de *Global Institutions* reeks uitgegeven door Routledge. Deze reeks voorziet de lezer van een bondige en informatieve gids in de structuur, geschiedenis en activiteiten van internationale organisaties. Elk boekdeel wordt telkens geschreven door een vooraanstaande auteur inzake de organisatie(s). *International Judicial Institutions* werd geschreven door Richard Goldstone, één van de voorgangers van Serge Brammertz als hoofd-aanklager van het Joegoslavië-tribunaal, en Adam Smith, in het verleden o.a. werkzaam voor de VN en de Wereldbank. Dit boekdeel geeft een bondige inleiding in de internationale architectuur van het internationaal strafrecht. Achtereenvolgens worden de oorlogstribunalen van Nuremberg en Tokyo besproken, de *ad hoc* tribunalen en het Internationaal Strafgerechtshof. Voor de geïnteresseerde leek vormt dit boek een ideaal en betrouwbaar startpunt.



Contemporary Human Rights Ideas

Bertrand G. RAMCHARAN
Routledge
ISBN: 978415774574

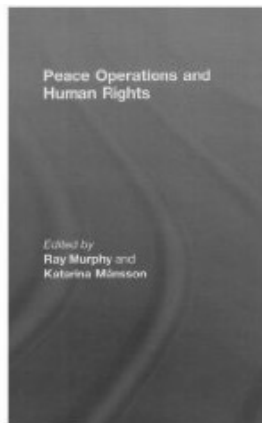
In dezelfde reeks als het boek van Goldstein en Smith, verscheen eerder dit jaar een interessant overzichtswerkje van de hand van Bertrand Ramcharan, voormalig waarnemend Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN. Ramcharan werd belast met deze functie na de dood van de onfortuinlijke Sergio Vieira de Mello die overleed tijdens een bomexplosie in Bagdad. Het boekje voorziet in een bondige inleiding in enkele actuele discussies rond mensenrechten opgehangen aan enkele basisprincipes zoals gelijkheid, universaliteit, rechtvaardigheid en democratie.



Peace Operations and Human Rights

Ray MURPHY &
Katarina MANSSON
Routledge
ISBN: 978415495752

Dit boek brengt een vernieuwende kijk op mensenrechten en vredesoperaties door beide aan elkaar te koppelen. Recente voorbeelden, onder andere in de Democratische Republiek Congo, hebben aangetoond dat meer informatie rond deze thematiek, zowel institutioneel als operationeel, meer dan wenselijk is. Dit volume onder redactie van Ray Murphy en Katarina Mansson, brengt een breed scala aan academici en praktijkmensen aan het woord. Verschillende interessante onderwerpen worden hierbij aangesneden. Er wordt vooral aandacht besteed aan operationele aspecten, institutionele (o.a. via de rol van UN CIVPOL), bewustwording (training van vredestroepen inzake mensenrechten), en recente mislukkingen terzake (bijvoorbeeld seksueel misbruik tijdens vredesoperaties). Dit boek werd eerder gepubliceerd als themanummer in het vaktijdschrift *International Peacekeeping*.



The Human Right to Development in a Globalized World

Daniel AGUIRRE
Ashgate
ISBN: 9780754674719

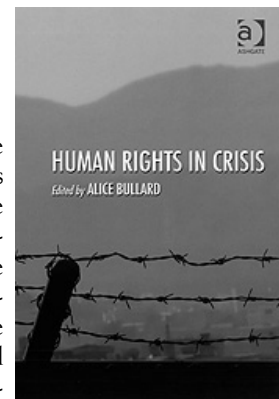
Daniel Aguirre geeft in deze monografie een multidisciplinair overzicht van economische globalisering en welke uitdagingen dit geeft voor het recht op ontwikkeling. De focus ligt hoofdzakelijk op de rol van mensenrechten en internationale investeringen. De auteur stelt een interessant drieluik (de auteur gebruikt de term *triade*) voor ter bescherming van de mensenrechten en het recht op ontwikkeling. De auteur claimt dat enkel een meerlagig systeem waarbij bedrijven (microniveau), Staten (macroniveau) en de internationale gemeenschap (mesoniveau) samenwerken tot noodzakelijke veranderingen kan leiden. De auteur houdt een fascinerend pleidooi om het recht op ontwikkeling als standaard te nemen voor *global governance*. Gezien de financiële crisis, geeft dit boek ook een interessante aanvulling op de huidige discussie rond deze thematiek.



Human Rights in Crisis

Alice BULLARD
Ashgate
ISBN: 9780754670285

Dit volume behandelt de huidige mondiale crisis rond mensenrechten in de context van de Amerikaanse *War on Terror*. De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben de internationale agenda rond mensenrechten grondig gewijzigd. Een breed scala aan hete hangijzers zoals foltering, mensenhandel en oorlogsmisdaden passeren de revue. Op zich is een behandeling van deze thema's niet nieuw maar de originele multidisciplinaire aanpak (het boek bevat bijdragen vanuit de rechten, antropologie, geografie en geneeskunde) maakt van dit boek een nuttige en noodzakelijke toevoeging aan de reeds bestaande literatuur.



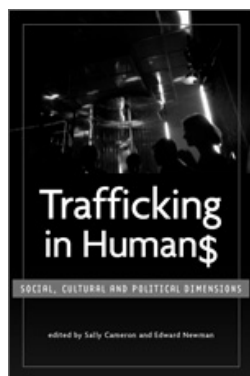
Beste lezer,

De redactieraad van Wereldbeeld wenst de boekenrubriek graag uit te bouwen tot een vaste rubriek. Indien u interesse heeft om zelf een recent verschenen boek te bespreken neem dan contact op met Francis Baert, fbaert@cris.unu.edu.

Pas verschenen

Trafficking in Humans: Social, Cultural and Political Dimensions

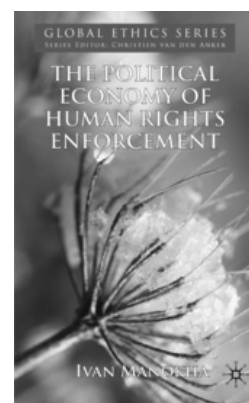
Sally CAMERON &
Edward NEWMAN
United Nations University
Press
ISBN: 9789280811469



Dit boek onder redactie van Sally Cameron en Edward Newman brengt de visie van academici en praktijkexperts uit verschillende continenten samen rond de thematiek van mensenhandel. Het boek begint sterk door een grondige bestudering van het concept mensenhandel en het in zijn veelzijdigheid verder te bespreken door experts. In het eerste deel van het boek komen aspecten als migratie, vrouwenhandel, prostitutie en georganiseerde misdaad aan bod. Als lezer kijk je echter vol verwachting uit naar het tweede deel van het boek waar de thematiek verder vanuit een regionale invalshoek wordt behandeld. Praktijkexperts uit Europa, Azië, Latijns-Amerika en de Kaukasus brengen een interessante inkijk in regionale verschillen en gelijkenissen inzake de materie. De hoofdstukken verschillen echter in die mate dat ze nog moeilijk *vergelijkbaar* zijn. Het is uitermate jammer dat het raamwerk dat de redacteurs van het boek aangeven niet werd gevolgd in de regionale hoofdstukken. Het boek getuigt immers van vele goede bedoelingen maar kan helaas niet voldoende overtuigen.

The Political Economy of Human Rights Enforcement. Moral and Intellectual Leadership in the Context of Global Hegemony

Ivan MANOKHA
Palgrave Macmillan
ISBN: 9780230550728



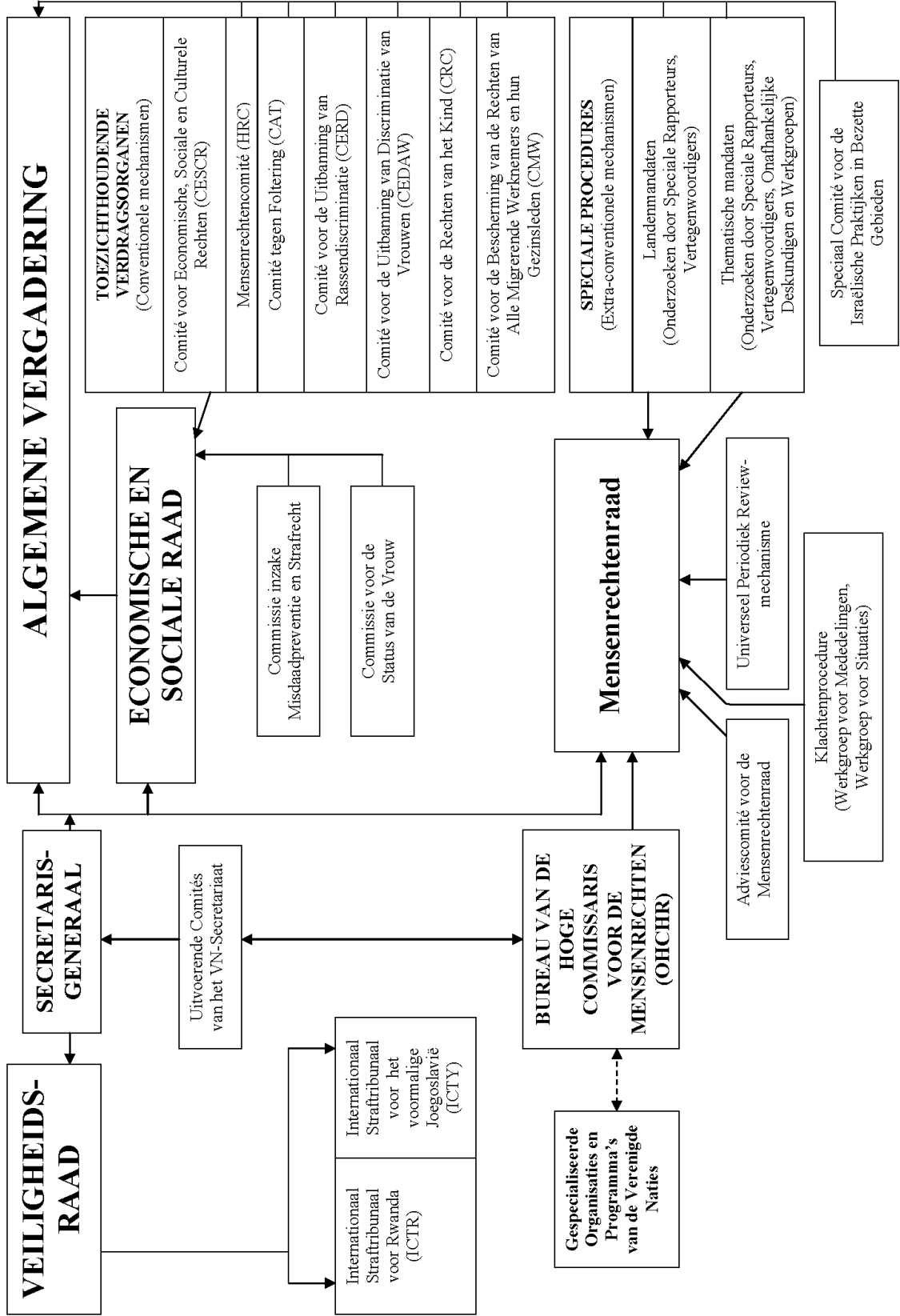
Dit boek bekijkt mensenrechten en meer specifiek humanitaire interventie vanuit het perspectief van de (kritische) internationale politieke economie, een subdiscipline van de internationale betrekkingen. Beïnvloed door het werk van de Italiaanse marxistische denker Antonio Gramsci, beargumenteert de auteur vanuit een historische analyse dat de praktijk van mensenrechten en humanitaire interventie in sterke mate samenvalt met de agenda van het mondiale kapitalisme – en of het nu gaat om egoïstische of humanitaire redenen – en de morele superioriteit (hegemonie) van het kapitalistische denken versterkt. Dit boek zal enkel gelijkgezinden weten te overtuigen en voegt weinig toe aan wat reeds eerder door Noam Chomsky en Jean Bricmont werd geopperd.²

Noten

- 1 Met dank aan mijn collega Pascale Vantorre.
- 2 Noam CHOMSKY, *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*, Monroe, Common Courage Press, 1999; Jean BRICMONT, *Humanitaire interventies. Mensenrechten als excuus voor oorlog*, Berchem, EPO, 2008.



Het Mensenrechtenapparaat van de Verenigde Naties



DE NATIONALE LOTERIJ IS OOK DAAR
WAAR JE HET NIET VERWACHT.

Soms moet je heel goed kijken om het op te merken. De Nationale Loterij speelt voortdurend een actieve rol in de samenleving. Elk jaar creëert ze kansen voor honderden projecten in de sociale, culturele, wetenschappelijke, humanitaire en sportieve sfeer. Kansen voor iedereen. En daarom vind je de Nationale Loterij ook daar waar je het niet verwacht.



Nationale Loterij
creëert kansen

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 19
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