



- Aansprakelijkheid VN-blauwhelmen
- Piraterij op de wereldzeeën
- Steden in het VN-systeem

Jaargang 35, nr. 159, 2011/3

**Vereniging voor de Verenigde Naties**

Afgiftekantoor : Leuven 1  
P-910467 - v.u.: F. Maes

# 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.

De VVN eveneens de Belgische indring 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. Voeden.

Foto = Credit UN Photo

## **Wereldbeeld**

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties  
(4 nrs. per jaar)  
Jaargang 35 – 2011/3 – nr. 159

## **Zetel**

Vereniging voor de Verenigde Naties  
Universiteitsstraat 6, B-9000 Gent, België  
Tel. +32 9 264 68 97  
E-mail: info@vvn.be  
Website VVN: <http://www.vvn.be>

## **Verantwoordelijke uitgever**

Prof. Dr. Frank Maes, Voorzitter  
Vakgroep Internationaal publiekrecht, Universiteit Gent  
Universiteitsstraat 6, 9000 Gent  
Tel. +32 9 264 68 95 – Fax +32 9 264 69 89

## **Hoofdredacteur**

Karen Van Laethem  
Vakgroep Metajuridica, Vrije Universiteit Brussel  
Pleinlaan 2, 1050 Brussel  
Tel. +32 2 629 15 14  
Karen.Van.Laethem@vub.ac.be

## **Redactiecomité**

Francis Baert – Marco Benatar – Claire Buggenhoudt – David Crikemans –  
Jan De Bisschop – Melanie De Groof – Philip De Man – Jan De Mulder –  
Sanderiin Duquet – Sander Happaerts – Ria Heremans – Christine Ianssens

Louis-Alfons Nobels – Neri Sybesma – Tine Vandervelden –  
Laethem – Piet Willems

## **Correspondenten**

Dominiek Benoot – Eric De Brabandere – Charlotte Mertens  
– Cedric Ryngaert

## **Auteursrichtlijnen**

De redactie verwelkomt alle ingezonden artikels en opiniebij  
verwante onderwerpen. De volledige auteursrichtlijnen zijn beschikbaar bij  
de hoofdredacteur en op de website, zie [www.vvn.be](http://www.vvn.be).

## **Lidmaatschap**

25 euro (> 25 jr.) / 15 euro (< 25 jr.) 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

‘Sarajevo middernacht dinsdag 12 oktober 1999. In de wijk Koševo, die visueel gedomineerd wordt door het immense parelwitte oorlogskerkhof, wordt Adnan Nević geboren. Hij is de eerste zoon van Fatima Helac en haar man Jasminko Nević. Een jong koppel dat minder dan vier jaar eerder nog trachtte te overleven in een omsingelde stad te midden van de Bosnische Burgeroorlog. Enkele uren later verklaren de Verenigde Naties hem als symbool voor de zes miljardste levende persoon.’

Luisterend naar het vroege radionieuws op Studio Brussel vernam ik laatst dat we bij de jaarwisseling van 2011-2012 met zeven miljard op deze aardbol zullen rondlopen. Op zich wekte dit opmerkelijk weetje niet onmiddellijk enige verwondering in mij op. Geen reden tot paniek. Het spook van de Britse doomdenker Thomas Malthus is toch reeds lang verdreven zou men denken. Of toch niet? Weg was mijn zorgeloosheid.

Maar was het net niet die zorgeloosheid en gemakzucht die Malthus aanhaalde als grondoorzaak van ongecontroleerde bevolkingstoename die uiteindelijk onvermijdbaar zou leiden tot hongersnood en bloedige conflicten? Moderne Malthusianisten voeden daarenboven deze visie dan ook maar al te graag met de algemene bezorgdheid over de klimaatsverandering. Deze Malthusianen zien in de zeven miljardste mens wellicht het ‘levende’ bewijs dat hun vrees reëel is. Slechts één decennium was nodig om de wereldbevolking te laten stijgen van zes naar zeven miljard, een absoluut record in de geschiedenis van de wereldbevolking. Het doembeeld van Malthus zou dus snel en genadeloos kunnen toeslaan. Met onaangename bijwerkingen zoals conflicten, epidemieën en hongersnood. Wie naar de huidige voedselcrisis in Oost-Afrika kijkt zou dezelfde conclusies kunnen trekken. Vaak schermen de bovenstaande dan ook met de noodzakelijkheid van het drastisch terugdringen van het ‘uit de hand gelopen’ geboortecijfer in de vaak minder ontwikkelde delen van onze wereld zoals Afrika, Latijns-Amerika en Azië.

Net hun uitgesproken angst voor overbevolking van juist die andere bracht me in gedachte terug naar mijn studieperiode in Bosnië waar ik studiegenoten meermaals hoorde vertellen over een gelijkaardig politiek debat in het voormalig socialistisch Joegoslavië. Hier, ergens in de woelige jaren '80, zagen verschillende politieke leiders in de ongecontroleerde fertiliteit van Albanezen en Bosniërs de voornaamste oorzaak van de aanslepende nationale economische achteruitgang. Erger nog, het zou kunnen leiden tot een geheel nationaal conflict! Natuurlijk drongen drastische fertiliteits- en sociale maatregelen zich dan ook onmiddellijk op. Over economische inclusie en het ondersteunen van de algemene regionale ontwikkeling van die andere werd echter niet gedebatteerd. Een gemiste kans. De daarop volgende gebeurtenissen zouden het ons toch moeten kunnen vertellen. Niet soms?

*Benjamin Mols*  
*Secretaris VVN*



## Inhoud

|  |    |
|--|----|
| Edito<br><i>Ben Mols</i>   | 1  |
| Wie is aansprakelijk voor het optreden van VN-blauwhelmen? Naar een nieuwe aanpak?<br><i>Ann Pauwels</i>   | 3  |
| Piraterij op de wereldzeeën: een blijvend probleem?<br><i>Eduard Somers</i>  | 10 |
| Steden in het VN-systeem: van lokale problemen naar mondiale oplossingen<br><i>Sofie Bouteligier</i>   | 17 |
| De EU, België, Vlaanderen en de VN: Belgisch examen mensenrechten.<br>De tussenstand: goed begonnen, maar nog niets gewonnen<br><i>Jan Pollet</i>                          | 22 |
| In de kijker: Wie beslist waar de ruimte begint? UN COPUOS en het delimitatievraagstuk<br><i>Rik Hansen</i>  | 28 |
| In de kijker: De aansprakelijkheid van Nederland voor de gebeurtenissen in Srebrenica:<br>het verrassende arrest van het Gerechtshof te Den Haag<br><i>Cedric Ryngaert</i> | 32 |
| Opinie: Eerste stap naar erkenning 'Lesbian Gay Bisexual and Transgender'-rechten op VN-niveau<br><i>Laurens Lavrysen</i>  | 35 |
| Actualiteit: Soedan of Soedans, het blijft instabiel<br><i>Jaïr Van der Lijn</i>   | 41 |
| Actualiteit: Somalië verteerd door hongersnood en anarchie – een analyse van de oorzaken en<br>de spanningen van de VN vandaag<br><i>Astrid Helmer</i>                     | 45 |
| Extra: Internationale Conferentie 'The Vienna Convention on Diplomatic Relations at the Age of Fifty:<br>State of Affairs and Challenges ahead'<br><i>Sanderijn Duquet</i> | 47 |
| Boekenrubriek<br>Onder redactie van <i>Marco Benatar</i>   | 51 |
| Nieuws in het kort<br><i>Neri Sybesma-Knol</i> , met bijdragen van <i>Marco Benatar &amp; Cedric Ryngaert</i>  | 53 |
| De VN-kalender<br><i>Piet Willems</i>  | 58 |



# Wie is aansprakelijk voor het optreden van VN-blauwhelmen? Naar een nieuwe aanpak?

door Ann PAUWELS<sup>1</sup>

## Inleiding

De uitspraak van een Nederlandse rechtbank op 5 juli jl. over de aansprakelijkheid van Nederland voor de dood van drie moslimmannen uit Srebrenica in 1995 heeft het debat over de internationale aansprakelijkheid van de Verenigde Naties (VN) en hun vredesoperaties, opnieuw aangewakkerd. (Zie ook *infra* in dit nummer de bijdrage van Cedric Ryngaert hierover).

Deze problematiek is niet nieuw maar door de spectaculaire toename van het aantal VN-vredesoperaties de voorbije decennia en daaraan gekoppeld hun stijgend aantal uit te voeren opdrachten en de zeer uiteenlopende situaties waarin deze operaties worden ontplooid, wordt men er steeds vaker met geconfronteerd.

Vooral Nederlandse rechtbanken werden en worden naar aanleiding van het optreden van de Nederlandse militairen (*Dutchbat*) die deel uitmaakten van UNPROFOR (*United Nations Protection Force*), in het door de VN veilig verklaarde enclave Srebrenica in juli 1995, met deze problematiek geconfronteerd.

UNPROFOR was een VN-vredesoperatie die in 1992 door de Veiligheidsraad werd opgericht naar aanleiding van het uiteenvallen van Joegoslavië. UNPROFOR werd aanvankelijk enkel in Kroatië ontplooid maar vrij snel werd het operatiegebied van UNPROFOR uitgebreid naar Bosnië-Herzegovina. Het mandaat van UNPROFOR beperkte zich hoofdzakelijk tot het begeleiden en verzorgen van voedseltransporten en, of tot het bieden van bescherming aan de burgerbevolking. De VN-Veiligheidsraad had daarbij een aantal gebieden in Bosnië, waaronder Srebrenica, uitgeroepen tot zogenaamde *safe areas*, gebieden waar burgers gevrijwaard zouden worden van gewapende aanvallen of vijandige daden. UNPROFOR diende deze gebieden te beschermen en zo nodig mocht UNPROFOR geweld gebruiken om de veiligheid van die gebieden af te dwingen.<sup>2</sup> Toch liep de situatie in Srebrenica in juli 1995 volledig uit de hand en 8.000 tot 10.000 leden van de mannelijke moslimgemeenschap werden gedeporteerd en uitgemoord door het Bosnisch-Servisich leger. De Nederlandse blauwhelmen die op dat ogenblik in Srebrenica waren gestationeerd, keken machteloos toe. En-

kele dagen later verliet *Dutchbat* Srebrenica.

Het drama in Srebrenica wordt beschouwd als de ergste daad van genocide in Europa sedert de Tweede Wereldoorlog.

## Recente Nederlandse rechtspraak

Achteraf rezen heel wat vragen over het optreden van de Nederlandse blauwhelmen. Daarom besliste de Nederlandse regering een onderzoek in te stellen naar de toedracht en de verantwoordelijkheid voor het drama. Maar ook de nabestaanden van de slachtoffers van Srebrenica lieten zich niet onbetuigd en dienden klachten in tegen zowel de Nederlandse staat als de VN.

In een rechtszaak aangespannen door de Stichting *Mothers of Srebrenica* tegen de VN voor dit drama van Srebrenica verklaarde een Nederlandse rechtbank zich in juli 2008 niet bevoegd om een oordeel te vellen over het gedrag van de VN en hun vredesoperatie omdat de gewraakte handelingen binnen de functieomschrijving van de VN vielen en omdat de VN absolute immuniteit van jurisdictie geniet. Andere internationale verplichtingen in het kader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten waren niet voldoende om van de immuniteit af te wijken. In maart 2010 werd de absolute immuniteit van de VN in hoger beroep bovendien bevestigd.<sup>3</sup>

Een andere rechtszaak werd aangespannen tegen Nederland door Hasan Nuhanovic, een voormalige tolk in dienst van de VN die onder meer voor *Dutchbat* heeft gewerkt, en de nabestaanden van Rizo Mustafic, een elektricien in dienst van *Dutchbat*. Zij daagden Nederland voor de rechter omdat hun familieleden<sup>4</sup>, die hun toevlucht tot de *compound* van *Dutchbat* in Srebrenica hadden gezocht, door de Nederlandse blauwhelmen van de *compound* werden gestuurd en daarna door de Bosnische Serviërs werden vermoord. Een Nederlandse rechtbank oordeelde in september 2010 dat de Nederlandse staat niet aansprakelijk was voor de dood van drie moslimmannen, volgens de rechter maakten de Nederlandse



militairen deel uit van UNPROFOR en stonden dus onder VN-bevel, waardoor de handelingen gesteld door de Nederlandse militairen uitsluitend konden worden toegerekend aan de VN en niet aan Nederland.<sup>5</sup>

Door deze vonnissen dreigde een zogenaamd aansprakelijkheidsdeficit te ontstaan.

Door nationale rechtbanken werd en wordt immers vastgehouden aan de absolute immuniteit van de VN en de internationale wegen om de VN ter verantwoording te roepen zijn quasi onbestaand. Maar wanneer men dan de troepenleverende landen aan een vredesoperatie voor nationale rechtbanken aanklaagde en internationaal aansprakelijk wou stellen, dan werd – in eerste instantie dan toch – vastgesteld dat de nationale rechter handelingen van troepenleverende landen toerekende aan de VN, omdat volgens diezelfde rechter de VN de operationele- en gezagsbevoegdheid uitoefenden over de troepen van de deelnemende landen.

Ondertussen heeft een Nederlandse rechtbank in de zaak aanhangig gemaakt door Hasan Nuhanovic en de nabestaanden van Rizo Mustafic, in hoger beroep evenwel geoordeeld dat *Dutchbat* weliswaar onder bevel van de VN stond, maar dat na de val van Srebrenica een bijzondere situatie was ontstaan, waarin de Nederlandse regering zich ook met *Dutchbat* en de evacuatie van de vluchtelingen bemoeide. Daarom was de Nederlandse staat verantwoordelijk voor het optreden van *Dutchbat* ten aanzien van de drie moslimmannen. *Dutchbat* had de voornoemde moslimmannen niet mogen wegsturen van de *compound* omdat *Dutchbat* wel degelijk wist dat moslimmannen een zeer groot risico liepen om gedood te worden. De Nederlandse rechtbank achtte daarom de Nederlandse staat internationaal aansprakelijk voor het optreden van *Dutchbat* ten aanzien van de drie moslimmannen. De Nederlandse staat zal een schadevergoeding aan de nabestaanden dienen uit te betalen.<sup>6</sup>

4

### **De algemene regels inzake de aansprakelijkheid van internationale organisaties**

In deze bijdrage wordt verder ingegaan op één aspect van de internationale aansprakelijkheid van de VN en hun vredesoperaties, namelijk de problematiek van de verdeling van de toerekening van handelingen gesteld door militairen in het kader van VN-vredesoperaties. Op de vraag in hoeverre de VN, en hun vredesoperaties, gebonden zijn aan het interna-

tionaal humanitair recht en de rechten van de mens wordt in deze bijdrage evenwel niet ingegaan. Evenmin wordt de problematiek van de absolute immuniteit van de VN verder behandeld.

De beginselen en regels inzake de internationale aansprakelijkheid van internationale organisaties zijn tot dusver nog niet neergelegd in een multilateraal verdrag. Wel werkt de *International Law Commission* (ILC) van de VN sedert 2001 aan de ontwikkeling en codificatie van regels inzake de aansprakelijkheid van internationale organisaties.

Als uitgangspunt werd genomen dat de belangrijkste beginselen van staatsaansprakelijkheid ook van toepassing zijn op internationale organisaties. In 2009 werd de eerste lezing van de zogenaamde *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* (hierna: Ontwerpartikelen) afgerond.

Volgens deze Ontwerpartikelen is een internationale organisatie internationaal aansprakelijk wanneer zij een handeling heeft gesteld die in strijd is met een internationale verplichting van de betrokken organisatie en wanneer deze handeling toerekenbaar is aan de betrokken internationale organisatie. Wat toerekening betreft, betekent dit dat handelingen van organen van de organisatie en handelingen van personen of entiteiten (*agents*) die voor de organisatie functies uitoefenen, worden beschouwd als handelingen van de organisatie, ongeacht welke positie het orgaan of de entiteit heeft in die organisatie. Ook *ultra vires* handelingen, handelingen waarbij zij hun bevoegdheden hebben overschreden, zijn in dit verband gewoon toerekenbaar aan de internationale organisatie.<sup>7</sup>

### **Toerekening van handelingen van VN-blauwhelmen**



UN Photo # 52915: Martine Perret

Om de specifieke situatie van VN-vredesoperaties te regelen heeft de ILC evenwel een afzonderlijke bepa-



ling ingelast.

Volgens Artikel 6 van de Ontwerpartikelen zijn handelingen van organen of entiteiten die door een staat ter beschikking worden gesteld van een internationale organisatie, ook handelingen van en toerekenbaar aan deze internationale organisatie op voorwaarde dat de organisatie 'effectieve controle' uitoefent over de handelingen van het staatsorgaan of entiteit van de staat. Met effectieve controle bedoelt de ILC, zo mag blijken uit de toelichting, de feitelijke, operationele controle over een (de) specifieke handeling. De ILC verwijst met name naar de rechtspraak ten aanzien van VN-vredesoperaties, waarbij staten militaire contingenten ter beschikking stellen van de VN maar waarbij diezelfde staten nog een zekere controle behouden, in het bijzonder wat betreft disciplinaire en strafrechtelijke aangelegenheden.<sup>8</sup>

### **Commando-, controle- en organisatiestructuur van VN-vredesoperaties: de theorie**

Maar wat betekent dit nu concreet in de context van VN-vredesoperaties? In hoeverre oefenen de VN effectieve controle uit over handelingen van militaire contingenten in het kader van VN-vredesoperaties? Om een antwoord op deze vraag te formuleren, dienen we een inzicht te krijgen in de commando-, controle- en organisatie-structuur van VN-vredesoperaties.

Zoals ondertussen genoegzaam bekend, zijn VN-vredesoperaties niet voorzien in het VN-Handvest. Ze ontstonden als een alternatief op het in het VN-Handvest uitgewerkte collectieve veiligheidssysteem. Het waren in eerste instantie *ad hoc* oplossingen voor acute noodsituaties. Ondertussen zijn er welgeteld 65 VN-vredesoperaties ingesteld<sup>9</sup> en zijn ze uitgegroeid tot een belangrijk en algemeen aanvaard instrument voor de beheersing en oplossing van gewapende conflicten. De VN hebben evenwel steeds benadrukt dat het concept VN-vredesoperaties "*is constantly evolving in the light of changing circumstances*".<sup>10</sup> Hiermee gaven ze duidelijk te kennen dat het instrument continu aan veranderingen onderhevig is en dit zowel wat het mandaat als de organisatiestructuur ervan betreft.

Toch kunnen we wat betreft de commando-, controle- en organisatiestructuur van VN-vredesoperaties op basis van de meer dan 60 jarige VN-praktijk, enkele algemene beginselen afleiden.<sup>11</sup>

De structuur van een VN-vredesoperatie omvat vier

hiërarchische niveaus, namelijk de Veiligheidsraad, de Secretaris-generaal, het Hoofd van de Missie en de nationale contingenten onder leiding van een nationale bevelhebber.

De Veiligheidsraad (of zeer uitzonderlijk de Algemene Vergadering) is het VN-orgaan dat beslist over de oprichting en het mandaat van elke VN-vredesoperatie. Een VN-vredesoperatie wordt derhalve door de VN beschouwd als een suborgaan van de Veiligheidsraad (of zeer uitzonderlijk van de Algemene Vergadering). Deze status verleent de vredesoperatie de nodige privileges en immuniteiten, overeenkomstig artikel 105 van het VN-Handvest.

De Secretaris-generaal wordt door de Veiligheidsraad belast met de verdere uitwerking van de beslissing tot oprichting. Hij heeft bovendien de algemene leiding over de VN-vredesoperatie en heeft dus ook de verantwoordelijkheid inzake de ontplooiing, de organisatie en de verdere werking van de VN-vredesoperatie, weliswaar binnen de grenzen van het mandaat bepaald door de Veiligheidsraad.

Concreet betekent dit dat met name het *Department of Peacekeeping Operations* samen met het *Department of Field Support* van het VN-Secretariaat deze taak uitoefenen.

Zo wordt het *concept of operations* samen met de *force requirements* en de *rules of engagement* door het *Department of Peacekeeping Operations* opgesteld. Door het VN-Secretariaat worden vervolgens staten aangezocht om troepen ter beschikking te stellen. De deelneming aan VN-vredesoperaties gebeurt evenwel op vrijwillige basis. Geen enkele lidstaat van de VN kan worden verplicht om troepen ter beschikking van een VN-vredesoperatie te stellen. De modaliteiten van de terbeschikkingstelling worden vastgelegd in een verdrag gesloten tussen de troepenleverende staat in kwestie en de Secretaris-generaal van de VN, de zogenaamde *participation agreement*.

De Secretaris-generaal stelt vervolgens het Hoofd van de Missie aan; dit is meestal een Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal, een civiel persoon met direct onder zich de hoogste militair in rang, de Opperbevelhebber. Indien er geen Speciale Vertegenwoordiger wordt aangeduid, is de Opperbevelhebber zelf het Hoofd van de Missie.

Het Hoofd van de Missie oefent namens de Secretaris-generaal het opperbevel over de VN-vredesoperatie op het terrein uit. Door het grote aantal civiele elementen in een VN-vredesoperatie, werd de voorbije decennia meestal wel een Speciale Vertegenwoordiger aangeduid.



De nationale contingenten tenslotte, die door de troepenleverende staten ter beschikking van de VN-vredesoperatie worden gesteld, worden onder het operationeel commando van het Hoofd van de Missie geplaatst.

Zij blijven weliswaar in nationaal dienstverband maar voor de duur van de opdracht wordt het operationeel gezag en commando overgedragen aan de VN, *in casu* de Secretaris-generaal, en op het terrein het Hoofd van Missie. Ze zijn bovendien verplicht hun opdrachten en functies te vervullen uitsluitend in het belang van de VN en niet in enig nationaal belang. Het operationeel gezag en commando heeft onder meer betrekking op het uitvoeren van operationele bevelen (instructies) binnen de grenzen van het specifieke mandaat en binnen de grenzen van het specifieke operatiegebied.

Tussen de nationale contingenten en het Hoofd van Missie staan de bevelhebbers van de respectieve nationale contingenten. Zij garanderen en zien erop toe dat de nationale contingenten handelen en opereren binnen de grenzen van het mandaat bepaald door de Veiligheidsraad en binnen de grenzen van de bepalingen van de respectieve *participation agreements*. De bevelhebbers van de nationale contingenten vormen dan ook een essentiële schakel in de organisatiestructuur van VN-vredesoperaties.

Het operationeel commando over VN-vredesoperaties is dus gecentraliseerd en samengebundeld in de VN. De commandolijn van een VN-vredesoperatie loopt van de Veiligheidsraad via de Secretaris-generaal naar het Hoofd van de Missie op het terrein en vervolgens naar de bevelhebbers van de nationale contingenten.

Zoals reeds gesteld, vindt men deze algemene principes in vrijwel alle VN-vredesoperaties terug. Vanuit deze redenering hebben de VN, in casu het VN-Secretariaat, ook de internationale aansprakelijkheid aanvaard voor handelingen van militairen van nationale contingenten in de uitoefening van hun functie in het kader van een VN-vredesoperatie. Zo hebben de VN hun aansprakelijkheid aanvaard voor handelingen van VN-blauwhelmen in het kader van de VN-vredesoperatie in Congo, ONUC (*Opération des Nations Unies au Congo*), in begin jaren '60, en in het kader van de VN-vredesoperatie in Cyprus, UNFICYP (*United Nations Force in Cyprus*). Volgens het VN-Secretariaat is een handeling van een lid van een VN-vredesoperatie, gesteld in zijn officiële hoedanigheid, als subsidiair orgaan van de VN, in principe toerekenbaar aan de VN. Als deze handeling in strijd is met een internationale verplichting, heeft ze de internationale aansprakelijkheid van de VN en de

verplichting tot compensatie door de VN tot gevolg, overeenkomstig artikel 5 van de Ontwerpartikelen. Het VN-Secretariaat gaat er met andere woorden van uit dat de nationale contingenten van VN-vredesoperaties in beginsel handelen in opdracht van en onder leiding van de VN, en dit ongeacht of de zogenaamde leiding en controle uitgeoefend door de VN ook effectief was. De in artikel 6 van de Ontwerpartikelen geïntroduceerde methode om de toerekenbaarheid van handelingen gesteld in het kader van VN-vredesoperaties vast te stellen, de zogenaamde 'effectieve controle'-test, werd derhalve nooit door de VN gebruikt om de verdeling van de aansprakelijkheid tussen henzelf en troepenleverende landen, voor schade veroorzaakt in het kader van VN-vredesoperaties, vast te stellen.<sup>12</sup>

## De (recente) praktijk

Toch dienen enkele kanttekeningen en nuances te worden geplaatst bij deze zogenaamde rigide VN-commando-, controle- en organisatiestructuur. De realiteit was en is met name iets complexer. De ILC heeft dit trouwens ook gesuggereerd in het kader van haar toelichting op artikel 6 van de Ontwerpartikelen.

In de praktijk stellen we immers vast dat troepenleverende landen aan VN-vredesoperaties wel degelijk nog een zekere vorm van controle uitoefenen over hun nationale contingenten en dus ook op de uitvoering van het mandaat.

Hoewel de VN dit nooit volledig heeft kunnen uitsluiten, heeft dit fenomeen zich vooral de laatste vijftien jaar gemanifesteerd. Door de debacles van de VN-vredesoperaties achtereenvolgens in Somalië met UNOSOM II (*United Nations Operation in Somalia II*), in Rwanda met UNAMIR (*United Nations Assistance Mission in Rwanda*) en in Bosnië met UNPROFOR stelden veel staten, met name Westerse staten, zich vragen over de opportuniteit van dit instrument ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Ze waren niet langer bereid om onvoorwaardelijk troepen te leveren in VN-verband. Zij eisten van de VN onder meer duidelijke mandaten, *concepts of operations* en *rules of engagement* en tevens meer overleg met hen bij het opstellen ervan. Daarnaast vroegen ze ook een efficiënte commandostructuur en een robuuste bewapening voor de VN-blauwhelmen. Door hun deelneming aan deze voorwaarden te koppelen, sloten zij een substantiële deelneming aan VN-vredesoperaties in de praktijk impliciet uit. In plaats daarvan steunden vele Westerse





staten regionale initiatieven en met name de zogenaamde trend van *subcontracting* of *outsourcing*, waarbij de VN-vredesoperaties uitbesteedden aan regionale organisaties of *ad hoc* samenwerkingsverbanden.<sup>13</sup>

In een poging om de crisis in VN-vredesoperaties te bestrijden en staten, met name Westerse staten, opnieuw te betrekken bij VN-vredesoperaties, werden in het VN-Secretariaat, op basis van het in 2000 gepubliceerde Brahimi-rapport, hervormingen doorgevoerd en werd – weliswaar bij mondjesmaat en impliciet – ingegaan op tal van grieven van de troepenleverende landen.

De uitbreiding en versterking van UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) in 2006 was in dit verband kenschetsend voor deze hele evolutie. Mede gedwongen door de specifieke omstandigheden konden de VN in feite niets anders doen dan – weliswaar met de nodige tegenzin – instemmen met de grieven en de *de facto* voorwaarden voor deelname aan UNIFIL van de Europese (kandidaat)-troepenleverende landen. Op vrijwel alle domeinen haalden de Europese staten hun slag thuis.

Zo werden duidelijke, niet aan de verbeelding overlappende, *rules of engagement* opgesteld. De operatie werd en wordt geleid door een Opperbevelhebber en niet door een Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal want die zou volgens de Europese landen een efficiënte werking alleen maar in de weg kunnen staan. Bovendien werd een robuuste bewapening overeengekomen.

Daarnaast werd voor UNIFIL, onder druk van Europese (kandidaat)-troepenleverende landen, een *Special Strategic Military Cell* in het kader van het *Department of Peacekeeping Operations* opgericht. Deze cel, die hoofdzakelijk werd bemand door officieren van de troepenleverende landen, *in casu* Europese staten, en leden van de *Department of Peacekeeping Operations*, gaf hoofdzakelijk militair advies en begeleiding op strategisch niveau aan UNIFIL. Op die manier wilden de Europese staten hun controle op hun nationale contingents en op de uitvoering van het mandaat vergroten.<sup>14</sup>

Ook op andere domeinen is de inbreng en invloed van de troepenleverende staten voelbaar of duidelijk geworden.

Zo is het ondertussen een vaak voorkomende praktijk dat de nationale contingents in het kader van VN-vredesoperaties pas worden ontplooid nadat met het VN-Secretariaat een akkoord is bereikt over hun specifieke opdrachten en het specifieke gebied waar ze worden ontplooid. Deze afspraken kunnen enkel

worden gewijzigd nadat hiervoor de toestemming wordt bekomen van het troepenleverend land in kwestie. Meestal gebeurt dit via de bevelhebber van het nationale contingent die, indien hij dit nodig acht, desgevallend overlegt met zijn regering.

Bovendien stelt men vaak vast dat de bevelhebbers van de nationale contingents niet alleen in direct contact staan met het Hoofd van de Missie maar ook met de eigen nationale regering en dit niet uitsluitend om aangelegenheden te bespreken die nog tot de formele bevoegdheid van het troepenleverend land behoren, zoals bijvoorbeeld disciplinaire en strafrechtelijke aangelegenheden. Herhaaldelijk werd melding gemaakt van voorvallen waarbij VN-blauwhelmen nationale instructies afwachten alvorens een bevel van de Opperbevelhebber van de vredesoperatie uit te voeren.

Hoewel dit reeds een oud zeer is, worden de Opperbevelhebbers van VN-vredesoperaties nu aangemoedigd door de VN om de bevelhebbers van de nationale contingents zoveel mogelijk te betrekken bij elk aspect van de operationele planning en besluitvorming van de VN-vredesoperatie dat repercussies kan hebben of heeft voor de respectieve nationale contingents. Op die manier hoopt men openlijke confrontaties tussen de VN en de troepenleverende landen te vermijden. Maar ook wanneer het gaat over het formuleren en opstellen van het mandaat, de *concept of operations* en de *rules of engagement* van een VN-vredesoperatie, pleegt het VN-Secretariaat (samen met de Veiligheidsraad) overleg met de troepenleverende landen.<sup>15</sup>

## Naar een nieuwe aanpak?

Het mag ondertussen dan ook duidelijk zijn dat de door de VN gehuldigde visie, namelijk dat de contingents van de troepenleverende landen onder het exclusieve operationele commando en controle van de VN staan, niet langer houdbaar is en niet langer beantwoordt aan de realiteit.

Handelingen gesteld door troepen van VN-vredesoperaties in de uitoefening van hun functies kunnen daarom niet langer uitsluitend aan de VN worden toegerekend.

De praktijk toont aan dat naast de VN ook de troepenleverende landen een zekere vorm van operationele controle uitoefenen over hun nationale contingents. De troepenleverende staten waren hiervoor trouwens vragende partij. Maar meer controle en inbreng van de troepenleverende landen bij de uitvoering van het mandaat door hun nationale contingents is uiteraard geen vrijblijvende zaak.



Het is dan ook niet meer dan billijk dat het beginsel van *multiple attribution* wordt geïntroduceerd met betrekking tot handelingen van nationale contingents in het kader van VN-vredesoperaties. Op die manier worden deze handelingen dan toegerekend, zowel aan de VN als aan het troepenleverend land, volgens de mate dat zij er effectieve controle op uitoefenen. *Multiple attribution* leidt logischerwijze ook tot gedeelde aansprakelijkheid van de VN en het troepenleverend land. Zij kunnen dan worden aangesproken voor hun aandeel in de onrechtmatige handeling. Op die manier wordt rekening gehouden met de complexe positie van VN-blauwhelmen in een vredesoperatie en de in de praktijk allesbehalve rigide commando-, controle- en organisatiestructuur van VN-vredesoperaties. Tegelijkertijd biedt het ook een – weliswaar gedeeltelijke – oplossing voor het aansprakelijkheidsdeficit dat dreigt te ontstaan voor slachtoffers van onrechtmatige handelingen van VN-blauwhelmen.

Tegenstanders voeren echter aan dat de invoering en toepassing van het beginsel van *multiple attribution* en gedeelde aansprakelijkheid, staten zal afschrikken om nog troepen ter beschikking van de VN te stellen. Hoewel deze vrees niet geheel onterecht is, zal het staten echter ook aanzetten om niet over één nacht ijs te gaan wanneer het gaat over het nemen van beslissingen tot deelneming aan VN-vredesoperaties. Een daling van het aantal VN-blauwhelmen valt dan wel te verwachten maar dit kan ook een positieve impact hebben op de kwaliteit van de VN-blauwhelmen.<sup>16</sup>

Maar ook de ILC heeft in haar algemene toelichting op de Ontwerpverdragen gesteld dat *multiple attribution* niet kan worden uitgesloten. Bovendien bepaalt artikel 47 van de Ontwerpverdragen dat wanneer zowel een staat als een internationale organisatie aansprakelijk zijn voor een internationale onrechtmatige handeling, de internationale aansprakelijkheid van zowel de internationale organisatie als de staat kan worden ingeroepen.

In haar toelichting op de in artikel 6 van de Ontwerpverdragen geïntroduceerde methode om de toerekenbaarheid in het kader van VN-vredesoperaties vast te stellen, de zogenaamde ‘effectieve controle’-test, wordt echter niet (meer) naar deze mogelijkheid verwezen. De ILC lijkt in dit verband eerder te suggereren dat de ‘effectieve controle’-test leidt tot de toerekening van een handeling hetzij aan de staat, hetzij aan de internationale organisatie.<sup>17</sup>

De rechtspraak, en dan in het bijzonder de Nederlandse rechtspraak, leek in eerste instantie deze visie van de ILC te volgen.<sup>18</sup> In de rechtszaak aangespan-

nen door Hasan Nuhanovic en de nabestaanden van Rizo Mustafic tegen de Nederlandse staat stelde de Nederlandse rechter in eerste aanleg immers dat de handelingen van *Dutchbat* uitsluitend aan de VN moesten worden toegerekend aangezien de VN in het kader van UNPROFOR, de operationele gezag- en bevelsbevoegdheid over *Dutchbat* uitoefenden. Alleen wanneer de leiding van de Nederlandse krijgsmacht en, of leden van de Nederlandse regering de bevelstructuur van de VN hadden doorbroken, waardoor de feitelijke grondslag waarop de toerekening aan de VN berustte in juli 1995, was aangetast, dan zou er naar de mening van de rechtbank ruimte zijn voor toerekening aan de Nederlandse staat. Bovendien stelde de Nederlandse rechter dat toerekening van het doen en laten van *Dutchbat* aan de VN de toerekening van hetzelfde gedrag aan de Nederlandse staat uitsluit.<sup>19</sup>

In beroep echter volgde de Nederlandse rechtbank een andere redenering en erkende juist wel het beginsel van *multiple attribution*. Het hof stelde namelijk dat het antwoord op de vraag aan wie een specifiek optreden van *Dutchbat* moet worden toegerekend, afhankelijk is van de vraag wie effectieve controle heeft over het desbetreffende optreden, overeenkomstig artikel 6 van de Ontwerpverdragen. Dit betekent dat niet alleen moet worden onderzocht of dat specifieke optreden de uitvoering vormde van een door de Nederlandse staat of de VN gegeven specifieke instructie maar ook dat indien een specifieke instructie ontbreekt, moet worden onderzocht of de VN of de Nederlandse staat bij machte waren dit specifieke optreden te voorkomen.

De Nederlandse rechtbank nam daarbij als algemeen uitgangspunt aan dat algemeen aanvaard wordt dat het mogelijk is dat meer dan één partij effectieve controle heeft op een specifieke handeling zodat het niet uitgesloten is dat toepassing van dit criterium ertoe leidt dat toerekening aan meer dan één partij kan plaatsvinden. Daarom besloot de rechtbank in deze zaak te onderzoeken of de Nederlandse staat effectieve controle uitoefende over het verweten optreden en in het midden te laten of ook de VN effectieve controle bezat.

De Nederlandse rechtbank kwam daarbij tot de conclusie dat de Nederlandse staat effectieve controle bezat over het optreden dat Nuhanovic en de nabestaanden van Mustafic aan *Dutchbat* verwijten, en dat dit optreden derhalve aan de Nederlandse staat kan worden toegerekend. Of dit specifieke optreden daarnaast ook toerekenbaar is aan de VN, daar heeft het hof zich niet over uitgesproken. Derhalve heeft het hof enkel de internationale aansprakelijkheid van Nederland vastgesteld.<sup>20</sup>



Toch is dit vonnis in die zin belangrijk dat het hof de mogelijkheid tot *multiple attribution* op basis van de 'effectieve controle'-test, in beginsel heeft erkend. Bovendien heeft het hof duidelijk gemaakt dat landen de aansprakelijkheid van handelingen van hun troepen in het kader van VN-vredesoperaties niet *a priori* uitsluitend op de VN kunnen afschuiven.

De absolute immuniteit van jurisdictie van de VN staat echter een verdere uitwerking en toepassing van het beginsel van *multiple attribution* en gedeelde aansprakelijkheid voor handelingen van nationale contingents, gesteld in het kader van VN-vredesoperaties, (voorlopig?) in de weg.

Evenzeer valt het te betwijfelen of dit vonnis enigszins verreichende gevolgen zal hebben voor andere VN-vredesoperaties. De Nederlandse rechtbank heeft immers benadrukt dat het oordeel uitsluitend betrekking heeft op de situatie van drie individuele gevallen en dat er sprake was van een bijzondere situatie, hiermee verwijzend naar het feit dat in het kader van de terugtrekking van *Dutchbat* uit Srebrenica de Nederlandse regering opnieuw de verantwoordelijkheid over *Dutchbat* had genomen.<sup>21</sup>

## Noten

- 1 Ann Pauwels doceert internationale organisaties aan de Vrije Universiteit Brussel en internationaal en Europees recht en beleid aan de Hogeschool-Universiteit Brussel. Aan de Radboud Universiteit Nijmegen bekleedde zij gedurende tien jaar de leerstoel 'Beleidsmatige dilemma's bij VN-vredesoperaties'. Zij is tevens ondervoorzitter van de Vereniging voor de Verenigde Naties.
- 2 UN Doc. S/RES/743, Security Council Resolution 734 (1992), 21 februari 1992; UN Doc. S/RES/819, Security Council Resolution 819 (1993), 16 april 1993; UN Doc. S/RES/824, Security Council Resolution 824 (1993), 6 mei 1993; UN Doc. S/RES/836, Security Council Resolution 836 (1993), 4 juni 1993.
- 3 Rechtbank 's-Gravenhage, Stichting Mothers of Srebrenica tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties, zaaknummer 295247, LJN:BD6795, 10 juli 2008; Rechtbank 's-Gravenhage, Stichting Mothers of Srebrenica tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties, zaaknummer 200.022.151/01, LJN:BL8979, 30 maart 2010.
- 4 Muhamed en Ibro Nuhanovic, broer en vader van Hasan Nuhanovic, en Rizo Mustafic.
- 5 Rechtbank 's-Gravenhage, Hasan Nuhanovic tegen de Staat der Nederlanden, zaaknummer 265615, LJN:BF0184, 10 september 2008; Rechtbank 's-Gravenhage, Mustafic (c.s) tegen de Staat der Nederlanden, zaaknummer 265618, LJN:BF0187, 10 september 2008.
- 6 Rechtbank 's-Gravenhage, Hasan Nuhanovic tegen de Staat der Nederlanden, zaaknummer 200.020.174/01, LJN/BR0133, 5 juli 2011; Rechtbank 's-Gravenhage, Mustafic (c.s) tegen de Staat der Nederlanden, zaaknummer 200/020.173/01, LJN/BR0132, 5 juli 2011.
- 7 Artt. 4-5, 7 Draft Articles on Responsibility of International Organizations, United Nations International Law Commission: Report on the work of its sixty-first session, UN Doc. A/64/10, 13-178.
- 8 UN Doc. A/64/10, 62.
- 9 *United Nations Peacekeeping Operations Fact Sheet: Background Note*, United Nations Department of Public Information, juni 2011.
- 10 *Basic Facts About the United Nations*, New York, United Nations Department of Public Information, 2004, 75.
- 11 T. DANNENBAUM, "Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers", *Harvard International Law Journal* 2010, 51 (1), 113-192; C. LECK, "International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct", *Melbourne Journal of International Law* 2009, 10 (1), 1-19; M. BOTHE, "Peacekeeping", in B. SIMMA, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 648-700.
- 12 UN Doc. A/45/594, General Assembly. Model Status-of-forces Agreement for Peace-keeping Operations, 9 oktober 1990, 13; UN Doc. A/46/185, General Assembly. Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-keeping Operations, 23 mei 1991, 4; UN Doc. A/51/389, General Assembly. Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters, 20 september 1996, 4; UN Doc. A/CN.4/545, International Law Commission. Responsibility of International Organizations. Comments and Observations Received From International Organizations, 25 juni 2004, 17-18; UN Doc. A/59/10, Draft Articles on Responsibility of International Organizations, United Nations International Law Commission: Report on the work of its fifty-sixth session, 94-122; UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, International Law Commission. Responsibility of International Organizations. Comments and Observations Received From International Organizations, 17 februari 2011, 13-14; UN Doc. A/CN.4/640, International Law Commission. Eight Report on Responsibility of International Organizations, 14 maart 2011, 14.
- 13 *Beleidsnota van de regering over de Belgische deelname aan vredesoperaties*, Belgische Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1997-1998 (1394/1-97/98); M. LIEGEOIS & G. GLUME, "A Small Power Under the Blue Helmet. The Evolution of Belgian Peacekeeping Policy", *Studia Diplomatic (The Brussels Journal of International Relations)* 2008, 61 (3), 111-138; A. PAUWELS, "NATO as Peacekeeper: Challenges and Opportunities for the UN", in J. WOUTERS, E. DRIESKENS & S. BISCOP, *Belgium in the Security Council: Reflections on the 2007-2008 Membership*, Intersentia, Antwerpen, 2009, 133-144.
- 14 M. LIEGEOIS & G. GLUME, *ibid.*, 125; A. MATTELAER, "Europe Rediscovered Peacekeeping? Political and Military Logics in the 2006 UNIFIL Enhancement", *Egmont Paper* 34, October 2009, 11-13; UN Doc. S/2006/670, Security Council. Report of the Secretary-General on the Implementation of Resolution 1701(2006), 18 augustus 2006, 8.
- 15 *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping*, New York, United Nations Department of Peacekeeping Operations, oktober 2003, 69; C. LECK, *ibid.*, 1-19; *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)*, New York, United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field



Support, 2008, 52; UN Doc. S/RES/1353, Security Council Resolution 1353 (2001), 13 juni 2001.

16 T. DANNENBAUM, *ibid.*, 185-186.

17 UN Doc. A/64/10, 56, 62-70, 140.

18 We verwijzen hierbij onder meer naar de Behrami-, de Saramati-, de Kasumaj- en de Gajic-zaak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Al-Jedda-zaak voor het *House of Lords*.

19 Rechtbank 's-Gravenhage, Hasan Nuhanovic tegen de Staat der Nederlanden, 10 september 2008, § 4.7-4.14; Rechtbank 's-Gravenhage, Mustafic (c.s) tegen de Staat der Nederlanden, 10 september 2008, § 4.7-4.14.

20 Rechtbank 's-Gravenhage, Hasan Nuhanovic tegen de Staat der Nederlanden, 5 juli 2011, § 5.8-5.20; Rechtbank 's-Gravenhage, Mustafic (c.s) tegen de Staat der Nederlanden, 5 juli 2011, § 5.8-5.20.

tussentijdse vonnis gevelde op 8 december 2010 door de Rechtbank van Eerste Aanleg in Brussel waarbij de beslissing van de bevelhebber van het Belgisch contingent in het kader van UNAMIR om een *de facto* vluchtelingenkamp in Kigali in april 1994 te verlaten, werd toegerekend aan België, en niet aan de VN. Ook in dit geval was er volgens de rechtbank sprake van een bijzondere situatie aangezien in het kader van het besluit van de Belgische regering tot terugtrekking van de Belgische blauwhelmen uit UNAMIR, de beslissing om het vluchtelingenkamp achter te laten niet door de VN maar door de Belgische staat werd genomen. Naar het beginsel *multiple attribution* werd in dit tussentijdse vonnis niet verwezen. Tribunal de première instance de Bruxelles, 71ème chambre, *Mukeshimana-Ngulinzira (et autres) v. Etat belge (et autres)*, 8 december 2010; UN Doc. A/CN.4/640, 13-14.

21 In dit opzicht zijn er trouwens gelijkenissen met het

## Piraterij op de wereldzeeën: een blijvend probleem?

door Eduard SOMERS<sup>1</sup>

### Inleiding

Geweldsmisdrijven tegen schepen blijven ook vandaag nog een actueel internationaal probleem. Zeeroof is ongetwijfeld één van de meest prominente vormen van geweld welke een ernstige bedreiging vormt voor de internationale scheepvaart. Andere vormen van geweld op zee – behoudens in geval van *casus belli* – zoals maritiem terrorisme, lijken een opmars te zijn begonnen sinds het begin van de 21ste eeuw. De spectaculaire aanslagen voor de kust van Jemen tegen de ‘USS Cole’ en de ‘Limburg’ (tanker waarvan het *beneficial ownership* in België lag) werden echter niet gevolgd door meer dergelijke aanvallen. De opkomst van het maritiem terrorisme lijkt met andere woorden (voorlopig) afgeblokt. Diverse redenen kunnen hiervoor worden aangehaald. Het is niet onredelijk te denken dat het maritiem terrorisme onder controle werd gebracht door de veiligheidsdiensten; evenzo is het denkbaar dat terroristische organisaties er geen brood meer in zien. Anders is het gesteld met zeeroof of piraterij welke hoofdzakelijk louter criminele activiteiten zijn zonder enige ideologische of politieke achtergrond hoewel blijkbaar sommige Islamitische groeperingen, zoals Al Shabaab, er een makkelijke manier van fondsenwerving hebben in gezien.

Betreffende de ontwikkeling van zeeroof spreken de feiten voor zich. Vanaf de oprichting van het *Piracy Reporting Centre* door het *International Maritime Bureau* in oktober 1992 te Kuala Lumpur, worden op jaarbasis de aard, de frequentie en de locaties van piraterij aanvallen in kaart gebracht. Uit deze gegevens blijkt dat zeeroof en gewapende overvallen tegen schepen de laatste jaren werden geconcentreerd in bepaalde gebieden, vooral ter hoogte van Indonesië, Bangla Desh, de straat van Malakka, in de Zuid Chinese Zee, en de laatste jaren hoofdzakelijk ter hoogte van Somalië, Nigeria en de Golf van Aden en verder in de Indische Oceaan. De publieke aandacht richt zich sinds enige jaren sterk op de bedreiging van de veiligheid van de internationale scheepvaart ter hoogte van de Somalische kust, in de Golf van Aden en ook meer en meer sinds 2010 verder in de Indische Oceaan. In 2010 werden 43% van alle piratenaanvallen gepleegd in de Golf van Aden en de Somalische kusten en werden 49 schepen gekaapt waarbij meer dan 1.000 bemanningsleden werden gegijzeld. In totaal werden er 139 aanvallen geteld en de gemiddelde duurtijd van een gijzeling bedroeg 168 dagen. Tevens werd in 2010 een bedrag van 238 miljoen US dollar aan losgeld betaald met als uitschieter 9,5 miljoen US dollar voor het vrij krijgen van een Koreaanse supertanker (de *Samho Dream*). De cijfers voor 2011 bevestigen de trend. Tot 18 augustus 2011



werden wereldwijd al 314 aanvallen gemeld waarvan 31 kapingen. Voor de Somalische regio zijn de cijfers voor dezelfde periode: 178 aanvallen, 22 kapingen, 362 gijzelaars en zeven doden. Eind augustus 2011 werden nog 18 schepen vast gehouden en 355 bemanningsleden gegijzeld.

Dergelijke piraterij-aanvallen veroorzaken een belangrijke kost voor de internationale scheepvaart. Naast de bedragen betaald voor losgeld moet daar bovenop een bedrag tussen de 2,3 en 3 miljard US dollar worden gerekend voor kosten ten gevolge van rerouting van schepen zonder de kostprijs voor de operaties van de oorlogsschepen in de regio te rekenen. Aldus is het zonneklaar dat de piraterij grote druk legt op de scheepvaartindustrie. Bovendien ondervinden een aantal landen in de regio, onder meer Kenia en de Seychellen, tot 30% achteruitgang in hun inkomsten uit toerisme en handel. Naast de economische gevolgen zijn er natuurlijk ook ernstige gevolgen voor de betrokken bemanningsleden. Hun veiligheid wordt bedreigd in die mate zelfs dat in de Filippijnen grote betogingen plaats vonden om de toestand van de bemanningen aan de kaak te stellen. Een bijkomend rechtstreeks gevolg van de piraterij activiteiten in deze regio is de sterke stijging van de verzekeringspremies voor de scheepvaart. De gemiddelde premie per reis en per schip in de regio is opgelopen tot 150.000 US dollar, uiteraard ook afhankelijk van het soort van schip. Bovendien wordt de invloed van gijzelingen op bemanningsleden nog steeds zwaar onderschat. Het veronachtzamen van het lot van de bemanningen is een grote tekortkoming in de wereldwijde aandacht die naar het thema zeeroof gaat. Herhaaldelijk zijn gevallen van *Post Traumatic Stress Disorder* vastgesteld en rederijen hebben daar blijkbaar maar uitzonderlijk aandacht voor.

Vastgesteld wordt dat de Somalische piraten zich beter en beter organiseren en veel verder in de Indische Oceaan optreden, tot meer dan 900 zeemijl van de kust en sinds 2011 valt zelfs de gehele Indische Oceaan binnen hun operatieveld. Zij maken hierbij gebruik van zeeschepen die ze voordien hebben geëkaapt en die als moederschip voor verdere aanvallen worden ingezet. Niettegenstaande de aanwezigheid van een aanzienlijk aantal oorlogsschepen in het gebied lijken de piraten zich niet te laten afschrikken. Wel is het aantal gelukte aanvallen sterk gedaald maar helemaal niet uitgeroeid onder meer door de verplaatsing van de activiteiten verder in zee. Geconcerteerde acties worden uitgevoerd door oorlogsschepen van verschillende EU-lidstaten (waaronder België) onder het EU NAVFOR programma evenals door de NAVO (*Operation Ocean Shield*) en ook de

VN en de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) zijn als internationale organisaties zeer bezig met de toestand. Zo heeft de Veiligheidsraad een aantal resoluties gestemd die militair optreden mogelijk maken. De IMO heeft zogenaamde *Best Management Practices* (laatste versie van 19 augustus 2011) opgesteld voor de scheepvaart en meer en meer wordt gepleit voor het aan boord brengen van private gewapende veiligheidsagenten, onlangs zelfs nog door de *International Mission for Seafarers*. Vooral het werken met privé-beveiligingsdiensten is een nieuwe koers die de *shipping business* volgt nadat dit in het verleden door quasi alle scheepseigenaars werd afgezworen omdat zij verdere escalatie vreesden welke voor de bemanningsleden nefaste gevolgen zou kunnen hebben. Sommige vlaggenstaten blijven zich echter sterk verzetten tegen het gebruik van wapens aan boord en zeker tegen gewapende militie.<sup>2</sup> Private veiligheidsdiensten manifesteren zich niettemin sterker en sterker; zo adverteren zij hun diensten in scheepvaartmiddelen via de vakbladen en zijn zij eigenlijk uitgegroeid tot commerciële organisaties. Het dient gezegd dat ze ten andere een uitstekende succes ratio hebben; schepen die worden beveiligd door gewapende private veiligheidsdiensten worden bijna nooit aangevallen. Naast private veiligheidsdiensten doen scheepseigenaars ook geregeld beroep op militairen van de vlaggenstaat die aan boord worden gebracht. Ook dergelijke acties hebben ertoe geleid dat aldus beveiligde schepen met een geruster gemoed zee kunnen kiezen.

## Mogelijkheden en maatregelen ter bescherming

De internationale gemeenschap en in het bijzonder de scheepvaartindustrie proberen sinds enkele jaren paal en perk te stellen aan de verontrustende escaleerende aanvallen van Somalische piraten in de Indische Oceaan en de Golf van Aden. Prominente militaire aanwezigheid in de regio en het opzetten van coördinatiesystemen om snel hulp te kunnen bieden in geval van een aanval zijn enkele voorbeelden van de reactie van de internationale gemeenschap. Zo werd ook bijvoorbeeld in de Golf van Aden een veilige transfer corridor ingesteld die wordt begeleid door oorlogsschepen binnen Operatie Atalanta. De schepen zelf passen striktere veiligheidsmaatregelen toe zoals aangegeven in de IMO *Best Management Practices* door bijvoorbeeld het inrichten van een afgesloten 'citadel' aan boord.

Naast dergelijke praktische maatregelen biedt het internationaal recht ook een aantal mogelijkheden



om zeeroof tegen te gaan. De basis ervan ligt in de juridische bepaling van het begrip 'zeeroof' zoals we die aantreffen in de toepasselijke internationale verdragen. In eerste instantie dient verwezen te worden naar het Verdrag van Genève van 1958 over de volle zee waar het begrip wordt omschreven in artikel 15. Deze bepaling werd ten andere overgenomen in artikel 101 Zeerechtverdrag 1982. Verdragsrechtelijk is zeeroof iedere onwettige daad van geweld, aanhouding, evenals iedere daad van plundering die door de bemanning of de passagiers van een particulier schip of luchtvaartuig voor persoonlijke doeleinden wordt gepleegd. De daad moet gepleegd zijn in volle zee of op een plaats die buiten de rechtsmacht van enige staat valt en gericht zijn tegen een ander schip of luchtvaartuig of tegen personen of goederen die zich aan boord bevinden. Deze vrij rigide bepaling is voor een groot deel ingegeven door de beginselen op het gebied van uitoefening van rechtsbevoegdheid op zee zoals geregeld door het internationaal zeerecht. Zij reflecteert ongetwijfeld een specifieke juridische logica die verband houdt met de verdeling van de rechtsbevoegdheid op basis van de bestaande mariene rechtsgebieden (interne wateren, territoriale zee, aansluitende zone en exclusieve economische zone, volle zee, continentaal plateau en diepzeebodem). Het leidende beginsel van de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat op volle zee is in praktijk echter niet noodzakelijk de meest efficiënte waarborg voor de naleving van rechtsnormen op zee. Ernstige geweldsmisdrijven binnen een marien rechtsgebied onder nationale rechtsbevoegdheid (interne wateren, territoriale zee) kunnen te allen tijde aan de uitoefening van de nationale rechtsmacht van de kuststaten worden onderworpen en de vrees voor straffeloosheid is daarom – minstens theoretisch – veel minder aanwezig dan op volle zee. In praktijk blijkt niettemin dat dit toch wat tegenvalt omdat veel kuststaten niet de mogelijkheid hebben om militair of politieel op te treden of omdat zij daartoe geen enkele neiging voelen om welke reden dan ook. De internationaalrechtelijke voorwaarden voor de kwalificatie van een handeling als zeeroof zijn als volgt te bepalen:

1. de daad moet *onwettig* zijn; dit impliceert dat daden gesteld uit wettige zelfverdediging niet als zeeroof worden beschouwd. Daarenboven zal ook het oude gebruik van de kaapvaart buiten de bepaling van zeeroof vallen;
2. het moet een daad van *geweld, aanhouding of plundering* zijn;
3. begaan door de *bemanning* of de *passagiers* van een *particulier schip of luchtvaartuig*; in beginsel kunnen oorlogsschepen en schepen en luchtvaartuigen in overheidsdienst geen zeeroof plegen.

Niettemin kunnen ook oorlogsschepen, staatschepen of staatsluchtvaartuigen zich schuldig maken aan zeeroof, indien een daad van zeeroof werd gesteld (zoals hoger omschreven) door het schip waarvan de bemanning heeft gemuit en zich meester heeft gemaakt van het schip of luchtvaartuig. Het schip verliest in dergelijk geval zijn karakter van overheidsschip en wordt geassimileerd met een particulier schip (artikel 102 Zeerechtverdrag);

4. gepleegd *voor persoonlijke doeleinden*; dit betekent dat moet worden gehandeld uit winstbejag, haat, wraak, enz. Handelingen begaan uit politieke motieven kunnen *de jure gentium* niet als zeeroof worden beschouwd;
5. gericht *tegen een ander* schip of luchtvaartuig, personen of goederen aan boord ervan; bijgevolg zullen acties van de bemanning of van de passagiers gericht tegen hun eigen schip juridisch niet als zeeroof worden gekwalificeerd;
6. de handeling moet begaan zijn *op volle zee* of op een plaats die *buiten de rechtsmacht* van iedere staat valt; zeeroof kan niet worden gepleegd op het grond- of watergebied van een staat evenmin als in zijn territoriale wateren. In voorkomend geval zal de kuststaat uiteraard zelf rechtsbevoegdheid hebben om op te treden.

Hoewel het Zeerechtverdrag van 1982 voorziet in een verplichting tot samenwerking tussen verdragspartijen teneinde zeeroof tegen te gaan, betekent dit niet noodzakelijk dat er ook een verplichting bestaat om effectief aanhoudingen te verrichten. Het optreden van oorlogsschepen blijft op vrijwillige basis en is een recht, geen plicht.

Zeeroof wordt aanzien als een internationale misdaad wat ertoe heeft geleid de repressie ervan sterk door te drijven. Alle staten moeten zo nauw mogelijk samenwerken ter onderdrukking van zeeroof. In geval van nalatigheid verzuimt een staat zijn internationale verplichtingen. Indien er gegronde reden bestaat aan te nemen dat een koopvaardijship zich bezighoudt met zeeroof, heeft ieder oorlogsschip het recht dit schip op volle zee aan te houden, over te gaan tot een onderzoek van de vlag en het schip zelf aan een nader onderzoek te onderwerpen. In geval van zeeroof mag daarenboven iedere staat op volle zee optreden tegen een zeerooverschip of -luchtvaartuig of tegen een schip dat door zeeroovers is overmeesterd en zich in hun macht bevindt. Dit kadert in de uitoefening van het politierecht op volle zee en vormt een uitzondering op de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat. Het is het klassieke voorbeeld van de universele rechtsmacht.



Zeeroverschepen en de goederen aan boord kunnen in beslag worden genomen en de personen aan boord aangehouden. Het zijn de hoven en rechtbanken van de staat die tot inbeslagname of aanhouding is overgegaan, die kunnen beslissen over de op te leggen straffen en over het lot van de in beslag genomen schepen, luchtvaartuigen en goederen (artikel 105 Zeerechtverdrag 1982). Bij gebeurlijke verbeurdverklaring dienen de rechten van derden te goeder trouw in acht genomen. Ter zake geldt meestal *pirata non mutat dominium*, dat wil zeggen dat eigenaars van vaartuig of lading niet van hun eigendomsrechten vervallen zijn. Er kan echter worden voorzien in een vergoeding voor het opbrengende schip. Inbeslagname wegens zeeroof mag alleen geschieden door oorlogsschepen of militaire luchtvaartuigen of door andere daartoe gemachtigde schepen of luchtvaartuigen in overheidsdienst.

## Juridische onvolkomenheden en twistpunten

Het kan niet worden betwist dat de hedendaagse praktijken op het gebied van geweldsmisdrijven op zee een aantal onvolkomenheden in de internationaalrechtelijke bepaling van zeeroof hebben blootgelegd. Ongetwijfeld is het huidige volkenrechtelijke concept geïnspireerd door historische antecedenten en reflecteert het een historische werkelijkheid die voor een groot stuk voorbijgestreefd is. De uitbreiding van de territoriale zee naar 12 zeemijl heeft een aanzienlijk deel van de kustwateren welke vroeger onder het regime van de volle zee kwamen te liggen, nu onder de soevereiniteit van de kuststaat gebracht. De daar gepleegde geweldsmisdrijven vallen bijgevolg niet meer onder het volkenrechtelijke begrip van zeeroof zoals dit voorheen wel het geval was. Op zichzelf betekent dit niet noodzakelijk dat het volkenrechtelijk begrip zoals verwoord in artikel 101 Zeerechtverdrag 1982 voorbijgestreefd zou zijn. Wel dient te worden nagedacht over mogelijke oplossingen om de problemen waarmee we heden ten dage worden geconfronteerd, aan te pakken. Dit is des te meer noodzakelijk nu we meer en meer tegen 'nieuwe' vormen van geweld op zee aankijken. Een groot deel van de aan het Internationaal Maritiem Bureau gerapporteerde gewelddadige incidenten op zee hebben betrekking op gewapende overvallen in de territoriale zee of in de interne wateren. Zij kunnen dus niet op basis van de rechtsregelen betreffende zeeroof worden aangepakt. In tegenstelling tot zeeroof wordt voor gewapende overvallen (evenals voor terroristische aanslagen ten andere) niet voorzien in universele rechtsbevoegdheid. Aldus zal mogelijke vervolging

komen te liggen bij ofwel de vlaggenstaat van het schip ofwel bij de kuststaat, desgevallend de havenstaat. Een vervolging door de vlaggenstaat kan worden bemoeilijkt in geval het schip gebruik maakt van een goedkope vlag. Bovendien is het niet ondenkbaar dat dergelijke schepen via een snelle vlagtransfer met bijbehorende naams- en eigendomswijziging als het ware onvindbaar worden. Vervolging door de kuststaat is dan weer niet altijd zeker aangezien de belangen van de kuststaat niet noodzakelijk op directe wijze zullen worden geschonden. Een gelijkaardige redenering is van toepassing op mogelijke vervolging vanwege de havenstaat.

Het is echter niet zozeer de begripsbepaling die voor moeilijkheden heeft gezorgd. De onmogelijkheid of onwil tot strafrechtelijke vervolging van op zee aangehouden piraten is het kernprobleem geworden. Klaarblijkelijk beschikken een resem staten niet over de vereiste nationale wetgeving om strafrechtelijke vervolging in te stellen. Het gevolg hiervan is dat aangehouden piraten gewoonweg terug werden vrijgelaten nadat hun wapens werden vernietigd.<sup>3</sup> Ook hebben staten herhaaldelijk allerlei al dan niet zinvolle argumenten ingeroepen om toch maar niet tot vervolging te moeten overgaan. De kosten verbonden aan gerechtelijke vervolging, twijfel over mogelijke bewijslast, terughoudendheid wegens mogelijke asielaanvragen, onduidelijkheid over de positie van piraten die hun straf hebben uitgezeten, vrees voor inbreuken op de mensenrechten bij aanhouding en vervolging, enz. hebben ertoe geleid dat vaak geen vervolging werd opgestart. Vanzelfsprekend is dit moeilijk te aanvaarden voor de internationale scheepvaartgemeenschap en evenmin voor de ordestrejdkrachten ter plaatse.<sup>4</sup> De VN-Veiligheidsraad heeft dit herhaaldelijk aangekaart en heeft uiteindelijk een kader gecreëerd om de Somalische piraterij het hoofd te bieden. Een reeks resoluties hebben het de lidstaten mogelijk gemaakt om daadwerkelijk acties te ondernemen tegen de Somalische piraten en dat niet enkel op volle zee maar ook binnen de Somalische territoriale zee en zelfs op het grondgebied.<sup>5</sup> De resoluties zijn zeer zorgvuldig verwoord om niet in strijd te zijn met de internationaalrechtelijke beginselen betreffende de rechtsbevoegdheid van een staat binnen diens staatsgebied.<sup>6</sup> De gedachtegang van deze resoluties vinden we ook terug in de *Djibouti Code of Conduct* van 29 januari 2009.<sup>7</sup> Dit is een regionale overeenkomst tussen de staten van de westelijke Indische Oceaan (met inbegrip van de Golf van Aden en de Rode Zee) waarin deze hun intentie om specifieke stappen te zetten teneinde piraterij te bestrijden, aankondigen. De *Djibouti Code* legt de verdragsluitende partijen op om aangehouden pira-



ten te vervolgen of te repatriëren en te dien einde akkoorden voor vervolging te sluiten. De Code herneemt het idee verwoord in Veiligheidsraad resolutie 1846 om zogenaamde *ship riders* te installeren aan boord van de in de regio optredende oorlogsschepen. Deze *ship riders* zijn politionele ambtenaren van de staten die bereid zijn om effectief vervolging van de piraten op zich te nemen. Voordien werden al sinds 2008 verschillende akkoorden gesloten tussen het Verenigd Koninkrijk<sup>8</sup>, de Verenigde Staten<sup>9</sup> en de Europese Unie<sup>10</sup> enerzijds, en Kenia anderzijds inzake aanhouding, transfer en vervolging van Somalische piraten die door hun respectievelijke oorlogsschepen werden opgebracht. Het betreft hernieuwbare korte termijn akkoorden waardoor de strafrechtelijke vervolging van de piraten aan de Keniaanse overheid wordt toevertrouwd. Een gelijkaardig akkoord werd gesloten met de Seychellen op 27 juli 2009.<sup>11</sup>



Un Photo # 461991: Mark Garten Secretary-General Ban Ki-moon (right) meets with Jack Lang, his Special Adviser on Legal Issues related to Piracy off the Coast of Somalia.

De Veiligheidsraad Resolutie 1918 van 27 april 2010 roept de lidstaten op om piraterij in hun nationaal recht strafbaar te stellen en aangehouden piraten effectief te vervolgen en te bestraffen volgens hun strafrechtelijke procedures. De Veiligheidsraad geeft ook ter overweging om in het nationaal recht bijzondere strafkamers in te richten voor de vervolging van piraten, eventueel zelfs met een internationale inbreng. Ook een regionaal tribunaal of zelfs een internationaal tribunaal kan worden overwogen. Dit lijkt ons echter helemaal niet een probate oplossing te zijn omdat talrijke praktische bezwaren in de weg staan: de oprichting van dergelijke tribunalen kost veel geld en neemt veel tijd in beslag. Bovenal is het betwistbaar of zij een toegevoegde waarde kunnen creëren aan de bestaande mogelijkheden voor nationale vervolging op voorwaarde uiteraard dat nationale strafrechtelijke procedures beschikbaar zijn om

piraterij te vervolgen. Piraterij is een ernstig geweldsdelict gepleegd door zware criminelen en in beginsel moet iedere nationale strafrechtelijke procedure een afdoend antwoord kunnen bieden. In vergelijking met de jaarlijkse hoeveelheden misdrijven die voor de strafrechter worden gebracht, blijft het aantal piraterij zaken bescheiden (op heden ongeveer 750 gevallen wereldwijd).

Het lijkt erop dat het kader tot stand gebracht door de Veiligheidsraad en de diverse overeenkomsten met Kenia en de Seychellen een sluitend systeem hebben meegebracht. Evenwel dient dit systeem dat voor een groot stuk is gebaseerd op *outsourcing* van strafrechtelijke vervolging te worden getoetst aan artikel 105 Zeerechtverdrag 1982. Dit artikel voorziet in universele rechtsbevoegdheid voor de aanhouding van zeeroverschepen evenals voor aanhouding van personen aan boord en in beslagname van het schip en van de goederen aan boord. De gerechten van de staat die de inbeslagname heeft uitgevoerd, kunnen beslissen over de op te leggen straffen. Deze gerechten kunnen ook besluiten welke acties dienen te worden genomen op het gebied van “*the ships, aircraft or property*”. De bewoordingen van artikel 105 *in fine* sluiten derhalve andere acties dan gerechtelijke procedures uit ten aanzien van personen, *in casu* de piraten. Essentieel is bijgevolg of artikel 105 toelaat om piraten naar een andere staat dan de vlaggenstaat van het aanhoudende oorlogsschip te brengen. Indien dit niet zo is, zal het *outsourcing*-systeem in strijd zijn met het Zeerechtverdrag van 1982. Op het eerste gezicht lijkt artikel 105 inderdaad een ernstig beletsel aangezien de bevoegdheid om straffen op te leggen bij de vlaggenstaat van het oorlogsschip blijft. De gerechten van de vlaggenstaat beslissen over de straffen; er is geen enkele reden om aan te nemen dat artikel 105 andere staten de mogelijkheid geeft om straffen op te leggen. Daarenboven verhindert artikel 105 dat de vlaggenstaat andere maatregelen kan treffen dan gerechtelijke vervolging ten aanzien van de piraten zelf. Zonder twijfel kan aldus worden gesteld dat de transfer van piraten naar derde staten in strijd is met het Zeerechtverdrag van 1982. Deze stelling wordt onderschreven door de commentaar van de *International Law Commission* op het ontwerp-artikel 43 (Verdrag Genève 1958): “*This article gives any State the right to seize pirate ships...and to have them adjudicated upon by its courts. This right cannot be exercised at a place under the jurisdiction of another State ...*”.<sup>12</sup> De commentaar bij artikel 105 Zeerechtverdrag 1982 is vergelijkbaar: “*The second sentence of article 105 implies that the courts of the State which carried out the seizure will apply national law...*”.<sup>13</sup> Het is bijgevolg aan de staten die de aanhouding hebben verricht om





de nodige gerechtelijke stappen te zetten voor de vervolging van de piraten.

De statenpraktijk geeft echter een ander beeld te zien. In uitvoering van de overeenkomsten met Kenia en de Seychellen zijn er effectief een aanzienlijk aantal piraten naar deze staten overgebracht voor gerechtelijke vervolging en veroordeling. Niettemin werden evenzeer een substantieel aantal van piraterij verdachte personen die werden aangehouden ter hoogte van de Somalische kust gewoon terug vrijgelaten of naar Somalië gerepatrieerd. Hoewel klaarblijkelijk de statenpraktijk niet in overeenstemming is met een correcte interpretatie van artikel 105 Zee-rechtverdrag 1982, kan niet worden ontkend dat transfers hebben plaatsgevonden en ongetwijfeld nog zullen plaats vinden (Kenia lijkt echter te aarzelen om het bestaande akkoord te verlengen). Ook de resoluties van de Veiligheidsraad bevestigen de bestaande praktijk hoewel zij ook verwijzen naar de mogelijkheden voor vervolging die aan de staten worden geboden door het SUA verdrag (Rome 10 maart 1988). Inderdaad, de bepalingen van het Zee-rechtverdrag van 1982 verplichten een havenstaat niet tot het aanvaarden van piraten. In combinatie met een stuitend gebrek aan nationaalrechtelijke regelingen voor het strafbaar stellen van zeeroof (waarvoor trouwens geen internationaalrechtelijke verplichting bestaat) schetst dit niet echt een hoopgevend beeld voor de vervolging van piraten. Dit heeft de Veiligheidsraad ertoe gebracht in Resolutie 1846 aan te dringen dat verdragspartijen bij het SUA-verdrag hun verplichtingen ten volle zouden nakomen, in het bijzonder: “... *create criminal offences, establish jurisdiction, and accept delivery of persons responsible for or suspected of seizing or exercising control over a ship by force ...*”. Er kan geen twijfel over bestaan dat minstens een aantal van de Somalische piraten aanvallen onder de misdrijven vermeld in artikel 3 SUA-verdrag vallen. Bijvoorbeeld vallen het kapen van een schip en het nemen van gijzelaars om losgeld te bekomen binnen de strafrechtelijke kwalificatie “*seizing or exercising control over a ship by force when navigating in international waters*”. Elke persoon verdacht van misdrijven die vallen onder het SUA-verdrag kan door de kapitein van het aanhoudende schip worden overgeleverd aan de autoriteiten van een andere verdragspartij. Deze is dan verplicht om vervolging in te stellen of de betrokkene uit te leveren. Het SUA-verdrag is ongetwijfeld een valabel alternatief voor het vervolgen van de Somalische piraten.

Gevolg gevend aan de oproep van de Veiligheidsraad om nationale wetgeving voor de vervolging van zee-

roof tot stand te brengen werden in het Belgische federale parlement twee wetten gestemd op 30 december 2009. De eerste wet voorziet in de bepaling van zeeroof en regelt de bevoegdheid van Belgische oorlogsschepen en hun bevelhebbers. De andere bevat een specifieke strafrechtelijke procedure die dient gevolgd te worden in geval van aanhouding van piraten door een Belgisch oorlogsschip. Beide wetten zijn op 14 januari inwerking getreden. Vervolging in België kan enkel indien Belgische belangen werden geschonden en het is het federaal parket dat tot vervolging zal overgaan. Tot op heden werd slechts een (Somalische) piraat voor vervolging naar België gebracht. Aangezien de betrokkene werd verdacht van deel te hebben genomen aan de kaping van het Belgische schip ‘de Pompei’ in 2008, gebeurde de vervolging oorspronkelijk door het parket van Brugge omdat daar al een strafrechtelijk onderzoek liep naar deze kaping vooraleer de wet van kracht werd. Uiteindelijk is de verdachte door de correctionele rechtbank te Brussel op 29 juni 2011 veroordeeld tot tien jaar gevangenis.

De Belgische wet voorziet in een bijzondere bevoegdheid voor de commandant van een Belgisch oorlogsschip met het oog op de bestrijding van piraterij. De commandant krijgt een vergaande autoriteit om schepen individueel of in konvooi te begeleiden en om daden van piraterij op te sporen. Zij kunnen gebruik maken van een onderzoeksrecht aan boord van verdachte schepen en kunnen desgevallend een piratenschap in beslag nemen met inbegrip van de lading en de documenten aan boord. Indien nodig zijn zij gerechtigd om geweld te gebruiken in geval van zelfverdediging of binnen het kader van de toepasselijke *rules of engagement*. Schepen die zich verzetten, kunnen worden overgebracht naar een geschikte haven op kosten en risico van het verdachte schip. Ook kan op bevel van de commandant een Belgisch militair beschermingsteam aan boord van een (Belgisch) koopvaardij-schip worden geplaatst. In het geval dat een verdachte in België wordt vervolgd, moet deze zo snel als mogelijk na de aanhouding naar België worden overgebracht. Binnen 24 uur na aankomst op Belgisch grondgebied moet de verdachte worden voorgeleid voor de onderzoeksrechter. Ook de Belgische wetgeving voorziet in de mogelijkheid om verdachten te verwijzen naar een andere rechtsorde voor de eigenlijke vervolging. Dit kan naar de vlaggenstaat van het schip dat slachtoffer is geworden van een piratenaanval, of ook naar de staat waar de verdachte werd aangetroffen of waarvan hij de nationaliteit heeft. Tenslotte kunnen verdachten ook worden overgeleverd aan derde staten binnen de grenzen van een akkoord in overeenstemming met



het internationaal recht. Desgevallend kan het federaal parket daardoor verdachten overleveren aan Kenia of de Seychellen zoals bepaald in een EU-overeenkomst met deze staten.

## Conclusie

Zeeroof is wereldwijd en de laatste jaren vooral in de Hoorn van Afrika een geweldige bedreiging voor de internationale scheepvaart geworden. Zowel scheepseigenaars als bemanningsleden worden in deze regio maar ook verder in de Indische Oceaan geconfronteerd met almaar gewelddadigere aanvallen van hoofdzakelijk criminele Somalische piraten. Niettegenstaande het internationale zeerecht een aantal mogelijkheden biedt aan de internationale gemeenschap om deze 'vijanden van de mensheid' afdoende weerwerk te bieden, is de dreiging helemaal niet afgenomen. Een sterke militaire aanwezigheid lijkt evenmin de piraten op andere gedachten te brengen. Deze problematische situatie heeft de Veiligheidsraad ertoe aangezet om de lidstaten tot grotere inspanningen te bewegen. Vooral op het vlak van de gerechtelijke vervolging schort nog een en ander. Nog te weinig staten nemen hun verantwoordelijkheid en gaan effectief over tot vervolging van aangehouden piraten. *Outsourcing* van gerechtelijke vervolging naar Kenia en de Seychellen moet dan maar de oplossing bieden. Echter dient gesteld dat dergelijke transfer van gerechtelijke bevoegdheid niet in overeenstemming lijkt met de relevante bepalingen van het Zeerechtverdrag van 1982. België heeft met betrekking tot deze problematiek wel actie ondernomen – en niet alleen door militair deel te nemen aan de operaties ter plaatse. De inwerkingtreding van de Belgische piraterijwetten van einde 2009 geeft de commandanten van de Belgische oorlogsschepen een kader om hun operaties binnen de wet te kunnen doen verlopen. Daarenboven zorgt de wetgever er evenzeer voor dat afdoende strafrechtelijke maatregelen in België mogelijk worden telkens Belgische belangen worden geschaad door een piraterij aanval. Algemeen dient gesteld dat het niet ontbreekt aan voldoende regelgeving. Het wordt echter meer dan tijd dat de internationale gemeenschap het aangereikte juridische instrumentarium werkelijk ook eens gaat gebruiken en dat staten er niet meer voor kiezen om piraten eenvoudig terug vrij te laten nadat ze werden aangehouden door hun oorlogsschepen. Uiteindelijk echter lijkt een finale oplossing voor het probleem van de piraterij in de Indische Oceaan op het land te liggen. Een waarachtige heropbouw en een degelijk functioneren van wat nu nog steeds een *failed state* is, met name Somalië, zal ongetwijfeld een

kentering inzetten en kan de internationale scheepvaart in dit gebied terug rust en zekerheid brengen, wat vanzelfsprekend de hele wereld aanbelangt.

## Noten

- 1 Eduard Somers is Gewoon Hoogleraar aan de Universiteit Gent. Hij is de voorzitter van de Vakgroep Internationaal Publiekrecht en Algemeen Directeur van het Maritiem Instituut.
- 2 Voor een overzicht van de geldende nationale regels zie het *ICS Reference Document* van 17 augustus 2011: *Flag State Rules and Requirements on Arms and Private Armed Guards on Board Vessels*.
- 3 Zie het geval van het Deense oorlogsschip *Absalon* die er in slaagde om tien piraten aan te houden voor de kust van Somalië op 17 september 2008 om hen dan zes dagen later terug vrij te laten, *Lloyd's List* 26 november 2008. Zie ook: M.H. PASSMAN, "Protections Afforded to Captured Pirates Under the Law of War and International Law", *Tulane Maritime Law Journal* 2008, vol. 33, 1-40; M.D. FINK & R.J. GALVIN, "Combating Pirates off the Coast of Somalia: Current Legal Challenges", *Netherlands International Law Review* 2009, vol. 56, 367-395, at 391.
- 4 Zie de preambule van de VN-Veiligheidsraad Resoluties 1816, 1846 en 1918: "Being concerned over cases when persons suspected of piracy are released without facing justice and determined to create conditions to ensure that pirates are held accountable, 1. Affirms that the failure to prosecute persons responsible for acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia undermines anti-piracy efforts of the international community".
- 5 Zie VN-Veiligheidsraad Resoluties 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1844 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009) and 1918 (2010). Zie verder: M.D. FINK & R.J. GALVIN, "Combating Pirates off the Coast of Somalia: Current Legal Challenges", *Netherlands International Law Review* 2009, vol. 56, 376-381; D. GUILFOYLE, "Counter-Piracy Law Enforcement and Human Rights", *International and Comparative Law Quarterly* 2010, vol. 59, 145-151.
- 6 De goedkeuring van de Somalische *Transitional Federal Government* wordt vereist en een maximale tijdsduur wordt opgelegd. Res. 1918 van 27 april 2010 herinnert dat: "Reaffirming also that the authorizations renewed in resolution 1897 (2009) apply only with respect to the situation in Somalia and shall not affect the rights, obligations or responsibilities of Member States under international law, including any rights or obligations under the Convention, with respect to any other situation, and underscoring in particular that resolution 1897 shall not be considered as establishing customary international law".
- 7 Zie: P. WAMBUA, *The Legislative Framework for Adjudication of Piracy Cases in Kenya: Review of the Jurisdictional and Procedural Challenges and the Institutional Capacity*, Paper presented at the Expert Meeting on Multinational Law Enforcement and Sea Piracy, Max-Planck Institute Freiburg, 27-28 November 2009.
- 8 *Memorandum of Understanding* 11 december 2008. De tekst werd niet vrijgegeven. Verder dient opgemerkt dat Kenia gelijksoortige akkoorden heeft gesloten met Denemarken (9 juli 2009), China (21 december 2009) en Canada (12 januari 2010).
- 9 *Memorandum of Understanding* 16 januari 2009. De tekst werd niet vrijgegeven.
- 10 *Memorandum of Understanding* 6 maart 2009, *Official Journal*



of the European Union L79/52 of 25 March 2009. Zie E. KONTOROVICH, "Introductory Note to Exchange of Letters Between the EU and the Government of Kenya on the Conditions and Modalities for the Transfer of Persons Suspected of Having Committed Acts of Piracy", 48 *ILM* 747 (2009), 248; R. YAKEMTCHOUK, "Les États de l'Union européenne face à la piraterie maritime somalienne", *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 2009, nr. 530, 441-450.

- 11 Exchange of Letters between the EU and the Republic of the Seychelles on the Conditions and Modalities for the Transfer of Suspected Pirates and Armed Robbers from EUNAVFOR to the Republic of Seychelles and for their Treatment after such Transfer, *Official Journal of the European Union* L 315/37; Council Decision 2009/877/CFSP of 23 October 2009 on the signing and provisional application of the Exchange of

Letters between the European Union and the Republic of Seychelles on the conditions and modalities for the transfer of suspected pirates and armed robbers from EUNAVFOR to the Republic of Seychelles and for their treatment after such transfer, *Official Journal of the European Union* L 315, 2 December 2009, 35-36.

- 12 Zie: "Report of the International Law Commission to the General Assembly", Doc. A/3159, *Yearbook of the International Law Commission* 1956, vol. II, 283.
- 13 S. NANDAN, S. ROSENNE & N. GRANDY, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary*, vol. III, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, 216.



## Steden in het VN-systeem: van lokale problemen naar mondiale oplossingen?

door Sofie BOUTELIQUIER<sup>1</sup>

Juni 2011: VN-Secretaris-generaal Ban Ki-moon roept de burgemeesters in de Verenigde Staten op om hun steentje bij te dragen aan de mondiale uitdagingen met betrekking tot klimaatverandering en energie.<sup>2</sup> Dat een VN-Secretaris-generaal zich rechtstreeks tot steden richt, lijkt op het eerste gezicht misschien merkwaardig, maar past binnen een groeiende erkenning van steden als onmisbare partners in de internationale arena. Dit artikel licht toe hoe steden meer en meer als sleutel voor mondiale oplossingen gezien worden en bijgevolg een stem krijgen binnen het VN-systeem.

### De stad: leefomgeving voor steeds meer mensen

In de laatste decennia is de mondiale stedelijke bevolking sterk toegenomen. In 1900 bestond 13% van de wereldbevolking uit stedelingen, 50 jaar later was dat 29% en in 2005 49%. Nu meer dan de helft van de wereldbevolking in steden woont, wordt de 21ste eeuw ook wel *the urban millennium* genoemd. Deze evolutie heeft er voor gezorgd dat steden in toenemende mate de aandacht trekken van (onder andere) multilaterale instellingen.

Dat steden een groot deel van de bevolking concentreren is niet nieuw. Dat brengt sommigen er toe de huidige urbanisering af te schilderen als niets bijzonders. Echter, de omvang en de snelheid van de huidige en verwachte urbanisering zijn in sommige regio's zonder precedent. In Azië en Afrika – continenten waar de bevolking nog overwegend ruraal is – zal de verstedelijking het snelst en het grootst zijn. Op dit moment zijn er volgens de VN 21 steden met meer dan tien miljoen inwoners. Tegen 2025 zullen dat er 27 zijn. Bovendien zijn het niet alleen bestaande ste-

den die groeien, maar ontstaan er ook heel wat nieuwe steden.

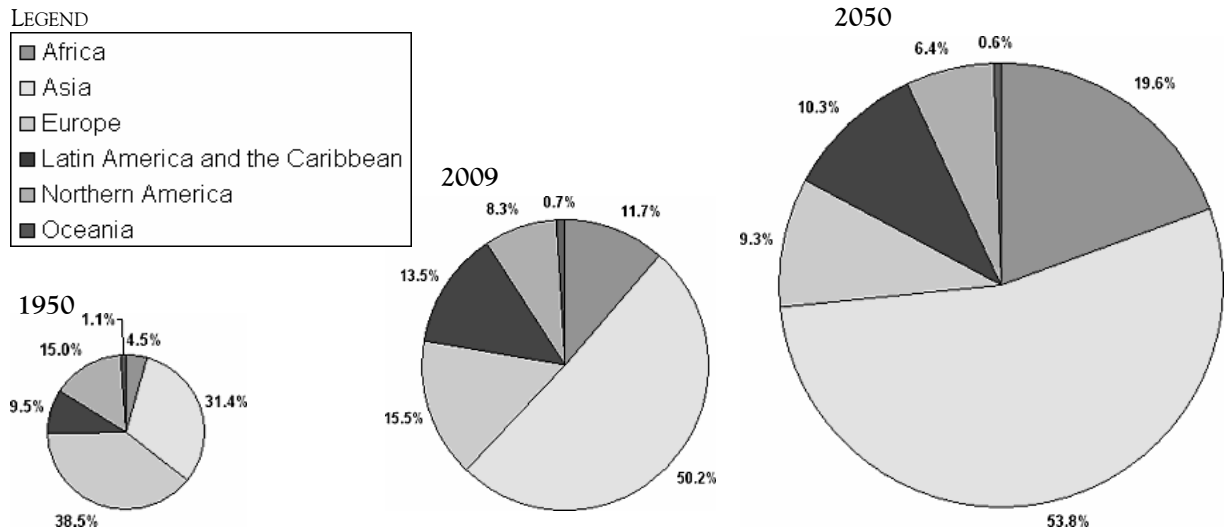
Zowel de (snelle) uitbreiding van bestaande steden als de opbouw van nieuwe urbane samenlevingen brengen heel wat vraagstukken en uitdagingen met zich mee. Aanpassingen van infrastructuur moeten in sneltempo plaatsvinden, de groeiende bevolking moet toegang krijgen tot basisvoorzieningen, onderwijs en arbeid, de druk op natuurlijke hulpbronnen neemt toe, groene ruimte verdwijnt ten voordele van industrie en de bouw van woningen, enz. Tegelijkertijd creëert de groei van bestaande steden en de opgang van nieuwe steden ook heel wat kansen. Noodzakelijke aanpassingen aan infrastructuur in oudere steden kunnen gezien worden als een kans om de stad op een duurzame manier te herorganiseren en vernieuwen. De steden die nog volledig ontworpen en opgebouwd moeten worden kunnen bijvoorbeeld dienen als laboratorium voor nieuwe technieken en planning, zoals de ontwerpen van duurzame, groene of klimaatneutrale steden aantonen. Zowel de Verenigde Arabische Emiraten als China, bijvoorbeeld, claimen de eerste duurzame en CO<sub>2</sub>-neutrale steden



te ontwikkelen. Masdar en Dongtan zijn daar twee voorbeelden van. Masdar<sup>3</sup> moet de eerste CO<sub>2</sub>-vrije en afvalarme samenleving worden. Maar het gaat om meer dan het bouwen van een duurzame stad. Abu Dhabi wil met het Masdarinitiatief hét centrum van excellentie in innovatieve, duurzame energietechnologieën worden. De site wordt een compacte stad die

gebouwd is op 640 hectare en 47.500 inwoners zal kunnen huisvesten. Een eerste fase bestaat uit de bouw van een fotovoltaïsche krachtcentrale die de nodige energie zal voorzien om de site verder te ontwikkelen. Verplaatsingen zullen te voet, per fiets of via het elektrische publieke transportsysteem verlopen. Voedsel wordt lokaal verbouwd.<sup>4</sup>

FIGUUR 1 – Stedelijke bevolking per regio in percentage van de totale stedelijke bevolking



Bron: *World Urbanization Prospects the 2009 revision* (esa.un.org/unpd/wup/fig\_10.htm)

FIGUUR 2 – Masdar



Bron: [www.listicles.com/wp-content/upload/masdar\\_plan.jpg](http://www.listicles.com/wp-content/upload/masdar_plan.jpg)

Dongtan, China's eerste eco-stad, zou tegen 2040 een half miljoen inwoners moeten tellen. De site wordt 8.600 hectare groot en zal in eigen, hernieuwbare energie kunnen voorzien. Landbouwproducten zullen biologisch geteeld worden en emissies van wagens worden tot een minimum herleid door een uit-

gebreid net van voet- en fietspaden en publiek transport. Hoewel de ontwikkeling van beide steden niet van een leien dakje verloopt en ze bovendien kleinschalig zijn, kunnen de ontwerpen een inspiratie zijn voor andere initiatieven.

FIGUUR 3 – Dongtan



Bron: [www.blog.lib.umn.edu/evans391/architecture/dongtan-east-village-and-east-lake.jpg](http://www.blog.lib.umn.edu/evans391/architecture/dongtan-east-village-and-east-lake.jpg)

## Een veranderde houding ten opzichte van steden

De omvang van de urbanisering, het toenemende aantal grote steden en de ongeziene grootte van de grootste steden, heeft tot een veranderde houding ten opzichte van steden geleid. Waar multilaterale instellingen zoals verschillende VN-organisaties en de Wereldbank in de jaren '50 en '60 gekenmerkt werden door een rurale focus, zorgde de versnelde verstedelijking aan het eind van de jaren '60 ervoor dat ze meer aandacht gingen schenken aan de rol van steden in vraagstukken van ontwikkeling. Dat vertaalde zich vanaf de jaren '80 zelfs in een beweging om steden als rechtstreekse partners te gaan zien en aldus nationale overheden te omzeilen.

Vooraf de opkomst van een internationaal milieu-agenda en het debat rond duurzame ontwikkeling brachten steden en lokale overheden meer op de

voorgond. Uit de VN-milieuconferentie (Stockholm, 1972) kwam de eerste Habitat-conferentie in Vancouver (1976) voort die een mijlpaal was in de ontwikkeling van een agenda omtrent de uitdagingen van stedelijke leefomgevingen. Het Brundtland-rapport (1987) van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling wijdde een hoofdstuk aan deze problematiek en benadrukte dat lokale overheden meer politieke, institutionele en financiële capaciteit nodig hebben om hun bijdrage aan duurzame ontwikkeling te kunnen leveren. Deze boodschap werd herhaald in navolging van de top van Rio (1992) met de erkenning van lokale overheden als een van de *major groups of civil society*<sup>5</sup> en de oproep tot de implementatie van Lokale Agenda's 21. Vier jaar later hadden reeds 1.800 lokale overheden daartoe een initiatief genomen. Gaandeweg zal echter het label 'Lokale Agenda 21' aan belangstelling inboeten, bijvoorbeeld in Vlaanderen waar heel wat steden en gemeenten wel aan de slag gaan volgens principes die in lijn lig-



gen met Lokale Agenda 21, maar die ondertussen onder een andere noemer vallen.

Ook de lancering van de Millenniumdoelstellingen zorgde voor extra aandacht voor steden. In 2000 werden door de VN acht doelstellingen geformuleerd die – tegen 2015 – samen voor een uitroeiing van armoede moeten zorgen: (1) de grootste armoede en honger uitbannen, (2) basisonderwijs wereldwijd toegankelijk maken voor iedereen, (3) gelijke behandeling van mannen en vrouwen bevorderen, (4) kindersterfte terugdringen, (5) de gezondheid van moeders verbeteren, (6) strijd leveren tegen HIV/aids, malaria en andere ziekten, (7) actief werken aan een duurzaam milieu, en (8) werken aan een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling.<sup>6</sup> De Millenniumdoelstellingen vertegenwoordigen de grootste uitdagingen waarmee steden geconfronteerd worden. Tijdens de *World Habitat Day* en de wereldtop over de vooruitgang van de Millenniumdoelstellingen in 2005 werd daarom benadrukt dat steden mee het succes van de doelstellingen zullen bepalen, aangezien ze sterk verankerd zijn in lokale omstandigheden, ontwikkelingen en processen.

De rol die toegekend werd aan steden en lokale overheden in het kader van Lokale Agenda 21 en de Millenniumdoelstellingen heeft ervoor gezorgd dat de laatste twee decennia steeds meer aandacht geschonken wordt aan manieren waarop steden positief kunnen bijdragen aan mondiale oplossingen. Niet (louter) de lokale problemen van steden, maar de capaciteit van steden om plaatsen van leiderschap, experimenten en innovatie te zijn wordt benadrukt. Een stad als Londen, bijvoorbeeld, startte in 2005 een stedennetwerk op om tot een ambitieus klimaatbeleid te kunnen komen. Het samenbrengen van steden zou leiden tot de uitwisseling van *best practices* en de mogelijkheid creëren om met multinationale bedrijven in partnerschap te treden. Zes jaar later kan inderdaad gezegd worden dat dit stedennetwerk – *C40 Cities Climate Leadership Group* (C40) – de participerende steden in staat heeft gesteld om gebouwen energie-efficiënt te maken, het energieverbruik voor stadsverlichting te doen dalen en bestaande succesvolle initiatieven (zoals de Londense *carbontax* of het systeem van huurfietsen in de stad zoals het in Barcelona en Parijs ontwikkeld werd) in aangepaste vorm in de eigen stadscontext toe te passen. Zulke initiatieven stellen vaak meer ambitieuze doelstellingen voorop dan de nationale doelstellingen (rond bijvoorbeeld het dalen van CO<sub>2</sub>-uitstoot) waardoor steden meer en meer als aangewezen partners worden gezien. Dat past eveneens in het idee van subsidiariteit waarbij geldt dat het bestuurlijke

niveau dat het meest geschikt is om een bepaald probleem aan te pakken, aan zet is. Aangezien heel wat mondiale problemen (zoals klimaatverandering) sterk lokaal verankerd zijn (steden – en de activiteiten en actoren die ze concentreren – zouden verantwoordelijk zijn voor 80% van de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot), is de link tussen het lokale en het mondiale niveau snel gemaakt. Maar aangezien het internationale beleidsniveau gefocust is op relaties tussen nationale overheden, is het moeilijk voor steden om daar ook een stem te vinden.

## Steden op zoek naar een internationale stem

Dat er van steden meer en meer verwacht wordt dat ze hun bijdrage leveren aan mondiale oplossingen heeft stedelijke overheden ertoe gebracht nauwer te gaan samenwerken om op die manier hun capaciteit te verhogen. Hoewel steden sterk verschillen, bijvoorbeeld in termen van omvang, bevolking, bevolkingsdichtheid, sociale stratificatie, economische ontwikkeling, welvaart, en politieke macht, hebben ze ook heel wat uitdagingen op sociaal, economisch en ecologisch vlak gemeen zoals veranderingen in bevolkingssamenstelling, uitbreiding van het verstedelijkt gebied, ongelijkheden met betrekking tot inkomen en scholing en milieudegradatie, wat samenwerking bevordert. In stedennetwerken – zoals het bovenvermelde C40 netwerk – wisselen ze kennis en informatie uit via persoonlijk contact (bijvoorbeeld op gezamenlijke evenementen) of via de nieuwste communicatiekanalen (bijvoorbeeld via online databanken met *best practices*).

Samenwerking tussen steden kent een lange geschiedenis, die volgens sommigen gelijk loopt met de ontwikkeling van steden sinds de vroegste beschavingen. Dit beknopte artikel beperkt zich echter tot de meest recente ontwikkelingen. In 1913 ontstond de *International Union of Local Authorities* (IULA) en na de Tweede Wereldoorlog ontstonden heel wat interestedelijke zusterrelaties die wederzijds begrip, tolerantie en culturele uitwisselingen moesten bevorderen. Toch kwam het pas in de jaren '90 tot een ware explosie van zulke initiatieven en dat vooral naar aanleiding van (Lokale) Agenda 21 die samenwerking tussen lokale overheden promootte. De verscheidenheid aan stedennetwerken is eindeloos. Er zijn er oudere (bijvoorbeeld de vroegere IULA) en nieuwere (bijvoorbeeld *C40 Cities Climate Leadership Group*, ontstaan in 2005), ze hebben een specifiek opzet (bijvoorbeeld *Cities Alliance-Cities without Slums*) of een



breed (bijvoorbeeld *Eurocities*, dat volgende thema's behandelt: samenwerking, cultuur, economie, milieu, kennissamenleving, transport, sociale vraagstukken), ze brengen kleine steden (bijvoorbeeld *Sustainable Cities and Towns Campaign*) of grote (bijvoorbeeld *Metropolis*, een netwerk van hoofdsteden en steden met meer dan 1 miljoen inwoners) samen en ze hebben weinig leden (bijvoorbeeld *Megacities Project* met 22 leden) of net heel veel (bijvoorbeeld *International Council for Local Environmental Initiatives* met meer dan 1.200 leden). Drie doelstellingen springen bij deze stedennetwerken in het oog: (1) capaciteitsbevordering (bijvoorbeeld via technische ondersteuning); (2) een luidere stem in de internationale arena hebben (lobby- en vertegenwoordigingsfunctie); (3) informatie, kennis en *best practices* uitwisselen (leerfunctie).

Het bovenvermelde C40-netwerk illustreert de invulling van deze drie functies goed. Dat netwerk telt anno 2011 40 lidsteden en er sloten zich een aantal kleinere 'voorbeeldsteden' als geaffilieerde steden aan.<sup>7</sup> Bovendien werd er een akkoord afgesloten met het *Clinton Climate Initiative* (CCI) dat de uitvoerende tak van de organisatie werd. De samenwerking tussen C40 en CCI heeft ondertussen zijn eerste concrete vruchten afgeworpen. Zo zijn er verschillende programma's opgericht die concrete CO<sub>2</sub>-reducties moeten teweegbrengen. Het meest uitgebouwde programma is het *Energy Efficiency Building Retrofit Program*. Vijf van de grootste banken ter wereld (ABN AMRO, Citi, Deutsche Bank, JPMorgan Chase en UBS) en vier belangrijke energiedienstenbedrijven (Honeywell, Johnson Controls Inc, Siemens en Trane) werden geëngageerd om lokale overheden bij te staan bij het energie-efficiënter maken van hun eigen gebouwen. Het mechanisme werkt als volgt: de bedrijven leveren hun diensten en producten aan goedkopere tarieven en krijgen in ruil een grotere afzetmarkt. De banken staan in voor de leningen, die de steden kunnen terugbetalen door de energiebesparingen die ze realiseren. Dit programma is een goed voorbeeld van capaciteitsbevordering. Zulke grote projecten kosten immers handenvol geld, wat steden er vaak van weerhoudt om er daadwerkelijk mee van start te gaan. Bovendien kunnen ze door het programma ook beroep doen op experts voor bijvoorbeeld advies over energie-efficiëntie. C40 vervult ook een lobby- en vertegenwoordigingsfunctie. Op verschillende internationale klimaatmeetings presenteerde C40 communiqués waarin nationale overheden gevraagd wordt om steden de nodige verantwoordelijkheden, vrijheden en middelen te geven om een progressief klimaatbeleid te voeren. C40 herhaalde deze boodschap ook naar aanleiding van de

klimaattop in Kopenhagen. Tot slot worden er ook informatie, kennis en *best practices* uitgewisseld. Dat gebeurt voornamelijk tijdens workshops, conferenties en *summits*.<sup>8</sup>

Hoewel er discussie bestaat over de bijdrage die zulke stedennetwerken aan internationaal beleid leveren, is het duidelijk dat ze voor steden kansen creëren. Er komt meer aandacht voor de problematiek omdat actie van een groep steden interessanter is dan van elkaar losstaande, individuele inspanningen. Bovendien moeten steden niet van nul beginnen, maar kunnen ze beroep doen op experts en verwerven ze kennis over succesverhalen in andere steden. Daardoor kunnen ze gemakkelijker een eigen aanpak uitdenken.

Ondanks bovenstaande ontwikkelingen ondervinden steden moeilijkheden om hun stem echt te laten gelden in de internationale arena. Een aantal oorzaken daarvan zijn de beperkte coördinatie binnen en tussen stedennetwerken, de geringe erkenning door andere internationale spelers en de onduidelijkheid over de doelen en de resultaten van stedennetwerken. Binnen het VN-systeem is de stem van steden wel officieel erkend via *United Cities and Local Governments* (UCLG). Op 5 mei 2004 ontstond er in Parijs een nieuwe wereldorganisatie van lokale overheden. De reeds vermelde IULA en de *World Federation of United Towns and Cities* (FMCU-UFO) die reeds sinds 1957 bestond, werden verenigd in UCLG. Een goede maand later, op 22 juni 2004, presenteerde de voormalige president van Brazilië Fernando Henrique Cardoso het *Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society relations*. Een van de (concrete) voorstellen van dat Cardoso-rapport stelde dat de VN UCLG als adviesorgaan moest beschouwen. Sindsdien is UCLG voor de VN een adviesorgaan voor beleidskwesties. In februari 2011 vroeg de burgemeester van Istanboel en toenmalig UCLG-voorzitter Kadir Topbas aan VN-Secretaris-generaal Ban Ki-moon om UCLG de status van observeerder in de Algemene Vergadering van de VN toe te kennen. Het is afwachten of die status wordt toegekend en of dat de stem van steden in de internationale arena zal versterken.

## Noten

- 1 Sofie Bouteligier was tot voor kort als doctoraal onderzoeker verbonden aan de *Global Environmental Governance and Sustainable Development Research Group* van de K.U.Leuven (Faculteit Sociale Wetenschappen, Instituut voor Internationaal en Europees Beleid). Ze schreef haar proefschrift over stedennetwerken en internationaal milieubeleid. Sinds 1 september 2011 is ze werkzaam als postdoctoraal onderzoeker



- voor de *Environmental Policy Group* van Wageningen Universiteit in Nederland.
- 2 UN News Centre. 2011. Cities are key to global energy and climate challenges, Ban tells US mayors: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38774](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38774).
  - 3 [www.masdaruae.com/en/home/index.aspx](http://www.masdaruae.com/en/home/index.aspx)
  - 4 Visualisering van het project: [www.youtube.com/watch?v=ovly1dQGKH4&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=ovly1dQGKH4&feature=related) [www.youtube.com/watch?v=F3Wtze716QY&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=F3Wtze716QY&feature=related).
  - 5 Omdat duurzame ontwikkeling niet alleen door nationale overheden bewerkstelligd kan worden, werden een aantal *major groups* erkend, zijnde: bedrijven en industrie, kinderen en jeugd, boeren, inheemse bevolkingsgroepen, lokale overheden, niet-gouvernementele organisatie, wetenschap en technologie, vrouwen, arbeiders en vakbonden.
  - 6 Voor meer informatie over de Millenniumdoelstellingen, zie onder andere: [www.millenniumdoelstellingen.be/millenniumdoelen/](http://www.millenniumdoelstellingen.be/millenniumdoelen/).
  - 7 Vandaag zijn volgende steden lid van C40: Addis Abeba, Athene, Bangkok, Beijing, Berlijn, Bogotá, Buenos Aires, Cairo, Caracas, Chicago, Delhi, Dhaka, Hanoi, Houston,

- Hong Kong, Istanboel, Jakarta, Johannesburg, Karachi, Lagos, Lima, Londen, Los Angeles, Madrid, Melbourne, Mexico City, Moskou, Mumbai, New York, Parijs, Philadelphia, Rio de Janeiro, Rome, São Paulo, Seoel, Shanghai, Sydney, Tokio, Toronto, Warschau. De geaffilieerde steden zijn: Amsterdam, Austin, Barcelona, Changwon, Kopenhagen, Curitiba, Heidelberg, New Orleans, Portland, Rotterdam, Salt Lake City, San Francisco, Seattle, Stockholm, Yokohama.
- 8 Londen Summit 2005 – New York Summit 2007 – Seoul Summit 2009. Workshop Transport and Congestion, Londen december 2007 – Workshop Airports and Climate Protection, Los Angeles april 2008. World Ports Conference, Rotterdam juli 2008 – Conference on Climate Change, adaptation and mitigation, Tokyo oktober 2008 – Conference on the launch of the “Carbon Finance Capacity Building Programme in Emerging Mega Cities of the South”, Basel februari 2009. ■

## De EU, België, Vlaanderen en de VN: Belgisch examen mensenrechten. De tussenstand: goed begonnen, maar nog niets gewonnen

door Jan POLLET<sup>1</sup>

22

Op 2 mei werd het Belgische mensenrechtenbeleid onder de loep genomen in Genève. Voor het eerst werd het land er onderworpen aan het Universeel Periodiek Onderzoek (*Universal Periodic Review* – verder: UPR of het Onderzoek). In dat mechanisme kunnen alle staten aanbevelingen doen aan een onderzochte staat. De onderzochte staat kan zich engageren om die aanbevelingen te implementeren. De bedoeling is om tot een betere bescherming van de mensenrechten te komen. Het gaat om niet-bindende beloftes met een zeker politiek gewicht.

Amnesty International maakt in dit artikel een tussentijdse balans op van het Universeel Periodieke Onderzoek van België. Er wordt vooral ingegaan op het proces dat zal leiden tot het aannemen van het finale rapport in de september sessie van de VN-Mensenrechtenraad<sup>2</sup> en hopelijk de implementatie van de daarin opgenomen aanbevelingen. Ook de grote uitdaging die volgt uit de evaluatie wordt besproken.

Totnogtoe moeten we België vooral lof toezwaaien over de manier waarop het mechanisme werd benaderd. Of daardoor de doelstellingen ook zullen verwezenlijkt worden, is te vroeg om te bepalen. Het echte werk is immers niet de evaluatie maar wat ermee gebeurt.

We concentreren ons op de problematische aspecten met betrekking tot de Belgische internationale mensenrechtenverplichtingen. Uiteraard is België een belangrijk voorvechter van de mensenrechten op internationaal vlak en is er een ruime aandacht voor de rechten van de burgers in België. Het kan echter beter, veel beter.

### Oorsprong en doelstellingen

In 2006 werd de VN-Mensenrechtenraad opgericht ter vervanging van de VN-Commissie voor de Mensenrechten. Eén van de belangrijkste nieuwigheden van die Raad was de (her)instelling van een systeem van *peer review* waarbij, om de vier jaar, het mensenrechtenbeleid van alle VN-lidstaten onder de loep wordt genomen door de andere lidstaten. In de oprichtingsresolutie van de Raad, aangenomen in april 2006, werd het mechanisme de *Universal Periodic Review* gedoopt.<sup>3</sup> Het zou echter nog meer dan een jaar duren eer de uitwerking haar beslag zou krijgen in het zogenaamde *Institution Building Package* van de VN-Mensenrechtenraad.<sup>4</sup>

In dat pakket werden onder meer de zes doelstellingen van de UPR uitgeschreven:





1. verbetering van de mensenrechtensituatie op het terrein;
2. tot uitvoer brengen van de mensenrechtenverplichtingen en -engagementen van de staat in kwestie, samen met een beoordeling van de ontwikkelingen en uitdagingen voor die staat;
3. de capaciteit verhogen om mensenrechten te verdedigen;
4. uitwisseling van *best practices*;
5. ondersteuning bieden voor samenwerking in de bevordering en bescherming van mensenrechten;
6. aanmoediging van samenwerking met en betrokkenheid bij de Raad, andere mensenrechtenorganen en het VN-Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten.<sup>5</sup>

Het spreekt voor zich dat de eerste doelstelling veruit de belangrijkste moet zijn voor elk Onderzoek. Het is bijgevolg de mensenrechtensituatie op het terrein waaraan het falen of slagen van het mechanisme zal getoetst moeten worden. Aangezien pas eind 2011 de eerste ronde van de UPR zal afgelopen zijn, is het wellicht te vroeg om dergelijke algemene evaluatie grondig te doen. Bovendien werd in de oprichting van het mechanisme vrij veel ruimte gelaten voor de praktijk. Elk onderzocht land kan dus in grote mate zelf bepalen hoe de UPR te benaderen. Eén gevolg daarvan is dat de eerste ronde van uitzonderlijk belang was om een *modus operandi* te ontwikkelen. België kwam als één van de laatste landen aan de beurt in de 11de groep van landen en kon dus genieten van een rijke bron aan goede en slechte voorbeelden van de voorgaande staten.

## Het Onderzoek van België – vier fases

De UPR bestaat uit vier fases: (1) het vergaren van documentatie over mensenrechtensituatie; (2) een drie uur durende Werkgroepsessie; (3) het aannemen van het rapport en (4) de opvolging. Hieronder wordt kort het proces beschreven, in theorie en zoals België het doorliep.

### *Iste fase: Vergaren van documentatie*

Het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten (OHCHR) brengt drie documenten samen die de basis van de evaluatie van het land in kwestie zullen vormen: een rapport opgesteld door het land dat onderzocht wordt, een compilatie van bijdrages van middenveldorganisaties en een samenvatting van teksten van andere VN-organen over het land in kwestie.<sup>6</sup>

De bijdrage van de Belgische staat werd opgesteld volgens wat de administratieve gewoonte is voor andere rapportages door ons land.<sup>7</sup> De *lead* in het redactieproces werd dus genomen door de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken die verschillende coördinatievergaderingen (de zogenaamde Coör-multi) organiseerde met de relevante federale en deelstatelijke instanties. Op die vergaderingen werden taken verdeeld en richtlijnen meegegeven. De federale en deelstatelijke ministeries brachten dan hun inbreng samen en na akkoord van de Ministerraad kon het rapport de deur uit.<sup>8</sup> Dit hele proces duurde voor de UPR ruim een jaar. De extra belasting van het Europese Voorzitterschap had de coördinerende diensten op Buitenlandse Zaken immers tot een snelle start genoopt.

Ook het maatschappelijk middenveld kreeg de kans om inbreng te hebben in het nationale rapport. Niet-gouvernementele organisaties, verenigingen zonder winstoogmerk en semi-onafhankelijke instanties werden uitgenodigd om deel te nemen aan een aantal van de coördinatievergaderingen. Het UPR-systeem is ook bij het middenveld grotendeels onbekend. Dit bleek onder meer uit de opkomst op de coördinatievergaderingen. Desalniettemin hebben de consultaties zeker hun effect gehad. Er zijn bepaalde thema's en deelaspecten die het middenveld mee naar voren heeft helpen schuiven en die in het uiteindelijke rapport zijn opgenomen. Bovendien zijn er ook organisaties die door de rondetafels werden geïnspireerd om hun eigen bijdrage in te dienen bij het OHCHR (zie *infra*). Zoals beloofd in de Beleidsnota van de Vlaamse minister-president<sup>9</sup> werd ook op Vlaams niveau een consultatievergadering met het middenveld ingelast.

Geen van de betrokken regeringen heeft proactief het advies van het voor haar relevante parlement gevraagd. Geen van de parlementen heeft tijdig inspraak verzocht in de opstelling van de Belgische bijdrage.<sup>10</sup>

Het Belgische rapport dat werd neergelegd bij het OHCHR is een twintigtal pagina's lang met een aanzienlijk deel over het staatsbestel. Hoewel er wel degelijk een aantal belangrijke pijnpunten in worden onderkend, is het rapport voor het overgrote deel beschrijvend. Dit is begrijpelijk aangezien het rapport voor het eerst werd opgesteld en de Belgische staatsstructuur nu eenmaal enige duiding vergt. Een volgend rapport kan met een eenvoudige verwijzing naar dit eerste rapport de beschrijvende aspecten afhandelen en daardoor veel dieper ingaan op de eigenlijke mensenrechtenproblemen.



Het tweede en derde rapport waarop het Onderzoek wordt gebaseerd, wordt samengesteld door het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten (OHCHR). Organisaties uit het middenveld hebben de kans om een kort rapport in te leveren met daarin hun belangrijkste bekommernissen. Het OHCHR maakt vervolgens een compilatie van de aanbevelingen, het zogenaamde *stakeholders report*. In dit rapport komen ook de aanbevelingen en rapporten van regionale organisaties (bijvoorbeeld de Raad van Europa) aan bod.

Voor het Belgische Onderzoek werden zeven teksten ingediend, drie van de organisaties werken vanuit België.<sup>11</sup> Het is niet mogelijk om verregaande conclusies over de effectiviteit van het Onderzoek te trekken louter uit het aantal bijdrages uit het middenveld. Het toch erg beperkte aantal voor België geeft wel aan dat er ook bij organisaties die zich toeleggen op (aspecten van) de mensenrechten in België, nog heel wat promotiewerk zou moeten gebeuren rond de UPR. Het middenveld heeft immers een belangrijke rol in de opvolging van het Onderzoek. De evaluatie van Ierland later dit jaar zal, om een extreem voorbeeld te nemen, gebeuren op basis van een zestigtal bijdrages vanuit de *civil society*. Hoewel dit op zich geen garantie is voor een doeltreffender Onderzoek, is een robuuste opvolging door het Ierse middenveld daardoor wel een pak waarschijnlijker.

Ook Amnesty International maakte haar bijdrage aan de Belgische UPR over aan het OHCHR. In het korte<sup>12</sup> document uitte de organisatie haar bezorgdheid over de behandeling van asielzoekers en mensen zonder papieren, in het bijzonder over administratieve detentie, inadequate omstandigheden in gesloten centra, inbreuken op het verbod om mensen naar een land te sturen waar ze het risico lopen aan ernstige mensenrechtenschendingen te worden blootgesteld, gedwongen terugkeer naar Irak en mishandeling door de politie tijdens uitzettingen. Er werd ook aandacht besteed aan de situatie in de Belgische gevangenissen, het gebruik van stroomstootwapens door de politie en aan het wetsvoorstel om gezichtsluiers te verbieden. Amnesty maakte tot slot een aantal institutionele aanbevelingen over de ratificatie van een aantal verdragen en over de noodzaak om een nationale mensenrechteninstelling op te richten.

Het laatste document op basis waarvan een land wordt onderzocht, is een samenvatting van wat er over dat land is geschreven door andere organen van de VN. Het gaat dan over wat de VN-Verdragscomités en Speciale Gezanten schreven over het land. Dit rapport is van bijzonder belang. In ideale omstan-

digheden zorgt het immers voor de samenhang tussen het politieke UPR-proces en de aanbevelingen van de experts van de VN. Het toont de evaluerende staten ook waarover een land al eerder op de vingers werd getikt.

#### *2de fase: Werkgroepsessie*

Nadat de drie documenten gepubliceerd zijn, komen de staten samen voor een drie uur durende dialoog met het land *under review*. Alle lidstaten van de VN kunnen aan deze Werkgroepsessie actief deelnemen (dus niet enkel de leden van de VN-Mensenrechtenraad). Geaccrediteerde niet-gouvernementele organisaties mogen de sessie waarnemen maar niet tussenkomen. Het hele dialoog wordt ook weergegeven op de website van het OHCHR en kan daar nog steeds worden bekeken.

Deze ‘ondervraging’ gebeurde voor ons land op 2 mei 2011. De Belgische delegatie maakte er een zeer goede beurt. Het feit dat vice-eersteminister en minister voor Buitenlandse Zaken Steven Vanackere de delegatie leidde en trachtte om alle vragen open en volledig te beantwoorden, werd door de andere landen en het middenveld zeer geapprecieerd. Diplomaten prezen ook de vrunkheid waarmee aanbevelingen die moeilijk liggen, werden behandeld. Hierdoor toonden de Belgische regeringen dat ze het proces heel ernstig nemen. Het is immers niet bijzonder moeilijk voor staten om het proces te dwarsbomen – bijvoorbeeld door enkel aanbevelingen van bevriende staten te aanvaarden (vooraf afgesproken), door alle gevoelige onderwerpen uit de weg te gaan in de replieken of door simpelweg te stellen dat de aanbevelingen overbodig zijn omdat de mensenrechten in het land ten volle gerespecteerd worden. Minister Vanackere deed geen van deze zaken.

Voor elke aanbeveling die wordt gedaan tijdens de Werkgroepsessie, heeft het onderzochte land drie opties: onmiddellijk aanvaarden (daarbij kan de noot gemaakt worden dat de aanbeveling al (bijna) geïmplementeerd geacht wordt); verwerpen of meer tijd vragen om de aanbeveling te onderzoeken. België aanvaardde het overgrote deel van de aanbevelingen (59 + 26 die reeds geïmplementeerd werden geacht), verzocht meer tijd voor 13 van de aanbevelingen en verwierp er 23. Het dient opgemerkt te worden het vaak over dezelfde thema's gaat. België lijkt dus een zeer goed saldo behaald te hebben, maar ook hier is het geen goed idee om louter kwantitatieve analyses te maken. Vage en onmeetbare aanbevelingen kunnen immers gemakkelijk worden ondersteund zonder tot iets te leiden. Dit is uiteraard niet enkel de ver-



antwoordelijkheid van de onderzochte staat. Ook België nam met plezier aanbevelingen aan als “Fully respect the economic and social rights of migrant workers and their families and ensure their safety and security.”<sup>13</sup> Het voorzichtig geformuleerde maar concretere “Consider acceding to the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families”<sup>14</sup> werd daarentegen onmiddellijk afgewezen.

Andere afgewezen aanbevelingen – waar we verder niet op terugkomen – zijn interessant op zich. In de Kamer zei de minister over de Werkgroepsessie: “De eerlijkheid gebiedt – ik kan dat hier wel even zeggen – dat een Belgisch politicus op zijn tanden moet bijten wanneer hij van Wit-Rusland vragen krijgt over politiegeweld of wanneer Iran wil weten hoe het staat met onze verdraagzaamheid.”<sup>15</sup> Dit blijkt ook uit de geweigerde aanbevelingen: meer dan de helft ervan kwam van de twee door de minister vermelde staten (Iran: zeven; Wit-Rusland: vijf). We kunnen er enkel begrip voor opbrengen en tevreden zijn dat ook andere staten aanbevelingen formuleerden over politiegeweld en discriminatie – op zich uiteraard wel degelijk legitieme bronnen van bezorgdheid.

#### *3de fase: Formeel aannemen van het rapport en de aanbevelingen*

Van de dialoog wordt vervolgens een verslag gemaakt, dat twee dagen later wordt aangenomen in een tweede zitting van de Werkgroep. Vervolgens krijgt het land een aantal maanden de tijd om een antwoord te formuleren op de openstaande aanbevelingen. Het eindrapport wordt dan in een reguliere plenaire sessie van de VN-Mensenrechtenraad aangenomen. Geaccrediteerde niet-gouvernementele organisaties krijgen dan ook de kans om hun algemene commentaar op de UPR van het land te geven. Het Belgische rapport zal op 21 september 2011 worden behandeld. Het aannemen zelf is grotendeels een formaliteit. Er is echter vooraf een uur voorzien voor verdere dialoog. Het is daarom van zeer groot belang dat het land vooraf (bij voorkeur minstens twee weken voor de behandeling in de Raad) haar uiteindelijke positie te kennen geeft over die vragen waarvoor meer tijd werd gevraagd tijdens de Werkgroepsessie.<sup>16</sup>

#### *4de fase: Opvolging*

Hoewel ongetwijfeld een cruciale stap in het proces, werd er over opvolging van de UPR weinig voorgeschreven. In het *Institution Building Package* staat hierover voornamelijk dat het in eerste instantie de

taak van de staat is om de implementatie te verzekeren, dat in volgende UPR-rondes teruggekomen moet worden op de implementatie van de vorige en dat er hulp moet worden voorzien waar nodig. Verder worden heel vage competenties gegeven aan de VN-Mensenrechtenraad: bij het aannemen van het UPR-rapport, kan de Raad beslissen of en wanneer opvolging voor de UPR van een land nodig is en, kan ze “as appropriate, cases of persistent non-cooperation with the system” aankaarten.<sup>17</sup>

Bij de opvolging is de praktijk die wordt ontwikkeld dus van enorm belang. België heeft opnieuw het voordeel in één van de laatste groepen van landen terecht te zijn gekomen. Gezien bij het ter perse gaan de derde fase nog niet afgerond was, was het onduidelijk wat de plannen van België zijn. Wel engageerde de Belgische vice-eersteminister zich tijdens de Werkgroepsessie al om een aantal *best practices* toe te passen. Zo werd er beloofd dat het middenveld op betekenisvolle wijze zal geconsulteerd worden bij de implementatie van de aangenomen aanbevelingen. De minister beloofde ook om tussen dit eerste en het volgende Onderzoek een tussentijds rapport voor te stellen aan de Mensenrechtenraad. Dat is zeer positief nieuws.

We moeten het echter onder ogen zien: het mensenrechtenbeleid heeft niet de politieke prioriteit die het verdient. Het engagement dat de vice-eersteminister toonde is goed en uiterst belangrijk maar het is ook maar wat het is: beloftes van een aftredend minister, gedragen door een federale regering in lopende zaken. Zonder de vastberadenheid van de huidige regering in twijfel te trekken en zonder cynisme over politieke beloftes, is het een realiteit dat de prioriteiten die de ministers vandaag voorstaan, niet noodzakelijk die zijn van een volgende regering. Daarom is het van uitermate groot belang – voor België meer nog dan voor andere landen – dat er heel snel werk wordt gemaakt van een plan om te komen tot de implementatie van de genomen engagementen. Anders zou het wel eens een povere tussentijdse evaluatie kunnen worden.

Het is begrijpelijk dat het niet evident is om een dergelijk plan als aftredend minister door te duwen. Wellicht is het voor de onderhandelende partijen ook geen leuk vooruitzicht om voor toch zeer belangwekkende kwesties te moeten werken volgens het plan dat een vorige regering zou hebben opgesteld. Er is echter een tussenweg: de huidige aftredende regering kan aan de onderhandelende partijen of, misschien beter, het parlement, en uiteraard ook aan de relevante deelstatelijke regeringen vragen of zij het



eens zijn met het principe van een dergelijk implementatieplan. Het plan kan dan ingevuld en uitgewerkt worden door de komende regering. Cruciaal is echter – want West-Europese landen hebben er een voorbeeldfunctie te vervullen – dat het plan ook wordt aangekondigd in de VN-Mensenrechtenraad, bij voorkeur tijdens de sessie waarin het rapport wordt aangenomen.

Cruciaal voor een gedegen opvolging is uiteraard ook de parlementaire controle. Sinds de Werkgroepvergadering zijn er debatten gevoerd en vragen gesteld in de verschillende parlementen. De regionale parlementen hebben zich daarbij enkel gefixeerd op de communautair gevoelige dossiers. Zonder uitspraak te doen over die discussies, is het jammer dat enkel die punten uit het voorlopige UPR-rapport werden gelicht. Er zijn immers heel wat aanbevelingen gemaakt die door de regio's en gemeenschappen zullen moeten worden uitgevoerd. Naar verluidt zijn de Belgische deelstatelijke parlementen hierin niet uniek: ook in Duitsland en Canada wordt bij VN-onderzoek steeds gefixeerd op de communautaire issues.

In de commissie Buitenlandse Zaken van het Federale Parlement werd wel al iets dieper ingegaan op verschillende thema's. Verschillende federale parlementsleden lieten ook verstaan verdere opvolging van de aanbevelingen te zullen verzoeken.<sup>18</sup> Een goed begin.

## Is België nu geslaagd?

Komen we dan eindelijk tot het belangrijkste: wat schort er op mensenrechtengebied in België en waaraan gaan de Belgische regeringen werken?

26

Zoals eerder vermeld, wees Amnesty International op pijnpunten heel wat terreinen: institutioneel (ratificaties en nationale mensenrechteninstelling), inzake asiel en migratiebeleid (of liever het gebrek daaraan), over het gevangeniswezen, over de regelgeving rond het gebruik van stroomstootwapens en over het verbod op gezichtssluiers.

In de samenvatting van het OHCHR en tijdens de Werkgroepsessie kwamen de meeste van deze thema's ook aan bod. Andere aangekaarte problemen gingen over kinderpornografie en kinderrechten in het algemeen, discriminatie, armoedebestrijding, geweld tegen vrouwen en vrouwenrechten.

België heeft zich in de Werkgroepsessie geëngageerd om een hele reeks zaken aan te pakken. In to-

taal 59 aanbevelingen werden aanvaard. Hopelijk komen er daar bij het uiteindelijke rapport nog eens 13 bij (die waarvoor bedenktijd werd gevraagd, genieten zonder uitzondering de steun van Amnesty International). Zelfs als er een aantal van die aanbevelingen elkaar overlappen, blijft het een heel zware taak om de beloftes waar te maken. Om dat aan te tonen, halen we er twee uit:

1. Een thema dat terugkwam in de tussenkomst van tientallen staten was het ontbreken van een Nationale Mensenrechteninstelling (naar het Engels: *National Human Rights Institution* of NHRI) conform de principes van Parijs. Het zal wellicht een aantal staten niet zijn ontgaan dat de Belgische diplomatie op actieve wijze andere landen – voornamelijk ontwikkelingslanden – aanzet om een dergelijk instituut op te richten. Er zijn ook goede redenen om dat te doen. De huidige, gefragmenteerde aanpak met verschillende semi-onafhankelijke instanties die bepaalde aspecten van het mensenrechtenrecht in hun mandaat hebben, leidt immers tot gaten in de bescherming, tot een gebrekkige coördinatie en tot een (perceptie van) politieke inmenging. De complexe Belgische staatsstructuur maakt het voor de burger bovendien compleet ontransparant.

Het idee om een NHRI in België op te richten is echter allesbehalve nieuw. De oprichting ervan stond zelfs in het federale regeerakkoord van 2003.<sup>19</sup> Ondanks een aantal vergaderingen tussen de betrokken diensten leidde die vermelding tot niets. Een groep van niet-gouvernementele organisaties, waaronder Amnesty International, besloot zelf een voorstel te doen en riep daarvoor de hulp in van Prof. Dr. De Schutter en Dr. De Beco. Die stelden een voorstel van samenwerkingsakkoord op dat in 2006 afgeleverd werd. Van een NHRI kwam er echter geen spoor. Tijdens de UPR-Werkgroepsessie aanvaardde de Belgische delegatie de aanbeveling om een NHRI op te richten. De aanbeveling om het te doen door eerst een Actieplan rond Mensenrechten uit te werken, werd in beraad gehouden. We zijn benieuwd of er deze keer wel schot in de zaak komt.

2. Een andere vaak gehoorde aanbeveling had betrekking op de ratificatie van een aantal zeer belangrijke verdragen. België aanvaardde de aanbevelingen om OP CAT (Optioneel Protocol bij het VN-Antifolterverdrag) en OP IVESCR (Optioneel Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten) te ratificeren.



Het is hoogst nodig dat inderdaad snel te doen. Beide verdragen zijn uiterst belangrijk en kunnen een reële impact op de bescherming van de mensenrechten van Belgische burgers hebben. Het eerste voorziet namelijk in een onafhankelijk intern controlemechanisme op alle plaatsen van detentie. Het tweede – eens er voldoende ratificaties zijn – zal resulteren in een internationaal klachtenmechanisme voor inbreuken op de economisch, sociale en culturele rechten.

Het is echter niet voor het eerst dat België zich ertoe engageert – zelfs niet voor het eerst dat het gebeurde voor de Raad. De meeste landen die zich kandidaat stellen voor een zitje in de VN-Mensenrechtenraad stellen een brief op met daarin zogenaamde *pledges*. Dit zijn vrijwillige beloftes over wat de staat in kwestie wenst te verwezenlijken gedurende haar eventuele lidmaatschap. België kandideerde in 2009 en stelde een dergelijk document op.<sup>20</sup> Naast een aantal prioritaire domeinen waaraan België bijzondere aandacht zou geven, werden er ook een beperkt aantal (en weinig ambitieuze) engagementen genomen om de mensenrechtensituatie in België te verbeteren. Twee van die beloftes zijn de ratificatie van OP CAT en OP IVESCR. Strikt gezien, moeten we er dus vanuit gaan dat België tegen het einde van haar lidmaatschap in 2012 de beide verdragen zal geratificeerd hebben. Het is nog mogelijk maar enige scepsis is op haar plaats. OPCAT werd door België getekend in 2005 en er is bitter weinig dat in de richting van een snelle afhandeling wijst.

Deze twee voorbeelden geven aan dat zelfs voor dergelijke politiek eigenlijk niet zeer betwiste zaken, engagementen uit het verleden niet konden worden waargemaakt. Als het voor die zaken niet lukt, wat dan te denken over de beloftes rond veel hetere hangijzers zoals het asiel- en migratiebeleid of de overbevolking in de gevangnissen?

Mocht Amnesty International vandaag een nieuwe bijdrage moeten leveren voor de evaluatie van België, zouden we jammer genoeg hetzelfde document kunnen indienen (met die toevoeging dat sindsdien het wetsvoorstel om gezichtssluiers te verbieden wet is geworden en dat er een bijkomende poging tot inbreuk op het principe van *non-refoulement* is voorgevallen). De implementatie moet nog beginnen en er is enorm veel werk aan de winkel. Volgens ons gebeurt dat best op gestructureerde wijze met een duidelijk en gedragen plan. Op die manier zal men een duidelijk beeld krijgen van waar men voor staat en

deels voorkomen dat nieuwe leiders oude beloftes negeren.

Het engagement is er, dus laten we het positief benaderen: de UPR van België is vooral een kans. Een kans om naar een aantal van de problemen die er zijn met betrekking tot de rechten van ieder individu in België, aan te pakken. Laat die opportuniteit nu ook nog samenvallen met de onderhandelingen voor een nieuwe federale regering. De dames en heren onderhandelaars worden vriendelijk verzocht ze niet te laten liggen.

Besluitend kunnen we stellen dat de Belgische overheden voor de UPR totnogtoe een vrij mooi parcours hebben afgelegd en een indrukwekkend engagement hebben getoond. De primaire doelstelling van de UPR is echter niet dat een hoogeplaatste minister op openhartige wijze de situatie komt toelichten of dat er veel aanbevelingen worden aangenomen. Dat zijn welkome bijzaken. De hoofdzaak is dat de mensenrechtensituatie op het terrein moet verbeteren. Het is dus goed mogelijk dat België ‘geslaagd’ is voor het ‘mondelijke examen’, zoals minister Vanackere liet verstaan op zijn website na de Werkgroepsessie.<sup>21</sup> Op het terrein is dat van weinig tel. Net als bij een autorijexamen is de praktijkproef veel belangrijker. Het is mijn indruk dat meer aspirant-chauffeurs buizen op dat laatste.

## Noten

- 1 Jan Pollet is verantwoordelijke politieke zaken van Amnesty International Vlaanderen. De organisatie volgt internationaal en nationaal de VN-Mensenrechtenraad van zeer nabij.
- 2 Dit artikel werd eind augustus geschreven. Wat er in de september sessie van de VN-Mensenrechten al dan niet gebeurd is, kon dus niet in rekening gebracht worden.
- 3 Resolutie 60/251 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (3 april 2006), *UN Doc. A/RES/60/251*.
- 4 Annex bij de Resolutie 5/1 van de VN-Mensenrechtenraad, *UN Doc. A/HRC/RES 5/1*.
- 5 Vrij vertaald uit §4 Annex bij Mensenrechtenraad Resolutie 5/1.
- 6 De drie officiële documenten op basis waarvan de Belgische UPR wordt verricht dialoog, kunnen op de site van het Hoog Commissariaat worden geraadpleegd.
- 7 Een vermeldenswaardige uitzondering op deze manier van werken is de rapportage aan het VN-Comité voor de Rechten van het Kind (CRC). Voor de redactie van de periodieke rapporten aan dat orgaan is de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind verantwoordelijk.
- 8 *Nationaal Rapport voor het Universeel Periodiek Onderzoek van België aan de VN Mensenrechtenraad*. Persbericht van de ministerraad van 3 februari 2011; [www.presscenter.org/archive/20110203/b5c762f04165754a4995822be1449839/?lang=nl](http://www.presscenter.org/archive/20110203/b5c762f04165754a4995822be1449839/?lang=nl).
- 9 K. PEETERS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014*, Stuk 195; Nr. 1, 26 oktober 2009.



- ontwikkelingssamenwerking.vlaanderen.be/nlapps/data/docat tachment/Beleidsnota%202009-2014.pdf.
- 10 Er waren enkele parlementaire vragen over het proces maar er was geen sprake van een behandeling in het parlement van de inhoud van het rapport tot na de uiteindelijke indiening.
  - 11 De volledige bijdrages van de middenveldorganisaties zijn raadpleegbaar op: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRBStakeholdersInfoS11.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRBStakeholdersInfoS11.aspx).
  - 12 De regels voor de bijdrages van niet-gouvernementele organisaties zijn vrij strikt. Er is een limiet van vijf pagina's voor individuele organisaties en tien pagina's voor organisaties die een gezamenlijke bijdrage leveren. Amnesty International diende de bijdrage afzonderlijk in. De Nederlandstalige versie vindt u hier: <http://www.aivl.be/sites/default/files/bijlagen/UPRofBelgium.pdf>.
  - 13 Aanbeveling aan België door Bangladesh, § 100.49 in het werkgroepverslag. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Belgium. 11 juli 2011. *UN Doc. A\_HRC\_18\_3\_Belgium\_E-1*.
  - 14 Aanbeveling aan België door Nigeria, § 103.4 Werkgroepverslag (*Ibid.*). Er bestaat een consensus binnen EU-lidstaten over deze conventie om er niet tot toe te treden. Het is dus niet verbazend dat de aanbeveling niet werd weerhouden.
  - 15 Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen. Kamer. 18 mei 2011. [www.dekamer.be/doc/ccri/pdf/53/ic236.pdf](http://www.dekamer.be/doc/ccri/pdf/53/ic236.pdf).
  - 16 Dit artikel dateert van eind augustus. Of België dus haar positie tijdig heeft kenbaar gemaakt was nog niet duidelijk.
  - 17 Annex bij *UN Doc. A\_HRC\_RES\_5/1*.
  - 18 Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen. Kamer. 18 mei 2011. [www.dekamer.be/doc/ccri/pdf/53/ic236.pdf](http://www.dekamer.be/doc/ccri/pdf/53/ic236.pdf).
  - 19 *Regeringsverklaring en Regeerakkoord – Een Creatief en Solidair België*. Juli 2003, 92.
  - 20 Annex bij: J. GRAUWELS, *Letter dated 25 March 2009 from the Permanent Representative of Belgium to the United Nations addressed to the President of the General Assembly*. A/63/801. [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/63/801&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/801&Lang=E).
  - 21 België slaagt voor zijn mondeling examen voor de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties. Online bericht minister van Buitenlandse Zaken. 3 juli 2011. [diplomatie.belgium.be/nl/Newsroom/belgium\\_unlimited/internationaal/2011/ni\\_2011-07-11\\_ondroitdelhomme.jsp](http://diplomatie.belgium.be/nl/Newsroom/belgium_unlimited/internationaal/2011/ni_2011-07-11_ondroitdelhomme.jsp).

## In de kijker: Wie beslist waar de ruimte begint? UN COPUOS en het delimitatievraagstuk

door Rik HANSEN<sup>1</sup>

### Inleiding

Een op het eerste gezicht evidente vraag die echter nooit een sluitend antwoord heeft gekregen en die zelfs regelmatig over het hoofd wordt gezien wanneer we het over ruimterecht hebben, is wat de ruimte precies is en waar ze begint. De intuïtie suggereert dat de ruimte boven ons ligt, hoger dan het luchtruim, maar veel meer duiding biedt ze niet. Toch is de vraag naar de precieze definitie van de ruimte en de afgrenzing ervan ten opzichte van het luchtruim relevant om een aantal redenen. In dit artikel geven we een kort overzicht van de problematiek en de rol die het VN-Comité voor het Vreedzaam Gebruik van de Ruimte (*UN Committee for the Peaceful Uses of Outer Space*, hierna UN COPUOS) speelt in de behandeling ervan.

### Relevantie van de vraag

*Historisch*

De oorspronkelijke relevantie van de vraag naar de

afgrenzing van de ruimte laat zich het makkelijkst tastbaar maken aan de hand van de fundamentele verschillen tussen de respectieve juridische regimes van het luchtruim (*airspace*) en de ruimte (*outer space*).<sup>2</sup> Meest in het oog springend in dit verband is de volgende tegenstelling: in de rechtsleer wordt algemeen aangenomen dat het luchtruim – net zoals het grondgebied en de ondergrond – behoort tot het gebied waarbinnen een staat soevereiniteit geniet, terwijl de ruimte geacht wordt voor alle landen vrij te zijn voor gebruik en exploratie.<sup>3</sup> Een noemenswaardig gevolg van dit onderscheid is dat volgens artikel IV van het Verdrag inzake de beginselen waaraan de activiteiten van de staten zijn onderworpen bij het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte, met inbegrip van de maan en andere hemellichamen (hierna: Ruimteverdrag) de ruimte uitsluitend voor vreedzame doeleinden gebruikt mag worden, terwijl staten in beginsel vrij zijn om militaire activiteiten te ontplooiën in hun luchtruim. Het mag dus geen verwondering wekken dat de vraag naar de precieze grens tussen beide rechtsregimes intensief is bestudeerd van zodra militair gebruik van de ruimte een realistisch vooruitzicht werd.



Vandaag

Waar ruimtevaart gedurende de eerste decennia van haar geschiedenis een zo goed als uitsluitend statelijke aangelegenheid was, wat ook duidelijk weerspiegeld wordt in het bestaande ruimterecht, staan een paar recente evoluties op het punt de zaken ingrijpend te veranderen.

Aan de basis van deze (r)evolutie liggen een aantal technologische ontwikkelingen die er eerst en vooral voor zorgen dat we de voorbije jaren een sterke toename hebben meegemaakt van het aantal ruimtevaardende staten. Zo lanceerde China in 2003 voor het eerst een bemand ruimtetuig en slaagden in 2009 zowel Iran als Noord Korea erin om onbemande ruimtetuigen in een baan om de aarde te brengen. In deze context speelt een afgrenzing van luchtruim en ruimte ook een rol in het waarborgen van de toegang tot de ruimte voor kleinere ruimtevaartnaties. Omdat raketten immers niet perfect verticaal opstijgen, zou een erg hoge uitbreiding van het luchtruim, en dus de van de soevereiniteit, het voor geografisch kleine landen wel eens erg moeilijk kunnen maken om ruimtetuigen te lanceren zonder daarbij het luchtruim van de buurlanden te doorvliegen.

Ten tweede worden ook de manieren waarop deze ruimtevaardende mogelijkheden aan ruimtevaart doen diverser. Niet langer wordt het noodzakelijk geijkte patroon gevolgd van een raket die opstijgt, enige tijd in de ruimte blijft en daarna eventueel in de atmosfeer terugkeert. Voor de min of meer nabije toekomst worden systemen voorzien die herhaaldelijk van de atmosfeer naar de ruimte reizen en weer terugkeren in de atmosfeer<sup>4</sup>, evenals hybride vormen tussen vlieg- en ruimtetuigen.

Ten derde maakt deze democratisering en bredere verspreiding van ruimtetechnologie ook dat private ondernemingen activiteiten in de ruimte beginnen te ondernemen. Men denke hierbij niet alleen aan ruimtetoerisme zoals aangeprezen door Virgin Galactic, maar ook aan bijvoorbeeld het Amerikaanse ruimte-agentschap NASA dat de ontwikkeling van nieuwe raketten om bemanningen en bevoorrading naar het ISS te vervoeren uitbesteedt aan private ondernemingen.<sup>5</sup>

Een laatste punt dat de status quo in het ruimterecht op de helling kan zetten, is het militaire gebruik van de ruimte. Sinds China in 2007 met een raket een eigen weersatelliet vernietigde, en zich daarbij de woede op de hals haalde van de voltallige ruimtevaartgemeenschap omwille van de hoeveelheid ruimtepuin die het daarbij produceerde, staat het punt opnieuw hoog op ieders agenda, met onder meer een aantal internationale regelgevende initiatieven die het duurzaam gebruik van de ruimte moeten bevor-

deren.<sup>6</sup>

De opgesomde factoren zorgen er niet alleen voor dat het bestaande ruimterecht dat tot stand kwam in een bipolair ruimtevaartlandschap met enkel statelijke actoren (VS en USSR) niet meer voldoet, maar ook dat de vraag naar de verhouding tussen lucht-recht en ruimterecht – en dus naar de grens tussen beide – zich opnieuw en met meer aandrang stelt.

## Aanknopingspunten voor delimitatie

Om het luchtruim van de ruimte te onderscheiden en ergens een grens te trekken tussen beide, zijn een aantal aanknopingspunten. Zelfs als we ervan uitgaan dat een grens nodig is om de respectieve toepassingsgebieden van lucht-recht en ruimterecht van elkaar te scheiden (en het dus niet veeleer andersom zo is dat we moeten evolueren naar een eengemaakt geheel van *aerospace law*), rijst de vraag of zo'n grens puur arbitrair kan zijn, dan wel aansluiting moet zoeken bij juridische, wetenschappelijke of technische criteria die haar kunnen ondersteunen.

Op juridisch vlak zijn er een aantal aanwijzingen te vinden voor een mogelijk delimitatiecriterium. In het internationaal lucht-recht definieert Annex 7 bij de Conventie van Chicago een vliegtuig als “*any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air other than the reactions of the air against the earth's surface*”.<sup>7</sup> Hieruit zou men kunnen afleiden dat het luchtruim minstens zo hoog reikt als het actiegebied van zo gedefinieerde vliegtuigen. Via een gelijkaardige redenering kan men uit Artikel II.1 van de Registratieconventie, waar gesteld wordt dat de registratieplicht slechts geldt voor ruimteobjecten die gelanceerd worden tot in een omloopbaan om de aarde of verder, afleiden dat de ruimte minstens begint daar waar omloopbanen mogelijk worden. Deze criteria gebruiken om een lucht-ruimtegrens op te laten steunen is echter niet aangewezen, omdat ze enerzijds allebei steunen op een noodzakelijk veranderlijke stand van de techniek, en anderzijds geenszins bedoeld waren om zulke verstrekkende gevolgen te hebben. Dit laatste argument geldt ook voor nationale wetgeving die een grenscriterium stipuleert.<sup>8</sup>

Naast juridische criteria bestaan er ook wetenschappelijke en technische grenscriteria waarop een juridische afgrenzing zou kunnen steunen. De wetenschappelijke karakteristieken van onze atmosfeer zijn echter van dien aard dat er eerder sprake is van een gradueel vervagen dan van een duidelijke grens, en zoals hierboven uitgelegd is net technische evolutie één van de drijvende krachten achter de hernieuwde



noodzaak om de lucht-ruimtegrens te onderzoeken. Eén criterium dat echter stabiel lijkt, is de Kármánlijn. Genoemd naar haar ontdekker, Theodore von Kármán, wordt ze gedefinieerd op de hoogte waarop de snelheid die een vliegtuig zou moeten halen om voldoende aerodynamische opwaartse kracht te genereren, even groot is als de snelheid die datzelfde tuig zou moeten halen om in een omloopbaan om de aarde te blijven, waarbij de centrifugale kracht en de zwaartekracht in evenwicht zijn. De hoogte die werd becijferd door von Kármán was ongeveer 100km. Volledig stabiel is dit criterium echter niet, omdat de dichtheid van de atmosfeer (en dus de opwaartse kracht die een vliegtuigvleugel eraan kan ontleen) op die hoogte sterk varieert in functie van de zonneartiviteit.

In ieder geval maakt deze veelheid aan mogelijke aanknopingspunten duidelijk dat een criterium dat enkel gebaseerd is op de hoogte – een zogenaamd spatiaal criterium – noodzakelijk arbitrair is. Het houdt geen rekening met opstijgende of terugkerende ruimtetuigen. Het mee opnemen van een functioneel criterium, dat rekening houdt met het doel van de activiteit, kan in dit geval soelaas bieden.

## UN COPUOS

### Geschiedenis

Binnen de VN-familie kwam ruimtevaart op de agenda in de nasleep van het Internationale Geofysische Jaar, een wereldwijd wetenschappelijk samenwerkingsprogramma dat plaatsvond in 1957 en 1958 – in volle koude oorlog. Eerst werd UN COPUOS opgericht als een ad hoc comité, vanaf 1959 werd het een permanent comité. Bij haar oprichting telde COPUOS 18 lidstaten, in 2010 waren het er 70, met Tunesië als laatst toegetreten lidstaat. Daarnaast hebben een aantal internationale organisaties en belangenverenigingen waarnemersstatus bij de vergaderingen. België is stichtend lid, de EU is niet betrokken.

COPUOS wordt bij zijn werkzaamheden ondersteund door het *UN Office for Outer Space Affairs* (UN OOSA) en beschikt zelf over twee subcomités. Eén daarvan buigt zich over juridische aspecten (het *Legal Subcommittee*, LSC), het andere houdt zich bezig met wetenschappelijke en technische aspecten (het *Scientific & Technical Subcommittee*, S&TSC). Zowel de subcomités als het comité vergaderen jaarlijks. In 2011 was dit voor het S&TSC in februari, voor het LSC in maart-april en COPUOS zelf zal vergaderen begin juni.

De taken van UN COPUOS hebben historisch bestaan uit het uitwerken van een apparaat van internationaal ruimterecht bestaande uit vijf internationale verdragen. Naast het bovenvermelde Ruimteverdrag (1967) werden zo het Reddingsakkoord (1968)<sup>9</sup>, de Aansprakelijkheidsconventie (1972)<sup>10</sup>, de Registratieconventie (1974)<sup>11</sup> en het Maanverdrag (1979)<sup>12</sup> gesloten. Sindsdien maakt het LSC jaarlijks een overzicht van de ondertekenings- en ratificatiestatus van de vijf verdragen. Verder houdt het OOSA het register van ruimtevoorwerpen bij zoals dat voorzien wordt in de Registratieconventie.



Het delimitatiedebat binnen UN COPUOS

UN COPUOS, en dan specifiek het LSC is ook het internationale toneel waar het debat over de delimitatie van de ruimte zich grotendeels heeft afgespeeld. Het punt stond voor het eerst geagendeerd in 1967 en kent een dermate lange geschiedenis dat OOSA in 2002 zelfs een historische samenvatting van het debat publiceerde.<sup>13</sup> De opinies van de lidstaten verschillen dan ook fundamenteel. Waar een belangrijk aandeel van de lidstaten ijvert voor delimitatie (waaronder Rusland) zijn hun tegenstanders (waaronder de Verenigde Staten) even onverzettelijk in hun afwijzing ervan. De belangrijkste argumenten pro delimitatie zijn toegenomen rechtszekerheid inzake het toepassingsgebied van lucht- en ruimterecht en betere garanties voor de toepassing van de principes van het ruimterecht zoals niet-toe-eigening en vrij gebruik van de ruimte.<sup>14</sup> De tegenstanders van delimitatie beroepen zich vooral op de onvoorzienbaarheid van technologische evoluties en voeren aan dat elke delimitatie arbitrair zou zijn en mogelijk toekomstige innovaties in ruimtetechnologie zou beknotten.<sup>15</sup> Daar voegen ze aan toe dat de huidige onduidelijkheid tot op heden geen problemen heeft veroorzaakt.<sup>16</sup> Desalniettemin zijn er in de loop van de geschiedenis een aantal voorstellen gedaan om de grens van de ruimte met een internationaal akkoord vast te leggen, opvallend vaak komend van Sovjetzij-





de. Zo stelde de Sovjet-Unie in 1983 voor om de grens tussen luchtruim en ruimte vast te leggen op een hoogte van 110 km boven zeeniveau, maar om beneden die hoogte een recht van onschuldige overvlucht te erkennen voor ruimtetuigen op weg naar een omloopbaan of van daaruit op de terugweg naar de aarde.<sup>17</sup> Bij gebrek aan consensus kwam er echter geen internationaal akkoord, maar bleef het punt op de agenda van het subcomité aanwezig en werd er een werkgroep aan gewijd. Die heeft zich sindsdien over het probleem gebogen, onder meer door het rondsturen van vragenlijsten over dit en verwante thema's. Zo werd er gepeild naar nationale posities over delimitatie, naar het bestaan van aanknopingspunten in nationale wetgeving en naar nationale posities over zogenaamde *aerospace objects*. Tot op heden bleef de output echter beperkt, al werd wel eensgezindheid bereikt over het feit dat het S&TSC evenzeer als het LSC bij het debat betrokken moet worden.

Eind maart en begin april 2011 woonden we als lid van de Belgische delegatie een aantal vergaderingen bij van het LSC. Zoals elk jaar stond ook dit jaar de vraag naar de *definition and delimitation of outer space* op de agenda, zowel in het LSC als in de werkgroep. Bovendien werd op 28 maart in de marge van de LSC-vergadering een wetenschappelijk symposium georganiseerd door het *International Institute for Space Law* (IISL) en het *European Centre for Space Law* (ECSL) met als onderwerp "A new look at the *delimitation of airspace and outer space*".<sup>18</sup> Zonder daarmee een grote doorbraak in het debat te willen laten uitschijnen, signaleren we dat de werkgroep besloot het probleem bij een volgende zitting meer academisch aan te pakken, met als hoofddoel een harmonieuze verhouding tussen lucht- en ruimte recht, en om in 2012 aan het subcomité een voorstel te presenteren op basis van de opinies die aan bod kwamen tijdens het IISL/ECSL-symposium.<sup>19</sup>

## Conclusie

De vraag naar de onderlinge afgrenzing van luchtruim en ruimte is – zeer letterlijk – de oudste vraag in het ruimte recht. Zoals deze bijdrage toont, is er om tal van redenen nood aan een criterium dat toelaat om lucht- en ruimte recht met elkaar te verzoenen en een juridisch kader te bieden aan nieuwsoortige ruimteactiviteiten. De bestaande juridische, wetenschappelijke en technische criteria bieden echter slechts een partiële oplossing, en tot op heden is er in UN COPUOS geen overeenstemming bereikt over dit probleem. Sterker nog, de lidstaten zijn het er

zelfs niet over eens dat er een probleem bestaat. Volgens ons ligt de sleutel voor een deel in de aanpassing en de uitbreiding van het internationaal ruimte recht, rekening houdend met de veel bredere toegang tot de ruimte die we vandaag kennen, maar ook in de ontwikkeling van nationaal ruimte recht. Eens deze voorwaarden vervuld zijn, achten we het mogelijk dat er internationale eensgezindheid ontstaat over een grens tussen luchtruim en ruimte.

## Noten

- 1 Rik Hansen is als onderzoeker verbonden aan het *Leuven Centre for Global Governance Studies* en het Instituut voor Internationaal Recht van de K.U.Leuven. Na in 2009 en 2010 meegewerkt te hebben aan een onderzoeksproject binnen het Zevende Kaderprogramma van de Europese Unie naar de respectieve regels voor openbare aanbestedingen van de Unie en het Europees Ruimte-Agentschap (ESA), bereidt hij sinds oktober 2010 een doctoraat voor over het vraagstuk van de delimitatie van luchtruim en ruimte en de relatie tussen lucht- en ruimte recht.
- 2 In die mate zelfs dat deze vaststelling in de rechtsleer als eerder belegen wordt beschouwd, cfr. G. ODUNTAN, "The Never Ending Dispute: Legal Theories on the Spatial Demarcation Boundary Plane between Airspace and Outer Space", *Hertfordshire Law Journal* 2003, 1 (2), 64.
- 3 Art. I, Verdrag inzake de beginselen waaraan de activiteiten van de Staten zijn onderworpen bij het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte, met inbegrip van de maan en andere hemellichamen (hierna: Ruimteverdrag), 27 januari 1967, UNTS nr. 8843.
- 4 Zogenaamde *Aerospace Objects*, waaronder het HyperSoarsysteem, [www.llnl.gov/str/Carter.html](http://www.llnl.gov/str/Carter.html).
- 5 Onder het COTS-programma (*Commercial Orbital Transportation Services*).
- 6 Zo zijn er: het Russisch-Chinese *draft Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space*, ingediend bij de *Conference on Disarmament*, CoD Doc. CD/1839, [daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/604/02/PDF/G0860402.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/604/02/PDF/G0860402.pdf?OpenElement); de Europese *Draft Code of Conduct for Outer Space Activities*, Council Doc. 14455/10, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st14455.en10.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st14455.en10.pdf).
- 7 Annex 7 bij het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart, 7 december 1944.
- 8 Dit is het geval voor Zuid-Afrika en Australië.
- 9 Overeenkomst inzake de redding van ruimtevaarders en de teruggave van in de kosmische ruimte gebrachte voorwerpen, 22 april 1968, UNTS nr. 9574.
- 10 Verdrag inzake de internationale aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door ruimtevoorwerpen, 29 maart 1972, UNTS nr. 13810.
- 11 Overeenkomst betreffende de inschrijving van voorwerpen die in de kosmische ruimte worden gelanceerd, 12 november 1974, UNTS nr. 15020.
- 12 Overeenkomst ter regeling van de activiteiten van Staten op de maan en andere hemellichamen, 5 december 1979, UNTS nr. 23002.
- 13 Report of the Secretariat, *Historical summary on the consideration of the question on the definition and delimitation of outer space*, 2002, UN Doc. A/AC.105/769,



- www.unoosa.org/pdf/reports/ac105/AC105\_769E.pdf.
- 14 Draft report of the Chair of the Working Group on the Definition and Delimitation of Outer Space, 2011, UN Doc. A/AC.105/C.2/2011/DEF/L.1, [www.unoosa.org/pdf/limited/c2/AC105\\_C2\\_DEF\\_2011\\_L01E.pdf](http://www.unoosa.org/pdf/limited/c2/AC105_C2_DEF_2011_L01E.pdf).
- 15 *Ibid.*
- 16 *Ibid.*
- 17 Report of the Secretariat, *Historical summary on the consideration of the question on the definition and delimitation of outer space*, 2002, UN Doc. A/AC.105/769, 4, [www.unoosa.org/pdf/reports/ac105/AC105\\_769E.pdf](http://www.unoosa.org/pdf/reports/ac105/AC105_769E.pdf).

- 18 Programma: [www.unoosa.org/pdf/pres/lsc2011/progE.pdf](http://www.unoosa.org/pdf/pres/lsc2011/progE.pdf); presentaties: [www.unoosa.org/oosa/en/COPUOS/Legal/2011/symposium.html](http://www.unoosa.org/oosa/en/COPUOS/Legal/2011/symposium.html).
- 19 Draft report of the Chair of the Working Group on the Definition and Delimitation of Outer Space, 2011, UN Doc. A/AC.105/C.2/2011/DEF/L.1, pp. 3-4; [www.unoosa.org/pdf/limited/c2/AC105\\_C2\\_DEF\\_2011\\_L01E.pdf](http://www.unoosa.org/pdf/limited/c2/AC105_C2_DEF_2011_L01E.pdf).

## In de kijker:

### De aansprakelijkheid van Nederland voor de gebeurtenissen in Srebrenica: het verrassende arrest van het Gerechtshof te Den Haag

door Cedric RYNGAERT<sup>1</sup>

#### Inleiding

Op 26 mei 2011 pakte de Servische politie Ratko Mladic op, de beruchte Bosnisch-Servische generaal die door het Joegoslavië-tribunaal (ICTY) van internationale misdaden wordt verdacht, met name van de massamoord (genocide) in Srebrenica in de zomer van 1995. Op 20 juli 2011 werd ook de laatste voortvluchtige Balkan-verdachte, Goran Hadzic, aangehouden door de Servische politie.

De aanhouding van Mladic beukte voor Servië de deur open voor EU-lidmaatschap; de EU (de laatste tijd vooral op verzoek van Nederland) had volledige medewerking van Servië met het ICTY immers als onderhandelingsvoorwaarde gesteld.<sup>2</sup> Het is echter niet de bedoeling van deze bijdrage de rechtszaak tegen Mladic voor het ICTY toe te lichten<sup>3</sup>, noch de vooruitzichten voor Servisch EU-lidmaatschap te bespreken. Veeleer willen wij stilstaan bij een belangwekkend arrest van het Nederlandse Gerechtshof (Hof van Beroep) in Den Haag van 5 juli 2011, dat uitspraak deed over de aansprakelijkheid van de Nederlandse overheid voor het falen van de indertijd in Srebrenica gelegerde Nederlandse VN-blauwhelmen om de massamoord door Mladic' militie te voorkomen. De belangrijkste vraag in deze zaak was of dit falen was toe te rekenen aan de Nederlandse overheid, die immers het Nederlandse bataljon (*Dutchbat*) ter beschikking had gesteld van de Verenigde Naties voor de UN *Protection Force*-operatie in Bosnië (UNPROFOR), of aan de Verenigde Naties zelf, die in beginsel zelf bevel voerde over dergelijke ope-

raties. In eerste aanleg, in 2008, had de rechtbank te Den Haag geoordeeld dat alle handelingen van *Dutchbat* aan de VN waren toe te rekenen, en dat de nabestaanden van de Srebrenica-slachtoffers de Nederlandse regering dus niet konden aanspreken.

Concreet betrof de *Srebrenica*-zaak de civiele aansprakelijkheid van de Nederlandse regering voor de gedragingen van de Nederlandse *Dutchbat*-troepen voor hun weigering de familie van een Bosnische tolk en een Bosnische elektricien die voor *Dutchbat* werkten, op de *compound* van *Dutchbat* te laten verblijven en vervolgens samen met de Nederlandse troepen te laten evacueren. Deze personen werden gedwongen de *compound* te verlaten, waarna zij door de troepen van Mladic om het leven werden gebracht.<sup>4</sup>

De commandant van *Dutchbat*, luitenant-kolonel Karremans, had op de avond van de val van Srebrenica, 11 juli 1995, nog besprekingen gevoerd met Mladic, die toen had gesteld dat hij de moslim-burgerbevolking wilde helpen, en dat deze niet het doelwit van zijn actie was.<sup>5</sup> Mladic was het er ook mee eens dat lijst met lokaal personeel zou worden opge maakt, dat samen met *Dutchbat* zou worden geëvacueerd.<sup>6</sup> De familie van de Bosnische tolk en de Bosnische elektricien stonden echter niet op deze lijst. Op 12 juli 1995 namen bussen en vrachtwagens van de Bosnische Serviërs de vluchtelingen mee.<sup>7</sup> Vrij snel daarna bereikten *Dutchbat* signalen dat de Bosnische Serviërs misdaden tegen de mannelijke vluchtelingen pleegden.<sup>8</sup> Later bleek dat de troepen van Mladic



ongeveer 7.500 mannen en jongens om het leven hadden gebracht, in wat de ergste Europese massamoord sinds de Tweede Wereldoorlog was.

In eerste aanleg had de rechtbank van Den Haag de klacht afgewezen omdat het operationele bevel en de controle over *Dutchbat* bij de VN veeleer dan bij de Nederlandse overheid lag, en dat *Dutchbat* de bevelsstructuur van de VN niet doorbrak (hooguit was sprake van 'parallele instructies').<sup>9</sup> Als gevolg daarvan kon de Nederlandse regering niet aansprakelijk worden gesteld. Ook de VN kon niet aansprakelijk worden gesteld omdat zij immuniteit genoot voor Nederlandse rechtbanken.<sup>10</sup>

De redenering van de rechtbank in eerste aanleg was niet geheel overtuigend, aangezien, op basis van de feiten zoals die voorlagen, Nederland in de periode net voor de massamoord in Srebrenica een verregaande mate van controle en bevel uitoefende over Nederlandse VN-troepen gelegerd op de *compound* bij Srebrenica. Bovendien leek het argument dat de doorbreking van de VN-bevelsstructuur de enige uitzondering was op de aansprakelijkheid van de VN<sup>11</sup>, geen basis in het internationaal recht te hebben.<sup>12</sup>

De enige relevante standaard zou deze gebaseerd op de mate van daadwerkelijke controle dienen te zijn. Bij de beoordeling wie – de VN, Nederland, of beide – daadwerkelijke controle over de troepen uitoefende(n), zijn de formele details van organisatorische hiërarchie ondergeschikt aan de vraag wie op operationeel niveau de touwtjes in handen heeft. Men dient daarbij in het achterhoofd te houden dat staten, zoals Nederland in dit geval, weliswaar troepen ter beschikking stellen van de VN voor VN-operaties (de VN heeft immers geen 'eigen leger'), maar dat deze troepencontingenten nooit volledig deel uitmaken van de VN. Zij blijven onder het bevel van een nationale bevelhebber staan, en de staat behoudt straf- en tuchtrechtelijke bevoegdheid. De VN en de staten kunnen wel afspraken maken dat alle beslissingen finaal bij de VN-bevelhebber liggen, maar dan moet ook nagegaan worden of dat in werkelijkheid ook zo is. Indien de troepen in de praktijk hun instructies van hun eigen staat veeleer dan van de VN krijgen, kan men niet anders dan oordelen dat de staat effectieve controle uitoefent, en dat de staat dus aansprakelijk is voor alle onrechtmatige daden die worden gepleegd door deze troepen.

Hoewel de beslissing in eerste aanleg voor kritiek vatbaar was, kwam het niettemin als een verrassing dat het Gerechtshof van Den Haag in beroep de beslissing van de rechtbank *overruledede*. Uiteindelijk

weerspiegelde die laatste beslissing de positie van de VN, die er van uit gaat dat de VN in VN-operaties steeds controle uitoefent en dus steeds aansprakelijk is. Bovendien zou elke andere beslissing ernstige financiële gevolgen veroorzaken voor de Nederlandse overheid, die zich sowieso al in zwaar financieel weer bevond. Toch besliste het Gerechtshof de 'daadwerkelijke controle'-standaard, zoals die ook is neergelegd in het huidige artikel 7 van de door de VN-*International Law Commission* (ILC) opgestelde artikelen over de aansprakelijkheid van internationale organisaties (versie 2011), toe te passen. Op grond van die standaard stelde het Hof vast dat, gelet op de omstandigheden van het geval, de handelingen van *Dutchbat* met betrekking tot de familie van de Bosnische tolk en de elektriciën toerekenbaar waren aan Nederland. Volgens het Hof hadden zowel de VN als de Nederlandse overheid na de val van Srebrenica op 11 juli 1995 controle over de resterende taak van *Dutchbat* om de Bosnische vluchtelingen bij te staan en te evacueren, en de volledige terugtrekking van *Dutchbat* uit Bosnië voor te bereiden. Dat was het geval om verschillende redenen: de Nederlandse stafchef van het UNPROFOR-hoofdkwartier vervulde een dubbele rol als vertegenwoordiger van zowel de VN als Nederland, twee hooggeplaatste Nederlandse officieren hadden samen met de Franse VN-commandant beslist *Dutchbat* en de vluchtelingen te evacueren, en de Nederlandse minister van Defensie had specifieke instructies aan *Dutchbat* gegeven. Aangezien de Nederlandse regering nauw betrokken was bij (de voorbereiding van) de evacuatie, had zij volgens het Hof de mogelijkheid te voorkomen dat *Dutchbat* het bevel gaf aan een aantal Bosnische moslims om de *compound* te verlaten. Het Hof stelde ook vast dat dit bevel VN-instructies vluchtelingen zoveel mogelijk te beschermen schond.<sup>13</sup> Nadat de Nederlandse regering toeliet dat de Bosnische moslims verplicht werden de *compound* te verlaten en naliet hen naar veilig gebied mee te nemen, werden zij om het leven gebracht door Mladic' militie. Het Hof stelde een causaal verband vast tussen beide gebeurtenissen en kon vervolgens niet anders dan concluderen dat de Nederlandse overheid onrechtmatig had gehandeld jegens de Bosnische moslims.<sup>14</sup>

Het is hierbij opvallend dat het Hof oordeelde dat het internationaal publiekrecht (de ILC-artikelen) de kwestie van de toerekening van gedrag aan Nederland beheerst<sup>15</sup>, maar dat het internationaal privaatrecht de onrechtmatige daad als zodanig beheerst.<sup>16</sup> Uiteindelijk stelt men dan vast dat de Nederlandse *Srebrenica*-zaak niet in de eerste plaats over aansprakelijkheid naar internationaal recht ging, maar veeleer over aansprakelijkheid naar nationaal



recht, zij het dat, gezien de internationale aard van de terbeschikkingstelling van troepen aan een VN-operatie, internationaal recht wel van toepassing was op het aspect van de toerekening.

De beslissing van het Gerechtshof in de *Srebrenica*-zaak is gebaseerd op een juist begrip en een juiste toepassing van de 'daadwerkelijke controle'-standaard, en de preventieve werking die van deze standaard uitgaat: enkel door verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te lokaliseren bij de entiteit die controle uitoefent over troepen, kon worden voorkomen dat verkeerde beslissingen worden genomen of onrechtmatige handelingen worden gesteld. Het is immers zinloos om een entiteit aansprakelijk te stellen die het hoegenaamd niet in haar macht heeft dergelijke beslissingen en handelingen te voorkomen. Het Hof onderzocht in detail de feitelijke omstandigheden en lokaliseerde aansprakelijkheid, tenminste gedeeltelijk, op het niveau van de Nederlandse regering, gezien haar betrokkenheid bij de vredesoperatie in Srebrenica, en de mogelijkheid waarover zij beschikte om de evacuatie van de Bosnische moslims te voorkomen.

Uit verschillende passages van het arrest blijkt overigens dat het Hof van oordeel was dat niet enkel Nederland, maar ook de VN zelf schuld trof.<sup>17</sup> In dat geval zou er gedeelde aansprakelijkheid voor de VN en Nederland zijn. Dit werd echter niet verder onderzocht omdat het Hof eerder al had geoordeeld dat de VN immuniteit genoot voor Nederlandse rechtbanken. Wat betreft het meer algemene falen van de VN met betrekking tot het lot van alle vluchtelingen uit Srebrenica (dus afgezien van de specifieke individuen over wie het in de voormelde rechtszaak ging, individuen die als werknemers van *Dutchbat* een bijzonder nauwe band met Nederland hadden), rijst de vraag of de VN wel voldoende middelen had vrijgemaakt voor de VN-missie (had de VN bijvoorbeeld voldoende luchtsteun gegeven?). Het is niet geheel onredelijk te veronderstellen dat bijkomende VN-steun aan de Nederlandse troepen een impact zou hebben gehad, en de massamoord, althans op die schaal, zou hebben voorkomen.

Het arrest van Gerechtshof in Den Haag in de zaak-*Srebrenica* is niet het enige in zijn soort. Op dit moment is voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel een gelijkaardige zaak aanhangig: slachtoffers van de Rwandese genocide brachten een civielrechtelijke zaak tegen de Belgische staat en een aantal Belgische bevelhebbers, waarin zij België aansprakelijk stellen voor de evacuatie van een *compound* door Belgische blauwhelmen in 1994.<sup>18</sup> En op 7 juli 2011, twee da-

gen na het arrest in *Srebrenica*, velde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, Straatsburg) een arrest in de zaak-*Al Jedda*, waarin het de 'daadwerkelijke controle' standaard bekrachtigde, en het Verenigd Koninkrijk (VK) aansprakelijk stelde voor – volgens het VK in het kader van een VN-resolutie gepleegde – schendingen van het recht op vrijheid begaan tegen gedetineerden in Irak.<sup>19</sup> Hoewel de Verenigde Naties na de beëindiging van de militaire campagne tegen Saddam Hoessein in 2003 de multinationale troepenmacht onder leiding van de VS en het VK inderdaad had gemachtigd de nodige veiligheidsmaatregelen te nemen, was het Hof van oordeel dat het VK, en niet de VN, controle uitoefende over Zuid-Irak, waar de schendingen tegen Al Jedda waren begaan, en met name over de detentiefaciliteiten die het VK daar had opgericht. Alle schendingen in die detentiefaciliteiten waren dan ook toerekenbaar aan het VK veeleer dan aan de VN. Ongetwijfeld zullen de uitspraken van het Hof in *Srebrenica* en van het EHRM in *Al Jedda* een invloed hebben op de Belgische zaak, waar nu al reikhalzend naar uit kan worden gekeken.

## Noten

- 1 Docent resp. hoofddocent internationaal recht aan de K.U. Leuven resp. U. Utrecht, ondervoorzitter van de VVN.
- 2 Het was wellicht niet geheel toevallig dat Mladic werd gearresteerd net op de dag dat de Hoge Vertegenwoordiger van de EU voor Buitenlandse Zaken, Catherine Ashton, Servië bezocht, en net voor de voorzitter en aanklager van het ICTY de Veiligheidsraad zouden updaten over de vooruitgang bij het ICTY.
- 3 Zie ICTY Case Information Sheet, Case IT-09-92, Ratko Mladic. De aanklacht voor het ICTY luidt, onder meer, dat Mladic, in de dagen net voor 11 juli 1995, een plan begon te implementeren om Bosnische moslims in Srebrenica te elimineren door mannen en jongens te doden en vrouwen, jonge kinderen en oudere mannen met geweld uit het gebied te verdrijven. Hiermee zou Mladic zich aan genocide schuldig hebben gemaakt.
- 4 Gerechtshof Den Haag, *Mustafic t. Nederland*, LJN: BR0132, 5 juli 2011; Gerechtshof Den Haag, *Nuhanovic t. Nederland*, LJN: BR0133, 5 juli 2011. Hierna wordt gerefereerd aan de relevante paragrafen in de *Nuhanovic*-zaak. *Mustafic* heeft corresponderende paragrafen.
- 5 *Nuhanovic*, 2.18.
- 6 *Id.*, 2.22.
- 7 *Id.*, 2.24.
- 8 *Id.*, 2.27.
- 9 Rechtbank Den Haag, *HN t. Nederland*, Case No 265615/HA ZA 06-1671, 4.8-4.14.
- 10 Gerechtshof Den Haag, *Stichting Mothers of Srebrenica t. VN en Nederland*, LJN: BL8979, 30 maart 2010.
- 11 Rechtbank Den Haag, *HN t. Nederland*, Case No 265615/HA ZA 06-1671, 4.14.
- 12 Dat wil zeggen: de bevelsstructuur doorkruisen is een uitzondering, maar het is niet de enige uitzondering, aangezien, in het algemeen, de aansprakelijkheid van de VN niet in het



gedrang komt voor zover lidstaten controle uitoefenen over de troepen die ze bijdragen aan VN-vredesoperaties.

13 *Nuhanovic*, hoger noot 3, para. 5.18.

14 *Id.*, para. 6.14; para. 6.20.

15 *Id.*, para. 5.3.

16 Het Hof besliste dat, overeenkomstig Nederlands internationaal privaatrecht, de onrechtmatigheid van het gedrag van *Dutchbat* geëvalueerd diende te worden in het licht van de bepalingen van nationaal Bosnisch recht, waarvan artikelen 2 en 3 EVRM, en artikelen 6 en 7 IVBPR, deel uitmaken (*Nuhanovic*, hoger noot 3, paragrafen 6.3 en 6.4). Het Hof gaf echter autonome betekenis aan deze mensenrechtelijke bepalingen als internationaal publiekrecht, waar het besliste dat de beginselen neergelegd in deze bepalingen tot de meest fundamentele beginselen van het recht van de beschaafde landen moesten worden beschouwd, en als normen van inter-

nationaal gewoonterecht, die universele gelding hebben en waaraan Nederland is gebonden (para. 6.3). Het Hof voegde daaraan toe dat de staat verplicht is mensenrechtelijke normen na te leven in vredesoperaties (para. 6.3). Hiermee is het Hof dus impliciet van oordeel dat mensenrechten extraterritoriaal van toepassing zijn in VN-vredesoperaties.

17 *Nuhanovic*, hoger noot 4, para. 5.9.

18 Rechtbank van eerste aanleg Brussel, *Mukeshimana e.a. t. Belgische Staat e.a.*, No. R.G. n° 04/4807/A et 07/15547/A, 8 december 2010, *Oxford Reports on International Law in Domestic Courts*, Case No.1604 BE 2010.

19 EHRM, Grote Kamer, *Al Jeddah t. Verenigd Koninkrijk*, Application no. 27021/08, arrest van 7 juli 2011.

## OPINIE

### Eerste stap naar erkenning

# 'Lesbian Gay Bisexual and Transgender'-rechten op VN-niveau

door Laurens LAVRYSEN<sup>1</sup>

Op 17 juni 2011 werd door de VN-Mensenrechtenraad een resolutie aangenomen betreffende Mensenrechten, Seksuele Geaardheid en Genderidentiteit<sup>2</sup>. Het is de eerste maal dat de zogenaamde LGBT-rechten (*lesbian, gay, bisexual and transgender*) op het niveau van de VN erkend worden.

In deze bijdrage wordt dieper ingegaan op de inhoud van de resolutie en op de huidige stand van de internationale mensenrechten op vlak van de bescherming van holebi's en transgenderisten.<sup>3</sup>

### Discriminatie en geweld

De laatste jaren beleefde de wereld een heropflakking van homohaar, vooral dan in Afrika. In Nigeria voerden 12 staten in 2000 en 2001 wetten in op basis waarvan seksuele handelingen tussen personen van hetzelfde geslacht strafbaar zijn met de doodstraf (mannen) of zweepslagen (vrouwen).<sup>4</sup> In Oeganda werd een wetsvoorstel ingediend om in bepaalde gevallen de doodstraf te stellen op homoseksuele handelingen – onder andere wanneer er sprake is van herhaling, wanneer de beschuldigde HIV-positief is of wanneer de homoseksuele handelingen gebeuren met minderjarigen.<sup>5</sup> Het wetsvoorstel werd niet gestemd voor de afloop van de parlementaire zitting in mei 2011. Het is op dit moment onduidelijk of het wetsvoorstel opnieuw opgerakeld wordt tijdens de volgende zitting, in dat geval moet het legislatieve proces van voor af aan beginnen<sup>6</sup>. Tot op vandaag

zijn er 76 landen waarin personen vervolgd worden op basis van hun seksuele geaardheid, in zeven landen (Iran, Mauritanië, Saoedi-Arabië, Soedan, Jemen en delen van Nigeria en Somalië) staat hierop de doodstraf.<sup>7</sup> In heel wat landen waar homoseksualiteit niet verboden is, worden holebi's door de wet gediscrimineerd ten opzichte van hetero's, bijvoorbeeld op vlak van adoptie, huwelijk, toegang tot het leger of minimumleeftijd om toe te stemmen in vrijwillige seksuele betrekkingen.<sup>8</sup> Ook transgenderisten hebben wereldwijd te kampen met de ergste vormen van discriminatie en geweld.<sup>9</sup>

### Inhoud resolutie

De resolutie, een voorstel van Zuid-Afrika en Brazilië, werd door de Mensenrechtenraad aangenomen met 23 stemmen voor, 19 stemmen tegen en drie



onthoudingen.<sup>10</sup> Gezien het lidmaatschap van landen als Mauritanië, Saoedi-Arabië, Nigeria en Oeganda is het loutere feit dat een dergelijke resolutie werd aangenomen reeds een politieke overwinning.

De resolutie drukt ernstige bezorgdheid (“grave concern”) uit over het geweld en de discriminatie waarmee personen over de hele wereld te kampen hebben omwille van hun seksuele geaardheid en genderidentiteit. De resolutie brengt het universele, onderling afhankelijke, ondeelbare en met elkaar verbonden karakter (“the universality, interdependence, indivisibility and interrelatedness”) van de mensenrechten in herinnering en bevestigt dat alle mensen vrij en gelijk geboren worden op vlak van waardigheid en rechten en dat eenieder zonder onderscheid aanspraak maakt op alle rechten en vrijheden die uiteengezet worden in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens.

Verder verzoekt de resolutie de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN om tegen december 2011 een onderzoek in te stellen naar discriminatoire wetten en praktijken en daden van geweld tegen personen op basis van seksuele geaardheid en genderidentiteit, en om na te gaan hoe de internationale mensenrechten aangewend kunnen worden om hier een halt aan toe te roepen. Op basis van dit onderzoek zal er binnen de Mensenrechtenraad in 2012 een geïnformeerde discussie plaatsvinden over discriminatie en geweld op basis van seksuele geaardheid en genderidentiteit. De aanbevelingen uit de studie van de Hoge Commissaris zullen de basis vormen voor een discussie over het nemen van gepaste maatregelen.

Hoewel de tekst niet bijzonder ambitieus is, ligt de verdienste van de resolutie erin dat het het eerste instrument is op het niveau van de VN waarin een duidelijke link gelegd wordt tussen LGBT-rechten en mensenrechten. Door het onderzoek van de Hoge Commissaris en de daaropvolgende discussie in de Mensenrechtenraad, lijken LGBT-rechten definitief een plek verworven te hebben op de mensenrechtenagenda van de VN.

## LGBT-rechten op het internationale niveau

Dat deze resolutie het eerste VN-document is waarin LGBT-rechten expliciet erkend worden, betekent niet dat er hiervoor niets bewoog op het niveau van de internationale mensenrechten wat betreft de be-

scherming tegen mensenrechtenschendingen op basis van seksuele geaardheid en genderidentiteit. Eerst volgt een korte bespreking van hoe LGBT-rechten *gemainstreamd* worden doorheen algemene mensenrechtenverdragen. Daarna volgt een bespreking van documenten die specifiek betrekking hebben op holebi's en transgenderisten, met name de Yogyakarta-principes en de Verklaring over Mensenrechten, Seksuele Geaardheid en Genderidentiteit.

### ‘Mainstreaming’ van LGBT-rechten

Traditionele mensenrechtenverdragen kunnen een belangrijke rol spelen bij de erkenning van LGBT-rechten. De partijen bij de belangrijkste mensenrechtenverdragen moeten er immers op toezien dat de rechten die in deze verdragen zijn opgenomen zonder onderscheid worden gegarandeerd aan alle individuen, ongeacht hun seksuele geaardheid of genderidentiteit. In het bijzonder het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) heeft heel wat potentieel op dit vlak.

In 1994 moest het Mensenrechtencomité van de VN, het orgaan belast met de naleving van het IVBPR, zich in de zaak *Toonen t. Australië* uitspreken over een individuele klacht betreffende de sodomiewet die van kracht was in Tasmanië, een Australische deelstaat.<sup>11</sup> Op basis hiervan konden mannen die toestemden tot het stellen van homoseksuele handelingen strafbaar gesteld worden. Hoewel er in de praktijk niet meer vervolgd werd, kon het louter bestaan van een dergelijk verbod volgens het Mensenrechtencomité beschouwd worden als een willekeurige inmenging in het recht op privacy van de verzoeker, in strijd met artikel 17 (1) IVBPR. Tevens was er sprake van een schending van artikel 2 (1) IVBPR dat staten verplicht om de rechten uit het IVBPR “te verzekeren zonder onderscheid van welke aard ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, welstand, geboorte of enige andere omstandigheid.” Volgens het Mensenrechtencomité omvat de term ‘geslacht’ uit artikel 2 (1) en 26 IVBPR immers ook seksuele geaardheid.<sup>12</sup>

De zaak *Young t. Australië* draaide rond de klacht van een man die onder de *Veteran Entitlement Act* geen aanspraak maakte op een overlevingspensioen na het overlijden van zijn partner van het gelijke geslacht, een oorlogsveteraan, terwijl een partner van verschillend geslacht hierop wel recht had.<sup>13</sup> Volgens het Comité was dit onderscheid niet gebaseerd op redelijke en objectieve criteria en was er dus sprake van een schending van artikel 26 IVBPR, het non-discriminatie-



minatiebeginsel.<sup>14</sup> Ook in de gelijkaardige zaak *X t. Colombia* oordeelde het Mensenrechtencomité dat het wel toekennen van een overlevingspensioen aan een partner uit een heteroseksuele relatie maar niet aan een partner uit een homoseksuele relatie in strijd was met artikel 26 IVBPR.<sup>15</sup>

Dat er nog heel wat ruimte is voor de *mainstreaming* van LGBT-rechten via het IVBPR blijkt uit het voorbeeld van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Aan de hand van bepalingen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) die vrij gelijkaardig zijn aan bepalingen uit het IVBPR, met name artikel 8 EVRM (het recht op de eerbiediging van de privacy en het gezinsleven) en artikel 14 EVRM (het non-discriminatiebeginsel) heeft het Hof reeds een lange weg afgelegd op vlak van de erkenning van rechten van holebi's en transgenderisten.

Op strafrechtelijk vlak oordeelde het Hof dat een strafrechtelijk verbod van homoseksuele handelingen niet verenigbaar was met artikel 8 EVRM<sup>16</sup> en dat een verschil in minimumleeftijd voor seksuele handelingen met personen van hetzelfde en personen van een verschillend geslacht in strijd was met artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 8 EVRM.<sup>17</sup> Het intrekken van het hoederecht van een man over zijn dochter omwille van zijn homoseksuele geaardheid werd in strijd bevonden met artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 8 EVRM<sup>18</sup>, evenals de afwijzing van een vrouw als kandidaat-adoptant om dezelfde redenen.<sup>19</sup> Het onderzoek naar de seksuele geaardheid van enkele Britse militairen en hun ontslag omwille hiervan was in strijd met artikel 8 EVRM.<sup>20</sup> De weigering om een betoging voor homoseksuele rechten te laten doorgaan maakte een schending uit van artikel 11 EVRM, de vrijheid van vergadering en vereniging, en van artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 11 EVRM.<sup>21</sup> Het feit dat de heteroseksuele partner ten laste wel gedekt werd door de ziekteverzekering voor ambtenaren, terwijl dat niet het geval was voor een homoseksuele partner ten laste, maakte een schending uit van artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 8 EVRM.<sup>22</sup> De weigering aan een man om, na het overlijden van zijn levensgezel van hetzelfde geslacht, diens huurovereenkomst over te nemen, terwijl dat wel mogelijk was voor een levensgezel van het andere geslacht werd eveneens in strijd bevonden met artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 8 EVRM.<sup>23</sup> Algemeen vereist het Hof bij het onderzoek onder artikel 14 EVRM "*particularly serious reasons*" om een onderscheid op basis van seksuele geaardheid te rechtvaardigen.<sup>24</sup> Voorlopig weigert het Hof wel nog om de

beperking van het huwelijk tot personen van een verschillend geslacht in strijd te vinden met artikel 12 EVRM, het recht te huwen, en met artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 8 EVRM.<sup>25</sup>

In tegenstelling tot het Mensenrechtencomité, heeft het Hof zich ook al meermaals moeten uitspreken over de rechten van transgenderisten. Vooral de zaak *Christine Goodwin t. het Verenigd Koninkrijk*<sup>26</sup> betekende een enorme doorbraak. Hierin stelde het Hof dat een transseksueel onder artikel 8 EVRM het recht heeft op de wettelijke erkenning van zijn of haar geslachtsverandering. Bovendien oordeelde het Hof dat een transseksueel op basis van artikel 12 EVRM het recht heeft om te huwen met een persoon van het verschillende geslacht. De latere zaak *Schlumpf t. Zwitserland*<sup>27</sup> draaide dan weer rond de weigering door een ziekteverzekeraar om de kosten terug te betalen van de geslachtsverandering van de verzoeker, een 67-jarige man-naar-vrouw-transseksueel. Zij had de operatie laten uitvoeren voor het einde van de tweejarige bedenperiode die door de verzekeraar als voorwaarde gesteld werd om terugbetaling van de kosten te krijgen. Gezien de leeftijd van de betrokkene zou een uitstel van twee jaar de risico's van een operatie ernstig verhogen. In die omstandigheden was de mechanische toepassing van de bedenperiode volgens het Hof in strijd met artikel 8 EVRM.

#### *Yogyakarta-principes*

In november 2006 organiseerde de *International Commission of Jurists* een conferentie in de Indonesische provincie Yogyakarta over seksuele geaardheid en genderidentiteit. Dit resulteerde in de aanname van 29 principes, de zogenaamde Yogyakarta-principes.<sup>28</sup> Deze vormen het meest uitgebreide document betreffende LGBT-rechten als mensenrechten op het internationale niveau. Elk principe wordt aangevuld met een reeks maatregelen die staten moeten nemen om dit principe te implementeren. De principes zijn bedoeld om een afspiegeling te vormen van de verplichtingen onder de bestaande internationale mensenrechtenverdragen op vlak van seksuele geaardheid en genderidentiteit. Ze vormen dus als het ware een handleiding voor de mainstreaming van LGBT-rechten.

Vooreerst brengt het document de universaliteit van de mensenrechten (principe 1) en het non-discriminatiebeginsel (principe 2) in herinnering. Iedereen heeft het recht om erkend te worden als een persoon voor de wet. In het bijzonder kunnen personen niet gedwongen worden om medische procedures, zoals



een geslachtsverandering, sterilisatie of hormonenbehandeling, te ondergaan als voorwaarde voor de wettelijke erkenning van hun genderidentiteit. Niemand kan bovendien gedwongen worden om zijn seksuele geaardheid of genderidentiteit te verbergen, te onderdrukken of te ontkennen (principe 3).

Een eerste cluster rechten heeft betrekking op de bescherming van de fysieke vrijheid en integriteit en op waarborgen binnen de (straf)rechtspleging.<sup>29</sup> Iedereen heeft het recht op leven en de doodstraf kan niet opgelegd worden op basis van de seksuele geaardheid of genderidentiteit van een bepaalde persoon (principe 4). Iedereen, ongeacht seksuele geaardheid of genderidentiteit, heeft het recht op veiligheid van de persoon en op bescherming door de staat tegen geweld (principe 5). Iedereen, ongeacht seksuele geaardheid of genderidentiteit, heeft recht op bescherming van de privacy. Hieronder valt de keuze om informatie betreffende de seksuele geaardheid of genderidentiteit al dan niet mee te delen en om beslissingen te nemen betreffende het eigen lichaam en om consensuele seksuele en andere relaties aan te gaan met anderen (principe 6). Niemand mag onderworpen worden aan een arrestatie of detentie op basis van seksuele geaardheid of genderidentiteit. Iedereen kan aanspraak maken op een reeks waarborgen tegen willekeurige vrijheidsberoving (principe 7). Het recht op een eerlijk proces wordt gegarandeerd ongeacht seksuele geaardheid of genderidentiteit (principe 8). Iedereen die onderworpen wordt aan detentie, heeft het recht om behandeld te worden met menselijkheid en met respect voor de waardigheid van de menselijke persoon (principe 9). Iedereen heeft het recht om niet onderworpen te worden aan foltering en aan wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen, in het bijzonder wanneer dergelijke handelingen plaatsvinden op grond van seksuele geaardheid of genderidentiteit (principe 10). Iedereen heeft recht op bescherming tegen mensenhandel en elke andere vorm van exploitatie, met inbegrip van bescherming tegen seksuele exploitatie op basis van seksuele geaardheid of genderidentiteit (principe 11).

Een tweede cluster wordt gevormd door economische, sociale en culturele rechten die zonder discriminatie op basis van seksuele geaardheid of genderidentiteit moeten gegarandeerd worden. Iedereen, ongeacht seksuele geaardheid of genderidentiteit, heeft recht op waardig werk (principe 12), op sociale zekerheid en op andere maatregelen van sociale bescherming (principe 13), op een behoorlijke levensstandaard (principe 14) en huisvesting (principe 15), op onderwijs (principe 16) en op een zo goed moge-

lijke lichamelijke en geestelijke gezondheid, met inbegrip van seksuele en reproductieve gezondheid (principe 17). Niemand mag gedwongen worden om een bepaalde medische of psychologische behandeling, procedure of test te ondergaan of om opgenomen te worden in een medische instelling op basis van seksuele geaardheid of genderidentiteit. De seksuele geaardheid of genderidentiteit van een persoon is op zichzelf geen medische toestand die behandeld, genezen of onderdrukt moet worden (principe 18).

Een derde cluster bestaat uit enkele burgerlijke en politieke rechten en vrijheden die ongeacht seksuele geaardheid of genderidentiteit moeten gewaarborgd worden: de vrijheid van mening en meningsuiting, met inbegrip van de uiting van identiteit (principe 19), de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging (principe 20) en de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (principe 21). Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst niet ingeroepen mag worden om discriminatie op basis van seksuele geaardheid of genderidentiteit te rechtvaardigen.

Iedereen, ongeacht seksuele geaardheid of genderidentiteit, die zich wettig op het grondgebied van een bepaalde staat bevindt heeft daar het recht zich vrij te bewegen en vrij een verblijfplaats te kiezen. Seksuele geaardheid of genderidentiteit mag nooit ingeroepen worden om iemand te verhinderen om een land binnen te komen, te verlaten of ernaar terug te keren (principe 22). Iedereen heeft het recht om asiel tegen vervolging aan te vragen in een ander land, met inbegrip van vervolging gebaseerd op seksuele geaardheid of genderidentiteit. Het non-refoulementbeginsel verbiedt de verwijdering van een persoon naar het grondgebied van een staat waar hij of zij een gegronde vrees voor vervolging op basis van seksuele geaardheid of genderidentiteit loopt (principe 23).

Iedereen heeft het recht om een familie te stichten, ongeacht seksuele geaardheid of genderidentiteit. Dit recht vereist onder meer toegang tot adoptie en medisch geassisteerde voortplanting, zonder discriminatie op basis van seksuele geaardheid of genderidentiteit. Families mogen niet gediscrimineerd worden op basis van de seksuele geaardheid of genderidentiteit van een van hun leden (principe 24). Iedereen, ongeacht seksuele geaardheid of genderidentiteit, heeft recht om deel te nemen aan het openbare leven, met inbegrip van het recht zich verkiesbaar te stellen, het recht op participatie bij het opstellen van beleid dat een invloed heeft op hun welzijn en het recht op gelijke toegang tot de openbare dienst, in het bijzonder politiek en leger (principe 25) en het recht om te par-





ticiperen in het culturele leven en om de door culturele participatie de diversiteit in seksuele geaardheid en genderidentiteit te uiten (principe 26).

Iedereen heeft het recht om de bescherming en de verwezenlijking van mensenrechten te promoten, met inbegrip van LGBT-rechten, zonder onderscheid op basis van seksuele geaardheid of genderidentiteit (principe 27). Tenslotte heeft elk slachtoffer van een mensenrechtenschending, ook wanneer die gebaseerd is op seksuele geaardheid of genderidentiteit, recht op een effectieve, adequate en passende remedie (principe 28) en het recht dat degenen die verantwoordelijk zijn voor deze schending aansprakelijk gesteld worden voor hun daden op een wijze die evenredig is met de ernst van de schending (principe 29).

#### *Verklaring over Mensenrechten, Seksuele Geaardheid en Genderidentiteit*

Op 18 december 2008 werd op initiatief van Frankrijk en Nederland aan de Algemene Vergadering van de VN het ontwerp voorgelegd van een Verklaring over Mensenrechten, Seksuele Geaardheid en Genderidentiteit ("*Statement on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity*" / "*Déclaration relative aux droits de l'Homme et à l'orientation sexuelle et l'identité de genre*")<sup>30</sup>. De verklaring werd voorgelezen in naam van 66 van de 193 VN-lidstaten. Als reactie las Syrië in naam van 57 lidstaten een verklaring voor waarin het idee van een dergelijke verklaring verworpen werd.<sup>31</sup> Geen van beide verklaringen werd echter formeel aangenomen als resolutie door de Algemene Vergadering.

In de ontwerpresolutie wordt duidelijk benadrukt dat het non-discriminatiebeginsel vereist dat de mensenrechten gelijk gelden voor alle mensen, ongeacht hun seksuele geaardheid of genderidentiteit (para. 3). De ondertekenaars geven aan diep verontrust ("*deeply concerned*" / "*profondément préoccupés*") te zijn door schendingen van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden gebaseerd op seksuele geaardheid of genderidentiteit (para. 4). Ze zijn evenzeer bezorgd ("*disturbed*" / "*inquiets*") over het geweld, de intimidatie, de discriminatie, de uitsluiting, de stigmatisering en voordelen die gebaseerd zijn op seksuele geaardheid en genderidentiteit. Dergelijke praktijken ondermijnen immers de integriteit en de waardigheid van de personen die deze misbruiken moeten ondergaan (para. 5). In het bijzonder veroordelen de ondertekenaars het gebruik van de doodstraf, extrajudiciële, standrechtelijke of willekeurige executie, foltering en andere wrede, onmenselijke en

vernederende behandelingen of straffen, willekeurige arrestatie en detentie en het ontzeggen van economische, sociale en culturele rechten, met inbegrip van het recht op gezondheid (para. 6). De ondertekenaars roepen de Mensenrechtenraad en andere organen van de Verenigde Naties op om binnen hun mandaat aandacht te schenken aan de schending van mensenrechten gebaseerd op seksuele geaardheid of genderidentiteit (para. 8). Alle staten en internationale mensenrechtenmechanismen worden opgeroepen om zich in te zetten voor de bevordering en de bescherming van de mensenrechten van alle personen, ongeacht seksuele geaardheid of genderidentiteit (para. 10). De staten worden opgeroepen om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat seksuele geaardheid of genderidentiteit nooit als basis dient voor strafrechtelijke sancties (para. 11) en dat alle gevallen van mensenrechtenschendingen op basis van seksuele geaardheid of genderidentiteit onderzocht worden en dat de daders aansprakelijk gesteld worden en voor de rechter worden gebracht (para. 12). Tenslotte worden staten ook verzocht om adequate bescherming te verlenen aan mensenrechtenactivisten en om hen niet te verhinderen om te werken rond seksuele geaardheid, genderidentiteit en mensenrechten (para. 13).

Op 22 maart 2011 werd aan de Mensenrechtenraad een verklaring ondertekend door 85 lidstaten voorgelegd, waarin geweld en andere mensenrechtenschendingen gebaseerd op seksuele geaardheid en genderidentiteit veroordeeld worden.<sup>32</sup> Het aantal VN-lidstaten dat zich wil inzetten voor LGBT-rechten bevindt zich dus in stijgende lijn. Mogelijks kan de resolutie van de Mensenrechtenraad van 17 juni 2011 een aanzet vormen voor de aanname van de meer ambitieuze ontwerpresolutie van 18 december 2008 door de Algemene Vergadering.

## Conclusie

De VN is tot nu toe passief geweest op het vlak van LGBT-rechten. De Mensenrechtenraad heeft hier recent echter verandering in gebracht door de aanname van de Resolutie betreffende Mensenrechten, Seksuele Geaardheid en Genderidentiteit. De inhoud van de resolutie mag dan vrij beperkt zijn, het symbolisch belang ervan mag niet onderschat worden: LGBT-rechten lijken nu eindelijk definitief op de VN-mensenrechtenagenda gezet te zijn. In navolging van de Yogyakarta-principes en het ontwerp van een Verklaring over Mensenrechten, Seksuele Geaardheid en Genderidentiteit, draagt de Mensenrechtenraad zo bij tot de groeiende internationale



consensus inzake de erkenning van LGBT-rechten als mensenrechten.

## Noten

- 1 Laurens Lavrysen is assistent, verbonden aan het *Human Rights Centre* van de Universiteit Gent.
- 2 VN-Mensenrechtenraad, Resolutie No. 17/19, Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity, 17 juni 2011, A/HRC/17/L.9/Rev.1.
- 3 De term 'transgenderist' omvat elke persoon wiens genderidentiteit niet overeenstemt met het bij de geboorte toegewezen geslacht.
- 4 ILGA, "State-sponsored Homophobia. A world survey of laws prohibiting same sex activity between consenting adults", rapport mei 2010, [www.ilga.org](http://www.ilga.org), 17.
- 5 X. RICE, "Uganda considers death sentence for gay sex in bill before parliament", 29 november 2009, [www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk).
- 6 X., "Uganda's parliament takes no action on anti-gay bill", [edition.cnn.com](http://edition.cnn.com).
- 7 ILGA, "State-sponsored Homophobia. A world survey of laws prohibiting same sex activity between consenting adults", rapport mei 2010, [www.ilga.org](http://www.ilga.org), 4.
- 8 Zie de verschillende kaarten van ILGA voor een overzicht, [www.ilga.org](http://www.ilga.org).
- 9 Zie bijvoorbeeld *Trans Murder Monitoring*-project van het *Transgender Europe*-netwerk dat 539 moorden op transgenderisten optekende tussen 1 januari 2008 en 31 december 2010, [www.tgeu.org](http://www.tgeu.org).
- 10 [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).
- 11 VN-Mensenrechtencomité 4 april 1994, *Toonen t. Australië*.
- 12 Aangezien er reeds een schending was vastgesteld, vond het Mensenrechtencomité het onnodig om zich uit te spreken over een mogelijke schending van artikel 26 IVBPR, het algemeen non-discriminatiebeginsel. Indien het Comité dit wel had gedaan, had het ongetwijfeld ook een schending van deze bepaling vastgesteld. Artikel 26 IVBPR stelt dat allen gelijk zijn voor de wet en zonder discriminatie aanspraak maken op gelijke bescherming door de wet. Het toepassingsgebied van dit artikel is dus ruimer dan dat van artikel 2 (1) dat enkel geldt in verhouding tot de in het IVBPR gegarandeerde rechten.
- 13 VN-Mensenrechtencomité 6 augustus 2003, *Young t. Australië*.
- 14 Het Comité stelde eerder dat het toekennen van bepaalde voordelen aan getrouwde koppels maar niet aan niet-getrouwde heteroseksuele koppels artikel 26 IVBPR niet schendt, omdat men vrij kan kiezen om een huwelijk aan te gaan met alle bijbehorende rechten en verplichtingen (VN-Mensenrechtencomité 9 april 1987, *Danning t. Nederland*). In *Young t. Australië* verwijst het Comité wel naar deze beslissing, maar beperkt zich uiteindelijk tot de vergelijking tussen ongetrouwde heteroseksuele en ongetrouwde homoseksuele koppels. Het Comité laat echter na in te gaan op het belangrijke verschilpunt met de zaak *Danning*: homoseksuele koppels hebben in Australië niet de mogelijkheid om te trouwen. Het Comité laat zo de vraag onbeantwoord of in zulke omstandigheden het verschil in behandeling tussen een getrouwd heteroseksueel koppel en een ongetrouwd homoseksueel koppel in strijd is met artikel 26 IVBPR.
- 15 VN-Mensenrechtencomité 30 maart 2007, no. 1361/2005, *X t. Colombia*.
- 16 EHRM 22 oktober 1981, no. 7525/76, *Dudgeon t. het Verenigd Koninkrijk*.
- 17 EHRM 9 januari 2003, no. 39392/98 en 39829/98, *L. en V. t. Oostenrijk*.
- 18 EHRM 21 december 1999, no. 33290/96, *Salgueiro da Silva Mouta t. Portugal*.
- 19 EHRM 22 januari 2008, no. 43546/02, *E.B. t. Frankrijk*.
- 20 EHRM 27 september 1999, no. 33985/95 en 33986/96, *Smith en Grady t. het Verenigde Koninkrijk*.
- 21 EHRM 3 mei 2007, no. 1543/06, *Bączkowski e.a. t. Polen*.
- 22 EHRM 22 juli 2010, no. 18984/02, *P.B. en J.S. t. Oostenrijk*.
- 23 EHRM 24 juli 2003, no. 40016/98, *Kamer t. Oostenrijk*.
- 24 Bv. EHRM 24 juli 2003, no. 40016/98, *Kamer t. Oostenrijk*, § 37.
- 25 EHRM 24 juni 2010, no. 30141/04, *Schalk en Kopf t. Oostenrijk*. Dit is wel het eerste arrest waarin het Hof aanvaardt dat een homoseksuele relatie kan beschouwd worden als gezinsleven, in eerdere zaken beperkte het Hof zich stevast tot een onderzoek van het recht op eerbiediging van de privacy.
- 26 EHRM 11 juli 2002, no. 28957/95, *Christine Goodwin t. het Verenigd Koninkrijk*. Hierin kwam het Hof terug op de eerdere zaak *Rees* waarin het Hof oordeelde dat artikel 8 EVRM geen recht inhoudt op de wettelijke erkenning van een geslachtsverandering (EHRM 17 oktober 1986, no. 9532/81, *Rees t. het Verenigde Koninkrijk*).
- 27 EHRM 9 januari 2009, no. 29002/06, *Schlumpf t. Zwitserland*.
- 28 INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, "The Yogyakarta Principles – Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity", maart 2007, [www.icj.org](http://www.icj.org).
- 29 De indeling die hier gehanteerd wordt is gebaseerd op [www.yogyakartaprinciples.org/principles\\_en\\_overview.htm](http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_en_overview.htm).
- 30 [www.unhcr.org/refworld](http://www.unhcr.org/refworld).
- 31 [www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10801.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10801.doc.htm).
- 32 "Joint statement on ending acts of violence and related human rights violations based on sexual orientation and gender identity", 22 maart 2011, [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/03/158847.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/03/158847.htm).



## Actualiteit: Soedan of Soedans, het blijft instabiel

door Jaïr VAN DER LIJN<sup>1</sup>

### Inleiding

Op 9 juli werden twee nieuwe landen geboren. Velen zijn bekend met het feit dat de internationale gemeenschap haar 193ste lid verwelkomde: de Republiek Zuid-Soedan. Met spanning werd al in januari uitgekeken naar het referendum waarin uiteindelijk 99 procent van de Zuid-Soedanese bevolking zich voor de onafhankelijkheid uitsprak. Menigeen voorspelde hierop een oorlog tussen Zuid- en Noord-Soedan. Vaak werd ook gewezen op de enorme uitdagingen waar een onafhankelijk Zuid-Soedan voor zou staan en vreesde de geboorte van een nieuwe gefaalde staat. Er werd veel minder stilgestaan bij het feit dat met de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan de Soedanese rompstaat in het noorden ook aan het begin van een nieuwe toekomst stond. Al met al gaat het om drie (conflict)processen die ieder hun eigen dynamiek hebben, maar elkaar wel sterk beïnvloeden en die ieder verschillende internationale reacties te weegbrengen.



UN Photo # 479168: Eskinder Debebe

### Zuid- en Noord-Soedan: wordt de taart wel eerlijk verdeeld?

Ondanks de soms oorlogszuchtige retoriek en zelfs incidentele bombardementen hebben Khartoem en Juba de afgelopen maanden de hoofden koel gehouden. De reden hiervoor is dat beide pragmatische elites er alle baat bij hebben van de gezamenlijke olie-inkomsten te blijven profiteren en een nieuwe (inter)nationale oorlog te voorkomen. Niettemin hebben beide regeringen het na het referendum nog

steeds zwaar, voornamelijk op vlak van interne organisatie en cohesie en om de meer radicale groepen binnen boord te houden. Niet alleen zijn er noordenlingen die het verlies van Zuid-Soedan nog moeilijk kunnen verteren, maar er liggen ook nog heel wat obstakels op de weg voor de vreedzame afwikkeling van de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan. Niet alle afspraken uit het *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) zijn volledig uitgevoerd. Het is de vraag of de *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) verantwoordelijk kan worden gehouden voor de open eindjes die er nog zijn, maar zij kon ze in ieder geval ook niet voorkomen.

Een van de grotere problemen is de verdeling van de olieopbrengsten. Tot de onafhankelijkheid werden de inkomsten van de olie die in Zuid-Soedan werd gewonnen, gelijkmatig tussen Noord en Zuid verdeeld. De beide partijen zijn echter nog niet tot een overeenkomst gekomen over de verdeling na de onafhankelijkheid. Voor Khartoem zijn deze gelden een flinke inkomstenbron. Tegelijkertijd is Zuid-Soedan van Noord-Soedan afhankelijk omdat de enige oliepijpleiding vanuit het Zuiden naar Port Soedan in het Noorden loopt. Ondanks de voortdurende onenigheid over de prijs die voor het transport moet worden betaald, is inmiddels de eerste olie vanuit Port Soedan verscheept, omdat beide landen uiteindelijk toch te afhankelijk zijn van de olie-inkomsten. Andere problemen zijn de verdeling van de staats-schuld, het staatsburgerschap van zuiderlingen in het Noorden en omgekeerd, en de invoering van een nieuwe munteenheid in Zuid-Soedan. Beide landen hopen op kwijtschelding van de schulden door de internationale gemeenschap. Khartoem heeft echter te kennen gegeven niet bereid te zijn om te betalen voor de bankbiljetten die Zuid-Soedan uit roulatie neemt. In de ogen van Juba is dit economische oorlogsvoering. Het meest explosieve onderwerp is niettemin het feit dat de grens tussen Noord- en Zuid-Soedan nog altijd niet is vastgelegd. Het meest belangrijke struikelblok is hierbij de regio Abyei. De beide partijen werden het maar niet eens over het referendum waarin de bevolking van Abyei zou mogen kiezen voor aansluiting bij ofwel Noord-, dan wel Zuid-Soedan. Op 21 mei besloot Noord-Soedan naar aanleiding van een aanval op het Noord-Soedanese leger Abyei binnen te vallen en het bestuur van de regio te ontbinden. Bijna 113.000 burgers sloegen



vervolgens op de vlucht. Niettemin reageerde Juba terughoudend mede om de aanstaande onafhankelijkheid niet in gevaar te brengen. Uiteindelijk werd met internationale hulp op 20 juni in Addis Ababa het *Agreement on Temporary Arrangements for the Administration and Security of the Abyei Area* ondertekend. Hierin werd besloten dat Abyei zou worden gededemilitariseerd en dat hiertoe en om in de veiligheid te voorzien de *United Nations Interim Security Force for Abyei* (UNISFA) zou worden ontplooid. UNISFA bestaat uit een gepantserde brigade die door Ethiopië wordt geleverd.<sup>2</sup>

Hoewel er steeds weer kleine stapjes worden gezet in het proces om de problemen tussen Juba en Khartoem op te lossen, worden deze pas aangepakt wanneer de spanningen over de openstaande onderhandelingsonderwerpen lijken te escaleren. Niettemin lijkt het niet tot een grootschalig gewapend conflict te komen. Ondanks de angst over de op handen zijnde oorlog tussen Noord- en Zuid-Soedan, lijkt dit pessimisme (nu nog) ongegrond.

## **Zuid-Soedan: het verdelen van de taart**

De situatie in Zuid-Soedan staat er aanzienlijk slechter voor. Het referendum was de kers op de taart van het CPA en gaf Zuid-Soedan de kans om zich uit te spreken over de vraag of het van het Noorden onafhankelijk wilde worden. De *Sudan Peoples' Liberation Movement/Army* (SPLM/A) had onder leiding van John Garang het CPA uitonderhandeld vanuit de gedachte dat het akkoord een transitie in gang zou zetten dat zou leiden tot een 'nieuw Soedan' waarin eenheid tussen Noord en Zuid 'attractief' zou worden. In een dergelijk 'nieuw Soedan' zou de democratie opbloeien en de periferie niet langer door het centrum, Khartoem, worden gemarginaliseerd. Met de dood van Garang kort na de ondertekening van het CPA nam Salva Kiir de leiding van de SPLM over en hij stuurde meer op onafhankelijkheid aan. Gedurende het verdere verloop van het vredesproces groeide in het Zuiden de gedachte dat met de onafhankelijkheid problemen haast als sneeuw voor de zon zouden verdwijnen. Dit verklaart voor een belangrijk deel de uiteindelijke uitslag van het referendum.

Zuid-Soedan heeft echter grote moeilijkheden om de eigen eenheid te bewaren. Al tijdens de burgeroorlog was er geen sprake van een eensgezind front tegen het Noorden. Sterker, de meeste slachtoffers vielen

als gevolg van geweld tussen zuidelijke groepen onderling, omdat Khartoem deze behendig tegen elkaar wist uit te spelen. Veel politieke en tribale conflicten zijn tijdens het vredesproces in de ijskast gezet om te voorkomen dat het referendum en daarmee de onafhankelijkheid in gevaar zouden komen. Desondanks zijn de afgelopen jaren steeds meer scheurtjes in de Zuidelijke eenheid ontstaan. Al in maart 2009 meldde de Verenigde Naties dat er meer dodelijke slachtoffers in Zuid-Soedan dan in Darfur zijn te betreuren.<sup>3</sup> Gedurende de eerste helft van 2011 vielen meer dan 1.800 dodelijke slachtoffers als gevolg van tribaal geweld, alsmede de strijd tussen de SPLA en een handvol rebellenbewegingen. Daarnaast sloegen 160.000 mensen op de vlucht.<sup>4</sup> Met het 'verdwijnen' van de gemeenschappelijke vijand achter de nieuwe grens, steken steeds meer oude conflicten weer de kop op. Deze conflicten worden versterkt doordat met de onafhankelijkheid de buit, de inkomsten van en de macht in de nieuwe staat, moet worden verdeeld. De SPLM heeft de neiging om andere partijen, sommige stammen en een aantal personen die buiten de dominante patrimoniale netwerken staan, buiten te sluiten. Niettemin heeft de internationale gemeenschap in Zuid-Soedan door de afhankelijkheid van internationale hulp mogelijkheden om een constructieve invloed op de partijen uit te oefenen. Mede hierdoor was Juba ook bereid om na het aflopen van het mandaat van UNMIS na de onafhankelijkheid, in te stemmen met de *United Nations Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS). De missie heeft het mandaat om de vrede en veiligheid in Zuid-Soedan te consolideren en te helpen bij het verkrijgen van de condities die voor de ontwikkeling van Zuid-Soedan nodig zijn. Het doel is om de capaciteit van de Zuid-Soedanese overheid voor effectief en democratisch bestuur te versterken.<sup>5</sup>

Ondanks de internationale aandacht voor Zuid-Soedan lijkt het erop dat er steeds meer interne verdeeldheid ontstaat binnen het nieuwe land, dat er steeds weer nieuwe rebellenorganisaties ontstaan en dat ook de SPLM moeite heeft de eenheid te bewaren. Niettemin is het pessimisme van hen die een totale implosie verwachtten (nog) niet bewaarheid.

## **Noord-Soedan: de herverdeling van de taart die overblijft**

Het nieuwe land, de rompsstaat, Soedan, is net als Zuid-Soedan bijzonder fragiel. Het wordt geleid door de *National Congress Party* (NCP), een regime dat het niet zo nauw neemt met de mensenrechten en vuile



oorlogen voert zoals in Darfur. Een veel gemaakte fout is te denken dat president Omar al-Bashir de grote boze alleenheerser van Soedan is. In werkelijkheid is hij slechts de *primus inter pares* en moet hij haast per definitie spitsroeden lopen om de andere leiders binnen het regime bij elkaar te houden. Met Bashir in Scheveningen zullen de problemen in Soedan dan ook niet als sneeuw voor de zon verdwijnen. De NCP heeft het veiligheidsapparaat en de rest van de staat volledig onder controle. Deze veiligheidsdiensten en het leger boezemen voldoende angst in en hebben voldoende macht om te voorkomen dat de Jasmijnrevolutie naar Noord-Soedan overslaat. Hoewel een coup tegen de door het Internationaal Strafhof aangeklaagde Bashir in Westerse ogen misschien een aantrekkelijk vooruitzicht lijkt, zal dit bovendien niet leiden tot de gewenste *regime change*: een bewind onder leiding van (nog) veel radicaler islamistische *hardliners* is zelfs niet onwaarschijnlijk.



UN Photo #459856: Tim McKulka

Het is niet onvoorstelbaar dat de situatie in Noord-Soedan in de nabije toekomst verder zal verslechteren. Met de onafhankelijkheid van het Zuiden verandert de machtsbalans, omdat de grootste oppositiegroep verdwijnt en de relatieve macht van de NCP hierdoor toeneemt. De noordelijke oppositiepartijen die achterblijven, zullen meer tegenwicht aan de NCP willen bieden, omdat zij anders worden overvleugeld. Zij vragen nu al om meer gewicht en invloed in het bestuur omdat zij een belangrijke bondgenoot zijn kwijtgeraakt, en beschuldigen president Bashir openlijk van het verkwanzelen van de staat Soedan. Tegelijkertijd willen meerdere perifere en gemarginaliseerde regio's, zoals Darfur en Oost-Soedan, hun graantje meepikken uit de centrale ruif van staatsinkomsten. Zij willen een groter stuk van de 'taart' in Noord-Soedan. Verder is onder het CPA voor verschillende grensgebieden in Noord-Soedan, onder andere Zuid-Kordofan en Blue Nile, afgesproken dat nog eens goed wordt gekeken naar hoe de verhoudingen met Khartoem zijn geregeld. Dit pro-

ces werkt slecht en de afscheiding van het Zuiden zet de tegenstellingen op scherp. Dit alles speelt zich bovendien af in een zeer slecht economisch klimaat. Noord-Soedan moet hervormingen doorvoeren om naast de economische crisis ook het verlies van de olie-inkomsten uit het Zuiden de baas te kunnen.

Uit angst om uiteindelijk geconfronteerd te worden met een *Union of the Marginalised* waarin de verschillende rebellenbewegingen zich gezamenlijk tegen Khartoem keren, hanteert de NCP de strategie om over alle conflicten per regio en met afzonderlijke rebellenbewegingen te onderhandelen. Op die manier kan het ook de verschillende groepen tegen elkaar uitspelen. De internationale gemeenschap gaat in deze strategie mee omdat het conflicten zoals in Darfur gescheiden behandelt. Ze gaan echter allemaal steeds over de verdeling van de 'taart' en steeds is Khartoem bang te moeten inleveren. Zo ook in Zuid-Kordofan. Met de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan bleven ook troepen van de SPLM in Noord-Soedan, omdat de SPLM niet alleen een Zuid-Soedanees organisatie was. Die troepen van SPLM-Noord zijn een bedreiging voor Khartoem. Om die reden gaf Khartoem eind mei aan dat alle eenheden van de SPLM in Zuid-Kordofan en Blue Nile moesten worden ontwapend. Op 5 juni begon de SAF met dit proces waarna er gevechten uitbraken met de SPLM-Noord in Zuid-Kordofan. Als gevolg hiervan werden binnen korte tijd 200.000 burgers ontheemd of *severely affected*. Tegelijkertijd liet Khartoem nauwelijks internationale hulp toe waardoor deze slachtoffers amper konden worden geholpen.<sup>6</sup> In de strijd zijn bovendien luchtbombardementen en artilleriebeschietingen uitgevoerd op stedelijke centra en de *United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) alsmede de mensenrechtencomponent van UNMIS kregen berichten over ernstige schendingen van de internationale mensenrechten en het internationale humanitaire recht. UNMIS sprak met vele getuigen die aangaven dat de SAF met militia huis-aan-huis langs de deur gingen om identiteitsbewijzen te controleren. Men zou met name op zoek zijn geweest naar burgers van bepaalde etnische achtergronden, onder andere Nuba, en personen die een anti-overheidsovertuiging hebben, vooral SPLM.<sup>7</sup> Terwijl de situatie in Zuid-Kordofan vreselijk uit de hand liep, eindigde het mandaat van UNMIS op 9 juli. Die dag liep met de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan ook de uitvoering van het CPA ten einde. In tegenstelling tot Zuid-Soedan had Khartoem volstrekt geen behoefte aan pottenkijkers die zich konden gaan bemoeien met conflicten zoals in Zuid-Kordofan. De overheid maakte duidelijk dat hoewel de laatste UNMIS-troepen eind augustus ver-



trekken, iedere verdere bemoeienis met het conflict als een schending van de nationale soevereiniteit werd gezien.

Hoewel de internationale gemeenschap oog had voor de verhoudingen tussen Noord- en Zuid-Soedan en de situatie in Zuid-Soedan zelf, escaleerde de situatie juist vooral in Zuid-Kordofan, Noord-Soedan. De toekomst van Noord-Soedan ziet er wellicht nog wel slechter uit dan die van Zuid-Soedan, onder meer omdat de internationale gemeenschap bijzonder weinig invloed heeft op wat er in het land gaande is. Zelfs de *African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur* (UNAMID) staat onder vuur van Khartoem dat dreigt deze missie, die al vleugellam is en weinig aan de oplossing van het conflict in Darfur weet bij te dragen, het land uit te zetten.

## Conclusie

De grotendeels succesvolle afronding van het CPA-vredesproces en de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan zijn mooi, maar nog lang niet het einde van alle problemen in Soedan. Zelfs als er, onder meer door UNISFA, geen nieuwe oorlog tussen Noord en Zuid uitbreekt, staan de beide nieuwe landen aan het begin van een bijzonder moeilijke weg om de eigen zaakjes op orde te krijgen. De kans dat de beide landen nog vele jaren intern geweld in het vooruitzicht hebben is erg groot. De regering van Zuid-Soedan heeft nog veel wijsheid nodig om het bestuur te baseren op basis van inclusiviteit. De steun van UNMISS zal ook onmisbaar zijn om langzaam iets van een overheids capaciteit op te bouwen. De conflicten in het Noorden lijken slechts door te gaan en zelfs te intensiveren. Het grootste verschil met het verleden

is echter dat nu Zuid-Soedan niet meer direct meedoet. De internationale gemeenschap kijkt hier slechts toe en houdt het oog niet op de bal door zich steeds te focussen op de afzonderlijke conflicten in de periferie, terwijl het werkelijke probleem zit in de manier waarop Khartoem alle macht en inkomsten naar zich toetrekt. De tragedie van Soedan is bovendien dat de internationale gemeenschap steeds te laats is. Het was nog met Darfur bezig toen Zuid-Soedan weer escaleerde en het was nog op Zuid-Soedan gericht toen Noord-Soedan weer explodeerde. Soedan zal helaas waarschijnlijk nog lange tijd op de internationale agenda blijven staan.

## Noten

- 1 Dr. Jaïr van der Lijn is verbonden aan het Instituut Clingendael.
- 2 Veiligheidsraad Verenigde Naties, *UN Doc. S/2011/451*, 26 juli 2011, en Veiligheidsraad Verenigde Naties, *UN Doc. S/RES 1990 (2011)*, 7 juni 2011.
- 3 "UN: South Sudan violence more deadly than Darfur", *Reuters*, 2 juni 2009.
- 4 "South Sudan death toll tops 1,800 in 2011: U.N.", *Reuters*, 1 juli 2011.
- 5 Veiligheidsraad Verenigde Naties, *UN Doc. S/RES/ 1996 (2011)*, 8 juli 2011.
- 6 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Sudan: South Kordofan", Situation Report No. 14, 15 augustus 2011.
- 7 Office of the High Commissioner for Human Rights, "Thirteenth periodic report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Sudan Preliminary report on violations of international human rights and humanitarian law in Southern Kordofan from 5 to 30 June 2011", augustus 2011.



## Actualiteit:

# Somalië verteerd door hongersnood en anarchie – een analyse van de oorzaken en de inspanningen van de VN vandaag

door Astrid HELMER<sup>1</sup>

## Inleiding

In de Hoorn van Afrika heerst de ergste droogte sinds 60 jaar. Kenia, Ethiopië, Djibouti en vooral Somalië zijn daarbij getroffen. Op 20 juli 2011 verklaarden de VN dat in het zuiden van dat land officieel sprake is van een hongersnood. Op dit moment worden 3,7 miljoen Somaliërs bedreigd door hongersnood en droogte. Hoe is het zover kunnen komen? En wat doet het Westen, en de VN in het bijzonder, om dit probleem te bestrijden?

## Geschiedenis als fundament voor hongersnood

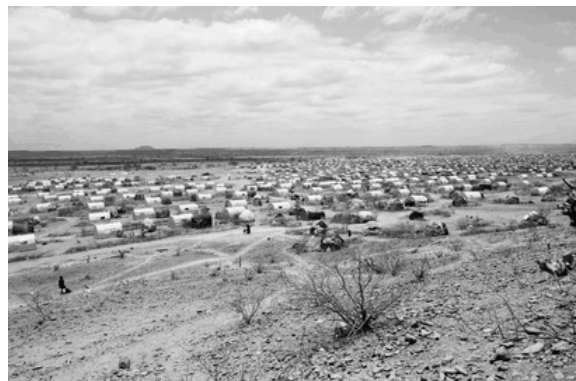
Sinds Somalië in het begin van de jaren '60 gedekoloniseerd werd, wordt het land geteisterd door interne spanningen. De patriarchale stammenstructuur die reeds voor de dekolonisatie bestond, werd voortgezet en dit betekent dan ook dat een groot deel van het grondgebied in Somalië vandaag nog steeds bestuurd wordt door clans van mannelijke leiders.

Na de onafhankelijkheid poogde men niettemin een centraal gezag te vestigen, maar met de moord op de toenmalige president in 1969 en het aan de macht komen van Mohammed Siad Barre, bevelhebber van het leger, kwam er een einde aan de democratiseringspogingen van het land. Initieel kreeg Siad Barre steun van de bevolking – het leger was de enige stabiele factor in het land gebleven – maar na verloop van tijd kwam er meer tegenstand, en voerde het regime gestaag een terreurbeleid om de ontevreden bevolking kalm te houden. Tot aan zijn val in '91 onderdrukte Siad Barre de inwoners van Somalië door het inschakelen van zijn Rode baretten, een terreureenheid, die de waterputten van vijandige clans vergiftigde, de veestapels uitmoordde en de vrouwen verkrachtte. Verschillende dorpen werden uitgemoord. Na 1991 werd Somalië een land zonder centraal bestuur, waardoor er vandaag nog steeds burgeroorlogen tussen de clans woeden en de honger het leven kost aan vele burgers. Reeds sinds 1992 worden er met regelmaat rapporten gepubliceerd (onder meer opgesteld door de VN en het Rode

Kruis) die berichten over de ondervoeding van minstens 80% van de bevolking.

## Oorzaken

Hoewel het klimaat in Somalië een katalysator is voor de hongersnood die vandaag bestaat, zijn er nog andere elementen die deze humanitaire crisis veroorzaakt hebben. De hierboven vermelde strijd tussen de verschillende clans speelt bijvoorbeeld ook een grote rol. Vlak voor het regime van Siad Barre viel, deelden diens soldaten namelijk wapens uit aan de bevolking. Daardoor konden de clans elkaar blijven bevechten en daarbij elkaars voedselvoorzieningen vernietigen. Verder hebben de systematische plunderingen uitgevoerd door de Rode Baretten van Siad Barre ook bijgedragen door het huidige voedseltekort. De combinatie van het klimaat in Somalië en de plunderingen door militieën en vijandige clans blijkt dan ook dodelijk. Droogte is er niet ongewoon, maar nu de voorraadschuren leeg zijn, worden de gevolgen van deze droogte dramatisch.



UN Photo # 482891: Eskinder Debebe

De voorbije jaren werd regelmatig humanitaire hulp verstrekt in het land, doch het grote probleem hierbij is echter de coördinatie ter plaatse. Voor hulpverleners is het nog steeds een onveilig land, nu de plaatselijke militieën vaak (gewapend) beslag leggen op de voedselvoorraden. In een land waar hongersnood heerst, levert voedsel namelijk macht op. Ook vlak na de recente verklaringen over de hongersnood blokkeerde de rebellenbeweging Al-Shabaab in som-



mige regio's, onder andere in de hoofdstad Mogadishu, de voedselhulp van het Wereldvoedselprogramma (WFP) van de VN. Volgens de rebellen was er geen sprake van hongersnood, maar was de verklaring slechts een excuus van de VN om het zuiden van het land, waar Al-Shabaab de controle heeft, te kunnen politiseren.

## Wat doet het Westen?

Sinds de hongersnood in juli officieel werd uitgeroepen, komen de hulpacties traag maar zeker op gang. De verklaring van de VN, die slechts opgesteld kan worden wanneer meer dan 30 procent van de kinderen ondervoed is en dagelijks twee op de 10.000 mensen door het gebrek aan voedingsmiddelen om het leven komen, heeft hierbij duidelijk zijn nut bewezen. Zo voorziet de Europese Unie 175 miljoen euro, die dient om het bestuur, de voedselproductie en het onderwijs te bevorderen. In vele landen worden initiatieven opgezet om de bevolking aan te sporen tot solidariteit. In België is er zo het 12-12 project, georganiseerd door een consortium van vijf NGO's. Dokters van de Wereld, Caritas internationaal, Handicap internationaal, Oxfam Solidariteit en UNICEF België slaan hierbij de handen in elkaar en zamelden vandaag al zo'n zes miljoen euro in.

Het totale bedrag dat de internationale gemeenschap tot op heden al inzamelde (één miljard dollar), zou echter niet volstaan, aldus Valerie Amos (Coördinatrice Noodhulp en Humanitaire Zaken van de VN). Er zou zeker nog 1,4 miljard dollar extra nodig zijn om de ergste problemen op te lossen. De inspanningen die de VN nu levert zijn bepalend. 's Werelds rijkste landen zijn lid van de VN, zoals de Verenigde Staten, China en de Europese landen. Actie ondernemen moet dus mogelijk zijn.

46

In de volgende maanden zal al 300 miljoen dollar besteed worden aan het bestrijden van de ergste gevolgen van de droogte. Verwacht wordt dat dit bedrag de maanden daarop nog zal oplopen. Het is evenwel belangrijk voor ogen te houden dat de VN verschillende bestuursorganen en specifieke programma's kent, die elk gebonden zijn aan hun eigen taken, structuren en vakgebieden en dan ook handelen met hun eigen doelen in gedachten. Op deze wijze wordt het probleem op verschillende niveaus aangepakt. Gewoon geld verzamelen is in dit geval duidelijk niet voldoende. De structurele problemen die mede aan de basis van de hongersnood liggen, moeten mee worden opgelost.

Een van die problemen is bijvoorbeeld de huidige clanstructuur in Somalië. Zolang de stabiliteit niet hersteld is en er geen eind komt aan het vernielen van oogsten en voedselvoorraden, kan het probleem van de ondervoeding niet definitief verholpen worden. De VN-Veiligheidsraad erkent dan ook het belang van overleg en wil dat de belangrijkste groeperingen in Somalië rond de tafel gaan zitten. De VN-Veiligheidsraad zet dan ook duidelijk in op politiek overleg. Zo organiseren zij reeds een dergelijk overleg aan het begin van september (4 - 6 september), waarbij de bedoeling is om concrete afspraken te maken rond de te verdelen taken en opdrachten die ervoor moeten zorgen dat de groeperingen het werk van het overgangsregime (*the Somali Transition Federal Government*) niet verder bemoeilijken, maar in tegenstelling juist ondersteunen. Dit alles met duidelijke deadlines, en bij niet-naleving moet er verantwoording afgelegd worden aan het regime. Nu de rebellen van Al-Shabaab zich hebben teruggetrokken uit de hoofdstad, lijkt de weg stilaan vrij voor het nieuwe regime om de handen ineen te slaan met de internationale hulporganisaties.

Verder is er ook nog de VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR), met aan het hoofd de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen António Guterres. Zij ondersteunen in Somalië vooral de verbetering van de leefomstandigheden in de vele vluchtelingenkampen en het transport van de noodhulp. Er worden vaccins tegen de mazelen uitgedeeld in de grootste vluchtelingenkampen aan kinderen tussen zes maanden en 15 jaar oud. De combinatie van ziekte met ondervoeding jaagt de dodentol immers pijlsnel de lucht in. Verder organiseerde de Vluchtelingenorganisatie drie vluchten naar de hoofdstad Mogadishu, die in totaal 100 ton aan noodmiddelen naar Somalië vervoerden. Op het laatste vliegtuig bevonden zich bijvoorbeeld 45.000 dozen met energierepen, plastic zeilen voor onderdak, matjes om op te slapen, jerrycans en veldkeukentjes.

De coördinatie van de verdeling van de voedselpakketten wordt mede ondersteund door het UN WFP. Zij controleren zo goed als mogelijk of het eten bij mensen terecht komt die het effectief nodig hebben. Zo hebben zij onlangs een verklaring afgelegd waarin zij stelden dat ze elke diefstal van de kleinste hoeveelheid voedsel streng veroordelen. Het agentschap voert dan ook strenge controles uit om zich ervan te vergewissen dat de voedselverdeling efficiënt wordt georganiseerd.





## Conclusie

Vandaag handelt de VN reeds op verschillende niveaus in Somalië. Er wordt effectief actie ondernomen, en de typische VN-structuur zorgt ervoor dat het probleem in Somalië op verschillende domeinen wordt aangepakt. Men probeert de ergste noden te lenigen, de desastreuze gevolgen van de hongersnood op korte termijn te beperken en de dodentol niet verder te doen oplopen. Het probleem wordt hier echter niet meteen mee opgelost. Voorgaande analyse van de oorzaken toont aan dat er nood is aan politieke stabiliteit. De VN-Veiligheidsraad heeft de eerste stap gezet door de verschillende groeperingen binnen Somalië uit te nodigen voor overleg, om alzo onrechtstreeks de positie van het overgangsregime te

consolideren. Maar sommige rebellenbewegingen, zoals Al-Shabaab, beweren dat zij geen hulp nodig hebben van het Westen. Hun angst dat de VN de situatie zal misbruiken om Somalië te verwestern mag dan door ons als ongegrond worden beschouwd, groeperingen zoals deze bemoeilijken de noodhulp enorm. Het politiek overleg is dan ook enorm belangrijk om het probleem op de lange termijn uit de wereld te helpen.

## Noot

- 1 Astrid Helmer is studente aan de Universiteit Antwerpen. ■

### Extra:

#### **Internationale conferentie ‘The Vienna Convention on Diplomatic Relations at the Age of Fifty: State of Affairs and Challenges ahead’ (Promotiehal K.U.Leuven, 9 mei 2011)**

door Sanderijn DUQUET<sup>1</sup>

## Inleiding

Op 18 april 2011 werd de 50ste verjaardag van het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer (‘VWDV’) gevierd. Het Verdrag codificeerde in 1961 in grote mate de gewoonterechtelijke regels inzake de bilaterale diplomatieke relaties tussen staten en vormt tot vandaag de hoeksteen van het internationaal diplomatiek recht. De Weense Conventie is één van de meest gerespecteerde verdragen ooit afgesloten in het kader van de VN, getuige het grote aantal verdragsstaten (187) en haar invloed in de internationale relaties.

Dit 50-jarige jubileum in de lente van 2011 was het uitgelezen moment om aandacht te besteden aan de betekenis en werking van het Verdrag, aan zijn rijke geschiedenis, maar ook om vooruit te kijken en de toekomstige uitdagingen te detecteren. Het *Leuven Centre for Global Governance Studies* en het *K.U.Leuven Institute for International Law* organiseerden, met de gewaardeerde steun van Vereniging voor Verenigde Naties, *United Nations Brussels*, het Belgisch Genootschap voor Internationaal Recht en de Belgische

afdeling van de *International Law Association*, een internationale conferentie over het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer. Op 9 mei 2011 werden nationale en internationale academici en praktizijnen met juridische, politieke en historische achtergrond verwelkomd in de Promotiehal van de K.U.Leuven.

## Keynote lecture: Sir Ivor Roberts

De conferentie ging van start met een welkomstwoord en inleidende beschouwingen van K.U.Leuven Vice-Rector Prof. dr. Bart De Moor en Prof. dr. Jan Wouters (Director *Leuven Centre for Global Governance Studies* en Instituut voor Internationaal Recht). De introductie werd gevolgd door een *keynote lecture* van Sir Ivor Roberts. Deze voormalige Britse diplomaat, huidig Hoofd van het Trinity College in Oxford en auteur van het standaardwerk “*Satow’s Diplomatic practice*” gidste het publiek door de belangrijkste ontwikkelingen van internationaal diplomatiek recht, van het Congres van Wenen in 1815 tot het Weens Verdrag van 1961. Dit rechts-



historische kader vormde het vertrekpunt bij de formulering van een aantal kritische bemerkingen over de evolutie van het VWDV door Sir Ivor Roberts.

## Actuele vraagstukken van diplomatiek en internationaal recht

In een eerste panel, voorgezeten door Ambassadeur Jan Van Dessel, stond een selectie van vier hedendaagse onderwerpen in diplomatiek recht centraal.

Professor Nicolas Angelet (*Université Libre de Bruxelles* en Vrije Universiteit Brussel; advocaat aan de Brusselse Balie) beet de spits af door in te zoomen op de statenpraktijk met betrekking tot diplomatieke privileges en immuniteiten. Bij het opstellen van het VWDV werden onschendbaarheden, immuniteiten en voorrechten vastgelegd, waardoor de verdragspartijen ten dele beperkingen aanvaardden van hun exclusieve bevoegdheid over het eigen territorium. Vandaag de dag komen een aantal van deze typische kenmerken van het diplomatiek recht echter in toenemende mate in een spanningsveld te staan met de aspecten van staatssoevereiniteit en de rechten van de mens.

Professor Stefan Talmon (*University of Oxford*) besprak de vaak gecompliceerde diplomatieke relaties met afscheidingsbewegingen en opstandige deelentiteiten van een staat. Het is lang niet altijd duidelijk wie een staat of overheid kan vertegenwoordigen als diplomatiek gezant. Wanneer staten een diplomatieke relatie aangaan met een opstandige regio van een andere staat, kan dit leiden tot de impliciete erkenning van die regio. Omdat het onmogelijk is binnen één staat diplomatieke relaties te onderhouden met twee entiteiten, bijvoorbeeld de officiële overheid en een separatistische beweging, kan de zendstaat er wel voor kiezen formele relaties met de ene, en informele met de andere aan te knopen.

Vervolgens belichtte Dr. Annemarieke Vermeer-Künzli (*University of Amsterdam*) een aantal onderwerpen in de huidige praktijk van diplomatieke en consulaire bijstand en bescherming van burgers in het buitenland. Vraagstukken in deze blijven bestaan wat betreft de verdeling van taken en verschillen in vertegenwoordiging door een ambassade en consulaat, de concrete modaliteiten van de bescherming van staatsonderdanen en de definiëring van een nationaliteit. Bestaat er bijvoorbeeld zoiets als een dominante nationaliteit indien een burger de dubbele nationaliteit draagt, die één ambassade meer verant-

woordelijk maakt voor deze burger dan een andere?

Het eerste panel werd besloten door een benadering vanuit de diplomatieke praktijk door Carl Peeters, expert bij de Belgische overheid inzake diplomatiek recht. Peeters had het in hoofdorde over de actuele betekenis van de diplomatieke tas. Het is een basisprincipe van het Verdrag van Wenen dat deze, samen met haar inhoud, beschermd dient te worden door staten die diplomaten ontvangen. Anderzijds houdt dit speciale statuut voor de diplomatieke koffer steeds een zeker gevaar in voor ontvangstaten, wegens mogelijk occasioneel misbruik door diplomaten. Men kan hierbij denken aan drugs- of wapensmokkel. Desalniettemin kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij een recente praktijk waarbij deze tassen, niettegenstaande hun bijzonder statuut, worden gescand door autoriteiten van derde staten, bijvoorbeeld in luchthavens. De opstellers van het Verdrag van Wenen konden in 1961 de evolutie van een aantal technieken, waaronder de scanpraktijk, onmogelijk voorspellen. Het is tot op vandaag onduidelijk of het systematisch scannen van diplomatieke koffers op luchthavens een schending uitmaakt van diplomatiek recht. Toch laat het Verdrag ook ruimte om het evolutief te interpreteren. Tegenwoordig wordt er in diplomatieke context meer en meer gebruik gemaakt van een elektronische diplomatieke tas of een zogenaamde 'e-tas'. Een zendstaat kan een cluster van elektronische documenten samenstellen op een elektronische drager en deze voorzien van een zichtbaar teken aan de buitenkant (denk bijvoorbeeld aan een specifieke bestandsnaam voorzien van een elektronische handtekening van de overheid). De ontvangende staat mag deze bestanden – overeenkomstig de bescherming van de diplomatieke tas – niet openen noch bijhouden.

## De Europese Unie, Europese diplomatie en internationaal diplomatiek recht

Een tweede panel werd gewijd aan de Europese Unie als diplomatieke actor en de daaruit voortvloeiende interactie tussen Europees en internationaal diplomatiek recht. Paul Rietjens, Directeur-Generaal Juridische Zaken bij F.O.D. Buitenlandse Zaken zat het panelgesprek voor.

Professor Stephan Keukeleire (*K.U.Leuven* en *Euro-college*) belichtte de institutionele aspecten van het Europese diplomatieke systeem en de effecten op het buitenlands beleid van de Unie. De Europese



Unie werpt zich in toenemende mate op als een globale actor. Zo heeft het Verdrag van Lissabon onder andere de functie van Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het Buitenlandse Zaken en het Veiligheidsbeleid in het leven geroepen, momenteel bekleed door Catherine Ashton. Zij wordt daarin bijgestaan door de Europese Dienst voor Extern Optreden ('EDEO'). Professor Keukeleire haalde voorbeelden aan uit het Europees beleid in Kosovo, maar ook de relatie tussen de EU en de BRICS-landen<sup>2</sup> kwam aan bod.

Vervolgens gingen professor Jan Wouters en Sande-rijn Duquet (Leuven *Centre for Global Governance Studies*) in op de externe tak van EDEO: de 'EU-Delegaties'. Deze opvolgers van de delegaties van de Europese Commissie opereren als de diplomatieke gezanten van de gehele Unie in derde staten. De Delegaties vormen een netwerk van 'ambassades' en vervullen als dusdanig een gelijkaardige functie: de vertegenwoordiging van de Europese Unie bij plaatselijke overheden. Hoewel de Europese Unie geen verdragspartij is bij het Verdrag van Wenen past zij de in het Verdrag vervatte regels, waar mogelijk, wel toe in haar diplomatieke betrekkingen. Onvermijdelijk zorgt dit voor nieuwe juridische uitdagingen, voor de Unie en voor het internationaal diplomatiek recht in het algemeen, die gepaard gaan met vraagstukken van zowel juridische als praktische aard.

Deze praktische vraagstukken werden ten slotte toegelicht door Jacques Vantomme, Sectiehoofd Protocol en Diplomatieke Vragen bij EDEO. Zijn voordracht gaf aan hoe de Europese Unie geëvolueerd is tot een quasi-volwaardige diplomatieke actor. In een tijdspanne van bijna 60 jaar slaagde de Unie er in om gradueel een wereldwijd bi- en multilateraal diplomatiek netwerk uit te bouwen, met inbegrip van diplomatiek en ander personeel en buitenlandse eigenschappen. Van de 138 EU-delegaties zijn er 131 bilaterale – regionale delegaties meegerekend – geaccrediteerd bij bijna 160 landen. Zeven delegaties vertegenwoordigen de Europese Unie bij andere internationale organisaties.

## De evolutie van diplomatie

De derde paneldiscussie had een meer politicologische en historische insteek en werd voorgezeten door Ambassadeur Dirk Wouters. Het achterliggende idee was om de evolutie van internationale diplomatie te benaderen respectievelijk vanuit een geschiedkundig perspectief, een hedendaags stand van zaken en een blik op de toekomst.

Professor Richard Langhorne (*University of Buckingham* en *Rutgers University*) nam het historisch perspectief voor zijn rekening. Professor Langhorne benadrukte dat het Verdrag van Wenen het eerste succesvolle resultaat was van vele pogingen tot codificatie van internationaal diplomatiek gewoonterecht. Zijn verhaal begon in de tweede helft van de 19de eeuw waarin, ten gevolge van een aantal oorlogen, de druk verhoogd werd om alternatieve wijzen te zoeken om om te gaan met internationale spanningen. Zo werden reeds in 1895 een reeks ontwerp-artikelen met betrekking tot diplomatie opgesteld door het Instituut voor Internationaal Recht in Cambridge, *The Cambridge Rules*, die niet tot de conclusie van een formeel verdrag hebben geleid. Later werden ook pogingen ondernomen door de Volkenbond die op hun beurt echter faalden omwille van een aanslepend conflict tussen kleinere en grotere staten. De codificatiebeweging werd nieuw leven ingeblazen door de *Harvard Law School* en na de Tweede Wereldoorlog kwam het project in een stroomversnelling terecht. De *International Law Commission* van de VN bereidde het ontwerpverdrag voor dat uiteindelijk op de Weense conferentie van 1961 werd aangenomen. Sindsdien heeft het Verdrag van Wenen steeds centraal heeft gestaan in internationale relaties.

Langhorne's logische slotbeschouwing was dat het Verdrag nog steeds van cruciaal belang is en hier nam professor Jan Melissen (Clingendael Institute en Universiteit Antwerpen) de draad weer op. De alomtegenwoordigheid van diplomatie vormde een hoofdthema in Melissen's uiteenzetting: naast de klassieke interstatelijke diplomatie, zijn er ook Europese, regionale en lokale varianten en wordt er zelfs door burgers en bedrijven aan diplomatie gedaan. De vraag werd dan ook terecht gesteld hoe geschikt het Verdrag van Wenen nog is als rechtskader, gezien deze hedendaagse ontwikkelingen.

Ten slotte werd de toekomst van diplomatie besproken door professor Alan Henrikson (Europacollege en *Tufts University*). Henrikson maakte gebruik van een aantal mogelijk scenario's waarin diplomatie zich in de toekomst zou kunnen ontwikkelen. Een aantal sterke dynamieken die reeds vandaag al aanwezig zijn (macht en invloed van drie belangrijke actoren, zijnde de Staat, economische markten en burgers en een grotere beweging van 'Europeanisering') dienden hierbij als uitgangspunt. Daarnaast wees Henrikson er op dat de samenleving meer en meer bestaat uit netwerken – *global governance* zonder *global government*. Ook in de toekomstige maatschappij is een belangrijke plaats weggelegd voor diplomatie, gezien



haar ervaring met informaliteit en het opzetten en onderhouden van persoonlijke zowel als meer geïnstitutionaliseerde netwerken. Daarenboven lijkt de *ars diplomatica* ook een soort wetenschappelijke ervaring en kennis voort te brengen inzake interactie tussen verschillende actoren die uitermate geschikt kan zijn om de wereld door een globalisatiebeweging te begeleiden.

## Interactie met het publiek

Gedurende de conferentie was er tijd voor interactie met het publiek, wat leidde tot interessante discussies en kritische reflecties over de betekenis en impact van het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer. Aandacht ging vanzelfsprekend naar actuele onderwerpen als de WikiLeaks-saga en de wijze waarop de Conventie gedurende haar vijftigjarig bestaan steeds relevant is gebleven. Er werd opgemerkt dat de aandacht van de media en het publiek voor de WikiLeaks verhalen opmerkelijk snel opnieuw is verdwenen. Eerste reacties na de WikiLeaks-onthullingen spraken van een ramp voor de diplomatie, aangezien diplomatieke betrekkingen en onderhandelingen zonder discretie en geheimhouding van gevoelige communicatie onbegonnen werk zijn. Toch werd er op 9 mei in Leuven benadrukt dat de gevolgen van de WikiLeaks-onthullingen niet overdreven mogen worden. Tegelijk werd nog maar eens aangetoond hoe belangrijk communicatie is en welke rol diplomatie nu en ook in de toekomst kan spelen om deze internationale communicatie mogelijk te maken in deze pluralistische wereld.

### Concluding keynote:

#### Ambassadeur Frans baron Van Daele

Slotbeschouwingen werden verzorgd door Ambassadeur Frans baron Van Daele. De voormalig Permanent Vertegenwoordiger bij de Europese Unie, Belgisch Ambassadeur in Washington en Belgisch NAVO-Ambassadeur, is momenteel werkzaam als kabinetschef van de President van de Europese Raad, Herman Van Rompuy. Baron Van Daele legde de nadruk op het belang van multilaterale diplomatie in een Europese Unie context. Andere reflecties werden gewijd aan een stokpaardje van diplomatie: dis-

cretie in onderhandelingen. Volgens baron Van Daele bestaat er een maatschappelijke trend waarbij burgers grotere transparantie verwachten over allerhande overheidsoptreden en internationale relaties, wat nefast kan zijn voor de efficiënte uitoefening van diplomatie. In een diplomatieke context moet geheimhouding steeds gegarandeerd worden in onderhandelingsprocessen om slaagkansen gaaf te houden. Een andere kwestie die becommentarieerd werd was deze van het al dan niet behouden van ambassades van Europese Unie lidstaten in Europese hoofdsteden. Men zou kunnen argumenteren dat, omwille van de verregaande integratie in Europa en de vele contacten in Brussel tussen Europese diplomaten, deze geen rol meer te spelen hebben. Baron Van Daele beargumenteerde het tegendeel: het is in diplomatie noodzakelijk te weten waarom iemand iets zegt. Ambassades bewijzen elke dag opnieuw nuttig te zijn in het verslagen van de achtergrond van landen en hun politici, de lokale gebruiken, zienswijzen en gevoeligheden en zijn dit nog steeds, zelfs in een Europese Unie context waar de lidstaten elkaar goed kennen.

## Slot

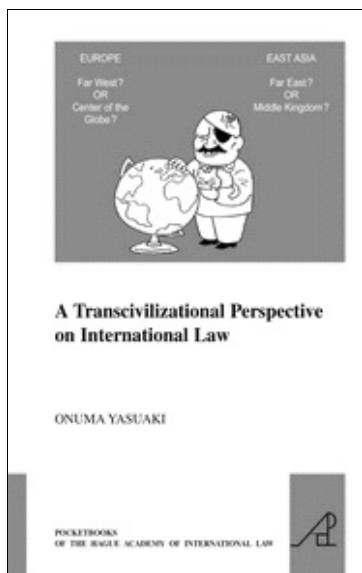
Naar aanleiding van de 50ste verjaardag van het Weens Verdrag inzake Diplomatiek Verkeer werd de diplomatieke praktijk en de bredere maatschappelijke waarin deze zich afspeelt, toegelicht door een aantal eminente sprekers. Vijftig jaar geleden konden de opstellers van het Verdrag de hedendaagse ontwikkelingen, zoals de opkomst van internetcommunicatie en de toenemende Europeanisering, onmogelijk voorzien. Toch lijkt de inhoud van het Verdrag de duurzaamheidstest doorstaan te hebben. De academici en praktizijnen aanwezig in Leuven keken alvast uit naar de verdere ontwikkeling van diplomatie.

## Noten

- 1 Wetenschappelijk medewerker *Centre for Global Governance Studies* en Instituut voor Internationaal Recht, K.U.Leuven.
- 2 Verzamelnaam voor een groep opkomende landen in de wereldeconomie, bestaande uit Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.



### A Transcivilizational Perspective on International Law



Onuma Yasuaki  
Martinus Nijhoff Publishers (2010)  
ISBN 978-90-04-18689-7  
492 p.

Onuma Yasuaki, professor aan de Universiteit van Tokio, publiceerde in 2010 een uitgebreidere versie van zijn algemene les aan de *Hague Academy of International Law* (2007) in de pocketreeks van de academie.

Onuma behandelt een probleem dat slechts weinigen correct weten te vatten in zijn historische, politieke en culturele complexiteit: de wereld na 1989 is helemaal anders dan men in het Westen verwacht had. Simplistische verklaringen over de triomf van de democratie of oorlog tussen de beschavingen lijken de bal mis te slaan (p. 94). Het zwaartepunt van de wereld lijkt naar de Stille, eerder dan de Atlantische Oceaan te verhuizen. Of van multilaterale (VN, G20) naar bilaterale politieke fora (G2). Chinees staatskapitalisme en beperkte ruimte voor vrijheden lijken daarbinnen noch voor een economische *boom*, noch voor geweldloze samenwerking met het Westen een probleem te vormen.

Internationaal recht wordt geacht de regels van de internationale samenleving te bevatten.<sup>3</sup> Recht is echter steeds een synthese van enerzijds moraal en anderzijds de realiteit van de macht, die een product is van vaak compleet fortuite historische ontwikke-

lingen.<sup>4</sup> De veranderende machtsbalans in de sferen die aan het juridische ten grondslag liggen dreigt het op termijn moeilijk te maken tot eenvormige interpretaties te komen. De groeiende economische en militaire macht van China en India vloekt met het door Westerse concepten geïmpregneerde 'volkenrecht'. Dat geldt in het bijzonder voor het internationaal gewoonterecht, waar de statenpraktijk de reflectie is van eeuwen Europese internationale betrekkingen, en de *opinio iuris* een doorslag is van Westerse ideationele dominantie.

Volgens Onuma ligt de kern van dit verschil in het aparte karakter van het internationaal recht. Het is een product van de macht, maar heeft – in tegenstelling tot ruwe en *ad hoc* evoluerende factoren als rijkdom of vuurkracht – vooral een ideationele, of waardengedragen en -uitdragende werking (p. 109). De horizontale statensamenleving kent immers geen Weberiaans geweldmonopolie. In de praktijk wordt het recht echter impliciet en stilzwijgend gevolgd door een verpletterende meerderheid aan statelijke en niet-statelijke actoren. Waarom? Uit angst voor de eigen reputatie in het internationale verkeer en oplopende interne en externe politieke kosten om te verkrijgen wat men wil (publieke opinie, geweldexecutie). De geruisloze impliciete normatieve werking van het internationaal recht is dus belangrijker dan de 'harde' sanctionering van overtredingen.<sup>5</sup>

De normen die het recht uitmaken, vallen echter in twee categorieën onder te brengen, naargelang hun oorsprong: enerzijds multilaterale verdragen en beslissingen van de VN-Algemene Vergadering, anderzijds het volgens Onuma 'mystieke' internationaal gewoonterecht. De eerste categorie is breed gelegitimeerd door expliciete toestemming van de rechtsadressaten (p. 256), de tweede is het product van historische machtsverhoudingen, die nu echter in beweging zijn (p. 234). Net omdat internationaal recht liberaal is<sup>6</sup>, en dus gestoeld is op instemming, of de wil van de rechtssubjecten om zich te onderwerpen aan de normen die hen binden, moet dit leiden tot verandering.

Het veronachtzamen van deze laatste noodzaak leidt ertoe dat de binnenlandse publieke opinie de leiders van opkomende machten aanmoedigt, of zal aanmoedigen het recht tussen 'deftige staten' niét te respecteren. De dominantie van het christelijke<sup>7</sup> of Westers-liberaal geïnspireerde internationaal recht is voor deze bevolkingen niet rechtvaardig. Universalistische aanspraken van Westerse modellen (zoals het



Franse of het Amerikaanse) zijn dan ook gedoemd te stranden. Dat is op zich niet nieuw, als men denkt aan de resolutie over de rechten en plichten van staten van de VN-Algemene Vergadering of de beweging voor een Nieuwe Internationale Economische Orde. De doorslaggevende factor zijn echter de verschuivende machtsverhoudingen (p. 181).

Om deze objectieve tegenstelling niet te laten ont-aarden in een *clash of civilisations*, pleit Onuma voor een 'transcivilisationeel' perspectief. De staat van het Benthamiaanse inter-nationaal recht is immers – voor wat de leidende staten in de globalisering betreft – op zijn retour.<sup>8</sup> De volgende fase, trans-nationaal denken (Jessup), is echter vals kosmopolitisme<sup>9</sup>, aangezien het de reële perceptie- en communicatieverschillen maskeert. Beide denksystemen leiden tot een legitimiteitsgebrek, waardoor normen niet universeel aanvaard worden. Dit kan enkel worden opgevangen door zich te openen voor de verschillen in intellectuele tradities (p. 202).

Internationaal recht is immers een zaak van waarden en intellectuele tradities. Die tradities zijn op hun beurt verweven met culturele machtsuitoefening buiten de juridische praktijk en academia.<sup>10</sup> Om de dominantie van de Atlantische wereld te begrijpen, zijn niet alleen Oppenheim, Lauterpacht of Scelle van belang, maar ook de *International Herald Tribune* (media), Foucault (intelligentsia), Hollywood (massacultuur) of Apple (consumptie). Naarmate de machtsverhoudingen veranderen, maken alternatieve tradities aanspraak op een meer representatieve doctrine, die niet noodzakelijk mensenrechtenstandaarden schade toebrengt. Analooq met de 'mission civilisatrice' van de Westerse internationalisten op het einde van de negentiende eeuw<sup>11</sup>, hoopt Onuma op een dergelijke culturele ambitie bij Chinese of Indiase juristen (p. 328).

Geconfronteerd met deze veranderende wereld, moet de jurist zijn blikveld bijstellen. De opdrachtgevers waarvoor hij werkt, of de actoren die zijn publiek uitmaken, treden niet op binnen een cultureel-homogene politieke gemeenschap. Ze vragen van hem een interpretatie van het geldende recht die hun belangen reflecteert. Historische anomalieën zoals het Sinocentrische tribuutsysteem (waarbij China zich ziet als het hiërarchische centrum van een geïsoleerd netwerk, p. 305) of een manicheïstische jihad (p. 289) horen daar niet bij ... op voorwaarde dat de opkomende machten voldoende openingen voor convergentie zien bij de herauten van de Westerse dominantie. In dat geval ziet Onuma een positieve synthese mogelijk, die bijvoorbeeld inzake mensenrechten de lat niet lager, maar hoger zal leggen, door het (Westerse) paradigma individu-centrisme te bre-

ken. Op die manier creëren juristen mee de voorwaarden voor de culturele aanvaarding van (waarlijk) universele mensenrechten.

Onuma's analyse spreekt aan, omdat ze zich tegelijk stoelt op een breed historisch inzicht (pp. 266-369) en een geraffineerd rechtsconcept. Het unieke karakter van internationaal recht, tegelijk onvervulde belofte en stolling van brute machtsrealiteiten uit het verleden, wordt als interpretatieprisma benut om eeuwig holle *buzzwords* als 'de nieuwe multipolaire wereld' of 'de opkomst van China' in een relationeel perspectief te plaatsen. Onuma benoemt en kadert fenomenen zonder tendentius te zijn of te vervallen in overdrijving: wat in economie en politiek gebeurt, moet vroeg of laat geïntegreerd worden in het recht (p. 57).

Zijn analyse past als gegoten op de eeuwige missie van de jurist: onderscheiden maken in situaties, verschillende grijswaarden definiëren tussen extreme begrippen en uiteindelijk de synthese laten conformeren aan een coherent en systematisch, voorafbestaand doch voortdurend evoluerend geheel aan academische en praktische kennis. Het boek leest als een verrijking, zowel voor historici, juristen, politologen als de geïnteresseerde leek.

## Noten

- 1 Marco Benatar is Aspirant bij Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Centrum voor Internationaal Recht, Vrije Universiteit Brussel.
- 2 Frederik Dhondt is Aspirant bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek aan het Instituut voor Rechtsgeschiedenis, Universiteit Gent.
- 3 H. BULL, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Londen, Macmillan, 1977; A. TRUYOL Y SERRA, "Gènese et structure de la société internationale", *RCADI*, XLVI (1959), 553-642.
- 4 P. HASSNER, "Les concepts de guerre et de paix chez Kant", *Revue française de science politique*, XI (1961), nr. 3, 642-670.
- 5 Y. ONUMA (ed.), *A Normative Approach to War: Peace, War and Justice in Hugo Grotius*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- 6 M. KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia: the Structure of International Legal Argument*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- 7 J. WALDRON, "A Religious View of the Foundations of International Law", *NYU School of Law, Public Law Research Paper* no. 11-29. ([http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1823702](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1823702)).
- 8 B. BADIE, *La fin des territoires*, Parijs, Fayard, 1995.
- 9 Onze term.
- 10 F. MARTEL, *Mainstream. Essai sur cette culture qui plaît à tout le monde*, Parijs, Flammarion, 2010.
- 11 M. KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law, 1870-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.



### Zuid-Soedan wordt de 193ste lidstaat van de Verenigde Naties

Op 14 juli werd voor het gebouw van de VN in New York de vlag gehesen van Zuid-Soedan als de 193ste lidstaat van de Organisatie. Diezelfde dag had de Algemene Vergadering de nieuwe staat formeel als lid toegelaten, nadat op 8 juli de Veiligheidsraad daarvoor gunstig had geadviseerd, en had besloten een vredesmacht van 7.000 man ter plaatse te zenden. (Zie ook bijdrage van Jaïr van der Lijn eerder in dit nummer).

De ceremonie betekent een nieuwe fase in de turbulente geschiedenis van Soedan. Er moeten nog heel wat problemen worden opgelost: de afbakening van de grenzen tussen Noord en Zuid, een regeling voor de exploitatie van de olierijkdommen in Abyei, de kwestie van migratie...

Maar, zoals de Secretaris-generaal bij deze gelegenheid zei: “de Organisatie, samen met de Afrikaanse Unie, de Europese Unie, hulporganisaties en individuele lidstaten, staat klaar om de jonge staat met raad en daad bij te staan.”

Niet dat dit een nieuw gegeven is: in de voorbije jaren hebben de Verenigde Naties al letterlijk alle beschikbare middelen ingezet om aan de crisis in Soedan een eind te maken: van sancties door de Veiligheidsraad en de inzet van verschillende vredesmissies tot de bemoeiingen van een speciale vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal en van een Rapporteur van de Mensenrechtenraad voor de schending van de Mensenrechten in Soedan; van de strafrechtelijke vervolgingstelling van leiders en verantwoordelijken door het Internationaal Strafhof tot grootschalige humanitaire hulpacties.

De burgeroorlog tussen Noord- en Zuid-Soedan begon meer dan twintig jaar geleden, toen in 1989 de *National Congress Party* onder leiding van Generaal Omar Hassan Al-Bashir door een militaire coup aan de macht kwam in Soedan. Zijn regering was de voortrekker van een radicaal-islamitische beweging, die de sharia invoerde en een proces van ‘arabisering’ begon. Daartegen kwam in het zwarte niet-islamitische (christelijke) zuiden een rebellenbeweging, de *Sudan’s People Liberation Movement*, SPLA, in opstand.

De regering in Khartoem begon met de rekrutering van regeringsgezinde militieën om de strijd tegen de rebellen op te voeren. Deze militieën, samengesteld uit Arabische leden van de verschillende Soedanese stammen, werden bekend onder de naam *Janjaweed*, wat betekent ‘een gewapend man te paard’, of op een kameel. Zij maakten ontelbare slachtoffers.

In deze oorlog vielen miljoenen doden, en nog eens meer dan zes miljoen mensen sloegen op de vlucht naar vluchtelingenkampen in andere landen.

In het noordelijk deel van Zuid-Soedan (het altijd nog omstreken Abyei) bevinden zich belangrijke oliereserves; desondanks is het gebied het minst ontwikkelde en armste van heel Afrika gebleven.

Hoewel de burgeroorlog in Soedan dus al jaren aansleepte kwam de kwestie pas in 2004 op de agenda van de Veiligheidsraad. Volgens sommigen was tot dan toe de aandacht al te zeer gericht geweest op Irak en op de strijd tegen het terrorisme. Pas op 1 juli 2004, de dag waarop in Irak de macht werd overgedragen aan een nieuw regime, reisde een Amerikaanse delegatie met aan het hoofd Colin Powell, de Amerikaanse *Secretary of State*, naar Soedan. Op dezelfde dag vertrok ook de Secretaris-generaal naar de regio. Sindsdien heeft de toenmalige Secretaris-generaal Kofi Annan, en later Ban Ki-moon, zich overigens persoonlijk intensief met de kwestie bezig gehouden.

Er werd besloten, in november 2004 in Nairobi een bijzondere zitting van de Veiligheidsraad te beleggen om over ‘Afrikaanse’ problemen, waaronder Soedan, besprekingen te voeren. Alles was gericht op het bereiken van een vredesakkoord daar. Dat werd ook bereikt; de Raad gaf zijn steun aan een historisch *Comprehensive Peace Agreement* (CPA): een nieuwe grondwet kwam tot stand, er werd een regering van nationale eenheid ingesteld (de rebellen zouden op voet van gelijkheid worden opgenomen in de centrale regering), de vijandelijkheden zouden worden gestaakt, de inkomsten uit de olieopbrengsten zouden gedeeltelijk ten goede komen aan het hopeloos verarmde en achtergebleven Zuiden en er zou een census worden gehouden die mogelijk in 2011 zou leiden tot een referendum over de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan.

Het CPA werd uiteindelijk ondertekend in april 2005.



Van 9 tot 15 januari 2011 werd inderdaad in Zuid-Soedan het geplande referendum georganiseerd: 98,93 procent van de bevolking (13 tot 15 miljoen inwoners) sprak zich uit voor afscheiding en voor een onafhankelijk Zuid-Soedan. Op 9 juli werd de onafhankelijkheid uitgeroepen door President Salva Kiir Mayardit; er werd gedanst in de straten van de hoofdstad Juba.

Maar voor wie het nieuws uit de regio volgt is het duidelijk dat de moeilijkheden nog lang niet van de baan zijn...

## Een tweede ambtstermijn voor Ban Ki-moon

Op 21 juni werd de Secretaris-generaal voor een tweede ambtstermijn bij acclamatie benoemd door de Algemene Vergadering. Tevoren had de Veiligheidsraad daarover een gunstig advies uitgebracht, zoals voorgeschreven in artikel 97 van het VN-Handvest.

Er was nogal wat kritiek geweest op het functioneren tijdens zijn eerste termijn: een wat meer gereserveerde en kritische houding tegenover de Westerse staten, bijvoorbeeld in het geval van de 'humanitaire bombardementen' op Libië, zou volgens sommigen niet misstaan hebben. Volgens anderen zou zijn houding in deze dan juist weer toe te juichen zijn geweest.

Ook zouden bepaalde 'foute' regeringen (Birma?) door hem niet genoeg zijn aangepakt, stelde een rapport van *Human Rights Watch* in januari.

Op persoonlijk vlak werden hem woede-uitbarstingen verweten en vriendjespolitiek, naast een gebrek aan visie en leiderschap. Ondanks dat alles verliep de benoemingsprocedure vlekkeloos.

Het is nog niet vaak voorgekomen dat een Secretaris-generaal na een eerste ambtstermijn moest vertrekken. Meest recent waren er de problemen tussen Boutros Boutros Gali en de Amerikaanse *Secretary of State* die hem zijn tweede termijn kostte ...

## UNESCO eert drie dichters om de humane waarden in hun werk

Op 13 september werd door Unesco een Internationaal Forum georganiseerd waarbij de dichters Rabindranath Tagore, Pablo Neruda en Aimé Césaire werden geëerd.

Het Forum betekent het begin van een programma rond deze drie dichters dat kadert in het Internationaal Jaar van de Toenadering tussen Culturen (2010). Zij hebben immers ieder vanuit hun eigen

geografische, sociale en politieke achtergrond in hun werk bijgedragen tot de strijd tegen onderdrukking – in de vorm van kolonialisme, fascisme, of racisme – en daarbij een stem gegeven aan de 'voiceless'. Zo kreeg hun boodschap een universele dimensie.

Het programma bevordert vertalingen en publicatie van het werk van de drie dichters en organiseert meer in het algemeen activiteiten daarrond. UNESCO zelf publiceerde er een rijk geïllustreerd boek over.

Ook werden er vijf cd's gemaakt van composities van Tagore ter gelegenheid van diens 150ste geboortedag, die trouwens op de vooravond van het Forum, op 12 september, met een speciale huldiging werd herdacht.

Tijdens het Forum kwamen drie thema's aan de orde: 'Vrijheid van Onderdrukking', 'Mens en de Natuur', en de 'Uitdagingen in het Onderwijs'. Sprekers waren de Franse Filosoof Edgar Morin, de Indische schrijver Ananthamurty, en de Chileense schrijver Jorge Edwards.

## Piraterij en de Verenigde Naties

Het probleem van de piraterij voor de kust van Somalië en in andere wateren kwam uiteraard ook ter sprake in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), in Londen. De IMO is vanuit haar mandaat traditioneel bezig met de veiligheid ter zee (verdragen in verband met voorzieningen aan boord in verband met reddingboten, waterdichte schotten, zwemvesten...) en met het milieu van de zeeën en oceanen (verdragen over olierampen, aansprakelijkheid voor schade, dumpen van afvalstoffen in volle zee), maar de toenemende dreiging van piraterij scheen één van de dreigingen uit het verleden te zijn. Tot enkele jaren geleden het probleem acuut werd. (Zie ook de bijdrage van E. Somers eerder in dit nummer).

Een *action plan* tegen piraterij werd dit jaar dan ook een van de prioriteiten van de IMO. Vooral de uitbreiding van het fenomeen naar Afrika (vanuit de Chinese Zee en de Straat van Singapore naar de kust van Somalië en de Golf van Aden) was aanleiding tot actie. Piraterij vormt immers een directe bedreiging van de veiligheid van de internationale scheepvaart. En daarbij komt nog een humanitair aspect (voedselvoorziening) en economische problemen (handel en vervoer).

Tijdens een bijeenkomst over dit probleem, waar ook Secretaris-generaal Ban Ki-moon aanwezig was, zei de Directeur-Generaal van de IMO, Efthimios Mitropoulos, dat er zich in het afgelopen jaar 286 geval-





len van piraterij hadden voorgedaan, voor de kust van Somalië alleen al: er moet iets worden ondernomen.

Het Actieplan van de IMO omvat:

- op politiek vlak: druk uitoefenen om alle eventuele gijzelaars zo spoedig mogelijk vrij te laten;
- de nationale zeemacht in te schakelen waar nodig;
- samenwerking tussen staten, regio's en organisaties bevorderen door het uitwisselen van informatie, coördinatie van militaire en burgerlijke actie, en initiatieven zoals de *Djibouti Code of Conduct*, een regionaal initiatief onder auspiciën van de IMO;
- het ontwerpen van een juridisch stelsel om piraten te kunnen vervolgen.

Het uiteindelijke doel moet zijn om het verschijnsel piraterij terug te brengen naar waar het hoort: in de geschiedenis.

## Terug van weggeweest: Cambodja t. Thailand

Marco BENATAR

Op 28 april 2011 verzocht Cambodja het Internationaal Gerechtshof om een interpretatie te geven van het 'klassieke' arrest *De Tempel van Preah Vihear*. Deze zaak betrof een grensgeschil tussen Cambodja en Thailand waarin voornoemde tempel, een antiek hindu heiligdom van aanzienlijk architecturaal en historisch belang, een vooraanstaande rol speelde. Het Hof kende op 15 juni 1962 de tempel alsook de omliggende zone toe aan Cambodja en besliste dat Thailand een verplichting had haar personeel uit Cambodjaans grondgebied te verwijderen.

De inleiding van de zaak door Cambodja komt in navolging van vernieuwde spanningen met buurland Thailand die sedert de opname van de Tempel van Preah Vihear in de UNESCO-Werelderfgoedlijst in 2008 hoog oplopen. Eerder dit jaar leidde een reeks vuurgevechten tot de dood van troepen langs beide kanten alsook de ontruiming van de plaatselijke dorpsbewoners.

In het licht van deze bedreigende situatie richtte Cambodja simultaan een verzoekschrift tot het Hof met het oog op het bekomen van 'voorlopige maatregelen', meer in het bijzonder:

- een ogenblikkelijke en onvoorwaardelijke terugtrekking van Thaise troepen uit die delen van het

Cambodjaans grondgebied die rond de Tempel van Preah Vihear gelegen zijn;

- een verbod voor Thailand om militaire activiteiten te ontplooiën in het gebied rond de Tempel van Preah Vihear;
- een verbod voor Thailand om enige daad of handeling te stellen die inbreuk zou kunnen plegen op de rechten van Cambodja of het geschil in de zaak ten gronde zou kunnen verergeren.

Nog geen drie maanden later, op 18 juli 2011, vaardigen de rechters een aantal voorlopige maatregelen uit:

- beide partijen dienen hun militair personeel uit de zogenaamde 'voorlopige gedemilitariseerde zone' te verwijderen. Deze zone wordt weergegeven in een schets aangehecht bij de beschikking;
- Thailand mag de toegang van Cambodja tot de tempel niet belemmeren, noch verhinderen dat Cambodja verse proviand levert aan haar niet-militair personeel;
- beide partijen dienen het Hof op de hoogte te houden van hun naleving van de voorlopige maatregelen.

Reactie vanuit academische hoek heeft niet lang op zich laten wachten. Vooral opmerkelijk voor menige expert internationaal recht is het feit dat het Hof Cambodja de verplichting oplegt zich terug te trekken uit delen van haar eigen grondgebied. In dezelfde zin meent de Voorzitter van het Hof, rechter Owada, dat de meerderheidsbeslissing daarmee de bevoegdheid van het Hof inzake voorlopige maatregelen overschreden heeft (zie ook zijn afwijkende mening, aangehecht bij de beschikking).

De zaak ten gronde is momenteel hangende bij het Hof.

Wordt vervolgd ...

## Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

*Joegoslavië-tribunaal (ICTY)*

Sinds onze laatste update heeft de Servische politie de laatste twee voortvluchtige verdachten van het ICTY opgepakt: Ratko Mladic en Goran Hadzic. Mladic was gedurende 16 jaar op de vlucht. De aanklager van het ICTY klaagde Mladic in 1995 aan voor genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden die hij tussen 1992 en 1995 zou hebben begaan in Bosnië-Herzegovina als commandant van



de Bosnische Serviërs. Hadzic, de voormalige president van de zelfverklaarde Republiek van de Servische Krajina, was gedurende zeven jaar op de vlucht. Hij werd in 2004 aangeklaagd voor zijn aandeel in misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden die zouden zijn gepleegd in Oost-Slavonië (Kroatië) in 1991 en 1992. Zowel Mladic en Hadzic zijn intussen overgebracht naar Den Haag en zijn al verschenen voor het ICTY. (Zie wat Mladic betreft ook de bijdrage over de Srebrenica-beslissing van het Haagse beroepshof in deze editie van Wereldbeeld).

De beroepskamer van het ICTY bevestigde op 19 juli 2011 de veroordeling van Florence Hartmann, de voormalige woordvoester van de aanklager van het tribunaal, voor belediging van het Hof. Ze moet 7.000 euro boete betalen. Volgens de rechters was Hartmann schuldig aan het openbaar maken, in een artikel en een boek, van vertrouwelijke materialen aangaande het proces tegen Slobodan Milosevic. Ze oordeelden daarbij dat Hartmann zich niet kon beroepen op haar recht op vrije meningsuiting. Op 24 mei 2011 startte het tribunaal een nieuwe procedure inzake belediging van de rechtbank, ditmaal tegen Vojislav Seselj, de leider van de Servische Radicale Partij. Seselj wordt ervan beschuldigd de naam van personen die tegen hem hadden getuigd, op zijn website bekend te hebben gemaakt. Het is al de derde keer dat een dergelijke procedure tegen Seselj wordt gevoerd.

Op 6 juni 2011 rapporteerde de hoofdaanklager van het ICTY, onze landgenoot Serge Brammertz, aan de Veiligheidsraad over de vooruitgang van het tribunaal. Brammertz omschreef de aanhouding van Mladic als bijzonder betekenisvol voor het tribunaal en de slachtoffers, en bedankte de Servische autoriteiten, ook voor de snelle toegang tot documenten en archieven die zij met betrekking tot aan de gang zijnde processen verleenden. Hij hekelde wel het gedrag van Kroatië, dat weinig vooruitgang had geboekt in het lokaliseren van militaire documenten aangaande Operatie Storm (1991), en wiens gezagdragers op weinig objectieve wijze commentaar gaven op de veroordeling van de Kroatische generaal Ante Gotovina (15 april 2011). Met het oog op de beëindiging van de werkzaamheden van het tribunaal merkte Brammertz op dat het moeilijk was gekwalificeerd personeel te behouden. Tegelijk was hij gematigd positief over de vooruitgang die was gemaakt in het faciliteren van nationale vervolging van oorlogsmisdadigers in het voormalige Joegoslavië.

#### Rwanda-tribunaal (ICTR)

Niet enkel voortvluchtige ICTY-verdachten werden

de laatste maanden opgepakt: de Congolese (DRC) politie slaagde erin één van de leiders van de Rwandese Interahamwe-militie op te pakken. Deze persoon werd overgebracht naar het ICTR.

Op 28 juni 2011 verwees het ICTR voor het eerst een zaak naar Rwanda, in het kader van de beëindigingsstrategie van het tribunaal (de zogenaamde *Regel 11bis*-verwijzingen). Voorheen had het tribunaal verzoeken van de aanklager in die zin steeds afgewezen op grond van de gebrekkige mensenrechtenbescherming in Rwanda. Het tribunaal oordeelde nu dat Rwanda belangrijke wetswijzigingen had doorgevoerd en de capaciteit en bereidheid had om door het ICTR verwezen zaken te vervolgen, mét respect voor de mensenrechten. Het merkte in het bijzonder op dat Rwanda de problemen met de bescherming van getuigen intussen had aangepakt.

In de afgelopen periode velde het ICTR twee belangrijke vonnissen. In de *Butare*-zaak, veroordeelde het tribunaal zes verdachten die burgerlijke gezagsposities bekleedden, onder wie één vrouw (een voormalige Rwandese minister), voor genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid. Twee verdachten waren indertijd opgepakt in België. In de *Military II*-zaak veroordeelde het tribunaal vier militaire commandanten, van wie er twee verantwoordelijk werden geacht voor de moord op de tien Belgische parà's in 1994.

#### Internationaal Strafhof

De Vergadering van staten die partij zijn bij het Statuut van het Strafhof hebben een comité opgericht dat op zoek gaat naar een nieuwe hoofdaanklager. Dit comité zal een *shortlist* van minstens drie kandidaten opmaken. Mogelijke geïnteresseerden dienen het comité voor 9 september 2011 te contacteren.

Op 17 juli 2011 vierde het Strafhof de eerste *International Criminal Justice Day*. De Vergadering van staten koos 17 juli vorig jaar als dag uit omdat het de verjaardag is van de aanneming van het Statuut van het Strafhof.

Op 27 juni 2011 vaardigde het Strafhof drie aanhoudingsbevelen uit tegen respectievelijk Muammar Kadhafi, zijn zoon Saif, en Abdullah Al-Senussi, voor misdaden tegen de mensheid (moord en vervolging) die zij in Libië zouden hebben gepleegd vanaf 15 februari 2011, met gebruikmaking van het staatsapparaat en de veiligheidsdiensten. De Veiligheidsraad had de situatie in Libië naar de aanklager verwezen op 26 februari 2011 (Resolutie 1970). Op 3 maart



2011 opende de aanklager een onderzoek en op 16 mei 2011 verzocht hij het Hof de drie aanhoudingsbevelen uit te vaardigen.

Op 23 juni 2011 verzocht de aanklager het Hof hem te machtigen een onderzoek te openen naar oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid die zouden zijn gepleegd in Ivoorkust sinds 28 november 2010. Volgens de aanklager werden minstens 3.000 personen om het leven gebracht gedurende het geweld dat volgde op de verkiezingen in Ivoorkust, en zouden zowel troepen die trouw waren aan Gbagbo als aan Ouattara zich schuldig hebben gemaakt aan misdaden die binnen de rechtsmacht van het Hof vallen. De belangrijkste doelstelling van het onderzoek van de aanklager zou erin bestaan de personen te identificeren die de grootste verantwoordelijkheid dragen voor het bevelen of vergemakkelijken van deze misdaden. Het is de eerste keer dat het Hof een zaak kan openen in een staat die geen partij is bij het Statuut, maar die wel de rechtsmacht van het Hof *ad hoc* heeft aanvaard. De president van Ivoorkust, Ouattara, had de aanklager een brief gestuurd waarin hij bij hem aandrong een onderzoek te openen. Indien het Hof machtiging geeft voor het onderzoek, zal het om het zevende onderzoek in Afrika gaan.

Op 30 mei 2011 verwierp het Hof de argumenten van Kenia als zouden de Keniaanse zaken die voor het Hof waren gebracht niet ontvankelijk zijn. In deze zaken waren de verdachten in april 2011 vrijwillig verschenen voor het Hof. Het Hof oordeelde dat Kenia geen concrete bewijzen aanvoerde waaruit zou blijken dat er nationale procedures aanhangig waren lastens deze personen. Aangezien Kenia niet actief

was, waren de zaken ontvankelijk voor het Strafhof. De situatie in Kenia is de eerste situatie waarin de aanklager uit eigen beweging een onderzoek is opgestart.

#### *Libanon-tribunaal*

Op 17 augustus 2011 besliste het tribunaal de aanklachten tegen vijf aan Hezbollah gelieerde verdachten te ontzegelen. De aanklachten waren voorheen confidentieel om de arrestatie van de verdachten te vereenvoudigen (beslissing van 28 juni). Op 9 augustus rapporteerden de Libanese autoriteiten echter aan het tribunaal dat ze de verdachten niet hadden kunnen arresteren. Niet verrassend leidde de beslissing tot protest bij Hezbollah en tot aanzienlijk meer politieke spanning in Libanon.

#### *Cambodja-tribunaal*

In mei 2011 kwam het tot een ruzie tussen de onderzoeksrechters van het tribunaal en de internationale aanklager. De aanklager had op zijn website zijn ongenoegen geuit over de beslissing van de onderzoeksrechters om de zogenaamde *Case 003* niet verder te onderzoeken. Volgens de rechters had de aanklager daarmee confidentialiteitsregels geschonden. Later communiceerde het tribunaal dat de meningsverschillen tussen de onderzoeksrechters en de aanklagers in het algemeen niet zo groot zijn. De VN weerlegde de speculatie in de media dat de rechters instructies hadden gekregen om de zaak niet verder te onderzoeken.

■



# De VN-kalender

door Piet WILLEMS <sup>1</sup>

Om met stip in uw agenda te noteren <sup>2</sup>

|               |   |
|---------------|---|
| 8 september   | Internationale Dag van de Alfabetisering ( <i>Resolution 1.141 of the 14th session of the UNESCO General Conference</i> ) |
| 10 september  | Werelddag voor de Preventie van Zelfdoding  |
| 15 september  | Internationale Dag van de Democratie (A/RES/62/7)   |
| 16 september  | Internationale Dag voor de Bescherming van de Ozonlaag (A/RES/49/114)   |
| 21 september  | Internationale Dag van de Vrede (A/RES/36/67, A/RES/55/282)   |
| 27 september  | Wereld Toerismedag  |
| 29 september  | World Maritime Day  |
| 1 oktober     | Internationale Dag van de Ouderen (A/RES/45/106)  |
| 2 oktober     | Internationale Dag van de Geweldloosheid (A/RES/61/271)   |
| 3 oktober     | Wereldhabitatdag (A/RES/40/202 A)   |
| 4-10 oktober  | Wereldweek van de Ruimtevaart (A/RES/54/68)   |
| 5 oktober     | Wereld Leerkrachtendag  |
| 9 oktober     | Werelddag van de Post   |
| 13 oktober    | Internationale Dag voor de Beperking van de Natuurrampen (A/RES/44/236)   |
| 15 oktober    | Internationale Dag van de Plattelandsvrouwen (A/RES/62/136)   |
| 16 oktober    | Wereld Voedseldag (A/RES/35/70)   |
| 17 oktober    | Internationale Dag voor de Eliminatie van Armoede (A/RES/47/196)  |
| 20 oktober    | Werelddag voor de Statistiek (A/RES/64/267)   |
| 24 oktober    | Dag van de Verenigde Naties (A/RES/168 (II), A/RES/2782 (XXVI))   |
| 24 oktober    | Wereldinformatiedag over Ontwikkelingsvraagstukken (A/RES/3038 (XXVII))   |
| 24-30 oktober | Week van de Ontwapening (A/RES/S-10/2, p. 102)  |
| 27 oktober    | Werelddag van het Audiovisueel Erfgoed  |
| 6 november    | Internationale Dag tegen de Uitbuiting van het Milieu in Oorlogen en Gewapende Conflicten (A/RES/56/4)                    |
| 6-12 november | Internationale Week van Wetenschap en Vrede (A/RES/43/61)   |
| 10 november   | Wereld Wetenschapsdag voor Vrede en Ontwikkeling  |
| 14 november   | Wereld Diabetesdag (A/RES/61/225)   |
| 16 november   | Internationale Dag van de Verdraagzaamheid ( <i>Resolution 561 of the 28th session of the UNESCO General Conference</i> ) |
| 17 november   | Werelddag van de Filosofie  |
| 20 november   | Dag van de Industrialisatie van Afrika (A/RES/44/237)   |
| 20 november   | Universele dag van het kind   |
| 20 november   | Werelddag voor de Herdenking van Verkeersslachtoffers (A/RES/60/5)  |
| 21 november   | Wereld Televisiedag (A/RES/51/205)  |
| 25 november   | Internationale Dag van de Uitbanning van Geweld tegen Vrouwen (A/RES/54/134)  |
| 29 november   | Internationale Dag van Solidariteit met het Palestijnse Volk (A/RES/32/40B)   |



## Enkele belangrijke afspraken op de VN vergaderagenda<sup>3</sup>

### New York

|               |   |
|---------------|---|
| 07/09 – 09/09 | Conferentie van de Verdragspartijen bij het Verdrag inzake rechten van personen met een beperkingen (4e sessie) |
| 19/09 – 20/09 | High-level bijeenkomst van de Algemene Vergadering over de preventie en controle van onbespreekbare ziekten     |
| 20/09         | High-level bijeenkomst van de Algemene Vergadering over verwoestijning  |
| 23/09         | Conferentie over het bespoedigen van de inwerkingtreding van het kernstopverdrag                                |
| 29/09 – 10/11 | 66ste Algemene Vergadering, vierde comité   |
| 30/09 – 01/11 | 66ste Algemene Vergadering, eerste comité   |
| 03/10 – 10/11 | 66ste Algemene Vergadering, zesde comité  |
| 03/10 – 23/11 | 66ste Algemene Vergadering, derde comité  |
| 03/10 – 13/12 | 66ste Algemene Vergadering, tweede comité   |
| 28/10         | Coördinatieraad van bestuursvoorzitters uit het VN-systeem (2de reguliere sessie)                               |
| 29/10 – 23/12 | 66ste Algemene Vergadering, vijfde comité   |
| november      | VN-donorconferentie voor ontwikkelingsactiviteiten (1 dag)  |

### Genève

|                   |   |
|-------------------|---|
| 12/09 – 23/09     | Comité voor de bescherming van de rechten van alle migrantenarbeiders en hun families (15de sessie)   |
| 12/09 – 30/09     | Mensenrechtenraad (18de sessie)   |
| 19/09 – 23/09     | Comité voor de rechten van personen met beperkingen (6de sessie)  |
| 19/09 – 07/10     | Comité voor de rechten van het kind (58ste sessie)  |
| september/oktober | Vergadering van de Lidstaten van de Wereldorganisatie voor Intellectuele eigendom   |
| 03/10 – 21/10     | Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen (50ste sessie)  |
| 17/10 – 04/11     | Mensenrechtencomité (103de sessie)  |
| 18/10             | 13de bijeenkomst van de Verdragsstaten bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing  |
| 31/10 – 25/11     | Comité tegen foltering (47ste sessie)   |
| 08/11 – 11/11     | Comité voor gedwongen verdwijningen (1ste sessie)   |
| 14/11 – 25/11     | 4de herzieningsconferentie van het Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidene werking te hebben                     |
| 14/11 – 02/12     | Comité voor economische, sociale en culturele rechten (47ste sessie)  |
| november          | Jaarlijkse bijeenkomst van de verdragspartijen bij het Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidene werking te hebben |



## Wenen

|               |   |
|---------------|---|
| 19/09 – 23/09 | Algemene conferentie van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (55ste sessie)                      |
| 24/10 – 28/10 | Bijeenkomst van de voorbereidende commissie voor de organisatie voor het kernstopverdrag (37ste sessie) |
| 28/11 – 02/12 | Algemene conferentie van de Organisatie van de VN voor Industriële Ontwikkeling (14de sessie)           |

## Elders

|                   |  |
|-------------------|--|
| 12/09 – 16/09     | Libanon – Bijeenkomst van verdragspartijen bij het Verdrag over clusterminitie   |
| 14/09             | Nairobi – bijeenkomst van het comité voor permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat (42ste sessie)  |
| 15/09             | Nairobi – bijeenkomst van het comité voor permanente vertegenwoordigers bij het VN-Milieuprogramma (116de sessie)  |
| september/oktober | Parijs – Algemene conferentie UNESCO   |
| 06/10             | Washington D.C. – Jaarlijkse bijeenkomst van de raden van Bestuur van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds   |
| 10/10 – 14/10     | Gyeongju (Zuid-Korea) – Algemene vergadering Wereld Toerisme Organisatie   |
| 10/10 – 21/10     | Zuid-Korea – Conferentie van de verdragspartijen bij het Desertificatieverdrag   |
| 24/10 – 28/10     | Marrakesh – Conferentie van de verdragspartijen bij het VN-verdrag tegen corruptie (4de sessie)  |
| 24/10 – 18/11     | Montreal – Raad van de Internationale burgerluchtvaart organisatie (94ste sessie)  |
| 28/11 – 02/12     | Cambodja – Bijeenkomst van de verdragspartijen bij het Verdrag inzake het verbod op het gebruik, de opslag, de productie en de overdracht van antipersoonsmijnen |
| 28/11 – 02/12     | Den Haag – Conferentie van de verdragspartijen bij het Verdrag Chemische Wapens (16de sessie)  |
| 28/11 – 09/12     | Zuid-Afrika – Conferentie van de verdragspartijen bij het Klimaatverdrag (17de sessie)   |
| november          | Londen – Algemene vergadering van de Internationale Maritieme Organisatie  |

## Noten

- 1 Piet Willems is Assistent aan de vakgroep internationaal publiekrecht van de Universiteit Gent.
- 2 Voor een volledig overzicht van alle dagen en weken zie respectievelijk: <http://www.un.org/observances/days.shtml> en <http://www.un.org/observances/weeks.shtml>.
- 3 Voor een volledig overzicht van alle VN vergaderingen en conferenties zie: <http://conf.un.org/DGAACS/Meetings.nsf/wByYear?OpenForm&Start=1&Count=60&Expand=2.10&Seq=7>.







**VN-KANTOREN  
VOOR BELGIË**



**UN Office Brussels**  
VN-Kantoren in België  
Bureau te Brussel  
[www.unbrussels.org](http://www.unbrussels.org)



**DFS: Departement voor Ondersteuning  
van Activiteiten op het Terrein**  
**DPKO: Departement Vredesoperaties**  
**DPA: Departement Politieke Aangelegenheden**  
[www.un.org/en/peacekeeping/about/dfs](http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dfs)  
[www.un.org/en/peacekeeping/](http://www.un.org/en/peacekeeping/)  
[www.un.org/depts/dpa](http://www.un.org/depts/dpa)



**FAO**  
Voedsel- en Landbouworganisatie  
van de VN, Verbindingsbureau met  
de EU en België  
[www.fao.org](http://www.fao.org)



**ILO**  
Internationale Arbeidsorganisatie  
Bureau voor de Europese  
Unie en de Beneluxlanden  
[www.ilo.org/brussels](http://www.ilo.org/brussels)



**UNAIDS**  
Gezamenlijk VN-Programma  
voor HIV/AIDS  
[www.unaids.org](http://www.unaids.org)



**UNDP**  
Ontwikkelingsprogramma  
van de VN  
[www.undp.org/eu](http://www.undp.org/eu)



**UNEP**  
Milieuprogramma van  
de VN, Verbindingsbureau  
voor de Europese Unie  
[www.unep.org](http://www.unep.org)



**UN-HABITAT**  
VN-Centrum voor Menselijke  
Nederzettingen, Verbindingsbureau  
met de Europese Unie en België  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)



**UN WOMEN**  
VN-eenheid voor Gendergelijkheid en de  
Empowerment van Vrouwen  
[www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)



**UNISDR**  
De internationale strategie van de  
Verenigde Naties voor de beperking  
van het risico op rampen  
[www.unisdr.org/europe](http://www.unisdr.org/europe)

**UN OCHA**

**UNOCHA**  
Bureau voor de Coördinatie van  
Humanitaire Zaken van de VN,  
Verbindingsbureau met EU/NAVO en  
andere relevante EU Instellingen  
en NGO's  
[www.ochaonline.un.org](http://www.ochaonline.un.org)



**UNRIC**  
Regionaal Informatiecentrum van de VN  
[www.unric.org](http://www.unric.org)



**UNHCR**  
Bureau van de Hoge Commissaris  
van de Verenigde Naties voor de  
Vluchtelingen Regionaal Bureau  
voor België, Luxemburg en de  
Europese Instellingen  
[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)



**OHCHR**  
Bureau van de Hoge Commissaris  
van de Verenigde Naties voor de  
Mensenrechten.  
[www.europe.ohchr.org](http://www.europe.ohchr.org)



**UNICEF**  
Kinderfonds van de VN  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)



**UNIDO**  
Organisatie van de  
Verenigde Naties voor  
Industriële Ontwikkeling  
[www.unido.org](http://www.unido.org)



**UNU**  
Universiteit van de VN  
[www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)



**WFP**  
Wereldvoedselprogramma  
[www.wfp.org](http://www.wfp.org)



**WHO**  
Wereldgezondheidsorganisatie  
[www.who.int](http://www.who.int)



**UNFPA**  
Bevolkingsterm van de VN  
[www.unfpa.org](http://www.unfpa.org)



**Wereldbank**  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



**UNESCO**  
Organisatie van de Verenigde Naties voor  
Onderwijs, Wetenschap en Cultuur  
[www.unesco.org](http://www.unesco.org)



**WMO**  
Wereld Meteorologische Organisatie  
[www.wmo.int](http://www.wmo.int)



**IOM**  
Internationale Organisatie voor Migratie  
[www.belgium.iom.int](http://www.belgium.iom.int)

**UN ODC**

**UNODC**  
VN-Bureau voor Drugs en Criminaliteit  
[www.unodc.org](http://www.unodc.org)



**UNRWA**  
VN-Agentschap voor hulp aan de  
Palestijnse vluchtelingen in het  
Nabije Oosten  
[www.unrwa.org](http://www.unrwa.org)



**UNOPS**  
VN-Bureau voor Projectondersteunende  
Diensten  
[www.unops.org](http://www.unops.org)