



WERELDBEELD

Tijdschrift voor de Verenigde Naties

Vereniging voor de Verenigde Naties, Jaargang 36, nr. 164, 2012/4 (driemaandelijks) - Afgiftekantoor: 8500 Kortrijk-P-910467-v.u.: F. Maes



Themanummer

Mensenrechten

“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.

Het thema van dit nummer, mensenrechten, wordt expliciet aangehaald in de preambule van het VN-Handvest:

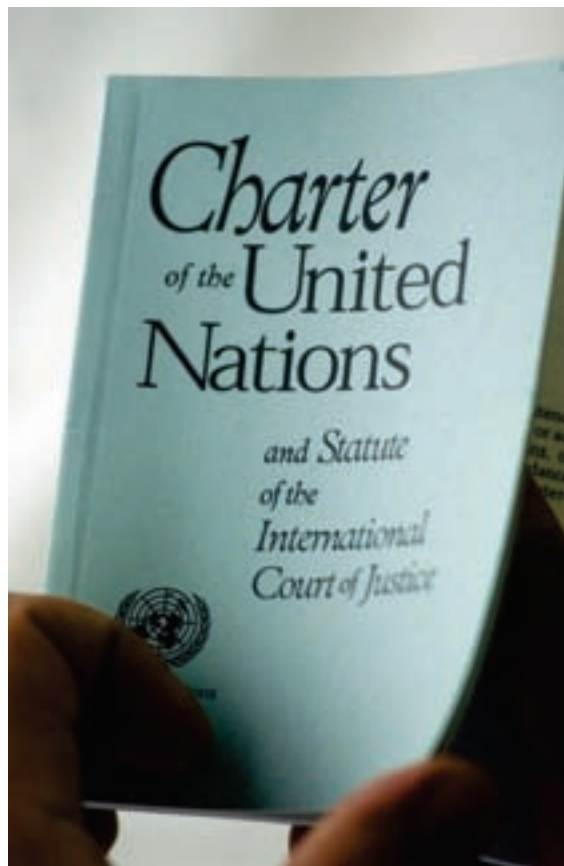
“WIJ, DE VOLKEN VAN DE VERENIGDE NATIES, VASTBESLOTEN
(...) *opnieuw ons vertrouwen te bevestigen in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de menselijke persoon, in gelijke rechten voor mannen en vrouwen, alsmede voor grote en kleine naties*
(...) ”

EN TE DIEN EINDE

verdraagzaamheid te betrachten en in vrede met elkander te leven als goede naburen, (...)

HEBBEN BESLOTEN ONZE INSPANNINGEN TE VERENIGEN OM DEZE DOELEINDEN TE VERWEZENLIJKEN.”

UN Photo #25148



Colofon

Wereldbeeld: Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties, 4 nrs. per jaar, Jaargang 36, nr. 164, 2012/4

Zetel: Vereniging voor de Verenigde Naties, Universiteitsstraat 6, B-9000 Gent, België, Tel. +32 9 264 97 60, E-mail: info@vvn.be, Website: 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, frank.maes@ugent.be

Hoofdredacteur: Kirsten Arnauts, +32 9 210 92 21, kirsten.arnauts@gmail.com

Redactiecomité: Kirsten Arnauts - Francis Baert - Marco Benatar - David Crikemans - Jan De Bisschop - Melanie De Groof - Philip De Man - Jan De Mulder - Sanderijn Duquet - Sander Happaerts - Ria Heremans - Christine Janssens - Veronique Joosten - Jennifer Kesteley - Frank Maes - Louis-Alfons Nobels - Neri Sybesma - Tine Vandervelden - Karen Van Laethem - Piet Willems

Correspondenten: Dominiek Benoot - Eric De Brabandere - Charlotte Mertens - Ann Pauwels - Cedric Ryngaert

Coverfoto: UN Photo # 362603/Jean-Marc Ferré

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

Lidmaatschap: 25 euro (> 25 jr.) / 15 euro (< 25 jr.) per jaar te storten op IBAN BE90 0010 4683 6932 met vermelding van “naam + voornaam – Lidmaatschap 2012”



MET DE STEUN VAN
DE VLAAMSE OVERHEID

Lid van de Unie van de Uitgevers
van de Periodieke Pers



Edito

In de aanloop naar de 60ste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, probeerden het VN Departement voor publieksinformatie (UN DPI) en het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (OHCHR) om de betekenis van de Verklaring te illustreren aan de hand van een tentoonstelling met cartoons die niets aan de verbeelding over laten. Ze probeerden het belang duidelijk te maken van het handhaven van mensenrechten en fundamentele vrijheden zoals voorgeschreven in de 33 artikels van de Verklaring.

De cartoons werden ingezonden door cartoonisten uit meer dan 30 landen vanuit alle regio's in de wereld. De tentoonstelling werd vertoond op het VN hoofdkwartier tussen 10 december 2007 en 17 januari 2008 en reisde nadien naar België, Frankrijk, Oostenrijk en Zwitserland in 2008.

Hoewel deze tentoonstelling reeds vier jaar geleden plaatsvond, blijven de cartoons brandend actueel. Hieronder vind u er eentje, maar indien u geïnteresseerd bent om meer inzendingen te bekijken dan kan u nog altijd terecht op de website van de 60ste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.¹

Een edito in de vorm van een cartoon: het is eens wat anders, maar doet je er niet minder over nadenken.

Kirsten Arnauts
Hoofredacteur



© Javad Alizadeh uit Iran

¹ Zie: <http://www.un.org/events/humanrights/udhr60/exhibit.shtml>

Inhoud

Editio <i>Kirsten Arnauts</i>	I
De <i>gacaca</i> rechtspraak in post-genocide Rwanda: tussen model en praktijk <i>Bert Ingelaere</i>	5
Het aansprakelijkheidsregime voor VN-vredesoperaties: recente ontwikkelingen en uitdagingen <i>Ann Pauwels</i>	12
Rohingya Crisis Revisited or a Tale of World's Most Persecuted Minority Community in Myanmar <i>Gobinda Chandra Mandal</i>	20
De EU, België, Vlaanderen en de VN: Artikel 33 VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: nationale tenuitvoerlegging en toezicht <i>Marijke De Pauw</i>	28
In de kijker: Een stage bij de VN: twee getuigenverslagen <i>Bert Collage & Eva Van Aalst</i>	35
Interview: Jan Jaräb, Regional Representative of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights <i>Christine Janssens</i>	41
Opinie: Een wereldhof voor de rechten van de mens: een oud idee, het oprakelen waard <i>Dorothea Staes</i>	44
Actualiteit: Het conflict in Syrië: 'When two elephants fight, it is the grass that suffers' <i>Melanie De Groof</i>	52
Nieuws in het kort <i>Cedric Ryngaert</i>	58
Uw V(V)N-Agenda <i>Kirsten Arnauts</i>	59



De *gacaca* rechtspraak in post-genocide Rwanda: tussen model en praktijk

Bert Ingelaere¹

Inleiding

In de nasleep van een gewelddadig conflict werd doorgaans gebruik gemaakt van klassieke rechtbanken om met het verleden om te gaan door daders en verantwoordelijken te berechten.² Het Nuremberg Tribunaal na de Tweede Wereldoorlog is een gekend voorbeeld. Later volgden de Waarheids- en Verzoeningscommissies naar Zuid-Amerikaans model of zoals in Zuid-Afrika na de Apartheid. Recenter wordt steeds meer aandacht besteed om in situaties na conflict gebruik te maken van zogenaamde 'traditionele' of 'inheemse' gebruiken en rituelen om de last van het verleden draaglijk te maken of terug te dringen. Deze gebruiken zouden zowel meer cultureel aangepast zijn als ook direct toegankelijk voor de gewone bevolking. De Verenigde Naties (VN) erkenden dergelijke gebruiken door een verwijzing op te nemen in een rapport van Secretaris-generaal Kofi Annan over *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies*.³

De modernisering van de *gacaca* rechtbanken met als doel de daders van de Rwandese genocide te berechten en verzoening te bewerkstelligen is waarschijnlijk het startpunt geweest van de globale aandacht voor deze 'nieuwe' manier om met het verleden om te gaan. Ondertussen zijn honderden publicaties beschikbaar die deze Rwandese rechtspraak, of een facet ervan, behandelen. Vele van die geschriften presenteren echter een 'model' dat vaak niet strookt met de realiteit want de analyses zijn in hoofdzaak gebaseerd op juridische teksten of ze zijn het resultaat van theoretische reflecties. Vaak roepen die een clichématig beeld op van palavers onder de oudste boom in het dorp. De eigenlijke werking en de impact op de Rwandese samenleving is van recente datum en verschilt sterk van dergelijke 'romantische' voorstellingen.

De moderne *gacaca* rechtbanken begonnen hun werkzaamheden in 2005 op nationale schaal. In juni 2012 werd het proces afgesloten tijdens een ceremonie in Kigali, de hoofdstad van Rwanda. In de periode dat de *gacaca* rechtbanken operationeel waren, werden 1.958.634 'gevallen' behandeld. De moderne *gacaca*

heeft op kwantitatief vlak alle records gebroken: massa-rechtspraak voor massa-misdaden.⁴ Er is echter minder duidelijkheid en zekerheid over de kwaliteit van de rechtspraak. De lange termijn effecten moeten nog afgewacht worden, maar een aantal factoren hebben ervoor gezorgd dat de modernisering van de *gacaca* traditie geen onverdeeld succes werd.

In dit artikel, gebaseerd op uitgebreid veldwerk in Rwanda, focussen we daarom op de eigenlijke *gacaca* praktijk en niet het 'model'. We analyseren hoe de *gacaca* rechtbanken functioneerden in de Rwandese heuvels en maken een inventaris van de sociale dynamieken die door de rechtspraak ontstonden.⁵ In eerste instantie brengen we daarom de ontstaansgeschiedenis van de moderne *gacaca* in kaart. We argumenteren dat de moderne *gacaca* tribunalen bij uitstek een 'uitgevonden' traditie zijn. De 'traditionele' *gacaca* was restoratief, de 'moderne' *gacaca* was in hoofdzaak retributief. Daardoor werd verzoening niet makkelijk bewerkstelligd via de rechtbanken. Bovendien lenigde de *gacaca* rechtspraak niet alleen maatschappelijke noden, maar diende ze ook politieke doelen. En op lokaal niveau werden de rechtbanken ook gebruikt voor persoonlijke verrijking, het uitvechten van vetes en als hefboom om machtsrelaties te consolideren of wijzigen.

Het Rwandese Conflict

Voor 1994 was Rwanda een bijna onbekend land verborgen in het hart van Afrika. Op 6 april 1994 echter werd het vliegtuig van de toenmalige president Juvénal Habyarimana neergehaald boven de hoofdstad Kigali. Dit was het startschot van een campagne van genocide tegen de Tutsi etnische minderheidsgroep en de zogeheten 'gematigde' Hutu die tot de etnische meerderheid behoorden maar gekant waren tegen het heersende regime. In een tijdspanne van 100 dagen stierven ongeveer 800.000 mensen.⁶ Deze tragische gebeurtenissen schokten de wereld en plaatsten Rwanda op de wereldkaart. Het was het gewelddadig hoogtepunt in de geschiedenis van een land getekend door sporadische uitbarstingen van etnisch geweld als





Schedels van slachtoffers van de genocide © Bert Ingelaere

De Rwandese genocide vond plaats tijdens een burgeroorlog tussen het heersende regime en een rebelgroep, het Rwandees Patriotisch Front (RPF). Het leeuwendeel en de ruggengraat van het RPF bestond voornamelijk uit afstammelingen van Tutsi die voorheen Rwanda waren ontvlucht. Voor de onafhankelijkheid in 1962 was het land een koninkrijk. Een koning (*mwami*) en de aristocratie van Tutsi origine heersten over het gewone volk dat dus hoofdzakelijk Hutu was. Het jaar 1959 kende een sociale revolutie - later gekend als de 'Hutu revolutie'. In een golf van opeenvolgende gebeurtenissen tussen 1959 en 1962 werden lokale Tutsi leiders verdreven uit hun dorpen en na verkiezingen vervangen door burgemeesters overwegend van Hutu origine. In de ideologische onderbouw van de Rwandese republieken (1962-73 onder president Kayibanda en 1973-94 onder president Habyarimana) bleven Hutu en Tutsi onderscheiden categorieën, maar de Tutsi werden nu, volgens de nieuwe denkbeelden, de ondergeschikten in een nieuwe herwonnen 'natuurlijke orde' van Hutu suprematie.

De gebeurtenissen van 1959 gingen gepaard met geweld tegen de Tutsi leiders en hun families en een eerste golf van Tutsi zocht zijn toevlucht in de naburige landen zoals Uganda. Er volgde een tweede en grotere golf in 1963-64 nadat de eerste groep Tutsi vluchtelingen zich gehergroepeerd had en Rwanda vanuit Burundi en Tanzania aangevallen had. Een aanzienlijk aantal Tutsi werd gedood in vergeldingsaanvallen en nog meer ontvluchtten het land. Deze aanvallen en de gewelddadige reactie van het Rwandese regime was een voorafspiegeling van wat er 30 jaar later te gebeuren stond.

Na drie maanden kwam er een einde aan de genocide toen het RPF de burgeroorlog won in juli 1994. Als militair overwinnaar was het RPF in staat zonder veel beperkingen de agenda van het Rwanda 'na-de-genocide' te bepalen. President Paul Kagame heeft herhaaldelijk aangegeven dat hij 'een nieuw land wil bouwen'

– een wens die letterlijk moet genomen worden, ook met betrekking tot de manier waarop met het verleden omgegaan wordt, zoals bijvoorbeeld door de modernisering van het *gacaca* systeem.

De 'oude' *gacaca*

Dikwijls wordt er naar het *gacaca* rechtssysteem zoals het in Rwanda functioneerde om met genocide-misdaden om te gaan, verwezen in termen en beschrijvingen alsof het identiek of tenminste gelijkaardig is aan het traditionele mechanisme om conflicten op te lossen. De relatie tussen de 'oude' en 'nieuwe' *gacaca* is er echter geen van gelijkheid zelfs niet van geleidelijke continuïteit; er is een wezenlijk verschil. Een essentiële wijziging kenmerkt de installatie van de *gacaca* rechtbanken na de genocide. De gelijkenis ligt hem in de naam, een gelijkaardige oriëntering in de breedste betekenis van het woord en gemeenschappelijke kenmerken. Men moet echter verder kijken dan de meest zichtbare elementen van gelijkheid om de ware aard van de 'oude' en de 'nieuwe' *gacaca* praktijk en de breuk met het verleden te begrijpen. Terwijl ieder traditioneel gebruik in de loop der jaren wijzigt door sociale verandering in het algemeen, overweegt discontinuïteit in het geval van de *gacaca*. Interventie van de staat via juridisch ingrijpen en sociale manipulatie heeft een nieuwheid ontwikkeld en in praktijk gebracht, vaag gebaseerd op een bestaand gebruik: de *gacaca* traditie.

Om de oorsprong en de doelstellingen van het klassieke gebruik van *gacaca* volledig te begrijpen, moet dit in de kosmologie van het Rwandese socio-politieke universum van zijn tijd geplaatst worden.⁸ De uitgebreide familie (*umuryango*) was de belangrijkste eenheid van sociale organisatie. Zij bevatte verscheidene kerngezinnen (*inzu*). Leeftijd en geslacht bepaalden de status binnen de familie. Enkel oudere en gehuwde mannen waarvan de ouders reeds overleden waren, waren onafhankelijk; al de anderen en zeker de vrouwen hingen van hen af. Het hoofd van de *inzu* familie eenheid was verantwoordelijk voor de eerbiediging van de voorouderlijke cultus, regelde huwelijken, betaalde of ontving schulden en oefende toezicht uit op het eigendomsrecht van land en vee. De familie was de primaire bron van bescherming. Een persoon had geen autonoom bestaan; de familiale eenheid was de garantie op veiligheid.

Politieke structuren ontwikkelden zich over de familiale eenheden heen. Rond de 17de eeuw bestond Rwanda uit verscheidene kleinere territoria bestuurd door koningen. De koning (*mwami*) regeerde over de

profane dingen en was terzelfdertijd de link met het bovennatuurlijke. Hij verpersoonlijkte macht, gerechtigheid en kennis: rechterlijke en politieke macht waren niet gescheiden. De *mwami* was de ultieme arbiter bij disputen, maar problemen dienden eerst op de laagste niveaus van de sociale ordening behandeld te worden: bij de hoofden van de families. In de praktijk gebeurde dit in wat later bekend werd als *gacaca* bijeenkomsten.

De naam *gacaca* is afgeleid van het woord 'umucaca', het woord in het Kinyarwanda voor een plant die zo zacht is dat de mensen verkozen erop te zitten tijdens samenkomsten. Deze bijeenkomsten waren bedoeld om de orde en harmonie te herstellen. Het voornaamste doel van het nagestreefde vergelijk was het herstel van de sociale harmonie en slechts in mindere mate het vaststellen van de waarheid over wat gebeurde, de bestraffing van de dader of de compensatie door een gift. Hoewel de laatste elementen deel konden uitmaken van de activiteiten en de finale beslissing, waren zij ondergeschikt aan de terugkeer van harmonie tussen de families en een loutering van de sociale orde.



Een *gacaca* bijeenkomst in Rwanda - © Getty Images 2003

Het kolonialisme had een onbetwistbare invloed op de Rwandese maatschappij als geheel en dus ook op *gacaca*. Gedurende de koloniale periode werd een Westers geïnspireerd rechtssysteem ingevoerd in Rwanda maar de *gacaca* traditie werd in ere gehouden als een gevestigd gebruik om geschillen op lokaal niveau op te lossen. De houding van de koloniale machten ten opzichte van de Rwandese maatschappij was gekenmerkt door indirect bestuur: inheemse gebruiken behielden hun functie. Ook de *gacaca* bleef functioneren, maar werd ingeperkt en was hiërarchisch ondergeschikt aan het nieuwe systeem.

Na de onafhankelijkheid ontwikkelde de *gacaca* tot een semi-traditioneel of semi-administratief orgaan. *Gacaca* stond voor zowel de volksrechtspraak als een handig mechanisme om de druk op het 'moderne'

rechtssysteem te verlichten. Maar ondanks de invoering van enkele formele elementen en zijn instrumentele relatie met de overkoepelende juridische structuur bleef het verzoenende – herstel van harmonie en orde - en informele karakter van *gacaca* de hoeksteen van de instelling aangezien beslissingen in grote mate niet conform de geschreven wetten waren.

De (her-)uitvinding van *gacaca*

Een rapport van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties (UNHCHR) getiteld *Gacaca: le droit coutumier au Rwanda* onthult dat de mogelijkheid om *gacaca* te gebruiken in de onmiddellijke nasleep van de genocide reeds in de maanden na de genocide bestudeerd werd.⁹ Tijdens veldwerk stelden onderzoekers vast dat *gacaca* reeds onmiddellijk na de genocide in sommige streken op een semi-traditionele wijze functioneerde. *Gacaca* moest doen wat het voordien deed: de druk op de moderne rechtbanken verlichten. Deze werkten nu niet traag als voordien, ze werkten helemaal niet en eens ze begonnen te functioneren waren ze heel snel overladen met zaken van verdachten van deelname aan de genocide die de gevangenis overspoelden.

Het UNHCHR rapport van 1996 stelt duidelijk dat het absoluut taboe was om te spreken over moorden gedurende de *gacaca* sessies in deze initiële jaren na de genocide. De mensen vonden dat het aanpakken van deze misdaden via *gacaca* te gevoelig was. Observaties in dorpen waar *gacaca* in die tijd functioneerde, gaven ook aan dat de mensen vonden dat de praktijk zou kunnen functioneren als een mechanisme om de orde en goede verstandhouding te herstellen in de samenleving en families en burens te verzoenen.

Het is duidelijk dat de aanbevelingen van het UNHCHR rapport nooit ernstig werden overwogen, laat staan gevolgd. Na een periode van bezinning en overleg stelde een commissie door de (toenmalige) Rwandese President Pasteur Bizimungu opgericht, in 1999 voor om het 'traditionele' mechanisme van geschillenregeling te moderniseren en te formaliseren om de ongeveer 130.000 personen te berechten die voor delicten die toen met de genocide in verband konden gebracht worden – een taak die het moderne rechtssysteem niet op een behoorlijke manier kon vervullen.

De vraag naar gerechtigheid en de aanpak van de genocide stonden hoog op de agenda van deze commissie.¹⁰ Een onderliggend gemeenschappelijk thema in alle discussies in die jaren was de uitroeiing van een cultuur van straffeloosheid – een zoektocht naar



aansprakelijkheid via bestraffing. Het begrip verzoening of herstellende rechtsspraak dat momenteel aan het *gacaca* rechtssysteem is verbonden is slechts in de latere jaren opgedoken. Maar aan het 'moderne' *gacaca* rechtssysteem was oorspronkelijk vorm gegeven in een sfeer waarin het doel van aansprakelijkheid (retributie) centraal stond.

Het functioneren en de resultaten van de 'moderne' *gacaca* rechtbanken – hun reikwijdte en beperkingen – zijn op de eerste plaats bepaald door de manier waarop zij geconcepieerd werden. De *gacaca* rechtbanken werden geïnstalleerd om de daders van genocide misdaden en andere misdaden tegen de menselijkheid begaan in de periode 1 oktober 1990 tot 31 december 1994 te vervolgen en te berechten. Officieel had het *gacaca* proces vijf doelstellingen:

- De waarheid over wat gebeurd is, blootleggen
- De berechting van beschuldigten van genocide misdaden bespoedigen
- De cultuur van straffeloosheid uitroeien
- De Rwandezes met mekaar verzoenen en hun eenheid versterken
- De mogelijkheden van de Rwandese maatschappij gebruiken om zijn problemen met een rechtsspraak gebaseerd op de Rwandese gebruiken op te lossen

De *gacaca* wetgeving incorporeert drie fundamentele principes of hoekstenen.¹¹ Enerzijds is er de popularisatie of decentralisatie van de rechtspleging door talloze rechtbanken te installeren in iedere administratieve eenheid van de maatschappij. Deze procedure is gemodelleerd op de traditionele *gacaca* met leken die als rechters de rechtbank voorzitten en de actieve betrokkenheid van de ganse bevolking.



Lekenrechters tijdens een *gacaca* proces © Umuseke.com

Anderzijds is er het principe waarbij men strafvermindering toekent in ruil voor schuldbekentenis. Dit om het aantal getuigenissen en de beschikbare informatie

te verhogen. Dit principe van strafvermindering in ruil voor bekentenissen werd ingevoerd om het verzamelen van bewijsmateriaal te vergemakkelijken. Een beklaagde moet zoveel mogelijk details geven over het delict (hoe, waar, wanneer, slachtoffers, medeplichtigen, schade, etc) en publiekelijk een bekentenis afleggen om deze – na algemene aanvaarding – in straf verminderd te zien.

Een derde cruciale kenmerk is het principe van het categoriseren van beklaagden op basis van het type misdaad. Verdachten van genocide misdaden en misdaden tegen de menselijkheid worden in een systeem van parallelle rechtbanken vervolgd. Wie als meest verantwoordelijk en aanstokers van het geweld geïdentificeerd zijn, worden door de klassieke rechtbanken berecht, terwijl anderen voor de *gacaca* rechtbanken moeten verschijnen. Verdachten worden daarom in drie categorieën ondergebracht volgens de misdaden die ze begaan hebben. De categorie bepaalt welk tribunaal moet vervolgen en de strafmaat. De straf hangt niet alleen af van de ernst van het misdrijf maar ook van het feit of de dader de misdaad bekend heeft en wanneer hij een bekentenis heeft afgelegd.

De 'moderne' *gacaca* praktijk

In 2005 werden meer dan 12.000 *gacaca* rechtbanken verspreid over het ganse land. Deze werden voorgezeten door 169.442 *inyangamugayo*, de plaatselijke lekenrechters. Deze rechters werden gekozen onder de lokale bevolking van het dorp waarover de plaatselijke rechtbank jurisdictie had en geen juridische vorming, ervaring of andere opleiding was vereist. De bepalende factor was dat zij 'integere personen' dienden te zijn.

Er waren twee fasen in het *gacaca* proces. Gedurende de eerste fase die plaatsvond tussen januari 2005 en midden 2006, werd informatie verzameld door bekentenissen en beschuldigingen. Gedurende de tweede fase (de fase van de berechting) die startte in juli 2006 werden de rechtszaken van beschuldigten georganiseerd. Hierbij werd de verzamelde informatie uit de vorige fase gebruikt. Slachtoffers en inwoners van het dorp werden opgeroepen om te getuigen.

Een sterkte van de 'moderne' *gacaca* rechtbanken was het feit dat het systeem zowel fysisch als psychologisch nader tot de 'gewone' Rwandees stond dan het Internationaal VN Tribunaal voor Rwanda in Arusha, Tanzania. Ook de rol die vrouwen speelden in de *gacaca* rechtbanken kan aangestipt worden als een positief punt. De 'traditionele' *gacaca* was in hoofdzaak een zaak van mannen. Ook de genocide werd grotendeels



uitgevoerd door mannen. Vrouwen speelden een belangrijke rol als lekenrechters in de *gacaca* tribunalen. Ook belangrijk is het feit dat Rwanda via het *gacaca* systeem op efficiënte wijze het probleem van overvolle gevangenissen wist aan te pakken. Sinds de genocide waren meer dan 130.000 personen opgesloten op verdenking van medeplichtigheid in de genocide. Velen van hen hadden geen dossier. De 'moderne' *gacaca* bracht in een razendsnel tempo massa-justitie. De omvang overtrof alle verwachtingen en voorspellingen. Bijna twee miljoen gevallen werden in de tijdspanne van een paar jaar behandeld in *gacaca*. Veel meer dus dan de ongeveer 130.000 personen die op berechting wachtten in Rwandese gevangenissen.

Deze explosie van beschuldigingen en beschuldigden doet echter ook een dynamiek vermoeden die noopt om de aard van de *gacaca* rechtspraak bij te stellen. Zoals eerder vermeld werd, was het principe van strafvermindering in ruil voor schuldbekentenis een hoeksteen van de *gacaca* wetgeving. In de praktijk bleek echter slechts een minderheid schuld te bekennen. Eens de *gacaca* operationeel werd in de Rwandese samenleving primeerden beschuldigingen boven bekentenissen. Deze beschuldigingen waren vaak gemotiveerd door andere motieven dan het zoeken naar waarheid en recht.¹² En deze spiraal van verklikking en vaak valse aantijgingen creëerde een negatief klimaat bij de bevolking. De introductie van de *gacaca* rechtspraak ging dan ook gepaard met gevoelens van onzekerheid en onveiligheid, trauma, wantrouwen en onbehagen.¹³ De werking van de rechtbanken zorgde voor spanningen en conflicten in de Rwandese samenleving.¹⁴



Beklaagden tijdens een *gacaca* proces dragen gewoonlijk een roze gevangenentenue - © AFP

Tijdens onze maanden van observaties in het Rwandese binnenland stelden we vast dat de ritualistische bijeenkomsten in het kader van de wekelijkse *gacaca* zittingen de gespannen relaties tussen vooral de vrijgelaten gevangenen en de overlevenden in positieve

zin kunnen wijzigen. In potentie althans. Het belang van rituelen in het algemeen, al dan niet in de context van het gebruik van traditionele mechanismen van dispuutbeslechting in de nasleep van een gewelddadig conflict, is dikwijls aangehaald, vooral in een Afrikaanse context. Er schuilt dan ook een potentieel in gebruiken zoals de *Matu Oput* in Uganda of de cultus van genezing en re-integratie geobserveerd in Mozambique, Sierra Leone of Liberia.¹⁵

Maar we moeten een onderscheid maken tussen een ritueel *strictu sensu* en de ritualistische dimensie van een proces om het effect van de *gacaca* sessies volledig te begrijpen. De traditionele *gacaca* was geen ritueel en zijn moderne versie al evenmin. Het is het herhaalde bijeenkomen in de *gacaca* zittingen dat een transformerende invloed heeft op de sociale relaties met degenen die men in die bijeenkomsten ontmoet onafgezien van wat daar gebeurt op het vlak van inhoud. Maar de essentie van de 'moderne' *gacaca* ontmoetingen werd tot een pure juridische en berechttingslogica herleid. Dergelijke logica beperkte de niet-discursieve aspecten die normaal aan rituele handelingen of aan de dialogische of helende dimensie van waarheid-sprekende processen verbonden zijn. De *gacaca* activiteiten vertoonden een beperkt potentieel om te evolueren naar inter-etnisch vertrouwen, empathie voor elkaars situatie en verliezen in het conflict en een cultuur van democratisch overleg en dialoog. Dit was het resultaat van het feit dat de *gacaca* rechtbanken functioneerden volgens de logica van strafrechtbanken en niet als kleine waarheids- en verzoeningscommissies, noch volgens hun traditionele, restoratieve logica. De moderne *gacaca* creëerde een 'wij versus zij' dynamiek. Op die manier bestendigde het *gacaca* proces de breuken in de Rwandese samenleving die het verondersteld was mee uit te roeien.

Maar niet alleen de interne logica van het moderne *gacaca* systeem, maar ook contextuele factoren, de socio-politieke setting waarin de *gacaca* rechtspraak gedijde, beïnvloedden de aard en ervaring van de hele *gacaca*.¹⁶ Belangrijk hierbij was het feit dat enkel misdaden begaan tegen de Tutsi bevolking werden behandeld in de tribunalen. De Rwandese genocide vond plaats in de context van interne politieke hervormingen die gepaard gingen met geweld en een burgeroorlog tussen het regime van Habyarimana dat gedomineerd werd door Hutu en het hoofdzakelijk uit Tutsi bestaande RPF. Dit politiek geweld en oorlogsmisdaden maakten ook vele slachtoffers onder de Hutu bevolking. Deze misdaden mochten niet behandeld worden door de *gacaca* tribunalen. Geen enkel ander mechanisme is beschikbaar om deze slachtoffers te erkennen of misdaden te berechten. Er moet inderdaad



een onderscheid gemaakt worden tussen de genocide tegen de Tutsi en andere misdaden. Er was een verschil in intentie alsook wat betreft de schaal het geweld. Dat neemt echter niet weg dat alle slachtoffers aanspraak maken op erkenning van hun lijden en verlies. Het RPF heeft als overwinnaar van het conflict de agenda van post-genocide Rwanda bepaalt, ook wat betreft de competentie van de *gacaca* rechtspraak. Het gevolg is dat hierdoor evenzeer gevoelens van onrecht en frustratie gepaard gingen met de werking van de 'moderne' *gacaca* tribunalen.

Conclusie

Wijzigingen en modificaties hebben de 'traditionele' *gacaca* rechtbanken omgevormd tot een hybride instelling met elementen van het originele informele mechanisme van dispuutresolutie maar nu volledig gebed in het formeel juridisch systeem. Op papier, als model, maakt dit het rechtssysteem innovatief met verschillende tradities en objectieven die mekaar mogelijks versterken, maar het maakt het ook broos wanneer de heterogene inspiratiebronnen en beoogde resultaten onverzoenbaar met elkaar blijken te zijn of elkaar mogelijks neutraliseren.

In de praktijk zijn de 'moderne' *gacaca* rechtbanken tegelijkertijd een gecentraliseerd en gedecentraliseerd rechtssysteem: zij belichamen de installatie en afwerking van een proces op het lokale niveau terwijl het van bovenaf gecontroleerd en gestuurd wordt. Het is zowel een formele als informele manier van recht te spreken. De rechtbanken zijn ook een mengeling van retributieve en herstellende rechtspraak.

Gebaseerd op talloze observaties van het praktisch functioneren van de rechtbanken kunnen we besluiten dat de *gacaca* rechtbanken een nieuwigheid waren, een uitvinding. Enerzijds werd een traditioneel mechanisme van dispuut resolutie gekopieerd maar slechts met een gereduceerd vermogen tot verzoening dat dergelijke mechanismen doorgaans kenmerkt. Anderzijds werd het moderne rechtssysteem nagebootst met een verminderde garantie op een eerlijk proces, de hoeksteen van moderne rechtspraak.

Het feit dat de *gacaca* rechtbanken in de praktijk te lijden hadden onder te voortvarende en verregaande juridische ingrepen en sociale manipulatie lijkt een belangrijke les. Bovendien was de taak die de *gacaca* tribunalen dienden te verwezenlijken extreem ambitieus. Ambities kunnen beter getemperd worden en intrusie gelimiteerd na de ervaring van de *gacaca* rechtspraak.

Noten

- 1 Bert Ingelaere studeerde wijsbegeerte en sociale en culturele antropologie aan de KULeuven. Hij is verbonden aan het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer (IOB) van de Universiteit Antwerpen. Voorheen was hij onderzoeker voor de Wereldbank in Rwanda en China. Sinds 2005 verricht hij onderzoek rond politieke transitie en transitional justice in Rwanda en Burundi.
- 2 Een toegankelijk Nederlandstalig werk over praktijken van omgaan met een gewelddadig verleden is: L. HUYSE, *Alles gaat voorbij, behalve het verleden*, Leuven, Uitgeverij Van Halewijck, 2006.
- 3 UNITED NATIONS, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the secretary-general*, UN document S/2004/616, 23 Augustus 2004. Beschikbaar op: <http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf>
- 4 Zie ook: L. WALDORF, 'Mass justice for mass atrocity: rethinking local justice as transitional justice', *Temple law review*, 2006, 79 (1), 1-88.
- 5 Meer dan 30 maanden veldwerk werd verricht tussen 2004 en 2012. In die periode werden in samenwerking met Rwandese onderzoeks-medewerkers 1.917 *gacaca* processen geobserveerd en geanalyseerd. Bovendien werden via uiteenlopende onderzoekstechnieken meer dan duizend Rwandezers geconsulteerd met betrekking tot hun ervaring met de *gacaca* rechtspraak.
- 6 De genocide werd uitgebreid gedocumenteerd in: A. DES FORGES, *Leave none to tell the story. Genocide in Rwanda*, New York, Human Rights Watch, 1999.
- 7 De historische betekenis en evolutie van deze etnische categorieën is uitermate complex. Meer informatie is beschikbaar in ondermeer: J.-P. CHRETIEN, *The great lakes of Africa. Two thousand years of history*, New York: Zone Books, 2006.
- 8 Er zijn slechts weinig geschreven bronnen beschikbaar over de 'traditionele' *gacaca*. Deze beschrijving van de 'oude' *gacaca* is gebaseerd op informatie verkregen via oudere informanten tijdens veldwerk. Deze beschrijving maakt ook gebruik van: F. REYNTJENS, 'Le *gacaca* ou la justice du



- gazon au Rwanda', *Politique Africaine*, 1990, 40, 31-41. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (UNHCHR), *Gacaca: le droit coutumier au Rwanda*, Kigali, UNHCHR, 1996.
- C. NTAMPAKA, 'Le retour à la tradition dans le règlement des différends: le *gacaca* du Rwanda', *Dialogue*, 1995, 186, 95-104. C. NTAMPAKA, 'Le *gacaca* : une juridiction pénale populaire', in C. DE LESPINAY & E. MWOROHA, *Construire l'état de droit : le Burundi et la région des grands lacs*, Paris, L'Harmattan, 2003, 219-236.
- 9 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (UNHCHR), *Gacaca: le droit coutumier au Rwanda*, Kigali, UNHCHR, 1996.
- 10 Een neerslag van deze discussies is te vinden in: REPUBLIC OF RWANDA, *Report on the reflection meetings held in the office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, Office of the President of the Republic, 1999.
- 11 De *gacaca* wetgeving werd verscheidene malen aangepast, maar deze principes bleven steeds behouden. De wet die als uitgangspunt fungeerde voor de nationale werking van de *gacaca* rechtspraak werd in 2004 gepubliceerd. REPUBLIC OF RWANDA, Organic Law N° 16/2004 of 19/6/2004 establishing the organisation, competence and functioning of Gacaca Courts charged with prosecuting and trying the perpetrators of the crime of genocide and other crimes against humanity, committed between October 1st, 1990 and December 31, 1994, *Official Gazette of the Republic of Rwanda*, 19 June 2004.
- 12 Zie : B. INGELAERE, Mille collines, mille *gacacas*. La vie en marge du processus *gacaca*', in F. REYNTJENS & S. MARYSSE, *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2008-2009*. Paris, L'Harmattan, 2009, 29-42. En: J. BURNET, 'The injustice of local justice. Truth, reconciliation and revenge in Rwanda', *Genocide studies and prevention*, 2008, 3 (2), 173-193.
- 13 Zie ondermeer: B. INGELAERE, 'Living the transition. Inside Rwanda's conflict cycle at the grass-roots', *Journal of eastern African studies*, 2009, 3 (3), 438-463. B. INGELAERE, "'Does the truth pass across the fire without burning?" Locating the short circuit in Rwanda's *gacaca* courts', *Journal of modern African studies*, 2009, 47 (4), 507-528. K. BROUNÉUS, The trauma of truth telling: effects of witnessing in the Rwandan *gacaca* courts on psychological health', *Journal of conflict resolution*, 2010, 54 (3), 408-437.
- 14 B. INGELAERE, The rise of meta-conflicts during Rwanda's *gacaca* process, in: F. REYNTJENS, S. MARYSSE & S. VANDEGINSTE, *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2010-2011*, Paris, L'Harmattan, 2011, 303-318.
- 15 Zie de gevalsstudies behandeld in: L. HUYSE & M. SALTER, eds., *Traditional justice and reconciliation mechanisms after violent conflict: learning from African experience*, Stockholm, International Idea, 2008. En: R. SHAW & L. WALDORF, eds., *Localizing transitional justice. Interventions and priorities after mass violence*. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- 16 S.M. THOMSON, 'The darker side of transitional justice: the power dynamics behind Rwanda's *gacaca* courts', *Africa*, 2011, 81 (3), 373-390.
- 17 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.



Het aansprakelijkheidsregime voor VN-vredesoperaties: recente ontwikkelingen en uitdagingen

Ann Pauwels¹



VN vredestroepen – UN Photo/Albert Gonzalez Farran

12

Inleiding

Op 27 juni jl. kondigde een woordvoerder van het Nederlandse Ministerie van Defensie aan dat de Nederlandse staat in cassatie gaat tegen de uitspraak van het Gerechtshof in Den Haag in de zogenaamde Nuhanovic & Mustafic-zaak. In zijn arrest van 5 juli 2011 heeft het Hof de Nederlandse staat aansprakelijk gesteld voor de dood van drie moslimmannen die na de val van Srebrenica in juli 1995 hun toevlucht hadden gezocht op de *compound* van de Nederlandse blauwhelmen.² De Nederlandse regering is echter van oordeel dat niet Nederland maar wel de VN hiervoor aansprakelijk zijn.

De beslissing van de Nederlandse staat om in cassatie te gaan, heeft opnieuw voor heel wat commotie gezorgd, niet alleen omdat de beslissing kort werd

genomen vóór de zeventiende herdenking van de val van Srebrenica op 11 juli 1995, maar ook omdat de nabestaanden van Srebrenica opnieuw dreigen in de kou te blijven staan. Ondertussen heeft de Stichting *Mothers of Srebrenica*, in het kader van een andere zaak tegen de VN en de Nederlandse staat (hierna de *Mothers of Srebrenica*-zaak), aangekondigd dat zij zich zal wenden tot het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Dat het laatste woord over 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, nog niet is gezegd, mag ondertussen wel duidelijk zijn. Zowel de Nuhanovic & Mustafic-zaak als de *Mothers of Srebrenica*-zaak kaderen in de problematiek van de aansprakelijkheid van internationale



organisaties en meer in het bijzonder over de aansprakelijkheid van de VN en hun vredesoperaties.

Dit artikel gaat verder in op de recente ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsregime voor VN-vredesoperaties en inzonderheid op één aspect ervan, namelijk de problematiek over de toerekening van handelingen gesteld door militairen in het kader van VN-vredesoperaties.

De algemene regels inzake de aansprakelijkheid van internationale organisaties

De beginselen en regels inzake de internationale aansprakelijkheid van internationale organisaties zijn nog volop in ontwikkeling en zijn tot dusver nog niet neergelegd in een multilateraal verdrag. Wel werkt de *International Law Commission* (hierna 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 2011 werd de tweede 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 verricht 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 die voor de organisatie functies uitoefenen, worden beschouwd als handelingen van de organisatie, ongeacht de positie die het orgaan of entiteit in die organisatie bekleedt. Ook *ultra vires* handelingen, d.w.z. handelingen waarbij zij hun bevoegdheden hebben overschreden, zijn in dit verband toerekenbaar aan de internationale organisatie.

Om de specifieke situatie van VN-vredesoperaties te regelen heeft de ILC daarvoor evenwel een afzonderlijke bepaling ingelast.

Volgens artikel 7 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 de entiteit van de staat. Met "effectieve controle" bedoelt de ILC, zo

mag blijken uit de toelichting, de feitelijke, operationele controle over een specifieke handeling. De ILC verwijst in het bijzonder naar de rechtspraktijk ten aanzien van VN-vredesoperaties, waarbij staten militaire contingents ter beschikking stellen van de VN maar waarbij diezelfde staten nog een zekere controle behouden, vooral wat betreft disciplinaire en strafrechtelijke aangelegenheden.³

Of de toepassing van het beginsel van effectieve controle m.b.t. handelingen van militaire contingents verricht in het kader van VN-vredesoperaties, eventueel kan leiden tot *multiple of dual attribution* waarbij de betreffende handeling niet uitsluitend aan de VN maar ook aan één of meer troepenleverende landen kan worden toegerekend, laat de ILC echter in het midden. Hoewel de ILC in haar algemene toelichting op de Ontwerpartikelen, deze mogelijkheid niet uitsluit, wordt in de toelichting op artikel 7 niet meer naar deze mogelijkheid verwezen.⁴

Effectieve controle in het kader van VN-vredesoperaties⁵

In hoeverre oefenen de VN effectieve controle uit over handelingen van militaire contingents in het kader van VN-vredesoperaties?

In theorie staan de militaire contingents van VN-vredesoperaties onder het exclusieve operationele commando en controle van de VN. De commando-, controle- en organisatiestructuur van VN-vredesoperaties is in beginsel immers zeer rigide. De commandolijn loopt van de VN-Veiligheidsraad via de Secretaris-generaal naar het Hoofd van de Missie op het terrein en vervolgens naar de bevelhebbers van de nationale contingents van de troepenleverende landen.

Vanuit deze redenering hebben de VN, in casu het VN-Secretariaat, in het verleden ook de internationale aansprakelijkheid aanvaard voor handelingen van militairen van nationale contingents in de uitoefening van hun functie in het kader van een VN-vredesoperatie.⁶ Volgens het VN-Secretariaat is een handeling van een lid van een VN-vredesoperatie, in zijn officiële hoedanigheid verricht, als subsidiair orgaan van de VN, in principe toerekenbaar aan de VN. En als deze handeling in strijd is met een internationale verplichting, dan volgt daaruit de internationale aansprakelijkheid van de VN en de verplichting tot compensatie door de VN, overeenkomstig artikel 6 van de Ontwerpartikelen.⁷

Deze door de VN gehuldigde visie, namelijk dat de contingents van de troepenleverende landen onder



het exclusieve operationele commando en controle van de VN staan, strookt echter niet of niet langer met de realiteit. Want hoewel de commando-, controle- en organisatiestructuur in theorie bijzonder rigide en duidelijk zijn, is dit in de praktijk vaak niet zo. Met name de inbreng en invloed van de troepenleverende landen bij de uitvoering van het mandaat van VN-vredesoperaties kan niet langer worden ontkend. De in artikel 7 van de Ontwerpartikelen geïntroduceerde methode om de toerekenbaarheid van handelingen verricht in het kader van VN-vredesoperaties, vast te stellen, de zogenaamde effectieve-controle-test, speelt in op deze evolutie en op de complexe situaties waarin de militairen in het kader van VN-vredesoperaties vaak terechtkomen.

Recente rechtspraak

Deze effectieve-controle-test heeft ook in rechtspraak m.b.t. de toerekening van handelingen gesteld door militairen in het kader van VN-vredesoperaties of door de VN gemandateerde operaties, recentelijk ingang gevonden. We verwijzen dan met name naar nationale rechtspraak, in België (Mukeshimana-zaak, 2010), Nederland (Nuhanovic & Mustafic-zaak, 2011) en het Verenigd Koninkrijk (Al Jeddah-zaak, 2007), en naar rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (Al Jeddah-zaak, 2011).

Mukeshimana-zaak

In de Mukeshimana-zaak daagden overlevenden van de genocide in Rwanda, België (en een aantal Belgische officieren) voor de rechter. Zij verweten de Belgische staat dat hij zijn troepen die deel uitmaakten van de VN-vredesoperatie in Rwanda, UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*), op 11 april 1994 terugtrok uit de *Ecole technique officielle Don Bosco* in Kigali. Daardoor werden 2000 Rwandezers die hun toevlucht hadden gezocht tot deze school, aan hun lot overgelaten en daarna door milities van de Interahamwe afgeslacht. De overlevenden achtten derhalve de Belgische staat aansprakelijk voor de slachtpartij die onmiddellijk na het vertrek van de Belgische militairen werd aangericht.

De Brusselse Rechtbank van Eerste Aanleg stelde in een tussenvonnis van 8 december 2010 dat de Belgische militairen, *de facto* niet langer onder de controle van UNAMIR stonden. De beslissing tot terugtrekking van de Belgische blauwhelmen die gelegerd waren in de *Ecole technique officielle*, werd niet door de VN maar wel door de Belgische staat genomen. De

bevelhebber van de Belgische blauwhelmen nam deze beslissing immers in overleg met de Belgische autoriteiten in Brussel. Van enige vorm van overleg met de Opperbevelhebber van UNAMIR, de hoogste militair in rang van UNAMIR, was, volgens de Rechtbank, geen sprake. Het optreden van de Belgische militairen was, zo oordeelde de Rechtbank, derhalve toerekenbaar aan de Belgische staat omdat hij op dat ogenblik daadwerkelijk de controle uitoefende over de Belgische militairen. De Rechtbank verwees in dit verband ook naar de bijzondere situatie die was ontstaan na de moord op de tien Belgische blauwhelmen op 7 april 1994 en die leidde tot de beslissing van de Belgische regering om haar troepen uit UNAMIR terug te trekken. Of het optreden van de Belgische blauwhelmen daarnaast ook toerekenbaar was aan de VN, werd niet door de Rechtbank onderzocht.

Door zich te baseren op de concrete situatie op het terrein en te onderzoeken wie *de facto* controle uitoefende op de handelingen van de Belgische militairen, paste de Rechtbank de effectieve-controle-test, zoals neergelegd in artikel 7 van Ontwerpartikelen, – weliswaar zonder er expliciet naar te verwijzen – toe.⁸

Nuhanovic & Mustafic-zaak

Enkele maanden later velde ook het Gerechtshof in Den Haag een arrest in de Nuhanovic & Mustafic-zaak waarin de effectieve-controle-test werd bekrachtigd. In deze rechtszaak werd Nederland in eerste instantie voor de Rechtbank in Den Haag gedaagd door Hasan Nuhanovic, een voormalig tolk in dienst van de VN die onder meer voor *Dutchbat* heeft gewerkt en de nabestaanden van Rizo Mustafic, een electriciën in dienst van *Dutchbat*. Zij deden dit omdat hun familieleden⁹, die in juli 1995 hun toevlucht tot de *compound* van *Dutchbat* (de Nederlandse militairen die deel uitmaakten van de VN-vredesoperatie UNPROFOR in Bosnië) in Srebrenica hadden gezocht, door diezelfde Nederlandse blauwhelmen van de *compound* werden gestuurd en daarna door de Bosnische Serviërs werden vermoord. De Rechtbank van Den Haag stelde in eerste aanleg dat de handelingen van *Dutchbat* uitsluitend aan de VN moesten worden toegerekend, aangezien de VN in het kader van UNPROFOR, de operationele gezags- en bevelsbevoegdheid over *Dutchbat* uitoefenden. Alleen wanneer de leiding van de Nederlandse krijgsmacht en/of leden van de Nederlandse regering de bevelsstructuur van de VN hadden doorbroken, waardoor de feitelijke grondslag waarop de toerekening aan de VN berust in juli 1995, was aangetast, zou er naar de mening van de Rechtbank ruimte zijn voor toerekening aan de Nederlandse staat.¹⁰



In beroep volgde het Gerechtshof in Den Haag evenwel een andere redenering. Daarbij interpreteerde en paste het de effectieve-controle-test niet alleen toe, maar erkende ook het beginsel van *multiple of dual 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 7 van de Ontwerp-artikelen. 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 effectief bij machte waren dit specifieke optreden te voorkomen. Het Hof nam daarbij als 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 het Gerechtshof in deze zaak te onderzoeken of de Nederlandse staat effectieve controle uitoefende over het betreffende optreden en in het midden te laten of ook de VN effectieve controle bezat.

Het Hof oordeelde 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. Het kwam daarbij tot de conclusie dat de Nederlandse staat wel degelijk effectieve controle bezat over het optreden dat Nuhanovic en de nabestaanden van Mustafic aan *Dutchbat* verwijten – het wegsturen van de drie moslimmannen van de *compound* hoewel *Dutchbat* wel degelijk wist dat zij een zeer groot risico liepen om gedood te worden. Derhalve kon dit optreden aan de Nederlandse staat worden toegerekend. Of dit specifieke optreden daarnaast ook toerekenbaar was aan de VN, daar heeft het Gerechtshof zich niet over uitgesproken.¹¹

Al Jedda-zaak

Ook in de Al Jedda-zaak werd de effectieve-controle-test toegepast. Ditmaal werd het Verenigd Koninkrijk aangeklaagd voor het *House of Lords* door Al Jedda, een Britse man van Iraakse origine die door Britse troepen in Irak in 2004 was gevangen genomen. Al Jedda betwiste de rechtmatigheid van zijn gevangenhouding door de Britse troepen in Irak. Hoewel de Al Jedda-zaak in tal van opzichten verschillend is van de

Mukeshimana- en Nuhanovic & Mustafic-zaak – de Britse troepen maakten geen deel uit van een VN-vredesoperatie, de VN-Veiligheidsraad had enkel een machtiging gegeven aan een multinationale troepenmacht o.l.v. de VS en het Verenigd Koninkrijk, om de nodige veiligheidsmaatregelen in Irak te nemen – werd ook in dit verband de effectieve-controle-test toegepast om de toerekenbaarheid vast te stellen. Niet de VN maar wel de Britse overheid oefende effectieve controle uit over de handelingen verricht door Britse troepen in de detentiefaciliteiten ten aanzien van Al Jedda. Daardoor moesten deze handelingen aan het Verenigd Koninkrijk worden toegerekend.

Ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM) dat de klacht van Al Jedda in een latere fase onderzocht (omdat het *House of Lords* de klacht van Al Jedda ten gronde had verworpen) verwees uitdrukkelijk naar artikel 7 van de Ontwerpartikelen om vast te stellen dat zijn gevangenhouding niet toerekenbaar was aan de VN maar wel aan de Britse overheid. Volgens het Hof oefenden de VN noch effectieve, noch ultieme controle uit over de handelingen verricht door de Britse troepen. Bovendien was het Hof niet van mening dat als gevolg van de machtiging verleend door de VN-Veiligheidsraad, de handelingen van de Britse troepen toerekenbaar werden aan de VN of – wat nog belangrijker was in het kader van deze zaak – niet meer toe te rekenen waren aan de troepenleverende landen. Het Hof verwees hiermee – weliswaar in zeer bedekte termen – naar de mogelijkheid van *multiple of dual attribution*.¹²

Er lijkt zich dus zowaar stilaan een tendens af te tekenen in de rechtspraak om de effectieve-controle-test als maatstaf te gebruiken om de toerekenbaarheid van handelingen gesteld door militairen in het kader van VN-vredesoperaties, vast te stellen. Evenzeer van belang is dat daarbij in beginsel ook de mogelijkheid tot *multiple of dual attribution*, op basis van de effectieve-controle-test, wordt erkend of niet a priori wordt uitgesloten. Op die manier wordt de mogelijkheid erkend dat handelingen van nationale contingenten zowel aan de VN als aan het troepenleverend land kunnen worden toegerekend volgens de mate dat zij er effectieve controle op uitoefenen.

De *attribution* kan dan ook desgevallend leiden tot gedeelde aansprakelijkheid van de VN en het of de troepenleverend(e) land(en). Zij kunnen dan worden aangesproken op hun aandeel in de onrechtmatige handeling. Op die manier wordt rekening gehouden met de complexe positie waarin VN-blauwhelmen zich vaak bevinden en kunnen staten niet langer de aansprakelijkheid voor handelingen van hun troepen



in het kader van VN-vredesoperaties a priori uitsluitend op de VN afschuiven.¹³

Kanttekeningen

Hoewel we deze tendens in de rechtspraak alleen maar kunnen toejuichen, zijn enkele nuances en kritische bedenkingen evenzeer op hun plaats.

Een 'bijzondere' situatie

Zo blijft het vooralsnog afwachten geblazen wat de gevolgen zullen zijn voor andere, 'normale' VN-vredesoperaties.

Zowel in de Nuhanovic & Mustafic-zaak als in de Mukeshimana-zaak hebben de bevoegde rechtbanken immers duidelijk aangegeven dat er in de betreffende zaken sprake was van een bijzondere situatie. Zo benadrukte het Gerechtshof in Den Haag dat in het kader van de terugtrekking van *Dutchbat* uit Srebrenica de Nederlandse regering opnieuw de verantwoordelijkheid over *Dutchbat* had genomen. Tegelijkertijd wees het Hof erop dat het vonnis enkel betrekking had op de situatie van drie individuele gevallen.

Ook de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel verwees in haar vonnis naar de bijzondere situatie die was ontstaan nadat de Belgische regering de beslissing had genomen de Belgische blauwhelmen uit UNAMIR terug te trekken.

Beide rechtbanken hebben zich evenmin uitgesproken over handelingen van VN-blauwhelmen verricht vóórdat de betreffende troepenleverende landen de beslissing tot terugtrekking hadden genomen of over het algemeen falen van de VN-blauwhelmen van de betreffende troepenleverende landen, maar dan los van de specifieke individuele gevallen.

Ook de Al Jedda-zaak was in zekere zin 'anders' omdat het de aansprakelijkheid betrof van een staat, in casu het Verenigd Koninkrijk, voor handelingen verricht in het kader van een multinationale militaire operatie en niet in het kader van een VN-vredesoperatie.

Immunititeit van jurisdictie

Een andere, fundamentele kwestie betreft de immunititeit van jurisdictie van de VN, neergelegd en uitgewerkt in de *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations* van 1946 (hierna 1946 Conventie).

Deze immunititeit van jurisdictie dreigt immers een verdere uitwerking en effectuering van het beginsel van *dual of multiple attribution* en gedeelde aansprakelijkheid voor handelingen van militairen, verricht in het

kader van VN-vredesoperaties, te hypothekeren. Een verdere uitwerking en effectuering van deze beginselen vereist immers dat rechtbanken zich daadwerkelijk kunnen uitspreken over de toerekenbaarheid en aansprakelijkheid van de betrokken actoren in dit verband, zijnde de VN en het of de troepenleverend(e) land(en). De *Mothers of Srebrenica*-zaak toont echter aan dat dit allesbehalve een evidentie is.

In deze zaak, aangespannen door de Stichting *Mothers of Srebrenica* en enkele nabestaanden van Srebrenica, voor de Rechtbank in Den Haag in 2007, stonden in eerste instantie zowel de VN als de Nederlandse staat terecht. De eisers verweten de VN en Nederland dat zij hun verplichtingen om de val van Srebrenica in juli 1995 te voorkomen, niet zijn nagekomen, met als gevolg dat tenminste 8.000 mensen zijn omgekomen, onder wie familieleden van de moeders. De Nederlandse Rechtbank in Den Haag verklaarde zich in juli 2008 echter niet bevoegd om een oordeel te vellen over het optreden van de VN en hun vredesoperatie. Volgens de Rechtbank vielen de gewraakte handelingen binnen de functieomschrijving van de VN en daarvoor genieten de VN immunititeit van jurisdictie. Andere verplichtingen in het kader van artikel 1 van het VN-Genocideverdrag (dat de strafbaarheid van genocide vooropstelt), en artikel 14 van VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (hierna BUIPO) en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna EVRM) die het recht op toegang tot de rechter verzekeren, vormden aldus de Rechtbank, geen gegronde reden om van de absolute immunititeit van de VN af te wijken.¹⁴

De nabestaanden en de Stichting *Mothers of Srebrenica* lieten het daar echter niet bij en tekenden beroep aan bij het Gerechtshof in Den Haag, één van de vijf Hoven van Beroep in Nederland. Het Gerechtshof handhaafde in zijn vonnis evenwel de aan de VN verleende immunititeit van jurisdictie en weerlegde de door de eisers aangevoerde grieven. Volgens het Hof werd aan de VN de meest vergaande immunititeit toegekend waardoor de VN niet voor een nationale rechtbank kunnen worden gedaagd, tenzij de VN zelf hun immunititeit opzeggen. De vraag die volgens het Hof beantwoord moest worden is immers niet of het beroep op immunititeit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de VN in dit specifieke geval, maar of de immunititeit van jurisdictie van de VN noodzakelijk is voor de verwezenlijking van hun algemene doelstelling, namelijk de handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

Vervolgens toetste het Hof de verleende immunititeit van de VN aan het recht op toegang tot de rechter, zoals neergelegd in artikel 6 van het EVRM. Dit recht



op toegang is, volgens het Hof, overigens niet absoluut en mag aan beperkingen worden onderworpen voorzover deze beperkingen niet het wezen van het recht aantasten. Het Hof onderzocht vervolgens of de immuniteit van jurisdictie een toelaatbare beperking vormde. Het deed dit aan de hand van criteria ontwikkeld door het EHRM. Volgens het EHRM mag dit recht enkel onderworpen worden aan beperkingen voorzover deze een legitiem doel hebben, proportioneel zijn ten opzichte van het nagestreefde doel en de belanghebbenden over redelijke alternatieven beschikken om hun rechten onder het EVRM op effectieve wijze te beschermen. Volgens het Gerechtshof heeft de immuniteit van de VN wel degelijk een legitiem doel, namelijk de goede werking van deze internationale organisatie.

Wat de proportionaliteitsvereiste betreft, stelde het Hof dat voor het algemene belang en de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de wereld het van groot belang is dat de VN over een zo sterk mogelijke immuniteit beschikken, waarover zo min mogelijk discussie is. Enkel 'klemmende' redenen kunnen leiden tot de gevolgtrekking dat de immuniteit van de VN niet proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde doel en dus kunnen leiden tot een beperking van de absolute immuniteit van de VN. Het niet-voorkomen van de genocide in Srebrenica vormde, volgens het Hof, zo geen klemmende reden en was derhalve onvoldoende om de immuniteit van jurisdictie te doorbreken.

Wat het laatste criterium betreft – het beschikken over redelijke alternatieven om de rechten van de belanghebbenden onder het EVRM op effectieve wijze te beschermen –, oordeelde het Hof dat er voor de slachtoffers voldoende middelen voorhanden zijn om hun rechten te beschermen daar er geprocedeerd kan worden zowel tegen de daders zelf van de genocide in Srebrenica als tegen de Nederlandse staat die zich niet op immuniteit kan beroepen.¹⁵ In een ultieme poging om de VN alsnog voor een Nederlandse rechter te krijgen, stelden de Stichting *Mothers of Srebrenica* en een aantal nabestaanden tegen de uitspraak van het Hof cassatie in bij de Hoge Raad in Nederland, het hoogste rechtscollege van Nederland.

Dat de Hoge Raad in zijn arrest van 13 april jl. de bevindingen van het Gerechtshof zou bevestigen, lag in de lijn der verwachting. Maar anders dan het Hof stelde de Hoge Raad dat deze immuniteit van jurisdictie absoluut is en zelfs niet mag worden getoetst aan het in artikel 6 van het EVRM neergelegde recht op toegang tot de rechter. Het handhaven van de immuniteit van jurisdictie van de VN behoort, zo oordeelde de Hoge Raad, tot de verplichtingen van alle lidstaten van de VN en die verplichting heeft, in geval van strij-

digheid, voorrang boven andere verdragsrechtelijke verplichtingen. Dit is niet anders indien het gaat om het voorkomen van genocide.¹⁶

Met dit arrest van de Hoge Raad is de *Mothers of Srebrenica*-zaak althans in Nederland en voorzover het de klacht tegen de VN betreft, ten einde gekomen.¹⁷

De *Mothers of Srebrenica*-zaak heeft op een bijzonder pijnlijke manier aangetoond dat nationale rechtbanken niet geneigd zijn om uitzonderingen toe te laten op de absolute immuniteit van jurisdictie van de VN. Want hoewel er stemmen op gaan om de immuniteit van nationale jurisdictie van internationale organisaties te onthouden in gevallen waar belanghebbenden geen toegang hebben tot mechanismen en procedures om hun rechten te beschermen, blijken nationale rechters erg terughoudend te zijn om dit ook effectief te doen, zeker in VN-verband. Vooral het arrest van de Hoge Raad was in dit verband bijzonder ontlustend. De Hoge Raad liet er geen twijfel over bestaan dat de absolute immuniteit van jurisdictie van de VN gehandhaafd dient te blijven.¹⁸

Maar net daardoor dreigen de troepenleverende landen bij de effectuering van *dual of multiple attribution* en gedeelde aansprakelijkheid, op basis van de effectieve-controle-test, wel het kind van de rekening te worden. Het valt immers niet uit te sluiten, dat in de toekomst nationale rechtbanken troepenleverende landen aansprakelijk zullen stellen voor hun aandeel in de onrechtmatige handeling terwijl de VN buiten schot blijven aangezien zij zich met succes kunnen beroepen op hun immuniteit.

Hoe de impasse doorbreken?

Kan internationale geschillenbeslechting dan soelaas bieden? Op dit ogenblik lijken de internationale geschillenbeslechtingsmechanismen evenmin uitgerust om geschillen van deze aard te beslechten.

Vandaar dat er stemmen opgaan om nu effectief werk te maken van de oprichting van de op basis van artikel 29 van de 1946 Conventie en van artikel 51 van het *Model Status-of-Forces Agreement for Peace-Keeping Operations* (hierna Model-Overeenkomst), in het vooruitzicht gestelde *Standing Claims Commission*. Overeenkomstig de Model-Overeenkomst zijn deze *Standing Claims Commissions* bevoegd om geschillen of klachten met een privaatrechterlijk karakter, waarbij een VN-vredesoperatie of één van zijn leden betrokken zijn en waarover de nationale rechtbanken geen jurisdictie hebben omwille van de immuniteit van de VN, te beslechten.¹⁹

Hoewel ook dit geschillenbeslechtingsmechanisme aanzienlijke beperkingen en tekortkomingen heeft –



zo regelt de Model-Overeenkomst enkel de aansprakelijkheid van de VN t.o.v. het gastland (en zijn onderdanen) en betreft het enkel privaatrechtelijke claims – kan het als concept of basis worden gehanteerd om een instrument te ontwikkelen dat aan slachtoffers van onrechtmatige daden, gesteld door militairen in het kader van een VN-vredesoperatie, de mogelijkheid biedt om zowel tegen de VN als het troepenleverend land een klacht in te dienen

De bal ligt nu in eerste instantie in het kamp van de lidstaten van de VN, en in het bijzonder van de troepenleverende landen, om concrete initiatieven terzake te ontplooiën, zoniet dreigt de effectivering van de effectieve-controle-test als maatstaf voor de vaststelling van de toerekenbaarheid, tot grote frustraties aanleiding te geven. Laten we (voor)alsnog voorzichtig optimistisch blijven.

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 Dit vonnis van het Gerechtshof in Den Haag dateerde reeds van 5 juli 2011 maar deze uitspraak was nog geen einduitspraak – enkel een tussenarrest. Het Hof diende namelijk nog een ander verwijt van de nabestaanden van de drie moslimmannen te onderzoeken. De nabestaanden meenden namelijk dat een rechter van de zaak was gehaald omdat die zich te kritisch had uitgelaten over de Nederlandse staat. Op 26 juni jl. viel dan uiteindelijk de einduitspraak – het verwijt achtte het Hof niet bewezen en was derhalve ongegrond – en pas dan kon de Nederlandse staat officieel bekendmaken dat hij in cassatie gaat tegen de uitspraak.
- 3 United Nations International Law Commission, *Report on the work of its sixty-third session: Draft Articles on Responsibility of International Organizations*, 2011, UN Doc. A/66/10, 50-170.
- 4 A/66/10, 83.
- 5 Voor een uitgebreide analyse van de commando-, controle- en organisatiestructuur van VN-vredesoperaties, zie onder andere: A.J. BELLAMY, P. WIL-

LIAMS & S. GRIFFIN, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity, 2010, 56-58; A. PAUWELS, 'Aansprakelijkheidsregime voor VN-vredesoperaties. Draagt Nederlandse rechtspraak bij tot nieuwe aanpak?', *Internationale Spectator* 2011, 65(12), 642-646.

- 6 We verwijzen hier in het bijzonder naar de handelingen van de VN-blauwhelmen in het kader van de VN-vredesoperaties in Congo, ONUC (*Opération des Nations Unies au Congo*), in beginjaren 60, en in Cyprus, UNFICYP (*United Nations Force in Cyprus*).
- 7 United Nations General Assembly, *Model Status-of-forces Agreement for Peace-keeping Operations*, 9 October 1990, UN Doc. A/45/594, 5; United Nations General Assembly, *Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-keeping Operations*, 23 May 1991, UN Doc. A/46/185, 3; United Nations 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, UN Doc. A/51/389, 4; UN Doc. A/66/10, 88; United Nations International Law Commission. *Responsibility of International Organizations. Comments and Observations Received From International Organizations*, 17 February 2011, UN Doc. A/CN.4/637/Add.1, 13-14.
- 8 Mukeshimana v l'Etat belge, RG 04/4807/A et 07/15547/A, Tribunal de première instance de Bruxelles, 8 décembre 2010, § 38.
- 9 Muhamed en Ibro Nuhanovic, broer en vader van Hasan Nuhanovic, en Rizo Mustafic.
- 10 Hasan Nuhanovic v Staat der Nederlanden, zaaknummer 265615, LJN:BF0184, Rechtbank 's-Gravenhage, 10 september 2008, § 4.7-4.14; Mustafic (c.s) v Staat der Nederlanden, zaaknummer 265618, LJN:BF0187, Rechtbank 's-Gravenhage, 10 september 2008, § 4.7-4.14.
- 11 Hasan Nuhanovic v Staat der Nederlanden, zaaknummer 200/020.174/01, LJN/BR0133, Rechtbank 's-Gravenhage, 5 juli 2011, § 5.8-5.20; Mustafic (c.s) v Staat der Nederlanden, zaaknummer 200/020.173/01, LJN/BR0132, Rechtbank 's-Gravenhage, 5 juli 2011, § 5.8-5.20.
- 12 Al Jedda v Secretary of State for Defence, EWCA Civ 758, House of Lords, 12 December 2007, § 33-38;



Al Jedda v United Kingdom, application no. 27021/08, European Court of Human Rights, 7 July 2011, §. 80-85.

- 13 A. NOLLKAEMPER, 'Dual Attribution. Liability of the Netherlands for Conduct of Dutchbat in Srebrenica', *Journal of International Criminal Justice* 2011, 9(5), 1143-1157; C. RYNGAERT, 'Apportioning Responsibility between the UN and Member States in UN Peace-Support Operations: An Inquiry into the Application of the Effective Control Standard after Behrami', *Israel Law Review* 2012, 45(1), 151-178.
- 14 Stichting Mothers of Srebrenica e.a. v Staat der Nederlanden, zaaknummer 295247 / HA ZA 07-2973, LJN:BD6795, Rechtbank 's-Gravenhage, 10 juli 2008, § 5.12-5.27.
- 15 Stichting Mothers of Srebrenica e.a. v Staat der Nederlanden, zaaknummer 200.022.151/01, LJN:BL8879, Gerechtshof 's-Gravenhage, 30 maart 2010, §4.1-5.14
- 16 Stichting Mothers of Srebrenica e.a. v Staat der Nederlanden, zaaknummer 10/04437, LJN:BW1999, Hoge Raad, 13 april 2012, § 4.2-4.3.14.
- 17 De eisers hebben inmiddels aangekondigd dat zij zich nu zullen wenden tot het EHRM. De zaak tegen Nederland gaat ondertussen nog wel door.
- 18 C. RYNGAERT, 'The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends', *International Organizations Law Review* 2010, 7(1), 121-148; J. WOUTERS & P. SCHMITT, 'Challenging Acts of Other United Nations Organs, Subsidiary Organs and Officials', *Leuven Centre for Global Governance Studies: Working Paper 49*, April 2010, 36-38.
- 19 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations;

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), 126; O. SPIJKERS, 'The Immunity of the United Nations in Relation to the Genocide in Srebrenica in the Eyes of a Dutch District Court', *International Peacekeeping* 2009, 13, 207-208; UN Doc. A/45/594, 13; UN Doc. A/51/389, 4, 7.



Rohingya Crisis Revisited or a Tale of World's Most Persecuted Minority Community in Myanmar

Gobinda Chandra Mandal¹

"One of the overriding threats facing minorities and indigenous peoples in every region of the world is the risk of being driven from their land and natural resources, which are vital for their livelihoods, their culture and often their identity as a people."

- Vital Bamber, Chair of the UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples.²

Introduction

Throughout the history millions of people have been killed or driven away from their homeland only because of their minority identity. Many minority groups have been crushed, condemned to wither away, or denied their basic rights as individuals or in a group.³ Violence over communal hatred is not new, but today their scale and severity against minorities have reached new proportions.⁴ The highest rate of discrimination, brutality and communal hatred ever seen to any community fails to describe the conditions of the Rohingya Muslim minorities in Myanmar today. The United Nations describes Rohingyas as one of the most persecuted minorities in the world.⁵ Despite of centuries-old roots in the region the Rohingya people have been persecuted for decades owing to ethnic, religious and cultural differences with the dominant majority.⁶

20

The rape and murder of a young Buddhist woman in May 2012 set off a chain of deadly sectarian clashes causing huge destruction, injury and loss of lives in Rakhine State.⁷ The government of Myanmar officially recognized the loss of 88 lives, 31 of them were Rakhine and 57 were Muslims.⁸ Nearly 3000 households have been burnt or destroyed⁹ and an estimated 90,000 people have been displaced by the violence.¹⁰ This article aims to review the facts and motives of the long-standing and systemic discrimination and violation against Rohingya Muslim minorities, who are not recognized by the State of Myanmar and remain stateless.



Buddhist monk protests against the Rohingya people in Myanmar © The Independent Online

Who are the Rohingyas?

The United Nations describes Rohingya as a religious and linguistic minority from western Myanmar.¹¹ They are the Sunni Muslims and live mostly in the northern part of Rakhine State. They are brown-skinned and have similarly Bengali physical structures.¹² All of them speak in Rohingya language derived from Bengali and is almost similar to the Chittagonian dialect spoken in Bangladesh.¹³

Dispute over the Terminology

The origin of the term "Rohingya" is disputed. Some historians contended that the term Rohingya is derived from Arabic word 'Rahma' meaning 'mercy'. They trace the term back to a shipwreck of the Arab traders in the 8th century at Arakan coast. Some ar-



gued that the term 'Mrohaung' (Old Arakanese Kingdom) was corrupted to Rohang. And thus inhabitants of the region are called Rohingya. Some says that Rohingyas were descendants of inhabitants of Ruha in Afghanistan.¹⁴ Historians from Myanmar does not recognize the term "Rohingya" neither as a historical name nor as a name of any ethnic minority in Myanmar. They describe it as a possible invention by the "Red Flag" communists to satisfy the desire of "Mujahid Rebels" in the 1950's.¹⁵

Nevertheless, "Rohingya Muslims" are evident in century old historical documents. Use of the term "Rohingya" in English dates back at least to research published in 1799 on the languages of Burma, by Francis Buchanan, M.D., who wrote of a dialect in western Burma "spoken by the [Muslims], who have long settled in Arakan, and who call themselves Rooinga, or natives of Arakan."¹⁶

How did they come to Myanmar is also controversial. Some historians saying the group dates back centuries and others saying it only emerged as a campaigning force last century.¹⁷ The Burmese government says most of them are relatively recent illegal migrants from the Indian sub-continent, particularly from Bangladesh because of natural catastrophes, hunger and other reasons.¹⁸ As a result the government of Myanmar rejected the Rohingya Muslims' claims for constitutional recognition as a distinct ethnic group and their entitlement to citizenship.¹⁹

Genesis of Rohingya Crisis

Historical Crossroads: Migration and Multiplicity

To understand the key issues of Rohingya conflicts in Myanmar we must take into consideration the geopolitical history of Arakan, a medieval kingdom located at the edge of south Asia which became a province of Burma only after the Burmese invasion in 1784.²⁰ Myanmar's location on a strategic crossroads in Asia caused interaction of many ethnic groups across the borders over the past 2,000 years resulting multiplicity in human habitation with a variety in language, belief and culture.²¹

People have been moving in both directions across the Na²² throughout history.²³ So migration from Bengal or other parts of South Asia followed the natural course of history. There are historical records saying that during the British colonial administration (1824-1948) there were new population flows between Bengal and Arakan. During this period the Muslim

population of Arakan State grew significantly, from approximately 58,000 in 1871 to 179,000 in 1911.²⁴

It is presumed that originally Islam arrived to the region with 8th century Arab traders, and the presence of Muslims in medieval Rakhine (Arakan) is well documented.²⁵ Former Chairman of the Burma Historical Commission, Col. Ba Shin, wrote: "Arakan was virtually ruled by Muslims from 1430 to 1531."²⁶ Thus it can be concluded that over the past several centuries migration and ethnic cross of Bengalis, Arabs, and others have helped to evolve a distinct "Rohingya" community in western Myanmar with their own language and culture and characteristics.

Crisis started when in the last century the Government of Myanmar attempted to deny their centuries old roots in the region.

The 'Identity' Crisis

Since independence of Myanmar in 1948 there have been a trend to suppress and denial of some minority groups including Rohingya.²⁷ Finally the citizenship law in 1982²⁸ practically made the Rohingya people as illegal outsiders. The Government of Myanmar and its society at large do not acknowledge the term "Rohingya" and commonly use words like "Bengali," "so-called Rohingya," or the pejorative "Kalar," to refer these people.²⁹ The latest, following the recent ethnic conflicts the Government of the Republic of the Union of Myanmar in an official press release termed them as "Muslim Bengalis".³⁰ In all cases they are considered as illegal migrants from what is now Bangladesh.

Legacy of Tension, Discrimination and Violence

The British introduction of external cultures and ideas left a legacy of tensions in Myanmar that has frequently been voiced in the last hundred years.³¹ During the Second World War the Kachins, Karens and Muslims remained loyal to the British and came in conflict with Aung San and the young nationalists of the Burma Independence Army (BIA). There were outbreaks of the long-standing political and ethnic violence which never entirely disappeared.³² Throughout the history there were resentments against Muslims. In 1982, Myanmar passed a controversial law that stripped the citizenship of Rohingya Muslim minorities, in effect turning them into the "Roma of Asia".³³

MRGI observed that human rights situation of the Rohingya Muslims has especially deteriorated since



Myanmar's independence. Citizenship restrictions have deepened their exclusion from employment and other opportunities like education and health facilities. Restrictions on marriage and family formation, necessary public services or even on regular movement are seriously affecting their social and personal lives.³⁴ The sweeping restrictions on the movement of Rohingyas have virtually confined them to their village tracts. They are required to apply, state their reasons, and pay for a travel pass in order to leave their villages.³⁵

Since the formation of NASAKA³⁶ in 1992 the construction of model 'Natala' villages on the confiscated Muslim land and largely with the forced labor of Rohingya people intensified. Alongside there are available evidences that army continues imposing forced labour on Rohingya population in the construction and maintenance of military camps, shrimp farms plantations, portering etc.³⁷ There are evidences that Government imposes different undue taxes and many often arbitrary arrest and detention are employed to extort and extract bribes from them.³⁸

The process of physical extermination by murder, rape, torture, summary execution, forcible eviction and displacement has been a regular phenomenon to the Rohingya lives through the successive military campaigns since 1970's.³⁹

The decades long serious human rights violations has created extreme poverty, insecurity and uncertainty to this world's most suppressed minority community.

Denial of Citizenship: A Planned Course to Extinction (?)

Since the adoption of new citizenship law in 1982 the Rohingya people have been effectively denied to the citizenship rights in Myanmar. Even in practice the Government does not accept or use the term 'Rohingya' itself. Authorities consider them as illegal Bengali settlers (foreign invaders). They are, therefore, treated as "resident foreigners", and cannot attain the "citizenship" of Myanmar.⁴⁰ Naturally the denial of citizenship accompanies other abuses and human rights violations.⁴¹

The denial started in in the mid-1970s, when Burma required all citizens to possess National Registration Certificates under the Emergency Immigration Act, but Rohingyas were offered only Foreign Registration Cards. In 1983, the Burmese government completed a nationwide census excluding the Rohingyas. The 1982

Citizenship Act legalized this exclusion by omitting Rohingya from the list of ethnic groups entitled to citizenship.⁴² Lack of "conclusive evidence" of their lineage or history of residence disqualified them from full or naturalized citizenship. Most Rohingyas not being the full or naturalized citizens are not "entitled to enjoy the rights of a citizen under the 1982 Act." Rohingya language not being recognized as one of the national languages acted as another bar for naturalization.⁴³ The 1982 law perpetuated the citizenship crisis by denying citizenship to children born to these non-citizens.⁴⁴

It seems to be a planned course to extinguish the whole Rohingya community through some unjust legal tactics.

A Review to the Recent Conflicts

June '12 Uprising: Background Narratives

June 2012 uprising is the latest of the series of ongoing conflicts between ethnic Rakhine and Rohingya Muslims in the Rakhine State of Myanmar. The deadly riots erupted after weeks of disputes and communal tensions between the two neighboring communities. The rape and murder of a young Buddhist woman in Rakhine in May set off a chain of deadly sectarian clashes. Human Rights Watch briefly reported the background incidents that sparked the latest violence:

"The violence erupted in early June after reports circulated that on May 28 an Arakan Buddhist woman was raped and killed in the town of Ramri by three Muslim men. Details of the crime were circulated locally in an incendiary pamphlet, and on June 3 a large group of Arakan villagers in Tounngop stopped a bus and brutally killed 10 Muslims on board."⁴⁵

In retaliation following the bus attack, on June 8 thousands of Rohingyas rioted in Maung Daw town after Friday prayers. Police came to quell the protest but the crowd dispersed and began to set fire to predominantly Rakhine Buddhist villages in the area, destroyed considerable Rakhine property, killed an unknown number of Rakhine lives. Curfew was declared in Maung Daw but the violence escalated and spread to many towns. Buddhists also launched reprisal attacks on Muslim villages. Violence between Rohingyas and Arakan then swept through Sittwe and surrounding areas.⁴⁶ Marauding mobs from both communities armed with swords, spears, sticks, iron rods, knives, and other basic weaponry stormed villages and neighborhoods, brutally killed residents, and destroyed



and burned homes, shops, and places of worship of other.⁴⁷

The conflict left an estimated 90,000 people displaced and took segregated refuge in temporary camps and community sites. Hundreds of Rohingya fled across the nearby border to Bangladesh, where many were forced back by Bangladeshi border guards.⁴⁸



Rakhine State of Myanmar - © Radio Free Asia (online)

Government Responses

There are allegations that Myanmar authorities failed to take adequate measures to stem rising tensions and the outbreak of sectarian violence in Rakhine State.⁴⁹ Though at one stage government imposed curfews and deployed troops and state of emergency was declared allowing military to take over administrative control of the region, the security forces failed to protect the ethnic Rakhine and Rohingya from each other and then unleashed a campaign of violence and mass roundups against the Rohingya.⁵⁰ Human Rights Watch reported that government forces stood by while members from each community attacked the other, razing villages and committing an unknown number of killings.⁵¹ Also there are allegations that forces sent to quash violence in northern Rakhine were targeting Muslims.⁵² It was evident that in many cases the army, police, Nasaka forces, and Lon Thein paramilitaries themselves took part in killings, lootings and other abuses against Rohingya in concert with local Rakhine residents.⁵³ In the aftermath restrictions on humanitarian access to the Rohingya affected areas left serious humanitarian crisis.⁵⁴

Moreover, on July 12, 2012 President Thein Sein said the “only solution” to the sectarian strife was to expel the Rohingya to other countries or to camps overseen by the United Nations refugee agency. “We will send them away if any third country would accept them,” he said- which UN and international community in-

stantly refused and criticized.⁵⁵ Also he rejected UN calls for an independent inquiry though later, on 17 August, 2012 President moved on to set up independent commission to investigate the Rakhine clashes.⁵⁶



*Thein Sein, President of the Republic of the Union of Myanmar
– UN Photo/Jennifer S. Altman*

The Government of Myanmar did not recognize the recent violence either as the ethnic or religious conflict or as a humanitarian issue. In an official press release they termed it “only a violent conflict between two communities following a criminal act”⁵⁷ which they recognize, took 88 lives, of which 31 people were Rakhine and 57 were Muslims.⁵⁸ In a July 11 assessment of the sectarian violence, Myanmar’s new human rights commission led by chairman Win Mra reported on no government abuses.⁵⁹

A few weeks after the eruption of violence Myanmar’s opposition leader Aung San Suu Kyi called for laws to protect the rights of ethnic minorities. In her first statement in parliament, she said such laws were important for Burma to become a truly democratic nation of mutual respect.⁶⁰

Influx of Refugees and Asylum Seekers: Response from the Neighboring Land

Alike the operation King Dragon in 1978 or operation Pyithaya in 1991-92 the June’12 eruption triggered Influx of Rohingya Refugees and Asylum Seekers to the neighboring Bangladesh. Bangladesh already hosts several hundred thousand Rohingya refugees from Myanmar and said it cannot take any more. Therefore, Government of Bangladesh refused to accept the new refugees and pushed back boatloads of Rohingyas to the sea. Despite heavy patrol by the Bangladeshi coast guards and border security forces many managed to cross the sealed border– mostly by



night.⁶¹ On the run from the Bangladesh police and without any legitimate means of livelihood, Rohingyas face a bleak future on the Bangladesh side of the border. But that didn't prevent thousands of Rohingyas from the Rakhin state of Myanmar to Teknaf in Bangladesh, from making the perilous trip along the Bay of Bengal.⁶² Despite of international pressure and criticism at the beginning of August 2012 Dhaka ordered three international charities helping Rohingya refugees with food and medicine to stop operations immediately, arguing that they were creating a "pull factor" for refugees.⁶³

Did Bangladesh Violate International Legal Obligations?

By forcibly pushing back the influx of Rohingya refugees at the border the government of Bangladesh denied their obligations under customary international law.⁶⁴ Though Bangladesh is not a party to the 1951 Refugee Convention or its 1967 Protocol, but to other treaties including the Convention against Torture, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the Convention on the Rights of the Child to which it is a party –holds that refugees should not be forcibly returned to a place where their lives or freedom would be threatened and that no person should be returned to a place where they would be subjected to torture.⁶⁵

Instead of refuge, the Bangladeshi authorities labeled the refugees and asylum seekers as "intruders", "criminals" or "suspected terrorists". The traumatized refugees and asylum seekers were given some food, bottles of water, in some cases a medical check, and then pushed back to sea. This goes against Article 3 of the Convention against Torture which prohibits the return or expulsion of any persons to states where they would be in danger of being tortured. The Committee on the Rights of the Child has stated that states must not return a child to a country where there are substantial grounds for believing that there is real risk of irreparable harm to the child.⁶⁶

As a party to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Bangladesh cannot deny its refugees and asylum seekers, access to food and healthcare, among other protections.⁶⁷ Whereas, despite international calls to allow independent humanitarian agencies free and unfettered access to the border areas, in the beginning of August 2012 Dhaka ordered Doctors without Borders (MSF) and Action Against Hunger (ACF) as well as Britain's Muslim Aid UK to stop their operations, who were in fact helping Rohingya refugees with food and medicine⁶⁸ More-

over, apprehending the "pull factor" the government rejected international assistance more than US\$30 million to improve their conditions and refused to allow third-country resettlement for some 29,000 registered refugees.⁶⁹

All nations should abide by its obligations under international law not to return refugees fleeing violence in their own country. The policy and action taken by Bangladesh did not conform to the fundamental principles of refugee protection under international law.⁷⁰

UN and International Responses

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights expressed its concern over the alleged discriminatory and arbitrary responses by security forces, and even their instigation of and involvement in clashes.⁷¹ OHCHR also observed that the initial swift response to the communal violence may have turned into a crackdown targeting the members of Rohingya community. UN Human Rights boss Ms Navi Pillay has called for a fully-fledged independent investigation of the claims of abuses by security forces, which was primarily rejected by the Myanmar Government. Later, on 17 August, 2012 President Thein Sein announced a 27-member "investigation commission" with a view to "exposing the real cause of the incident and to give advice for the national interest". The Commission consisted of leaders from religious organizations including Islam, intellectuals, politicians and retired government officials.⁷²

The move was highly appreciated by the UN hoping to make "important contributions" to restoring peace. Secretary-General's office expressed hope that it could create a "conducive environment for a more inclusive way forward to tackle the underlying causes of the violence, including the condition of the Muslim communities in Rakhine".⁷³

The Special Representative of the UN Secretary General Mr. Vijay Nambiar, the Special Rapporteur on Human Rights Mr. Thomas Ojea Quintana, the Turkish delegation headed by Minister for Foreign Affairs Mr. Ahmet Davutoglu, the President of Indonesian Red Cross Mr. Yusuf Kalla, and Representative and Assistant Secretary General of the Organization for Islamic Cooperation (OIC) Mr. Atta Al-manam Bakhit visited Rakhine State and donated relief assistance to the victims. At the request of the Secretary General of the OIC, the Government has also extended an invitation to the Secretary General to visit Myanmar at a time of his convenience.⁷⁴



In an official press release the Government of Myanmar welcomed United Nations Secretary General's statement and ASEAN Foreign Ministers' Statement on the action taken by Myanmar Government regarding the situation in Rakhine State as they reflect the true situation.⁷⁵

Conclusion

Since Myanmar gained independence from Britain in 1948 it is estimated that over 1 million people are believed to have lost their lives in violent conflict, and around 2 million have been internally displaced. Much of this conflict has been in ethnic minority regions.⁷⁶ And since 1970's the Muslim populations, particularly Rohingyas have been being targeted. Murder, rape, arbitrary arrest and detention, forced labor, extortion and above all denial of citizenship pushed them at the edge of extinction. In the face of serious human rights concerns by international communities each time the Government terms it as the reflections of internal criminal activities and denies obligations. This clear process of extinction of the whole Rohingya community can no more be accepted and, therefore, human rights defenders all over the world have long called on the government of Myanmar to recognize Rohingyas and grant their citizenship equally with others. They must follow the norms of international human rights law treating their citizens.⁷⁷ Above all as a member of United Nations Myanmar must show respect to its people and stop ethnic cleansing and genocide. Long awaiting democracy in Myanmar cannot see the light keeping its own people in perils.

Noten

- 1 Gobinda Chandra Mandal is a doctoral researcher at the Vrije Universiteit Brussel and a member of the Centre for International Law. He is also an Associate Professor at the University of Dhaka, Bangladesh.
- 2 Beth Walker (Ed.), *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012.*, Minority Rights Group International, UK, 2012 p. 6
- 3 Muhammad Ghulam Kabir, *Minority Politics in Bangladesh.*, Delhi, 1980, P. 1
- 4 Op cit. 1, p. 6
- 5 Q&A: Unrest in Burma's Rakhine state., 1 August 2012 (<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18395788>)
- 6 Syed Zain Al-Mahmood, "Persecuted Burmese tribe finds no welcome in Bangladesh", The Guardian, Tuesday 7 August 2012 14.34 BST (<http://www.guardian.co.uk/world/2012/aug/07/bangladesh-persecuted-burmese-tribe-muslim>)
- 7 Fergal Keane., *Old tensions bubble in Burma*, 11 June 2012 <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18402678>
- 8 Press Release, Ministry of Foreign Affairs, The Government of the Republic of the Union of Myanmar, Dated 21 August 2012 (http://www.mofa.gov.mm/pressrelease/Press_Release_Rakhine_State_Affairs_Webversion%2821-08-12%29.pdf)
- 9 2012 Rakhine State riots., *Wikipedia*, (http://en.wikipedia.org/wiki/2012_Rakhine_State_riots)
- 10 Toronto Star. June 19, 2012 (<http://www.thestar.com/news/world/article/1213585--burma-s-ethnic-clashes-leave-90-000-in-need-of-food-says-un>)
- 11 Op cit. 4
- 12 Op cit. 5
- 13 Chizom Ekeh and Martin Smith., *Minorities in Burma*, MRGI, 30 October 2007, (<http://www.minorityrights.org/3546/briefing-papers/minorities-in-burma.html>)
- 14 MA Chowdhury (December 31 1995). "The advent of Islam in Arakan and the Rohingyas



- (http://en.wikipedia.org/wiki/Rohingya_people#Etymology)
- 15 U Khin Maung Saw., *The "Rohingyas", Who are They? The Origin of the Name "Rohingya"*, Berlin, 1993, p. 98
- 16 Francis Buchanan, "A Comparative Vocabulary of Some of the Languages Spoken in the Burma Empire," *Asiatic Researches* (1799), p. 234, www.soas.ac.uk/sbbr/editions/file64276.pdf (accessed July 26, 2012).,
- 17 OP Cit. 4
- 19 Human Rights Watch, "The Government Could Have Stopped This": *Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma's Arakan State.*, United States of America, 2012., p. 11-12
- 20 Op cit. 5
- 21 Martin Smith., *Burma (Myanmar): The Time for Change*, Minority Rights Group International, 2002, p. 6
- 22 A river between the border of Myanmar and Bangladesh
- 23 Op cit. 5
- 24 Aye Chan, "The Development of a Muslim Enclave in Arakan (Rakhine) State of Burma (Myanmar)," *SOAS Bulletin of Burma Research*, Vol. 3, No. 2, Autumn 2005, p. 401. in "The Government Could Have Stopped This"
- Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma's Arakan State.*, Human Rights Watch 2012, p. 13
- 25 The Guardian., 7 August 2012
- 26 Col. Ba Shin, "Coming of Islam to Burma 1700 A.D." A research paper presented at Azad Bhavan, New Delhi, 1961, p.4. in Mohammed Ashraf Alam., "Marginalization of the Rohingya in Arakan State of Western Burma" (http://www.burmacomcern.com/pdfftp/report/marginalization_rohingya.pdf)
- 27 The government of Myanmar does not recognize several ethnic groups as being among the list of 135 officially recognized ethnic groups: They are Rohingya people, Burmese Chinese, Panthay (Muslims of Chinese origin), Burmese Indians, Gurkha, Anglo-Burmese (Eurasians of mixed Burmese and European—though not necessarily British—ancestry) (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_ethnic_groups_in_Burma)
- 28 Burma Citizenship Law [Myanmar], 15 October 1982
- 29 Op cit. 18, p. 11-12
- 30 Press Release, Ministry of Foreign Affairs, The Government of the Republic of the Union of Myanmar, 21 August 2012
- 31 OP cit. 20, p.7
- 32 Ibid
- 33 Op cit. 5
- 34 Op cit. 12
- 35 Amnesty International., *The Rohingya Minority: Fundamental Rights Denied*, 2004, P. 13 –16
- 36 Official name of Myanmar's border security forces
- 37 Op cit. 12
- 38 Chris Lewa, "The Refugee Situation on the Western Borders of Burma" delivered at the Canadian Friends of Burma Public Conference, Ottawa , 9 October 2002 (http://www.ibiblio.org/obl/docs/Chris_Ottawa-2002.htm)
- 39 Op cit. 34, P. 5
- 40 Op cit 18, p. 45
- 41 Ibid
- 42 The eight officially recognized "national races" are Arakan, Burman, Chin, Kachin, Karen, Karenni, Mon and Shan.
- 43 section 44 of the Burma Citizenship Law, 1982
- 44 Children, who does not have at least one parent holding full, naturalized or associate citizenship cannot claim citizenship. Also who are born to individuals below 18, unregistered couples, or to a parent in Bangladesh are referred to as "blacklisted children". See sections 42 to 44 of the 1982 Burma Citizenship Law.
- 45 HRW News: "Burma: Government Forces Targeting Rohingya Muslims", AUGUST 1, 2012 (<http://www.hrw.org/news/2012/07/31/burma-government-forces-targeting-rohingya-muslims-0>)



46 Ibid.

Also see BBC News., 1 August 2012 (<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18395788>)

47 Op cit. 44

48 HRW News “Burma: Mass Arrests, Raids on Rohingya Muslims” July 5, 2012 (<http://www.hrw.org/news/2012/07/05/burma-mass-arrests-raids-rohingya-muslims>)

49 Op cit. 44

50 Ibid

51 Ibid

52 BBC Report, 28 July 2012, “Burma: UN calls for inquiry over Rakhine violence” (<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-19025549>)

53 Op cit. 44

54 Ibid

55 Ibid

56 BBC Report., 18 August 2012, “Burma to investigate Rakhine clashes” (<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-19303869>)

57 Press Release, Ministry of Foreign Affairs, The Government of the Republic of the Union of Myanmar, Dated 21 August 2012

58 Ibid

59 Op cit. 44

60 OP cit. 51

61 Op cit. 5

62 Ibid

63 Doctors without Borders (MSF) and Action Against Hunger (ACF) as well as Britain’s Muslim Aid UK., The Guardian., 7 August 2012., <http://www.guardian.co.uk/world/2012/aug/07/bangladesh-persecuted-burmese-tribe-muslim>

64 Testimony of John Sifton, Asia Advocacy Director, Human Rights Watch on “Human Rights in Bangladesh” to the Tom Lantos Human Rights Commission, House Committee on Foreign Affairs; July 19, 2012., For Details <http://www.hrw.org/news/2012/07/19/bangladesh-rights-abuses-under-washington-spotlight>

<http://www.hrw.org/news/2012/07/19/bangladesh-rights-abuses-under-washington-spotlight>

65 HRW News “Bangladesh: Stop Boat Push-backs to Burma” June 20, 2012 <http://www.hrw.org/news/2012/06/19/bangladesh-stop-boat-push-backs-burma>

66 Ibid

67 HRW News, “Bangladesh: Assist, Protect Rohingya Refugees”, August 22, 2012 (<http://www.hrw.org/news/2012/08/22/bangladesh-assist-protect-rohingya-refugees>)

68 Op cit 5

69 Testimony of John Sifton, Asia Advocacy Director, Human Rights Watch on “Human Rights in Bangladesh” to the Tom Lantos Human Rights Commission, House Committee on Foreign Affairs; July 19, 2012., For Details <http://www.hrw.org/news/2012/07/19/bangladesh-rights-abuses-under-washington-spotlight>

70 OP cit. 64

71 Statement of UN High Commissioner for Human Rights, Geneva, 27 July 2012. (<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12394&LangID=E>)

72 OP cit. 56

73 Op cit. 55

74 Op cit. 56

75 Ibid.

76 Op cit. 20

77 OP cit. 18, p. 51-54



De EU, België, Vlaanderen en de VN

Artikel 33 VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: nationale tenuitvoerlegging en toezicht

Marijke De Pauw¹

Inleiding

In 2001 besloot de Algemene Vergadering van de VN een Ad Hoc Comité te laten opstellen om voorstellen te overwegen voor “een allesomvattend en integraal internationaal verdrag ter bevordering en bescherming van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap.” Dergelijk verdrag diende gebaseerd te worden op “de holistische benadering van het werk op het gebied van maatschappelijke ontwikkeling, mensenrechten en non-discriminatie en rekening houdend met de aanbevelingen van de Mensenrechtencommissie² en de Commissie voor Maatschappelijke Ontwikkeling.”³ Slechts vijf jaar later, op 13 december 2006, werd het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna “het VRPH”)⁴ en het facultatief protocol aangenomen door de Algemene Vergadering. Op 3 mei 2008 trad het verdrag tenslotte in werking. Vandaag werd het VRPH reeds door 108 staten geratificeerd en het protocol door 63 staten.⁵

Het lijkt geen twijfel dat de totstandkoming van het verdrag een belangrijke stap vormt naar een betere bescherming en bevordering van de rechten van personen met een handicap waar staten en ngo's zich zeer enthousiast over getoond hebben. Desondanks mag niet uit het oog verloren worden dat de rechten vervat in het verdrag louter theorie blijven zonder hun implementatie, die nog steeds afhangt van de goodwill van de verdragspartijen. In de praktijk zal het verdrag, met andere woorden, op een efficiënte wijze moeten geïmplementeerd worden opdat haar inhoud geen dode letter blijft. Dit geldt in het bijzonder voor het VRPH, dat beschouwd wordt als een “implementatieverdrag”. Het VRPH zet namelijk reeds bestaande rechten uit andere verdragen uiteen, die niet steeds gerespecteerd worden, opdat ook personen met een handicap die rechten kunnen genieten.⁶

Opmerkelijk is dat het VRPH het eerste VN Mensenrechtenverdrag is waarin zowel het kader voor de nationale tenuitvoerlegging als de nationale toezichtmechanismen gedetailleerd geregeld worden in de verdragstekst zelf, meer bepaald in artikel 33 VRPH. Deze bepalingen werden ingevoerd om de omzet-

ting van de inhoud van het verdrag naar de nationale rechtsstelsels te vergemakkelijken. Implementatie van mensenrechten is in het verleden namelijk een zeer moeilijke aangelegenheid gebleken. De implementatie van artikel 33 is een vereiste voor de implementatie van het hele verdrag, en bijgevolg één van de artikels dat verdragspartijen het eerst zullen implementeren.⁷



Leerlingen van het New York Institute for Special Education treden op tijdens het speciale event 'Together for a better world for all: Including persons with disabilities in development' tijdens de dag voor mensen met een handicap op het VN hoofdkwartier, 2 december 2011 – UN Photo/Evan Schneider

Vandaag is het ruim twee jaar geleden dat België het VRPH en het Facultatief Protocol ratificeerde.⁸ België legde intussen ook haar eerste periodiek rapport over de implementatie van het verdrag neer bij het Comité voor de rechten van personen met een handicap (hierna ‘het Comité’).

Inhoud en toegevoegde waarde van het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Ondanks verscheidene inspanningen van de internationale gemeenschap om de rechten van personen met een handicap te promoten, en ter zake de internationale samenwerking en bewustwording te vergroten, bleken die inspanningen onvoldoende om de volledige en efficiënte participatie van – en mogelijkheden voor – personen met een handicap te garanderen in de samenleving op economisch, sociaal, cultureel en politiek gebied. De Algemene Vergadering besloot daarom in 2001 de eerste stappen te zetten naar de totstandkoming van een internationaal rechtsinstrument ter bescherming van de rechten van deze groep.⁹

Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap heeft als doel “het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen (eigen cursivering).”¹⁰ Uit deze omschrijving blijkt dat het VRPH positieve verplichtingen voorschrijft aan de verdragspartijen. De Staten die partij zijn verplichten zich namelijk te waarborgen en te bevorderen dat alle personen met een handicap zonder enige vorm van discriminatie op grond van hun handicap ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen.¹¹

Uit de deze omschrijving blijkt tevens dat het VRPH niet als dusdanig nieuwe rechten creëert voor personen met een handicap. De waarde van het verdrag ligt voornamelijk in de paradigmaverschuiving die de verdragstekst reflecteert van een weergave van personen met een handicap als “object” van liefdadigheid, medische behandeling en sociale bescherming naar een weergave van personen als “subject” van rechten, die aanspraak kunnen maken op die rechten als gelijkwaardige en actieve leden van de samenleving.¹² Deze verschuiving wordt ook omschreven als een overgang van het “medische model” naar het “sociaal model”.¹³

De nadruk ligt in het verdrag niet op de beperkingen van personen met een handicap, maar op hun participatie in de samenleving en het wegwerken van de diverse drempels die dergelijke participatie kunnen verhinderen. In de preambule wordt dan ook bepaald dat het begrip handicap “aan verandering onderhevig is en voortvloeit uit de wisselwerking tussen personen met functiebeperkingen en sociale en fysieke drempels die hen belet ten volle, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.”¹⁴



Deelnemer aan de vijfde herzieningssessie omtrent het Verdrag inzake personen met een handicap, te New York, 11 september 2012 – UN Photo/Evan Schneider

Naar het voorbeeld van de overige VN mensenrechtenverdragen werd ook voor het VRPH een toezichthoudend orgaan in het leven geroepen. In artikel I van Facultatief Protocol bij het VRPH wordt de bevoegdheid erkend van het Comité voor de rechten van personen met een handicap (“het Comité”) voor het in ontvangst nemen en onderzoeken van kennisgevingen van of namens personen of groepen van personen die vallen onder de rechtsmacht van de Staat die Partij is en die beweren het slachtoffer te zijn van een schending van de bepalingen van het Verdrag door deze Staat.

Implementatie en toezicht op de implementatie van het VRPH

Het VRPH is het eerste VN-mensenrechtenverdrag met gedetailleerde bepalingen inzake de oprichting en het functioneren van nationale toezicht- en implementatiesystemen. De opname van dergelijke bepalingen in het verdrag is een maatregel ter consolidatie van de institutionele voorwaarden noodzakelijk voor de realisatie van de rechten vervat in het verdrag.¹⁵ Bovendien wordt in het verdrag een grote rol toegewezen aan de nationale toezichtsmechanismen, complementair aan de taken van het Comité. Waar traditioneel de toezichthoudende functies voornamelijk worden toegekend aan het toezichthoudend verdragsorgaan (het Comité), is opmerkelijk dat in het VRPH de nadruk uitdrukkelijk wordt gelegd op de taak van de verdragspartijen om de tenuitvoerlegging en het toezicht te garanderen.¹⁶

Artikel 33 VRPH bevat de innovatieve bepalingen die het specifieke implementatiemechanisme uitwerken. Het omschrijft de verplichtingen van de verdragspartijen inzake het institutionele aspect van de nationale tenuitvoerlegging enerzijds en toezicht anderzijds.



Artikel 33, § 1 houdt voor verdragspartijen de verplichting in om één of meer contactpunten te creëren voor aangelegenheden met betrekking tot de uitvoering van het verdrag. Daarenboven dient de verdragspartij naar behoren aandacht te besteden aan het instellen van een coördinatiesysteem binnen de overheid teneinde het nemen van maatregelen in verschillende sectoren op verschillende niveaus te vergemakkelijken.

Paragraaf 1 regelt, met andere woorden, de inrichting van twee entiteiten ter tenuitvoerlegging van het verdrag op overheidssniveau.¹⁷ Artikel 33, § 2 regelt daarentegen het onafhankelijke toezicht op de implementatie van het verdrag. Verdragspartijen moeten een kader onderhouden en versterken, met onder meer één of meer onafhankelijke instanties, om de uitvoering van het verdrag te bevorderen, te beschermen en op te volgen. Staten kunnen hiervoor ook een instantie aanduiden of oprichten. Bij het aanwijzen of oprichten van een dergelijke instantie moet rekening gehouden worden met de beginselen betreffende de status en het functioneren van nationale instellingen voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens.¹⁸

Tenslotte wordt in § 3 van artikel 33 VRPH bepaald dat het maatschappelijk middenveld, in het bijzonder personen met een handicap en de organisaties die hen vertegenwoordigen, moet betrokken worden en volledig participeren bij het toezicht op de tenuitvoerlegging. Artikel 33 § 3 dient samen gelezen te worden met artikel 4 § 3 VRPH, dat eveneens verwijst naar de participatie van personen met een handicap, zij het met betrekking tot de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgeving en beleid tot uitvoering van het verdrag.¹⁹

De Richtlijnen van het Comité voor de rechten van personen met een handicap inzake de periodieke rapportage door verdragspartijen, bepalen bovendien dat iedere staat moet rapporteren over de maatregelen die deze genomen heeft voor het betrekken van het maatschappelijk middenveld, en in het bijzonder personen met een handicap en hun vertegenwoordigende organisaties, met inachtnaam van de genderperspectieven, bij het toezicht op de implementatie en de voorbereiding van het periodieke rapport zelf.²⁰

Implementatie in België

Na ratificatie door België van het VRPH in 2009, heeft de Interministeriële Conferentie Welzijn, Sport en Gezin (IMC), deel "Personen met een handicap", destijds voorgezeten door staatssecretaris Jean-Marc Delizée,

zich toegelegd op de uitwerking van het tenuitvoerleggings- en toezichtsmechanisme zoals omschreven in artikel 33. Op 9 maart 2010 besloot de IMC de contactpunten (focal points), het coördinatiesysteem en de interfederale coördinatiestructuur op te richten. De IMC heeft toen de Werkgroep "Internationale Relaties" de opdracht gegeven om de daartoe noodzakelijke wetgevende, regelgevende en begrotingsdocumenten op te maken. Er werd besloten dat in deze werkgroep een permanente dialoog zou worden georganiseerd met het maatschappelijk middenveld, over het onafhankelijke karakter van de op te richten instantie, evenals over de opdrachten en de werkingsmodaliteiten ervan. Op de plenaire vergadering van de IMC van 12 juli 2011 werd tenslotte beslist om het mandaat van het toezichthoudende kader, bestaande uit één of meerdere onafhankelijke mechanismen, toe te vertrouwen aan het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.



*Voormalig Staatssecretaris voor Sociale Zaken,
Jean-Marc Delizée,
belast met Personen met een handicap.*

Op 18 en 19 november 2010 organiseerden België - als Voorzitter van de Europese Unie - en de Europese Commissie een Work Forum voor de toepassing van het VN-Verdrag inzake de rechten van de personen met een handicap en de tenuitvoerlegging van artikel 33 VRPH in het bijzonder. Zoals Jean-Marc Delizée, toenmalig Staatssecretaris voor Sociale Zaken, opmerkte is artikel 33 VRPH namelijk cruciaal voor het opzetten van tenuitvoerleggings- en toezichtsmechanismen op een manier dat de rechten vervat in het verdrag geen dode letter blijven en dat ze, met andere woorden, van de theorie in de praktijk omgezet worden.²¹

Tijdens de Ministerraad van 20 juli 2011 nam deze kennis van de principes inzake de implementatie van het VRPH. De ministerraad gaf, onder meer, de opdracht: (i) aan alle ministers en staatssecretarissen binnen hun beleidsceel een medewerker aan te wijzen die de



dimensie handicap moet opvolgen bij de uitwerking van het beleid; (ii) aan alle ministers en staatssecretarissen om aan de voorzitters van de overheidsdiensten te vragen een contactpunt handicap aan te wijzen om de dimensie handicap te integreren in hun beleid en overleg te plegen met de Hoge Raad voor Personen met een Handicap en met de minister of staatssecretaris bevoegd voor Handicapbeleid; (iii) aan de minister of staatssecretaris voor Handicapbeleid om twee maal per jaar een verslag en evaluatie op te stellen van het overleg en advies met de Hoge Raad, en van de implementatie van het verdrag.²²

Nationale tenuitvoerlegging: focal points en een coördinatiemechanisme

Overeenkomstig artikel 33 § 1 VRPH werden op federaal niveau “focal points” aangeduid bij de diverse overheidsdiensten. Er werd tevens voor geopteerd geen apart coördinatiekader op te zetten, maar een federaal en inter-federaal coördinatiemechanisme bij de FOD Sociale Zekerheid, Directie-generaal Personen met een Handicap (tevens een “focal point”) onder te brengen.

Gezien de Belgische staatsstructuur en de verschillende bevoegde entiteiten inzake personen met een handicap op verschillende beleidsniveaus, werden ook regionale focal points aangeduid: (i) de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid en Gelijke Kansen in Vlaanderen op Vlaams niveau; (ii) het Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes handicapées in Wallonië; (iii) het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Directie Externe Relaties voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; (iv) Wallonie-Bruxelles International en Service multilatéral mondial op niveau van de Franse Gemeenschap; (v) de Dienststelle für Personen mit Behinderung voor de Duitse Gemeenschap; (vi) Service Phare voor de Franse Gemeenschapscommissie en (vii) de administratie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.²³

Toezicht op de tenuitvoerlegging

Zoals reeds vermeld, werd het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding aangeduid als de onafhankelijke instelling bevoegd voor het toezicht op de implementatie van het VRPH. Tijdens de plenaire vergadering van de IMC van 9 maart 2010 werd reeds een politiek akkoord bereikt om de instantie voor de uitvoering van het verdrag onder te brengen bij het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, op voorwaarde van de interfederalisering van

het Centrum. Er werden daarover onderhandelingen gevoerd die echter door de val van de regering en de daaropvolgende verkiezingen werden stopgezet.



© CGKR

De werkgroep Internationale relaties van de IMC heeft die werkzaamheden nadien verder gezet en heeft, onder meer, een studie uitgevoerd over de voorwaarden waaraan een dergelijk onafhankelijk mechanisme moet voldoen en over de taken die aan het onafhankelijk mechanisme worden toegewezen. Ondanks het advies van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (hierna “de NHRPH”) om het Belgian Disability Forum als onafhankelijk orgaan aan te duiden, werd het CGKR tenslotte in juli 2011 de toezichthoudende bevoegdheden toegewezen.²⁴

Op 1 september 2011 trad het samenwerkingsprotocol tussen het CGKR en de federale overheid in werking.²⁵ Het samenwerkingsprotocol voorziet in de oprichting van een “Dienst Verdrag Rechten van Personen met een Handicap”. Daarenboven wordt voorzien in de oprichting van een begeleidingscommissie waarin de verenigingen van personen met een handicap, de sociale partners en de academische wereld en vertegenwoordigd zullen worden.

Het is tot op heden echter nog niet duidelijk hoe het Centrum haar rol concreet zal invullen en in hoeverre zij daar reeds mee bezig is. Dit wordt ook niet verder toegelicht in haar Strategisch Driejarenplan 2011-2013.

Maatschappelijk middenveld

Bij het opstellen van het eerste periodiek rapport van België over de implementatie van het VRPH, werd het maatschappelijk middenveld, inclusief organisaties die personen met een handicap vertegenwoordigen, betrokken en geraadpleegd.²⁶ Deze consultaties gebeurden via de zogenaamde “COORMULTI” vergaderingen, coördinatievergaderingen georganiseerd door de FOD Buitenlandse zaken. De opmerkingen van het maatschappelijk middenveld werden in de mate van het mogelijke geïntegreerd in het eerste periodiek rapport van België.²⁷

Op federaal niveau is de raadpleging van de representatieve organisaties geregeld door het koninklijk be-



sluit van 9 juli 1981 dat ondermeer bepaalt dat de NHRPH belast is met het onderzoek van alle problemen betreffende de personen met een handicap, die tot de federale bevoegdheid behoren. De Raad mag hierover, op eigen initiatief of op verzoek van de bevoegde ministers adviezen geven of voorstellen doen, onder meer met het oog op de rationalisatie en de coördinatie van de wettelijke en reglementaire bepalingen. Op de Ministerraad van 20 juli 2011 werd beslist om aan deze raadpleging een meer gestructureerd karakter te geven, door erin te voorzien dat, voor regelgevingen die specifiek betrekking hebben op personen met een handicap en ook voor regelgevingen met een algemene maatschappelijke implicatie doch waarvan bepaalde deelaspecten een specifieke impact zouden kunnen hebben voor personen met een handicap, de NHRPH reeds van bij de opstart van dit initiatief geconsulteerd zou worden.²⁸

Knelpunten

Ondanks de bepalingen in artikel 33 VRPH, die een efficiëntere en snellere implementatie had moeten mogelijk maken, is de tenuitvoerlegging van artikel 33 geen gemakkelijke opdracht gebleken. De aanduiding van de verschillende entiteiten voor de tenuitvoerlegging en toezicht, de toebedeling van de nodige middelen aan die entiteiten, alsook de inwerkingtreding van het samenwerkingsprotocol tussen de overheid en het CGKR hebben lang op zich laten wachten.

In navolging van het eerste periodiek rapport van België, stelde GRIP vzw (Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap), in samenwerking met andere representatieve organisaties,²⁹ een parallel rapport op over de implementatie van het VRPH voor het Comité voor de rechten van personen met een handicap.³⁰ GRIP stelt in haar schaduwrapport dat de uitvoering van en het toezicht op het VRPH een trage start nam in België. Volgens de organisatie nam de Interministeriële Conferentie “Welzijn, Sport en Gezin”, deel “Personen met een handicap” nauwelijks initiatieven de eerste maanden na ratificatie van het VRPH. Wat betreft de focal points, stelt GRIP dat het interfederaal focal point pas in het voorjaar van 2011 echt operationeel geworden is, waarna het onmiddellijk haar aandacht op het eerste periodiek rapport van België moest toespitsen. Bijgevolg kon men zich pas vanaf het najaar van 2011 toeleggen op de daadwerkelijke implementatie van het VRPH. Daarenboven zou Gelijke Kansen Vlaanderen pas in het najaar van 2011 extra personeelsmiddelen toegekend worden om haar opdracht als regionaal focal point te vervullen.³¹

Anderzijds werd de aanduiding van de cel Gelijke Kansen Vlaanderen als focal point positief onthaald: “In het licht van de paradigmashift is het een goede zaak dat het VN-Verdrag zal opgevolgd worden vanuit het beleidsdomein Gelijke Kansen in plaats van uit het beleidsdomein Welzijn.”³²



© GRIP

(Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap)

Van het maatschappelijk middenveld kwam tevens reeds kritiek dat deze niet voldoende de kans gekregen hebben hun mening te uiten bij het opstellen van het eerste periodieke rapport van België voor het Comité. Hoewel het maatschappelijk middenveld wel werd betrokken, gebeurde dit pas in een laat stadium waardoor de verschillende organisaties de tijd ontbraken om op afdoende wijze hun opmerkingen te formuleren.

De NHRPH, bijvoorbeeld, “betreurt het zeer korte tijdsbestek om advies uit te brengen over een dergelijk belangrijk document, te meer omdat het alle bevoegdheidsdomeinen behandelt die betrekking hebben op personen met een handicap. Daarnaast betreurt de NHRPH dat dit advies geen deel uitmaakt van een structurele samenwerking tussen het Coördinatiemechanisme en de NHRPH.”³³

Ook GRIP stelt in haar schaduwrapport dat door de late aanduiding van het CGKR als onafhankelijke instantie om de uitvoering van het Verdrag te bevorderen, te beschermen en op te volgen, ertoe geleid heeft dat veel kostbare tijd verloren gegaan is en dit kader ook geen bijdrage kunnen leveren aan het eerste overheidsverslag. De organisatie uit dezelfde kritiek wat betreft de participatie van het maatschappelijk middenveld bij het opstellen van het eerste periodieke rapport van België. De betrokken verenigingen van personen met een handicap kregen volgens GRIP te weinig tijd om hun inbreng voor te bereiden en het moment van consultatie kwam te laat, waardoor veel bemerkingen niet konden onderzocht worden en dus niet konden meegenomen worden.³⁴

Tijdens een voorstelling van haar nieuwe studie over de aandacht voor personen met een handicap in de ontwikkelingssamenwerking in december 2011, stelde PHOS dat “de Belgische inspanningen voor de implementatie van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap minimaal zijn.”



Conclusie

Ondanks de innovatieve bepalingen in het VRPH betreffende de tenuitvoerlegging van het verdrag en de toezichtsmechanismen, blijkt eens te meer dat de efficiënte implementatie van een verdrag steeds afhangt van de inspanningen van de verdragspartij. Wat de redenen zijn voor de late start van de implementatie van artikel 33 in België is niet geheel duidelijk. Eén van de oorzaken die aangehaald worden is de complexe staatsstructuur van België.³⁵ Het lijkt echter geen twijfel dat verdere inspanningen vereist zijn indien men wil voldoen aan de verplichtingen omschreven in dit artikel. De implementatie van artikel 33 is namelijk cruciaal voor de tenuitvoerlegging van het verdrag in haar geheel.

Er zal in de toekomst ook een zeer belangrijke rol weggelegd zijn voor zowel de federale en regionale focal points als het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding wat betreft de effectieve bevordering, bescherming en opvolging van de tenuitvoerlegging van het VRPH. Hoe zij die rol zullen vervullen in de praktijk kan moeilijk voorspeld worden, gezien het unieke karakter van artikel 33 en bijgevolg het gebrek aan ervaring en voorbeeldpraktijken terzake.

Het tijdstip van de evaluatie van het periodieke verslag van België door het Comité werd tot nog toe nog niet vastgelegd. Daar waar de tenuitvoerlegging van het VRPH, en van artikel 33 in het bijzonder, problematisch blijft voor België, zullen de interpretatie van het Comité en haar aanbevelingen echter een belangrijk referentiekader kunnen bieden.

Noten

- 1 De auteur is vrijwillig medewerker bij de Onderzoeksgroep Grondrechten en Constitutionalisme van de VUB.
- 2 In 2006 vervangen door de VN Mensenrechtenraad.
- 3 Resolutie 56/168 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (19 december 2001), *UN Doc. A/RES/56/168* (2001).
- 4 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 13 december 2006, *United Nations Treaty Series*, vol. 2515, 3 (hierna 'VRPH').

- 5 153 staten ondertekenden het Verdrag en 90 staten ondertekenden het Facultatief Protocol. Opmerkelijk is dat op 23 december 2010 ook de Europese Unie is toetrad tot het verdrag. Voor meer informatie hieromtrent, zie A. Hoefmans, "Uncharted waters: de EU en het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap", *Wereldbeeld* 2011, vol. 2, 4.
- 6 *Travaux préparatoires* van de Zesde Sessie van het Ad Hoc-Comité: *Daily Summary of Discussions Vol. 7 Nr. 9 (1 August 2005 afternoon session)*, samenvatting door de Voorzitter.
- 7 OHCHR Regional Office Europe, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, 2011, p. 10, beschikbaar op <http://europe.ohchr.org/EN/Publications/Pages/Publications.aspx>.
- 8 Op 2 juli 2009 ratificeerde België het VRPH en het bijhorende Facultatief Protocol.
- 9 Resolutie 56/168 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (19 december 2001), *UN Doc. A/RES/56/168* (2001), p.2.
- 10 Artikel 1 VRPH.
- 11 Artikel 4 VRPH.
- 12 Toespraak van Louise Arbour, VN Hoge Commissaris voor Mensenrechten, voor de 8ste sessie van het Ad Hoc Comité over het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York, 5 december 2006, beschikbaar op <http://www.un.org/disabilities> [15 december 2011].
- 13 Zie o.m. Belgian Federal Public Service Social Security, "The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: an Integral and Integrated Approach to the Implementation of Disability Rights - Background document prepared for the international conference 'Work Forum for the Implementation of the UN Convention on the Rights of People with Disabilities' (18-19 November 2010, Brussels, Belgium)", p. 12-14, beschikbaar op: http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/18-19_11_10_background_document.pdf [15 december 2011].
- 14 Preambule (e) VRPH.
- 15 OHCHR, *Thematic Study by the Office of the High Commissioner for Human Rights on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, *UN Doc. A/HRC/10/48*, 26 januari 2009, § 59.



- 16 G. Quinn, "Resisting the 'Temptation of Elegance': Can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Socialise States to Right Behaviour?", in O. M. Arnardoóttir en G. Quinn (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2009, 247-250.
- 17 OHCHR Regional Office Europe, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, 2011, p. 4, beschikbaar op <http://europe.ohchr.org/EN/Publications/Pages/Publications.aspx>.
- 18 Beter gekend als "the Paris Principles", *UN Doc. 48/134*, 1993 beschikbaar op : <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.
- 19 OHCHR Regional Office Europe, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, 2011, p. 16. Artikel 4 § 3 VRPH luidt als volgt: "Bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgeving en beleid tot uitvoering van dit Verdrag en bij andere besluitvormingsprocessen betreffende aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap, plegen de staten die Partij zijn nauw overleg met personen met een handicap, met inbegrip van kinderen met een handicap, en betrekken hen daar via hun representatieve organisaties actief bij."
- 20 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35; paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, *UN Doc. CRPD/C/2/3*, 18 november 2009, p. 19.
- 21 Commissie voor Sociale Aangelegenheden, Handelingen, Vraag om uitleg van de heer André du Bus de Warnaffe aan de staatssecretaris voor Sociale Zaken, belast met Personen met een handicap over «artikel 33 van het Verdrag van de Verenigde Naties voor gelijke rechten voor personen met een handicap» (nr. 5-115), 1 december 2010.
- 22 Ministerraad van 20 juli 2011, persbericht beschikbaar op : <http://presscenter.org/repository/news/599/nl/599308a16b117fa7c4bdd47e56be4720-nl.pdf>.
- 23 *Implementatie van het VN Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap, Eerste periodiek verslag van België*, juli 2011.
- 24 Commissie voor de Sociale Aangelegenheden, 21 december 2010, *Vraag om uitleg van mevrouw Helga Stevens aan de staatssecretaris voor Sociale Zaken, belast met Personen met een handicap over «de implementatie van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap»* (nr. 5-126).
- 25 Het samenwerkingsprotocol is beschikbaar op http://www.diversiteit.be/index.php?action=artikel_detail&artikel=571.
- 26 Representatieve organisaties betrokken bij de rapportage waren o.m. PHOS, GRIP, UNICEF België, Belgian Disability Forum, Liga voor Mensenrechten, Vereniging voor Steden en Gemeenten, vakbonden en OCMW's.
- 27 Eerste periodiek verslag van België, *Implementatie van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, juli 2011, § 175.
- 28 Ibid.
- 29 Het schaduwrapport kwam tot stand via een "projectgroep schaduwrapport VN-Verdrag 2011" en open fora, waaraan zowel academici als ervaringsdeskundigen deelnamen. De vertegenwoordigde organisaties waren GRIP, PHOS(Platform Handicap en Ontwikkelingssamenwerking), Onze Nieuwe Toekomst, Ouders voor Inclusie, Anna Timmerman vzw, Liga voor Mensenrechten, SIHO (Steunpunt Inclusief Hoger Onderwijs) en Fevlado (Federatie van Vlaamse DovenOrganisaties).
- 30 Ook het Belgian Disability Forum werkt momenteel aan een alternatief verslag inzake de implementatie van het VRPH.
- 31 Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap, *Mensenrechten en handicap: schaduwrapport Vlaanderen (België) 2011*, p. 56
- 32 Ibid.
- 33 Advies van de NHRPH over het ontwerp van officieel verslag van de Belgische Staat over de invoering van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, uitgebracht tijdens de zitting van 16/05/2011.
- 34 Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap, *Mensenrechten en handicap: schaduwrapport Vlaanderen (België) 2011*, p. 56
- 35 Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een Handicap (GRIP), "Het VN-Verdrag twee jaar na ratificatie", 29 september 2011.



In de kijker: Stage bij de VN: twee getuigenverslagen

Van een huisje aan de Dender naar een kantoor aan de East River: een Geraardsbergenaar bij de Verenigde Naties

Bert Collage¹

Zondagavond, 26 Februari 2012: de korte nacht voor de grootste dag! Morgenochtend start immers mijn periode als stagiair op het bureau van de *Special Representative to the Secretary-General for Children and Armed Conflict* (SRSG CAAC). Voor de zekerheid leg ik het traject af tussen mijn verblijfplaats, een YMCA aan Columbus Circle, en de hoofdkantoren van de Verenigde Naties, zo'n half uur verderop. Start van de reis in een station vlakbij één van de twee megalomane Trump Towers, aankomst in het imposante Grand Central Terminal, en vervolgens te voet richting East River, voorbij the Chrysler Building en tientallen andere kolossen van beton en staal. Op het einde van de rit prijkt het hoofdkwartier van de VN: net uit de steigers, helemaal opgepoetst, haar kenmerkende glazen voorkant glanzend als nieuw. Een eerste teleurstelling, wel: als ik de portier vraag waar ik het DC-1 - gebouw kan vinden (de plaats waar ik, volgens de brief die mijn stageaanbod, vier maanden zal werken), dan blijkt dat aan de overkant van het hoofdkwartier te liggen. Eén troost: het is deze dagen niemand gegund in het emblematische gebouw te zetelen. Het hoofdgebouw, gebouwd in de jaren '70, wordt gerenoveerd, en zal pas vanaf september later dat jaar opnieuw bevolkt worden.

De ochtend erop word ik in de voormiddag verwacht voor mijn eerste dag op kantoor. Ik weet nog niet precies wat mijn taken gedurende de stage zullen zijn (een gekregen paard kijk je niet in de mond, zeker niet als het op Manhattan staat), maar wel dat mijn komst nogal dringend was. Eens aangekomen merk ik meteen waarom: het bureau verwacht een Frans oud-ambassadeur, die door de Special Representative belast werd met een onderzoek naar haar mandaat. Het is zijn opdracht en haar bedoeling de geschiedenis van het mandaat te schetsen, met aandacht voor belangrijke ontwikkelingen (met name in resoluties), een algemene balans ervan op te maken, en af te tasten wat er in de komende jaren in het verschiet zou kunnen liggen. Hiertoe wil hij een bezoek brengen aan de ambassadeurs van de huidige leden van de Veiligheidsraad: tijdens die gesprekken moet duidelijk worden hoe de sfeer rond het thema op dat moment is, of er struikelblokken zijn, of er belangrijke verwezenlijkingen zijn, enzovoort.

Het zal eerst en vooral mijn taak zijn om de agenda van de man zo snel mogelijk te vullen met gesprekken op de verschillende ambassades.² Eens de éminence grise gearriveerd is, zal ik hem ook mogen vergezellen naar de gesprekken om nota te nemen en verslagen op te stellen. Tot de aankomst van de Ambassadeur krijg ik de gelegenheid te acclimatiseren, het bureau te leren kennen en me in te lezen in de internationaalrechtelijke fundamenten van het bureau. Ik geef hieronder een kort overzicht van die fundamenten, en hoe ze door de 'SRSG' (ook het leren spreken in en het snel ontcijferen van acroniemen maakte deel uit van mijn initiatieperiode) en de leden van haar administratie in praktijk worden gebracht.

De geschiedenis van het mandaat is niet lang, maar wel doorregen met grote en kleine successen. Het was een studie van Graça Machel, de ex-first lady van Mozambique en de huidige vrouw van Nelson Mandela, die in 1996 het probleem van kinderen in gewapende conflicten voor de eerste maal duidelijk op de agenda van de VN zette. In haar rapport, dat in 1996 verscheen, suggereerde ze de oprichting van een speciaal vertegenwoordiger voor kinderen in gewapend conflict, die rechtstreeks aan de Secretaris-generaal zou kunnen rapporteren. Twee jaar later zou de Nigeriaan Olara Otunnu de eerste SRSG CAAC worden. Hij zou al snel zorgen dat er een zogenaamd *Monitoring and Reporting Mechanism* (MRM) op poten gesteld werd. Concreet zouden er in crisisgebieden die op de agenda van de Veiligheidsraad stonden VN-ambtenaren aangesteld worden om ter plaatse de situatie met betrekking tot kinderen in gewapende conflicten vast te stellen en erover te rapporteren. Hierbij werd dan vooral gelet op wat in de internationale humanitaire-rechtelijke context de *six grave violations* genoemd wordt:

- het vermoorden en verminken van kinderen
- seksueel geweld ten opzichte van kinderen
- het aanvallen van scholen en ziekenhuizen
- het recruterende van kinderen
- het ontvoeren van kinderen
- het weigeren van humanitaire toegang



Alle gegevens inzake deze overtredingen worden bijgehouden en doorgegeven aan de leden van het bureau van de SRSG, die elk een regio voor hun rekening nemen. Het samenbrengen van deze gegevens, op zich geen makkelijke klus, resulteert dan in het jaarlijkse rapport van het bureau. Dat rapport bevat eerst en vooral een verhalend gedeelte, dat een overzicht wil geven van de toestand in de verschillende conflictregio's. Verschillende situaties passeren de revue, evoluties en trends worden genoemd en geduid, samen goed voor een vijftigtal pagina's deprimerende literatuur. Het tweede deel bestaat uit een opsomming van de verschillende groeperingen, die zich systematisch schuldig maken aan deze schendingen. Het verschijnen van de lijst, na enkele jaren de *list of shame* genoemd, wordt in internationale middens steeds met argusogen gevolgd. Is het voor landen al weinig wenselijk om op de agenda van de Veiligheidsraad te staan, dan is het figureren op een dergelijke lijst dat al helemaal. Geen enkele staat wenst met de vinger gewezen te worden omwille van ernstige schendingen van de rechten van kinderen, en de meeste nationale legers gaan dan ook, op half vrijwillige basis, in onderhandeling met de VN. Vaak mondt dit uit in het tekenen van een *action plan* met de SRSG. Hierin worden dan concrete maatregelen afgesproken om de schendingen een halt toe te roepen, en een manier waarop de vooruitgang gecontroleerd kan worden. Toen ik arriveerde in het bureau, was de SRSG bijvoorbeeld net in Zuid-Soedan om daar met de nieuwe regering een actieplan te ondertekenen. Enkele maanden later waren dan de hoogste autoriteiten in Myanmar aan de beurt.

Hét probleem van de laatste jaren is echter, en dat is ook de bekommernis van de Franse oud-ambassadeur, het gedrag van niet-statelijke actoren. Waar staten zich in de meeste gevallen nog bekommeren om hun imago op het internationale plan, is dit voor niet-statelijke gewapende groeperingen veel minder het geval. De internationale druk die staten er vaak toe dwingt om een *plan of action* te ondertekenen, is op hen dus niet van toepassing. Bovendien is het, zelfs indien dergelijke groeperingen in dialoog willen gaan, niet altijd makkelijk om gesprekken op te starten. Nationale regeringen zijn vaak bevreesd dat een rebelligroepering een zekere aura van legitimiteit kan krijgen wanneer ze gesprekken aanknoopt met de Verenigde Naties. Bovendien maakt de onduidelijke structuur van dergelijke groeperingen het praktisch moeilijk of onmogelijk om een aanspreekpunt te vinden.

Bij dergelijke argumenten zijn kinderen in conflictgebieden natuurlijk niet gebaat: het bureau blijft zoeken naar oplossingen om ook met niet-statelijke actoren in dialoog te treden.



Radhika Coomaraswamy, *Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict* – UN Photo/JC McIlwaine

Terug naar de oud-ambassadeur-met-een-missie. Het vullen van zijn agenda blijkt soms moeilijker dan gedacht. Het personeel aan de andere kant van de lijn, vaak secretariaatspersoneel dat het Engels nauwelijks of niet machtig is, worstelt vaak met de titel van mijn overste (er zijn inderdaad nogal wat SRSG's bij de VN) en begrijpt de bedoeling van het bezoek soms niet helemaal. De aankomst van de vaste secretaresse van de SRSG doet de hemel op zijn minst al iets uitklaren. Zij raadt me aan eerst een *heads-up* van het bezoek te geven via mail, en later te bellen. Bovendien moet ik volgens haar niet nalaten te vermelden dat de SRSG ook de titel van *Under-Secretary-General* draagt. 'Slechts één trede onder de *Secretary-General*! Laten we deze opdracht maar helemaal bovenaan leggen', is de reactie die ik op die manier in elke ambassade moet losweken. En inderdaad, het blijkt een goede manier te zijn om in een hiërarchisch en competitief milieu als de New Yorkse VN wat tijd van de heren ambassadeurs te stelen.

Ook het niveau waarop de oud-ambassadeur zal ontvangen worden vormt vaak het onderwerp van discussie. Vermits hij nog steeds de titel van ambassadeur draagt, moet hij in principe ook steeds door een ambassadeur ontvangen worden, en niet door diens afgevaardigde of iemand op het zogeheten 'technische niveau'. Maar die ambassadeurs zijn vaak druk bezet, door zittingen in de Veiligheidsraad of één van

de talloze andere comités die de VN rijk is. In dat geval is het de DPR (*Deputy Permanent Representative*) de aangewezen persoon om de oud-ambassadeur te ontvangen.

Toch zijn er enkele landen die, tot mijn frustratie maar niet mee willen werken. Zelfs het aan de lijn krijgen van de juiste persoon kost buitenmatig veel tijd en moeite. Later zal bevestigd worden wat ik op dat moment al vermoedde: filibusteren kan je niet alleen doen door een parlementszitting eindeloos te rekken, maar ook door simpelweg de telefoon niet op te nemen, telkens 'niet aanwezig' te zijn op voorgestelde tijdstippen, en ook geen alternatieven voor te stellen. Een botte 'nee' krijg ik nooit te horen, een tergend 'wij verbinden u door' en 'ik bespreek het met de heer ambassadeur' des te meer. Geen twijfel mogelijk: hier zitten de meest diplomatische van alle diplomaten: welkom bij de VN!

Langzaam maar zeker groeit bij mij dan ook het besef dat niet alle toenmalige leden van de Veiligheidsraad opgezet zijn met de missie van het bureau, laat staan dat ze daaraan hun medewerking willen verlenen. Wie een blik werpt op de samenstelling van de Veiligheidsraad in de eerste helft van 2012 kan zich mits wat achtergrondkennis ongetwijfeld een beeld vormen van mijn 'taaië klanten'.

De gesprekken met de landen die wel toezegden, verlopen vlot, wat vooral wil zeggen dat er koffie en thee gebracht en vervolgens geslurpt wordt, dat er koekjes voorzien worden en er vooraf wat gesmalltalkt wordt tussen de eminenties. Als het echter over de huidige dynamieken in de onderhandelingen en de houding van verschillende lidstaten tegenover het mandaat gaat, verloopt alles wat stroever. De ambassadeurs tonen zelden het achterste van hun tong, al laten sommigen wel hun frustratie over het mandaat van de SRSG doorschemeren. Niet dat ze het belang van de bescherming van de rechten van kinderen in vraag trekken: zover gaan ze niet. Wel de manier waarop dat gebeurt, baart hen zorgen. Verschillende regeringen zien het immers als een blamage dat de situatie in hun land van die aard is dat de Veiligheidsraad en de SRSG zich ermee gaan bemoeien. Op die manier wordt de indruk gewekt dat ze de problemen zelf niet de baas kunnen en moeten ze inmenging in hun binnenlandse aangelegenheden dulden.

Wat me eveneens opvalt tijdens de gesprekken, is het verschil in schaal tussen de verschillende ambassades. Waar sommige, kleinere, landen ons ontvangen in hun bescheiden kantoortje, een kamer of vier groot, of ons spreken in de zogeheten 'Indonesische Lounge' van de VN, kom ik bij sommige ambassades ogen te kort om het (soms pompeuze) interieur van de zoveelste vergaderzaal in me op te nemen. Sommige ambassades

hebben lakeien in dienst die er enkel en alleen lopen om je jas aan te nemen en thee te brengen, bij andere ambassades heb ik de indruk dat er nauwelijks genoeg personeel is om de belangen van de zendstaat te behartigen. Wat natuurlijk ook zijn weerslag heeft op de mate waarin de diplomaten hun dossiers beheersen, of de mate waarin ze gevlaid zijn als ze een Frans ere-ambassadeur op bezoek krijgen. Ook voor de VN geldt het gezegde dat iedereen er gelijk is, maar sommigen net iets meer dan anderen.

De opdracht met de oud-ambassadeur, overigens een echte Fransman, bekleed met eretitels en bezitter van zijn eigen drieletterig acroniem (à la DSK en BHL), zou de eerste twee weken van mijn stage in het bureau in beslag nemen. Wat mij betreft bestond er geen betere inleiding op de werkzaamheden van het bureau en de sfeer rond het mandaat. Maar ook nadien lagen er interessante taken op mij te wachten. Ik mocht een onderzoek naar de oorzaken van de rekrutering van kindsoldaten op gang brengen, een onderzoek dat zou moeten uitmonden in de publicatie van een working paper van het bureau, later dit jaar. En ik bereidde af en toe de *talking points* voor briefings van de SRSG voor. Om van de hoop andere taken die ik toegeschoven kreeg nog maar te zwijgen.

Ik merk ondertussen dat ik alleen al met het relaas van mijn eerste twee weken op het werk makkelijk enkele pagina's vulde. Mijn periode in New York duurde echter acht keer zo lang, en dan heb ik nog geen woord gezegd over het bijzonder opwindende leven naast het werk: misschien zit hier wel een boek in?

Met dank aan het Vlaamse Programma voor Stagefinanciering.

Noten

- 1 Bert Collage studeerde geschiedenis aan de Universiteit Gent en Internationale Betrekkingen en Diplomatie aan de Universiteit Antwerpen. Hij geeft op dit moment les in het secundair onderwijs. Voor zijn stage bij de VN was hij als stagiair actief bij de Belgische ambassade in Berlijn.
- 2 De vertegenwoordiging van een land bij een internationale organisatie zoals de VN wordt strikt genomen geen ambassade maar een Permanente Vertegenwoordiging genoemd. Aan het hoofd van een 'PV' staat dan geen ambassadeur, maar een Permanente Vertegenwoordiger. Ik heb dat onderscheid voor mijn overzicht echter niet gemaakt.



OHCHR: “the world’s commitment to universal ideals of human dignity”

Eva van Aalst¹

Van juni tot en met december 2011 liep ik stage bij de *Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) op het hoofdkantoor van de Verenigde Naties in New York. OHCHR, oftewel het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, is het kantoor van de belangrijkste mensenrechten ambtenaar van de Verenigde Naties en is onderdeel van het VN-secretaariaat. Het vertegenwoordigt ‘the world’s commitment to universal ideals of human dignity’ en heeft een uniek mandaat vanuit de internationale gemeenschap om in de wereld alle mensenrechten te promoten en te beschermen.

Een half jaar mocht ik samenwerken en leren van deze inspirerende groep mensenrechten experts binnen OHCHR New York. Ik assisteerde het kantoor bij de bevordering van mensenrechten onder de beleidsorganen, Permanente Vertegenwoordigingen van de lidstaten, NGO’s, beroepsgroepen en de media. Ik had collega’s uit werkelijk alle hoeken van de wereld, woonde onder andere de Ministeriële week van de General Assembly bij, ontmoette Ban Ki-moon en schreef mee aan een rapport van de *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW). In deze zes drukke maanden heb ik veel geleerd, gedaan en gezien; over de VN, mensenrechten, internationale samenwerking en de cultuur in de VS. Kortom, een ervaring om nooit meer te vergeten die ik bij deze graag met jullie deel.

geleidelijk uit in termen van bevoegdheden, personeel en autoriteit. Het nam speciale verantwoordelijkheden op gebieden zoals de rechtsstaat, de ‘*responsibility to protect*’, het voorkomen van genocide, de rechten van vrouwen, gender kwesties en discriminatie op grond van seksuele geaardheid. De instelling van het ambt en de benoeming van een *Assistant Secretary-General for Human Rights* in 2010 hebben de verantwoordelijkheden van OHCHR-NY verder uitgebreid.



Ivan Šimonović, Assistant Secretary-General in the Office of the High Commissioner for Human Rights – UN Photo/Rick Bajornas

De *Assistant Secretary-General for Human Rights*, Ivan Šimonović, assisteert de Hoge Commissaris bij het bevorderen van de rechten van de mens op de agenda van de beleidsorganen, Permanente Vertegenwoordigingen van de lidstaten, de departementen en agentschappen van de Verenigde Naties, niet-gouvernementele organisaties, beroepsgroepen en de media. Verschillende intergouvernementele instanties en interdepartementale mechanismen gevestigd binnen het VN-hoofdkwartier in New York, evenals de VN Secretaris-generaal Ban Ki-moon, houden zich bezig met mensenrechtenkwesties. Daarnaast nemen intergouvernementele organisaties, zoals de Algemene Vergadering, de Veiligheidsraad en de Economische en Sociale Raad en hun hulporganen beleidsbeslissingen en geven ze aanbevelingen aan de lidstaten en andere actoren. Het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten werkt samen met hen en geeft advies en ondersteuning over mensenrechtenkwesties

Over OHCHR

De afdeling in New York waar ik stage liep speelt al sinds kort na de oprichting van de VN een belangrijke rol in het bevorderen van mensenrechten wereldwijd. Van 1948 tot 1974 hielp de afdeling bij de ontwikkeling van verklaringen en verdragen die de basis zijn van het internationale mensenrechtenkader. In 1974, verplaatste deze divisie echter naar Genève (waar momenteel het OHCHR hoofdkantoor nog steeds gevestigd is). Wat hierna overbleef in New York was een klein verbindingskantoor. Na de oprichting van het *Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) in 1993, breidde het kantoor in New York



aan deze organen en mechanismen. Het bureau tracht mensenrechten te integreren in alle gebieden van het werk van de organisatie, met inbegrip van de ontwikkeling, vrede en veiligheid en humanitaire zaken. De focus ligt dus op het zogenaamde 'mainstreamen' van mensenrechten.

Mijn stage

Tijdens mijn studies Politieke Communicatie en Internationale Betrekkingen en Diplomatie aan de Universiteit Antwerpen had ik natuurlijk al veel gehoord en gelezen over de VN en de rol van de VN in het handhaven van mensenrechtenstandaarden wereldwijd. Daarnaast was ik in Nederland, als Regionaal Coördinator Jongeren en Studenten bij Amnesty Nederland en als oprichter en voorzitter van de International Studentengroep van Amnesty aan de Universiteit Twente, ook al jaren lang bezig met mensenrechtenkwesties. Ik had daarom een stille droom om eens een kijkje te mogen nemen bij de VN in New York en het mensenrechtenkantoor van de VN, OHCHR. Een stage bij de VN in New York leek mij daarom fantastisch. Gezien het grote wereldwijde animo voor deze stageplekken dacht ik dat ik nooit door de selectie zou komen. Maar ik vind dat iedereen zijn dromen moet nastreven en daarom solliciteerde ik, met het idee dat ik het in mijn leven serieus geprobeerd moest hebben. In 2009, na het behalen van mijn eerste Master Politieke Communicatie kwam ik niet door de selectie. Gedurende mijn Master Internationale Betrekkingen en Diplomatie in 2011, probeerde ik het opnieuw. In februari solliciteerde ik voor de Summer Internship en enkele maanden later kreeg ik per mail bericht dat ik door de eerste ronde was en op een 'roster' stond. Hierna werd ik door OHCHR geselecteerd voor de stage. Ik kon het eigenlijk niet geloven. Waarom ik? Veel tijd had ik niet om hier over na te denken; ik moest mijn thesis en examens vervroegd afleggen en alle praktische zaken van mijn vertrek en verblijf heel snel regelen. In juni vloog ik uiteindelijk naar New York.

Mijn (zomer)stage werd verlengd en gedurende een half jaar mocht ik samenwerken en leren van deze inspirerende groep mensenrechtenexperts binnen OHCHR New York. Ik assisteerde het kantoor bij de bevordering van mensenrechten onder de beleidsorganen, Permanente Vertegenwoordigingen van de lidstaten, NGO's, beroepsgroepen en de media. Ik had collega's uit werkelijk alle hoeken van de wereld, woonde onder andere de Ministeriële week van de General Assembly bij, ontmoette Ban Ki-moon en schreef mee aan een rapport van de *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW). Nooit gedacht

dat ik dat allemaal zou mogen meemaken. In deze zes drukke maanden heb ik veel geleerd, gedaan en gezien; over de VN, mensenrechten, international samenwerking en de cultuur in de VS.

Binnen de *Gender and Women's Rights Unit* werkte ik aan internationale vrouwenrechtenthema's. Mijn supervisor was Gaynel Curry, de *Gender and Women's Rights Adviser* van OHCHR, een fijne hardwerkende vrouw. Gezien haar drukke agenda en grote hoeveelheid werk had ik gelukkig genoeg te doen. Concrete taken waren het schrijven van persberichten en achtergronddocumenten voor officiële toespraken, notuleren bij belangrijke VN- en mensenrechtenvergaderingen en het uitvoeren van diverse onderzoeken.

Verder verleende ik assistentie bij de *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW). Dit comité komt tweemaal per jaar samen in Genève en eenmaal per jaar in New York. OHCHR is hoofdverantwoordelijke voor alle drie de sessies. De 49ste sessie duurde van 11 tot 29 juli 2011. Mijn supervisor en ik waren onder meer verantwoordelijk voor voor de *concluding observations* voor Zambia. Dit betekende dat we een rapport moesten schrijven over de vrouwenrechtensituatie in Zambia en een evaluatie moesten geven over de stappen die zijn ondernomen door de Zambiaanse regering om de situatie te verbeteren. Landen die partij zijn bij het verdrag (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) hebben de verplichting om regelmatig een nationaal rapport uit te brengen over hun inspanningen voor vrouwenrechten. Onderwerpen die aan de orde komen zijn gelijkheid tussen mannen en vrouwen op gebied van werk, inkomen, onderwijs en discriminatie. Staten presenteren hun rapport aan het Comité gedurende een geplande reguliere sessie. Hierbij kunnen de leden van CEDAW in dialoog gaan met de regering. Dergelijke CEDAW sessies kunnen er soms hevig aan toegaan, vooral als landen niks of weinig gedaan hebben met eerdere adviezen van het Comité. Tijdens deze 'dialoog' zijn twee medewerkers van OHCHR verantwoordelijk voor het schrijven van het rapport, de *concluding observations*. In het geval van Zambia stonden er bijvoorbeeld discriminerende artikelen voor vrouwen in hun grondwet en hadden veel jonge meisjes niet voldoende toegang tot onderwijs. Dit is wat we in het rapport hebben laten terugkomen.

Erg interessant vond ik het politieke aspect van dit mechanisme. Het Comité heeft geen dwangmiddelen en is afhankelijk van de 'goodwill' van de *State Party*. In de *concluding observations* voor Zambia begonnen we daarom met het uiten van waardering voor al het po-



sitieve. Zo bedankten we Zambia onder meer voor de grote delegatie die voor de CEDAW sessie naar New York was gekomen en complimenteerde we hen met de opvallend hoge representatie van vrouwen hierin. Terwijl er vanuit het Comité grote kritiek was op de situatie van vrouwen in Zambia, is het om politieke redenen belangrijk om een diplomatieke en positieve vorm te kiezen in het geven van kritische adviezen. Verder denk ik niet dat het geheel toevallig is dat Zambia na een kritisch rapport van een paar jaar geleden zo'n grote delegatie stuurt, waarin zoveel vrouwen vertegenwoordigd waren.

Gedurende mijn stage heb ik me meer en meer kunnen focussen op een onderwerp dat mij zeer aan het hart gaat, namelijk seksueel geweld. Ik hield mij onder meer bezig met het analyseren en bundelen van informatie over de massaverkrachtingen in de Democratische Republiek Congo (DRC), waaronder erkende oorlogsmisdaden. Aan de hand van OHCHR rapportages, getuigenissen binnengekomen via regionale (veld) kantoren van OHCHR in de DRC, rapporten van de VN en NGO's en berichten uit betrouwbare media heb ik een zogenaamde *fact sheet* gemaakt van de ernstigste massaverkrachtingen en zaken van seksueel geweld in de DRC tussen 2006 en 2011.

Verder heb ik voor de *Assistant Secretary-General for Human Rights* een analyserapport geschreven over de aandacht voor mensenrechten in de ministeriële speeches gedurende de Algemene Vergadering. Ik heb hiervoor veel speeches tijdens de Ministeriële Week in de *General Assembly Hall* bijgewoond. Hoogtepunt voor mij was het bijwonen van de speech van Obama. Een heel bijzonder moment.

Kortom, mijn stage bij OHCHR was een mooie afwisselende en leerzame ervaring, waarvoor ik zeer dankbaar ben. Het heeft me tevens geïnspireerd om me in te blijven zetten voor mensenrechten. Ik ben nog steeds actief vrijwilliger voor Amnesty. Inmiddels ben ik aangenomen als beleidsmedewerker op de afdeling Multilaterale Instellingen en Mensenrechten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland. Tijdens mijn sollicitatieprocedure is duidelijk naar voren gekomen dat mijn VN-stage en mijn Amnesty activiteiten een belangrijke doorslaggevende aanvulling zijn geweest op mijn opleidingen waardoor ik deze baan heb gekregen.

Noten

- 1 Eva van Aalst studeerde de Master Politieke Communicatie en Master-na-Master Internationale Betrekkingen & Diplomatie aan de Universiteit Antwerpen. Haar Bachelor Communicatiewetenschap volgde ze aan de Universiteit Twente in Nederland. Sinds 2006 is ze vrijwilliger voor Amnesty International. Ze was onder meer Regionaal Coördinator Jongeren en Studenten (2006-2010) en richtte in haar studententijd de Internationale Amnesty studentengroep van de Universiteit Twente op, waarvan ze ook een jaar voorzitter was. Momenteel bekleedt ze de functie van Regionaal Persvoorlichter. Verder deed Eva ervaring op binnen de unit Psychologische Operaties (PsyOps) binnen de Belgische Krijgsmacht. Momenteel start Eva als beleidsmedewerker op de afdeling Multilaterale Instellingen en Mensenrechten van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland.



Interview

Jan Jařab, Regional Representative of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Christine Janssens and Marco Benatar¹



Jan Jařab © ILQA Europe

Wereldbeeld: *Have you always pursued a human rights-oriented career?*

Jařab: No, I initially studied medicine in what was then Czechoslovakia, and I practiced medicine until 1997. Besides being a medical doctor, I was involved in activities of human rights NGOs in the beginning of the 1990s and I studied anthropology in the United Kingdom. In 1999, I took up a post at the human rights unit of the government office of the Czech Republic. Eventually I became the head of that human rights unit. This was followed by five years in the European Commission as a member of cabinet of the Commissioner for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. For the past 2,5 years I have been working in the UN. So I guess you can say that although I do not have a formal human rights background, I have always been involved in human rights work and this in the context of civil society, national government, the European Union, and currently the UN.

The need to protect human rights is interwoven with my country's history and the struggle for human rights before the revolution of 1989 in which I took an active part as a student activist. The experience of

systematic human rights violations has led – for some people at least – to the conviction that human rights are important and need protection, even in democratic societies, as democracy can very easily turn into a tyranny of the majority where the rights of people who happen to be different are violated or neglected.

Wereldbeeld: *Could you explain the relationship between the UN and the regional office?*

Jařab: We are the regional office for Europe of the UN High Commissioner for Human Rights. The office was established only 2,5 years ago and tries to address the internal policies of the European Union in so far as they have a human rights dimension, the external policies of the European Union which have a human rights dimension and increasingly the policies of the EU member States and several other States which are within our geographic scope. The geographic scope of this office is therefore larger than that of the EU, it includes for instance some countries of the Western Balkans and Turkey. But it is not as broad as that of the Council of Europe and that depends more on internal UN presence rather than on classification of



countries according to their membership in other intergovernmental organizations. Increasingly it means that initially we were trying above all to build relationships with EU institutions and over the last year (and a half) we have been more and more involved with government and civil society on actual issues in Turkey, the United Kingdom, France, Romania, Bulgaria, the Czech Republic, Italy and other countries.

Wereldbeeld: How do you decide which issues will be tackled?

Jařab: We have some country-specific priorities, but we also have thematic priorities which transcend the dimension of one country such as the Roma, the rights of migrants and the rights of children, persons with disabilities including psychosocial disabilities, and older people in the context of placement in institutional care where we look to Article 19 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) as an imperative for the promotion of independent living and to the UN guidelines on alternative care of children as an imperative for family-based care rather than placement in institutions. This issue is particularly relevant across the whole former Eastern bloc of post-Communist countries.

Wereldbeeld: Would a focus on different groups not add to fragmentation?

Jařab: For us human rights are defined as international standards. This entails international human rights law in form of the respective Covenants and Conventions as well as the body of “soft law” that emerges from the treaty monitoring bodies, the Special rapporteurs and so forth. So this is our guidance and we try to emphasize the need for coherence between internal and external policies of the EU and of Member States on this and the relevance of international standards (not only European ones) in this context. So whatever exists in international human rights law we not only respect, but are bound to promote, including the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, which has not been ratified by any EU member State and remains a thorny problem in the European context.

As far as new instruments are concerned, there is an ongoing discussion on the drafting of a convention on the rights of older people. Our office’s position is one that does not prejudge the outcome of deliberations of the open-ended working group which is discussing it. So it won’t be our office that will decide about the feasibility of a new convention. The High Commissioner has publicly recognized the relevance of some of the arguments in favor of a new convention namely

the increased attention that we would give to the rights of older people. There is a very interesting opinion on this from Gerard Quinn – the Irish professor specialized in disability law who was one of the key co-authors of the recent CRPD – who argues that it is not an issue of filling gaps in international law (there aren’t really “gaps”), but of placing the emphasis on the dignity of older people and the symbolic importance such a document would bring. So let’s say that this is an issue on which the jury is still out and of course there are practical considerations to be taken into account, including the fact that already with the existing treaty bodies the system is becoming very slow and we know that countries that have submitted their reports on the fulfillment of their obligations stemming from the CRPD are scheduled to have them reviewed many years from now. Also, if there should be a new convention on rights of older persons it would be essential to have it formulated in a way which would not preclude future progress in that area and that would not freeze the standards of rights in a way that reflecting only contemporary societal expectations. So it would definitely be a challenge.

On the fragmentation issue, I think that the instruments which exist and are specific, such as the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and older treaties dealing with the rights of the child, elimination of racial discrimination, elimination of discrimination against women etc., have all shown their relevance. In fact, there is not an endless number of categories of people for whom one would have to envisage specific instruments. So I think that with or without an instrument on rights for older people the process is likely to be almost over. The creation or not of a convention on rights of older persons is probably the only real question mark that we have now.

One could argue that there is one other discrimination ground that is among the six discrimination grounds in the non-discrimination article 19 of the EU treaty, and that is sexual orientation. But we also are aware that while the High Commissioner is very committed to non-discrimination of LGBT people, there is no likelihood of having an international instrument in this area any time soon. However, there has been progress internationally even on LGBT rights, a groundbreaking resolution of the Human Rights Council which actually asked the High Commissioner to present a report on discrimination against LGBT people last year. So headway has been made in this area, but the degree of prejudice against LGBT people in many parts of the world is still such that we cannot realistically envisage any specific instrument in the foreseeable future and therefore it would be overly academic to discuss whether there should be one or not.



Wereldbeeld: *The European human rights system seems to work quite well. What are its shortcomings and can it set an example for other human rights systems?*

Jařab: The European regional human rights system can definitely serve as a very good example for other continents or other regions of the world, but that doesn't mean that it is perfect. The European Court of Human Rights in Strasbourg has been a real beacon in human rights development in the European region. Our office is using its rulings as a source of inspiration and we are working closely with the Council of Europe on many issues. Therefore, we were very concerned at some Council of Europe member States' efforts recently to weaken the Court. It is still unclear whether the Court will emerge from this reform initiated by the Brighton Declaration weakened or not, and we definitely hope it won't be weakened.

On the other hand it is clear that the international human rights standards cover the whole world and that Europe has nothing to gain from being strictly regionalist in this sense. Europe can only exercise the role of trend-setter for others if it is universalistic, because emphasizing regional specifics on the part of Europe can (and already does) lead other regions of the world to emphasize their own particularities and thereby undermine the universal application of international human rights law standards. That's why we emphasize consistency of internal and external policies of the EU. We often see that in external policy matters, the EU uses international standards in its advocacy towards third countries while in internal policy issues, the international standards with the exception of the Convention on the Rights of the Child - which doesn't really have any counterpart on a regional level - are often not given adequate attention. All the international human rights conventions should be seen as the joint foundation of what human rights encompass. There shouldn't be a kind of European exceptionalism, because it backfires on Europe both internally and internationally.

And the newest addition to this is of course the role of the EU itself as a human rights actor, even though it is still not nearly as relevant as that of the Council of Europe. We have an EU Charter of Fundamental Rights which only applies to European institutions or to States when they are implementing or applying EU law. And we have a set of non-discrimination legislation under Article 19 of the EU Treaty which offers a very good standard in terms of human rights protection, but again it's an unfinished endeavour because the horizontal Anti-Discrimination Directive presented by the European Commission already four years ago has remained blocked in Council. Moreover, ano-

ther important tool is the research work done by the Fundamental Rights Agency. So there is ample space for improvement even on the part of the EU and above all in the policies of member States. One other area where there is a lot of room for improvement is in the creation of national human rights institutions with A status – only a minority of EU member States have such national human rights institutions enjoying A status fully compliant with the Paris Principles and fully independent. And of course if we look at the policies which we have mentioned in the area of Roma, migrants, children institutions, persons with disabilities, there are major challenges to be addressed in many of the EU member States, not to speak of other European countries outside the EU.

Wereldbeeld: *Finally, what is your personal drive to keep on doing what you do?*

Jařab: Particularly at the UN, unlike at the national government or the EU-level, you are not actually the political actor. You are trying to influence the political actors, you are trying to network with stakeholders other than governments such as the national human rights institutions, the ombudsmen, civil society, in an attempt to create a dynamic of change. And what keeps people like me going is that sometimes we do create a dynamic of change, or at least we contribute to it. For instance, systemic change of care for children and for adults with disabilities in some of the East European countries is an area where we did play the role of catalyst. We are co-chairs of the European expert group on de-institutionalization, which includes both intergovernmental and nongovernmental organizations and we have been successful in persuading several governments to change their policies and the European Commission to push governments to change their policies and to propose new legislation in this area. So what keeps people going is that they do have a measure of success even though it is neither fast nor direct. The feeling that one has contributed to the creation of a positive dynamic can be very satisfying indeed.

Wereldbeeld: *Thank you for your time.*

Noten

- 1 Christine Janssens is researcher at the Vrije Universiteit Brussel and member of the Centre for International Law and the Research Group Fundamental Rights and Constitutionalism. Marco Benatar is doctoral fellow, Research Foundation -Flanders (FWO) and member of the Centre for International Law, Vrije Universiteit Brussel.



Opinie

Een wereldhof voor de rechten van de mens: een oud idee, het oprakelen waard

Dorothea Staes'



Afbeelding van Vrouwe Justitia aan de poort van het Vredespaleis in Den Haag – UN Photo/Sudhakaran

44

De oprichting van de Verenigde Naties in 1945, met ondermeer het bevorderen van eerbied voor de rechten van de mens voor allen als doelstelling, luidde een tijdperk in van institutionele opbouw en normontwikkeling binnen de mensenrechtenarchitectuur. Dat er reeds van bij het ontstaan van deze internationale organisatie een voorstel op tafel lag tot oprichting van een Wereldhof voor de Rechten van de Mens, wordt daarbij wel eens over het hoofd gezien. Graag had ik dit idee, dat doorheen de jaren geenszins aan pertinentie heeft ingeboet (wel integendeel !), opnieuw onder de aandacht gebracht. Na een beknopte historische omkadering en weergave van hoe een dergelijk Hof concreet zou kunnen functioneren, worden tevens argumenten ontwikkeld die pleiten voor de oprichting ervan.

Een terugblik

In 1947, tijdens de tweede sessie van de toenmalige VN-Mensenrechtencommissie, legde de Australische delegatie een ontwerpresolutie voor aangaande de oprichting van een '*International Court of Human Rights*'.² Een werkgroep van de Commissie, waaronder de Belgische vertegenwoordiging, reageerde erg positief op deze resolutie. Een effectieve mensenrechtenbescherming zou immers gebaat zijn met een universele rechterlijke instantie.³ Zelfs onder de tegenstanders van het idee, waren er landen die zich nochtans niet verzetten tegen het idee op zich. Velen vonden gewoonweg de tijd nog niet rijp voor een dergelijk project of zagen hier eerder een rol weggelegd voor het Internationaal Hof van Justitie.⁴



Uiteindelijk is er nooit concreet gevolg gegeven aan het innovatieve voorstel van Australië. Gedurende de jaren '50 en '60 werd er immers binnen het domein van de mensenrechten niet zozeer gefocust op de creatie van een internationaal bindend afdwingingsmechanisme maar des te meer op de ontwikkeling van internationale normen. De jaren waarin de Koude Oorlog zich afspeelde, boden dan weer allermist een gunstig klimaat voor de totstandbrenging van nieuwe internationale instellingen ter promotie van de rechten van de mens.

Sommige organisaties, waaronder de '*International Commission of Jurists*', een internationale NGO, hebben het idee van een Wereldhof voor de Rechten van de Mens echter nooit losgelaten. Zo was de oprichting van een Wereldhof één van de centrale aandachtspunten tijdens de eerste wereldconferentie van deze NGO in 1968.⁵ Meer recent, in 2008, kreeg het onderwerp hernieuwde aandacht als één van de acht projecten binnen de Zwitserse '*Agenda for Human Rights*'.⁶ Laatstgenoemd initiatief kaderde binnen de viering van het 60-jarige bestaan van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de VN en engageerde verscheidene mensenrechtenexperten. Het waren Manfred Nowak, Martin Scheinin en Julia Kozma die in het kader van het Zwitserse project een ontwerpstatuut voor een Wereldhof voor de Rechten van de Mens presenteerden.⁷

Structuur en werking van een Wereldhof in grote lijnen

Voor de beschrijving van de concrete organisatie van een Wereldhof voor de Rechten van de Mens, op te richten door een multilateraal verdrag binnen het VN-systeem, baseer ik me grotendeels op de voorstellen van Nowak, Scheinin en Kozma, dat als volgt kunnen samengevat worden:

Leden: voltijds zetelende onafhankelijke rechters verkozen uit ervaren personen met een juridische opleiding;

Procedure: slachtoffers van een schending door een staat van één van de VN-mensenrechtenverdragen kunnen het Hof vatten. Toegang tot het Hof is enkel mogelijk na uitputting van de interne rechtsmiddelen. Het Hof dient alle procedurele rechten te eerbiedigen teneinde een eerlijk proces te garanderen. De uitspraak van het Hof is bindend;

Jurisdictie: het Hof is bevoegd ten aanzien van de rechten die erkend worden in de VN-mensenrechtenverdragen, meer bepaald het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het internatio-

naal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het internationaal verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie, het internationaal verdrag tot uitbanning van vrouwendiscriminatie, het internationaal verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandelingen, het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind, het internationaal verdrag ter bescherming van de rechten van alle migrantenwerknemers en hun gezinsleden, het internationaal verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, en het internationaal verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning.

Echter, indien het land tegen hetwelk een klacht wordt neergelegd één of meerdere van de genoemde verdragen niet heeft geratificeerd of de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van een bepaald(e) verdrag(en) niet heeft erkend (het zogenaamd '*opt-out*'-mechanisme), kan de klacht niet op het verdrag in kwestie gebaseerd worden.

Tenslotte, doch zeker niet onbelangrijk, dient opgemerkt dat het Wereldhof complementair zou zijn aan de regionale mechanismen ter bescherming van de mensenrechten. Dus, indien een slachtoffer van een mensenrechtenschending zijn of haar klacht tegen een staat zowel op internationaal – als op regionaal niveau zou kunnen bepleiten, heeft hij of zij de keuze tussen beide systemen.

Pleidooi voor de oprichting van een Wereldhof

Het recht op daadwerkelijke rechtshulp

Het toekennen van rechten zonder daaraan het recht op daadwerkelijke rechtshulp te koppelen zou de concrete waarde en praktische betekenis van iemands rechten al te zeer uithollen. Een zogenaamd '*right to an effective remedy*' wordt dan ook erkend in meerdere internationale instrumenten.⁸ Daadwerkelijke rechtshulp is nauw verbonden met andere waarborgen, zoals toegang tot het recht, een eerlijk proces en het recht op een compensatie indien een schending wordt vastgesteld.

Het belang van de oprichting van een Wereldhof voor de Rechten van de Mens blijkt duidelijk uit het feit dat het recht op daadwerkelijke rechtshulp nog al te vaak wordt miskend, zowel op nationaal, regionaal als globaal niveau.

Het staat buiten kijf dat de primaire waakhonden van het respect voor de mensenrechten de staten zelf



zijn. Slachtoffers van mensenrechtenschendingen dienen dan ook in de eerste plaats gebruik te maken van nationale beschermingsmechanismen. Omwille van politieke onwil en, of een gebrek aan capaciteit, schieten de nationale mechanismen echter geregeld te kort. Zelfs staten die zich op internationaal niveau formeel voor de bescherming van de mensenrechten engageren, bijvoorbeeld door systematisch internationale mensenrechtenverdragen te ratificeren, slagen er in de praktijk soms niet in daadwerkelijke rechtshulp te bieden.

Slachtoffers van mensenrechtenschendingen die menen dat ze op nationaal niveau niet van een effectieve bescherming konden genieten, kunnen in bepaalde wereldregio's en onder bepaalde voorwaarden, terecht bij regionale beschermingsmechanismen, zoals die bijvoorbeeld ontwikkeld zijn binnen de Raad van Europa en binnen het Inter-Amerikaans systeem. Ondanks de vaststelling dat de ontwikkeling van regionale mechanismen een positieve evolutie uitmaakt binnen de bescherming van de mensenrechten, is het plaatje toch niet geheel rooskleurig. Immers, het bestaan van een regionaal mechanisme impliceert geenszins dat elk land binnen die regio er lid van is, noch dat alle burgers er *directe* toegang toe hebben. Bovendien zijn er wereldregio's die helemaal niet over een dergelijk mechanisme beschikken. Ten slotte dient onderstreept te worden dat de inhoudelijke draagwijdte van de regionale mensenrechtenbepalingen vaak beperkter is dan de normen op universeel niveau. Zo bieden de VN-verdragen doorgaans een meer omvattende en gedetailleerde invulling van de mensenrechten.

Naast de nationale en regionale beschermingsmogelijkheden, hebben individuen ook de mogelijkheid om op universeel niveau mensenrechtenschendingen aan te kaarten, namelijk in het zog van de individuele klachtenmechanismen van de verschillende VN-verdragsorganen. Laatstgenoemde organen kunnen, nadat de nationale rechtsmiddelen werden uitgeput en wanneer een schending van een VN-mensenrechtenverdrag werd vastgesteld, aan de staat in kwestie remediërende maatregelen aanbevelen ter tegemoetkoming aan het slachtoffer.

Momenteel zijn slechts vijf van de negen VN-verdragsorganen effectief bevoegd om individuele klachten te beoordelen. Verdere tekortkomingen van het systeem situeren zich voornamelijk binnen het terrein van de procedurele waarborgen en de opvolging van de aanbevelingen. Een belangrijk probleem punt is het gebrek aan toegang tot het mechanisme. Zo bestaat er een lacune tussen het aantal staten dat de VN-mensenrechtenverdragen heeft geratificeerd en het aantal staten dat de corresponderende klachten-

mechanismen heeft aanvaard. Verder kampt het systeem, in vergelijking met de regionale mechanismen, met een relatief laag aantal klachten, wat ondermeer in verband wordt gebracht met een gebrek aan zichtbaarheid van en vertrouwen in de klachtenprocedures.⁹ Ook het profiel van de personen die de klachten beoordelen is zorgwekkend; een te beperkte juridische achtergrond en ernstige twijfels omtrent hun onafhankelijkheid zijn vaakgenoemde bezorgdheden.¹⁰ Een gebrekkige transparantie van de procedures is ook een heikel punt. Zo worden klachten achter gesloten deuren onderzocht, worden de overwegingen die leiden tot een aanbeveling vaak geheim gehouden, etc.¹¹ Nog andere problemen van procedurele aard zijn ondermeer: de opgelopen achterstand in de behandeling van de klachten, de beperkte mogelijkheden van de VN-verdragsorganen tot feitenonderzoek en bewijsvergaring, de afwezigheid van een systeem van gratis rechtsbijstand en het schriftelijk karakter van de procedure. Eens een verdragsorgaan een schending van een verdragsartikel vaststelt, wordt de aanbeveling tot compensatie van het slachtoffer doorgaans (te) vaag geformuleerd en ook de implementering van de aanbevelingen door de staten schiet vaak ernstig tekort.¹² Laatstgenoemde vaststelling kan in verband worden gebracht met het niet-bindende karakter van de beslissingen van de VN-verdragsorganen.¹³ Vervolgens kan men tekortkomingen vaststellen aan de opvolging van de implementering van de aanbevelingen.¹⁴ Tenslotte, verweven met de andere problemen die het klachtenmechanisme kenmerkt, hebben de verdragsorganen een tekort aan financiële middelen en administratieve capaciteit.¹⁵

Dit in acht genomen, dringt de volgende conclusie zich op : niettegenstaande de talrijke successen die het VN-klachtenmechanisme al heeft geboekt, kan het systeem geenszins beschouwd worden als een volwaardig alternatief voor juridische procedures die voldoen aan de vereisten van het recht op een eerlijk proces.¹⁶ Gecombineerd met de niet-bindende kracht van de aanbevelingen van de VN-verdragsorganen, leidt dit tot een gebrek aan efficiëntie, zichtbaarheid en geloofwaardigheid van het systeem, en dus tot een duidelijk gebrek aan autoriteit en positieve uitstraling.

De oprichting van een Wereldhof voor de Rechten van de Mens zou in belangrijke mate tegemoet komen aan de huidige tekortkomingen aan het recht op daadwerkelijke rechtshulp binnen de nationale, regionale en universele mechanismen ter bescherming van de rechten van de mens.

Alle landen ter wereld zouden tot het permanente mechanisme van een Wereldhof kunnen toetreden. Inbegrepen die landen die in een regio gelegen zijn



waar momenteel geen regionaal beschermingsmechanisme bestaat. Wanneer een land de jurisdictie van het Wereldhof aanvaardt, zouden haar burgers over een directe toegang tot het mechanisme beschikken. Een individuele klacht zou door het Wereldhof beoordeeld worden op basis van de uitgebreide en specifieke VN-verdragen (op voorwaarde dat het land waartegen de klacht gericht is, het verdrag in kwestie aan de jurisdictie van het Hof heeft toegewezen). De rechters van het Hof zouden over een ruime juridische ervaring en expertise beschikken en dezelfde invulling geven aan de normen ten aanzien van alle landen die eraan zijn onderworpen. De procedures die het Hof zou toepassen, zouden geënt zijn op alle procedurele waarborgen waarop het slachtoffer recht heeft zodat hij of zij van een eerlijk, transparant en onafhankelijk proces kan genieten. Indien een schending van één van de VN-verdragen wordt vastgesteld, zou het Hof met een juridisch bindende uitspraak een specifieke compensatie voorzien die verder gaat dan een louter financiële tegemoetkoming.

Bijgevolg zou er binnen het universeel systeem van een Wereldhof sprake zijn van een ruime toegang tot het recht, een naleving van het recht op een eerlijk proces, en van precieze en afdwingbare uitspraken. Dergelijke eigenschappen, gecombineerd met het unieke karakter van het universeel Mensenrechtenhof, zouden uiteraard zijn zichtbaarheid, geloofwaardigheid, effectiviteit, legitimiteit en autoriteit versterken. Het permanent en geloofwaardig karakter van het Hof zal ook een efficiënter toezicht op de implementering van zijn beslissingen garanderen.¹⁷

Van al deze positieve eigenschappen mag men tevens verwachten dat ze de staten extra zullen motiveren om lid te worden van het Hof en dat de staten zijn bindende uitspraken beter zullen implementeren. Door toe te treden tot het universeel bindend systeem met duidelijke normen, kunnen staten hun bewegelijkheid tonen voor de bescherming voor de rechten van de mens en tevens profiteren van een toegenomen rechtszekerheid. Ook het fenomeen van zogenaamde 'free riders' zou door het dwingend karakter van het systeem worden teruggedrongen.

De creatie van een universeel juridisch mechanisme betekent niet dat de bestaande systemen aan waarde zouden inboeten. De regionale mensenrechtensystemen blijven probleemloos naast het Wereldhof bestaan. Hun succesverhaal vormt zelfs een extra argument voor de haalbaarheid van de oprichting van een universeel juridisch mechanisme ter bescherming van de rechten van de mens. Het feit dat zoveel staten zich onderworpen hebben aan een regionaal toezichtsme-

chanisme toont immers aan, zoals Oberleitner het zegt, "*that international human rights jurisdiction is not an utopian concept*".¹⁸ Op universeel niveau zouden de VN-klachtenmechanismen gradueel vervangen worden door de procedures van het Wereldhof.¹⁹ Dit heeft tot voordeel dat de VN-verdragsorganen alle inspanningen en middelen aan hun andere kerntaken zouden kunnen besteden. Het onderbrengen van de verschillende procedures binnen één klachtenprocedure, lijkt ook meer kostenefficiënt.

Een duw in de rug voor de bescherming van mensenrechten van de tweede generatie

Het universeel klachtenmechanisme in het kader van de VN-verdragsorganen focust *quasi* uitsluitend op de bescherming van mensenrechten van de eerste generatie, zijnde de politieke en burgerlijke rechten. Ondanks het bestaan van een uitgebreid rechtsinstrument ter bescherming van de mensenrechten van de tweede generatie, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten van de VN, blijven slachtoffers van schendingen van mensenrechten van de tweede generatie vaak in de kou staan. Dit heeft alles te maken met de huidige incompetentie van het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten om individuele klachten te beoordelen. Ook op regionaal niveau schiet de bescherming van de mensenrechten van de tweede generatie vaak te kort; in het kader van de Raad van Europa, bijvoorbeeld, zijn bindende beslissingen aangaande deze rechten vrijwel onbestaande.

Een Wereldhof voor de Rechten van de Mens zou de bescherming van de tweede generatie van mensenrechten op meer gelijke voet kunnen brengen met de bescherming die aan de voorgaande generatie wordt geboden. Het gegeven dat de rechten van de tweede generatie in een zachtere taal worden geformuleerd waarbij hun progressieve implementatie centraal staat, belemmert niet dat deze rechten, via juridische procedures, terdege beschermd kunnen worden.²⁰ Kozma, Nowak en Scheinin benadrukken het idee dat een Wereldhof voor de Rechten van de Mens zich een juridisch oordeel zou kunnen vormen over sociale, economische en culturele rechten en de corresponderende verplichtingen van de staten '*to respect, fulfill and protect*' zou kunnen controleren.²¹ Een Wereldhof zou zich dus kunnen uitspreken over beide generaties van rechten. Gelet op de expertise en de autoriteit die van dit Hof mag worden verwacht, zou de waarde en kracht van de mensenrechten van de tweede generatie via haar rechtspraak verder kunnen ontwikkelen en zou er gaandeweg meer duidelijkheid en samen-



hang gecreëerd worden over hun specifieke inhoud en draagwijdte.²²

Een logische en nuttige stap vooruit binnen het huidige domein van mensenrechtenbescherming

De timing om een discussie omtrent een Wereldhof voor de rechten van de Mens weer te doen oplaaien, is ideaal.

De creatie van de VN-Mensenrechtenraad in 2006 heeft ervoor gezorgd dat de macht van de staten binnen het VN-systeem is toegenomen, dit ten nadele van de positie van NGO's en onafhankelijke experts, met een toenemende politisering van het mensenrechtenmechanisme tot gevolg. Het Hof zou in dit verband een nuttige rol kunnen vervullen door als onafhankelijk mechanisme een tegengewicht te bieden aan de politieke opmars. Een vergroot onafhankelijk toezicht op de naleving van de VN-verdragen, zou de machtsbalans in zekere mate herstellen. De VN-Mensenrechtenraad zou bovendien de mogelijkheid krijgen om 'hete aardappels' ter beoordeling door te verwijzen naar het onafhankelijke Hof. Het oprichten van een mensenrechtenhof kan dus bijdragen tot een gezondere taakverdeling tussen politieke organen en expertenmechanismen, hetgeen, zeker sinds 2006, steeds minder het geval lijkt te zijn.²³

Vervolgens wordt de juridische architectuur van de mensenrechtenbescherming in toenemende mate gekenmerkt door fragmentering; mensenrechten ontspruiten uit een arsenaal aan rechtsinstrumenten waarop toezicht wordt gehouden door verschillende toezichtsmechanismen, met soms divergerende juridische interpretaties. Dit eerder chaotische systeem kan negatieve gevolgen hebben voor de rechtszekerheid en het recht op effectieve rechtshulp.²⁴ Ongetwijfeld zullen sommigen menen dat een Wereldhof deze fragmentering negatief zal beïnvloeden. Dit hoeft nochtans niet het geval te zijn, integendeel. Zo zouden er tussen een Wereldhof en de andere mensenrechtenmechanismen sterke interactienetwerken kunnen uitgebouwd worden. Ook zouden de uitspraken van een Wereldhof als referentiepunt kunnen dienen, leidend tot meer coherentie tussen de juridische interpretaties.²⁵ De verscheidene VN-klachtenprocedures, waarbij elk VN-verdragsorgaan zich slechts kan baseren op 'zijn' rechtsbron, zouden bovendien geleidelijk vervangen worden door één uniform juridisch mechanisme onder het Wereldhof. Dit Hof zou zich op alle VN-verdragen kunnen beroepen die door de staten

aan zijn jurisdictie worden toegewezen. Ook dit zou een coherente interpretatie ten goede komen.

De oprichting van een Wereldhof werd reeds van bij het ontstaan van de VN overwogen maar kwam omwille van tal van redenen nooit concreet tot stand. Andere projecten, die nochtans ook heel ambitieus waren en geregeld als '*wishful thinking*' werden bestempeld, kwamen wel tot stand. De jongste decennia konden de mensenrechten inderdaad ontwikkelen binnen een stimulerende omgeving. De regionale beschermingsmechanismen floreerden, binnen het kader van de VN werd ondermeer het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens opgericht en werd het belang van de mensenrechten sterk benadrukt door ze als één van de drie pijlers van het VN-systeem te bestempelen.²⁶ Ook de oprichting van het Internationaal Strafhof in 2002 mag zeker niet in het rijtje van grote verwezenlijkingen ontbreken.

De tekortkomingen aan het huidig mensenrechtensysteem in het licht van een recht op daadwerkelijke rechtshulp, de politisering van de VN-Mensenrechtenraad, de fragmentering van het systeem en de grote verwezenlijkingen binnen de mensenrechtenarchitectuur tonen aan dat de oprichting van een Wereldhof voor de Rechten van de Mens een nuttig, logisch en haalbaar project is binnen de mensenrechtenbescherming. Voor alle burgers die van hun recht op daadwerkelijke rechtshulp willen genieten en in het bijzonder voor diegenen die momenteel niet het geluk hebben om deel uit te maken van een degelijk nationaal en regionaal systeem voor mensenrechtenbescherming, zou de oprichting van een Wereldhof een cruciale stap voorwaarts betekenen. Is het immers niet in de gezaghebbende woorden van een rechter dat we hopen rechtvaardigheid te vinden wanneer alle andere beschermingsmechanismen falen?²⁷



Noten

- 1 Na haar studies (Master in de Rechten en Master in Internationale Betrekkingen en Diplomatie en European Master Human Rights and Democratisation) liep Dorothea Staes stage bij de 'International Commission of Jurists (ICJ)' te Geneve (van januari tot juli 2012). Gedurende deze stage bestudeerde ze de oprichting van een Wereldhof voor de Rechten van de Mens. Graag wenst zij haar bijzondere dank uit te drukken voor de steun en raadgevingen van de heer Ian Seiderman, Directeur van de 'Legal and Policy Office' bij de ICJ.

Momenteel is Dorothea Staes onderzoekster bij het Centre Perelman de Philosophie du Droit de l'université libre de Bruxelles en maakt zij deel uit van het IUAP-project The Global Challenge of Human Rights Integration: Towards a Users' Perspective.

- 2 Commission on Human Rights, *Draft Resolution for an International Court of Human Rights submitted by the Representative from Australia*, UN Doc. E/CN.4/15, 5 februari 1947.
- 3 ECOSOC, *Report of the Commission on Human Rights, Second Session*, Geneva, 2 – 17 december 1947, UN Doc. E/600, 17 december 1947, Annex C, p. 53 ev.
- 4 Commission on Human Rights, *China And The United States: Proposal On Implementation For The Covenant On Human Rights*, Third Session, UN Doc. E/CN.4/82/Add. 10, 17 mei 1948; Commission on Human Rights, *India: Amendment To China-United States Of America Proposal On Implementation For The Covenant On Human Rights*, Third Session, UN Doc. E/CN.4/145, 17 juni 1948; Commission on Human Rights, *Statement by Mr. René Cassin, Representative of France, on the implementation of Human Rights*, Third Session, Meeting held on 15 juni 1948, UN Doc. E/CN.4/147, pp. 6-7; Commission on Human Rights, *Summary record of the eighty-first meeting*, Third Session, 18 June 1948, UN Doc. E/CN.4/SR. 81, 1 juli 1948, p. 17.
- 5 *UN Conference on Human Rights, Tehran, April 22 to May 13, 1968, Proclamation of Tehran*, American Journal for International Law 1969, Vol. 63, p. 674, para. 4.
- 6 Zie: www.udhr60.ch/research.html (geraadpleegd op 8 oktober 2012).

- 7 Julia Kozma, Manfred Nowak en Martin Scheinin, 'A World Court of Human Rights - Consolidated Statute and Commentary', in Panel on Human Dignity, *Protecting Dignity: An agenda for Human Rights*, 2011 Report, beschikbaar op: www.udhr60.ch/docs/Panel-humanDignity_report2011.pdf (geraadpleegd op 8 oktober 2012).
- 8 Zie, *inter alia*, artikel 2(3) van de *International Covenant on Civil and Political Rights*; artikel 13 van de *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*; artikel 6 van de *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*; Artikels 12, 17(2) (f) en 20 van de *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*; Artikel 6(2) van de *Universal Declaration of Human Rights*; Artikels 9 en 13 van de *Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*; Principes 4-7 van resolutie 40/34 van de UN General Assembly, *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, UN Doc. A/RES/40/34; Artikel 13 van de *European Convention on Human Rights*; Artikel 47 van het *Charter of Fundamental Rights of the European Union*; Artikels 7(1)(a) and 25 van de *American Convention on Human Rights*; Artikel 7(a) van de *African Charter of Human and Peoples' Rights*; Artikel 9 van de *Arab Charter on Human Rights*.
- 9 Zie International Service for Human Rights, *Treaty Body Reform. Interview with treaty body experts – taking stock of the reform process*, Human Rights Monitor Quarterly 2011, Issue 2, p. 27; *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*, UN Doc. HRI/MC/2006/2, 22 March 2006, Report by the Secretariat, para. 21; Manfred Nowak, 'The Need for a World Court of Human Rights', *Human Rights Law Revision* 2007, Vol. 7, pp. 253-254, beschikbaar op: <http://hrlr.oxfordjournals.org/content/7/1/251.extract> (geraadpleegd op 8 oktober 2012).
- 10 Zie Henry J. Steiner, Philip Alston en Ryan Goodman, *International Human Rights in Context*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 846; *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*, UN Doc. HRI/MC/2006/2, 22 March 2006, Report by the Secretariat, paras. 22 en 61; International Service for Human Rights, 'Treaty Body Reform. Interview with treaty body experts – taking stock of the reform process', *Human Rights Monitor Quarterly* 2011, Issue 2, p. 25; Manfred Nowak en Julia



Kozma, 'A World Court of Human Rights', 2009, pp. 19-20, beschikbaar op: www.udhr60.ch/report/hrCourt-Nowak0609.pdf (geraadpleegd op 8 oktober 2012).

- 11 Zie Geir Ulfstein, 'Do We Need a World Court of Human Rights?', 2008, p. 265, beschikbaar op: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1937580 (geraadpleegd op 8 oktober 2012); Kirsten A. Young, *The Law and Process of the UN Human Rights Committee*, Transnational Publishers, Ardsley, 2002, pp. 299-300; Henry J. Steiner, 'Individual Claims in a World of Massive Violations: What Role for the Human Rights Committee?', in Philip Alston en James Crawford (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 55; International Service for Human Rights, 'Treaty Body Reform. Interview with treaty body experts – taking stock of the reform process', *Human Rights Monitor Quarterly* 2011, Issue 2, p. 27.

- 12 Zie Henry J. Steiner, Philip Alston en Ryan Goodman, *International Human Rights in Context*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 896; Open Society Justice Initiative, 'From Judgment to Justice. Implementing International and Regional Human Rights Decisions', 2010, pp. 120-128 en pp. 141-142, beschikbaar op:

www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/from-judgment-to-justice20101122 (geraadpleegd op 8 oktober 2012); Manfred Nowak en Julia Kozma, 'A World Court of Human Rights', 2009, p. 25, beschikbaar op: www.udhr60.ch/report/hrCourt-Nowak0609.pdf (geraadpleegd op 8 oktober 2012); Anne Bayefsky, 'The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads', April 2001, p. 33, beschikbaar op: www.bayefsky.com/report/finalreport.pdf (geraadpleegd op 8 oktober 2012). Zie ook, voor recente voorbeelden, UN General Assembly, *Report of the Human Rights Committee*, UN Doc. A/66/40 (Vol. I), 2011; UN General Assembly, *Report of the Committee against Torture*, UN Doc. A/66/44, 2011 and UN General Assembly, *Report of the Human Rights Committee*, UN Doc. A/66/40 (Vol. II, Part Two), pp. 86 *et seq.* (Annex VIII).

- 13 Zie Markus G. Schmidt, 'Follow-Up Mechanisms Before UN Human Rights Treaty Bodies and the UN Mechanisms Beyond', in Anne F. Bayefsky (ed.), *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, Kluwer Law, Cambridge, 2000, p.

233; Henry J. Steiner, Philip Alston en Ryan Goodman, *International Human Rights in Context*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 892; Gerd Oberleitner, *Global Human Rights Institutions. Between Remedy and Ritual*, Polity, Cambridge, 2007, p. 99; Open Society Justice Initiative, 'From Judgment to Justice. Implementing International and Regional Human Rights Decisions', 2010, p. 117 en pp. 125-126, beschikbaar op:

www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/from-judgment-to-justice20101122 (geraadpleegd op 8 oktober 2012); Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, NP Engel Publisher, Kehl, 2005, pp. 894-895; Manfred Nowak en Julia Kozma, 'A World Court of Human Rights', 2009, p. 11, beschikbaar op: www.udhr60.ch/report/hrCourt-Nowak0609.pdf (geraadpleegd op 8 oktober 2012); Geir Ulfstein, 'Do We Need a World Court of Human Rights?', 2008, pp. 266-267, beschikbaar op:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1937580 (geraadpleegd op 8 oktober 2012).

- 14 Zie Markus G. Schmidt, 'Follow-Up Mechanisms Before UN Human Rights Treaty Bodies and the UN Mechanisms Beyond', in Anne F. Bayefsky, *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, Kluwer Law, Cambridge, 2000, p. 239; Open Society Justice Initiative, 'From Judgment to Justice. Implementing International and Regional Human Rights Decisions', 2010, p. 128, beschikbaar op: www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/from-judgment-to-justice20101122 (geraadpleegd op 8 oktober 2012).

- 15 *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*, UN Doc. HRI/MC/2006/2, 22 March 2006, Report by the Secretariat, para. 18; Manfred Nowak, 'The Need for a World Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2007, Vol. 7, p. 254, beschikbaar op: <http://hrlr.oxfordjournals.org/content/7/1/251.extract> (geraadpleegd op 8 oktober 2012); International Commission of Jurists, 'Study on the Reform of the United Nations Human Rights Treaty Body System', 2008, beschikbaar op: www.icj.org/IMG/ICJ-reform-TBs-7-01-09-ff-clean.pdf (geraadpleegd op 15 april 2012); Open Society Justice Initiative, 'From Judgment to Justice. Implementing International and Regional Human Rights Decisions', 2010, p. 132, beschikbaar op: www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/from-judgment-to-justice20101122



soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/from-judgment-to-justice20101122 (geraadpleegd op 8 oktober 2012).

- 16 Op de website van de VN worden de verdragsorganen aangeduid met de term *quasi-judicial committees*, zie: www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/individual.htm (geraadpleegd op 8 oktober 2012).
- 17 Geir Ulfstein, 'Do We Need a World Court of Human Rights?', 2008, pp. 265-266 en p. 271, beschikbaar op: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1937580 (geraadpleegd op 8 oktober 2012).
- 18 Gerd Oberleitner, *Towards an International Court of Human Rights* in Baderin Mashood and Ssenyonjo Manisuli (eds.), *International Human Rights Law: 60 Years after the UDHR and Beyond*, Ashgate, Farnham, 2010, p. 363.
- 19 Zie Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, NP Engel Publisher, Kehl, 2005, p. 895.
- 20 Zie International Commission of Jurists and Inter-American Institute of Human Rights, *Commentary on the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 2010 ; Francesco Francioni, *The Rights of Access to Justice under Customary International Law*, in Francesco Francioni, *Access to Justice as a Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 30.
- 21 Manfred Nowak, Martin Scheinin en Julia Kozma, 'A World Court of Human Rights-Consolidated Statute and Commentary', in *Panel on Human Dignity, Protecting Dignity : An agenda for Human Rights*, 2011 Report, p. 75, beschikbaar op: www.udhr60.ch/docs/Panel-humanDignity_report2011.pdf (geraadpleegd op 8 oktober 2012).
- 22 Zie Sandra Liebenberg, 'Social and Economic Rights', in Matthew Chaskalson et al. (eds.), *Constitutional Law of South Africa*, Juta, Cape Town, 1996, 41-11.
- 23 Zie Manfred Nowak, 'The Need for a World Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2007, Vol. 7, pp. 252-254.
- 24 Voor meer informatie, zie een uitgebreid onderzoeksproject in dit verband : 'The Global Challenge of Human Rights Integration: Towards a Users' Perspective', research proposal within the framework of the Interuniversity Attraction Poles of the Belgian Science Policy Office, under coordination of Professor Eva Brems of Ghent University, 2011, p. 5, beschikbaar op: www.fusl.ac.be/fr/pdf/150e/pai7_hri_e_brems.pdf (geraadpleegd op 8 oktober 2012).
- 25 Zie ook Gerd Oberleitner, 'Towards an International Court of Human Rights', in Baderin Mashood and Ssenyonjo Manisuli (eds.), *International Human Rights Law: 60 Years after the UDHR and Beyond*, Ashgate, Farnham, 2010, p. 365 ; Geir Ulfstein, 'Do We Need a World Court of Human Rights?', 2008, p. 271, beschikbaar op: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1937580 (geraadpleegd op 8 oktober 2012).
- 26 UN General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly: 2005 World Summit Outcome*, UN Doc. A/Res./60/1, 24 oktober 2005, para. 9.
- 27 Gerd Oberleitner, 'Towards an International Court of Human Rights', in Baderin Mashood and Ssenyonjo Manisuli (eds.), *International Human Rights Law: 60 Years after the UDHR and Beyond*, Ashgate, Farnham, 2010, p. 359.



Het conflict in Syrië: 'When two elephants fight, it is the grass that suffers'

Mélanie De Groof¹

'Human rights abuses are rampant, and have reached the point where mass killings, summary executions and torture are the norm.' - Navy Pillay, 10 September 2012

Misschien zal het conflict in Syrië de geschiedenis ingaan als het schoolvoorbeeld van gemiste kansen op het vlak van de mensenrechten. Of als het schoolvoorbeeld van hoe mensenrechten het onderspit delven ten opzichte van geopolitieke en economische belangen. We worden al maandenlang dagelijks geconfronteerd met beelden en berichtgeving die weinig aan de verbeelding overlaten. De meest fundamentele rechten en vrijheden van de Syrische bevolking worden massaal geschonden. De gereserveerde houding van de VN staat in schril contrast met de daadkracht van de verschillende actoren die in Syrië een bloedig conflict uitvechten. Daar waar tal van actoren in Syrië er niet voor terugdeinzen de meest elementaire regels van het humanitair recht en de mensenrechten te overtreden, treedt de internationale gemeenschap slechts aarzelend en met bijzonder weinig resultaat op om de schendingen een halt toe te roepen. De maandenlange lakse houding van de internationale gemeenschap alsook de actieve inmenging van bepaalde staten staan bovendien ook haaks op het R2P beginsel, dat tijdens de Wereldtop van 2005 nochtans unaniem werd onderschreven door de VN-lidstaten in de Algemene Vergadering.² De essentie van R2P ('Responsibility to Protect') kan als volgt worden samengevat: (1) het is de primaire verantwoordelijkheid van elke staat om zijn bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuivering; (2) maar wanneer deze hiertoe niet bereid of bekwaam is, dienen andere actoren in te staan voor deze bescherming.³ Het R2P beginsel werd dus in het leven geroepen om situaties als in Syrië het hoofd te bieden en te reageren tegen autoritaire regimes die hun eigen bevolking terroriseren. Staten hebben zich er in 2005 bovendien toe verbonden om *tijdig* en *effectief* op te treden ('in a timely and decisive manner')⁴ tegen flagrante humanitaire wantoestanden, maar de situatie in Syrië lijkt eens te meer te bewijzen dat R2P een concept is dat wordt ingevuld naargelang de politieke agenda's van staten.⁵

In het vorige nummer van Wereldbeeld werd een artikel geweid aan de Syrische problematiek in het licht van de *internationale vrede en veiligheid*.⁶ Onze aandacht gaat naar de gevolgen van het conflict in Syrië voor de Syrische bevolking. De *Syrische burger* staat hier centraal. Alvorens in te gaan op de mensenrechtenschendingen in Syrië wordt een beeld geschetst van de internationale acties en reacties op het conflict tot dusver. Vervolgens worden de schendingen van de rechten van de mens in Syrië aangekaart. Hiervoor wordt beroep gedaan op de rapporten van de meest gezaghebbende organisaties betreffende mensenrechten. Het spreekt voor zich dat de feitenappreciatie zeer moeilijk en delicaat is, aangezien deze voornamelijk steunt op media en rapporten waarvan de inhoud vaak omstreden is. Tot slot wordt in enkele slotbemerkingen kort ingegaan op de verwachtingen die het Syrische volk mag en kan koesteren ten aanzien van de internationale gemeenschap. Deze woorden van een Syrische burger dateren van meer dan een jaar geleden maar zijn ook vandaag nog veelbetekenend en inspirerend: *'The international community needs to act quickly to prevent further atrocities in Syria (...) What are they waiting for? A million Syrians to be killed? It is shameful by any standard to see human beings being shot and killed and not a single condemnation from the UN Security Council.'*⁷ *What message does that send to brutal dictators?*⁸



Syrische vluchtelingen bij een UNHCR registratiecentrum in Jeb Janaan in de Libanese Bekaa Vallei – © UNHCR/S. Malkawi

Het Syrische conflict & beknopt overzicht van de internationale reacties

Sinds begin 2011 is ook Syrië in de ban van de Arabische Lente. In februari 2011 kwam de Syrische bevolking voor het eerst massaal op straat en eiste democratische hervormingen en meer politieke, sociale en economische rechten. Het Syrische regime voerde een aantal hervormingen door, die echter als ontoereikend werden ervaren door een deel van de bevolking. De manifestaties werden grimmiger en het regime van Bashar al-Assad dreef de manifestanten met militaire hand uit elkaar. Het geweld escaleerde en mondde uit in een volwaardige burgeroorlog.⁹

Het gebruik van geweld tegen de burgers door het Syrische regime werd al snel veroordeeld door diverse staten en internationale instanties, waaronder de Arabische Liga, de Europese Unie, de VN Mensenrechtenraad, de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, de Algemene Vergadering en ook de voorzitter van de Veiligheidsraad.¹⁰ De Syrische crisis werd ook herhaaldelijk op de agenda van de Veiligheidsraad geplaatst, maar het duurde tot april 2012 vooraleer de Veiligheidsraad de crisis ook officieel veroordeelde in een resolutie. In zijn eerste resolutie wijst de Veiligheidsraad zowel de regeringstroepen als de gewapende oppositie met de vinger en veroordeelt unaniem de massale schendingen van de rechten van de mens door beide partijen.¹¹ De Veiligheidsraad bevestigt in deze resolutie ook zijn steun voor de gezamenlijke gezant van de Verenigde Naties en de Arabische Liga voor Syrië, Kofi Annan.

Sinds april 2012 heeft de Veiligheidsraad drie resoluties aangenomen met betrekking tot de situatie in Syrië. Opvallend is echter dat de VN Veiligheidsraad ondanks het massale karakter van de schendingen in geen enkele resolutie - expliciet noch impliciet - gewag maakt van het R2P beginsel.¹² Wanneer men kijkt naar de praktijk van de Veiligheidsraad vindt men nochtans resoluties waarin een impliciete of expliciete verwijzing naar R2P wel voorkomt, zoals bijvoorbeeld in resoluties m.b.t. de conflicten in Libië of Soedan.¹³ Verschillende landen, waaronder Rusland en China, blokkeren niet alleen de stemming van een resolutie onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest; zij wensen bovendien dat er in geen geval melding wordt gemaakt van de verantwoordelijkheid van derde staten m.b.t. de bescherming van de Syrische bevolking. Dit wordt vaak verklaard door de vrees dat een verwijzing naar de verantwoordelijkheid van derde staten of van de internationale gemeenschap zou worden aangewend om een militaire interventie in Syrië te legitimeren. De Secretaris-generaal van de Arabische Liga, Elaraby, uit-

te zich als volgt over de resoluties van de Veiligheidsraad: *'Those resolutions have remained dead letter[s]. They are not being implemented. The serial killing and bloodshed, destruction, continue unabated.'*¹⁴ De paralyse binnen de VN werd door Kofi Annan expliciet aangehaald als één van de redenen voor het falen van zijn vredesplan en het neerleggen van zijn mandaat als gezant voor Syrië.¹⁵ Dat de situatie in Syrië uiterst complex is, blijkt ook uit het feit dat Annan's opvolger, Lakhdar Brahimi, tot op vandaag nog geen duidelijk vredesplan heeft: *'I have said and repeat again that I do not have a full plan at the moment but have some ideas. (...) All I can say is that the situation is indeed very difficult. There is a stalemate. There is no prospect for today or tomorrow to move forward. Paradoxically, now that I found out what is happening in Syria and the region, I think we can find an opening. I don't think that we can go back to the Syria of the past, I told everyone in Damascus and elsewhere that reform is not enough anymore, and there is a need for change.'*¹⁶



Voormalige speciale gezant Kofi Annan, Secretaris-generaal Ban Ki-moon en speciale gezant Lakhdar Brahimi, 4 september 2012 – UN Photo/Devra Berkowitz

In tegenstelling tot de VN, hebben regionale organisaties wel sancties uitgevaardigd tegen het Syrische regime. De Arabische Liga heeft het geweld van meet af aan veroordeeld en politieke en economische sancties uitgevaardigd.¹⁷ Bovendien heeft de Arabische Liga in november 2011 Syrië geschorst als lid van de Liga vanwege het aanhoudende geweld in het land.¹⁸ In september 2012 heeft de Arabische Liga het aanhoudende geweld opnieuw in sterke bewoordingen veroordeeld.¹⁹

Enkele maanden na de escalatie van het geweld zijn ook de EU-landen het eens geworden over een olie-embargo tegen Syrië.²⁰ De EU heeft ook beslist om maatregelen te nemen tegen Bashar al-Assad's entourage.²¹ Een EU ambtenaar verklaarde onlangs waarom: *'It is important that the European Union adds to that pressure on the regime with sanctions which I*



hope will cover not only members of the regime but people associated closely with the regime. It is important that we tighten the diplomatic and economic strangle hold on them.’²² Catherine Ashton stelde hierover het volgende in een interview: ‘Never underestimate that sanctions make a significant difference because they do two things. One is, they target individuals, entities in ways that prevent them from carrying on their business as usual. And secondly, they make a strong political statement about how the international community feels about what is going on.’²³ Dat de situatie volledig escaleert, mede door de inmenging van derde staten en de massale mensenrechtenschendingen door tal van oppositiegroepen blijft echter onderbelicht in de rapporten en documenten van de EU en de Arabische Liga. Ook rijst de vraag of de bevolking uiteindelijk niet het sterkst getroffen zal worden door de politieke en economische sancties van de EU en de Arabische Liga.

Aanslag op de meest fundamentele rechten en vrijheden

Op het ogenblik dat dit artikel wordt geschreven woedt het conflict in het hele land in alle hevigheid voort. De officiële cijfers duiden op de ernst van de situatie: er vielen al meer dan 20 000 slachtoffers (bepaalde bronnen spreken zelfs van 30 000 doden), 250 000 vluchtelingen werden officieel geregistreerd in de buurlanden en er zouden nog eens 1,5 miljoen intern ontheemde personen (IDP's) zijn. Het conflict in Syrië dreigt nog verder te escaleren. Syrische regeringstroepen blijven de oppositiebolwerken bestoken met zware artillerie, tanks en helikopters. Geallieerde milities en sluipschutters vallen met de regelmaat van de klok dorpen en steden aan waar ‘terroristen’ zich verschoelen zouden houden.²⁴ Hierbij worden niet alleen gewapende oppositieleden gedood; ook burgers, kinderen, vrouwen en ouderen worden getroffen. De commissie die werd ingesteld door de Mensenrechtenraad om de talrijke schendingen in Syrië te onderzoeken, stelde in haar rapport dat de misdaden tegen de menselijkheid, de oorlogsmisdaden en de schendingen van de rechten van de mens integraal deel uitmaken van een doelbewuste staatspolitiek.²⁵ Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of deze zware aantegingen correct zijn. Ook de oppositietroepen bezondigen zich aan flagrante schendingen van het humanitair recht en de rechten van de mens. Zo zijn er bijvoorbeeld talrijke berichten van foltering en standrechtelijke executies van regeringssoldaten die in handen zijn gevallen van de oppositie. Bepaalde cellen van de oppositie folteren en doden burgers – vrouwen en kinderen inbegrepen – die ervan verdacht worden *pro* Bashar al-Assad te zijn.



Karen Abu Zayd, lid van de onafhankelijke onderzoekscommissie over Syrië, bespreekt de bevindingen van de commissie met de pers in Genève, 27 juni 2012 – UN Photo/Jean-Marc Ferré

Bovendien is ook aan de Syrische grenzen de situatie uiterst gespannen en er wordt gevreesd dat het conflict zal uitdijen naar de buurlanden. De enorme vluchtelingenstromen zorgen voor zenuwachtigheid en humanitaire problemen in Irak, Jordanië en Turkije. Begin oktober doodde een granaatslag 5 burgers in een Turks dorp. De schending van de soevereiniteit van Turkije werd, in tegenstelling tot de mensenrechtenschendingen, *onmiddellijk en unaniem* met een veroordeling van de Veiligheidsraad beantwoord. Het is vooralsnog onduidelijk (en materie voor veel controverse) door wie de granaat werd afgevuurd, maar het Turkse Parlement heeft er alvast mee ingestemd dat het Turkse leger Syrië binnen zal vallen mocht dit noodzakelijk zijn. Intussen heeft Turkije al een aantal Syrische doelwitten bestookt. Het conflict dreigt zich ook naar Libanon te verspreiden. De Syrische oppositie heeft openlijk verklaard het conflict naar Libanon te zullen brengen indien de Hezbollah het regime van Assad blijft steunen.²⁶ Kortom, het Syrische conflict dreigt de hele regio te destabiliseren. De VN Secretaris-generaal kwalificeerde het conflict onlangs als volgt: ‘a proxy war, with regional and international players arming one side or the other.’²⁷

Het staat als een paal boven water dat zowel de regeringstroepen als de oppositie van buitenaf worden bevoorrad met wapens, olie, oorlogsmateriaal, financiële en logistieke middelen. Daar waar bepaalde staten (zoals Venezuela, Rusland, China of Iran) Bashar al-Assad blijven steunen, groeperen andere staten (zoals Turkije, Frankrijk, VS en Saoedi Arabië) zich rond de oppositie. Deze buitenlandse inmenging vormt niet alleen een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid; het heeft ook en vooral catastrofale gevolgen voor de Syrische bevolking. Syrië wordt onophoudelijk bevoorrad met wapens die uiteindelijk de gewone burger treffen. Het is dus mede door de buitenlandse inmenging dat de strijd onverminderd en

in alle hevigheid kan worden gevoerd. Dit Afrikaanse spreekwoord illustreert de situatie op accurate wijze: 'When two elephants fight, it is the grass that suffers.'



Hulzen in het midden van de straat in Homs, Syrië, 11 juni 2012 – UN Photo/David Manyua

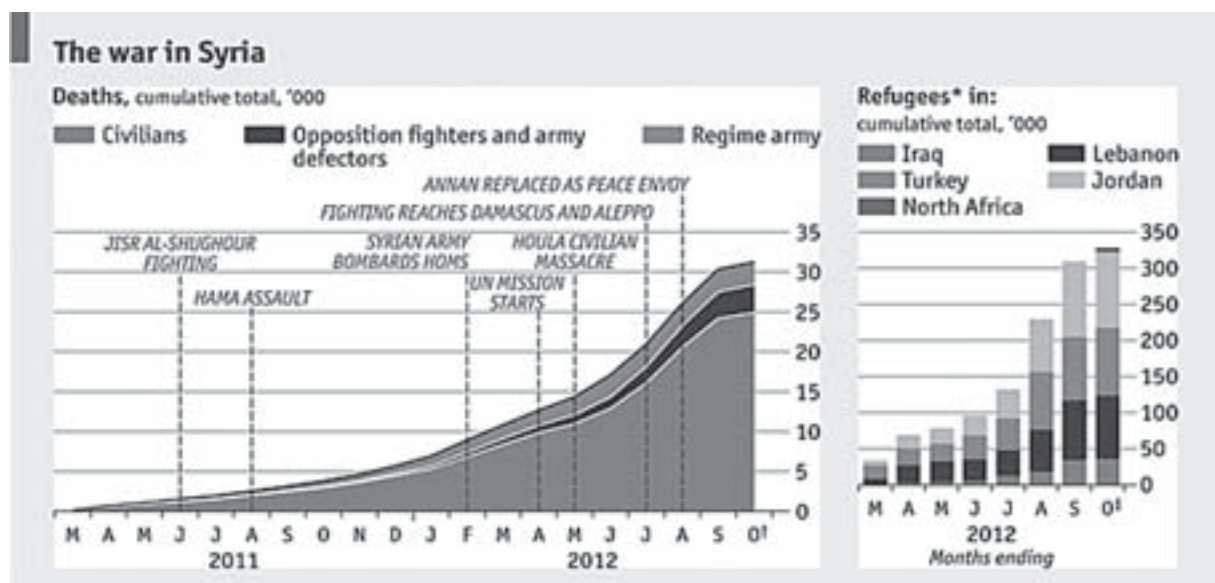
De meest recente rapporten en documenten geven een overzicht van de talrijke laakbare schendingen van de rechten van de mens en het humanitair recht door alle betrokken partijen in Syrië. Het gaat om massamoorden, standrechtelijke en arbitraire executies, vervolging van demonstranten en journalisten, arbitraire gevangenneming, ontvoeringen, foltering, seksuele intimidatie, ontzegging van medische zorgen, strafeloosheid, enzovoort.²⁸

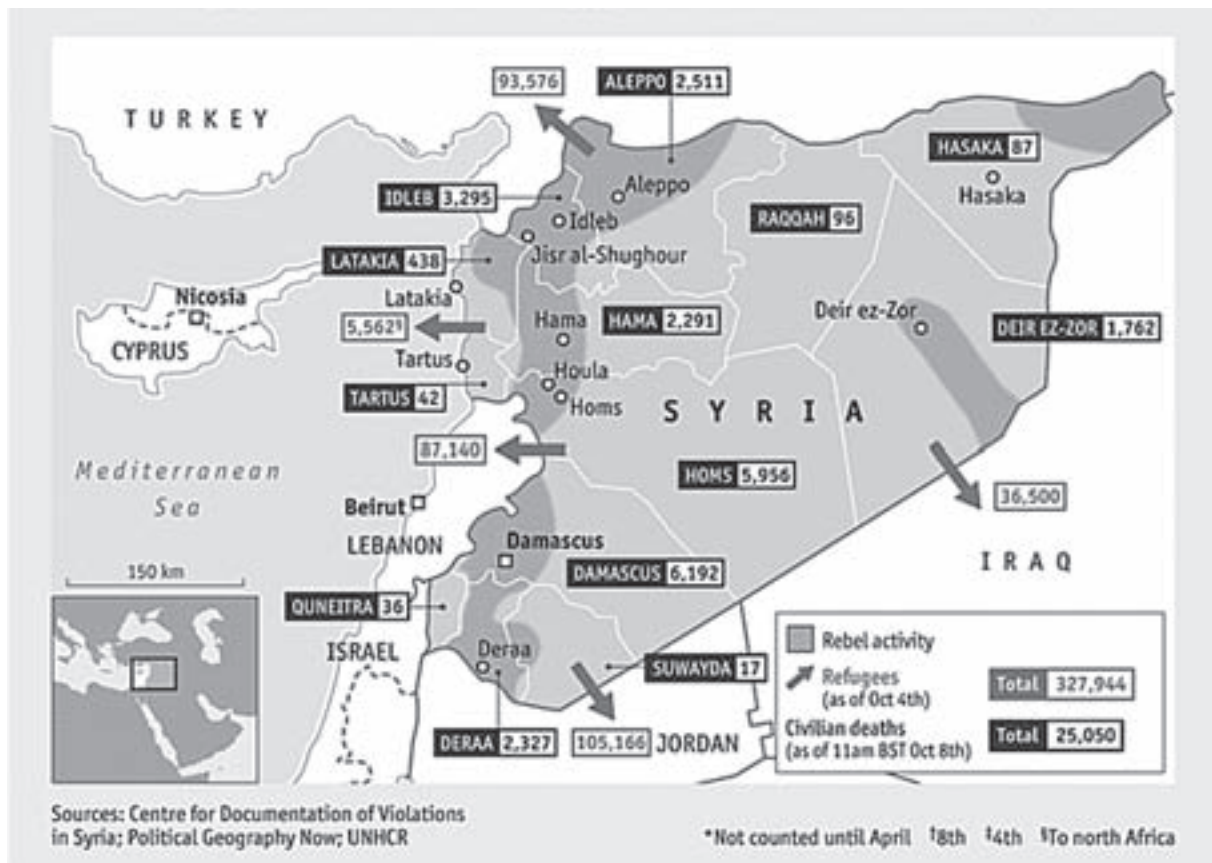
Slotbedenkingen

De internationale gemeenschap heeft decennialang een minutieus arsenaal aan mensenrechten erkend en uitgewerkt. Burgerlijke, politieke, economische,

sociale en culturele rechten werden in tal van verdragen nauwkeurig uitgeschreven. Hetzelfde geldt voor het oorlogsrecht: artikel per artikel werden de rechten en plichten van zowel de oorlogsvoerende partijen als van de bevolking neergeschreven. Het conflict in Syrië toont echter eens te meer aan dat het recht al te vaak een dode letter of 'wishful thinking' blijft op het ogenblik dat de regels van het spel net wél zouden moeten worden gerespecteerd. De Syrische regering, maar ook de oppositie, dragen een zware verantwoordelijkheid met betrekking tot de burgerbevolking. De primaire verantwoordelijkheid van iedere staat bestaat erin de eigen bevolking te beschermen. Dit is de hedendaagse invulling van soevereiniteit als recht maar ook als plicht. Een soevereine staat waarvan de regering of oppositie de eigen bevolking zou uitmoorden is dan ook een *contradictio in terminis*.

Maar ook de verantwoordelijkheid van andere actoren kan niet over het hoofd worden gezien. Staten dienen zich te onthouden van iedere actieve inmenging, deelname of bijdrage tot het conflict. Zoniet, dan kunnen ook zij verantwoordelijkheid oplopen voor de schendingen van de rechten van de mens en het humanitair recht. Tot slot, dient ook op de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap, in het bijzonder de VN, te worden gewezen. Er is vandaag een consensus dat de internationale gemeenschap verantwoordelijkheid draagt voor de bescherming van een bevolking wanneer deze door interne of externe actoren wordt geterroriseerd. Ban Ki-moon verwoordde het als volgt: '*[t]he primary responsibility for stopping the violence rests with those on the ground, particularly the government. But their refusal to lay down arms does not absolve the rest of us of the need to act. I urge all members of this Assembly to face up to the collective responsibilities we shoulder*'.²⁹





Bron: *The Economist* – Daily chart: *The war in Syria*, 8 October 2012.

Noten

- 1 Mélanie De Groof is doctorandus aan de Universiteit Maastricht en onderzoeker.
- 2 2005 World Summit Outcome Document. <http://www.un.org/summit2005/documents.html>
- 3 Paragrafen 138 en 139 van de 2005 World Summit Outcome Document. Zie hierover ook A.J. Bellamy, 'The Responsibility to Protect and the problem of military intervention', *International Affairs*, 2008, Vol. 84:4, 615-639.
- 4 Paragrafen 138 en 139 van de 2005 World Summit Outcome Document.
- 5 In dit artikel spreekt de auteur zich niet uit over de juridische draagwijdte van R2P.
- 6 J. Coelmont, 'Syrië : 'Do something General'', *Wereldbeeld – Themanummer Vrede & Veiligheid*, 2012/3, pp. 48-51.
- 7 Intussen werd het geweld in Syrië veroordeeld door de Veiligheidsraad. Resolutie 2042 van de VN Veiligheidsraad, *UN Doc. S/RES/2042*, 14 april 2012.
- 8 The Guardian, 'Syrian protesters demand action to halt killings by Bashar al-Assad regime', 1 augustus 2011. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/aug/01/syria-demands-action-assad-killings>.
- 9 In mei en juli 2012 bestempelde de ICRC het conflict voor het eerst als een 'non-international armed conflict'.
- 10 Zie bijvoorbeeld, VN Veiligheidsraad, 'Statement by the President of the Security Council', *UN Doc. S/PRST/2011/16*, 3 augustus 2011; Resolutie 66/176 van de VN Algemene Vergadering, *UN Doc. A/RES/66/176*, 23 februari 2012; Resolutie 66/253B van de VN Algemene Vergadering, *UN Doc. 66/253B*, 3 augustus 2012; Resolutie S-16/1 van de VN Mensenrechtenraad, *UN Doc. A/HRC/RES/S-16/1*, 4 mei 2011; Resolutie 19/22 van de VN Mensenrechtenraad, *UN Doc. A/HRC/RES/19/22*, 23 maart 2012; VN Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten, 'Pillay denounces escalation of Government crackdown in Syria, calls for immediate end to killings', 25 april 2011; VN Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten, 'Human Rights Council to hold 16th special session on 29 April on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic', 27 april 2011; Europese Unie, 'Statement of the High Representative on the extension of restrictive measures against Syrian individuals responsible for and associated with repression', *EU Doc. A 306/11*, 1 augustus 2011; VN Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten, 'Pillay urges united international action to protect Syrians', 14 oktober 2011.



- 11 Resolutie 2042 van de VN Veiligheidsraad, *UN Doc. S/RES/2042*, 14 april 2012.
Zie ook *UN Doc. SC/10609*. <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10609.doc.htm>
- 12 Resolutie 2042 van de VN Veiligheidsraad, *UN Doc. S/RES/2042*, 14 april 2012; Resolutie 2043 van de VN Veiligheidsraad, *UN Doc. S/RES/2043*, 21 april 2012; Resolutie 2059 van de VN Veiligheidsraad, *UN Doc. S/RES/2059*, 20 juli 2012.
- 13 Zie bijvoorbeeld Resolutie 1973 van de VN Veiligheidsraad, *UN Doc. S/RES/1973*, 17 maart 2011; Resolutie 1706 van de VN Veiligheidsraad, *UN Doc. S/RES/1706*, 31 augustus 2006.
- 14 Zie bijvoorbeeld UN Radio, 'Arab League chief on Security Council deadlock on Syria', 26 september 2012. <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2012/09/arab-league-chief-on-security-council-deadlock-on-syria/>. Zie ook <http://www.tumblr.com/tagged/united-nations-security-council>
- 15 Zie bijvoorbeeld BBC, 'Syria crisis: Kofi Annan quits as UN-Arab League envoy', 2 augustus 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19099676>
- 16 UN News Centre, 'Remarks to the press during joint stakeout with Security Council President', 24 september 2012. <http://www.un.org/apps/news/infocus/Syria/press.asp?slD=45>
- 17 The New York Times, 'Isolating Syria, Arab League Imposes Broad Sanctions', 27 november 2011. <http://www.nytimes.com/2011/11/28/world/middleeast/arab-league-prepares-to-vote-on-syrian-sanctions.html?pagewanted=all&sq=Syria&st=nyt&scp=15>
- 18 The New York Times, 'Arab League Votes to Suspend Syria Over Crackdown', 12 November 2011. <http://www.nytimes.com/2011/11/13/world/middleeast/arab-league-votes-to-suspend-syria-over-its-crackdown-on-protesters.html?scp=2&sq=arab%20league&st=cse>; VN Secretaris-Generaal, 'Secretary-General welcomes 'strong and courageous' Arab League Stance', *UN Doc. SG/SM/13940*, 14 november 2011. <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sgsm13940.doc.htm>; The Economist, 'Looking Lonely. Sanctions on Syria', 28 november 2011. <http://www.economist.com/blogs/newsbook/2011/11/sanctions-syria>
- 19 Resolutie 7523 van de Arabische Liga, 5 September 2012.
- 20 Voor kritiek en evaluatie van het olie-embargo, zie bijvoorbeeld: http://www.nytimes.com/2011/09/28/world/middleeast/europes-oil-embargo-forces-syria-to-urgently-look-for-new-customers.html?_r=0; <http://nos.nl/artikel/269409-akkoord-eu-over-olieembargo-syrie.html>
- 21 Europese Unie, 'Statement of the High Representative on the extension of restrictive measures against Syrian individuals responsible for and associated with repression', *EU Doc. A 306/11*, 1 augustus 2011.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/124118.pdf; Europese Unie, 'Council reinforces restrictive measures on Syria', *EU Doc. 16724/11*, 14 november 2011.
- 22 Interview beschikbaar op <http://www.gva.be/nieuws/video/buitenland/extern-eu-onderneemt-sancties-tegen-syrie.aspx>
- 23 Interview, beschikbaar op <http://www.gva.be/nieuws/video/buitenland/extern-eu-onderneemt-sancties-tegen-syrie.aspx>
- 24 Global Centre for the Responsibility to Protect, 'Syria', 15 september 2012.
<http://globalr2p.org/countrywork/country.php?country=37>
- 25 VN Mensenrechtenraad, 'Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic', *UN Doc. A/HRC/21/50*, 16 augustus 2012.
- 26 J. De Cock, 'Rebellen bedreigen Hezbollah in Libanon', *De Standaard*, 12 oktober 2012.
- 27 VN Secretaris-Generaal, 'Secretary-General's remarks to the General Assembly on Syria', 3 augustus 2012.
http://globalr2p.org/media/pdf/UNSG_Statement_3_August_2012_on_Syria.pdf
- 28 Zie bijvoorbeeld, VN Mensenrechtenraad, *UN Doc. A/HRC/21/L.32*, 24 September 2012; Rapport van de VN Secretaris-Generaal, *UN Doc. A/HRC/21/32*, 14 september 2012; Human Rights Watch, 'Syria: End Opposition Use of Torture, Executions', 17 september 2012. <http://www.hrw.org/news/2012/09/17/syria-end-opposition-use-torture-executions>; ICRC, 'Syrie : le CICR demande instamment que le droit international humanitaire soit pleinement respecté', 4 augustus 2012. <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2012/syria-news-2012-07-31.htm>; Amnesty International, 'Syria : All sides must protect captured or detained individuals in their custody', 11 October 2012. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE24/082/2012/en/238e2339-27c0-44f7-b99f-f604468a4179/mde240822012en.pdf>
- 29 VN Secretaris-Generaal, 'Secretary-General's remarks to the General Assembly on Syria', 3 augustus 2012. http://globalr2p.org/media/pdf/UNSG_Statement_3_August_2012_on_Syria.pdf



De internationale straftribunalen

Cedric Ryngaert

Internationaal Strafhof

Op 7 augustus 2012 sprak het Strafhof zich, in de Lubanga-zaak, voor het eerst uit over de beginselen die van toepassing zijn op de schadevergoeding voor de slachtoffers van internationale misdaden. Lubanga werd eerder dit jaar schuldig bevonden aan oorlogsmisdaden en tot 14 jaar cel veroordeeld voor het rekruteren en inzetten van kindsoldaten. Volgens het Hof kunnen de personen die direct of indirect hebben geleden onder deze misdaden schadevergoeding claimen. Familieleden van de directe slachtoffers en derden die de slachtoffers hebben geholpen, behoren ook tot deze groep. De schadevergoeding dient af te hangen van de leeftijd van de slachtoffers, het geweld dat ze hebben doorstaan, en hun rehabilitatiekansen. Ze wordt toegekend door middel van een slachtofferfonds gespijsd door staten op basis van vrijwillige bijdragen. Lubanga zelf is onvermogen en heeft geen bezittingen. Van hem wordt verwacht dat hij vrijwillig verontschuldiging en een symbolische schadeloosstelling aanbiedt aan de slachtoffers. Het vonnis dat Lubanga veroordeelt kan overigens reeds op zich als een dergelijke schadeloosstelling worden beschouwd. Ten slotte kan de schadevergoeding de vorm aannemen van campagnes om de positie van de slachtoffers te versterken, en van sensibiliserings- en informatieactiviteiten.

kend en zijn medewerking had verleend. Het tribunaal weigerde de bewuste resolutie van de Veiligheidsraad te toetsen aan 'hoger' recht; volgens het tribunaal heeft geen enkel ander gerechtelijk orgaan een dergelijke bevoegdheid. Op het verwijt dat het tribunaal selectieve gerechtigheid verschaft, antwoordde het tribunaal dat selectiviteit een normaal onderdeel is van de jurisdictie van een internationaal straftribunaal en dus een onvermijdelijke consequentie is van het oprichten van een dergelijk tribunaal. Ten slotte zouden alle procedures er volgens het tribunaal op gericht zijn de beschuldigten alle relevante en noodzakelijke rechten op een eerlijk proces toe te kennen. De verdediging ging in beroep tegen de beslissing van het tribunaal.

Cambodja-tribunaal

Op 13 september 2012 besliste het Cambodja-tribunaal dat de enige vrouwelijke beklaagde, Ieng Tirth, aan een op Alzheimer lijkende neurodegeneratieve ziekte lijdt, en dat ze derhalve niet in staat is berecht te worden. De procedure tegen Ieng Tirth werd daarom voor onbepaalde duur geschorst en ze werd vrijgelaten onder zekere voorwaarden. De aanklagers tekenden onmiddellijk beroep aan tegen de beslissing van het tribunaal.

Noorwegen, Australië en Nieuw-Zeeland deden een vrijwillige financiële bijdrage aan de werkingskosten van het armlastige tribunaal en maken het daarom mogelijk dat de procedures kunnen worden voortgezet.

Libanon-tribunaal

Het Libanon-tribunaal bevestigde dat het rechtsmacht heeft om de beschuldigten te berechten voor de aanval op de voormalige Libanese premier Rafik Hariri en gerelateerde zaken. De verdediging had aangevoerd dat het tribunaal illegaal was opgericht, de Libanese soevereiniteit schond, in selectieve gerechtigheid verschaft, en de beschuldigten geen recht op een eerlijk proces gaf. Het tribunaal besliste dat het op geoorloofde wijze was opgericht op basis van een resolutie van de Veiligheidsraad; de VN kan immers tribunalen oprichten. Het voegde daaraan toe dat Libanon zelf nooit een schending van zijn soevereiniteit had opgevoerd, maar integendeel het tribunaal steeds had er-



Uw V(V)N-Agenda

door Kirsten Arnauts¹

De VVN-agenda

29 november – 2 december 13 december	VVN Model United Nations te Brugge Studiedag kinderrechten in het Vlaams Parlement
---	---

De VN-agenda

Om met stip in uw agenda te noteren:²

1 December	Wereld Aids Dag
2 December	Internationale dag voor de afschaffing van slavernij
3 December	Internationale dag van personen met een handicap (A/RES/47/3)
5 December	Internationale dag van de vrijwilliger voor economische en sociale ontwikkeling (A/RES/40/212)
7 December	Internationale dag van de burgerluchtvaart (ICAO) (A/RES/51/33)
9 December	Internationale anti-corruptiedag (A/RES/58/4)
10 December	Dag van de mensenrechten (A/RES/423 (V))
11 December	Internationale dag van de bergketen (A/RES/57/245)
18 December	Internationale dag van de migranten (A/RES/55/93)
20 December	Internationale dag van de menselijke solidariteit (A/RES/60/209)
27 January	Internationale dag ter herdenking van de slachtoffers van de Holocaust (A/RES/60/7)
4 February	Wereldkankerdag (WHO)
6 February	Internationale dag van de multolerantie tegen vrouwelijke genitale verminking (WHO)
13 February	Werelddag van de radio (UNESCO)
20 February	Werelddag van de sociale rechtvaardigheid (A/RES/62/10)
21 February	Internationale dag van de moedertaal (UNESCO) (A/RES/56/262)

59

Enkele belangrijke afspraken op de VN-vergaderagenda³

New York

4 december	Ad hoc comité van de Algemene vergadering voor de aankondiging van vrijwillige bijdragen aan UNRWA
4 – 7 december	Panel van externe auditoren van de Verenigde Naties, de Gespecialiseerde Organisaties en het Internationaal Atoomenergie Agentschap
18 december	Staten partij bij de Conventie voor de rechten van het kind, veertiende vergadering



Genève

3 – 7 december	Mensenrechtenraad, werkgroep over het gebruik van huurlingen als een manier om mensenrechten te schenden en het recht van volkeren op zelfdeterminatie te verhinderen, zeventiende sessie
3 – 7 december	Comité over economische, sociale en culturele rechten, inleidende werkgroep, vijftigste sessie
4 – 5 december	Mensenrechtenraad, Forum voor zaken en mensenrechten
10 – 14 december	Ontmoeting van de staten partij bij de Conventie voor het verbod op de ontwikkeling, productie en opslag van bacteriologische (biologische) en toxische wapens en hun verwoesting
21 januari – 1 februari	Mensenrechtenraad, werkgroep omtrent de <i>Universal Periodic Review</i> , 15de sessie

Wenen

7 december	Commissie voor misdaadpreventie en strafrecht, opnieuw bijeengeroepen 21ste sessie
7 december	Commissie voor verdovende drugs, opnieuw bijeengeroepen 55ste sessie

Elders

December	Tokio – UNU Raad, 59ste sessie
13 december	Nairobi – UNEP Comité van de permanente vertegenwoordigers, 121ste vergadering
19 december	Nairobi – Comité van de permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat, 47ste vergadering

Noten

- 1 Hoofdredacteur van Wereldbeeld.
- 2 Voor een volledig overzicht van alle dagen en weken zie respectievelijk:
<http://www.un.org/en/events/observances/days.shtml> en <http://www.un.org/en/events/observances/weeks.shtml>.
- 3 Voor een volledig overzicht van alle VN vergaderingen en conferenties zie: <http://conf.un.org/DGAACS/Meetings.nsf>.





De Verenigde Naties

Voornaamste VN-Organen

Algemene Vergadering

Subsidiare Organen

Hoofd- en andere zittingsgebonden commissies
Ontwapeningscommissie
Mensenrechtenraad
Commissie voor Internationaal Recht
Permanente comités en ad hoc organen

Programma's en Fondsen

UNCTAD VN-Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling
• ITC Internationaal Handelscentrum (UNCTAD/WTO)
UNDP VN-ontwikkelingsprogramma
• UNCDF VN-Kapitaalontwikkelingsfonds
• UNV VN-Vrijwilligers
UNEP VN- Milieuprogramma
UNFPA VN-Bevolkingfonds
UN-HABITAT VN-Centrum voor Menselijke Nederzettingen
UNHCR Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen
UNICEF Kinderfonds van de Verenigde Naties
UNODC VN-Bureau voor Drugs en Criminaliteit

UNRISD VN-Onderzoeksinstituut voor Sociale Ontwikkeling
UNSSC VN-Stafcollege
UNU Universiteit van de Verenigde Naties

Andere VN-Entiteiten

UNAIDS Gezamenlijk VN-Programma voor HIV/AIDS
UNISDR Internationale Strategie van de VN voor de Beperking van het Risko op Rampen
UNOPS VN-Bureau voor Projectondersteunende Diensten

Veiligheidsraad

Subsidiare Organen

Comité voor Terrorismebestrijding
Internationaal Strafbtribunaal voor Rwanda (ICTR)
Internationaal Strafbtribunaal voor het voormalige Joegoslavië (ICTY)

Subsidiar Adviesorgaan

VN-Commissie voor Vredesopbouw

Aanverwante Organisaties

CTBTO Voorbereidende Commissie van de Verdragsorganisatie voor een Alomvattend Verbod op Kernproeven
IAEA² Internationaal Agentschap voor Atoomenergie
OPCW Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens
WTO Wereldhandelsorganisatie

Economische en Sociale Raad

Functionele Commissies

Misdadpreventie en Strafrecht
Verdovende Middelen
Bevolking en Ontwikkeling
Wetenschap en Technologie voor Ontwikkeling
Sociale Ontwikkeling
Statistiek
Status van de Vrouw
Duurzame Ontwikkeling
VN-Forum voor Bossen

Regionale Commissies

ECA Economische Commissie voor Afrika
ECE Economische Commissie voor Europa
ECLAC Economische Commissie voor Latijns-Amerika en het Caribisch Gebied
ESCAP Economische en Sociale Commissie voor Azië en het Stille Zuidzegebied
ESCWA Economische en Sociale Commissie voor West-Azië

Andere Organen

Comité voor Ontwikkelingsbeleid
Comité van Experts inzake Openbaar Bestuur
Comité voor Non-Gouvernementele Organisaties
Permanent Forum voor Inheemse Aangelegenheden
VN-Groep van Experts inzake Geografische Namen
Andere zittingsgebonden en permanente comités en expert-, ad hoc en verwante organen

Gespecialiseerde organisaties³

ILO Internationale Arbeidsorganisatie
FAO Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties
UNESCO Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur
WHO Wereldgezondheidsorganisatie
Wereldbankgroep
• IBRD Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling ('Wereldbank')
• IDA Internationale Ontwikkelingsassociatie
• IFC Internationale Financieringsmaatschappij
• MIGA Agentschap voor Garanties op Multilaterale Investerings
• ICSID Internationaal Centrum voor de Beslechting van Investeringsgeschillen

IMF Internationaal Monetair Fonds
ICAO Organisatie voor de Internationale Burgerluchtvaart
IMO Internationale Maritieme Organisatie
ITU Internationale Telecommunicatie Unie
UPU Wereldpostunie
WMO Wereld Meteorologische Organisatie
WIPO Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom
IFAD Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling
UNIDO Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling
UNWTO Wereld Toerisme Organisatie

Internationaal Gerechtshof

Departementen en Bureaus

EOSSG Uitvoerend Bureau van de Secretaris-Generaal
DESA Departement voor Economische en Sociale Aangelegenheden
DFS Departement voor Ondersteuning van Activiteiten op het Terrein
DGACIM Departement voor de Algemene Vergadering en Conferentiemanagement
DM Departement Managementaangelegenheden
DPA Departement Politieke Aangelegenheden

DPI Departement Publieksinformatie
DPKO Departement Vredesoperaties
DSS Departement Beveiliging en Veiligheid
OCHA Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden
OHCHR Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten
OIOS Bureau voor Intern Toezicht
OLA Bureau Juridische Aangelegenheden

OSAA Bureau van de Speciale Adviseur voor Afrika
SRSG/CAAC Bureau van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Kinderen in Gewapende Conflicten
UNODA Bureau voor Ontwapeningsaangelegenheden
UNOG VN-Bureau te Genève
UN-OHRLS VN-Bureau van de Hoge Vertegenwoordiger voor de Minst Ontwikkelde Landen
UNON VN-Bureau te Nairobi
UNOV VN-Bureau te Wenen

Opmerkingen:

- 1 UNRWA en UNIDIR brengen enkel verslag uit aan de Algemene Vergadering.
- 2 Het IEA brengt verslag uit aan de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering.
- 3 Gespecialiseerde organisaties zijn autonome organisaties die met de VN en andere samenwerken via het coördinerende systeem van ECOSOC op intergouvernementeel niveau, en via de Coördinerende Raad van Hoofddirecteuren op het secretariaatsniveau. Dit onderdeel is gerangschikt volgens de volgorde van de oprichting van deze organisaties als gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties.
- 4 De Truistschapsraad werd inactief op 1 november 1994 bij de onafhankelijkheid van Palau, het laatste overblijvende VN-Trustgebied, op 1 oktober 1994.
Dit is geen officieel document van de Verenigde Naties, noch is het bedoeld om allesomvattend te zijn



VN-KANTOREN IN BELGIË



UN Office Brussels
VN-Kantoren in België
Bureau te Brussel
www.unbrussels.org



UNU
Universiteit van de VN
www.cris.unu.edu



UN WOMEN
VN-eenheid voor Gendergelijkheid en de
Empowerment van Vrouwen
www.unwomen.org



OHCHR
Bureau van de Hoge Commissaris
van de Verenigde Naties voor de
Mensenrechten.
www.europe.ohchr.org



WFP
Wereldvoedselprogramma
www.wfp.org



WMO
Wereld Meteorologische Organisatie
www.wmo.int



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



UNDP
Ontwikkelingsprogramma
van de VN
www.undp.org/eu



UNISDR
De internationale strategie van de
Verenigde Naties voor de beperking
van het risico op rampen
www.unisdr.org/europe



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



WHO
Wereldgezondheidsorganisatie
www.who.int



IOM
Internationale Organisatie voor Migratie
www.belgium.iom.int



FAO
Voedsel- en Landbouworganisatie
van de VN, Verbindingsbureau met
de EU en België
www.fao.org



UNFPA
Bevolkingsfonds van de VN
www.unfpa.org



UN OCHA
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



UNICEF
Kinderfonds van de VN
www.unicef.org



UNEP
Milieuprogramma van
de VN, Verbindingsbureau
voor de Europese Unie
www.unep.org



UNODC
VN-Bureau voor Drugs en Criminaliteit
www.unodc.org



UNIDO
Organisatie van de
Verenigde Naties voor
Industriële Ontwikkeling
www.unido.org



Wereldbankgroep
www.worldbank.org



UNRIC
Regionaal Informatiecentrum van de VN
www.unric.org



ILO
Internationale Arbeidsorganisatie
Bureau voor de Europese
Unie en de Beneluxlanden
www.ilo.org/brussels



UN-HABITAT
VN-Centrum voor Menselijke
Nederzettingen, Verbindingsbureau
met de Europese Unie en België
www.unhabitat.org



UNRWA
VN-Agentschap voor hulp aan de
Palestijnse vluchtelingen in het
Nabije Oosten
www.unrwa.org



UNAIDS
Gezamenlijk VN-Programma
voor HIV/AIDS
www.unaids.org



UNESCO
Organisatie van de Verenigde Naties voor
Onderwijs, Wetenschap en Cultuur
www.unesco.org



UNOPS
VN-Bureau voor Projectondersteunende
Diensten
www.unops.org