



WERELDBEELD

Tijdschrift voor de Verenigde Naties

Vereniging voor de Verenigde Naties, Jaargang 39, nr. 176, 2015/4 (driemaandelijks) - Afgiftekantoor: 8500 Kortrijk-P-910467-v.u.: J. Wouters

Themanummer

Mensenrechten



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



Colofon

Wereldbeeld: Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties, 4 nrs. per jaar, Jaargang 39, nr. 176, 2015/4

Zetel: Vereniging voor de Verenigde Naties, Deberiotstraat 34, B-3000 Leuven, België, info@vvn.be, www.vvn.be

Verantwoordelijke uitgever: Prof. Dr. Jan Wouters, Voorzitter – Jean Monnet Chair *Ad Personam* ‘EU and Global Governance’, Directeur Leuven Centre for Global Governance Studies, KU Leuven, Tel. +32 16 32 87 33, jan.wouters@ggs.kuleuven.be

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

Redactiecomité: Kirsten Arnauts – Francis Baert – Marco Benatar – Jan De Bisschop – Melanie De Groof – Sanderijn Duquet – Ria Heremans – Veronique Joosten – Julie Mariën – Neri Sybesma-Knol – Ann Pauwels – Piet Willems – Jan Wouters

Correspondenten: David Crikemans – Sander Happaerts – Christine Janssens – Frank Maes – Cedric Ryngaert

Coverfoto: UN Photo/Logan Abassi – Een beenprothese en krukken liggen aan de kant tijdens de voorbereiding op een voetbalwedstrijd voor gehandicapte jonge atleten in het nationale stadion Stade Sylvio Cator in Haïti.

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 2016”

Beste lezer,

Na een zeer goed gevuld V(V)N jaar, kunnen we terugblikken op een heel aantal geslaagde activiteiten naar aanleiding van 70 jaar Verenigde Naties, een succesvolle MUN die ondanks dreigingsniveau 4 toch nog heeft kunnen plaatsvinden in Brussel, zeer actieve VVN Youth-leden en vrijwilligers die met veel enthousiasme blijven bijdragen aan de missie van de VVN, en ook een nieuwe monografie “Verenigde Naties: mensenwerk” die zelfs op de Boekenbeurs te bewonderen was. Nu wordt het tijd om vooruit te kijken naar wat een uitdagend jaar zal worden.

Voor u ligt het laatste exemplaar van Wereldbeeld. Het laatste van dit jaar zult u denken. Dat ook, maar binnen de geschiedenis van het tijdschrift Wereldbeeld gaat het om een nieuwe mijlpaal waarvan dit laatste nummer ook het begin inluiddt. Dit is namelijk het laatste tastbare, gedrukte, papieren exemplaar van Wereldbeeld. Het laatste dat u zal kunnen ruiken als het ware.

Wereldbeeld gaat mee met z’n tijd en zal vanaf 2016 in gedigitaliseerde vorm verschijnen. U zal als lezer het tijdschrift dus enkel nog online kunnen raadplegen via een nieuw uitgebouwd online platform waarop u niet alleen de nieuwe nummers in hun geheel kan bekijken, maar ook de artikels afzonderlijk kan raadplegen. Na verloop van tijd zal er een mooi online archief ontstaan waarin u makkelijk via een zoekopdracht de specifieke artikels kan terugvinden die u zoekt.

Op deze manier willen we de missie van ons tijdschrift nog meer kracht bij zetten. Digitalisering werkt immers een bredere verspreiding in de hand, waardoor wij als vereniging de beginselen en de principes van de VN verder kunnen verspreiden en de bevolking bewust kunnen maken van de noodzakelijkheid van internationale samenwerking.

Gedurende 27 jaar werd het tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties verspreid onder de naam “VVN berichten”. In 2004 onderging het een verjongingskuur en kende het onder de naam “Wereldbeeld” een wedergeboorte. Ook in 2012 werd Wereldbeeld zichtbaar opgefrist dankzij een nieuwe cover en thematische indeling in vier nummers: economische & sociale zaken, duurzame ontwikkeling, vrede & veiligheid en mensenrechten.

Vanaf 2016 gaat Wereldbeeld dus een nieuwe fase in. Wij hopen u te overtuigen met het gebruiksgemak van het online platform voor Wereldbeeld, dat onze lezers zal toelaten artikels te raadplegen, stuk per stuk te downloaden, te delen via diverse sociale media of te mailen naar mogelijke geïnteresseerden. Natuurlijk zal dit digitaliseringsproces enige tijd in beslag nemen, maar wij houden onze lezers uiteraard op de hoogte van de lancering van de digitale Wereldbeeld!

Rest mij alleen nog u veel leesplezier te wensen met deze laatste papieren Wereldbeeld, die het mooie sluitstuk vormt van een lange papieren traditie van de VVN.

Ik wens jullie, onze trouwe lezers, alvast een prachtige kerstperiode en een geweldig 2016!

Kirsten Arnauts

Hoofdredacteur – Wereldbeeld. Tijdschrift voor de Verenigde Naties



Inhoud

Edito <i>Kirsten Arnauts</i>	I
VN-Protocol ter afschaffing van de doodstraf 25 jaar geleden aangenomen <i>Marc Bossuyt</i>	5
15 jaar resolutie 1325: leven vrouwen ondertussen in vrede en veiligheid? <i>Jeroen Decuyper Aerts</i>	10
De EU, België, Vlaanderen en de VN Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap – Toepassing binnen de Europese Unie <i>Greet van Gool</i> Rechten van personen met een handicap – De rol van de Commissie Verzoekschriften <i>Maike Geuens</i>	21
In de kijker – Vredesopbouw in het Vlaamse Buitenlandbeleid – Op zoek naar de rol van Vlaanderen op een druk bezet speelveld <i>Tomas Baum & Wies De Graeve</i>	26
Visueel Essay – Twintig jaar na het Beijing Action Plan – De emancipatie van de vrouw binnen de Verenigde Naties <i>Francis Baert & Lien Desmet</i>	32
Nieuws in het kort <i>Neri Sybesma-Knol</i>	46



VN-Protocol ter afschaffing van de doodstraf 25 jaar geleden aangenomen

Em. Prof. dr. Marc Bossuyt¹

Het initiatief om een Tweede Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten dat de afschaffing van de doodstraf beoogt, op te stellen, werd genomen op de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties door de Heer Hans-Dietrich Genscher, Minister van Buitenlandse Zaken van de Bondsrepubliek Duitsland. In een resolutie van 18 december 1982 verzocht de Algemene Vergadering de Commissie voor de rechten van de mens om dat idee te overwegen.

De Commissie voor de rechten van de mens heeft op haar beurt in 1984 de Sub-Commissie ter voorkoming van discriminatie en ter bescherming van de minderheden uitgenodigd om dat voorstel te bespreken. Later dat jaar heeft de Sub-Commissie voorgesteld om aan de auteur van deze tekst als bijzonder verslaggever de voorbereiding van een analyse toe te vertrouwen betreffende het voorstel om een tweede facultatief protocol op te stellen, rekening houdend met de standpunten die “voor of tegen” het idee van het opstellen van een dergelijk protocol waren uitgebracht. De Economische en Sociale Raad heeft in 1985 de aanbeveling van de Commissie voor de rechten van de mens goedgekeurd om het schrijven van zulk een analyse aan de bijzondere verslaggever toe te vertrouwen.

De analyse van de Bijzondere Verslaggever

De bijzondere verslaggever heeft eerst de voorbereidende werken onderzocht van artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.² Deze documenten tonen aan dat – alhoewel de afschaffing van de doodstraf niet werd voorgeschreven – de auteurs van dat Verdrag, in paragraaf 2 van dat artikel 6, strikte voorwaarden hebben opgelegd aan de toepassing van de doodstraf: vereisten van zwaarwichtigheid (“slechts [...] voor de ernstige misdrijven”), van wettigheid (“overeenkomstig de wet”), van niet-retroactiviteit (“zoals ten tijde dat het misdrijf wordt gepleegd van kracht is”), van procedure (“in gevolge een eindvonnis door een bevoegde

rechtbank gewezen”) en van overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag (“niet in strijd met de bepalingen van dit Verdrag”) en van het Genocideverdrag (“en met het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van genocide”). Bovendien hebben ze de niet-uitvoering van de doodstraf aangemoedigd (“het recht gratie of verzachting van het vonnis te vragen. Amnestie, gratie of verzachting van het vonnis kan in alle gevallen worden verleend” (in paragraaf 4), “misdrijven die zijn gepleegd door personen beneden de leeftijd van achttien jaar” en “zwangere vrouwen” uitgesloten (in paragraaf 5) en een sterk vermoeden ten voordele van de afschaffing van de doodstraf uitgedrukt door te stellen dat “Op geen enkele bepaling van dit artikel kan een beroep worden gedaan om de afschaffing van de doodstraf door een Staat die partij is bij dit Verdrag op te schorten of te voorkomen” (in paragraaf 6).

Gelijkaardig heeft het Mensenrechtencomité, in zijn “algemene commentaar” aangenomen op 27 juli 1982, over dat artikel 6 opgemerkt dat “Het artikel verwijst naar de afschaffing in bewoordingen die sterk suggereren dat de afschaffing wenselijk is”. Dat Comité heeft tevens geconcludeerd dat “alle maatregelen van afschaffing moeten worden beschouwd als vooruitgang in het genot van het recht op leven”. Bovendien had de Algemene Vergadering, reeds in 1971, verklaard dat “ten einde ten volle het recht op leven te waarborgen [...] de voornaamste doelstelling die dient te worden nagestreefd deze is van de geleidelijke beperking van het aantal misdrijven waarvoor de doodstraf mag worden opgelegd, met het oog op de wenselijkheid van het afschaffen van deze straf in alle landen”.

Op het ogenblik van het opstellen van het Tweede Facultatief Protocol, bevatte enkel het Inter-Amerikaanse Verdrag voor de mensenrechten een verbod om de doodstraf, eens zij is afgeschaft, opnieuw in te voeren.³ Het Afrikaans Handvest voor de rechten van de mens en van de volkeren bevat geen enkele specifieke bepaling over de doodstraf.⁴ En zelfs het Europees Verdrag voor de rechten van de mens heeft de doodstraf niet verboden. In zijn artikel 2, paragraaf 1, tweede



zin, stelt het dat “Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet”.

Evenwel, op 28 april 1983 (minder dan twee jaar vóór de benoeming van de bijzondere verslaggever), werd het Protocol Nr. 6 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens “inzake de afschaffing van de doodstraf” voor ondertekening opengesteld.⁵ Artikel 1 van dat protocol bevat een eerste zin (“De doodstraf is afgeschaft.”) die vereist dat de Staten die daartoe partij wensen te worden, deze straf uit hun wetgeving verwijderen, en een tweede zin (“Niemand wordt tot een dergelijke straf veroordeeld of terechtgesteld”) die onderstreept dat het recht dat door dat protocol wordt gewaarborgd, een individueel of een zogenaamd “subjectief” recht is. De verplichting tot het afschaffen van de doodstraf wordt in dat Protocol Nr. 6 evenwel beperkt tot vreedstijd, vermits zijn artikel 2 voorziet dat een Staat bepalingen in zijn wetgeving kan opnemen “waarin is voorzien in de doodstraf voor feiten, begaan in tijd van oorlog of onmiddellijke oorlogsdreiging”.⁶

Het opstellen van het Tweede Facultatief Protocol

Op de 35^{ste} zitting van de Algemene Vergadering in 1980, werd een initieel ontwerp⁷ voorgelegd door Costa Rica, de Dominicaanse Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, Oostenrijk, Portugal en Zweden. In vergelijking met dat initieel ontwerp, werd het ontwerp⁸ opgesteld door de bijzondere verslaggever aangevuld met een preambule die vijf preambulaire paragrafen bevat. De bijzondere verslaggever voorzag in artikel 1 twee paragrafen. Een eerste (“Niemand die onder de rechtsmacht van een Staat die Partij is bij dit Facultatieve Protocol mag worden terechtgesteld”) is voldoende duidelijk en volledig om aan eenieder die valt onder de rechtsmacht van een verdragspartij, een individueel recht afgeleid uit dat protocol te verlenen.⁹ Een tweede (“Elke Staat die Partij is neemt alle nodige maatregelen om de doodstraf onder zijn rechtsmacht af te schaffen”) vereist van de verdragspartijen dat zij, indien nodig, wetgevende maatregelen nemen om de doodstraf af te schaffen. De bijzondere verslaggever achtte het niet nodig een bepaling zoals deze vervat in artikel 4, paragraaf 3, van het Inter-Amerikaans Verdrag op te nemen,¹⁰ vermits het Protocol – in tegenstelling tot het Inter-Amerikaans Verdrag – uitdruk-

kelijk de doodstraf afschaft in alle Staten die er partij bij worden.

Daarentegen, voorzag de bijzondere verslaggever een uitzondering voor “een zeer ernstig misdrijf van militaire aard dat in oorlogstijd is begaan”. Deze uitzondering, die de vorm zou nemen van een voorbehoud op het ogenblik van de bekrachtiging of de toetreding, zou worden onderworpen aan twee strikte voorwaarden. De uitzondering vereist a) dat bij de bekrachtiging of toetreding mededeling wordt gedaan van de desbetreffende nationale wetgevingsbepalingen die in oorlogstijd van toepassing zijn; alsook b) kennisgeving van het begin en het einde van de staat van oorlog die voor het grondgebied geldt. De bijzondere verslaggever was van mening dat het utopisch zou zijn te geloven dat Staten bereid zouden zijn verplichtingen op zich te nemen in het kader van de Verenigde Naties die gevoelig ruimer zouden zijn dan deze die zij – op dat ogenblik¹¹ – bereid waren te aanvaarden in een regionaal kader ter bescherming van de mensenrechten.

Slechts weinig Staten¹² hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid hen geboden door artikel 2 van het Tweede Facultatief Protocol om een voorbehoud te maken dat voorziet in de “de toepassing van de doodstraf in tijd van oorlog op grond van een veroordeling wegens een zeer ernstig misdrijf van militaire aard dat in oorlogstijd is begaan”. Dit kan worden verklaard door de zeer strikte voorwaarden die aan deze mogelijkheid worden opgelegd. Er mag worden aangenomen dat het voorzien van deze mogelijkheid evenwel heeft bijgedragen tot het vergemakkelijken van het aannemen van het Tweede Facultatief Protocol op een ogenblik dat de doodstraf in een groot aantal landen nog niet algeheel was afgeschaft.

In zijn besluit heeft de bijzondere verslaggever opgemerkt dat, in de debatten aangaande het opstellen van een tweede facultatief protocol, er een verwarring bleek te bestaan tussen, enerzijds, de mogelijkheid voor een bepaalde Staat om meteen de doodstraf af te schaffen, en, anderzijds, de wenselijkheid van het aannemen van een tweede facultatief protocol dat de afschaffing van de doodstraf beoogt. Hij erkende dat geen enkele Staat moest – of zelfs maar kon – worden gedwongen een dergelijk internationale verplichting op zich te nemen, maar dat hij geen geldige reden kon zien waarom Staten die nog niet in staat waren om dat te doen, zouden pogen hinderpalen op te werpen ten overstaan van een initiatief van Staten die wen-



sen een dergelijke internationale verplichting op zich te nemen.

Het aannemen van het Tweede Facultatief Protocol

In een resolutie van 1988, aangenomen zonder stemming, heeft de Sub-Commissie het ontwerp Tweede Facultatief Protocol, opgesteld door de bijzondere verslaggever, overgemaakt aan de Commissie voor de rechten van de mens. In een resolutie aangenomen zonder stemming in 1989, heeft de Commissie voor de rechten van de mens, voorgezeten door de bijzondere verslaggever in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van België, besloten het ontwerp Tweede Facultatief Protocol over te maken aan de Algemene Vergadering, via de Economische en Sociale Raad. Deze resolutie van de Commissie werd voorgesteld door de vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek Duitsland en enkel de vertegenwoordiger van Japan heeft een verklaring afgelegd na het aannemen van de resolutie. In de eindfase is het niet mogelijk gebleken de consensus over dit ontwerp te behouden. Inderdaad, het overmaken aan de Algemene Vergadering van het ontwerp Tweede Facultatief Protocol was het voorwerp van een stemming van 28 voor (met inbegrip van de Verenigde Staten) tegen 4 (Saoedi-Arabië, Iran, Libië en Oman) bij 17 onthoudingen (met inbegrip van Japan).

Uiteindelijk, werd het ontwerp – zoals opgesteld door de bijzondere verslaggever – zonder enige wijziging aangenomen, eerst door de Derde Commissie op 26 november 1989 met 55 stemmen voor, tegen 28 bij 45 onthoudingen en dan door de Algemene Vergadering zelf, op 15 december 1989, met 59 stemmen voor, tegen 26 bij 48 onthoudingen. De meerderheid van de Staten behorende tot de groep van West-Europese Staten en andere (met uitzondering van de onthouding van Israël en Turkije en de tegenstem van de Verenigde Staten), de meerderheid van de groep van Latijns-Amerikaanse en Caraïbische Staten (20 voor en 10 onthoudingen) en – zeer merkwaardig – de meerderheid van de groep van Oost-Europese Staten (9 voor, met inbegrip van de U.S.S.R. die hierdoor haar nieuw beleid van perestrojka en glasnost bevestigde, en de onthouding van enkel Roemenië) stemden voor. De meerderheid van de Afrikaanse Staten onthield zich (2 voor, 8 tegen en 23 onthoudingen) en de meerderheid van de Aziatische Staten (7 voor, 17 tegen, met inbegrip van China en Japan, en 12 onthoudingen) stemde tegen het aannemen van het Tweede Facultatief Protocol. Er moet worden opgemerkt dat het totaal van de Staten die tegen stemden of zich

onthielden (74), groter was dan het aantal Staten dat voor de resolutie stemde (59). Dit had het ontwerp zeer kwetsbaar kunnen maken in geval een procedurele motie zou zijn voorgelegd om uitstel van stemming te vragen. Het succes van het eindresultaat is mogelijk gemaakt door het politiek klimaat van het ogenblik dat uitzonderlijk gunstig was voor mensenrechten (nauwelijks één maand na de val van muur van Berlijn) en door de inspanningen van de Bondsrepubliek Duitsland dat intensief campagne had gevoerd in de hoofdsteden. Reeds op 11 juli 1991, trad het Tweede Facultatief Protocol in werking na bekrachtiging door 10 Staten.

Besluit

Tot besluit,¹³ mag de vraag worden gesteld naar het nut van een internationaal instrument zoals het Tweede Facultatief Protocol. Het spreekt vanzelf dat elke Staat de doodstraf kan afschaffen zonder partij te worden bij het Tweede Facultatief Protocol. Het Protocol vervult niettemin twee belangrijke functies. De eerste functie is het tot stand brengen van een juridisch bindende internationale verbintenis die bestaat uit drie elementen: 1) de doodstraf niet toepassen; 2) de doodstraf in de strafwetboeken afschaffen; en 3) de doodstraf niet opnieuw invoeren. Door deze drievoudige verbintenis de vorm te geven van een internationaalrechtelijke verplichting ten overstaan van andere Staten die dezelfde internationale verplichting aangaan, wordt ze des te steviger. De tweede functie is te dienen als aantrekkingspool voor andere Staten die een dergelijke verbintenis nog niet zijn aangegaan, om dat eveneens te doen en om aldus een band van solidariteit te scheppen tussen Staten die een verheven opvatting van het recht op leven en van de menselijke waardigheid huldigen. Het steeds groter aantal¹⁴ verdragspartijen bij het Tweede Facultatief Protocol (81 op 15 december 2014, 25 jaar na het aannemen van het protocol)¹⁵ toont aan dat het deze functies met succes vervult.

Indien er een belangrijke vraag¹⁶ is in elke discussie betreffende de doodstraf, is het hoe het mogelijk is dat sommigen geloven dat zij aan de hoge waarde die zij hechten aan de eerbied voor het leven, uitdrukking moeten geven door koudweg wie anderen van het leven heeft beroofd, zelf van zijn leven te beroven. Hoe kan het dat zij niet inzien dat, door zich zelf in te laten met de terechtstelling van een mens – weze het als beul, als rechter, als wetgever of als gewoon burger



die voorstander is van de doodstraf –, zij hun eigen waardigheid aantasten?

Tot slot mag nog melding worden gemaakt van het aannemen op 18 december 2014 door de Algemene Vergadering van resolutie 69/186 waarin wordt opgeroepen (voor de vijfde maal sinds 2007) een einde te maken aan het gebruik van de doodstraf en een moratorium in te stellen op terechtstellingen met het oog op de afschaffing ervan. Deze resolutie behaalde een record aantal van 117 voorstemmen (6 meer dan in 2012) en het laagste aantal tegenstemmen ooit (met 38 of 3 minder dan in 2012), terwijl er 34 onthoudingen waren (zoals in 2012) en 4 afwezigen (3 minder dan in 2012). Stemden voor het eerst voor deze resolutie: Eritrea, Equatoriaal Guinea, Fiji, Kiribati, Niger, Sao Tome & Principe en Suriname. De volgende Staten wijzigden in vergelijking met 2012 hun stem van een tegenstem in een onthouding: Bahrein, Myanmar, Tonga en Uganda.

Noten

1. Marc Bossuyt, erevoorzitter van de VVN, was achtereenvolgens UN Human Rights Officer (1975-1977); lid (1981-1985; 1992-1999; 2004-2006) en voorzitter (2006) van de VN Subcommissie ter bevordering en bescherming van de mensenrechten; vertegenwoordiger van België in (1986-1991) en voorzitter (1989) van de VN Commissie mensenrechten; lid van het VN Comité ter uitbanning van rassendiscriminatie (2000-2003; 2014-); commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (1987-1997); lid van het Permanent Hof van Arbitrage te Den Haag (sedert 2004). Hij werd bovendien benoemd tot rechter in het Grondwettelijk Hof bij koninklijk besluit van 28 januari 1997 en verkozen tot (Nederlandstalig) voorzitter met ingang van 9 oktober 2007. Sedert 9 januari 2014 is hij Emeritus voorzitter van het Grondwettelijk Hof.
2. Zie ook BOSSUYT, Marc, "The Death Penalty in the 'Travaux préparatoires' of the International Covenant on Civil and Political Rights", in Association of international consultants on human rights, *Essays on the concept of a 'Right to Life', in memory of Yougindra KHUSHALANI*, Brussel, Bruylant, 1988, 251-265; SCHABAS, William, "Article 6" en "Deuxième Protocole facultatif", in DECAUX, Emmanuel, (Dir.), *Le Pacte international relatif aux*

droits civils et politiques, Commentaire article par article, Parijs, Economica, 2011, 179-199 en 869-882.

3. In zijn artikel 4, paragraaf 3, stelt het Inter-Amerikaanse Verdrag dat "The death penalty shall not be re-established in States that have abolished it".
4. Een Protocol bij het Afrikaans Handvest over de rechten van de vrouw, aangenomen op 11 juli 2003, voorziet in zijn artikel 4, paragraaf 2, alinea j, dat de verdragspartijen geschikte en effectieve maatregelen zullen nemen om te verzekeren dat "in those countries where the death penalty still exists, not to carry out death sentences on pregnant or nursing women". Bovendien heeft een Continentale Conferentie over de doodstraf, gehouden in Benin op 2-4 juli 2014, alle lidstaten van de Afrikaanse Eenheid opgeroepen om een protocol bij het Afrikaanse Handvest ter afschaffing van de doodstraf in Afrika aan te nemen. Zie ook CHENWI, Lilian, *Towards the Abolition of the death Penalty in Africa. A Human Rights Perspective*, Pretoria University Law Press, 2007, 239 p.
5. In werking getreden op 1 maart 1985 en 46 Staten zijn er nu partij bij. De Russische Federatie heeft het protocol ondertekend maar niet bekrachtigd.
6. Zie BOSSUYT, Marc, "International Protocols aiming at the Abolition of the Death Penalty", *Revue internationale de droit pénal*, 1987, 371-385. Protocol Nr. 13 bij het Europees Verdrag "inzake de afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden" werd enkel aangenomen op 3 mei 2002. Het is in werking getreden op 1 juli 2003 en er zijn 43 verdragspartijen bij dit Protocol. Azerbaidjan en de Russische Federatie hebben het niet ondertekend. Armenië en Polen hebben het ondertekend maar niet bekrachtigd.
7. A/C.3/35/L.75, Annex.
8. E/CN/Sub.2/1987/20, Annex I.
9. Ten minste in de verdragspartijen waar het grondwettelijk stelsel de rechtstreekse toepassing van verdragsbepalingen in hun nationale rechtsorde toelaat.
10. Zie *supra*, noot 3.
11. Enkel veel later (op 3 mei 2002), werd het Protocol Nr. 13 bij het Europees Verdrag "inzake de afschaffing van de doodstraf onder alle omstandigheden" aangenomen. Reeds op 6 augustus 1990, werd een Protocol bij het Amerikaanse Verdrag inzake mensenrechten ter afschaffing van de doodstraf aangenomen, waarbij 13 Staten partij zijn. In zijn artikel



I, verbinden de verdragspartijen bij dit Protocol zich ertoe de doodstraf op hun grondgebied niet toe te passen op personen onderworpen aan hun rechtsmacht. Het Protocol laat geen voorbehouden toe, doch de verdragspartijen mogen evenwel verklaren, onder voorwaarden die gelijkaardig zijn aan deze van het Tweede Facultatief Protocol, dat zij zich het recht voorbehouden om de doodstraf toe te passen *in oorlogstijd* in overeenstemming met het internationaal recht, *voor uiterst ernstige misdaden van een militaire aard* (cursief toegevoegd). Enkel Brazilië en Chili hebben een dergelijke verklaring afgelegd.

een belediging voor de menselijke waardigheid en niet-samenhangend met het recht op leven als het belangrijkste van alle mensenrechten, onnodig en vervangbaar (de misdaadcijfers zijn niet hoger waar de doodstraf is afgeschaft), geen afschrikking (daders verwachten niet te worden gepakt) en simplistisch (de theorie van oog om oog geeft uiting aan een gevoelsmatige impuls die ongeschikt is in een meer volwassen samenleving).

12. Dit is het geval van Spanje (11 april 1991), Malta (29 december 1994), Griekenland (5 mei 1997), Azerbaidjan (22 januari 1999), Cyprus (10 september 1999) en Brazilië (25 september 2009). Spanje (13 januari 1998), Malta (15 juni 2000) en Cyprus (20 juni 2003) hebben hun voorbehoud ingetrokken. Duitsland, Frankrijk, Finland, Nederland en Zweden hebben bezwaar aangetekend tegen het oorspronkelijk voorbehoud van Azerbaidjan dat het heeft gewijzigd op 28 september 2000.
13. Over de doodstraf in het internationaal recht, zie SCHABAS, William, *The Abolition of the Death Penalty in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 3^e uitg.
14. Gedurende de jaren 1990-1995, steeg het aantal verdragspartijen gemiddeld met 10 elke twee jaar en sinds 1997 met 10 elke drie jaar. Recentelijk werden de volgende Staten partij bij dat protocol: Kirgizië in 2010, Benin en Mongolië in 2012, Bolivia, Guinea-Bissau en Letland in 2013 en Gabon, El Salvador en Polen in 2014.
15. Er zijn 28 Staten behorende tot de groep van West-Europese Staten en andere, 20 behorende tot de groep van Oost-Europese Staten, 15 behorende tot de groep van Latijns-Amerikaanse en Caraïbische Staten, 11 behorende tot de Afrikaanse groep en 7 behorende tot de Aziatische groep.
16. De *Study on the question of the death penalty in Africa* (Banjul, 2012, 58 p.) door de "Working Group on the Death Penalty", aangenomen door de Afrikaanse Commissie voor mensen- en volkerenrechten in oktober/november 2011 (http://www.achpr.org/files/news/2012/04/d46/study_question_deathpenalty_africa-_2012_eng.pdf), bevat een lijst van argumenten tegen de doodstraf die als volgt kunnen worden samengevat: het is wreed en moreel niet te rechtvaardigen, onomkeerbaar en niet-vatbaar voor rechtzetting, onlogisch (het vereist van de Staat dat hij doodslag pleegt),



15 jaar resolutie 1325: leven vrouwen ondertussen in vrede en veiligheid?

Jeroen Decuyper Aerts¹

Inleiding

Oorlogen en gewapende conflicten vormen zowat de grootste bedreiging voor de mensenrechten. Dit is net één van de redenen waarom 70 jaar geleden de Verenigde Naties (VN) werden opgericht. Na een tweede 'wereldoorlog' in 30 jaar, werd hiermee een organisatie gecreëerd die zou moeten bijdragen tot het voorkomen van dergelijke conflicten en het leed en de schendingen van de mensenrechten die daarmee gepaard gaan.

Het heeft echter 55 jaar geduurd en heel wat lobbywerk van de vrouwenbeweging gekost, voordat op het niveau van de VN officieel werd vastgelegd dat er bij de handhaving van vrede en veiligheid ook rekening moet worden gehouden met de situatie en rechten van vrouwen. Oorlogen en gewapende conflicten kunnen namelijk een verschillende impact hebben op vrouwen en mannen. Vrouwen vormen, samen met kinderen, het merendeel van de burgerslachtoffers² moeten vaak in hun eentje families en gemeenschappen onderhouden in de afwezigheid van mannen die gaan strijden zijn. Hierbij worden ze geconfronteerd met bijkomende moeilijkheden zoals beschadigde infrastructuur, ziekte en hongersnood. Voeg daar nog de vaak inferieure positie van vrouwen en de vooral op vrouwen gerichte dreiging van seksueel geweld aan toe en het wordt duidelijk dat de situatie van vrouwen en mannen in gewapende conflicten niet noodzakelijk dezelfde is. Bovendien wordt de impact van deze verschillen nog versterkt door het feit dat vrouwen weinig tot niet betrokken worden bij de preventie en oplossing van conflicten, de vredesonderhandelingen of de besprekingen over de wederopbouw. Omdat zij niet worden gehoord, voelen ze de gevolgen van oorlogen vaak langer dan mannen.

Dit is de reden waarom de VN-Veiligheidsraad op 31 oktober 2000 de historische resolutie 1325 aannam: de eerste VN-Veiligheidsraadresolutie die de aandacht vestigt op de rechten en noden van vrouwen in oorlogen en gewapende conflicten. De resolutie roept op tot de bescherming van vrouwen en meisjes tegen geweld en streeft ook naar een verhoogde deelname

van vrouwen aan de besluitvorming op het gebied van vrede en veiligheid. Vooral dit laatste aspect – waarbij vrouwen niet enkel als slachtoffers gezien worden, maar ook als vredesactoren – was en is nog steeds enorm vernieuwend.

Om de uitvoering van resolutie 1325 te versterken, nam de VN-Veiligheidsraad ook zes opvolgresoluties³ aan die zich op verschillende aspecten van de oorspronkelijke resolutie concentreren en die nieuwe instrumenten installeren om de uitvoering van de resoluties te bevorderen.

VN-Veiligheidsraadresolutie 2122 uit 2013 herhaalde de intentie om in 2015 een *High-level Review* uit te voeren om de toepassing van resolutie 1325 te evalueren en nodigde de Secretaris-generaal van de VN uit om een *Global Study* te bestellen ter voorbereiding van de *Review*. Deze studie moest goede praktijken weergeven, lacunes en uitdagingen aanhalen en opkomende trends en prioriteiten schetsen.

Global Study on UNSCR 1325

In september 2014 werd Radhika Coomaraswamy¹ aangesteld als de hoofdauteur van de *Global Study*. Een klein secretariaat voorzien door UN Women nam de taak op zich om de studie te coördineren, de uitvoering ervan te ondersteunen en de *High-level Review* voor te bereiden. Daarnaast werd er een *High-level Advisory Group*⁵ met deskundigen van over heel de wereld samengesteld om feedback te geven op de inhoud en aanbevelingen van de studie.

Er werd ook op toegezien dat synergieën werden gecreëerd met reviews en debatten die raken aan het domein van vrede en veiligheid. Het gaat onder andere over het *High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations* waar Coomaraswamy ook lid van was, de *Review of the United Nations Peacebuilding Architecture* en de voorbereidingen voor de 2016 *World Humanitarian Summit*.

Om zo veel en divers mogelijke input te verkrijgen, werd bij de gegevensverzameling voor de *Global Study* ingezet op verschillende methodes. Er werd natuur-





Radhika Coomaraswamy werd aangesteld als de hoofdauteur voor de *Global Study on the Implementation of UNSCR 1325* – UN Photo/Mark Garten

lijk verder gegaan op de reeds bestaande onderzoeken en rapporten en daarnaast werden enkele bijkomende studies besteld door UN Women. Ook werden er 15 consultaties⁶ georganiseerd, waarbij de hoofdauteur en haar team in gesprek gingen en gedachten uitwisselden met betrokken partijen. Er waren zowel consultaties met regionale organisaties zoals de Europese Unie, de Afrikaanse Unie en de NAVO, als consultaties met het maatschappelijke middenveld. Van dit laatste type werd er één globale bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van over heel de wereld. De andere consultaties werden per regio gevoerd (Latijns-Amerika, Midden-Oosten en Noord-Afrika, enz.) of concentreerden zich op enkele focuslanden (Guatemala, El Salvador, enz.). Verder werden er vragenlijsten verstuurd naar alle VN-lidstaten, werd er een online enquête opgesteld voor het maatschappelijke middenveld en werd er een online platform geopend waar rapporten, beleidsnota's enz. konden worden opgeladen. Ten slotte werden Nepal en Bosnia-Herzegovina bezocht om specifiek informatie te verzamelen over de situatie van vrouwen tijdens de conflicten die daar hebben plaatsgevonden en om te onderzoeken in welke mate zij al dan niet een rol hebben kunnen spelen

in de vredesprocessen. Het is belangrijk hierbij op te merken dat het team rond de *Global Study* duidelijk heeft getracht om te vermijden de kritiek te krijgen die men vaak hoort wanneer het over de uitvoering van resolutie 1325 gaat, namelijk dat de processen niet inclusief genoeg zijn. Er werd zo veel mogelijk geprobeerd om naar alle actoren te luisteren.

Dit alles heeft geleid tot het 418 pagina's tellende rapport '*Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*'⁷, dat werd voorgesteld op 12 oktober 2015. Het rapport bestaat uit 14 hoofdstukken en geeft één van de meest volledige overzichten van alle aspecten van resolutie 1325. Het schetst een zo compleet mogelijk beeld van de situatie waarbinnen resolutie 1325 moet worden toegepast, van de uitdagingen en obstakels die er zijn, maar ook van de goede praktijken en vooruitgang die bestaan.

Daarbij wordt allereerst de aandacht gevestigd op de veranderde context sinds de aanname van de resolutie in 2000. Eén van de voornaamste elementen waar de nadruk op wordt gelegd, is gewelddadig extremisme en contra-terrorisme. Ook de groeiende invloed van niet-statelijke actoren zoals multinationals of rebel-lengroepen die de feitelijke controle over een grondgebied uitoefenen, de druk op multilaterale processen en de veranderde rol van de VN worden aangehaald. Een ander aandachtspunt is dat het besef is gegroeid dat vrede en veiligheid niet enkel de afwezigheid van geweld inhouden. Deze twee concepten kunnen enkel bereikt worden indien iedereen zich – niet alleen op het fysieke, maar ook op politieke, economische en sociale niveau – veilig, beschermd, gehoord, betrokken en aanvaard voelt. Wapens het zwijgen opleggen is dus niet voldoende. Er moet toegezien worden op gerechtigheid, verzoening en herstel. Het doen respecteren van ieders mensenrechten, inclusief die van vrouwen, moet het einddoel zijn van elk vredesproces.

Nadat in het tweede hoofdstuk het normatieve kader – met onder andere de opvolgresoluties van de VN-Veiligheidsraad, 55 Nationale Actieplannen en regionale en internationale overeenkomsten – wordt beschreven en er wordt aangehaald dat de aandacht hierbij vooral gaat naar de bescherming van vrouwen tegen geweld, wordt er overgegaan naar een reeks hoofdstukken die de verschillende aspecten van resolutie 1325 belichten en aangeven wat er nodig is om de resolutie uit te kunnen voeren. Deze hoofdstukken eindigen ook telkens met aanbevelingen.

De deelname van vrouwen – het thema waarvan men reeds enkele jaren aankaart dat het te weinig aandacht krijgt – bijt de spits af. Er is zeker sinds de aanname



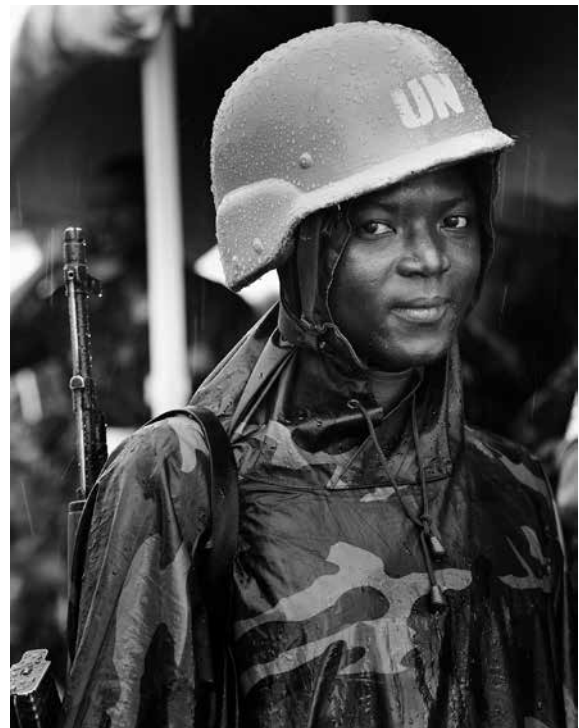
van resolutie 1325 vooruitgang geboekt, maar deze is toch nog steeds minimaal, ondanks het feit dat de aanwezigheid van vrouwen bij vredesprocessen de slaagkansen ervan lijkt te bevorderen. Een meerwaarde van het rapport is dat het dit cijfermatig aantoont. Op basis van een dataset van 181 vredesakkoorden kon worden vastgesteld dat vredesprocessen waar vrouwen aan hadden deelgenomen 20 % meer kans hadden om minstens twee jaar stand te houden. Op langere termijn hadden vredesakkoorden waar vrouwen bij betrokken waren zelfs 35% meer kans om 15 jaar te duren. Enkele obstakels die worden vermeld, zijn logistieke barrières – zoals de nood aan kinderopvang, het gebrek aan fondsen of het feit dat het niet veilig is voor vrouwen om te reizen – en de beperking van onderhandelingen tot die partijen die actief aan het conflict hebben deelgenomen. Dit laatste obstakel wordt trouwens bestempeld als een algemene tekortkoming van vredesprocessen. Het stichten van vrede en opbouwen van een maatschappij kan enkel gebeuren door de samenleving in haar geheel te betrekken. Quota, druk van internationale organisaties en aandacht voor het subnationale en lokale niveau zijn dan weer praktijken die de deelname van vrouwen hebben bevorderd.

Het volgende hoofdstuk concentreert zich logischerwijs op het tweede grote aspect van resolutie 1325: de bescherming van vrouwen en meisjes in de context van humanitaire acties. Vrouwen en meisjes zijn nog steeds in ontstellende aantallen het slachtoffer van geweld. Dit gaat in eerste instantie over fysiek en seksueel geweld, maar moet ook ruimer gezien worden. Het ontzeggen van de toegang tot onderwijs, bewegingsvrijheid, voedsel, enz. is ook een vorm van geweld waar vrouwen en meisjes in gewapende conflicten aan worden onderworpen. Er wordt benadrukt dat de bescherming tegen geweld waar resolutie 1325 en de opvolgresoluties het over hebben, moet worden gezien als een bescherming van de rechten van vrouwen en meisjes in conflicten. Dit gaat dan over het recht op leven en fysieke integriteit, maar bijvoorbeeld ook over het recht op gezondheid, onderwijs, eigendom en voedsel. Hier wordt nogmaals aangehaald dat deze bescherming enkel op een duurzame en adequate manier voorzien kan worden wanneer vrouwen hier zelf ook een rol in kunnen spelen en hun stem kunnen laten horen.

Hoofdstuk vijf bespreekt de overgangsjustitie die moet worden opgebouwd na het einde van een conflict. Het is belangrijk dat het nieuwe gerechtssysteem verandering teweeg kan brengen. Het beëindigen van strafeloosheid is daar een aanzienlijk onderdeel van aangezien het bijdraagt tot de preventie van geweld. Dit

vereist een concreet wettelijk kader dat rekening houdt met de specifieke situatie van vrouwen en een sterk justitieapparaat dat dat kader kan afdwingen, zowel op internationaal, als op nationaal én lokaal niveau. Rechtvaardigheid die de samenleving versterkt, kan echter niet worden bekomen door enkel de gerechtelijke weg te bewandelen. Er moet via onder andere waarheidscommissies ook worden gekomen tot een resultaat dat aanvaarding en verzoening bevordert. Gepaste steun voor de slachtoffers, zij het financieel of in de vorm van psychologische ondersteuning of zelfs capaciteitsopbouw, is essentieel. Ook hier wordt de nadruk gelegd op de deelname van vrouwen.

Als volgende punt wordt de versterkte militarisering van vrede en veiligheid en de rol van vrouwen daarin besproken. Hoewel vrouwenbewegingen zich traditioneel verzetten tegen gewapende oplossingen voor conflicten en de studie pleit voor demilitarisering, wordt toch besproken op welke manier binnen het bestaande kader kan worden gewerkt aan de uitvoering van resolutie 1325. Daarvoor moeten er meer vrouwen toetreden tot de vredestroepen, moet de genderdimensie worden geïntegreerd in de vredesmissies en moet er op worden toegezien dat geen enkele vorm van geweld tegen vrouwen en meisjes door personeel van vredesoperaties wordt aanvaard. Een positieve praktijk die aangehaald wordt, is het voorzien van ongewapende units die door hun aanwezigheid toch de veiligheid bevorderen.



Vrouwelijk lid van het Nigeriaanse bataljon dat deel uitmaakt van de VN Missie in Liberia (UNMIL) – UN Photo/Christopher Herwig

Hoofdstuk zeven behandelt de vredesopbouw en benadrukt dat ook hier de deelname van vrouwen onontbeerlijk is. Zonder hun betrokkenheid zullen zij de gevolgen van het conflict veel langer dragen, omdat hun noden niet worden gehoord en aangepakt. Ook is ondersteuning van vrouwen nodig, omdat zij als hoofden van het huishouden en als zorgverstrekkers vaak de steunpilaar van families zijn – zeker tijdens en na conflicten – en via hen de resultaten van vredesopbouw vaker tot op het niveau van de lokale gemeenschappen, gezinnen en individuen geraken. Ook bij ontwapening, demobilisering en herintegratie moet aandacht gaan naar vrouwen omdat zij vaker dan men denkt betrokken waren bij het conflict, als vrouwelijke strijder of in een ondersteunende rol.

De preventie van gewapende conflicten is het onderwerp van het volgende hoofdstuk, waarbij nogmaals het accent wordt gelegd op het vermijden van militarisering en gewapende interventies. Door vrouwen te betrekken bij *early warning systems* en gender op te nemen in conflictanalyses, kan extra informatie aan de oppervlakte komen die preventie kan ondersteunen. Daarnaast is dit natuurlijk ook nodig om vrouwen voldoende te kunnen beschermen in pre-conflictsituaties waar spanningen reeds beginnen toenemen en de rechten van vrouwen al sneller onder druk komen te staan. Er wordt ook verwezen naar de link tussen gender(on)gelijkheid en de (on)wil van staten om gebruik te maken van geweld: staten waar vrouwen en mannen een gelijkere positie innemen, zijn minder geneigd om over te gaan tot geweld. De positie en mensenrechten van vrouwen versterken en ingaan tegen een cultuur van militarisme en agressieve mannelijkheid, gaan dan ook hand in hand bij het creëren van duurzame vrede en bij het voorkomen van algemene én gendergerelateerde gewelddaden die kunnen leiden tot gewapende conflicten.

De toepassing van resolutie 1325 op de strijd tegen gewelddadig extremisme is een onderwerp dat gezien de actuele context steeds meer aan aandacht wint. In eerste instantie moet er aandacht gaan naar de bescherming van vrouwen en meisjes die specifiek worden geviséerd door terreurgroepen. Een tweede relevant punt is dat vrouwen ook uitvoerders van terreurdaden kunnen zijn. Het begrijpen van hun motivatie hiervoor is de sleutel om te komen tot een inclusief beleid om radicalisering tegen te gaan. Verder groeit het besef dat vrouwen – en zeker moeders – een rol kunnen spelen bij de preventie van radicalisering, al moeten ze hier wel de kansen toe krijgen: er moet naar hen worden geluisterd en ze moeten de nodige steun krijgen. Ten slotte wordt via de correlatie tussen het respect voor vrouwenrechten en de daling in gewelddadig extremisme nogmaals het belang van

gendergevoelige maatschappijopbouw aangehaald. Het is belangrijk dat de rol van vrouwen in terrorismebestrijding niet vanuit een militaire, maar vanuit een humanitaire en maatschappijversterkende aanpak wordt benaderd. Terrorismebestrijdingsacties mogen verder ook de werking van vrouwelijke activisten en van vrouwenbewegingen niet bemoeilijken, omdat dit contraproductief is voor de hierboven vermelde gendergevoelige maatschappijopbouw.

Hoofdstuk tien bespreekt de belangrijkste actoren die betrokken moeten zijn bij de uitvoering van de 'vrouwen, vrede en veiligheid agenda', hoe deze actoren dat kunnen doen en waar ze aandacht aan moeten besteden. Bij de lidstaten wordt er gewezen op nationale actieplannen, en de nood om inclusieve processen evenals budgetten, monitoring en evaluaties te voorzien. Regionale organisaties kunnen ook actieplannen opstellen, de vertegenwoordiging van vrouwen in hun eigen personeel verbeteren, genderexpertise inbouwen, vertegenwoordigers of gezanten rond vrouwen, vrede en veiligheid benoemen en monitoringsystemen ontwikkelen. Wat de VN betreft worden er gelijkaardige suggesties gedaan, waarbij wordt benadrukt dat de VN het goede voorbeeld moet geven inzake de vertegenwoordiging van vrouwen. Ook moet de 'genderarchitectuur' worden verbeterd door de genderexpertise binnen heel de organisatie te vermeerderen en te versterken, door de positie van genderexperten en *gender focal points* te verstevigen en door UN Women meer te betrekken bij de vredesoperaties van de VN. De media kunnen hun steentje bijdragen door vrouwen een stem te geven en door de verhalen en feiten over vrouwen in conflictsituaties beter gekend te maken, maar er moet worden vermeden dat (vooral sociale) media worden gebruikt om boodschappen van haat en de onderdrukking van vrouwen te verspreiden. Het maatschappelijk middenveld – en dan vooral de vrouwenbeweging – is vanaf het begin de pleitbezorger geweest van een resolutie rond vrouwen, vrede en veiligheid. Ze blijven ook vragen naar een concrete uitvoering en opvolging van de resolutie. Daarom en ook vanwege hun positie dichtbij de bevolking, moet er beroep worden gedaan op hun expertise en moeten ze voldoende steun krijgen om hun werk te kunnen uitoefenen. Aan het einde van het hoofdstuk wordt ter afsluiting gewezen op het belang van cijfers en statistieken.

Het volgende hoofdstuk concentreert zich op een andere sleutelactor: de VN-Veiligheidsraad. Als 'aanslichter' van het normatieve kader rond resolutie 1325 en als één van de voornaamste deelnemers aan het veld van vrede en veiligheid, heeft de Veiligheidsraad een belangrijke rol te spelen. Allereerst moet deze



erop toezien zelf de nodige, kwaliteitsvolle informatie te krijgen, via de datastromen binnen het eigen VN-systeem, via de verzameling van specifieke gegevens en via contacten met het middenveld. Vervolgens moet er dan ook op worden toegezien dat resolutie 1325 en de opvolgresoluties effectief worden uitgevoerd en dat bestaande instrumenten effectief worden gebruikt. Dit alles moet op een nog veel structurelere manier gebeuren. Gender wordt nog teveel gezien als een bijkomend element dat in acht zou moeten worden genomen en niet beschouwd als een essentieel onderdeel van duurzame preventie en vredesopbouw. Resolutie 1325 vertrekt duidelijk vanuit het principe dat het respect voor de mensenrechten van vrouwen en aandacht voor de genderdimensie essentieel zijn voor het behoud van internationale vrede en veiligheid. Daarom moeten er ook linken worden gelegd met andere vrouwen- en mensenrechtenmechanismen of -instellingen. Vooral het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van geweld tegen vrouwen, maar ook andere rechtenverdragen, kunnen bijdragen aan de uitvoering van resolutie 1325. Dit kan door specifiek de nadruk op de resolutie te leggen of door specifieke elementen ervan aan te kaarten of aan het licht te brengen, zoals de noden van meisjes inzake opvoeding of de toegang van iedereen, inclusief vrouwen en meisjes, tot gezondheidszorg. Ook de Mensenrechtenraad en diens *Universal Periodic Review* en speciale rapporteurs kunnen het accent leggen op de rechten van vrouwen in gewapende conflicten. Ten slotte mag ook de rol van regionale en nationale mensenrechteninstellingen en -mechanismen niet worden onderschat.

In hoofdstuk dertien wordt het belangrijke punt van de financiering besproken. Ondanks het aangetoonde belang van gendergelijkheid voor het bekomen en behouden van vrede, worden er niet voldoende fondsen voorzien om daar rond te werken. Het zoeken naar snelle – maar vaak niet permanente – oplossingen leidt ertoe dat gender niet als een prioriteit wordt gezien en heeft vaak een inefficiënt gebruik van middelen als gevolg. Wanneer er voor gendergelijkheid dan al specifieke financiering wordt vrijgemaakt, is deze vaak niet voorzien op lange termijn. Dit maakt het moeilijk om efficiënte programma's te plannen. Daarnaast wordt vastgesteld dat slechts een klein deel van de specifieke fondsen voor conflictpreventie en vredesopbouw rekening houdt met de genderdimensie en een nog kleiner deel zich specifiek op gendergelijkheid richt. Een betere opvolging van welke middelen naar gendergelijkheid gaan, zou al een eerste stap vooruit zijn. Op basis van deze informatie zou dan eventueel een vast percentage van de financiering kunnen worden gereserveerd voor projecten rond gender. Daarnaast is het ook belangrijk

om organisaties uit het maatschappelijke middenveld, en in het bijzonder vrouwenorganisaties, te steunen. Net tijdens conflicten – wanneer deze organisaties die er midden in zitten het meest nodig zijn – valt de financiering voor dergelijke organisaties meestal weg. Ook hier is het bovendien belangrijk om de gegeven steun niet enkel voor projecten te verlenen, maar om structurele financiering te voorzien.

Het laatste hoofdstuk herneemt de voornaamste aanbevelingen van het rapport. Deze tien aanbevelingen zijn:

1. Neen tegen militarisering, ja tegen preventie;
2. Vrouwen, vrede en veiligheid is een kwestie van mensenrechten;
3. Mediatoren en leiders van VN-missies moeten van de deelname van vrouwen een prioriteit maken;
4. Daders moeten worden gestraft en justitie moet transformerend zijn;
5. Vrouwen moeten worden betrokken bij programma's voor vredesopbouw en deze programma's moeten worden aangevuld door een allesomvattend veiligheidsplan ter bescherming van vrouwen en meisjes;
6. Het voorzien van fondsen voor vrouwelijke vredesactivisten en het respecteren van hun activiteiten is belangrijk voor terreurbestrijding;
7. Alle sleutelactoren moeten hun rol spelen;
8. De Veiligheidsraad moet goed worden geïnformeerd en alle te behandelen zaken bekijken met een genderbril;
9. 15% van alle fondsen voor vrede en veiligheid moeten worden uitgetrokken voor programma's die een impact hebben op vrouwen;
10. De VN moet een sterke genderarchitectuur krijgen.

Rapport van de Secretaris-generaal

Resolutie 2122 vroeg niet alleen de opstelling van de *Global Study*, maar ook dat de Secretaris-generaal de resultaten hiervan voorstelt in het kader van zijn jaarlijks rapport aan de Veiligheidsraad. In dit rapport van 16 september 2015⁸, haalde de Secretaris-generaal de belangrijkste punten van de studie aan. Dit vulde hij aan met een update over de jaarlijkse vooruitgang inzake de uitvoering van resolutie 1325, op basis van de daarvoor goedgekeurde indicatoren. Aan het einde van het rapport wordt aangehaald dat alle stakeholders hun acties in vijf sleuteldomeinen aanzienlijk moeten opvoeren om de doelstellingen van resolutie 1325 te behalen. De deelname en het leiderschap van vrouwen moet centraal worden geplaatst bij inspanningen rond



vrede en veiligheid, inclusief bij antwoorden op nieuwe en opkomende dreigingen. De mensenrechten van vrouwen en meisjes moeten worden beschermd tijdens en na conflicten, vooral in de context van nieuwe en opkomende dreigingen. Gendergevoelige planning en resultaatgerichte verantwoording moeten voorzien worden. De genderarchitectuur en technische expertise moeten worden versterkt. De 'vrouwen, vrede en veiligheid agenda' moet worden gefinancierd.

Debat in de Veiligheidsraad en Resolutie 2242

Naast de *Global Study* en het rapport van de Secretaris-generaal omvatte de High-level Review ook een open debat in de Veiligheidsraad op 13 oktober 2015. De heer Ban Ki-moon, Secretaris-generaal van de VN, en mevrouw Phumzile Mlambo-Ngcuka, Directeur van UN Women, gaven een briefing en ook twee vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld kregen spreektijd, waarna er statements volgden van lidstaten en regionale organisaties. Deze concentreerden zich vooral op engagementen inzake de uitvoering van resolutie 1325 en de opvolgresoluties.

Daarnaast introduceerde Spanje, dat in oktober voorzitter van de Veiligheidsraad was en de activiteiten rond de 15de verjaardag van resolutie 1325 overzag, een door het Verenigd Koninkrijk voorbereide nieuwe resolutie. Resolutie 2242⁹ werd op 13 oktober 2015 unaniem aangenomen door de Veiligheidsraad en heeft als doel de uitvoering van de 'vrouwen, vrede en veiligheid agenda' te versterken. De resolutie herhaalt veel van de onuitgevoerde elementen uit resolutie 1325 en de opvolgresoluties, maar legt ook enkele andere en nieuwe accenten. Het allereerste punt dat wordt aangehaald, is de nood aan extra aandacht voor de vertegenwoordiging van vrouwen binnen vredesprocessen. Lidstaten worden verder gevraagd de financiering rond vrouwen, vrede en veiligheid te verhogen. Om een betere integratie van resolutie 1325 in het eigen werk te bereiken, zal de Veiligheidsraad zelf hier meer aandacht aan besteden in de landen-specifieke situaties op de agenda, zal hij een Informele Expertengroep over Vrouwen, Vrede en Veiligheid samenroepen en organisaties uit het middenveld, met inbegrip van vrouwenorganisaties, uitnodigen. Resolutie 2242 is ook de eerste van de opvolgresoluties die expliciet vraagt om aandacht te besteden aan het genderspecter bij de bestrijding van gewelddadig extremisme en terrorisme.



Open debat in de Veiligheidsraad over vrouwen, vrede en veiligheid op 13 oktober 2015 – UN Photo/Cia Pak

Conclusie

De aanname van een nieuwe resolutie geeft duidelijk aan op welke manier deze *High-level Review* moet worden geïnterpreteerd: vijftien jaar na de aanname van resolutie 1325 is er geen eindpunt bereikt, maar een nieuw beginpunt. Op basis van de verzamelde informatie, moet er overgegaan worden tot hernieuwde engagementen. Die moeten leiden tot meer aandacht voor vrouwen, vrede en veiligheid en tot de structurele integratie van dit aspect in alle acties rond conflictpreventie en -oplossing. Om efficiënt te zijn is er verder nood aan een nieuwe globale aanpak. Het respecteren van mensenrechten moet centraal worden geplaatst en er moet op lange termijn worden gewerkt. Het doen respecteren van vrouwenrechten en het ondersteunen van de ontwikkeling van vrouwen en meisjes mag niet meer als een extraatje worden gezien voor wanneer andere problemen zijn opgelost, maar moet worden aanvaard als een fundamentele bouwsteen voor duurzame vrede. Dit is de enige manier om het respect voor de rechten van vrouwen en meisjes te verzekeren én het tij van het groeiende aantal slachtoffers van conflicten te keren.

Noten

1. Jeroen Decuyper Aerts is attaché bij het federale Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen. Hij werkt daar voornamelijk rond de thema's *gender mainstreaming* en vrouwen, vrede en veiligheid. Hij is eveneens lid van de Adviesraad Gender en Ontwikkelingssamenwerking.
 2. Die burgerslachtoffers vormen volgens de VN dan weer 75% van de slachtoffers van gewapende conflicten.
UN, Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, 2001.
 3. Resoluties 1820, 1888, 1889, 1960, 2106 en 2122.
 4. Radhika Coomaraswamy is een voormalig VN Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris generaal inzake kinderen en gewapende conflicten en een voormalige Speciale Rapporteur van de VN inzake geweld tegen vrouwen.
 5. Zie www.wps.unwomen.org/en/global-study/high-level-advisory-group
 6. Zie www.wps.unwomen.org/en/global-study/consultations
 7. Zie www.wps.unwomen.org/en/highlights/global-study-release
 8. UN, Report of the Secretary-General on women and peace and security, 2015.
Zie www.undocs.org/S/2015/716
 9. Zie [www.undocs.org/S/RES/2242\(2015\)](http://www.undocs.org/S/RES/2242(2015))
-



De EU, België, Vlaanderen en de VN

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: Toepassing binnen de Europese Unie

Greet van Gool'

Het Verdrag en de Europese Unie

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en de lidstaten van de Europese Unie



Alle lidstaten van de Europese Unie hebben het "Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap" van de Verenigde Naties (CRPD) ondertekend, de meeste zelfs op 30 maart 2007, de dag waarop het CRPD voor ondertekening werd opengesteld.

Op 3 lidstaten na hebben ze inmiddels ook allemaal het Verdrag geratificeerd. Enkel Finland, Ierland en Nederland ontbreken nog – vertrekkende vanuit de filosofie dat ze eerst hun nationale wetgeving in overeenstemming willen brengen met de bepalingen van het CRPD alvorens het te ratificeren.

Van de 25 lidstaten die het CRPD hebben geratificeerd, hebben er 24 een eerste rapport ingediend (alleen Roemenië nog niet); 9 daarvan werden reeds door het Comité van de Verenigde Naties² onderzocht (België, Denemarken, Duitsland, Hongarije, Kroatië, Oostenrijk, Spanje, Tsjechië, Zweden).

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en de Europese Unie



Op 23 december 2010, ten tijde van het Belgische Voorzitterschap van de Europese Unie, heeft de Europese Unie zelf het CRPD geratificeerd. Daarmee werd de EU de 97ste partij bij het CRPD. Deze ratificatie kan beschouwd worden

als een mijlpaal in de geschiedenis van de mensenrechten, vermits het de allereerste keer is dat de EU partij wordt bij een internationaal mensenrechtenverdrag – én het de eerste internationale

organisatie is die een mensenrechtenverdrag van de Verenigde Naties ratificeert. Geen wonder dan ook dat het VN Comité, naar aanleiding van het onderzoek van het eerste rapport van de EU, de Europese Unie hier uitgebreid voor gefeliciteerd heeft – en een oproep gedaan heeft dat andere regionale organisaties zouden volgen.

Voorafgaand aan de ratificatie van het CRPD door de Europese Unie werd een gedragscode afgesloten tussen de Raad, de Lidstaten en de Commissie, om een aantal afspraken vast te leggen rond de samenwerking in het kader van de uitvoering van het CRPD³.

De uitvoering van artikel 33 CRPD in de Europese Unie

Focal point en coördinatiemechanisme



Artikel 33.1 CRPD verplicht de Verdragsluitende staten om ten minste één centraal punt in te stellen voor vraagstukken betreffende de implemen-

tatie van het CRPD en om een effectieve coördinatie tussen de verschillende sectoren en bestuursniveaus te verzekeren. De Europese Commissie werd door de Raad aangesteld om deze functie van "Focal Point" uit te voeren. In die hoedanigheid moet de Commissie de coördinatie verzekeren tussen haar eigen diensten, tussen de andere instellingen en organen van de Europese Unie en tussen de EU en de lidstaten. De "formele" coördinatie met de lidstaten gebeurt in de zogenaamde "Human rights working group (COHOM)" van de Raad.

Het onafhankelijk mechanisme

Voor de uitvoering van de taken vervat in artikel 33.2 CRPD, dat de Verdragsluitende staten verplicht om een kader op te richten of aan te wijzen dat één of meer onafhankelijke mechanismen omvat om de rechten van personen met een handicap te bevorderen en



te beschermen en toe te zien op de uitvoering van het CRPD, werd een “*Framework*”⁴ aangeduid, dat uit 5 componenten bestaat:

- Het Europees Parlement (*European Parliament - Petitions Committee PETI*)
- De Europese Ombudsman (*European Ombudsman - EO*)
- Het Europese Agentschap voor Fundamentele rechten (*EU Agency for Fundamental Rights - FRA*)
- Het Europees Forum voor Personen met een handicap (*European Disability Forum - EDF*)
- De Commissie zelf

Vanuit het VN Comité kwamen er heel wat opmerkingen over deze samenstelling, met name omdat dit kader niet volledig in overeenstemming is met de “*Principes van Parijs*”⁵, net omdat de Europese Commissie zelf zowel *focal point* voor het CRPD is als deel uitmaakt van het onafhankelijk mechanisme.

Het maatschappelijk middenveld



Het maatschappelijk middenveld, en in het bijzonder mensen met een handicap en de verenigingen die hen vertegenwoordigen, krijgt een belangrijke rol toebedeeld in het CRPD, zowel bij de totstandkoming ervan als bij de implementatie. Zo verplicht artikel 33.3 CRPD de verdragsluitende staten om het maatschappelijk middenveld te betrekken bij en volledig te laten participeren in het toezicht op de implementatie van het CRPD.

Op Europees niveau gebeurt dit via verschillende kanalen en instrumenten, zoals via communicatie, consultatie van documenten of deelname aan expertengroepen. Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en in het bijzonder van Europese organisaties, zijn lid van de zogenaamde “*Disability High Level Group – DHLG*”, waar ze hun bekommernissen kunnen uiten, kunnen bijdragen aan discussies en meewerken aan beleidsdocumenten. Daarnaast is het *European Disability Forum*⁶ één van de 5 leden van het Europese onafhankelijk mechanisme.

De rapportage

Als Verdragsluitende partij moest ook de Europese Unie binnen 2 jaar na de ratificatie, een rapport opmaken over de maatregelen die genomen werden om de verplichtingen van het CRPD na te komen. Dit rapport

werd opgesteld door de Europese Commissie, na consultatie onder meer van de lidstaten, de verschillende Europese instellingen, de leden van het onafhankelijk mechanisme en het maatschappelijk middenveld. Het rapport werd bij het Comité neergelegd op 5 juni 2014⁷ en de constructieve dialoog vond vrij snel daaropvolgend plaats, in augustus 2015, tijdens de 14de sessie van het Comité.

Zoals voor de “gewone” statelijke rapporten het geval is, werden verschillende alternatieve – of schaduwrapporten ingediend door het maatschappelijk middenveld, maar dan door Europese of overkoepelende organisaties⁸.

List of Issues

Ook voor het Europese rapport heeft het VN Comité een “*List of Issues*” opgesteld: een lijst van vragen die de leden zich stellen aan de hand van een eerste lezing van het verslag⁹, waarbij gebruik gemaakt werd van de opmerkingen en aanbevelingen uit de verschillende alternatieve – en schaduwrapporten.

De constructieve dialoog tussen de EU en het VN Comité

De constructieve dialoog tussen de leden van het Comité en de EU vond plaats op iets meer dan een jaar na de neerlegging van het rapport, wat zeer snel is (bij de meeste rapporten van de Europese Lidstaten was er een tijdsverloop van 3 à 4 jaar) en aldus wijst op het belang dat het Comité hecht aan de ratificatie van het CRPD door de EU.

De officiële delegatie bestond enkel uit leden van de Europese Commissie en van de vertegenwoordiging van de EU bij de VN. Ook verschillende vertegenwoordigers van de lidstaten van de EU maakten, als waarnemer, deel uit van de delegatie. Het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigers van het onafhankelijk mechanisme waren vanzelfsprekend ook aanwezig, maar zij maakten geen deel uit van de officiële delegatie.

De constructieve dialoog verliep over twee halve dagen (27 en 28 augustus 2015). Na een korte inleiding door mevrouw Maria Soledad Cisternas Reyes, voorzitter van het comité, werd een inleidende verklaring voor de EU afgelegd, enerzijds namens het focal point (door de directeur-generaal van *DG Employment, Social Affairs and Inclusion* van de Europese Commissie) en anderzijds namens het onafhankelijk mechanisme

(door iemand van het *Fundamental Rights Agency* (FRA) en door de Europese Ombudsman).

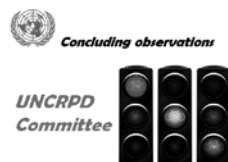
Tijdens deze inleiding werd verwezen naar het belang dat de EU hecht aan handicapbeleid, wat onder meer tot uiting komt doordat de meeste lidstaten in hun rapport in het kader van het Europees semester rapporteren over handicap en dat aandacht voor handicap als één van de criteria geldt om in aanmerking te komen voor Europese fondsen. Verder werd ook verwezen naar een recent project, met name de “*European Disability Card*”, een project waarbij mensen met een handicap die zich binnen Europa verplaatsen, kunnen aantonen dat ze een handicap hebben en aldus aanspraak kunnen maken op dezelfde dienstverlening als ingezetenen van de betrokken lidstaat.

Na deze inleiding kwamen de heren Buntan en Tatic aan het woord, leden van het Comité die als rapporteur waren aangesteld. Vervolgens werden vragen gesteld over de implementatie van het CRPD, telkens per reeks van tien artikelen. Het is vanzelfsprekend onmogelijk om in zo'n kort tijdsbestek in detail op de vele vragen te antwoorden en gelukkig bestaat de mogelijkheid achteraf bijkomende informatie te bezorgen, want de leden van het Comité zijn duidelijk gesteld op concrete antwoorden op hun vragen.

Opnieuw gaven de leden van het Comité blijk van een grote bekommernis en betrokkenheid, en van een grote expertise, zowel op vlak van handicap als met betrekking tot het beleid en de structuren binnen de EU. Zij spraken hun bezorgdheid uit over de gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen in de Europese Unie, die een sterke invloed hebben op personen met een handicap, bijvoorbeeld met betrekking tot de arbeidsmarkt, sociale uitkeringen en de sociale diensten en ondersteuning. Verschillende leden wezen op het grote belang van de ratificatie van het CRPD door een regionale instelling en op het imago dat Europa bij vele landen heeft – wat bij enkele leden van het Comité ook schroom opriep om het woord te nemen en kritische vragen te stellen. Tegelijk werd opgeroepen om ook het Optioneel Protocol te ratificeren en om de lidstaten die het CRPD nog niet geratificeerd hebben, aan te sporen dit snel te doen.

De slotopmerkingen en aanbevelingen van het VN-Comité

Zowel de vragen als de slotopmerkingen en aanbevelingen van het Comité vallen uiteen in 2 delen:



- Enerzijds de werkzaamheden van de EU als Unie met betrekking tot handicap;
- Anderzijds de toepassing van het CRPD in de Europese instellingen.

Hieronder volgt een bloemlezing van enkele opmerkingen en aanbevelingen.

Mainstreaming van handicap – Non discriminatie

Om ervoor te zorgen dat de bepalingen van het CRPD – en de aanbevelingen van het Comité – daadwerkelijk ingang vinden binnen de Europese Unie, vragen de leden dat de Europese wetgeving en het Europese beleid gescreend zouden worden op hun overeenstemming met het CRPD en dat er in dat licht ook een *mid-term review* van de Europese Handicap Strategie 2010 – 2020¹⁰ zou gebeuren.

Verder zou er in de zogenaamde “*Impact assessment guidelines*” van de Europese Commissie¹¹ meer aandacht besteed moeten worden aan overeenstemming met het CRPD en moet ook de aanwending van Europese fondsen beter gemonitord worden. De leden van het Comité tonen daar met name een grote bekommernis dat de gelden die door deze fondsen ter beschikking gesteld worden van de lidstaten, wel aangewend worden voor projecten die in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van het CRPD – en bijvoorbeeld niet voor projecten die geen of te weinig aandacht besteden aan onafhankelijk leven. Zij vragen uitdrukkelijk dat gelden voor projecten die in strijd zijn met de bepalingen van het CRPD (en bijvoorbeeld opvang van personen met een handicap in instellingen promoten) teruggevorderd zouden worden en dat het maatschappelijk middenveld hier nauwer bij betrokken zou worden.

De leden van het Comité betreuren dat het ontwerp van richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid¹², wat een belangrijke hefboom zou zijn, geblokkeerd is en vragen om een snelle aanname ervan.

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid wordt door verschillende leden van het Comité beschouwd als een *conditio sine qua non* voor daadwerkelijke participatie van mensen met een handicap aan het maatschappelijk leven en er werd dan ook veel aandacht aan besteed. Zo werd aangedrongen op een snelle goedkeuring van het ontwerp van de Commissie tot invoering van een Europese



“Accessibility Act”¹³ en vraagt het Comité dat de informatie en communicatie van de EU beschikbaar zou zijn in toegankelijke formaten en technologieën, zoals gebarentaal. Ook het Europese alarmnummer 112 moet volledig toegankelijk worden voor alle types van handicap en in alle aspecten van rampenbestrijding (noodplannen, beleid, ...) moet aandacht besteed worden aan de situatie van personen met een handicap.

Specifiek wat de Europese instellingen en de Europese scholen betreft, wordt gewezen op de noodzaak van redelijke aanpassingen en de erkenning van gebarentaal.

EU als donor

De leden van het Comité betonen veel lof voor het feit dat de EU een belangrijk donorland is maar vragen om deze steun handicapinclusief te maken en daaraan ook aandacht te besteden in het kader van de vluchtelingencrisis.

Rechtsbekwaamheid en toegang tot het recht

Hoewel de bevoegdheden van de Europese Commissie op deze domeinen beperkt zijn, vragen de leden van het Comité zeer uitdrukkelijk om de nodige aandacht te besteden aan deze thema's en om de lidstaten te ondersteunen om ervoor te zorgen dat mensen met een handicap hun handelingsbekwaamheid niet op grond van hun handicap kunnen verliezen. Ook hun toegang tot de rechter moet gegarandeerd worden.

What next?

De Europese Commissie heeft alvast aangegeven dat ze gevolg zal geven aan de aanbevelingen van het Comité. Dat Comité heeft gevraagd om binnen het jaar te rapporteren over drie door het Comité als prioritair beschouwde aanbevelingen:

- Maken van een update van de “*Declaration of Competence*” (cf. § 17 van de *Concluding Observations*);
- Spoedig aannemen van de “*European Accessibility Act*” (§ 29);
- Ontkoppeling van de rol van de Commissie, door zich terug te trekken uit het onafhankelijk mechanisme (§ 77).

Zoals ook bij andere Verdragsluitende staten het geval is, heeft het Comité in zijn slotopmerkingen gevraagd het tweede en derde rapport samen in te dienen, ten laatste op 23 januari 2019.



Noten

1. Greet van Gool werkt als Attaché Multilaterale Relaties binnen DG Beleidsondersteuning van de FOD Sociale Zekerheid.
2. Een comité van internationale experts, gekozen wegens hun handicapkennis, die de rapporten van de landen over de uitvoering van het CRPD onderzoeken. Het comité formuleert indien nodig aanbevelingen aan de Verdragsluitende staten. Zie:
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>
3. Gedragscode tussen de Raad, de lidstaten en de Commissie tot vaststelling van interne regelingen voor de uitvoering door en de vertegenwoordiging van de Europese Unie met betrekking tot het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:340:FULL&from=EN>
4. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1189&langId=en>
5. Leidraad van de VN voor nationale mensenrechtinstellingen – zie:
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.
6. <http://www.edf-feph.org/>
7. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/232/64/PDF/G1423264.pdf?OpenElement>
8. Zie hiervoor: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=995&Lang=en
9. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/098/84/PDF/G1509884.pdf?OpenElement>
10. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:em0047>
11. Richtlijnen van de Europese Commissie om onder meer economische en sociale impact van nieuwe wetgeving te meten.
12. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52008PC0426>
13. Wetgevend initiatief van de Europese Commissie om een horizontale richtlijn m.b.t. toegankelijkheid in te voeren.

De EU, België, Vlaanderen en de VN

Rechten van personen met een handicap: De rol van de Commissie Verzoekschriften

Maike Geuens¹

Inleiding

Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VRPH) en het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap werd op 13 december 2006, in de schoot van de Verenigde Naties (VN) aangenomen in New York. België keurde dit verdrag op 13 mei 2009 goed en het werd vervolgens gepubliceerd.² Het VRPH omschrijft de rechten waarop personen met een handicap, onder meer in de verschillende EU-lidstaten, een beroep kunnen doen en vertrekt hierbij vanuit een sociaal model.³ In dat model staat de persoon centraal, niet zijn/haar handicap. Het is de maatschappij die zich dient aan te passen aan deze persoon en niet andersom.

Naast de verschillende Europese lidstaten is ook de Europese Unie verdragspartij.⁴ Hoewel het in principe gaat om een bevoegdheid van de lidstaten en de Unie⁵, spelen ook het Europees Parlement en haar parlementaire commissies een belangrijke rol bij de implementatie van het Verdrag en de daaronder horende rechten. Dat deze steeds belangrijker wordt, werd eveneens bevestigd door de aanbevelingen die de VN ten aanzien van de Europese Unie formuleerde in september 2015.⁶ In oktober 2015 publiceerde de Commissie Verzoekschriften van het Europees Parlement (CVEP) een rapport waarbij aandacht wordt besteed aan de specifieke rol die deze commissie kan spelen in verband met de rechten van personen met een handicap. We onderzoeken dan ook in welke mate de CVEP contribueert tot de implementatie van het VRPH en welke verbeteringen eventueel mogelijk zijn.

Het VRPH en de EU

De mensenrechten vormen een inherent onderdeel van de Europese constellatie. Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) stelt dat de rechten van bepaalde minderheden, waaronder personen met een handicap, deel uitmaken van de gemeenschappelijke waarden van de Unie. Deze worden eveneens vermeld in artikel 3 VRPH. Dat deze rechten prioritair zijn voor de Europese Unie, blijkt eveneens uit de han-

delingen van het Europees Parlement en de Europese Commissie.⁷ Zoals eerder in dit nummer aangehaald is VRPH het eerste mensenrechtenverdrag waarbij de Unie zelf aansloot als verdragspartij, wat opnieuw wijst op het belang dat hieraan wordt gehecht.⁸ Het VRPH vereist onder meer dat er aanspreekpunten worden aangeduid, dat er een coördinatiemechanisme binnen de overheden wordt gecreëerd en dat het middenveld moet betrokken worden bij de analyse van de rechten van personen met een handicap.⁹ De materies waarvoor de Unie exclusief bevoegd is, vallen onder de verantwoordelijkheid van de Unie. Dit houdt in dat de EU instaat voor de promotie, bescherming en monitoring van de rechten die beschermd worden door het VRPH. Ten dien einde werd binnen de Europese Unie zoals gezegd een kader ontworpen waarbinnen alle maatregelen en acties in verband met het VRPH worden besproken en geanalyseerd. Dit netwerk, gevormd op basis van verschillende interinstitutionele akkoorden, bestaat uit het Europees Parlement (waaronder de parlementaire commissies ressorteren), de Europese Commissie, de Europese Ombudsman, het Europees Agentschap voor Fundamentele Rechten (FRA) en het *European Disability Forum* (EDF). De instellingen werken, onder voorzitterschap van het EDF, een werkprogramma uit. Het aanspreekpunt binnen de Europese Unie werd aangeduid binnen de Europese Commissie, de zgn. *Unit for the Rights of Persons with Disabilities*. Wat de gedeelde of lidstatelijke bevoegdheden betreft, zullen samenwerkingsverbanden worden ontwikkeld tussen de Europese Unie enerzijds en de nationaal bevoegde organisaties anderzijds.¹⁰ De overkoepelende coördinator is de COHOM of *Human Rights Working Group of the Council of Ministers*.¹¹

De taak van de Europese Unie is bijgevolg driedig. Vooreerst staat de Unie voor de promotie van mensenrechten in het algemeen, en de rechten van personen met een handicap in het bijzonder. Ten tweede moet de Unie ook de mensenrechten beschermen, waartoe een viervoudig mechanisme werd ontwikkeld. Het is in deze functie dat de CVEP en het Europees Parlement, via de procedure van de verzoekschriften, een belangrijke rol kunnen spelen. Daarnaast vervullen ook de Ombudsman, via de klachtenprocedure voor



burgers, de Europese Commissie, die kan ingrijpen wanneer inbreuken op het Verdragsrecht worden begaan, en het EDF, dat zal optreden als vertegenwoordiger van personen met een handicap, een essentiële rol. Tot slot zal de Unie ook moeten rapporteren aan het VN-Comité voor rechten van personen met een handicap.¹² Het is evident dat de burgers zich voor nationale problemen dienen te richten tot de nationale overheden.¹³

Het Europees Parlement en haar parlementaire commissies, waarop de focus in deze bijdrage ligt, kunnen in de eerste plaats een rol uitoefenen in de bescherming van de rechten van personen met een handicap via de verzoekschriftenprocedure, waarbij de CVEP de ingediende petitie behandelt. Door het indienen van een verzoekschrift kunnen inbreuken op de fundamentele rechten in de lidstaten ter kennis van de Europese instellingen worden gebracht.¹⁴ Het spreekt voor zich dat een verzoekschrift gevolgen met zich mee kan brengen wanneer blijkt dat de lidstaat of Europese Unie-instelling in kwestie ook een verdragsinbreuk beging. In dit laatste geval zal de Europese Commissie de nodige maatregelen nemen. Daarenboven werd ook een samenwerkingsverband ingesteld tussen de verschillende parlementaire commissies.¹⁵ Leden van het Europees Parlement vormden samen eveneens een interpolitieke groep, waarbij aspecten binnen het VRPH worden besproken.¹⁶

Het rapport, aanbevelingen en de rol van de CVEP

In theorie kan elke burger van de Unie een verzoekschrift, waarvan de inhoud een duidelijke link met de Europese bevoegdheden vertoont, indienen bij de CVEP en dit via de voorzitter van het Europees Parlement. Het verzoekschrift kan in alle talen van de Unie, en mits toevoeging van een vertaling ook in andere talen, worden geformuleerd.¹⁷ In 2014 werden in totaal 2.714 verzoekschriften ingediend.¹⁸ De meeste verzoekschriften worden ingediend op individuele basis.¹⁹ Derde personen kunnen via het online beschikbare register de reeds ingediende verzoekschriften ondersteunen.

De CVEP beschikt over een uitgebreid arsenaal aan mogelijkheden en bevoegdheden.²⁰ Zij kan bijvoorbeeld een plaatsbezoek organiseren (de zogenaamde *fact-finding missions*)²¹ en eveneens een ontwerp-resolutie overmaken aan het Europees Parlement.²² De CVEP is geen gerechtelijke instantie en kan bijgevolg instellingen of lidstaten niet bestraffen, noch veroordelen. Een besluit van de CVEP kan niet afgedwon-

gen worden.²³ De petitie wordt normaliter binnen een termijn van een jaar afgehandeld (afhankelijk van de moeilijkheidsgraad en de tussenkomst van andere instellingen), maar hiervoor zijn uiteraard voldoende middelen noodzakelijk.²⁴ De CVEP heeft gevraagd naar extra ondersteuning, zowel op juridisch als op administratief vlak. De CVEP kan echter wel een beroep doen op de diensten van de Europese Commissie.²⁵ De beoordeling van de CVEP wordt bekend gemaakt aan de indiener van het verzoekschrift en jaarlijks brengt de CVEP verslag uit aan het Europees Parlement. Hoewel slechts een beperkt aantal (32) van de in totaal ingediende verzoekschriften in 2014 betrekking had op rechten van personen met een handicap (of het gebrek daaraan)²⁶, hechten zowel de VN als de CVEP bijzonder veel belang aan de procedure inzake petitie.²⁷ De Unie blijft via de verzoekschriften immers op de hoogte wat betreft problemen of inbreuken op het VRPH en vaak hebben zelfs de het geringe aantal verzoekschriften een grote impact. Het Rapport van 2015 haalt aan dat de op het VRPH gebaseerde verzoekschriften hoofdzakelijk betrekking hebben op de sociale bescherming, de levensstandaard, huisvesting, werkgelegenheid, rechten van vrouwen en kinderen met een handicap, problemen betreffende toegankelijkheid of schending van het non-discriminatiebeginsel zoals vermeld in artikel 5 VRPH.²⁸ In enkele gevallen leidden de verzoekschriften tot massale ondersteuning, door zowel burgers als ngo's, wat uitmondde in een grotere media-aandacht en bijgevolg acties van de Europese Commissie en het Europees Parlement.²⁹

De CVEP speelt hierbij een belangrijke rol, in die zin dat de CVEP zorgt voor een publiek debat, waarbij verschillende belanghebbenden worden geraadpleegd en betrokken, wat uiteindelijk resulteert in een beleidswijziging.³⁰ De Europese Commissie erkende ook zelf de rol van de CVEP en stelde dat *"The European Parliament's Petitions Committee plays a broad protection role as regards compliance with the Convention by the EU institutions in their policy-making and legislative actions, including when the EU institutions act in their public administration functions (e.g. in staff cases). It hears petitions concerning EU legislation and policies and can table oral questions to the Council and the Commission for debate in the plenary, or issue reports and/or resolutions."*³¹ Daarenboven draagt de CVEP bij aan de bescherming tegen inbreuken op het VRPH, met name *"The European Parliament's Petitions Committee (PETI) also contributes to the protection against Member States breaches of the Convention when implementing EU law as it can hear all petitions from any EU citizen on matters that come within the Union's field of activity and directly affect them (Art. 227 TFEU). The*



Committee is independent from the Member States and the Commission when carrying out this task."³²

De CVEP vroeg het Directoraat-Generaal Intern Beleid een rapport voor te bereiden over de mogelijke rol van de CVEP bij de implementatie van het VRPH en eventuele aanbevelingen ten aanzien van de Europese instellingen te formuleren.³³ Het Rapport moest eveneens nagaan in welke mate de verzoekschriften, die ingediend worden bij de CVEP, een impact hebben op de rechten van personen met een handicap en de bescherming die de Unie daaraan toekent. Bovendien omvatte het rapport ook een rechtsvergelijkende component, in die zin dat ook de ervaringen in de EU-lidstaten werden onderzocht.³⁴ De comparatieve studie liet toe om eventuele mogelijkheden tot optreden van de CVEP op nationaal niveau te onderzoeken. Het Rapport vermeldde zowel procedurele als inhoudelijke verbeterpunten.

Hoewel de CVEP verschillende petities behandelde waarbij een link met de rechten van personen met een handicap voorkwam, stelt het Rapport dat de parlementaire commissies, en dus ook de CVEP, nog meer zouden kunnen en moeten ondernemen om in overeenstemming met het VRPH op te treden. Vooreerst vereist het VRPH dat het coördinatiemechanisme onafhankelijk is. Er mag dus geen invloed zijn van overheidswege, de betrokken instellingen moeten over een uitgebreid mandaat beschikken en gefundeerd zijn op pluralisme.³⁵ Zoals eerder aangehaald doet de CVEP vaak een beroep op de diensten van de Europese Commissie, aangezien de eigen middelen niet steeds toereikend zijn.³⁶ Het Rapport vermeldt terecht dat dit een impact heeft op de onafhankelijkheid van de CVEP en bijgevolg op de toepassing van het VRPH. De CVEP volgt bijvoorbeeld dikwijls het advies dat door de Europese Commissie gegeven wordt, hoewel dit vaak eerder conservatief is. Het CVEP zou daarenboven proactiever moeten optreden, zeker gezien de verantwoordelijkheden die het uitoefent in het kader van de bescherming van de rechten van personen met een handicap. Zo suggereert het Rapport meer plaatsbezoeken of een verhoging in eigen initiatief onderzoeken naar inbreuken op het VRPH.³⁷ Het aanduiden van een lid van het CVEP als verantwoordelijke voor alle dossiers met betrekking tot het VRPH behoort eveneens tot de mogelijkheden.³⁸ Hoewel de CVEP in principe niet kan ingrijpen wanneer het gaat om nationale aangelegenheden, zou ook hier de parlementaire commissie, evenals het Europees Parlement, steviger kunnen tussenkomen door bijvoorbeeld nationale overheden aan te spreken.³⁹ Door het organiseren van

themazittingen in de CVEP en het Parlement kan het belang van het VRPH worden onderstreept.⁴⁰

Verder haalt het Rapport ook aan dat er verschillende procedurele aspecten voor verbetering vatbaar zijn. De CVEP is niet steeds voldoende uitgerust qua personeel en middelen, zeker wanneer gekeken wordt naar de hoeveelheid ingediende verzoekschriften, het taalgebruik en de complexiteit van de materie. Onvoldoende middelen veroorzaken achterstanden in de behandeling van verzoekschriften.⁴¹ Ook wordt dikwijls geen effectieve oplossing aangeboden aan de verzoekers, omdat de CVEP hier simpelweg niet de bevoegdheid toe heeft. Deze is vaak afhankelijk van de tussenkomst van andere instellingen, zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement of het Hof van Justitie. Het Rapport wijst op de eerder door de CVEP voorgestelde oplossingen en stelt kortere deadlines voor behandelingen, een eenvoudigere en snellere doorstroming van informatie en een alarmprocedure voor langdurige openstaande verzoekschriften voor.⁴² Ook kan de CVEP zich soepeler opstellen wat de materie van de verzoekschriften betreft. Zelfs wanneer deze buiten de bevoegdheden van de Europese Unie vallen, moet een debat, geïnitieerd door de CVEP, mogelijk zijn.⁴³ De CVEP dient de betrokken belangenorganisaties en burgers op de hoogte te brengen van de beste manier om een verzoekschrift in te dienen en hoe dit desgevallend een debat kan genereren, of op welke manier nationale instellingen kunnen worden aangesproken. In het Rapport worden eveneens aanpassingen gesuggereerd aan het Reglement van het Europees Parlement. Zo zou het Reglement expliciet kunnen verwijzen naar het VRPH en de manier waarop verzoekschriften kunnen bijdragen aan de bescherming hiervan. Het toevoegen van een verzoekschrift via gebarentaal verzekert eveneens een betere toegankelijkheid van de procedure.⁴⁴ De CVEP, maar tevens alle andere Europese instellingen, moeten erover waken dat het middenveld en de vertegenwoordigende organisaties voldoende geraadpleegd worden bij de ontwikkeling van beleid rond personen met een handicap.⁴⁵ Een specifieke rapporteringsplicht ten aanzien van verzoekschriften die betrekking hebben op het VRPH zou mede de zichtbaarheid van deze problematiek vergroten.⁴⁶

Conclusie

Het belang van het VRPH, zowel op internationaal als Europees niveau, is onbetwist. Gezien de aandacht die de Europese Unie zelf besteedt aan het VRPH, lijkt het evident dat ook de Europese instellingen de bepalingen van het VRPH naleven en in de mate van het mogelijke beschermen en zelfs promoten. Binnen het



door het VRPH vereiste netwerk spelen het Europees Parlement en de CVEP een belangrijke rol. De CVEP, maar ook de Europese Commissie en de VN, erkent deze en heeft bijgevolg een studie laten uitvoeren om na te gaan in welke mate haar rol kan versterkt of verbeterd worden. De VN zelf vaardigde eveneens een EU-rapport uit waarin verschillende verbeterpunten werden opgenomen, die eerder in dit nummer werden besproken.

Hoewel de CVEP reeds verschillende taken op zich neemt binnen het VRPH-mechanisme van de Europese Unie, is er zeker ruimte voor verbetering. Het Rapport stelt zowel een aantal inhoudelijke als procedurele aanpassingen voor. Het gaat hierbij om aanpassingen die zonder eventuele verdragswijzigingen kunnen gebeuren. De CVEP moet proactiever optreden en daarbij steeds de nadruk leggen op het VRPH. Zo wordt niet alleen aandacht besteed aan het VRPH in de dagelijkse werking, maar kan ook een mentaliteitswijziging bij de lidstaten, burgers en Europese instellingen worden gerealiseerd. Alleen door het opvolgen van deze aanbevelingen kan de CVEP een volwaardige beschermer van het VRPH worden en bijdragen aan een sterkere bescherming en ontplooiing van de rechten van personen met een handicap.

Noten

1. De auteur is mandaatassistent aan de Faculteit Rechten, Onderzoeksgroep Overheid en Recht, Universiteit Antwerpen.
2. Wet 13 mei 2009 houdende instemming met het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006, BS 22 juli 2009, 50169, hierna "VRPH".
3. S. KEUNEN, "Europese Unie scoort onvoldoende voor handicapbeleid", *Juristenkrant* 2015, 7.
4. Besluit van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, PB L 27 januari 2010, afl.23, 35-61, zie ook *supra*.
5. Overweging 7 Besluit Raad 2009.
6. UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, *Concluding observations on the initial report of the European Union*, CRPD/C/EU/CO/1, 4 september 2015; S. KEUNEN, "Europese Unie scoort onvoldoende voor handicapbeleid", *Juristenkrant* 2015, 7.
7. Res. EP 25 november 2009 over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger - programma van Stockholm, PB C 21 oktober 2010, afl.285, 12-35; Med. EC 19 oktober 2010 - Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie, COM(2010) 573 definitief, 15p. Ook de ontwikkeling van de *European Disability Strategy 2010-2020* kan hier toe gerekend worden, zie Med. EC 15 november 2010 - Europese strategie inzake handicaps 2010-2020: Een hernieuwd engagement voor een onbelemmerd Europa, COM(2010) 636 definitief; Rapport 2015, 13-14.
8. DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES – POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS – PETITIONS, *The Protection Role of the Committee on Petitions in the context of the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, PE 536.465, september 2015, 68p., hierna "Rapport 2015", 10.
9. Artikel 33 VRPH. Het middenveld speelde eveneens een belangrijke rol bij de totstandkoming van het VRPH, dat moet beschouwd worden als een van de meest participatieve mensenrechtenverdragen.
10. Informatie over de manier waarop het netwerk werd ingesteld kan teruggevonden worden via ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1189&langId=en. De website werd pas publiek gemaakt in juli 2015.
11. EUROPESE COMMISSIE, *Note on the set-up of the EU level of the framework required by Art. 33.2 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 5p, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14154&langId=en>.
12. Rapport 2015, 17-18.
13. Rapport 2015, 21. Al moet dit enigszins genuanceerd worden, de CVEP past immers een zeer ruime interpretatie toe van wat binnen de bevoegdheden van de Unie valt bij het behandelen van verzoekschriften. Vaak worden nationale aspecten alsnog door de CVEP bekeken, zie o.m. M. GEUENS, "De toekomst van het petitierecht en de Europese



- Ombudsman na het Europees burgerinitiatief”, *TBP* 2015, 243-263.
14. Zie M. GEUENS, “De toekomst van het petitierecht en de Europese Ombudsman na het Europees burgerinitiatief”, *TBP* 2015, 243-263.
 15. Rapport 2015, 19-20.
 16. Rapport 2015, 20.
 17. Artikelen 215 en volgende Reglement van het Europees Parlement, Achtste zittingsperiode, september 2015, beschikbaar via, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+TOC+DOC+XML+V0//NL&language=NL#T9>, hierna “Reglement Europees Parlement”.
 18. EUROPEES PARLEMENT - LIDIA JOANNA GERINGER DE OEDENBERG (rapporteur), *Verslag over de werkzaamheden van de Commissie Verzoekschriften in 2014*, 2014/2218(INI), 22 september 2015, 9-10.
 19. EUROPEES PARLEMENT - LIDIA JOANNA GERINGER DE OEDENBERG (rapporteur), *Verslag over de werkzaamheden van de Commissie Verzoekschriften in 2014*, 2014/2218(INI), 22 september 2015, 9-14.
 20. Rapport 2015, 21-22.
 21. Artikel 216, §5 Reglement Europees Parlement.
 22. Artikel 216, §2 Reglement Europees Parlement.
 23. Conclusie Advocaat-Generaal Jääskinen van 17 juli 2014, Zaak C-261/13 P, *Peter Schönberger tegen Europees Parlement*, punt 43.
 24. UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, *Concluding observations on the initial report of the European Union*, CRPD/C/EU/CO/1, 4 september 2015; R. HOUGH, “Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen”, *The Journal of Legislative Studies* 2012, Vol.18, 488-489. Voldoende personeel en financiële ondersteuning zijn dan ook aanbevelingen die zowel binnen het Rapport als het VN-rapport werd geformuleerd.
 25. Hoewel dit niet steeds de onafhankelijkheid van de CVEP ten goede komt, zie UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, *Concluding observations on the initial report of the European Union*, CRPD/C/EU/CO/1, 4 september 2015 en Rapport 2015, 12 en 47.
 26. Amper 5.7% van de verzoekschriften heeft betrekking op fundamentele rechten, waarvan de rechten van personen met een handicap slechts een onderdeel vormen, zie EUROPEES PARLEMENT - LIDIA JOANNA GERINGER DE OEDENBERG (rapporteur), *Verslag over de werkzaamheden van de Commissie Verzoekschriften in 2014*, 2014/2218(INI), 22 september 2015, 12; Rapport 2015, 24.
 27. Rapport 2015, 25-26 en 28.
 28. Rapport 2015, 26.
 29. Rapport 2015, 28-38.
 30. Rapport 2015, 29.
 31. EUROPESE COMMISSIE, *Note on the set-up of the EU level of the framework required by Art. 33.2 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=141546&langId=en>, 3.
 32. EUROPESE COMMISSIE, *Note on the set-up of the EU level of the framework required by Art. 33.2 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=141546&langId=en>, 3.
 33. Rapport 2015, 7.
 34. Rapport 2015, 7.
 35. Artikel 33 VRPH; Rapport 2015, 12.
 36. Rapport 2015, 47.
 37. Rapport 2015, 39.
 38. Rapport 2015, 47.
 39. Rapport 2015, 39.
 40. Rapoprt 2015, 47.
 41. Rapport 2015, 39-40.
 42. Rapport 2015, 40.
 43. Rapport 2015, 40. Deze mening wordt eveneens gedeeld door de CVEP zelf, zie o.m. M. GEUENS, “De toekomst van het petitierecht en de Europese Ombudsman na het Europees burgerinitiatief”, *TBP* 2015, 243-263.
 44. Rapport 2015, 41 en 47.
 45. Rapport 2015, 47.
 46. Rapport 2015, 41.



Vredesopbouw in het Vlaamse Buitenlandbeleid: Op zoek naar de rol van Vlaanderen op een druk bezet speelveld

Tomas Baum¹ & Wies De Graeve²

Op 4 november 2013 maakte toenmalig Vlaams minister-president Kris Peeters de oprichting van een netwerk bekend dat de Vlaamse academische expertise inzake traumabehandeling, vredesopbouw en conflicthantering wereldwijd moest valoriseren. De publieke lancering gebeurde tijdens een door de Vlaamse overheid georganiseerd Internationaal Vredessymposium. Dat symposium vond plaats in het kader van de herdenkingsplechtigheden rond de Eerste Wereldoorlog. Het gaf een podium aan een aantal Nobelprijswinnaars voor de Vrede om te spreken over de rol van wetenschap in traumabehandeling en de transformatie van samenlevingen. Tijdens het event kreeg de lancering extra gewicht in een door aanwezige prominenten – Betty Williams, Frederik Willem de Klerk, Leymah Gbowee – ondertekende intentieverklaring.

Het initiatief voor een dergelijk netwerk pikte het idee op dat al langer circuleerde om Vlaamse academische expertise inzake vredesopbouw te valoriseren op het internationale toneel. Ter voorbereiding van het operationaliseren van een dergelijk initiatief werd aan het Vlaams Vredesinstituut gevraagd om een voorbereidende studie uit te voeren en een blauwdruk voor zo'n netwerk voor te stellen.

In dit artikel lichten we een aantal elementen uit die voorbereidende studie toe en gaan we – met oog voor de internationale context – na hoe vredesopbouw in het Vlaams buitenlands beleid een structurele plaats kan krijgen.

Vredesopbouw: begrip en kritische kanttekeningen

De term 'vredesopbouw' of '*peacebuilding*' werd gemunt in de jaren 70 door de Noorse grondlegger van het vredesonderzoek Johan Galtung. De term is op zijn beurt gelinkt aan zijn concepten negatieve en positieve vrede. Negatieve vrede is een situatie die gekenmerkt wordt door de afwezigheid van direct geweld. Positieve vrede duidt op een toestand waarin indirect of structureel geweld afwezig is. Structureel

geweld is gelijk aan sociale onrechtvaardigheid en vredesopbouw heeft volgens Galtung tot doelstelling een rechtvaardige sociale orde, en dus positieve vrede, tot stand te brengen en zo de grondoorzaak van conflicten weg te nemen.

Pas in de jaren 90 begon de term vredesopbouw weerklank te krijgen in de internationale gemeenschap, en dit na het verschijnen in 1992 van het rapport '*An agenda for peace: preventative diplomacy, peacemaking and peacekeeping*' van toenmalig secretaris-generaal van de Verenigde Naties Boutros Boutros-Ghali. *Peacebuilding* werd daarin gedefinieerd als "*action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict*" en opgevat als laatste stap in een lineair proces van crisisbeheer dat begint met preventieve diplomatie en conflictpreventie. Bij het falen daarvan is de volgende stap *peacemaking* door mediatie en het faciliteren van dialoog tussen strijdende partijen. Bereikt men zo een vredesakkoord dan komt er een vredesmissie om het staakt-het-vuren te bewaken en de uitvoering van het akkoord te steunen ('*peacekeeping*'). Na de stabilisering van het conflict en de tegemoetkoming aan urgente, humanitaire noden komt dan de fase van de opbouw van een positieve vrede ('*peacebuilding*') in de zin van Galtung, om hervall in conflict te vermijden.

Zoals het vaak gaat met zogenaamde *buzz words* in de internationale hulpgemeenschap kende de term gaandeweg een ernstige inflatie. Vandaag circuleren er talloze definities en soms is het onderscheid tussen wat men onder vredesopbouw enerzijds en ontwikkelings-samenwerking en noodhulp anderzijds begrijpt, nog nauwelijks te maken. De idee van een strikte lineariteit van een proces startend met conflictpreventie en eindigend met vredesopbouw is in elk geval losgelaten, en men erkent nu dat de verschillende fasen (gedeeltelijk) tegelijkertijd kunnen plaatsvinden.

Het is aangewezen om van de term vredesopbouw geen containerbegrip te maken en hem in het kader van het Vlaams buitenlands beleid te reserveren voor op vrede gerichte activiteiten in (post-) conflictgebie-



den. Daarnaast is het belangrijk een paar belangrijke kanttekeningen in het achterhoofd te houden. In de academische wereld en ook daarbuiten woedt immers een debat over het normatieve kader en de prestatie van vredesopbouw door de internationale gemeenschap.

We vermelden hier kort drie cruciale punten van kritiek. Ten eerste is vredesopbouw een *'crowded field'*, met sterke competitie om werkruimte en fondsen en met een aanzienlijk risico op duplicatie. Ten tweede is er vaak een spanning tussen de noden van de lokale bevolking en de doelstellingen van interveniërende, externe partijen (*'local ownership'*). Ten derde is er de problematische notie *'resilience'*. Dat is sinds enkele jaren een dominant begrip dat verwijst naar de veerkracht van bevolkingsgroepen en hun creatieve adaptievermogen aan toestanden van crisis. Door deze term uit de eco-science te adopteren, dreigt een permanente noodtoestand te worden gezien als een motor van ontwikkeling. Als we nadenken over de plaats van vredesopbouw in het Vlaams buitenlands beleid, houden we best rekening met deze kritieken en conceptuele vraagstukken.

Een drukbezet speelveld

Als we nieuwe initiatieven voor vredesopbouw willen ontwikkelen, is het belangrijk dat we ons bewust zijn van de (internationale) initiatieven die er al zijn om duplicatie te vermijden, samen te werken en complementair te zijn. Het is dus nodig een zicht te hebben op wie welke rol speelt op het drukbezette speelveld van vredesopbouw.

De **Verenigde Naties** (VN) heeft wellicht de meest robuuste structuur voor vredesopbouw. De VN biedt een diplomatiek platform en een instrumentarium voor lidstaten om aan peacemaking, *peacekeeping* en *peacebuilding* te doen. Een van de meest in het oog springende instrumenten van de VN om dat waar te maken, zijn de vredesbewaringsmissies (*'peacekeeping operations'*). Sinds het ontstaan van de VN in 1945 is de aard van conflicten, en dus ook de praktijk van vredesopbouw sterk veranderd. Conflicten bleken vaak cyclisch plaats te vinden en landen te veroordelen tot een staat van moeilijk af te schudden fragiliteit.

Om in te spelen op die veranderingen, besliste de VN onder meer om in 2005 een cluster van instellingen op te richten die bekend werd als de *'Peacebuilding Architecture'*. Die bestaat uit drie instellingen: de *Peacebuilding Commission* (PBC), een intergouvernementeel adviesorgaan dat rapporteert aan zowel de

VN-Veiligheidsraad als de Algemene Vergadering en dat landen strategische bijstand moet verlenen bij vredesopbouw na een conflict; het *Peacebuilding Support Office* (PBSO), dat huist binnen het Secretariaat en expertise inzake vredesopbouw moet poolen; en het *Peacebuilding Fund* (PBF), een financieringsinstrument voor werving en allocatie van fondsen op korte en lange termijn, dat beheerd wordt door het PBSO.

De **Europese Unie** (EU) is na de VN de voornaamste internationale speler inzake vele aspecten van *peacemaking* en *peacebuilding*. Een correct overzicht van vredesopbouw en conflictpreventie door de EU moet worden gedistilleerd uit een gedetailleerde analyse van de programma's die ze inzet in het buitenland. Dat is door de ingewikkelde en vaak weinig doorzichtige structuur van de Unie niet eenvoudig. Initiatieven voor vredesopbouw zitten verweven in tal van programma's, instituties en beleidsinstrumenten. De EU biedt binnen dat kluwen ondersteuning voor heel wat klassieke vredesopbouw domeinen, zoals promotie van de mensenrechten en democratische processen, versterking van de civiele maatschappij, etc. We vermelden hier slechts enkele initiatieven die expliciet met vredesopbouw verbonden zijn binnen het *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) en het *Common Security and Defence Policy* (CSDP) van de EU:

- Inzake bemiddeling en vredesdialoog is de EU een belangrijke speler op het wereldtoneel, zoals recent nog bleek uit de onderhandelingen over Irans nucleaire programma. De Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands en veiligheidsbeleid en de Speciale Gezanten van de EU zijn in deze de hoofdrolspelers.
- Onder crisisbeheer kunnen we de korte termijn CSDP-missies van de Unie rangschikken. Dit zijn militaire en civiele missies van korte duur die de Unie uitzendt naar conflictgebieden. Anders dan bij de VN-vredesbewaringsmissies ligt bij de EU-acties de nadruk vaak op opbouw van lokale capaciteit.
- Onder conflictpreventie en vredesopbouw kunnen we de langere militaire en civiele operaties catalogiseren. Veruit de grootste van de civiele CSDP-missies is de *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX), met achthonderd internationale stafleden en een jaarlijks budget van 90 miljoen euro. Nog onder de noemer conflictpreventie zet de EU sterk in op haar systeem van *'early warning'*, waarmee ze op mondiaal niveau poogt conflictrisico's te detecteren om diplomatiek in te grijpen voor gewapende strijd daadwerkelijk uitbreekt, of in de initiële fase van een conflict.



Bilaterale donoren en hun eigen agentschappen complementeren het beeld van institutionele spelers, met een ook aantal kleine, statelijke actoren die wereldwijd gelden als 'normentrepreneurs'. Denken we daarbij bijvoorbeeld aan Noorwegen of Zweden. Ook **sub-nationale actoren** leveren vredesinspanningen zoals Catalonië of Emilia-Romagna. Tot slot zijn er de brede waaier aan **niet-institutionele of -gouvernementele organisaties**, van lokaal tot internationaal, die actief zijn in vredesopbouw, al dan niet in (financiële) samenwerking met de institutionele spelers.

Elk land waar vredesopbouwinterventies plaatsvinden, wordt dus gekenmerkt door een specifieke, complexe, verticale en horizontale structuur van stakeholders en hulporganisaties, die de meerlagige bestuurlijke context weerspiegelt in de praktijk. Lokale en internationale ngo's, de verschillende bestuursniveaus van de overheid van het gastland, de lokale bevolking, buitenlandse ontwikkelingsagentschappen en multilaterale spelers voeren een veelheid aan projecten en programma's uit onder evenzovele strategische plannen, waarbij het erg moeilijk is het overzicht te bewaren en dus een goede coördinatie te verzekeren.

Vermijden van duplicatie en competitie tussen actoren, en goede coördinatie zijn bijgevolg de sleutelwoorden als we initiatieven voor internationale vredesopbouw willen opzetten vanuit Vlaanderen. De inzet van expertise dient daarom voorafgegaan te worden door een gedegen analyse van het speelveld. Daarnaast is er op binnenlands vlak uiteraard intra-federale coördinatie nodig via de geëigende kanalen.

Als positieve noot bij dit complexe en drukke speelveld wijzen we er wel graag op dat Vlaanderen ten aanzien van de grote spelers de troef heeft – gezien het geen eigen defensieapparaat en geen logge, bureaucratische structuur heeft – op te kunnen treden als 'honest peace broker' en flexibele, innovatieve partner.

Vlaams buitenlands beleid en internationale vrede

Het Vlaamse buitenlandse beleid is gestoeld op het principe *in foro interno in foro externo*, dat in 1993 deel uitmaakte van de Belgische grondwetsherziening die volgde uit de vierde staatshervorming (het Sint-Michielsakkoord). Dat principe houdt in dat de Belgische gewesten en gemeenschappen inzake de beleidsdomeinen die onder hun bevoegdheid vallen, soeverein in het buitenland mogen optreden. Deze regeling maakt België tot een unicum in de wereld, aangezien geen enkel ander federaal bestel zulke ver-

strekkende bevoegdheid inzake buitenlandse betrekkingen aan zijn sub-nationale entiteiten verleent en België ook geen hiërarchie kent tussen wetgeving van de verschillende bestuursniveaus.

Het nog jonge Vlaamse buitenlandbeleid heeft in zijn korte geschiedenis een aantal vredesbevorderende initiatieven genomen, maar vredesopbouw is nooit volwaardig ingebed en een structureel element geworden in het beleid, en hing dus telkens af van de politieke verantwoordelijke. Zo was er Vlaanderens engagement in Centraal- en Oost-Europa, dat begon in de vroege jaren 90. Vanuit een EU pre-accessiefilosofie ontwikkelde de Vlaamse overheid het programma Centraal en Oost-Europa, waar in 1992 een budget van 10,68 miljoen euro voor werd geoordeeld. Het vredesaspect van zulk beleid bestaat erin dat de Unie een aantal voorwaarden voor toetreding stelt, zoals standaarden inzake mensenrechten, democratisering en goed bestuur, die klassieke pijlers zijn in *peacebuilding*. Het steunprogramma, dat op het einde via de OESO verliep en gericht was op de verbetering van het investeringsklimaat in de westelijke Balkan, werd tijdens de vorige regeerperiode uitgedoofd.

Daarnaast steunde Vlaanderen in het verleden nog andere initiatieven, waar we er enkele van vermelden. Onder het ministerschap van Luc Van den Brande (1992-1999) financierde de Dienst Internationaal Vlaanderen (DIV) gedurende een aantal jaren een zomeruniversiteit, ingericht door een Leuvense organisatie, voor jongeren uit conflictgebieden zoals Abchazië, Israël-Palestina en Ngorno-Karabach. Met Paul Van Grembergen (Vlaams minister van Buitenlands Beleid in 2001-2002) kwam het thema begin jaren 2000 terug, maar dan met een focus op Noord-Ierland. Vlaanderen financierde in die periode een tijd lang verzoeningsprojecten in Noord-Ierland, via het *European Peace Programme*. Inspanningen concentreerden zich daarnaast rond de Ierse vredestoren van Mesen, waar men jongerenkampen organiseerde. Die werking werd verder doorgezet onder het vroegere ministerschap van Geert Bourgeois (2004-2008) en gesubsidieerd vanuit een aparte budgetlijn voor vredesbevorderende initiatieven. Parlementaire stukken maken tot slot ook gewag van de subsidiëring van het *Peres Center for Peace* in het kader van vredesbevorderende initiatieven, terwijl vermelde budgetlijn na 2011 opging in een meer generieke begrotingspost.

Het 'buitenland' lijkt ondertussen, wat bilaterale betrekkingen betreft, sinds de beginjaren van de Vlaamse diplomatie kleiner geworden: vandaag is het bilaterale beleid toegespitst op de buurlanden, en meer in het bijzonder op Nederland en de regio Noordrijn-West-



falen. Dat heeft ook zijn impact op het inbedden van initiatieven voor vredesopbouw. De drie bilaterale partners in de ontwikkelingssamenwerking, Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika zijn strikt genomen geen post-conflictlanden, al kan het zinvol zijn in die landen en in de ruimere regio projecten te kaderen binnen het concept conflicthantering.

Omtrent het transversale, aan vredesopbouw gerelateerde beleidsthema mensenrechten bracht de Vlaamse overheid in december 2011 een eerste beleidsnota uit. Recent volgde ook nog een Vlaamse bijdrage aan het nationaal plan mensenrechten en ondernemingen. De minister-president kondigde voorts aan dat er in 2016 een geactualiseerde mensenrechtennota komt, na consultatie van het middenveld. Die update zal gepaard gaan met de opmaak van een stand van implementatie.

Parallel met deze ontwikkelingen moet het Vlaamse beleid inzake mensenrechten ook zijn plaats vinden binnen de Belgische politieke context en dat is niet vanzelfsprekend. Dat geldt trouwens ook voor andere met vredesopbouw gelieerde beleidsinitiatieven. In een recent parlementair debat omtrent de mensenrechtensituatie in Eritrea drong minister-president Bourgeois aan op de heronderhandeling van de samenwerkingsakkoorden omtrent de vertegenwoordiging van de gewesten bij de EU en de VN, waardoor Vlaanderen beter in staat zou zijn om standpunten in te nemen op multilaterale fora: *“De FOD Buitenlandse Zaken ziet de opvolging van de VN-Mensenrechtenraad als zijn prerogatief. Daar worden de deelstaten niet bij betrokken. Belgische interventies tijdens de Universal Peer Review van de VN zijn tot nu toe louter een aangelegenheid van de FOD Buitenlandse Zaken. Persoonlijk vind ik dat dit een van de zaken is die aan bod moeten komen tijdens de herziening van de samenwerkingsakkoorden. De deelstaten moeten actief betrokken zijn, zelf een mensenrechtenbeleid voeren en betrokken zijn bij interfederale organisaties.”* In juli van dit jaar besliste de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid om het heronderhandelingstraject over de samenwerkingsakkoorden te reactiveren.

Binnen Vlaanderens multilaterale beleid bestaat structurele samenwerking met de Mensenrechtenraad van de VN en organisaties die zich onder meer toespitsen op mensenrechtenkwesies zoals UNESCO, de OESO, de ILO, de WHO en de Raad van Europa. Daarover merkt de minister-president in zijn nota buitenlands beleid 2014-2019 op dat er nood is aan een coherenter optreden. Hij geeft er dan ook aan dat zijn diensten een richtinggevend kader zullen uitwerken. Die herziening bevindt zich momenteel in een eindfase en zal

onder meer prioritaire multilaterale partners bepalen. In dit verband wijzen we er ook op dat, in de context van het recente Belgische voorzitterschap van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (november 2014-mei 2015), de Vlaamse overheid een subsidie toekende van 82 500 euro aan het *International Advisory Panel* waarmee de Raad mensenrechtenschendingen in Oekraïne zal monitoren. Tot slot betoelaagt Vlaanderen, in het kader van zijn mensenrechten- en/of humanitaire agenda, VN-agentschappen zonder oormerking (o.a. UNICEF, UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) en met oormerking voor projecten (o.a. UN Office of the High Commissioner for Human Rights).

Een overzicht van de reeds bestaande Vlaamse beleidsinitiatieven inzake internationale vrede leren ons dus dat er ruimte is om vredesopbouw meer structureel in te bedden en een duurzaam karakter te geven. Een Vlaams expertennetwerk voor vredesopbouw en conflicthantering lijkt daarvoor een veelbelovende piste.

Inzetten van expertise voor vredesopbouw

De bedoeling van het initiatief dat door de Vlaamse Regering is genomen, is dat Vlaamse academici met steun van de Vlaamse overheid hun expertise in bijvoorbeeld *good governance*, transitionele justitie, mensenrechten of traumabehandeling valoriseren in het buitenland, en daarmee de vredesgedachte internationaal uitdragen.

Aan Vlaamse universiteiten bestaat veel expertise die kan worden ingezet om het Vlaamse buitenlandbeleid gericht op vrede en conflicthantering te ondersteunen. Dat kan bijvoorbeeld door expertise en analysecapaciteit via de geëigende diplomatieke kanalen (rechtstreeks uit Vlaanderen, of via het federale niveau) aan te bieden aan EU- of multilaterale organen, of door projecten voor sensibilisering en capaciteitsopbouw ter zake op te zetten in het buitenland.

Tot slot van dit artikel schuiven we drie functiedomeinen naar voor waarin een dergelijk Vlaams expertisenetwerk voor vredesopbouw actief zou kunnen zijn.

Beleidsontwikkeling omtrent vredesopbouw en conflictpreventie

De Vlaamse overheid dient vooreerst een strategische beleidsvisie over vredesopbouw te ontwikkelen. Om met succes een beleid inzake internationale vrede te



voeren, is een langetermijnvisie een noodzakelijke minimumvoorwaarde. Ad hoc beleid is niet bestendig tegen veranderingen in de politieke en economische conjunctuur en kan dus niet de nodige continuïteit en duurzaamheid garanderen. Er is nu een opportuniteit om na twintig jaar Vlaamse diplomatie internationaal vredesbeleid, dat voorheen sporadisch en afhankelijk van de verantwoordelijke minister aandacht kreeg, structureel in het algemene buitenlandbeleid te verankeren. Een beleidsdocument ter zake is aangewezen, en een rondvraag leert dat Vlaamse experts binnen de overheid en binnen de universiteiten graag bereid zijn hiertoe bij te dragen.

Beleidsondersteuning en academische diplomatie

Door de recente opheffing van de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARIV) en de stopzetting van het universitaire steunpunt voor buitenlands beleid is een zeker vacuüm ontstaan inzake academische participatie in het Vlaamse beleid, terwijl de overheid anderzijds wel werk wil maken van academische diplomatie. Het is daarom een optie het netwerk voor vredesopbouw in te zetten voor academische beleidsondersteuning en diplomatie. Dat kan bijvoorbeeld door regelmatige informatie-uitwisseling en door het aanbieden van thematische en terreinkennis door academici aan Flanders Investment & Trade (FIT), zeker met het oog op het voornemen van de Vlaamse overheid om bedrijven te sensibiliseren inzake mensenrechten.

Daarnaast zijn er ook talloze manieren denkbaar waarop de Vlaamse overheid expertise van het netwerk kan inschakelen in haar EU- en multilaterale beleid, waar ze zelf graag proactiever en coherenter in zou willen optreden. Het is bijvoorbeeld courante praktijk dat donoren geldelijke steun aan multilaterale agent-schappen koppelen aan het ter beschikking stellen van expertise. We geven ook mee dat het Vlaamse diplomatieke apparaat via geëigende kanalen een proactieve rol kan spelen. We denken hierbij met name aan de afvaardiging bij de EU, in Genève (o.a. ILO en WHO), in Parijs (o.a. Raad van Europa, OESO) en Pretoria (o.a. nationale overheden, SADC).

Projectmatige interventies in het buitenland op het vlak van conflictpreventie en vredesopbouw

Vlaamse academici en experts in vredesopbouw tonen veel interesse in het voortzetten of opzetten van projectmatige interventies in het buitenland. Dat zou in de driedelige benadering van vredesopbouw in het Vlaams buitenlands beleid de meest praktische en reële component zijn. Binnen dit functiedomein zouden

experts fungeren als uitvoerders van projecten rond vredesopbouw en conflictbeheer, onder de modaliteit van academische capaciteitsversterking of ook initiatieven op 'grassroots' niveau.

Een duurzame vredesdimensie

We mogen opgetogen zijn over het initiatief van de Vlaamse overheid om haar buitenlandbeleid te verrijken met een structurele vredesdimensie. Zo kan de vaak uitgedrukte wens dat de herdenking van de Eerste Wereldoorlog in Vlaanderen ook in het heden en in het buitenland tot vrede kan inspireren een praktisch gevolg krijgen. Als sub-nationale entiteit op het druk bezette speelveld van internationale 'peacebuilding' zal Vlaanderen een relatief bescheiden positie innemen. Mits goed doordachte interventies kan het niettemin een belangrijk verschil maken.

Een gerichtheid op internationale vrede is anno 2015 geen overbodige luxe. Conflicten blijven wereldwijd ontbranden en aanhouden, en nieuwe tegenstellingen en gewelddadige escalaties duiken op. De VN schat dat vandaag 1,5 miljard mensen in fragiele en/of conflictgebieden leven, terwijl geen enkel door conflict getroffen lage-inkomensland één enkele millenniumdoelstelling gehaald heeft. Mensenrechtenorganisaties vragen daarnaast aandacht voor wat inmiddels is uitgegroeid tot de grootste vluchtelingencrisis sinds de Tweede Wereldoorlog, met alleen al door het Syrische conflict vier miljoen ontheemden en nog eens drie miljoen uit Sub-Sahara Afrika.

Vredesopbouw en conflictpreventie hebben gefaald, roepen sommige waarnemers uit. We moeten ons echter hoeden voor defaitisme. Vredesopbouw en conflictpreventie zijn vandaag vooral erg nodig. Talloze mensen uit de praktijk en academische waarnemers zijn daarbij tot het besef gekomen dat vrede pas echt tot stand komt als er ook van onderaf in de burgermaatschappij aan gebouwd wordt. Bij de ondersteuning van deze doelstelling is het zinvol dat de Vlaamse overheid en haar academische stakeholders de handen in elkaar slaan. In de beleidsbrief Buitenlands Beleid 2015-2016 die minister-president Geert Bourgeois zopas heeft ingediend bij het Vlaams Parlement, kondigt de minister aan dat hij op basis van de studie van het Vredesinstituut zal bekijken hoe vredesopbouw structureel kan worden opgenomen in het Vlaams buitenlands beleid. Dat is toe te juichen



en geeft hoop voor een reële bijdrage van België en zijn regio's aan de internationale vrede en veiligheid.

Meer weten? Het volledige rapport 'Vredesopbouw en conflictpreventie in het Vlaamse buitenlandbeleid: een blauwdruk voor de inzet van wetenschappelijke expertise' is beschikbaar via www.vlaamsvredesinstituut.eu

Noten

1. Tomas Baum studeerde wijsbegeerte, toegepaste ethiek en internationale betrekkingen. Als directeur en onderzoekscoördinator van het Vlaams Vredesinstituut vertaalt hij het onderzoek van het instituut binnen de programma's 'Wapenhandel en -productie' en 'Vrede en samenleving' naar verschillende beleidsniveaus, de media en andere fora. Hij werkt als bemiddelaar in conflicttransformatie processen op basis van inzichten uit participatieve gemeenschapsopbouw en conflictonderzoek.
 2. Wies De Graeve studeerde Klassieke Filologie, leraaropleiding en literatuurwetenschap aan de Universiteit Gent. Naast een loopbaan in het reguliere en volwassenenonderwijs, liep hij stage als vertaler bij de Europese Commissie en was hij redacteur in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. Sinds april 2006 is hij als communicatieverantwoordelijke en coördinator in dienst bij het Vlaams Vredesinstituut. Samen met de directeur is hij verantwoordelijk voor de communicatie en coördinatie van het Wetenschappelijk Secretariaat.
-





TWINTIG JAAR NA HET BEIJING ACTION PLAN

De emancipatie van de vrouw binnen de Verenigde Naties
Een visueel essay

Lien Desmet
Francis Baert

Picture it!

De vierde Wereldvrouwenconferentie van 1995 in Peking viert dit jaar haar twintigste verjaardag¹. Dit gebeurt echter niet met taart en vuurwerk, maar met een duidelijke *wake up call*. UN Women, het agentschap van de Verenigde Naties (VN) voor gendergelijkheid en de *empowerment* van vrouwen, publiceerde in maart 2015 een rapport over de vorderingen – maar vooral ook over de lange weg die nog moet worden afgelegd – sinds het *Beijing Action Plan* van 1995: “Twintig jaar later is het een harde werkelijkheid dat veel

van dezelfde barrières en beperkingen die destijds werden erkend door de ondertekenaars van Peking nog steeds wereldwijd van kracht zijn. Er zijn mooie hoogtepunten waar te nemen daar waar vooruitgang is geboekt. Maar geen enkel land heeft volledige gendergelijkheid bereikt. Dit rapport dient daarom als een *wake-up call*. Met actuele bewijzen en analyses over de implementatie van het *Beijing Platform for Action* is het een nuttige evaluatie van een wereld die in grote lijnen niet veel verbetering voor vrouwen en meisjes heeft gebracht; voor sommigen onder hen is het zelfs nog een stuk erger geworden. Het is ook een evaluatie van een wereld waar nieuwe actoren hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van verandering erkennen (vertaling en bewerking Lien Desmet en Pascale Vantorre)”²



De twintigste verjaardag van de *Beijing Declaration and Platform for Action* vormt daarom een geschikte gelegenheid voor een heel grootschalige terugblik – maar ook een blik op de toekomst – onder de noemer Beijing+20. Het project heeft vier hoofddoelstellingen. Ten eerste wil het de politieke wil herbevestigen. Daarnaast beoogt het de heropleving van het publieke debat. Een derde doel is het versterken van de op feiten gebaseerde kennis. Ten slotte wil men ook meer fondsen creëren ter bevordering van gendergelijkheid en emancipatie.³ Een nieuwe campagne van *UN Women*, die loopt van mei 2014 tot september 2015, moet de aandacht opnieuw vestigen op de thema's van het *Action Plan* onder de slogan *Empowering Women – Empowering Humanity: Picture it!*.⁴

Reden genoeg om de balans op te maken en door middel van een fotoreportage - *picture it* - letterlijk terug te kijken op de vrouwelijke emancipatiestrijd binnen het kader van de VN. De Wereldvrouwenconferentie in Peking, officieel de *Fourth World Conference on Women: Action for Equality, Development and Peace*, vond plaats van 4 tot 15 september 1995. De totstandkoming van het *Beijing Platform of Action* moet gezien worden binnen een context van een decennialange strijd voor emancipatie van de vrouw binnen het VN-systeem. Al tijdens de conferentie van San Francisco in 1945, waar de VN werd gesticht (zie visueel essay vorige editie van *Wereldbeeld*), werd door de aanwezige vrouwen - klein in aantal maar beslist niet zonder invloed - meteen ook de eerste aanzet gegeven voor gendergelijkheid. Na de nodige diplomatieke inspanningen slaagden de aanwezige vrouwen erin het Engelse woord *men*, dat vaak gebruikt wordt om naar alle mensen te verwijzen, maar toch vooral op mannen lijkt te slaan, te vervangen door *men and women*. De preambule van het Handvest van de VN leest dan ook als: “*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.” Verdere verwijzingen naar de gelijkheid tussen mannen en vrouwen zijn te vinden in Artikels 1(3), 8, 13, 55 en 76.⁵

Tijdens de eerste sessie van de Algemene Vergadering las Eleanor Roosevelt als lid van de Amerikaanse delegatie een open brief aan alle vrouwen van de wereld voor. Deze brief was opgesteld door de 17 vrouwen die ofwel adviseur waren voor, ofwel lid waren van, 11 van de 51 delegaties. De brief duidde op de vele taken die vrouwen “*zo opvallend en dapper uitvoerden tijdens de oorlog*” en riep overheden op “*om vrouwen overal aan te moedigen om een meer actieve rol te spelen in zowel binnenlandse als buitenlandse zaken, alsook de vrouwen aan te moedigen om naar voren te komen en te delen in het werk van vrede en wederopbouw*”.⁶ Roosevelt zat in 1946 de VN Mensenrechtencommissie binnen ECOSOC voor en drukte hierbij als vrouw een grote stempel op de geschiedenis van de VN (Foto 2). Ook andere vrouwen in de Commissie kwamen op voor gelijkheid. De oorspronkelijke formulering in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarbij werd gerefereerd naar *all men*, werd onder druk van onder meer de Indische afgevaardigde Hansa Mehta veranderd naar *all human beings*, een uitdrukking die sindsdien standaard wordt gebruikt binnen de VN.⁷ Ook de afgevaardigden van de Commissie voor het Statuut van de Vrouw, die tevens binnen ECOSOC was opgericht, drongen aan op een aangepast taalgebruik in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in de andere documenten van de VN. Sinds 1947 vindt er jaarlijks een Commissie voor het Statuut van de Vrouw plaats, waarbij men strijdt voor een verbeterd statuut voor de vrouw, ongeacht nationaliteit, ras, taal of religie; voor een gelijkheid ten opzichte van de man in alle aspecten van de samenleving; en voor het elimineren van alle soorten van discriminatie op basis van gender.

Van Mexico naar Peking

De Commissie voor het Statuut van de Vrouw zette de dialoog rond vrouwenrechten en gendergelijkheid in 1975 wereldwijd extra in de schijnwerpers. Eerst en vooral werd het jaar 1975 uitgeroepen tot het Internationaal Jaar van de Vrouw. Daarnaast werd 8 maart ook officieel aangekondigd als de Internationale Vrouwendag. Ter gelegenheid van het Jaar van de Vrouw nam de Commissie het initiatief voor de introductie van Wereldvrouwenconferenties. De eerste Wereldvrouwenconferentie, de *World*

Conference on the International Women's Year, vond plaats in Mexico Stad (3) tussen 19 juni en 2 juli 1975 en werd bijgewoond door meer dan 1000 afgevaardigden uit 133 verschillende VN-lidstaten. Naast de regeringsdelegaties waren ook andere invloedrijke personen aanwezig, zoals bijvoorbeeld de zuster Teresa Bojaxhiu, beter bekend als Moeder Teresa (4). Parallel met de officiële conferentie organiseerden NGO's een tweede conferentie, het *International Women's Year Tribune*, dat tevens duizenden aanwezigen aantrok (5).

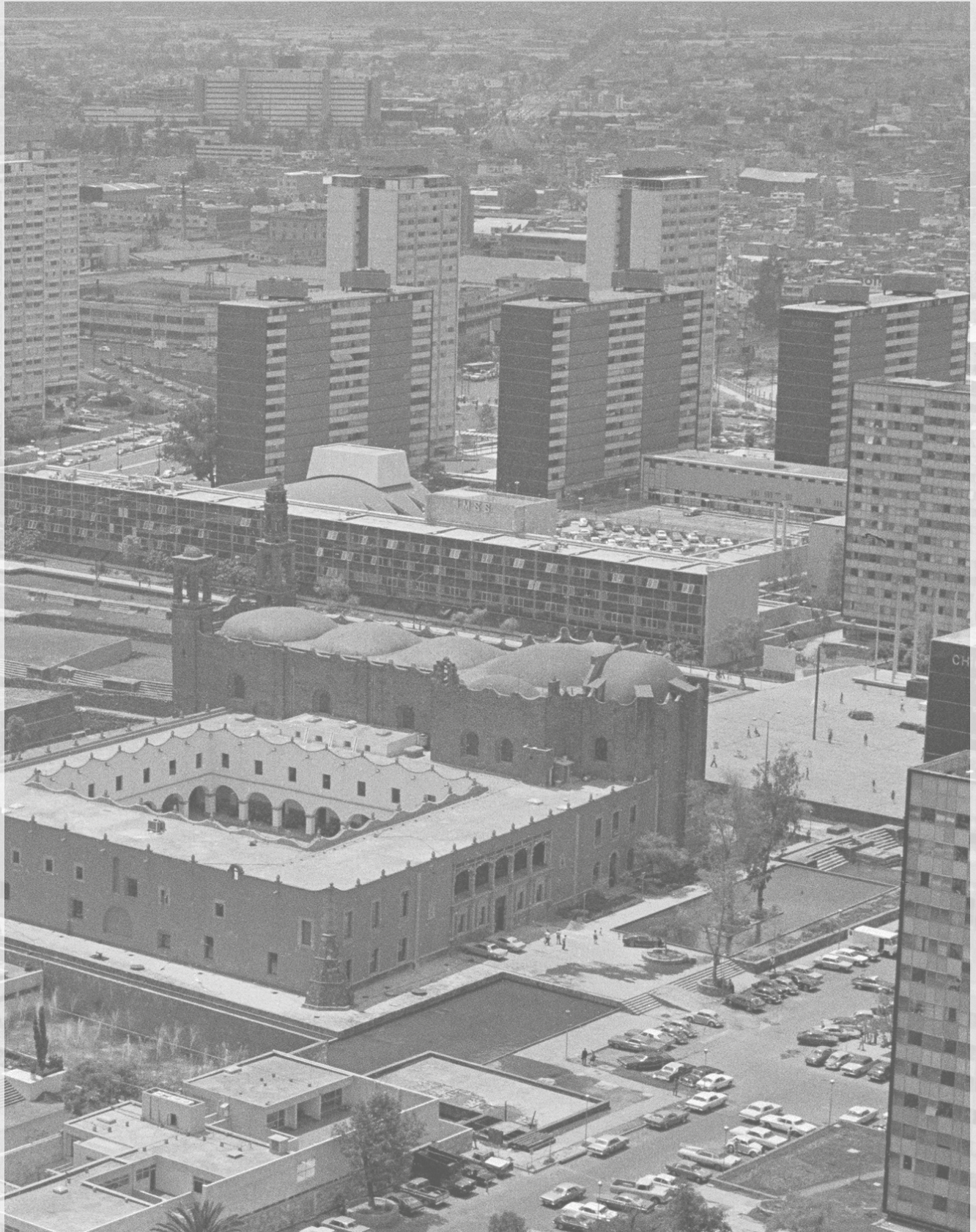


4



5

5 - Een aantal vrouwen, onder wie de Amerikaanse Flo Kennedy (rechts) demonstreert buiten de Tribune, het NGO-forum dat parallel met de conferentie in Mexico was georganiseerd.

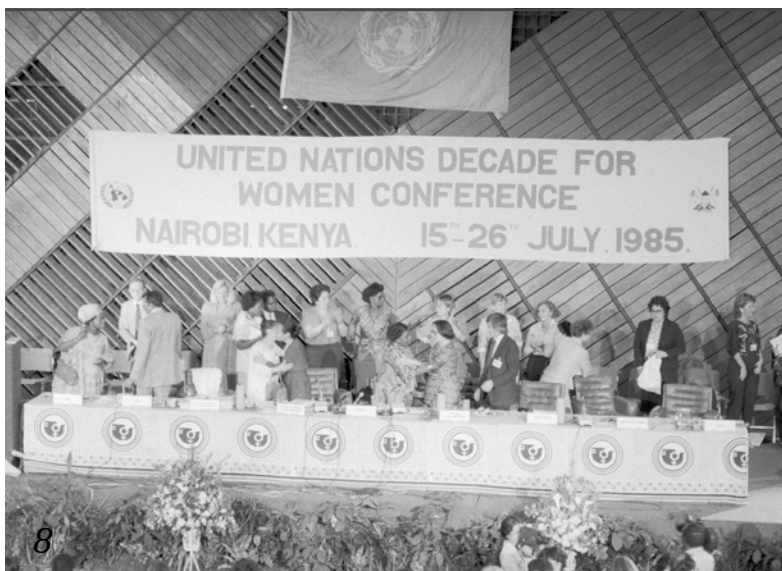




De conferentie leverde het *World Plan for Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year* op, een ambitieus tienjarenplan voor de emancipatie van de vrouw. Deze periode van 1976 tot en met 1985 werd door de Algemene Vergadering van de VN uitgeroepen tot het Decennium van de Vrouw, en dit na aanbeveling vanuit de Wereldvrouwenconferentie.

In 1980 werd een tussentijdse evaluatie gemaakt tijdens een tweede Wereldvrouwenconferentie, de *World Conference of the United Nations Decade for Women* in het Bella Center in Kopenhagen (6). De Conferentie werd geopend door de Deense koningin Margrethe II (7) en duurde van 14 tot 30 juli. Hoewel daar bleek dat er heel wat vooruitgang geboekt was sinds 1975, groeide het besef dat gelijke rechten niet noodzakelijk hetzelfde betekenden als gelijke kansen; er was dus nog veel werk voor de boeg. Vooral de thema's werkgelegenheid, gezondheidszorg en onderwijs kwamen in Kopenhagen aan bod. Tijdens de conferentie werd het *Programme of Action* opgesteld, dat nationale regeringen ertoe moest aanzetten om vrouwenrechten actiever op te volgen.

Bij het einde van het Decennium van de Vrouw in 1985 werd opnieuw de balans opgemaakt, ditmaal in Nairobi, Kenia (8 & 9). Delegaties uit 175 VN-lidstaten, samen zo'n 1.900 mensen, waren er aanwezig en een parallel NGO-forum trok maar liefst 12.000 deelnemers aan. Nooit eerder namen zoveel vrouwenorganisaties deel aan een internationale conferentie, waardoor de Wereldvrouwenconferentie wordt gezien als de geboorte van het mondiale feminisme.⁸ Tijdens de conferentie werd duidelijk dat de doelstellingen van de twee voorgaande conferenties niet werden gehaald en dat er daarom een nieuwe aanpak nodig was. Nairobi vormde een mijlpaal door het nieuwe inzicht dat vrouwenrechten geen apart domein waren, maar voortaan moesten gezien worden als onderdeel van alle andere beleidsdomeinen (*gender mainstreaming*). Met de *Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women* werden richtlijnen opgesteld om gendergelijkheid op nationaal niveau te verwezenlijken, evenals de participatie van vrouwen binnen de domeinen van vrede en ontwikkeling. De Commissie voor het Statuut van de Vrouw kreeg een grote rol toegewezen bij het opvolgen van de resultaten.



De vierde Wereldvrouwenconferentie



12



13

De vierde Wereldvrouwenconferentie van 4 tot 15 september 1995 bouwde verder op de politieke consensus die was opgebouwd tijdens de voorgaande drie conferenties. Ze ging door in het *International Convention Center* in Peking (10 & 11). De keuze voor China als gastland voor een conferentie rond vrouwenemancipatie zorgde voor enige commotie, aangezien het land geen voorbeeldpositie had op het vlak van mensenrechten. China was echter het enige Aziatische land dat zijn kandidatuur had ingediend (en volgens het VN-rotatiesysteem was het de beurt aan dit continent).⁹

Met ruim 17.000 deelnemers was de conferentie een overweldigend succes. Enerzijds waren er vertegenwoordigers van de verschillende vrouwenorganisaties, zoals Martha Duenas-Loza, Waarnemend Directeur van het *International Research and Training Institute for the Advancement of Women* (INSTRAW) (12). Ook toenmalig Directrice van United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) Noeleen Heyzer nam aan de conferentie deel (13). Zij zou later een grote rol spelen bij de bekende



11

Resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad (zie verder). Daarnaast waren er ook 6.000 afgevaardigden van de 189 verschillende nationale delegaties aanwezig. Onder de delegaties bevonden zich heel wat invloedrijke vrouwen. Prominente aanwezigen waren bijvoorbeeld IJsland's President Vigdis Finnbogadóttir (14), Eerste Minister van Bangladesh Begum Khaleda Zia (15), Eerste Minister van Pakistan Mohtarma Benazir Bhutto (16), Princes Basma Bint-Talat van Jordanië (17) en – misschien wel de bekendste – Amerika's first lady Hillary Clinton (18). Hoewel Hillary Clinton omwille van persoonlijke overtuigingen erg graag de Amerikaanse delegatie wou vervoegen, was haar komst gedurende lange tijd onzeker. De moeilijke relatie tussen China en de VS, evenals de gevangenschap van de van spionage betichte Chinees-Amerikaanse Harry Wu en de slechte reputatie van China op het vlak van mensenrechten lagen aan de basis van deze oppositie. Clinton, die uiteindelijk toch deelnam, gaf tijdens de conferentie scherpe kritiek op de schendingen van de mensenrechten in gastland China en in bepaalde andere landen.¹⁰

Voor het eerst speelden ook NGO's, met zo'n 4.000 aanwezigen, een volwaardige rol in de officiële Vrouwenconferentie. Daarnaast waren er zo'n 4.000 journalisten ter plekke, die de conferentie op de voet volgden.





Naast de officiële conferentie was er tussen 30 augustus en 8 september 1995 tevens een NGO-forum (19 & 20). In tegenstelling tot de originele plannen vond het forum plaats buiten Peking in het stadje Huairou. Het was duidelijk dat China de grote toestroom aan internationale gasten niet gewoon was. De administratieve rompslomp die aan de deelname voorafging, was trouwens aanzienlijk en ook de voorzieningen ter plaatse bleken ontoereikend. Uiteindelijk namen zo'n 27.000 personen deel aan het forum.

België stuurde een delegatie van 42 deelnemers naar China.¹¹ De opvallendste aanwezige was Koningin Fabiola, die op dinsdag 5 september een speech gaf met aanbevelingen rond drie thema's: vrouwen op het platteland, geweld tegen vrouwen en de rol van de familie bij de emancipatie van de vrouw. Hierbij liet ze de mensenrechtensituatie in gastland China niet onbesproken en gaf ze tevens speciale aandacht aan de wereldwijde prostitutieproblematiek: *"Ik vraag uw bijzondere aandacht voor de vrouwen uit ontwikkelings- en transitielanden die onder valse voorwendselen worden weggeleid en tot prostitutie worden gedwongen, dit is meestal het geval in de ontwikkelde landen. Het gebeurt echter ook tussen erg arme en minder arme landen, of tussen regio's binnen eenzelfde land. De mensenhandel, die steeds efficiënter wordt georganiseerd binnen internationale criminele netwerken, moet bestreden worden op nationaal, maar ook op internationaal niveau. Het gaat om een moderne vorm van slavernij.* (vertaling en bewerking Lien Desmet en Pascale Vantorre)".¹² Deze speech haalde wereldwijd de pers. *"Over de speech van Fabiola werd in China evenveel gesproken als over die van de toenmalige Amerikaanse first lady Hillary Clinton. Ik herinner mij nog goed de Britse journaliste die vol bewondering zei: «Straf dat een koningin woorden als seksslavin in de mond durft te nemen en zo hard tekeer durft te gaan. Ik zie het onze Queen niet meteen doen.»"*¹³, schreef Gazet Van Antwerpen naar aanleiding van Fabiola's overlijden op 5 december 2014. Het Belgische team werd geleid door twee ministers: minister van Werk en Gelijke Kansen Miet Smet en staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking Réginald Moreels (beiden CVP). Dezen werden vervoegd door een twintigtal personeelsleden uit de federale en regionale administraties en kabinetten. Daarnaast waren er ook heel wat vertegenwoordigers van NGO's, die de link moesten vormen tussen de officiële delegatie en het NGO-forum. De Belgische staat stond hierbij in voor een deel van de kosten van geselecteerde NGO's. Vooraf waren alle geïnteresseerden uitgenodigd voor verschillende sessies van het Voorbereidingscomité. De participatiegraad tijdens deze sessies vormden de basis voor selectie. Ook de Vlaamse overheid voorzag een budget voor de deelname van NGO's aan de conferentie, en dit in tegenstelling tot Wallonië. Dit zorgde voor een zeker onevenwicht in de Belgische delegatie, en de bijhorende kritiek: *"Er zullen meer Vlamingen en katholieken aanwezig zijn op de top van Peking dan Franstaligen en seculieren. [...] Het selectie criterium van Miet Smet? «Actief engagement» van de associaties binnen het voorbereidingscomité voor de conferentie. [...] Men hield amper rekening met de financiële mogelijkheden van de NGO's, noch met hun representativiteit (vertaling L.D.)"*¹⁴



De twaalf werkdomeinen van het Beijing Platform for Action

De deelnamecijfers braken alle records. Toenmalig VN-Secretaris-Generaal Boutros Boutros-Ghali noemde het eindresultaat, de *Beijing Declaration and the Platform for Action*, “een krachtige agenda voor de emancipatie van de vrouw [...], voortgekomen uit het meest bijgewoonde en inclusieve proces in de geschiedenis”.¹⁵ Het document bestaat enerzijds uit de eerder algemene *Beijing Declaration* en anderzijds uit het *Platform for Action*, dat duidelijke doelstellingen stelt voor de emancipatie van de vrouw en gendergelijkheid. Het document onderscheidt 12 specifieke werkdomeinen (zie kader).

Om gendergelijkheid te realiseren, ontwikkelde het *Beijing Platform for Action* bovendien twee overkoepelende strategieën: genderevenwicht in de beleidsvormingen *gender mainstreaming*. Vrouwen moesten dus enerzijds even sterk vertegenwoordigd worden in de beleidsvorming en anderzijds moest gender de nadruk krijgen in alle fasen van de beleidsvorming.¹⁶ Eén van de meest heikele punten op de conferentie waren de seksuele rechten van de vrouw. Het Vaticaan en de moslimgemeenschap

1. Vrouwen en armoede
2. Onderwijs en opleiding van vrouwen
3. Vrouwen en gezondheidszorg
4. Geweld tegen vrouwen
5. Vrouwen en gewapend conflict
6. Vrouwen en de economie
7. Vrouwen in macht en besluitvorming
8. Institutionele mechanismes voor de vooruitgang van vrouwen
9. Mensenrechten van vrouwen
10. Vrouwen en de media
11. Vrouwen en het milieu
12. Jonge meisjes

wilden deze rechten laten afhangen van culturele en religieuze factoren, maar zij kampten met een te sterke oppositie. De rechten werden uiteindelijk niet expliciet in de *Beijing Declaration* verwerkt¹⁷, maar er werd verwezen naar artikel 97 van het *Platform for Action*, dat er wel uitgebreid op ingaat: “De mogelijkheid van vrouwen om hun eigen vormen van vruchtbaarheid te beheren, vormt een belangrijke basis voor het genieten van andere rechten. Gedeelde verantwoordelijkheid tussen vrouwen en mannen met betrekking tot seksualiteit en voortplanting is ook essentieel om de gezondheid van de vrouw te bevorderen.”¹⁸

Hoewel het gaat om *soft law*, met andere woorden: een wetgeving zonder stok achter de deur, heeft het *Beijing Platform for Action* toch een behoorlijke impact gehad. Het document heeft bepaalde duidelijke normen gecreëerd die een grote invloed hebben uitgeoefend op de internationale samenleving en wordt beschouwd als het meest uitgebreide raamwerk van de internationale gemeenschap voor gendergelijkheid.¹⁹

Nasleep van Peking

Sinds de Vierde Wereldvrouwenconferentie in Peking vindt er elke vijf jaar een evaluatie plaats van de implementatie van het *Beijing Platform for Action*. Een eerste grote mijlpaal kwam er in 2000. Toen organiseerde de Algemene Vergadering een 23e speciale sessie ter evaluatie van de richtlijnen van de Vierde Wereldvrouwenconferentie. New York was de gaststad voor *Women 2000: Gender Equality, Development, and Peace for the Twenty-First Century*. In datzelfde jaar stemde de VN-Veiligheidsraad unaniem voor Resolutie 1325, een mijlpaal in de geschiedenis van de emancipatie van de vrouw. De resolutie vormt een legaal kader rond vrouwen en conflict, dat niet enkel focust op de impact van oorlog op vrouwen, maar ook op de rol van de vrouw in conflict management en bij vredesprocessen.

Institutionele veranderingen

Naast de Commissie voor het Statuut van de Vrouw ontstonden er in de loop van de jaren nog een aantal andere instituten ter ondersteuning van de vrouw. Zo werd in 1976 het *International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW)* opgericht, dat zich op wetenschappelijk onderzoek richtte. In datzelfde jaar werd het *Voluntary Fund for the UN Decade for Women* gesticht, dat financiële middelen leverde voor projecten ten voordele van kansarme vrouwen. Dit fonds werd sterker geïnstitutionaliseerd onder de naam *United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)* in 1984 en handelde binnen het VN-Ontwikkelingsprogramma. Na de Vierde Wereldvrouwenconferentie werd de nieuwe functie van Speciale Adviseur voor *Gender Issues* en Vrouwenemancipatie (OSAGI) ingesteld op het niveau van Adviseur van de Secretaris-Generaal. Verder bestond er ook het *Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*, dat in 1979 de *UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)* heeft ingericht. Deze conventie is het meest geratificeerde mensenrechtenverdrag ooit, al tekenden heel wat landen voorbehoud aan. Daarnaast ontstond er binnen de VN ook de functie van Speciale Rapporteur voor Geweld tegen de Vrouw binnen de

Mensenrechtencommissie, een Speciale Vertegenwoordiger voor Seksueel Geweld in Conflict en de Werkgroep Vrouwendiscriminatie binnen de Mensenrechtenraad.²⁰

Tegen de eeuwwisseling bestonden er dus heel wat verschillende instituties ter verdediging van de vrouwenrechten naast, boven en onder elkaar binnen het VN-systeem. Mandaten overlaptten, decentralisatie veroorzaakte chaos en er was nood aan meer duidelijkheid. Het samenvoegen van (bepaalde van) de instituties werd meermaals voorgesteld, maar geen enkel voorstel werd uitgevoerd. Ook andere takken van de VN kampten overigens met eenzelfde probleem van inconsistentie en onduidelijke taakverdeling. Ter replek organiseerde Kofi Annan in 2006 het *High Level Panel on System-Wide Coherence*, waarbij speciale aandacht werd geschonken aan gendergelijkheid binnen de VN. Hier werd de basis gelegd voor de creatie van één overkoepelende organisatie die zich bezighoudt met genderproblematiek. Annans voorstel leidde tot een intens debat onder de VN-lidstaten, maar ook NGO's en vrouwengroepen mengden zich in de discussies. Over hoe de toekomst er op het vlak van genderproblematiek zou uitzien bestonden immers verschillende voorstellen en plannen.

Uiteindelijk was men er het tegen 2009-2010 over eens dat de bestaande organen tot één grote instelling zouden worden samengevoegd en werd de knoop definitief doorgehakt na de 64e sessie van de Algemene Vergadering. In juli 2010 werd de resolutie *System-Wide Coherence* gestemd ter vereenvoudiging van het VN-systeem, met artikels 49-90 gericht op de oprichting van een nieuw orgaan voor gendergelijkheid. Hiermee werd *UN Women*, voluit *United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*, in het leven geroepen als hulporgaan van de Algemene Vergadering. De resolutie werd echter gekenmerkt door onduidelijkheid en onvolledigheid.²¹ Hoewel *UN Women* dan wel een aantal VN-organen samenbracht, bleef de relatie met bijvoorbeeld *Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)* onbesproken. Bepaalde verwarrende elementen werden later nog verklaard in de jaarlijkse rapporten van *UN Women*.

Biografie

Lien Desmet is Communication Intern voor het United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) in Brugge.

Francis Baert is als onderzoeker verbonden aan het United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) in Brugge en aan de Universiteit Gent.

Copyright

Foto 1 (UN Photo/Milton Grant 66751); Foto 2 (UN Photo 292444); Foto 3 (UN Photo 122980); Foto 4 (UN Photo/B Lane 66202); Foto 5 (UN Photo/B Lane 122986); Foto 6 (UN Photo/Per Jacobsen 66215); Foto 7 (UN Photo/Per Jacobsen 66208); Foto 8 (UN Photo/Milton Grant 66221); Foto 9 (UN Photo/Milton Grant 66219); Foto 10 (UN Photo/Milton Grant 66228); Foto 11 (UN Photo/Zheng Yan Hui 66753); Foto 12 (UN Photo/Chris Sattlberger 66739); Foto 13 (UN Photo/Chen Kai Xing 297177); Foto 14 (UN Photo/Milton Grant 66730); Foto 15 (UN Photo/Milton Grant 66731); Foto 16 (UN Photo/Milton Grant 66729); Foto 17 (UN Photo/Chen Kai Xing 66740); Foto 18 (UN Photo/Milton Grant 66755); Foto 19 (UN Photo/Milton Grant 66748); Foto 20 (UN Photo/Milton Grant 66749)



Noten

1. Met dank aan Pascale Vantorre en Megan Debbaut voor het nalezen van de tekst.
2. UN Women, Summary Report: The Beijing Declaration and Platform for Action Turns 20, New York, 2015, p. 6.
3. UN Women, Beijing+20: Recommitting for Women and Girls, New York, 2015, p.1.
4. UN Women, The Beijing Platform for Action Turns 20, 2015. Beschikbaar via: <http://beijing20.unwomen.org/en/news-and-events/stories/2014/5/phumzile-mlambo-ngcuka-un-women>
5. Het valt op hoe slordig onderzoek naar de rol van vrouwen tijdens de San Francisco-conferentie tot nu toe werd verricht. In twee toonaangevende studies over het onderwerp wordt het aantal vrouwen dat deelnam aan de conferentie verkeerdelijk voorgesteld. Jain (2005: 12) spreekt over zes vrouwen, Pietilä (2007: 9-10) over 16. Uit onze telling gebaseerd op de officiële documenten van de Verenigde Naties waren er 77 vrouwen aanwezig: zes vrouwen als officieel delegatielid (uit Brazilië, de Dominicaanse Republiek, Canada, China, de Verenigde Staten en Uruguay) of slechts twee procent (6/282), 23 vrouwen waren inhoudelijk en technisch adviseur en daarnaast waren er 48 vertaalsters, secretaresses en ander ondersteunend personeel aanwezig. Samen zo'n 5% (71/1444). Voor meer cijfermateriaal over San Francisco: zie Baert, F. en Desmet, L., 62 nachten in de opera. De geboorte van de Verenigde Naties, een visueel essay, Wereldbeeld (te verschijnen). De andere geconsulteerde bronnen zijn: Jain, D. (ed.), Women, Development and the UN. A Sixty-Year Quest for Equality and Justice (Bloomington: Indiana University Press, 2005). Pietilä, H. The Unfinished story of women and the United Nations (Geneva: UN Non-Governmental Liaison Services, 2007). Documents of the United Nations Conference on International Organization, vol. I.
6. Charlesworth, H. and Chinkin, C., The Creation of UN Women. RegNet research paper series, 2013/7. Regulatory Institutions Network (RegNet), Canberra, Australia, p. 5.
7. Amartya, S., 'Foreword', in Jain, D. (ed.), Women, Development and the UN. A Sixty-Year Quest for Equality and Justice (Bloomington: Indiana University Press, 2005), p. xviii.
8. ROSA, 1995: Wereldvrouwenconferentie in Beijing, 2015, beschikbaar via: <http://www.rosadoc.be/joomla/index.php/het-geheugen/thematische-geschiedenis-van-de-vrouwenbeweging/politiek-en-beleid/417-1995-Wereldvrouwenconferentie-in-beijing>.
9. Garschagen, O. First Lady wil delegatie Vrouwenconferentie leiden Hillary oogst kritiek met plan voor bezoek China, Volkskrant, 23 augustus 1995. Beschikbaar via: <http://www.volkskrant.nl/dossier-archief/first-lady-wil-delegatie-vrouwenconferentie-leiden-hillary-oogst-kritiek-met-plan-voor-bezoek-china~a397284/>
10. Clinton, H.R., Remarks to the UN 4th World Conference on Women Plenary Session, delivered 5 september 1995, Beijing China. Beschikbaar via: <http://www.americanrhetoric.com/speeches/hillaryclintonbeijingspeech.htm>
11. Antwoord op schriftelijke vraag Francis Van den Eynde, 23 oktober 1995, Bulletin B7P, schriftelijke vraag en antwoord 0014, zittingsperiode 49, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. Beschikbaar via: <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=49&dossierID=49-B009-11-0014-0000199560398.xml>
12. Discours de la Reine Fabiola à la Conférence Mondiale des Nations Unies sur les Femmes, Beijing, Septembre 1995. Beschikbaar via : <http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/conf/gov/950906122852.txt>
13. Vanmarsenille, K. Speech Fabiola in Peking wekte bewondering, Gazet van Antwerpen, 5 december 2014. Beschikbaar via: http://www.gva.be/cnt/dmf20141205_01414072/speech-fabiola-in-pekings-ekte-bewondering
14. Vandemeulebroucke, M., Les ONG catholiques et les flamandes favorisées, Le Soir, 5 september 1995, p. 13. Beschikbaar via: http://archives.lesoir.be/les-ong-catholiques-et-flamandes-favorisees_t-19950905-Z09ZMJ.html?queryand=conf%E9rence+femmes+p%E9kin&queryor=d%E9l%E9gation+belge&firstHit=30&by=10&when=-2&begYear=1995&begMonth=06&begDay=01&endYear=1995&endMonth=12&endDay=07&sort=datedesc&rub=TOUIT&pos=38&all=72&nav=1
15. Charlesworth, H. and Chinkin, C., The Creation of UN Women. RegNet research paper series, 2013/7. Regulatory Institutions Network (RegNet), Canberra, Australia, 2013, p. 8.

Noten

16. Krook, M.L. and True, J. Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality, *European Journal of International Relations*, 2012, 18, p. 112.
17. Vandemeulebroucke, M., Un accord final se dessine à la conférence de Pékin, *Le Soir*, 15 september 1995, p. 17. Beschikbaar via : http://archives.lesoir.be/un-accord-final-se-dessine-a-la-conference-de-pekin_t-19950915-Z0A15G.html?queryand=conf%E9rence+femmes+p%E9kin&queryor=d%E9l%E9gation+belge&firstHit=20&by=10&when=-2&begYear=1995&begMonth=06&begDay=01&endYear=1995&endMonth=12&endDay=07&sort=datedesc&rub=TOUT&pos=22&all=72&nav=1
18. UN Women, The United Nations Fourth World Conference on Women, 2015. Beschikbaar via: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/health.htm>
19. Krook, M.L. and True, J. Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the global promotion of gender equality, *European Journal of International Relations*, 2012, 18, p. 105.
20. Charlesworth, H. and Chinkin, C., The Creation of UN Women. RegNet research paper series, 2013/7. Regulatory Institutions Network (RegNet), Canberra, Australia, 2013, p. 9-11.
21. Charlesworth, H. and Chinkin, C., The Creation of UN Women. RegNet research paper series, 2013/7. Regulatory Institutions Network (RegNet), Canberra, Australia, 2013, p. 16-17.



Nieuws in het kort

Neri Sybesma-Knol

25 september 2015: De Algemene Vergadering aanvaardt unaniem de 'Sustainable Development Goals'

Voor velen een dag om naar uit te kijken: de overgang van de Millennium Development Goals, MDG's, naar nieuwe doelen die ditmaal vooral ook het probleem van duurzaamheid zouden betreffen. Op 25 september, na jaren van onderhandelingen, werden ze dan werkelijkheid: het document "*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*", unaniem aanvaard door de Algemene Vergadering, zal op 1 januari 2016 in werking treden.

Het telt 17 'Sustainable Development Goals'. Daarbij gaat het over:

1. Honger
2. Armoede
3. Gezondheid
4. Opvoeding en Onderwijs
5. Gelijkheid tussen de seksen
6. Water
7. Energie
8. Werk
9. Infrastructuur en Innovatie
10. Ongelijkheid
11. Duurzame steden
12. Consumptie
13. Klimaat
14. Zeeën en oceanen
15. Biodiversiteit
16. Vrede en rechtvaardigheid
17. Partnerships

Naast een korte omschrijving van de verschillende aspecten van het probleem wordt voor elk van deze sectoren een aantal (gaande van 4 tot 16, alles bij elkaar een 169-tal!) meer specifieke doeleinden genoemd die voor 2030 zouden moeten worden gerealiseerd. Volgens sommigen is deze agenda dan ook te breed, te weinig specifiek, te vaag, te verward. Het is "voor elk wat wils" geworden en bovendien moeilijk uitvoerbaar ook. Maar Ban Ki-moon noemde de aanvaarding door de Algemene Vergadering "een definiërend moment in

de geschiedenis van de mensheid", "een belofte van wereldleiders", "een agenda voor mens en planeet".

Natuurlijk: de echte test ligt in de verwezenlijking van deze uitgebreide reeks van zo uiteenlopende doeleinden. Al was er een staande ovatie van de verzamelde wereldleiders, er weerklonken ook twijfels en waarschuwingen. Zo zei de Secretaris-generaal van Amnesty International, als vertegenwoordiger van de civil society, te kunnen begrijpen dat sceptici hun aarzelingen hebben bij deze zoveelste verklaring van weer een topbijeenkomst. Voor de verwezenlijking ervan moet volgens hem dan ook aan vier voorwaarden worden voldaan:

- 'Ownership': arme en gemarginaliseerde mensen moeten in elk stadium van de besluitvorming een belangrijke rol kunnen spelen;
- Aansprakelijkheid: regeringen dienen op elk moment aan hun bevolking uit te leggen wat de beloften inhouden en in hoeverre ze werden verwezenlijkt;
- Non-discriminatie: elke vorm van uitsluiting op basis van sekse, ras, afkomst, godsdienst is ongeoorloofd;
- Coherentie: de samenhang tussen de verschillende doelen moet steeds duidelijk worden gemaakt aan het publiek.

Verschillende ontwikkelingslanden landden klaagden ook over een gebrek aan middelen om dit alles voor elkaar te krijgen. De tijd zal uitwijzen of hier een nieuwe weg is ingeslagen naar de verwezenlijking van de doelstellingen van het Handvest.

De VN Veiligheidsraad

België kandidaat

Op 23 oktober werd in Brussel, in aanwezigheid van de Koning en de Koningin en van tal van buitenlandse ambassadeurs, de Belgische campagne gelanceerd voor een zetel als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad voor de periode 2019-2021. De minister van Buiten-



landse Zaken onthulde het logo en de slogan van de campagne: 'Consensus smeden, bouwen aan vrede'. Daarmee wordt de lange Belgische traditie van bruggebouwer gesymboliseerd, waarbij onze diplomatie altijd zoekt naar consensus en partijen samenbrengt voor een vreedzame oplossing van een conflict. Deze multilaterale traditie zit nu eenmaal in het Belgische 'diplomatieke DNA'.

"Wij zullen alle contacten aanspreken om onze campagne te steunen. Niet alleen overheden, maar ook academici, zakenmensen en organisaties uit het middenveld. Al wie overtuigd is van de doelstellingen en principes van het Handvest van de Verenigde Naties kan bijdragen tot het succes van onze Belgische kandidatuur." Verschillende Belgische *goodwill ambassadors* voor de VN, zoals Ozark Henry, Goedele Liekens, Helmut Lotti, Tom Waes en Axelle Red woonden de lancering bij. Ook het diplomatieke korps in Brussel en vertegenwoordigers van VN-organisaties waren aanwezig. De lancering volgde op een conferentie over de rol van België tijdens 70 jaar Verenigde Naties. Daarnaast namen vooraanstaande Belgen deel zoals Serge Brammertz, Jacques Rogge, Olivier De Schutter, Marleen Temmerman en Jean-Pascal van Ypersele. Het zou voor België de zesde maal zijn dat het lid wordt van de Raad. Hiermee start een campagne die drie jaar zal duren tot de verkiezing in juni 2018.

Voor deze verkiezing zijn er twee vacante plaatsen voor leden van de West-Europese en andere Groep (WEG). In 2018 zal ons land het moeten opnemen tegen Duitsland en Israël. Israël werd in 2000 toegelaten tot de WEG (voordien behoorde het tot geen enkele Regionale Groep), maar onder strikte voorwaarden zoals: alleen deelname aan vergaderingen in New York, niet in Europa of Afrika, en geen kandidatuur voor de Veiligheidsraad tot 2019. Sommigen twijfelen eraan dat Israël de benodigde twee derde van de stemmen in de Algemene Vergadering zal kunnen behalen, maar insiders waarschuwen ervoor dat het land toch veel sympathie geniet. En de stemming is geheim.

Bij de verkiezingen van volgend jaar, voor de periode 2017-2019, is Nederland kandidaat, met Italië en Zweden als tegenstanders. De campagne bereikt haar hoogtepunt, na jaren van intense activiteit. Bij het Algemeen Debat in september in New York, vertegenwoordigde Koning Willem Alexander zijn land. Dat maakte dat hij, als staatshoofd, voorrang had op regeringsleiders en het woord kreeg op de eerste dag, samen met President Obama en President Poetin. Een illustratie wat landen in het werk stellen voor een zetel in de Raad. Voor wie twijfelt of het allemaal de

moeite waard is: de kandidaturen voor de twee West-Europese zetels zijn al bekend tot en met 2029.

Nieuwe leden voor de Veiligheidsraad

Op 25 oktober werden verkiezingen gehouden voor de vijf niet-permanente zetels in de periode 2016-2018, die worden volgens een verdeelsleutel toegekend: twee voor de Afrikaanse Groep (kandidaten: Egypte en Senegal), een voor Azië en de Pacific (oorspronkelijk twee kandidaten, Japan en Bangladesh, maar dit laatste land trok zich terug in september 2014 ten voordele van Japan), een voor de groep van Oost Europese landen (kandidaat: Ukraine) en een voor de groep van de landen van Latijns Amerika en de Caraïben (kandidaat: Uruguay).

Omdat er dus voor alle vacatures maar één kandidaat was, een *clean slate*, waren er weinig problemen.

De Veiligheidsraad is vanaf 1 januari dus als volgt samengesteld:

Angola, China, Egypte, Frankrijk, Japan, Maleisië, Nieuw Zeeland, Senegal, Spanje, Rusland, Uruguay, Ukraine, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Venezuela.

Over verkiezingen gesproken: België gekozen als lid van de Mensenrechtenraad

Op 28 Oktober vonden in New York de verkiezingen plaats voor de Mensenrechtenraad. De Raad telt 47 leden. De geografische verdeling is hier: 13 zetels voor de Afrikaanse Staten, 13 voor de landen van Azië en de Pacific, 6 voor de Oost-Europese landen, 8 voor de landen van Latijns-Amerika en de Caraïben en 7 voor de Groep van West-Europese en andere Landen. Voor deze groepen waren er respectievelijk 5, 5, 2, 3 en 3 vacatures.

Voor de WEG waren er voor de drie vacatures vijf kandidaten, waarvan Zwitserland (176 stemmen), Duitsland (174) en België (172) werden verkozen. De andere kandidaten, Luxemburg en Zweden, kregen ieder een stem. België maakt voor een termijn van drie jaar deel uit van de Raad, met ingang van 1 januari 2016.

Over verkiezingen gesproken: António Guterres, de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, beëindigt zijn mandaat per 1 januari 2016

In september werd bekend dat de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, António Guterres, zijn ambt neerlegt en zich niet engageert voor een nieuw



mandaat. Guterres werd benoemd tot Hoge Commissaris in 2005. Hij is 66 jaar en was van 1995 tot 2002 premier van Portugal.

Er gaan geruchten dat hij kandidaat zou zijn voor de opvolging van Ban Ki-moon als Secretaris-generaal van de VN, wiens ambtstermijn afloopt op 31 december 2016. Maar er duiken nog andere namen op, zoals Helle Thorning-Schmidt, tot 2015 premier van Denemarken, en de huidige Directeur-generaal van UNESCO, de Bulgaarse Irina Bokova.

2014 als Commissaris-generaal. Grandi studeerde filosofie aan de universiteiten van Venetië en Milaan.

Volgens sommigen kan de benoeming worden gezien als een tegenslag voor de Deense premier Helle Thorning-Schmidt, die openlijk liet merken dat zij de positie wel zag zitten. VN-functionarissen hebben anoniem tegen persbureau Reuters gezegd dat Ban besloot Thorning-Schmidt niet te benoemen, omdat ze in Denemarken een strenger asielbeleid heeft ingevoerd.

Over verkiezingen gesproken: een nieuwe VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen



*Filippo Grandi, de nieuwe VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen
- UN Photo/Mark Garten*

Op 13 november werd dan de Italiaanse diplomaat Filippo Grandi door de Secretaris-generaal benoemd tot hoofd van de Vluchtelingenorganisatie UNHCR. Grandi is geen onbekende op het gebied van vluchtelingenzaken bij de VN. Van 2010 tot 2014 was hij hoofd van de VN-organisatie UNRWA voor hulp en ontwikkeling van Palestijnse vluchtelingen. Aan het einde van de maand volgt Grandi António Guterres op als hoofd van de UNHCR. UNRWA heeft al laten weten blij te zijn nu de nieuwe Hoge Commissaris iemand is die van op het terrein met de bijzondere situatie van de Palestijnse vluchtelingen bekend is.

Grandi begon zijn VN loopbaan bij UNHCR al in 1988. Hij was actief in een aantal landen in het Midden-Oosten en in Afrika waar hij de leiding had bij verschillende VN-noodhulpoperaties. Van 1997 tot 2001 werkte hij bij UNHCR in Genève als *Chief of Staff* en later als *Chief of Mission*. In 2004 werd hij *UNHCR Field Coordinator* bij UNAMA, de *UN Assistance Mission* in Afghanistan. In 2005 vertrok hij naar UNRWA, eerst als Vicecommissaris-generaal en van 2010 tot



De Verenigde Naties vormgegeven door markante leiders

Wie zijn de mensen die
de VN vormgaven?

Hoe gingen zij om met de
problemen van hun tijd en
met tegenstand?

Wat betekende hun leider-
schap voor de internationale
samenwerking?

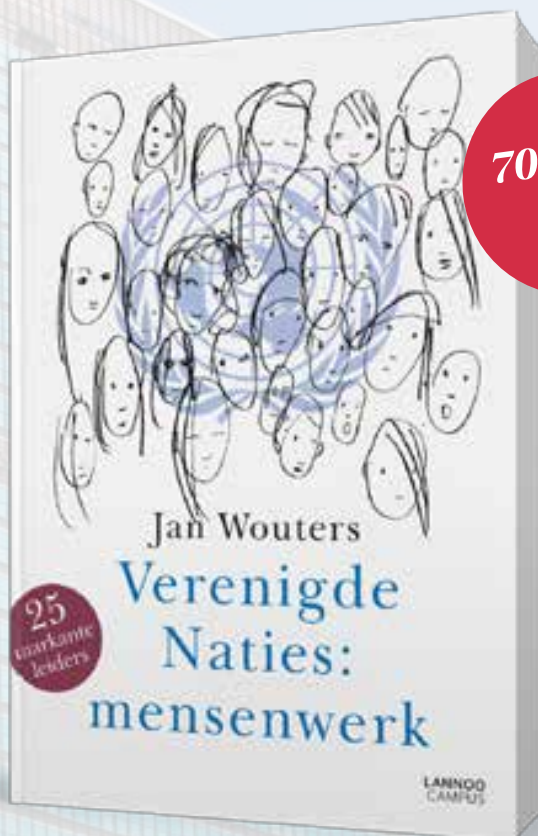
Geschiedenis is mensenwerk, en
wordt gemaakt in een complexe
interactie tussen individuen en
maatschappelijke processen.

Insat voor internationale
samenwerking, voor betere sociale
en arbeidsomstandigheden, voor
mensenrechten of duurzame
ontwikkeling zijn dan ook processen
waarin de kracht van sterke leiders
van groot belang is.

Verenigde Naties: mensenwerk brengt
een reeks opmerkelijke figuren naar
voren die deze kracht bij hun werk
voor de Verenigde Naties de voorbije
zeventig jaar belichaamden, soms
ondanks moeilijke persoonlijke en
maatschappelijke omstandigheden.
Aan de hand van 25 profielen schetst
dit boek het verschil dat ze maakten
op het internationale toneel.

Van Woodrow Wilson en Dag
Hammarskjöld tot Ban Ki-moon en
Kofi Annan, van Eleanor Roosevelt en
Navi Pillay tot de Belgen Paul-Henri
Spaak en Peter Piot, brengt dit
boek een beeld van de waardevolle
bijdrage die het individu kan leveren
aan het oplossen van internationale
problemen.

- ✦ **Op zoek naar de
persoonlijkheden
achter de wereldleiders**
- ✦ **Grote verscheidenheid
van profielen**
- ✦ **Combinatie van politiek,
geschiedenis en biografie**



Jan Wouters is gewoon hoogleraar
aan de rechtsfaculteit van de
KU Leuven en voorzitter van de
Vereniging voor de Verenigde
Naties. Hij is directeur van het
Instituut voor Internationaal Recht
en van het Leuven Centre for
Global Governance Studies, beide
aan de KU Leuven.

Met bijdragen van oa. Marc Bossuyt,
David Crikemans, Ann Pauwels,
Cedric Ryngaert, Neri Sybesma-Knol.

[www.lannoocampus.be/
verenigde-naties-mensenwerk](http://www.lannoocampus.be/verenigde-naties-mensenwerk)

**Verenigde Naties:
mensenwerk**
25 markante leiders



€ 24,99 ♦ oktober 2015
paperback
170 x 240 mm
ca. 240 pp. ♦ nur 754
isbn 978 94 014 2900 9
A-titel



**LANNOO
CAMPUS**



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

UNOCHA
Bureau voor de Coördinatie van
Humanitaire Zaken van de VN,
Verbindingsbureau met EU/NAVO en
andere relevante EU Instellingen
en NGO's
www.ochaonline.un.org



UNICEF
Kinderfonds van de VN
www.unicef.org



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

UN ODC

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

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