

# VNFORUM

2012

/1



## IN DIT NUMMER O.M.:

Beleidsadviezen voor Rio+20

Ban Ki-moon en het *Earth Hour*-initiatief

Op weg naar een Wapenhandel Verdrag

Vredesoperaties: negen recente ontwikkelingen en aspecten

Wanneer militaire interventie onder de noemer van R2P?

De campagne voor een VN-parlement

UNHCR en het probleem van Staatloosheid

OPCAT in Nederland: implementatie van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen Foltering

Het UNESCO Instituut voor Statistiek

## De redactie van VNForum:

### Hoofdredacteur a.i.

Tjerk H. Halbertsma MSc

### Eindredacteur

drs Peter A. Schregardus

### Redactiesecretaris

Adriënne Schillemans BA

### Leden

drs Marloes Geboers, drs Eefje de Volder

### Redactieraad

drs Maria Bolten, drs Ruud Hoff,  
drs Carel H. Jansen, mr Eppo Jansen,  
ir Arend Meerburg, mr Toon Schmeink

### Redactieadres

VNForum, Postbus 93539, 2509 AM Den Haag

Inhoudelijke opmerkingen, eventueel in het blad te plaatsen artikelen, opinies of andere bijdragen kunt u richten aan Tjerk Halbertsma via e-mail: [tjerk.halbertsma@gmail.com](mailto:tjerk.halbertsma@gmail.com).

### Vormgeving en druk

Ervee design & drukwerk bv, Zoetermeer

### Uitgave

VNForum is een uitgave van de Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties (NVVN).

VNForum verschijnt 4 maal per jaar. Kopij dient ingezonden te worden minimaal veertien dagen voor de deadline, d.w.z. vóór 1 maart, 1 juni, 1 september of 1 december.

De in de bijdragen neergelegde opvattingen blijven voor de verantwoordelijkheid van de schrijvers en geven niet noodzakelijkerwijs de mening van de NVVN en/of de redactie weer. Het overnemen van een artikel uit dit tijdschrift is, mits met bronvermelding, toegestaan.

### Abonnementen

Bij het lidmaatschap van de NVVN is toezending van VNForum inbegrepen. Losse abonnementen € 45 per jaar: schrijf naar het NVVN-secretariaat voor aanmelding als abonnee. Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij vóór 1 december schriftelijke opzegging heeft plaats gevonden.

### NVVN

De Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties (NVVN) stelt zich ten doel het bevorderen van de doelstellingen van de Verenigde Naties in Nederland, teneinde de bevolking bewust te maken van de noodzaak van internationale samenwerking en de opbouw van een wereldrechtsoorde. De NVVN is lid van de *World Federation of United Nations Associations* (WFUNA).

Het lidmaatschap staat open voor een ieder. Kijk voor informatie op [www.nvvn.nl](http://www.nvvn.nl) of neem contact op met het secretariaat van de NVVN, Postbus 93539, 2509 AM Den Haag; telefoon 070 374 66 02.

Secretaris: Christine Snoeks.

*Ontwerp omslag: Sgaar*

## Inhoud

<b>Van de redactie</b>	1
<b>Governance Research for Rio+20</b> <i>door Ruben Zondervan</i>	2
<b>Ban Ki-moon's commitment aan Earth Hour</b> <i>door Adriënne Schillemans</i>	9
<b>Het Wapenhandel Verdrag</b> <i>door Arend Meerburg</i>	14
<b>Hedendaagse conflicten vereisen een geïntegreerde politiek-militaire oplossing</b> <i>door Kees Homan</i>	18
<b>R2P en de 'Gravity Threshold' van massale misdrijven</b> <i>door Berma Klein Goldewijk</i>	23
<b>A United Nations Parliamentary Assembly: democratising the domestic affairs of Planet Earth</b> <i>door Andreas Bummel &amp; Marjolijn Snippe</i>	28
<b>Staatloos: een leven zonder bestaan</b> <i>door René Bruin &amp; Seçil Çoker</i>	33
<b>OPCAT in Nederland</b> <i>De resultaten van een onderzoek naar de implementatie van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen Foltering</i> <i>door Susan van Gerven-Mandjes</i>	39
<b>Het UNESCO Instituut voor Statistiek</b> <i>door Hendrik van der Pol</i>	50
<b>Signalementen</b>	8, 17, 27, 32, 38

## Van de redactie

In dit lentenummer van *VNForum*, de eerste aflevering van jaargang 2012, kijken we vooruit naar het begin van de zomer. Dan worden er in het kader van de Verenigde Naties twee belangrijke conferenties gehouden. Op 20 juni a.s. wordt in Rio de Janeiro de driedaagse *United Nations Conference on Sustainable Development* geopend, twintig jaar na de – eveneens in Rio gehouden – baanbrekende VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (daarom wordt de komende conferentie ook wel aangeduid als Rio+20). Dit nummer begint met een uitgebreid artikel, waarin onderzoeksprogramma's over 'Global Change' worden besproken en beleidsaanbevelingen voor Rio+20 worden gedaan. Enkele weken later, in juli, verzamelt de wereldgemeenschap zich in New York voor een VN-conferentie die moet uitmonden in een Wapenhandel-verdrag. U leest hier meer over de hoofdlijnen van de mogelijke inhoud van dat verdrag en de problemen die nog moeten worden overwonnen.

Op 31 maart jl., van 20.30 tot 21.30 uur lokale tijd, ging over de hele wereld 'het licht uit': het betrof hier geen mondiale *power failure*, maar het *Earth Hour*-initiatief. In dit nummer van *VNForum* leest U meer over dit initiatief om aandacht te vragen voor de gevolgen van de klimaatverandering, en in het bijzonder de betrokkenheid van VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon bij dit initiatief. Verder in dit nummer worden belangrijke ontwikkelingen en aspecten van recente vredesondersteunende operaties gepresenteerd; wordt getracht een markatielijntje te trekken tussen categorieën van wreedheden die onder de norm van 'Responsibility to Protect' militaire interventie zouden rechtvaardigen en andere wreedheden waar een dergelijke rechtvaardiging zou ontbreken; wordt de oprichting bepleit en worden de contouren geschetst van een parlement op wereldschaal, een 'United Nations Parliamentary Assembly', en wordt verslag gedaan van onderzoek naar de problematiek van staatloosheid door de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), dit mede ter gelegenheid van het 50-jarig jubileum in 2011 van het Verdrag tot beperking van staatloosheid.

Van een ander belangrijk verdrag op het gebied van de rechten van de mens, het Verdrag tegen foltering, heeft Nederland in oktober 2010 het Facultatief Protocol geratificeerd. Het gaat hier om de instelling van een sluitend systeem van preventief toezicht op ingesloten personen in een verdragsstaat, het zg. 'nationaal preventiemechanisme'. In dit nummer worden de resultaten van een onderzoek naar de implementatie van dit Protocol in Nederland gepresenteerd. Dit eerste nummer van *VNForum* in 2012 besluit met een kijkje in de keuken van het UNESCO Instituut voor Statistiek, met een hoofdrol voor onderwijsstatistiek.

De redactie wenst alle abonnees veel leesplezier toe.

# Governance Research for Rio+20

*Ruben Zondervan\**

Global environmental governance has been on the agenda of the United Nations since the UN Conference on the Human Environment of 1972. Despite more than 900 multi-lateral environmental treaties in force and numerous other UN conferences dedicated to development and the environment, governance for sustainability is insufficient. The upcoming United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20) provides an opportunity to come to governance for sustainability in the 21st century. While it seems unlikely that governments in Rio+20 will use this opportunity, findings from social science research to do so are available.

## **Towards Rio+20**

This year will mark the 40th anniversary of the landmark UN Conference on the Human Environment in Stockholm that led to the creation of the United Nations Environmental Programme (UNEP); the 25th anniversary of the influential Brundtland Report on sustainable development; as well as the 20th anniversary of the UN Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro) that resulted in Agenda 21, the Rio Declaration and the three Rio Conventions – all of them have been major achievements in governance for sustainability. Also this year, a number of conferences will be held that are important to global environmental change and sustainable development. Amongst others the 18th Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC COP18), the G20 Summit, and first and foremost the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20). Rio+20 will be convened 20-22 June 2012 in Rio de Janeiro, Brazil, preceded by a series of preparatory formal and informal meetings.

Yet, in the history of international environmental governance since Stockholm 1972. There have

been plenty of conferences, action plans, roadmaps, working groups and reports with less, if any impact. Slow, ineffective, and fragmented implementation of the agreements is further hampering governance of environmental change. UNEP recently released the final report of the UN Foresight Initiative that identified the 21 most urgent environmental issues to be addressed by the UN system and related programmes and agencies. One of the findings is that 'Aligning Governance to the Challenges of Global Sustainability' has been ranked as the most urgent of the 21 items. It is therefore essential that this year's conferences do not follow the trend of last year when the climate change negotiations agreed on postponing agreement, and the Rio+20 process has become known to the general public mainly by the decision to postpone the conference itself for frivolous reason.

But there is more to Rio+20 than just a few days of intergovernmental get-together. The conference will be the climax of and a catalyst for processes it is embedded in. These processes involve countless actors including business associations, youth movements, major group representatives, regional organisations, alliances of cities, various UN entities, labour unions,



*UN Secretary-General's High-Level Panel on Sustainable Development*

social and environmental non-governmental organisations and many other stakeholders. The two themes of the Rio+20 Conference – green economy in the context of sustainable development and poverty eradication, and the institutional framework for sustainable development – have received ample attention by these actors over the past year already – and will increasingly do so as the conference draws closer.

### **Global change research for Rio+20**

The global scientific community has also joined this process towards Rio+20. For example, the four global environmental change research programmes under the International Council for Science (ICSU) – the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP), the International Geosphere Biosphere Programme (IGBP), the World Climate Research Programme (WCRP) and Diversitas, an international programme of biodiversity science – as organizers of their joint Planet under Pressure Conference (26-29 March 2012,

London), have commissioned nine policy assessments on water security, food security, biodiversity and ecosystems, governance and institutions, interconnected risks and challenges, energy security, health, well-being, and green economy.<sup>1</sup>

These policy assessments aim at making concrete science-based policy recommendations for Rio+20. The assessment on governance and institutions focusing on the institutional framework for sustainable development has been compiled, based state-of-art in social sciences by the Earth System Governance Project. This Project is the largest research network in the area of governance and global environmental change.<sup>2</sup> Its international research programme takes up the challenge of exploring political solutions and novel, more effective governance systems to cope with global environmental change. The Earth System Governance Project is a ten-year international and interdisciplinary project of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP) and ope-

rates under the auspices of the International Social Science Council (ISSC), the International Council for Science (ICSU), and the United Nations University (UNU). It started at the VU University of Amsterdam, and the Amsterdam Global Change Institute is one of its central research hubs in the global network that in The Netherlands also includes researchers from Wageningen University, UNESCO-IHE Delft, Utrecht University, Erasmus University, University of Amsterdam, and PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

The Earth System Governance Project started the assessment of the state-of-art of the social sciences on the institutional framework for sustainable development in April 2011. A group of 31 leading senior social scientists in the field of global environmental governance joined this challenge. Grouped in teams, they elaborated on specific aspects of the assessment, based on their expert knowledge. The diverse group of contributors reviewed existing literature and drafted text elements as a basis for a consolidated first draft of a policy brief. The text has subsequently been revised several times to improve the outcome and to ensure accessible language, closely related to urgent political processes and questions. Consultations with diplomats and policy makers with key roles in the Rio+20 Conference confirmed the high demand for a policy assessment on the institutional framework for sustainable development and helped to synchronize the content of the assessment with the specific questions of policy makers to social sciences. What followed was a very interactive process which triggered interesting debates among the authors and the larger research community.

## **Policy Recommendations for Rio+20**

This process resulted in a short, to-the-point Policy Brief, titled 'Transforming Governance and Institutions for a Planet under Pressure: Revitalizing the Institutional Framework for

Global Sustainability', with key policy-relevant messages. The core findings of the assessment can be summarized in ten policy recommendations:

1. *Strengthen international environmental treaties:* Governments must engage in structural reforms in how international environmental negotiations are conducted and treaties designed. Present and future treaties must rely more on systems of qualified majority voting in specified areas.
2. *Manage conflicts among multilateral agreements:* International economic institutions must advance transitions to a sustainable economy, including by multilaterally harmonized systems that allow for discriminating between products on the basis of production processes, based on multilateral agreement. Global trade and investment regimes must be embedded in a normative context of social, developmental, and environmental values.
3. *Fill regulatory gaps in international sustainability governance:* New or strengthened international regulatory frameworks are needed in several areas, including on emerging technologies, water, food, and energy.
4. *Upgrade UNEP:* Governments need to engage in negotiations for the up-grading of UNEP to a specialized UN agency, along the lines of the World Health Organization or the International Labour Organization.
5. *Better integrate sustainable development policies within the UN system:* Governments need to support overall integrative mechanisms within the UN system that better align the social, economic and environmental pillars of sustainable development.
6. *Strengthen national governance:* New policy instruments are a promising complement to regulation if carefully designed. But they are not panaceas.
7. *Streamline and strengthen public-private governance networks and partnerships:* The CSD and other bodies need a stronger mandate and better methodologies for the

verification and monitoring of partnerships. Despite the growing role of non-state actors, there is still a strong need for effective and decisive governmental action.

8. *Strengthen accountability and legitimacy:* Novel accountability mechanisms are needed, including mandatory disclosure of accessible, comprehensible and comparable data about government and corporate sustainability performance. Stronger consultative rights for civil society representatives in intergovernmental institutions should be introduced.
9. *Address equity concerns within and among countries:* Equity concerns must be at the heart of the institutional framework for sustainable development. High consumption levels in industrialized countries and in some parts of the emerging economies require special and urgent action. Financial transfers from richer to poorer countries are inevitable, either through direct support payments for mitigation and adaptation programmes or through international market mechanisms, for example global emissions markets.
10. *Prepare global governance for a warmer world:* Global adaptation programmes need to become a core concern of the UN system and governments.

## Beyond incremental reform

The issues and political dynamics in the 21st century are different from those in 1945 when the United Nations and their institutions were founded. Today's problems are characterized by temporal, spatial, and sectoral interdependencies, complexity, as well as uncertainty. While incremental changes have enabled certain progress towards sustainability, the current system governing sustainable development is no longer sufficient given the number, impact, interdependence and complexity of problems associated with global change. Governance for sustainability requires transformative reforms with clear vision.

The policy recommendations in the policy brief are based on the tremendous progress in understanding the variables that influence the creation and effectiveness of and compliance with international environmental governance made by social sciences. These findings indicate that it could be possible to come to better environmental regimes sooner. However, such improvements although absolutely necessary, would mainly be incremental – just like most changes in governance for sustainability since the 1972 Stockholm Conference. More transformative change is required. With this constraint in mind, the Earth System Governance Project, in collaboration with the International Environmental Governance Architecture Research Group, the Institute for Global Environmental Strategies (IGES) and the United Nations University Institute for Advanced Studies (UNU-IAS) organised the Hakone Vision Factory in September 2011. Using a World Café dialogue format, this workshop addressed the key issues required for such a fundamental transformation of international environmental governance in the 21st century. The objective of the participants, that included leading scholars in the field as well as policy makers and official negotiators for Rio+20, was to articulate a blue print for a local to global governance system to achieve sustainable development. The resulting document, the 'Hakone Vision for Governance of Sustainability in the 21st Century' goes beyond incremental reform options. It provides a scientific vision for an institutional framework for sustainable development and earth system governance. The Hakone Vision calls for a charter moment – the beginning of a reform process leading to transformative change of sustainability governance.

Since rigorous research on a Council for Sustainable Development and on the concept of Sustainable Development Goals is still lacking these ideas, that are proposed by many actors in the preparatory process for Rio+20 and are in the official negotiation text, could not be included in the recommendations of the policy brief



World Café harvest at Hakone

Photo: Karina Mullen / © Natural Vision Facilitation

because that one is entirely based on findings of existing research. However, drawing on the collective knowledge at the Hakone Vision Factory, it seems that proposals for a Sustainable Development Council and for Sustainable Development Goals deserve more serious consideration in politics and in research.

### **Initiative on International Environmental Governance and the Institutional Framework for Sustainable Development**

The Policy Brief and the Hakone Vision have been submitted to the secretariat of the Rio+20 Conference for inclusion in the compilation text that has been presented to the UN member states and other stakeholders for their comments and further guidance at the second Intersessional Meeting in December 2011. This compilation document subsequently served as basis for the preparation of a zero-draft of the Rio+20 outcome document that has been released in

January 2012 and constitutes the basis for the official intergovernmental negotiations in preparation of the high level conference in June 2012.

Many other interesting ideas have been submitted to the conference secretariat by other actors as well, including ideas like an ombudsperson for future generations, regional conventions on transparency, and global panels and assessments on sustainability. Many of these proposals are lacking rigorous scientific assessment; hence they pose interesting new challenges for research. The Earth System Governance Project will therefore continue its efforts to provide scientific input in the Rio+20 preparatory process with an initiative that already provided the organisational and communication framework for the policy assessment and the Hakone Vision.

The aim of this initiative on International Environmental Governance in general and the



Institutional Framework for Sustainable Development towards Rio+20 ([www.ieg.earthssystemgovernance.org](http://www.ieg.earthssystemgovernance.org)) is to provide researchers on earth system governance, and the broader global change research community, with a comprehensive overview on the state of research on International Environmental Governance. The initiative will also foster new lines of relevant research. For example, Prof. Frank Biermann of the VU University of Amsterdam, who chairs the Scientific Steering Committee of the Earth System Governance Project, has recently developed a concept for four reform options<sup>3</sup> for the UN system that would advance global decision-making by addressing major shortcomings in the current system, i.e. lack of integration of economic and environmental policies in the UN system; institutional fragmentation and weakness of the environmental pillar of sustainable development; lack of high-level regulatory competence and oversight regarding areas beyond national jurisdiction; and insufficient integration of scientific insights into political decision-making. The reforms proposed in this concept would together create an Earth Alliance in the UN system, consisting of a high-level UN Sustainable Development Council, a World Environment Organization, a UN Trusteeship Council for Areas beyond National Jurisdiction, and an UN Global Environmental Assessment Commission.

Obviously, the initiative on International Environmental Governance and the Institutional Framework for Sustainable Development is also designed to in the end provide decision makers with a better understanding but also guidance for improvements in international environmental governance towards an institutional framework that enables sustainable development. To this end, the Project will synthesize contributions from the research community in a variety of ways, including briefs, presentations, and direct advice to decision makers in the process leading to the Rio+20 Conference. One example is the discussion event organised by the National Platform Rio+20 (NPRio+20) and the Netherlands

Environmental Assessment Agency (PBL) at the Netherlands Ministry of Foreign Affairs in December 2011.

In addition, the initiative will support the numerous leading earth system governance researchers who are currently serving as appointed members on the UNEP Major Group and Stakeholders Advisory Group on International Environmental Governance, UNEP's fifth Global Environmental Outlook, as advisors to local and national governments or are part of the official delegations to Rio+20, and as experts on the High-Level Expert Panel in the United Nations Environment Programme new Foresight Process initiative. This is an important part of strengthening the science-policy interface.

The UNEP report on this UN Foresight Initiative that identified the 21 most urgent environmental issues to be addressed by the UN system considered governance to be the most urgent item for the years to come, and ranked 'reconnecting science and policy' as third most important out of 21 identified emerging issues. The report calls for a new look at the way science is organised and how the science-policy interface can be improved. This is what the initiative aims to contribute to.

## **A need for Earth System Governance**

In the light of the unprecedented speed and magnitude of global environmental change, as indicated by numerous science assessments, there is a clear urgency to come to a global, effective architecture for governance of sustainability that can adapt to changing circumstances, that involves civil society, that is accountable and legitimate beyond the nation state and that is fair for everyone. Or in short: to come to earth system governance.

The need for earth system governance has already been stressed early on in the preparatory process leading to Rio+20. In May 2011, the

3rd Nobel Laureate Symposium on Global Sustainability, organised in Stockholm with the participation and support of HM King Carl XVI Gustaf of Sweden, concluded with a memorandum signed by 20 key Nobel Laureates that calls for 'strengthening of earth system governance' as 'priority for coherent global action'. This memorandum was handed over to the High-level Panel on Global Sustainability appointed by the UN Secretary General and has strongly influenced their report 'Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing'.

As said, there is more to Rio+20 than just a few days of intergovernmental get-together. While it remains to be seen whether governments at Rio+20 can live up to the expectations, the various processes, not least those on the interface of

governance research and policy, have created knowledge, recommendations, visions, and momentum to make 2012 a year of worthy choices – at Rio+20 and beyond. But a daunting challenge for research and policy remains.

\* **Ruben Zondervan** is executive director of the Earth System Governance Project.

## Noten

- <sup>1</sup> The policy briefs for a planet under pressure are available at [www.planetunderpressure2012.net/policybriefs.asp](http://www.planetunderpressure2012.net/policybriefs.asp)
- <sup>2</sup> [www.earthsystemgovernance.org](http://www.earthsystemgovernance.org)
- <sup>3</sup> Biermann, Frank. 2012. Greening the United Nations Charter. World Politics in the Anthropocene. Earth System Governance Working Paper, No.21. ([www.earthsystemgovernance.org/publication/biermann-frank-greening-united-nations-charter](http://www.earthsystemgovernance.org/publication/biermann-frank-greening-united-nations-charter))

## enten • Signalementen • Signalementen • Signa

### Hoge Raad: VN niet vervolgd voor Srebrenica

Op vrijdag 13 april 2012 bepaalde de Hoge Raad dat de *Stichting Moeders van Srebrenica* de VN niet voor de rechter kan dagen. De Hoge Raad vindt dat de VN 'de meest verregaande vorm van immuniteit' geniet en om die reden niet vervolgd kan worden. De *Moeders van Srebrenica* vinden dat de VN en Nederland hun verplichtingen niet zijn nagekomen om de val van de moslimenclave te voorkomen. In de zomer van 1995 viel Srebrenica in handen van het Bosnisch-Servische leger, waarna tussen de 7.000 en 8.000 moslimmannen en -jongens om het leven werden gebracht, onder wie veel familieleden van de moeders. Het doel van de stichting was een uitspraak van de rechter dat de VN en Nederland onrechtmatig hebben gehandeld, alsmede schadevergoeding. Met dit arrest kunne de VN nooit aan rechterlijke controle worden onderworpen, aldus *De Moeders*; 'daarmee wordt de VN absolute macht toebedeeld'. Als dit het oordeel blijft, worden volgens *De Moeders* de mensenrechten ondergeschikt gemaakt

aan die macht. 'Dat is politiek, menselijk en juridisch onaanvaardbaar', zo stelden ze in een reactie. De *Moeders van Srebrenica* stappen nu naar het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg om de zaak aldaar voor te leggen.

Bron: *De Telegraaf*, 13 april 2012

### VN betalen voor verdediging Mladić

Tien maanden na de arrestatie van Ratko Mladić is nog steeds onduidelijk of de voormalige Bosnisch-Servische legerleider genoeg geld heeft om zijn verdediging zelf te bekostigen. De Verenigde Naties gaan daarom de komende maanden door met het betalen van de advocaten van Mladić, terwijl de griffie van het Joegoslavië-Tribunaal de moeizame zoektocht naar 'verborgen vermogen' voortzet. De chef van de griffie van het tribunaal besloot hiertoe op vrijdag 16 maart 2012.

Bron: *Trouw*, 16 maart 2012

2012 INTERNATIONAL YEAR OF SUSTAINABLE ENERGY FOR ALL

# Ban Ki-moon's commitment aan Earth Hour

Adriënne Schillemans\*

Zaterdag 31 maart jongstleden was het weer zover. Als een vloedgolf ging *Earth Hour* de wereld over. Op vele plaatsen, van 20.30 tot 21.30 uur lokale tijd, ging het (niet-noodzakelijk) licht uit, en dit als symbool om stil te staan bij de (al waarschijnlijke) onomkeerbaarheid van de klimaatverandering op aarde. Om het besef te creëren dat die klimaatverandering niet zonder gevolgen zal blijven voor de mensheid en dat men zich voorbereidt op de gevolgen ervan voor mens, dier en de aarde zelf.

Het initiatief voor *Earth Hour* komt oorspronkelijk van de Australische afdeling van het Wereld Natuur Fonds (*World Wide Fund for Nature*, WWF). De Nederlandse astronaut en ambassadeur<sup>1</sup> van WWF's *Earth Hour*, André Kuipers, plaatste schitterende foto's van de nachtelijke wereld, gemaakt vanuit het ISS-station op Flickr. Sinds de VN-Klimaatconferentie in Kopenhagen (2009) grijpt ook Ban Ki-moon, als VN-secretaris-generaal, *Earth Hour* aan om via de vele VN-kanalen een extra signaal de wereld in te sturen om te laten zien dat het ook hem ernst is met de klimaatverandering op aarde. Dit jaar legde hij in de aanloop naar de Rio+20-Conferentie in zijn speech voor *Earth Hour*<sup>2</sup> de nadruk op zijn onlangs gestarte project *The Sustainable Energy for All Initiative*. Zal het jaar 2012 inderdaad een positieve trendbreuk op gang brengen, die de aarde een toekomst geeft?

## Inleiding

De media besteedden dit jaar wereldwijd heel veel aandacht aan de oproep van het WWF om op 'Earth Hour' alle niet-noodzakelijke lichten in ieders omgeving een uurtje uit te doen teneinde op deze manier aandacht te vragen om op een duurzame wijze met de aarde om te springen. Mede dankzij de sociale media deed een



record aantal landen, maar liefst 150, en deden 6.525 steden mee aan dit fenomeen.<sup>3</sup> Zelfs in het ruimtestation ISS deed André Kuipers alle niet-noodzakelijke verlichting uit.

Dit jaar 2012 wordt sowieso veel aandacht geschonken aan het milieu. Zo riep de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties via Resolutie 65/151 het jaar 2012 uit tot het *International Year of Sustainable Energy for All*, 'recognizing that ..... access to modern affordable energy services in developing countries is essential for the achievement of international agreed development goals, including The Millennium Development Goals and sustainable development, which would help to reduce poverty and to improve the conditions and standard of living for the majority of the world's



*André Kuipers ziet vanuit het ISS-station het resultaat van Earth Hour.*

population'. In de aanloop naar de Rio+20-conferentie, die van 20 tot en met 22 juni in Rio de Janeiro in Brazilië zal worden gehouden, is een duizelingwekkend aantal initiatieven op het gebied van duurzaamheid ontplooid. Een daarvan is Ban Ki-moons eigen project *The Sustainable Energy for All Initiative*; door het aannemen van AVVN-resolutie 65/151 is hem min of meer opgedragen dit initiatief nader vorm te geven. De juiste man op de juiste plaats, aangezien Ban Ki-moon in 2009 op de VN-klimaatconferentie in Kopenhagen had toegezegd klimaatverandering als topprioriteit op de internationale agenda te plaatsen en haar als hoeksteen van zijn tweede ambtstermijn als VN-secretaris-generaal te maken. Sinds 2007 staat het logo van *Earth Hour* al op alle sites van de Verenigde Naties.

## **Ontstaansgeschiedenis** *Earth Hour*<sup>4</sup>

De Australische afdeling van het WWF nam naar aanleiding van wetenschappelijke publicaties omtrent klimaatverandering in 2004 contact op met het Australische reclamebureau Leo Burnett om gezamenlijk een concept te ontwikkelen voor het op gang brengen van bewustwording omtrent klimaatverandering. Het idee ontstond om op grote schaal voor een uurtje het licht uit te doen. Dit resulteerde in het project *The Big Flick*. In 2006 kreeg Leo Burnett de opdracht dit idee om te zetten in een nationale campagne, met de naam *Earth Hour*, die Burnett promootte via de media Fairfax. Het plan was geboren. Voortaan zou elk jaar, op de laatste zaterdag van de maand maart, *Earth Hour*

worden gehouden. Zo werd op 31 Maart 2007 in Sydney voor het eerst van 20.30 tot 21.30 uur het licht uitgedaan: 2,2 miljoen inwoners van Sydney en 2100 bedrijven namen hieraan deel. Ook de lichten van het bekende Opera House en van Sydney Harbour Bridge gingen uit.

Dit *event* bleef in andere landen niet onopgemerkt en ondervond veel sympathie. In maart 2008 sloten maar liefst 371 steden in meer dan 35 landen zich bij *Earth Hour* aan. Zo gingen in en op het *Empire State Building* in New York alle niet-noodzakelijke lichten uit. Voorts besteedden nieuwszenders over de hele wereld aandacht aan *Earth Hour*. In 2009 deden al miljoenen mensen in meer dan 4.000 steden uit 88 landen mee aan *Earth Hour*; zo werd een stem van de burgers gevormd voor het beteugelen van de klimaatverandering.

Vanwege het feit dat eind dat jaar in Kopenhagen de VN-klimaatconferentie werd gehouden, ondernam de Australische afdeling van het WWF een historische actie, met het ontwerpen van *The People's Orb*,<sup>5</sup> een blinkende zilveren bol, 20 centimeter in doorsnee, met daarin 350 gigabytes aan ideeën van vooraanstaande wetenschappers en anderen om klimaatverandering aan te pakken. Het was de bedoeling *The People's Orb* mee te laten reizen met de *Climate express train for Copenhagen* van Brussel naar Kopenhagen. De reis van *The People's Orb* begon op het Mrs Macquarie's Chair in Sydney, een pittoreske locatie, niet alleen vanwege haar schoonheid maar ook vanwege de historische band met 's werelds oudste cultuur met haar spirituele respect voor de planeet aarde. De *Climate express train* arriveerde op 16 december 2009 in Kopenhagen, waarna *The People's Orb* op de laatste dag van de VN-klimaatconferentie aan Ban Ki-moon werd aangeboden. Deze beloofde plechtig zich te committeren aan *Earth Hour*. Sinds 2009 zend Ban Ki-moon in de weken voorafgaand aan *Earth Hour* zijn videoboodschap de wereld in, waarin hij oproept om aan *Earth Hour* deel te nemen. Ook gaan sindsdien jaarlijks de niet-noodzakelijke lichten uit op het VN-Hoofdkantoor in New York.

De deelname aan *Earth Hour* wordt ieder jaar grootser en intenser. In 2010, 2011 en dit jaar zijn vooral door de sociale media de activiteiten rondom het evenement massaler dan ooit.

## The Sustainable Energy for All Initiative van Ban Ki-moon

Het beteugelen van klimaatverandering begint volgens Ban Ki-moon met het bewuster omgaan met energie. Samen met de inter-agency groep UN Energy en United Nations Foundation organiseert en coördineert de VN-secretaris-generaal gedurende dit *International Year for Sustainable Energy for All* activiteiten die 'increase awareness of the importance of addressing energy issues, including modern energy services for all, access to affordable energy, energy efficiency and the sustainability of energy sources and use'. Vóór 2030 wil Ban Ki-moon dat alle betrokken partijen, in het bijzonder overheden, het bedrijfsleven, NGO's en de *civil society*, drie doelstellingen hebben bereikt, te weten:

- de garantie van toegang voor iedereen tot moderne energiebronnen;
- verdubbeling van efficiënt energieverbruik; en
- verdubbeling van het aandeel van groene energie in de totale benodigde energie ter wereld.<sup>6</sup>

In zijn videoboodschap voor *Earth Hour* 2012 pleitte Ban Ki-moon voor een goede samenwerking tussen alle partijen om ervoor te zorgen dat iedereen toegang heeft tot schone energie. Deelname aan *Earth Hour* betekent het tonen van solidariteit met de 20% van de wereldbevolking die vandaag de dag geen toegang hebben tot elektriciteitsvoorzieningen.<sup>7</sup> In Ban's *The Sustainable Energy for All Initiative*<sup>8</sup> ligt de nadruk op het mobiliseren van alle partijen, d.w.z.: het bedrijfsleven, regeringen, investeerders, NGO's, de *civil society* en academici, om rond te tafel te gaan zitten en concrete plannen op te stellen. Hiervoor installeerde Ban Ki-moon een nieuw mondiaal *Energy Access Practitioner Network*, dat tot taak heeft samen met deskun-

digen die werkzaam zijn in de energietoeleveringsbedrijven over de hele wereld, oplossingen te bedenken om in het bijzonder in ontwikkelingslanden de nodige elektriciteitsvoorzieningen aan te brengen, zodat zijn doel 'Universal Access to Energy' in 2030 kan worden bereikt. Toegang tot energie/electriciteit biedt mensen kansen. Het verandert levens, economieën en de aarde. Zonder toegang tot duurzame energie is er geen duurzame ontwikkeling mogelijk. Energie moet dus toegankelijker en schoner worden, en het gebruik ervan efficiënter.

Het *Energy Access Practitioner Network* richt zich voornamelijk op dat deel van de mensheid, zo'n drie miljard mensen, dat uitgesloten is van elektriciteit en daardoor nog afhankelijk is van fossiele brandstoffen, hout en dierlijke mest om te voorzien in hun dagelijkse maaltijd en verwarming. In ontwikkelingslanden betekent energievoorziening dat kinderen in het donker kun-

nen lezen, dat op een gezonder manier voedsel bereid kan worden, dat er meer banen komen, kortom dat er een economie op gang komt. Landen kunnen hierdoor gaan concurreren in bijvoorbeeld het leveren van duurzame energie, zoals zonne-energie, op de exportmarkten. Daarnaast zal door elektriciteitsvoorziening op basis van duurzame energie het sociale leven in ontwikkelingslanden verbeteren op het gebied van gezondheidszorg, landbouw en de werkgelegenheid.

De drie doelen die Ban Ki-moon vóór 2030 wil bereiken (universele toegang tot moderne energiebronnen; verdubbeling van efficiënter energieverbruik; en verdubbeling van groene energie in de totale wereld-energiebehoefte) leiden er door hun onderlinge verband toe dat de grote verspilling in ontwikkelde landen drastisch moet worden teruggedrongen en energievoorzieningen in ontwikkelingslanden moet worden

*Earth Hour 2012: Het VN-hoofdkantoor in New York heeft de lichten gedoofd © UN Photo/Bo Li.*



opgetrokken tot een niveau, waar sprake is van menswaardige leefomstandigheden in gezonde economieën. Dat is de uitdaging waar Ban Ki-moon met zijn *The Sustainable Energy for All Initiative* zich voor gesteld ziet.

## UNESCO's deelname aan Earth Hour 2012

Ban Ki-moon kreeg dit jaar verrassend openlijk steun van een van de grotere afdelingen van de VN, UNESCO in Parijs.<sup>9</sup> Directeur-generaal Irina Bokava van UNESCO vertelde in haar videoboodschap voor *Earth Hour* dat zij alle vertegenwoordigers van het cultureel erfgoed die op UNESCO's werelderfgoedlijst staan, gevraagd heeft op 31 maart alle niet-noodzakelijke lichten te doven. Dit signaal zal de wereld doen beseffen duurzaam met de aarde om te gaan. Doordat de afdeling Werelderfgoed van UNESCO al tientallen jaren wordt geconfronteerd met aantasting van gebouwen, natuurgebieden, bijzondere objecten, enz. door verzuuring van de atmosfeer en luchtverontreiniging, is die afdeling van UNESCO zeker gebaat bij de betuiging van klimaatverandering. De heftigheid van door klimaatverandering veroorzaakte weerssituaties bedreigen ook het werelderfgoed. Al in 2007 presenteerde UNESCO haar rapport *Climate Change and World Heritage; on predicting and managing the impacts of climate change on World Heritage*.<sup>10</sup> Hierin wordt duidelijk dat klimaatverandering het UNESCO Werelderfgoed voor een groot probleem stelt, omdat haar principes de universele natuur- en/of cultuurwaarde van erfgoed (ook immaterieel en onder water) te beschermen en over te dragen aan toekomstige generaties, onderuit worden gehaald. In dit rapport wordt dan ook aandacht besteed om de teloorgang van het cultureel erfgoed van de mensheid een halt toe te roepen.

## Ten slotte

Op de aanstaande Rio+20-conferentie zal Ban Ki-moon moeten trachten alle deelnemers te motiveren om aan de slag te gaan met het betu-

gelen van de klimaatverandering door middel van het bewuster omgaan met energie. Iedere wereldburger zal bij zichzelf keer op keer te rade moeten gaan of hij zich committeert aan *Earth Hour* – en niet alleen op de laatste zaterdag van de maand maart, maar het hele jaar door. De eerstvolgende *Earth Hour* is op zaterdag 30 maart 2013, 08.30 PM. Noteert u het alvast in uw agenda?

\* **Adrienne Schillemans** is redactielid en redactiesecretaris van *VNForum*.

## Noten

- <sup>1</sup> Het WNF in Nederland kent twee ambassadeurs voor *Earth Hour*. Naast André Kuipers is de actrice Carice van Houten actief. [www.youtube.com/watch?v=7433HjpyQEw](http://www.youtube.com/watch?v=7433HjpyQEw)
- <sup>2</sup> [www.youtube.com/watch?v=Lwzv9EdoKbw](http://www.youtube.com/watch?v=Lwzv9EdoKbw)
- <sup>3</sup> [www.wnf.nl/nl/earth-hour/doe-mee/](http://www.wnf.nl/nl/earth-hour/doe-mee/)
- <sup>4</sup> Deze tijdslijn is te vinden op [www.earthhour.org/page/media-centre/earth-hour-history](http://www.earthhour.org/page/media-centre/earth-hour-history)
- <sup>5</sup> *The story of The People's Orb* [www.earthhour.org](http://www.earthhour.org)
- <sup>6</sup> [www.sustainableenergyforall.org/about/international-year-of-sustainable-energy-for-all](http://www.sustainableenergyforall.org/about/international-year-of-sustainable-energy-for-all)
- <sup>7</sup> [www.youtube.com/watch?feature=endscreen&NR=18v=SpW-g-bCOI](http://www.youtube.com/watch?feature=endscreen&NR=18v=SpW-g-bCOI)
- <sup>8</sup> *Sustainable Energy for All Initiative, A Vision Statement by Ban Ki-moon*, november 2011.
- <sup>9</sup> Natuurlijk wordt binnen de VN door alle organen keihard gewerkt aan het betuigen van klimaatverandering. Alleen kan daar gezien de beperkte omvang van dit artikel niet verder op worden ingegaan.
- <sup>10</sup> [http://whc.unesco.org/documents/publi\\_wh\\_papers\\_22\\_en.pdf](http://whc.unesco.org/documents/publi_wh_papers_22_en.pdf)

# Het Wapenhandel Verdrag (Arms Trade Treaty, ATT)

*Arend Meerburg\**

In juli 2012 vindt in New York een wereldwijde VN-conferentie plaats die moet uitmonden in een 'Arms Trade Treaty' (ATT). Het is de bedoeling daarin regels overeen te komen over de export, import en handel van alle soorten conventionele wapens, van geweer tot vliegdekschip. Hieronder worden enkele hoofdlijnen aangegeven van de mogelijke inhoud van dit verdrag en van problemen die nog moeten worden overwonnen. Teneinde dit artikel te kunnen schrijven, voerde ik een uitvoerig telefonisch gesprek met Daniël Prins van het VN Ontwapeningsbureau (zie kader) die mij van essentiële informatie voorzag, waarvoor veel dank. Hij gaf ook nog commentaar op de tekst van dit beknopte artikel, die overigens geheel onder mijn verantwoordelijkheid valt.

## Inleiding

De laatste decennia zijn er diverse activiteiten ondernomen om de illegale wapenhandel aan te pakken en om meer inzicht te krijgen in 'normale' wapenoverdrachten.

- In 1991 kwam het VN Conventionele Wapens Register ('UN Register for Conventional Arms') tot stand. VN-lidstaten worden opgeroepen hun im- en exporten van grote wapensystemen (tanks, straaljagers, marineschepen, enz.) jaarlijks vrijwillig te rapporteren; vrij veel landen doen hier langzamerhand aan mee (zie ook verder).
- In 2001 werd de eerste VN-Conferentie gehouden over de illegale handel in kleine wapens onder het motto dat met kleine wapens veel meer slachtoffers vallen dan met grote. Denk maar aan de vele conflicten in o.m. Afrika. De Conferentie kwam een actieprogramma overeen met een groot aantal aanbevelingen ('Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects').
- In hetzelfde jaar kwam het Firearms Protocol

tot stand, een onderdeel van het VN Verdrag tegen grensoverschrijdende misdaad ('UN Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols'). Hierin komen o.m. verplichtingen voor om de nationale wetgeving aan te passen ter bestrijding van internationale misdaden. Het Protocol trad in 2005 in werking.

- Onder het VN-actieprogramma kwam ook een International Tracing Instrument tot stand, waarin aanbevelingen zijn opgenomen over hoe men wapens kan markeren (om te beginnen in de fabriek) en hoe men de gegevens kan bewaren om het traceren van wapens mogelijk te maken – en daarmee de bronnen van de illegale handel beter in kaart te kunnen brengen.

Afgezien van het Firearms Protocol – dat pas door de helft van de landen is geratificeerd – zijn bovengenoemde aanbevelingen niet bindend. Tot een juridisch bindend Arms Trade Treaty werd opgeroepen door een grote groep Nobelprijswinnaars aan het begin van de eeuw. Deze oproep leidde tot resolutie 61/89 (2006) van de Algemene Vergadering van de VN



(AVVN). (De regering-Bush was tegen, een belangrijk punt want zonder de grootste wapenleverancier zou er niet veel van zo'n verdrag terechtkomen.) De resolutie creëerde een groep van regerings-experts, die in 2008 met haar rapport kwam.

Vervolgens werd er een voor elk land toegankelijke ('open-ended') werkgroep gevormd, om verdere ideeën voor zo'n verdrag uit te werken in afwachting van betere tijden. Die kwamen met de regering-Obama en in 2009 startte middels AVVN-resolutie 64/48 een formeel onderhandelingsproces. Vier voorbereidingsvergaderingen zijn inmiddels gehouden (de laatste in februari van dit jaar), waarna de echte Conferentie in juli 2012 tot besluiten moet komen. De voorzitter van het proces, de Argentijnse vice-minister Roberto Garcia Moritan, heeft inmiddels een voorzitterspapier ('Chair's Paper') opgesteld dat vermoedelijk als basis zal dienen voor de onderhandelingen, maar dat ongetwijfeld van vele kanten zal worden bestookt.<sup>1</sup> Er is overeenstemming dat het verdrag



Daniël Prins is hoofd van de afdeling Conventionele Wapens van het Ontwapeningsbureau van de Verenigde Naties in New York (Conventional Arms Branch of the U.N. Office for Disarmament Affairs). Van 1993 tot 2007 werkte hij bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken op verschillende posten als diplomaat. Daarvoor was hij docent Internationale Veiligheid bij het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM).

met consensus moet worden aangenomen. Gezien de vele nog bestaande meningsverschillen is een positieve uitkomst in juli niet zeker, lijkt mij.

## Doeleinden

Het ontwerp-verdrag is erop gericht wereldwijde gemeenschappelijke regels toe te passen bij de export, overdracht (transfer) en import van conventionele wapens, o.m. om de illegale handel en productie van wapens uit te bannen, maar zeker ook om misbruik van wapens door politie en militairen minder gemakkelijk te maken. Het verdrag moet een bijdrage leveren aan vrede en veiligheid door internationale overdrachten van wapens die kunnen leiden tot schending van de mensenrechten, schending van wapenembargo's van de Veiligheidsraad, gewapende conflicten, terrorisme enz. tegen te gaan.<sup>2</sup>

## Reikwijdte

Zoals gezegd gaat het over alle conventionele wapens, waarvan een lijst in het verdrag zal worden opgenomen. Zo'n lijst is natuurlijk ook essentieel voor de uitvoering van het verdrag, o.m. omdat de nationale wetgeving daaraan moet worden aangepast. Een discussiepunt is nog de vraag of ook onderdelen van de betrokken wapens en de technologie om de wapens te vervaardigen of te repareren onder de regels moeten vallen. Maar een heikel punt is vooral of de handel in munitie voor al die soorten wapens in het verdrag moet worden gereguleerd.

## Implementatie

Volgens de 'Chair's Paper' moet elke partij een nationaal contactpunt instellen, dat communiceert met het secretariaat en met andere partijen. De nationale wetgeving moet worden aangepast aan het verdrag en dient heldere procedures te maken hoe de autoriteiten beslissen over het wel of niet afgeven van een exportvergunning ('denial')<sup>3</sup>. De exporteur moet zich ervan verzekeren dat de eindgebruiker bonafide is. Voor

Nederland als belangrijk transport-knooppunt is van belang dat onder het concept-verdrag de doorvoer ('transit') van conventionele wapens alléén mag worden toegestaan als daar de juiste papieren bij zitten.

Verdragspartijen moeten een goede boekhouding van de wapenoverdrachten gedurende 10 of 20 jaar bijhouden. Transparantie wordt bevorderd middels rapportages over de genomen maatregelen ter uitvoering van het verdrag aan een daartoe in te stellen secretariaat (ook wel Implementation Support Unit genoemd). Naar mag worden aangenomen wordt dit secretariaat ondergebracht bij de VN in New York.

Een strijdpunt is vermoedelijk wat er precies moet worden gerapporteerd over specifieke exporten en importen, alsmede doorvoer. Hierbij dient te worden opgemerkt dat voor de grote wapens al het bovengenoemde VN-register bestaat (United Nations Register for Conventional Arms), waaraan een fors aantal landen vrijwillig deelneemt. Sommige landen rapporteren ook al over hun im- en exporten van kleine wapens. Het is nog onduidelijk of deelname aan dit register nu verplicht wordt voor de partijen bij het verdrag of dat er een bindend nieuw rapportagesysteem onder het verdrag wordt opgezet.<sup>4</sup> Een punt is ook of exporterende landen (de redenen voor) hun 'denials' moeten rapporteren, d.w.z. dat zij geen exportvergunning hebben afgegeven. Dit kan relevante informatie zijn voor andere potentiële exporteurs die dan wellicht kunnen worden weerhouden zaken te gaan doen met de betrokken klant c.q. kunnen worden aangesproken als zij dat toch doen.

## De organisatie

Zoals diverse andere verdragen voorziet het concept-verdrag in een vergadering van alle partijen – de Assembly of States Parties – die naar goeddunken bijeenkomt. Elke vijf jaar zou dan een toetsingsconferentie kunnen worden gehouden om te evalueren of het verdrag aan zijn doeleinden tegemoet komt. Het secretariaat

regelt alle dagelijkse zaken, vooral bestaande uit het ontvangen, registreren en distribueren van de rapporten die van de lidstaten komen.

## Onder welke voorwaarden kan het verdrag in werking treden?

Een moeilijk op te lossen punt is: aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om het verdrag in werking te laten treden? Het heeft weinig zin als de belangrijkste wapenexporteurs niet meedoen. Hoe dit verdragsmatig moet worden verwoord, is onduidelijk. Een extra complicatie vormt de Amerikaanse Senaat, waar ratificatie met de noodzakelijke tweederde meerderheid nogal onzeker is. Ook al legt het verdrag geen expliciete beperkingen op aan het individueel bezit van vuurwapens – dit blijft voor veel Amerikanen een 'God given right', verwoord in de grondwet – een verdrag dat ook maar in de buurt komt van regulering is vanuit dat gezichtspunt anathema. Aan de andere kant moet worden bedacht dat, afgezien van Rusland, vrijwel alle belangrijke exporteurs westerse industriële landen zijn<sup>5</sup>. (Alléén al de Verenigde Staten, Rusland, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben samen 75% van de wereldmarkt in handen.) Dit maakt het wellicht gemakkelijker tot een consensus te komen tussen de belangrijkste exporteurs. Vasthouden aan volledige consensus betekent vermoedelijk dat het verdrag niet tot stand zal komen c.q. nooit in werking zal treden.

\* **Ir Arend J. Meerburg** was van 1970 tot zijn pensioen in 2004 werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, als expert op het gebied van wapenbeheersing. Hij is lid van de redactieraad van VN Forum.

## Noten

<sup>1</sup> Het 'Chair's Paper' is niet officieel op de VN-website gepubliceerd, maar is bijv. te vinden op [www.reachingcriticalwill.org/legal/att/prepcom3/docs/ChairPaper-14July2011.pdf](http://www.reachingcriticalwill.org/legal/att/prepcom3/docs/ChairPaper-14July2011.pdf).

<sup>2</sup> Om een idee te geven waar het om draait, volgt hier een lijst van criteria zoals die nu in het Voorzitters-papier staat:

'A State party shall not authorize a transfer of conventio-

nal arms if there is a substantial risk that those conventional arms would:

1. Be used in a manner that would seriously undermine peace and security, or provoke, prolong or aggravate internal, regional, subregional or international stability.
  2. Be used to commit or facilitate serious violations of international humanitarian law.
  3. Be used to commit or facilitate serious violations of international human rights law.
  4. Be used to commit or facilitate serious violations of criminal law, including genocide, crimes against humanity and war crimes.
  5. Seriously impair poverty reduction and socio-economic development or seriously hamper the sustainable development of the recipient State.
  6. Be diverted to unauthorised end users for use in a manner inconsistent with the principles, goals, and objectives of the Treaty, taking into account the risk of corruption.
  7. Be used in the commission of transnational organized crime as defined in the UN Convention Against Transnational Organised Crime.
  8. Be used to support, encourage, or perpetrate terrorist acts.
- <sup>3</sup> In veel westerse landen bestaan zulke procedures al lang, mede ter uitvoering van een aantal gezamenlijke exportregelingen met betrekking tot nucleaire technologie

(Nuclear Suppliers Group), biologische en chemische wapens (Australia Group), rakettechnologie (MTCR) en conventionele wapens en dual-use-goederen (Wassenaar Arrangement). De EU en de OVSE hebben ook gezamenlijke criteria ontwikkeld voor de export van conventioneel wapentuig.

- <sup>4</sup> Het Register wordt bijgehouden door de VN in New York. Recent is er een interactieve website geopend waarin de opgegeven data gemakkelijk zijn te vinden: [www.un-register.org/heavyweapons/index.aspx](http://www.un-register.org/heavyweapons/index.aspx). Als men klikt op een land op de kaart, verschijnen de exportcijfers van dat land naar de verschillende klanten, die zelf hun importen uit dat land ook moeten opgeven. Hoe onnauwkeurig de nationale rapportages voorsnog zijn, blijkt uit het feit dat deze ex- en importcijfers vrijwel nooit met elkaar overeenstemmen, wat wel zou moeten.
- <sup>5</sup> De 20 grootste wapenexporteurs van de afgelopen jaren zijn volgens het Swedish International Peace Research Institute (SIPRI): de Verenigde Staten, Rusland, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, China, Spanje, Italië, Zweden, Israël, Oekraïne, Zwitserland, Canada, Zuid-Afrika, Zuid-Korea, Polen, België, Noorwegen en Brazilië.

## enten • Signalementen • Signalementen • Signa

### Israël verbreekt alle banden met de VN-Mensenrechtenraad

Israël heeft alle contacten met de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties verbroken. Dat betekent dat een onderzoeksteam van de VN niet wordt toegelaten in de bezette gebieden. De Mensenrechtenraad besloot onlangs een onderzoeksteam naar de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem te sturen om vast te stellen hoe het staat met de bouw van Joodse nederzettingen. In een VN-resolutie werd het Israëlische nederzettingenbeleid veroordeeld. Israël reageerde meteen afwijzend en heeft nu alle banden met de raad verbroken. De Israëlische ambassadeur bij de VN in Genève heeft opdracht gekregen geen telefoontjes aan te nemen van Navi Pillay, de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN.

Bron: *Nos.nl*, 26 maart 2012

### ICC schort Gaza-onderzoek op

Het in Den Haag gevestigde Internationaal Strafhof (ICC) doet voorlopig geen onderzoek naar misdaden tijdens de oorlog in de Gazastrook in 2008 en 2009, waarbij 1.400 Palestijnen en 13 Israëliërs om het leven kwamen. De Palestijnen hebben Israël beschuldigd van oorlogsmisdaden, zoals het afschieten van fosforgranaten. Het Strafhof zegt dat het niet bevoegd is de zaak te onderzoeken, omdat de Palestijnen geen staat hebben die door de Verenigde Naties is erkend. Alleen erkende landen mogen verzoeken indienen bij het ICC. De Palestijnen deden vorig jaar een aanvraag bij de VN, maar die heeft daarover nog geen besluit genomen. Meer dan 130 landen hebben al wel besloten dat ze Palestina als zelfstandige staat erkennen.

Bron: *NOS*, 3 april 2012

# Hedendaagse conflicten vereisen een geïntegreerde politiek-militaire oplossing

*Kees Homan\**

Vredesoperaties (tegenwoordig veelal vredesondersteunende operaties genoemd), aangestuurd door de Verenigde Naties zelf of gemandateerd aan andere organisaties (NAVO, EU, AU, etc.) vormen een belangrijke kernactiviteit van de volkerenorganisatie in New York. Zo betroffen de meeste van de 66 resoluties die de VN-Veiligheidsraad het afgelopen jaar aannam, verlengingen en aanpassingen van reeds bestaande missies.

Thans zijn er liefst zestien VN-vredesmissies actief, waarvoor ruim 98.000 geüniformeerde personen werken. Opmerkelijk is dat slechts 7% hiervan uit EU- en NAVO-landen komt. Militairen uit deze landen worden vooral ingezet bij door de EU en NAVO geleide vredesmissies, die gemandateerd zijn door de VN-Veiligheidsraad. Deze landen hebben namelijk te weinig vertrouwen in de juiste commandostructuur en middelen van de VN. Bij deze niet door de Veiligheidsraad geleide vredesondersteunende operaties zijn totaal zo'n 150.000 personen ingezet; circa 130.000 hiervan maken deel uit van ISAF in Afghanistan. Bij de door de VN gemandateerde vredesoperaties zijn dus in totaal zo'n 248.000 personen betrokken.

De Verenigde Naties, die onder druk van de 193 lidstaten moeten bezuinigen, gaan dit jaar 1 miljard dollar (ruim 750 miljoen euro) minder uitgeven aan VN-vredesmissies. Dit maakte de volkerenorganisatie op 8 februari jl. bekend. Sommige lidstaten hebben ook nog eens een betalingsachterstand. De VN hopen dit jaar te kunnen stoppen met de vredesmacht in Oost-Timor, terwijl de missies naar Haïti en Liberia verkleind worden. De VN-missies kostten vorig jaar samen acht miljard dollar. Dat moet dit jaar zeven miljard dollar worden, aldus de chef van de missies, Hervé Ladsous. Dit bedrag valt

uiteraard in het niet bij de bedragen die de Verenigde Staten aan vredesmissies besteden. Zo hebben de Amerikanen voor dit jaar 115,5 miljard dollar uitgetrokken voor de operaties in Irak en Afghanistan.

Zonder volledig te willen zijn, kunnen bij de meer recente vredesondersteunende operaties de volgende negen belangrijke, met elkaar samenhangende en gedeeltelijk overlappende, ontwikkelingen en aspecten sinds het einde van de Koude Oorlog worden geconstateerd.

## *1. Het aantal taken is toegenomen*

In de eerste plaats zijn de mandaten van vredesondersteunende operaties veel omvattender geworden. Tijdens de Koude Oorlog beperkte het mandaat zich veelal tot een militaire component. Een vredesmacht hield dan meestal in een bufferzone tussen de voormalig strijdende partijen toezicht op de naleving van een wapenstilstand of vredesverdrag. Deze vredesoperaties waren gebaseerd op de beginselen van onpartijdigheid, instemming van de conflictpartijen en gebruik van geweld alleen in geval van zelfverdediging.

Sindsdien treden vredesmachten veelal op in of aan het eind van intrastatelijke conflicten. Zo is

er sinds 2003 geen interstatelijk conflict meer geweest. Het intrastatelijk conflict is dan ook het dominante conflict geworden. Zo waren de vijftien grote conflicten in 2010, waarin in elk meer dan duizend doden te betreuren waren, alle intrastatelijk. Het betreft in deze conflicten een gewelddadige strijd tussen regeringstroepen en rebellen of tussen gewapende facties in zogenoemde fragiele of falende staten. Hier speelt ook de opkomst van georganiseerde gewapende niet-statelijke actoren, die irreguliere oorlogvoering toepassen, een rol.

Aan het eind van zo'n conflict moet ook aan de wederopbouw van het land worden gewerkt. Trendsetter op dit gebied was de VN-vredesmissie in Cambodja in 1992-1993. Naast een militaire component omvatte het mandaat ook een mensenrechten-, publieke bestuurs-, electorale, politie-, repatriërings- en wederopbouwcomponent. Er was nog wel sprake van een blauwhelmoperatie, omdat de vredesmacht alleen in geval van zelfverdediging geweld mocht gebruiken. Op de Balkan bleek de volgende jaren dat dit concept niet meer bruikbaar was voor een vredesmacht die zich in een gebied bevond waar volop gestreden werd. Het Nederlandse bataljon dat naar Bosnië werd gestuurd, moest van het parlement een vredelievende uitstraling hebben. Dat betekende dat er geen tanks mee mochten en dat de zware wapens van de voertuigen moesten worden verwijderd. De afloop, met de val van Srebrenica op 11 juli 1995, is alom bekend.

De negatieve ervaringen op de Balkan met het traditionele blauwhelm-concept leidden tot het zogenoemde, op verzoek van de secretaris-generaal van de VN geschreven en in augustus 2000 verschenen Brahimi-rapport, dat een aanbeveling deed voor robuust optreden van vredes machten. Deze robuuste vredes machten mogen niet alleen in geval van zelfverdediging van geweld gebruik maken, maar ook tegen partijen die zich aan geweld schuldig maken en het vredesproces ondergraven. Anders dan de term stabiliseringsoperaties doet vermoeden, zijn de

militaire vereisten hiervoor – zoals in Afghanistan is aangetoond – onder meer voldoende vuurkracht, toereikende bescherming, gepantserde voertuigen, transport- en aanvalshelikopters en gevechtsvliegtuigen. Een treffend voorbeeld van zo'n robuuste vredesmacht was de Nederlandse Uruzgan-missie. Deze beschikte onder meer over F-16 gevechtsvliegtuigen, Apache gevechtshelikopters en pantserhouwitsers.

## 2. Uitbesteding

In de tweede plaats maken de VN voor robuuste operaties veelal gebruik van het 'sub-contracting'-model, waarbij de operatie wordt uitgevoerd door internationale organisaties als de NAVO, EU en Afrikaanse Unie. Bij vredesondersteunende operaties wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen operaties hoog en operaties laag in het geweldsspectrum. Inmiddels is op basis van ervaringen in Irak en Afghanistan in de recentelijk vernieuwde Nederlandse 'militaire handleiding voor het landoptreden' het verschil tussen een opbouw- en vechtmis-sie vervallen. Op dezelfde plek, desnoods op dezelfde dag, wordt immers van een soldaat verwacht te praten, te vechten of noodhulp te verlenen. Angelsaksische landen spreken in dit verband over hybride conflicten. 'Hybride' is een containerbegrip dat gebruikt wordt om greep te krijgen op de toenemende complexiteit van conflicten; de vele hierbij betrokken actoren; en het vervagen van de traditionele conflictcategorieën. Hybride operaties vereisen dat de vredesmacht in hetzelfde operatiegebied niet alleen tegelijkertijd *counter-insurgency*, *counterterrorist* en conventionele gevechten tot hoog in het geweldsspectrum moet kunnen voeren, maar ook humanitaire hulp moet kunnen verlenen en wederopbouw-activiteiten faciliteren. Bij gebrek bij de VN aan een juiste commandostructuur en middelen, maar tevens politieke onwil van westerse VN-lidstaten, worden deze operaties voornamelijk onder de vertrouwde commandostructuren van de NAVO en de EU uitgevoerd.

### 3. *Complex terrein*

Een verdere ontwikkeling is dat vredesmachten tegenwoordig opereren in veelal 'complex terrein', bestaande uit drie interdependente componenten: *physical*, *human* en *informational*. Voorbeelden van *physical* terrein zijn stedelijke gebieden, kustregio's, jungles en bergen. Meer dan 75% van de wereldbevolking is hier woonachtig. Strijdkrachten kunnen hier zonder waarschuwing in een nabij gevecht verweekeld raken. In complex *human* terrein wonen talrijke bevolkingsgroepen naast elkaar. Voorbeelden hiervan zijn diverse etno-linguïstische groepen, politieke facties, stammen of clans, religieuze sekten en ideologische bewegingen. Voor vredesmachten die in dit terrein opereren is het erg moeilijk onderscheid te maken tussen deze bevolkingsgroepen. Dit vereist gedegen kennis van de cultuur en talen. Ten slotte is er sprake van een complex *informational* terrein wanneer er netwerken voor communicatie, data of informatie (inclusief de nieuwsmedia) aanwezig zijn. Een vredesmacht die in een dergelijke omgeving opereert, zal niet in staat zijn de informatiestromen onder controle te krijgen. In stedelijke gebieden gebruiken de meeste partijen in het conflict dezelfde telefoon- en satellietfaciliteiten en verkrijgen ze tactische informatie via de media.

### 4. *Bescherming bevolking*

In de vierde plaats is de bescherming van de bevolking een onderwerp dat in toenemende mate in mandaten wordt opgenomen. Op basis van de *Responsibility to Protect*-norm kan zelfs de bescherming van de bevolking het hoofddoel zijn van een op basis van een Veiligheidsraad-resolutie uitgevoerde operatie. Tot op heden is de interventie in Libië vorig jaar de enige militaire toepassing van dit concept geweest. Wél is sinds 1999 sprake van Veiligheidsraad-resoluties waarin de bescherming van de bevolking is opgenomen. De gebruikelijke formulering van de Veiligheidsraad voor bescherming van de bevolking op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest luidt dat VN-vredesmissies het mandaat hebben

'in het licht van hun mogelijkheden en in de gebieden, waarin hun eenheden gestationeerd zijn, alle vereiste middelen in [te] zetten om burgers te beschermen, die door direct geweld bedreigd worden'. Resolutie 1856 van 22 december 2008 over de toestand in Congo stelde zelfs dat de bescherming van burgers voorrang gegeven moest worden boven alle andere activiteiten.

### 5. *'War amongst the people'*

In de vijfde plaats is de laatste jaren de vraag gerezen waarom sinds het einde van de Koude Oorlog de herhaaldelijke inzet van militaire middelen niet altijd tot de verwachte resultaten heeft geleid. De Britse generaal b.d. Sir Rupert Smith probeert in zijn boek *The utility of force: The art of war in the modern world* op deze vraag een antwoord te geven. Smith meent dat de industriële oorlogen tot het verleden behoren en er nu sprake is van 'oorlogen te midden van de mensen' (*'war amongst the people'*). Volgens de oud-generaal is hier sprake van een nieuw paradigma, die het gevolg is van fundamentele veranderingen in de oorlogvoering.

Zo kennen oorlogen tegenwoordig geen absolute 'harde' doelstellingen meer, die met geweld kunnen worden afgedwongen, maar zijn ze gericht op vage concepten, zoals humanitaire interventie en *regime change*. In plaats van een conflict definitief te kunnen beslissen, worden strijdkrachten ingezet om een situatie te scheppen, binnen welke een definitieve oplossing voor het conflict moet worden gevonden. De doelstellingen van de traditionele interstatelijke oorlog hebben plaatsgemaakt voor complexe kneedbare sub-strategische doelstellingen. Strijdkrachten worden strategisch ontplooid en tactisch gebruikt. Geweld wordt echter niet meer op het strategisch niveau aangewend voor de beslissende uitkomst van een conflict.

### 6. *Langere tijdspaden*

Een andere belangrijke ontwikkeling die Smith constateert, is dat de tijdspaden van vredeson-

dersteunende operaties langer duren dan vroeger. Zelfs wanneer de interveniërende strijdkrachten snel controle kunnen uitoefenen en andere actoren ondersteunen, is het een zaak van lange adem. Het zijn vooral de intrastatelijke conflicten die tenderen naar een lange duur. Zo bevinden zich sinds 1992 nog steeds buitenlandse troepen op de Balkan, in Afghanistan is dat sinds 2001 het geval, terwijl de maritieme anti-piraterij-operaties van de NAVO en de EU onlangs hun vierde jaar zijn ingegaan. Politieke besluitvormers en militaire planners moeten vanaf het begin duidelijk maken dat internationale interventies in de meeste gevallen langdurige inzet van troepen vereisen, en dus een commitment van middelen voor de lange termijn.

## 7. Geïntegreerde benadering

Smith houdt in feite een pleidooi voor een geïntegreerde benadering van conflicten, die ook in Nederland gemeengoed is geworden. En dat is een zevende, belangrijke ontwikkeling. Er is hier immers sprake van een verbreding van het veiligheidsbegrip. Zo is er meer aandacht gekomen voor de veiligheid van het individu (*human security*) en voor het onbekommerd kunnen functioneren van samenlevingen in al hun facetten (economie, milieu, volksgezondheid, politiek, sociaal, digitaal, etc.). Dit noopt tot een geïntegreerde aanpak, de *Comprehensive Approach* (CA), van veiligheidsproblemen. Onderdeel hiervan is de zogenoemde 3D-benadering (*Defence, Diplomacy and Development*), zoals deze tijdens de Nederlandse missie in de provincie Uruzgan in Afghanistan is toegepast.

Binnen de geïntegreerde aanpak is de krijgsmacht dus één van de spelers. De rol van de krijgsmacht is primair een geweldsinstrument, maar in een geïntegreerde aanpak is de krijgsmacht vooral – maar niet uitsluitend – ondersteunend. Delen van de krijgsmacht worden in dit verband ingezet indien de veiligheidssituatie de aanwezigheid en het mogelijk gebruik van het geweldsinstrument vereist, om uiteindelijk de condities te scheppen voor het optreden van

civiele actoren. Militair optreden in een geïntegreerde aanpak vereist begrip en respect voor alle actoren die betrokken zijn bij veiligheidsvraagstukken. De ondersteunende rol van de krijgsmacht betekent dat anderen de leiding kunnen voeren en dat andere procedures en methodieken gehanteerd worden dan de krijgsmacht gewend is. Dit vereist opleiding en training samen met de partners binnen de geïntegreerde aanpak.

## 8. ‘Hearts and minds’

Een achtste belangrijke ontwikkeling is dat bij vele vredesondersteunende operaties het zwaartepunt is verschoven van de ‘vijand’ naar de bevolking. Het is erg moeilijk een militaire missie te winnen zonder een succesvolle *hearts and minds*-campagne, gericht op het verkrijgen en handhaven van de steun van de bevolking teneinde de opstandelingen te isoleren. Zo is in Afghanistan de opstand van de Taliban niet alleen een militair, maar ook een sociaal en politiek probleem. Hoewel de militaire macht van de NAVO verreweg superieur is aan die van de opstandelingen, is het vanuit politieke overwegingen minder wenselijk om al het beschikbare vernietigingsvermogen te gebruiken. De militair moet de relatieve waarde van geweld inzien en beseffen dat excessief geweld, zelfs wanneer het gerechtvaardigd is, gemakkelijk de steun van de bevolking kan ondermijnen. Wat is vereist is de bekwaamheid geweld te gebruiken op een doelgerichte, subtiele en impliciete wijze. De militair wordt daarom geconfronteerd met de noodzaak minder in termen van ‘strijd’ te denken, en zijn aandacht te richten op de politieke ‘effecten’ van zijn operatie. Hij moet in staat zijn zaken en acties te bekijken vanuit het perspectief van de bevolking. Met andere woorden, naast de vaardigheid van diplomaten en ontwikkelingswerkers, dient hij ook over sociale en politieke vaardigheden te beschikken om succesvol te zijn.

## 9. Civiel-Militaire Coöperatie

Als negende en laatste belangrijke ontwikkeling moet erop worden gewezen dat bij de nieuwe,

complexe vredesondersteunende operaties de militairen van de vredesmacht in hetzelfde gebied operen als civiele actoren, zoals lokale autoriteiten, internationale organisaties, NGO's etc. Bij de militairen ontstond de behoefte aan enige vorm van samenwerking, zoals het uitwisselen van informatie. Zo is eind jaren '90 het concept van Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC) dan ook een structureel onderdeel van vredesoperaties geworden. Onder CIMIC wordt verstaan 'de coördinatie van en samenwerking tussen militaire commandanten en de burgerbevolking, inbegrepen nationale en plaatselijke autoriteiten, alsmede internationale, nationale en niet-gouvernementele organisaties en instellingen *ter ondersteuning van een militaire opdracht*' (cursivering K.H.). Hoewel CIMIC vaak gelijkgesteld wordt aan kleinschalige infrastructurele projecten, bestrijken de activiteiten een veel breder terrein.

Nederland noemt als uitgangspunt voor CIMIC-activiteiten: 'Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig.' Hierbij worden de volgende doelstellingen van CIMIC onderscheiden. In de eerste plaats ondersteunt civiel-militaire samenwerking het vredesproces en de veiligheid (*force protection*) door contacten te leggen met alle spelers (lokaal, nationaal, internationaal) in het operatiegebied. CIMIC-activiteiten kunnen een stabiliserende werking hebben, waardoor de kansen op het succesvol verloop van het vredesproces zullen stijgen. Daarnaast biedt CIMIC steun aan de bevolking in het kader van *force acceptance* en geeft het een signaal af van de internationale gemeenschap dat de (vredes-) operatie voorwaardenscheppend is voor het proces van wederopbouw. Tussen *force protection* en *force acceptance* bestaat uiteraard een relatie. Ten slotte draagt CIMIC met kleinschalige projecten bij aan het werkelijk herstel van bruggen, wegen, water en elektriciteit etc. in het voormalig conflictgebied. De tijdelijke vervulling van bestuursfuncties en politietaken kan, afhankelijk van de omstandigheden, eveneens tot de CIMIC-activiteiten behoren. Wel moet worden benadrukt dat CIMIC geen wederop-

bouw is. De projecten dienen ter ondersteuning van de militaire missie en kunnen in het algemeen betiteld worden als kleinschalige *hearts and minds*-activiteiten. Militairen zullen, tenzij de veiligheidssituatie dit vereist, in beginsel echter geen activiteiten ontplooiën die door civiele instanties kunnen worden uitgevoerd.

## Tot slot

De vaak gestelde vraag of vredesondersteunende operaties succesvol zijn, is niet eenduidig te beantwoorden. Zo waren van de vele operaties die de Verenigde Naties na de Koude Oorlog in burgeroorlogen uitvoerden, tien operaties zeer complex van aard. Toen ze in 2005 voltooid waren, werd een evaluatie van succes en falen mogelijk. Het bij velen op het netvlies staande beeld dat VN-operaties niet effectief zijn, werd grotendeels door de feiten weerlegd. Tegenover niet-geslaagde VN-operaties in Somalië, Rwanda, Bosnië en in mindere mate Angola, staan zes zeer succesvolle operaties, namelijk in Namibië, El Salvador, Mozambique, Oost-Slavonië, Kroatië en Oost-Timor.

Uit onderzoek onder civiele en militaire defensiedeskundigen blijkt in ieder geval dat de twee voornaamste succesfactoren voor stabilisatieoperaties zijn: een combinatie van militaire en niet-militaire inspanningen en duidelijke doelstellingen of 'end state'. Een goed samenspel tussen militaire en niet-militaire instrumenten is van belang, omdat militaire oplossingen niet bestaan. Er bestaat slechts een militaire dimensie binnen het palet aan maatregelen dat kan worden ingezet om een probleem op te lossen. De kern van de noodzaak van duidelijke en realistische doelstellingen is, dat van tevoren beslist wordt wat met de militaire operatie kan worden bereikt, en daarmee ook waar het – inhoudelijke – punt ligt waarop de militaire operatie kan worden beëindigd. Kortom een geïntegreerde benadering met een militaire dimensie is een dwingend vereiste.

\* **Generaal-majoor der mariniers b.d. Kees Homan** is verbonden aan het Instituut 'Clingendael'.



# R2P en de 'Gravity Threshold' van massale misdrijven

Berma Klein Goldewijk\*

In deze bijdrage richt ik mij op de 'Gravity Threshold' van grootschalige wreedheden ('mass atrocities'). Dit is de drempel die de situationele ernst of het gewicht van de omstandigheden bepaalt, waarbij de 'responsibility to protect' (R2P) door de internationale gemeenschap kan worden ingezet als een beginsel van preventie, assistentie en eventueel militaire interventie. Centraal staat voor mij de vraag of en op welke basis het mogelijk is een markatielijn te trekken tussen categorieën van wreedheden die onder de norm van R2P militaire interventie zouden rechtvaardigen en andere, waar een dergelijke rechtvaardiging zou ontbreken.

R2P is een nieuw, maar omstreden principe in de internationale betrekkingen. Onder R2P vallen zelfstandige en collectieve verantwoordelijkheden en verplichtingen van staten en internationale organisaties voor grootschalige wreedheden begaan tegen burgers. R2P krijgt vorm als een nieuwe norm van internationale recht door een scherp focus te stellen op uitsluitend vier grove misdrijven, zoals vastgelegd in de *U.N. World Summit Outcome* (2005). De vier specifieke wreedheden waarop R2P betrekking heeft zijn: genocide; oorlogsmisdrijven; etnische zuivering; en misdaden tegen de menselijkheid. Deze zijn vastgesteld onder de geijkte formule van 'the most serious crimes of concern to the international community as a whole' (*Preamble Rome Statute ICC*, 1998). Daarbij gaat het onder R2P primair om de verantwoordelijkheid van staten en niet die van individuen voor zulke misdrijven – dat laatste is een zaak van het internationaal strafrecht en bijvoorbeeld het Internationaal Strafhof (ICC).

Het beginsel van R2P houdt allereerst in dat afzonderlijke staten zelf een primaire eigen verantwoordelijkheid dragen om de eigen burgers te beschermen. Mocht een staat hiertoe niet de

middelen of de capaciteit hebben, of slechts gedeeltelijk de eigen bevolking kunnen beschermen, dan treedt er een gedeelde verantwoordelijkheid in, waarbij andere staten steun en assistentie verlenen. Mochten de diplomatieke inspanningen onder de noemer van gedeelde verantwoordelijkheid echter stuiten op onwil en onmacht van de betreffende staat, dan kan onder de noemer R2P een collectieve verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap worden ingeroepen om met militaire middelen in te grijpen. Samengevat staat de norm van R2P in de internationale gemeenschap dus voor zowel interne (binnen de eigen landsgrenzen) als externe bescherming van burgers tegen grootschalige wreedheden door staten.

De nieuwe norm van soevereine verantwoordelijkheid, in de fameuze woorden van Francis M. Deng (1996, 2010), getuigt van een ingrijpende verandering in het denken over soevereiniteit en over de rechtvaardiging van wanneer militaire interventie geoorloofd is. Geïnspireerd op een veranderd concept van soevereiniteit heeft R2P sinds 2001 een snelle conceptuele en institutionele ontwikkeling doorgemaakt. In dit proces zijn genocide, oorlogsmisdaden, etnische zui-

veringen en misdrijven tegen de menselijkheid vastgelegd als ‘enig predicaat’ en ‘trigger’ (Scheffer, 2008: 112) om R2P te kunnen inroepen (Evans, 2008a en 2008b; Bellamy, 2009). De reikwijdte van R2P is dus restrictief, en richt zich *uitsluitend* op de omvang, de ernst of het gewicht van deze vier grove schendingen. Dit werd overeengekomen tijdens de VN Wereldtop (2005)<sup>1</sup> en vervolgens goedgekeurd door de VN-Veiligheidsraad in Resolutie 1674 (2006).

## Ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling van R2P

De Internationale Commissie inzake Interventie en Soevereiniteit van de Staat (ICISS, 2001), voorgezeten door Garreth Evans en Mohamed Sahnoun, introduceerde het begrip R2P en herijkte het debat van een ‘recht op interventie’ naar een ‘responsibility to protect’. ICISS stelde oorspronkelijk in 2001 een veel ruimere formulering voor dan door de VN in 2005 werd vastgelegd en koppelde de focus van R2P aan ‘ernstige en onherstelbare schade’ ... ‘*als gevolg van een interne oorlog, opstand, onderdrukking of het falen van staten*’ (ICISS 2001: Synopsis XII en XI, cursief toegevoegd). Ook het Rapport van het High-Level Panel van VN-secretaris-generaal Kofi Annan (2004) sprak deels nog in brede zin over R2P in verband met onder meer ‘opzettelijke verhogering’ (ruimer opgevat dan in termen van misdaad tegen de menselijkheid) en ‘blootstelling aan ziekte’ (2004: Par 2, 201). Kofi Annan’s *In Larger Freedom* (2005) onderschreef in grote lijnen eveneens nog dit brede concept van R2P. De Algemene Vergadering van de VN verscherpte vervolgens de focus en besloot in 2005 R2P niet in te zetten in reactie op dergelijke kwesties – die veelal worden gezien als onderdeel van *human security* en ontwikkelingsagenda. Hiermee werd een aantal zaken in principe uitgesloten van een uiteindelijke militaire interventie onder de vlag van R2P, zoals de beperkingen die staten opleggen aan externe humanitaire en ontwikkelingshulp aan de eigen bevolking (vgl. Myanmar in de eerste fase na de natuurramp van de cycloon

Nargis in 2008). In 2009 besloot de Algemene Vergadering van de VN uiteindelijk dat de vier categorieën van misdrijven uit het 2005 *World Summit Outcome Document* niet voor heronderhandeling zouden worden opengesteld. De Veiligheidsraad herbevestigde vervolgens in Resolutie 1894 (november 2009) zijn eerdere goedkeuring aan deze invulling van R2P.

Er bestaan goede argumenten voor een benadering van genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdaden tegen de menselijkheid als de meest significante grootschalige misdrijven. Niettemin wordt herhaaldelijk de vraag gesteld waarom massale wreedheden onder R2P beperkt zouden moeten blijven tot deze vier. Majeure wreedheden zijn immers ook te vinden in *chronische of structurele schendingen* van mensenrechten. Hieruit kan eveneens een stelselmatig gebrek aan politieke wil blijken of het aanhoudend falen van een staat om doeltreffend te reageren op wreedheden op grote schaal tegen de burgerbevolking. Is het wel mogelijk een scheidslijn te trekken tussen sommige categorieën van wreedheden die eventueel gedwongen militaire interventie rechtvaardigen en andere, waar een dergelijke rechtvaardiging in gebreke zou blijven?

## Gravity Threshold

Dit brengt me tot de *gravity threshold* van de grove misdrijven die onder R2P vallen, en hoe dit aansluit op de *just cause threshold* voor militaire interventie in het traditionele kader van de rechtvaardige oorlog. In beide gevallen wordt de ernst van de misdrijven van genocide, etnische zuivering, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid verbonden aan de hoogste drempel vanwege a) de aard van de misdrijven; b) de wijze waarop ze worden gepleegd; en c) de impact ervan. De norm van R2P bouwt verder voort op de recent ontwikkelde jurisprudentie van onder meer het Joegoslavië-tribunaal (ICTY), het Rwanda-tribunaal (ICTR) en het Internationaal Strafhof, waar grootschalige misdrijven zijn gekoppeld aan individuele straf-

rechtelijke verantwoordelijkheid. Om de ‘situational gravity’ te bepalen, moeten de misdaden in deze jurisprudentie voldoen aan wat wel eens een ‘substantialiteitstest’ is genoemd (Scheffer, 2008: 119): de aard en de orkestratie van de misdrijven moeten ‘systematisch’ zijn, ‘wijdverspreid’, ‘cumulatief’, en ‘identificeerbaar’ in het internationale recht (mensenrechten, het humanitaire recht en het strafrecht).

Bij dit alles speelt de bepaling van de *gravity* van grootschalige misdrijven in het internationale recht een cruciale rol, en dan vooral de aanzienlijke rol van dit begrip in het Rome Statuut (1998) van het ICC. Er is echter al vaker geconstateerd dat het oprichtingsverdrag van het ICC geen invulling geeft van *hoe* de ‘situational gravity’ te bepalen is. Ook wordt wel gewezen op kritiek op het Office of the Prosecutor (OTP) van het ICC vanwege de tendens zich te richten op het aantal slachtoffers bij het bepalen van de ‘situational gravity,’ zonder de hierboven genoemde factoren voldoende mee te wegen om de ernst van de misdrijven te bepalen (Heller, 2008/2009). Tegelijkertijd identificeerde juist het ICC een *aanvullende component* van de ‘gravity threshold’, namelijk dat er een sociale (of morele) alarmering van deze misdaden moet uitgaan in de internationale samenleving (Heller, 2008/2009: 9-15). De verbinding tussen ‘gravity threshold’ en ‘moral alarm’ verscheen voor het eerst in de *Lubanga-zaak*, de zaak van het Internationaal Strafhof tegen Thomas Lubanga Dyilo uit de Democratische Republiek Congo (DRC), in verband met oorlogsmisdaden en het op grote schaal inzetten van kindsoldaten in de regio Ituri. Deze zaak werd beoordeeld als te voldoen aan de ‘gravity threshold’ van het ICC, gezien de ‘sociale alarmering’ van de internationale gemeenschap als gevolg van de begane misdrijven. De Pre Trial Chamber in de *Lubanga-zaak* bepaalde het begrip sociale alarmering als een functie van hoe wijd een misdrijf is gepleegd en de gevolgen van dit misdrijf in de internationale gemeenschap (Prosecutor v. Lubanga, 2006). Dit laatste element van sociale of morele alarmering in de internationale ge-

meenschap is overigens intrigerend, als hierbij wordt betrokken dat sommige grootschalige mensenrechtenschendingen en humanitaire noodsituaties prominent door de hulporganisaties in de internationale media worden gebracht, terwijl andere nauwelijks voor het voetlicht komen.

## Het Darfur Rapport

Tegen deze achtergronden zou ik het kritische argument naar voren willen brengen dat de verschuiving van humanitaire interventie naar R2P tevens het eerder bestaande *gebrek aan consensus* in de internationale gemeenschap over militaire interventie slechts transponeert naar een ander gebied waarover evenmin consensus bestaat, namelijk de ‘gravity threshold’ van grootschalige wreedheden. Ik zou dit punt willen illustreren met het voorbeeld van de misinterpretaties van het genocidedebat in de media, direct nadat het *VN Darfur Rapport* (2005) uitkwam. Dit rapport werd opgesteld door een Internationale Onderzoekscommissie voor Darfur, voorgezeten door de recentelijk overleden eminente jurist Antonio Cassese. Na de presentatie van het Darfur Rapport aan VN-secretaris-generaal Kofi Annan ontstonden jaren lang durende verwarring en hardnekkige misverstanden in de internationale media op grond van de indruk dat de Darfur Commissie zou hebben geconcludeerd dat er bij de in Darfur begane wreedheden geen sprake zou zijn van genocide. Wat de Darfur Commissie echter aanvoerde, was dat – op basis van jurisprudentie van het ICTY en het ICTR – oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid in Darfur juridisch gezien als even relevant moesten worden beschouwd als genocide. Voor de Commissie bestond er geen hiërarchie van grootschalige misdaden, waarbij genocide zou moeten worden gezien als ‘het misdrijf der misdrijven’ (zie ook Luban, 2006: 2-5). De verwarring die op grond van dergelijke technisch-juridische argumentaties in de media ontstond, werd alleen maar groter door het argument van de Darfur Commissie dat de definitie van genocide in het

internationale recht vereist dat de misdaden zijn gepleegd met een specifieke 'intentie', die erop is gericht een bepaalde groep te vernietigen. De Commissie stelde geen bewijs te hebben gevonden dat de paramilitaire strijdkrachten van de Janjaweed een specifieke intentie zouden hebben een bepaalde stam of etnische of religieuze groep te vernietigen. Georganiseerde uitroeiing van de burgerbevolking valt internationaal-rechtelijk dan onder misdaden tegen de menselijkheid – en niet onder genocide. Terwijl Cassese's Commissie dus nadrukkelijk grootschalige misdaden en uitroeiing van de burgerbevolking in Darfur erkende, maar ontkende dat er genocide (in juridisch-technische termen) plaatsvond, werd in de internationale media het beeld neergezet als zou de Darfur Commissie de massavernietiging van burgers in Darfur ontkennen. David Luban noteert op dit punt dat de wegen lijken te scheiden waar het de strikt juridische invulling en de algemene morele/sociale betekenis van genocide betreft. Dit laat tevens de kloof zien tussen de internationaal-rechtelijke betekenis van genocide en de brede sociaal gangbare betekenis ervan (Luban, 2006: 7 en 4).

## Tot slot

Onder de norm van R2P is een scheidslijn getrokken tussen vier categorieën van grootschalige wreedheden die eventuele militaire interventie vanuit de internationale gemeenschap rechtvaardigen en andere waar een dergelijke rechtvaardiging ontbreekt. Mijn betoog toont aan dat de 'gravity threshold' van massale misdrijven een kwestie blijft van intense discussie, zoals onder meer blijkt uit het voorbeeld van het genocidedebat rondom het Darfur Rapport uit 2005. R2P heeft betrekking op de primaire, gedeelde en collectieve verantwoordelijkheden en verplichtingen van *staten* inzake grove misdrijven. Voor de invulling en implementatie van R2P wordt een beroep gedaan op de jurisprudentie van de *ad hoc*-straftribunalen (ICTY en ICTR) en het ICC, waar bij de bepaling van grootschalige wreedheden de nadruk ligt op *individuele strafrechtelijke verantwoor-*

*delijkheid*. Daarmee ligt een onderzoeksvraag open: namelijk of en, zo ja, hoe de in deze tribunalen ontwikkelde jurisprudentie kan worden toegepast op een complex politiek debat over de rol van staten bij grootschalige wreedheden die uiteindelijk militaire interventie kunnen rechtvaardigen – dit is immers wat er aan de orde is in de ontwikkeling van R2P. Mijns inziens is dit ook de voornaamste reden waarom het gebrek aan consensus in de internationale gemeenschap ten aanzien van humanitaire interventie onder de noemer van R2P slechts is verschoven naar een ander terrein van non-consensus, namelijk de 'gravity threshold' van massale wreedheden. Bovendien toont dit de gapende kloof aan tussen een strikte internationaal-rechtelijke interpretatie van massale wreedheden en een breder sociaal of moreel publiek begrip ervan.

\* **Dr. Berma Klein Goldewijk** is UPEACE Affiliate Associate Professor, verbonden aan de UN-mandated University for Peace, Costa Rica. Zij is werkzaam aan het University for Peace Centre The Hague, gevestigd in het Vredespaleis in Den Haag, waar zij tevens Programme Leader Peace & Conflict Studies is. Zij is eveneens als Senior Researcher verbonden aan het Centre for Conflict Studies van de Universiteit Utrecht.

## Referenties

- Bellamy, Alex (2009), *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. London: Polity.
- Deng, Francis M. (2010), 'From "Sovereignty as Responsibility" to the "Responsibility to Protect"', *Global Responsibility to Protect 2* (4): 353-370.
- Deng, Francis M., Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, I. William Zartman (1996), *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Evans, Gareth (2008a), *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Evans, Gareth (2008b), 'The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come ... and Gone?', *International Relations 22* (3): 283-298.
- Heller, Kevin Jon (2009), 'Situational Gravity under the Rome Statute', in: Carsten Stahn & Larissa van den Herik (eds.), *Future Perspectives on International Criminal Justice*. The Hague: TMC Asser Press and Cambridge University Press [Available in electronic copy of 2008 at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1270369>, used here]

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001), *The Responsibility to Protect* (Report, Research, Bibliography, Background). Ottawa: International Development Research Centre.

Luban, David (2006), 'Calling Genocide by its Rightful Name: Lemkin's Word, Darfur, and the UN Report', *Chicago Journal of International Law* 7 (1): 303-695.

Prosecutor v. Lubanga (2006), 'Decision on the Prosecutor's Application for a Warrant of Arrest, Art. 58, ICC-01/04-01/06, para. 46 (Feb. 10, 2006).

Rome Statute of the International Criminal Court (1998) UN Doc. A/CONF.183/9 of 17 July; 2187 U.N.T.S. 90 (entered into force on 1 July 2002).

Scheffer, David (2008), 'Atrocity Crimes: Framing the Responsibility to Protect', *Case Western Reserve Journal of International Law* 40 (1-2): 111-136.

United Nations General Assembly (2005), 'World Summit Outcome: Resolution Adopted by the UN General Assembly', UN Doc. A/RES/60/1 of 16 September.

United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary General's High-level Panel. New York: United Nations, UN Doc. A/59/565 of 8 December 2004.

United Nations, International Commission of Inquiry on Darfur (2005), *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, Geneva, 25 January 2005, at [http://www.un.org/News/dh/sudan/com\\_inq\\_darfur.pdf](http://www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf)

United Nations, Secretary-General Kofi Annan (2005), *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. New York: United Nations, UN Doc. A59/2005 of 21 March 2005.

## Noot

- <sup>1</sup> Paragraaf 138 van het slotdocument van de VN-Wereldtop (2005) verklaart dat iedere individuele staat de verantwoordelijkheid heeft de eigen bevolking te beschermen door deze vier misdaden te voorkomen. In paragraaf 139 wordt een verwijzing naar deze grootschalige wredeheden zelfs vier keer herhaald, en gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om 'collectieve actie' te ondernemen wanneer staten er kennelijk niet in slagen ('are manifestly failing') hun bevolking te beschermen.

## • Signalementen • Sig

### VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon vol lof over verkiezingen Senegal

De secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Ban Ki-moon, sprak maandag 26 maart jl. telefonisch met de winnaar van de verkiezingen in Senegal, Micky Sall, en feliciteerde hem en het volk van Senegal met de 'voorbeeldige wijze waarop beide ronden van de presidentsverkiezingen in het hele land werden gehouden.' Ook hij was vol lof over scheidend president Abdoulaye Wade. Wade belde enkele uren na de sluiting van de stembureaus zijn opponent Small om hem met zijn verkiezingswinst te feliciteren.

Bron: *Nederlands Dagblad*, 27 maart 2012

### Titanic thans VN-onderwatererfgoed

De UNESCO, de erfgoedorganisatie van de VN, maakte op donderdag 5 april 2012 bekend dat het wrak van de Titanic thans cultureel onderwatererfgoed is. Op 14 april 2012 is het precies een eeuw geleden dat het schip op zijn eerste reis zonk na aanvaring met een ijsberg. Omdat het schip in internationale wateren ligt, kon geen enkel land het cruiseschip claimen. Bescherming van de VN als onderwatererfgoed was eerder niet mogelijk, omdat het schip nog geen honderd jaar geleden was gezonken. De nieuwe status van het wrak betekent vooral dat het nu goed kan worden beschermd tegen plunderingen. Sinds 2001 hebben de VN een conventie voor de bescherming van gezonken schepen en opgravingen op de zeebodem. Deze moet 'niet-wetenschappelijke of onethische' verkenningen van het erfgoed tegengaan.

Bron: *Nederlands Dagblad*, [www.nd.nl](http://www.nd.nl), 5 april 2012

# A United Nations Parliamentary Assembly: democratising the domestic affairs of Planet Earth

*Andreas Bummel and Marjolijn Snippe\**

Foreign policy traditionally deals with the relationship between states and is exclusively in the realms of the executive branch of governments. The prerogative of governments to deal with foreign affairs is a result of the concept of sovereignty that goes back to the Peace of Westphalia in 1648. It implies that to the outside a state can only be represented by one authority, i.e. the government. As a consequence, treaties are negotiated between government representatives and international organizations such as the United Nations (UN), the International Monetary Fund (IMF), the World Trade Organization (WTO) or the World Bank, are intergovernmental in nature and their bodies are composed of representatives appointed by and accountable to the governments of member states. For centuries, this characteristic of the international system was widely accepted and hardly ever questioned.

## **Globalisation as a Challenge to Democracy**

In the course of the last decades, however, the subject matter of international treaties and the impact and scope of intergovernmental organizations have steadily grown. Foreign policy is no longer only about war and peace and diplomatic relations. Propelled by unprecedented technological progress, economic, social and cultural interconnectedness between countries, markets and people has increased continuously, creating the need for closer international coordination and regulation. Foreign policy and international cooperation thus deal with ever more subjects that traditionally would have been considered of a domestic nature. This means that many issues that formerly would have been debated in and decided by parliament, the legislative branch, are now subject of international negotiations. National parliaments are only involved at the

very end of the process when they are required to ratify what their governments have negotiated.

As former UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali put it in 2007: 'States and societies everywhere in the world increasingly confront forces far beyond the control of any one state or even group of states. Some of these forces are irresistible, such as the globalisation of economic activity and communications. In the process, problems which can only be solved effectively at the global level, are multiplying and requirements of political governance are extending beyond state borders accordingly. Increasing decision-making at the global level is inevitable. In this process, however, democracy within the state will diminish in importance if the process of democratization does not move forward at the international level.'

Thus, the power of the executive branch extends at the expense of the legislature. A democratic

deficit emerges. In particular, citizens that vote for minority parties that do not take part in the formation of national government are marginalized. But it is not only them. As former British diplomat Carne Ross has pointed out, diplomats as a rule are often detached from citizens who are affected by their negotiations, sometimes possibly even from their own foreign ministry in the capital. International diplomacy tends to be secretive, highly unaccountable, compartmentalised in different policy sectors and hardly accessible for outsiders.

*ACTA: An example for undemocratic global rule-making*

The most infamous example of this type of diplomacy in recent times are the so-called 'plurilateral' negotiations on an Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA, conducted since 2008 by the European Union, Japan, the United States and eight other countries. There was no meaningful public consultation and no involvement of parliaments or elected representatives. The drafts were only published very late and after strong public protests. Instead, under non-disclosure agreements governments did invite hand-picked global corporate lobbyists to provide feedback, giving them, and not the public and their elected representatives, an opportunity to influence the treaty's regulations according to their wishes. Only at the end, parliaments were confronted with a finished and signed treaty. Despite its name, ACTA deals with much more than product piracy. Its most controversial part contains regulations for the 'enforcement of intellectual property rights in the digital environment'. Groups such as *Reporters without Borders* fear that the treaty might infringe on the freedom of expression on the internet. Massive public protests erupted in several countries. As a reaction, the governments of Poland, the Czech Republic, Slovakia and Latvia already felt compelled to freeze the treaty's ratification.

In addition to creating a democratic deficit, the intergovernmental nature of international coope-

ration has another important consequence. The sole aim of national governments in the international realm is to advance what they consider to be 'national interests'. This is not as such illegitimate. However, bargaining of these interests often means that the lowest common denominator prevails. As a rule, short-term national advantages will outweigh long-term global interests. It is also increasingly obvious that governments alone are not able to cope with global challenges, not even collectively. The Millennium Development Goals, including the protection of our planetary environment, will only be achieved by close cooperation with and mobilization of civil society at all levels. While governments and their diplomats certainly will continue to play the decisive role in international affairs, the governance of the world can no longer remain exclusively in their hands.

## **Overcoming the separation of foreign and domestic policy**

The anachronistic separation between foreign and domestic policy that involves a shift of power to the executive branch of governments can be identified as one of the main dysfunctions in the international political system that undermines democracy. As it is undoubtedly required that important policies are set and decided at the international level, ways and means need to be found to involve parliaments and elected representatives in this process. It is neither reasonable nor democratic to confront parliaments with finished treaties without giving them any role in the negotiation process if the proposed regulations have a strong domestic impact. The same applies to decision-making in international organizations.

In fact, there is already a forceful and increasing trend towards stronger interaction of elected representatives across national borders and towards the creation of formal mechanisms for their inclusion into intergovernmental organizations. More than 100 international parliamentary institutions exist today, around 70 of which

have been established since 1999.<sup>1</sup> The most important of them are the formal parliamentary organs of international organizations, e.g. the European Parliament, the Pan-African Parliament, the Parlamento del Mercosur or the OSCE Parliamentary Assembly. This trend confirms the need and the merits of complementing intergovernmental cooperation with parliamentary representation. However, this trend has not yet reached global intergovernmental organizations. Neither the UN nor any of its numerous specialized agencies and programmes, nor the WTO, the IMF or the World Bank Group possesses a formal parliamentary body, not even in an advisory capacity.

The establishment of an elected body at the world level, a United Nations Parliamentary Assembly (UNPA), is overdue. A UNPA would represent the world's citizens in international governance. Initially, a UNPA could be composed of members of national and regional parliaments. It would serve as a counterbalance to the power of government executives in the international realm. Over time, step by step, it could be provided with genuine rights of information, participation and oversight *vis-à-vis* the intergovernmental organizations of the global system. In a later stage, the members of the assembly might be directly elected. Permanent Committees, Sub-Committees and non-permanent Inquiry Committees set up by the assembly could deal with specific issues and become related to specific bodies, organizations and negotiations. A UNPA should be designed in an innovative way as a central platform for global deliberation that allows civil society to participate in its work.

## Features of a UN Parliamentary Assembly

By contrast to intergovernmental bodies such as the UN General Assembly, where appointed diplomats pursue their business, a UNPA would be composed of elected representatives. As parliamentarians, its members would be able to decide according to their personal conscious-

ness. They would be channels of communication for the voice of the people and be free to depart from defending 'national interests' in the strict sense. Initially, the delegates would be members of national and regional parliaments. Their selection would have to reflect the political composition of the dispatching parliaments. A UNPA therefore would cover a broad political spectrum, particularly enabling members of opposition parties to be represented at the global level. UNPA delegates would not group in national blocs but rather across borders according to their political stance. In a UNPA there most probably would be transnational conservative, socialist, liberal, green and other political groups. The assembly thus would foster substantial and genuine debates at the global level that do not revolve around national interests but deal with political substance.

As not all countries can be considered fully democratic, some delegates, especially from ruling parties, would still be under direct, albeit covert, influence of their home government. The UNPA nevertheless should be open to all countries possessing a parliament. Attempts to control delegates could be mitigated by a provision that votes be secret and cast individually. UNPA statutes would have to encourage independent voting among the delegates, and discourage home governments from influencing them. Models for the distribution of seats analyzed by the Committee for a Democratic U.N. show that, in any case, a majority of delegates would come from electoral democracies. The maximum number would probably be somewhere around 900. Population size is generally considered to be the main factor to determine the number per country. Direct proportional representation, however, would enable a few large countries to dominate the body. The solution is to scale the distribution of seats. An important example is the system implemented in the European Parliament.

The assembly could emerge gradually from a small structure. A good starting point could be



the Global Public Policy Committees as suggested in the report of the panel on UN-Civil Society Relations in 2004, or the Global Parliamentary Group proposed in the same year by the World Commission on the Social Dimension of Globalisation.

It is often assumed that amending the UN's Charter or approval of the UN Security Council would be necessary to set up such a parliamentary body. However, that is not the case. The legal options that can be used are Article 22 of the UN Charter, which allows the UN General Assembly to establish subsidiary bodies, or to establish the UNPA on the basis of a new international treaty, as was done in the case of the International Criminal Court.

### Catalyst for global change

International opinion research carried out over the last decade shows that most people around the world support an international order that is based on international law. Majorities in most countries reject the view that nations should not feel obliged to abide by international law when doing so is at odds with their national interest. Whether compliance with international law, climate change mitigation, enforcement of human rights, support of democracy, nuclear disarmament or strengthening of the UN, large majorities of the people all over the world endorse these goals. The citizenry as a whole is much more receptive to global cooperation than national governments.<sup>2</sup>

As a UNPA would be composed of elected representatives that are accountable to their constituents, it would probably tend to be closer to their views than to those of national governments. Thus, over time, a UNPA could develop into an important agent that works towards the strengthening of international law, democracy and the common welfare of all. Its very purpose as set down in the Statutes should be to take a global view and to consider the interest of humanity as a whole instead of narrow national interests.

As a body that connects parliaments, civil society, the UN, and governments, a UNPA could become an important catalyst for the reform and development of the international system. The assembly and its members could be a crucial force to introduce ideas into the diplomatic arena and to launch initiatives which otherwise would not be touched. One of the primary subjects the assembly could deal with at the beginning is the reform of the UN and the intergovernmental system itself.

### A global campaign

The idea of a world parliament – into which a UNPA might develop in the long run – is centuries old. The first to promote it was the Dutchman Anacharsis Cloots who until his execution in 1794 wanted to turn the French Revolution into a universal uprising that aims at a cosmopolitan republic. That is of course history. Nevertheless, in the course of time many proposals were debated, for example at the Paris Peace Conference following the First World War at which a suggestion by the South African diplomat Jan Smuts, a member of the British delegation, to establish a regular parliamentary conference in the framework of the League of Nations was turned down.

The concept of a UN Parliamentary Assembly as it is known today, was developed in the 1990s. At a recent event in The Hague, jointly organized by the *World Federalist Movement of the Netherlands* (WFBN) and the *Dutch United Nations Association* (NVVN), one of the idea's pioneers was commemorated, the Irish citizen and longtime UN servant Erskine Childers. In a speech delivered in 1996, Childers said that '[w]e need a worldwide campaign to get our governments to establish, alongside the General Assembly of executive branches, a United Nations Parliamentary Assembly elected by the peoples'.

Indeed, this campaign was finally launched in April 2007 and it is still running. After lingering

for decades, the proposal now has more support than ever. The campaign's international 'Appeal for the Establishment of a Parliamentary Assembly at the United Nations', for example, was signed by over 1,000 legislators from around 100 countries, in addition to hundreds of other distinguished individuals, among them former presidents and prime ministers, former foreign ministers, numerous former UN officials, including former UN Secretary General Boutros-Ghali, Nobel laureates and others. Since the campaign's launch, the creation of a UNPA was supported by the Canadian House of Commons Foreign Affairs Committee (2007), the Pan-African Parliament (2007), the Latin-American Parliament (2008), the Senate of Argentina (2008), the Chamber of Deputies of Argentina (2009), the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2009), the National Assembly of the Seychelles (2009), the European Parliament (2011) and the Parliament of Mercosur (2011).

There is no question that the details of the UNPA proposal are very complex and still need further careful consideration. The basic con-

cern, however, is very clear. As the campaign's Appeal states:

'A UNPA would not simply be a new institution. As the voice of citizens, the assembly would be the manifestation and vehicle of a changed consciousness and understanding of international politics.'

\* **Andreas Bummel** is Secretary-General of the Campaign for a UN Parliamentary Assembly. Marjolijn Snippe is board member of Wereld Federalisten Beweging Nederland.

## Notes

- <sup>1</sup> Claudia Kissling, *The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions*, Berlin: Committee for a Democratic U.N., 2011, p. 12.
- <sup>2</sup> See Steven Kull, 'Listening to the Voice of Humanity', *Kosmos*, 2010, pp. 26-29; and 'Public Opinion on Global Issues: A Web-based Digest of Polling from Around the World', 2009, Council on Foreign Relations. Available at <http://www.cfr.org/>.

## enten • Signalementen • Signalementen • Signa

### Zeepiraten ook op land aangepakt

Het kabinet heeft ingestemd met uitbreiding van de EU-antipiraterij-missie *Atalanta* en informeerde op 5 april 2012 de Tweede Kamer daarover. Daarmee is het voortaan mogelijk vanaf Nederlandse schepen ook piratenkampen op de Somalische kust te bestrijden. Voor dit doel kan tot juni 2012 het multipurpose-fregat Hr. Ms. Van Amstel worden ingezet. Dit schip vaart op dit moment voor de kust van Oost-Afrika. De Somalische overheid stemt in met het EU-besluit, dat aansluit bij resoluties van de VN-Veilighedsraad. Het kabinet besloot tevens om in de tweede helft van dit jaar de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-operatie

*Ocean Shield* te wijzigen. Hr. Ms. Evertsen vaart van juni tot augustus met een Lynx-boordhelikopter die daarna wordt uitgefaseerd, in afwachting van de nieuwe NH90-helikopters. Om die reden vervalt vanaf september 2012 de inzet van Hr. Ms. Tromp. Het transportschip Hr. Ms. Rotterdam neemt haar taak over, omdat dit schip ook helikopters van het type Cougar kan vervoeren. Dit type is nodig om de situatie ter plaatse goed in kaart te brengen. Ook zal de Hr. Ms. Rotterdam een onbemand vliegtuig inzetten. Voorts heeft het kabinet besloten om tevens en opnieuw een onderzeeboot in te zetten in de strijd tegen de piraten.

Bron: *internet*, [www.blikopnieuws.nl](http://www.blikopnieuws.nl), 6 april 2012

# Staatloos: een leven zonder bestaan

René Bruin en Seçil Çoker\*

*The Committee is concerned that the legislation of the State party does not provide for a legal definition of a stateless person and that no legal framework or mechanisms exist to determine the status of such people (arts. 2 and 3).*

*The Committee recommends that the State party consider introducing the definition of a stateless person in its legislation and establish a legal framework and mechanisms to determine statelessness. It encourages the State party to consider acceding to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.<sup>1</sup>*

## Inleiding

In 2011 was het vijftig jaar geleden dat het Verdrag tot beperking van staatloosheid werd aangenomen. Dit 50-jarig jubileum vormde voor UNHCR aanleiding een reeks van activiteiten te ontplooiën om het probleem van de staatlozen op de kaart te zetten. Zo startte UNHCR eind 2010 in het Verenigd Koninkrijk, België en Nederland een onderzoek naar staatloosheid. In december 2011 werden de resultaten van het onderzoek in Nederland gepresenteerd in het rapport 'Staatloosheid in Nederland'. We hebben dankbaar gebruik gemaakt van de daarin verwerkte informatie.<sup>2</sup> In Genève werkt UNHCR aan richtlijnen ten aanzien van de interpretatie van begrippen zoals opgenomen in het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 en het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961. Deze richtlijnen zullen in 2012 verschijnen.

## Staatloosheid: een mondiaal probleem, een probleem ook in Nederland

Het aantal staatloze personen in de hele wereld wordt geschat op ongeveer 12 miljoen.<sup>3</sup> Het exacte aantal is onbekend omdat staatlozen

regelmatig niet in officiële statistieken worden opgenomen. In plaats daarvan worden ze – als hun aanwezigheid überhaupt al wordt erkend – vaker geclassificeerd in ongedifferentieerde categorieën als 'nationaliteit onbekend' of zelfs als 'vreemdeling' in het algemeen.

Staatlozen zijn in alle continenten te vinden. In Europa en ook in Nederland wonen mensen zonder nationaliteit. In Nederland stonden er op 1 januari 2011 – volgens officiële cijfers van het CBS – 2.069 personen als staatloos geregistreerd. Op het eerste gezicht een aantal dat geen grote zorgen baart, een probleem dat mogelijk snel kan worden opgelost. Als dan ook nog eens uit CBS-gegevens blijkt dat de helft van de geregistreerde staatlozen tot de Molukse gemeenschap behoort, zou men mogen verwachten dat het weinig moeite kost dit probleem aan te pakken. Het ontbreken van de Nederlandse nationaliteit is immers voor deze Molukkers een persoonlijke keuze; zij kunnen op aanvraag zonder meer de Nederlandse nationaliteit verkrijgen. Overigens heeft deze groep nu reeds dezelfde rechten als Nederlanders.

Daarnaast zijn er in Nederland echter meer dan 83.000 personen in de Gemeentelijke Basis

Administratie (GBA) geregistreerd als personen van wie de nationaliteit onbekend is. De meeste van hen, zo'n 85%, hebben een verblijfsvergunning; zij kunnen na vijf jaar legaal verblijf het Nederlanderschap aanvragen. Hier is sprake van een tijdelijke onduidelijkheid, die in veel gevallen niet onoplosbaar is. Voor de groep van meer dan 10.000 personen uit deze categorie die nog geen verblijfstitel hebben, geldt dat echter niet. Bovendien zijn er ook nog eens circa 100.000 personen die illegaal, zonder verblijfstitel, in Nederland verblijven. Zij staan niet eens ingeschreven in het GBA. Onder hen kunnen zich staatlozen bevinden.

### **Staatlozenverdragen: een voorgeschiedenis in het kort**

Na de Tweede Wereldoorlog hadden miljoenen Joden en Roma, verspreid over heel Europa, hun burgerschap verloren.<sup>4</sup> Hoewel de meeste Joden en Roma sindsdien (weer) burgerschap hebben verworven, zijn er nog altijd Roma die problemen hebben met het bemachtigen van een nationaliteit.<sup>5</sup> De verontrustende omstandigheden waarin talloze vluchtelingen in Europa na 1945 nog altijd verkeerden, leidde tot de oprichting van een Ad Hoc Comité inzake Staatloosheid en Gerelateerde Problemen. Dit Comité nam in 1950 een Voorlopig Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (opengesteld voor ondertekening op 28 juli 1951) en een begeleidend Protocol betreffende de Status van Staatlozen aan. Aanvankelijk dacht men dat de overlap tussen de problematiek van vluchtelingen en staatlozen zodanig substantieel was, dat een juridisch raamwerk ontwikkeld diende te worden dat beide problemen kon aanpakken.

Later bleek echter dat een apart instrument noodzakelijk was om staatlozen bij te staan; omdat niet alle staatloze personen noodzakelijkerwijs grenzen overschrijden of vluchtelingen zijn. Het Protocol werd dus een op zichzelf staand verdrag: het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen, waarop vanaf 1954 kon worden ingetekend.<sup>6</sup>

Dit verdrag 'provides for the legal status of "stateless person" for individuals who find themselves without a nationality and guarantees a minimum standard of protection'.<sup>7</sup> Kort gezegd draait het in dit verdrag om verbeterde *bescherming* van personen die reeds staatloos zijn. Aangezien het verdrag niet gericht was op het gebied van *preventie* of *beperking* van staatloosheid, werd het van 1954 tot 1961 aangevuld met het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid. Dit verdrag betreft 'the right to a nationality by identifying which State is actually responsible for conferring (or refraining from withdrawing) nationality in particular circumstances in order to prevent new cases of statelessness from arising'.<sup>8</sup> Deze twee instrumenten, per 29 november 2011 ondertekend door respectievelijk 68 en 40 staten, vormen samen het hart van het juridisch stelsel dat staatloosheid bestrijdt.

### **Oorzaken van staatloosheid**

Iemand kan op allerlei manieren staatloos worden. De oorzaken kunnen worden gegroepeerd in vier categorieën.

#### *1. technische oorzaken*

Staatloosheid kan het (onbedoelde) resultaat zijn van wetgeving of administratieve praktijken. Een individu kan bijvoorbeeld het slachtoffer worden van nationaliteitswetgeving waarbij twee Staten beide claimen dat de ander de verantwoordelijkheid heeft een nationaliteit toe te kennen. Dit is vooral een aannemelijk scenario wanneer een persoon geboren is in een Staat die burgerschap toekent op basis van afstamming (*jus sanguinis*), terwijl zijn of haar ouders zijn geboren in een Staat die burgerschap verleent op grond van geboorte binnen het territorium (*jus soli*).<sup>9</sup>

#### *2. het uiteenvallen van staten*

Het uiteenvallen van de Sovjetunie en ook van voormalig Joegoslavië veroorzaakte enorme problemen voor personen van wie het onduidelijk was bij welke van de nieuw geformeerde staten zij hoorden.

### 3. *gender discriminatie*

Discriminatoire wetgeving treft vooral vrouwen en kinderen. De nationaliteit in meer dan 30 landen kan bijvoorbeeld alleen worden doorgegeven via de mannelijke lijn. In Nederland verblijven kinderen van alleenstaande Somalische vrouwen van wie niet bekend is wie de vader is. Volgens de wetgeving van Somalië kan de nationaliteit alleen worden overgedragen door een Somalische vader. Daarnaast moet worden bedacht dat in het huidige Somalië, waarin al meer dan 20 jaar gestreden wordt, de staat zijn administratieve taken niet uitoefent.

### 4. *discriminatie in het algemeen*

Discriminatie is getalsmatig de belangrijkste oorzaak van staatloosheid, zeker mondiaal gezien. Aan personen van bepaalde bevolkingsgroepen is burgerschap gedurende hun leven afgenomen. Het komt ook voor dat personen van specifieke bevolkingsgroepen nooit de nationaliteit van het land waar zij opgroeien werd verleend. De Russen in Letland werd bij de onafhankelijkheid van Letland de nationaliteit ontnomen.<sup>10</sup> De ongeveer 800.000 Rohingya in Myanmar verkregen nooit de nationaliteit. De Rohingya komen niet voor op een lijst van de 135 'nationale rassen' en worden daarom geclassificeerd als 'inwoners' in plaats van burgers. 'Inwoner' is geen juridische status en hier kunnen dan ook geen rechten aan worden ontleend.<sup>11</sup>

## **Gevolgen van staatloosheid**

Staatloos zijn heeft veel consequenties. Dit kan vlak na de geboorte van een kind al duidelijk worden: autoriteiten kunnen weigeren om een geboortecertificaat toe te kennen aan een kind wiens ouders niet kunnen bewijzen dat zij burgers zijn. Het ontbreken van een geboortecertificaat maakt het voor het kind in kwestie problematisch om op latere leeftijd een nationaliteit (en een scala aan andere rechten) te verwerven. Staatloze personen kunnen soortgelijke moeilijkheden ervaren bij het bemachtigen van een identiteitsbewijs. De toegang tot de officiële arbeidsmarkt is voor staatlozen vaak lastig of helemaal

onmogelijk. Staatloze personen vallen buiten de boot als het gaat om sociale voorzieningen, publiek onderwijs of gezondheidszorg. Het recht op bezit of om te erven kan beperkt of volledig afwezig zijn. Het opzetten van een zelfstandig bedrijf is nagenoeg onmogelijk, omdat contractuele relaties niet kunnen worden aangegaan, licenties niet kunnen worden verworven en er geen bankrekening kan worden geopend.<sup>12</sup> Op deze wijze wordt armoede tot een onlosmakelijk onderdeel van het leven als een staatloze.

Discriminatie door autoriteiten, de onmogelijkheid een identiteitsbewijs te overleggen kan tot gevolg hebben dat een parallelle samenleving ontstaat. Het kan ook leiden tot kleinschalige fraude, zoals het aannemen van een valse identiteit om toch mee te kunnen doen aan de samenleving of om een bedrijf of huwelijk te kunnen registreren. Staatloosheid heeft soms tot gevolg dat een persoon die zijn recht op verblijf, een verblijfstitel en een nationaliteit wordt ontnomen of aan wie een dergelijk recht nooit werd verleend, zich gedwongen ziet het land te verlaten.<sup>13</sup> Het is goed voor te stellen dat een staatloze zijn land verlaat om te ontsnappen aan het hierboven beschreven bestaan. Op legitieme wijze internationaal reizen behoort echter niet tot de mogelijkheden; staatlozen worden dan ook bijzonder vaak blootgesteld aan mensensmokkel, 'an industry that thrives on the desperation of individuals'.<sup>14</sup> Lukt het hun het land waar zij verblijf hadden te verlaten, dan moeten ze er rekening mee houden dat zij er niet naar kunnen terugkeren.

Dit beeld schetsen met name de staatlozen die door de auteurs van het rapport zijn geïnterviewd: geen staat die hen wil, detentie in afwachting van uitzetting, die onmogelijk blijkt, is hun realiteit.

## **De aanpak van staatloosheid in Nederland**

In Nederland werd het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 van kracht op

11 juli 1962 en het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961 op 11 augustus 1985. De Nederlandse vreemdelingenwetgeving kent geen procedure die bindend kan vaststellen of een persoon staatloos is. Als gevolg daarvan zijn betrokken autoriteiten, zoals de IND, gerechtshoven of gemeenten, het er niet noodzakelijkerwijs over eens of iemand staatloos is of niet. De bewijslast ligt bij de persoon die claimt staatloos te zijn. Tot staatloosheid wordt besloten als is vastgesteld dat de persoon geen nationaliteit heeft. Dit bewijs te leveren is een schier onmogelijke opdracht voor staatloze personen. Het ontbreekt hun immers aan papieren.

De afwezigheid van een bindende staatloosheidsprocedure is in de ogen van UNHCR de duidelijkste omissie in de Nederlandse benadering van staatloosheid. Voorts is de bewijslast te hoog en moet naar de mening van UNHCR ook de staat zijn best doen het ontbreken van een nationaliteit vast te stellen. UNHCR acht het verder onjuist dat ook in Nederland personen die claimen staatloos te zijn niet in het bezit worden gesteld van een identiteitsdocument. De overheid veronderstelt dat het toekennen van een W2-document de prikkel bij mogelijke staatlozen wegneemt om contact op te nemen met de autoriteiten in hun land van herkomst teneinde een paspoort of ander bewijs van burgerschap op te vragen. Volgens de Nederlandse regering is dit beleid niet in strijd met het Verdrag van 1954.

## Rol van UNHCR

UNHCR wordt niet expliciet vermeld in het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 of het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft UNHCR vervolgens wel aangewezen als de meest geschikte organisatie om invulling te geven aan artikel 11 van het Verdrag van 1961 en heeft UNHCR in het algemeen een internationaal mandaat ter bescherming van staatloze personen toegekend.<sup>15</sup>

In navolging van het al bestaande mandaat betreffende de bescherming van vluchtelingen leek een verantwoordelijkheid ten opzichte van staatlozen logisch. Gedurende het grootste deel van de geschiedenis van UNHCR heeft de problematiek van vluchtelingen de moeilijkheden van staatloze personen echter overschaduwd. In het algemeen verkeerde men, zowel binnen als buiten UNHCR, in de veronderstelling dat vanwege de relatieve stabiliteit die staten gedurende de Koude Oorlog genoten, staatloosheid een beperkt probleem vormde, dat slechts een enkeling raakte. Sindsdien is de situatie radicaal veranderd met het uiteenvallen van een aantal federale staten en met de formatie van nieuwe staten in de nasleep van de Koude Oorlog. In het licht van deze ontwikkelingen groeide het besef bij UNHCR dat er meer diende te gebeuren om de benarde toestand van staatlozen onder de aandacht te brengen en aan te pakken.

De AVVN verzocht in 1995 UNHCR om toetreding tot de twee verdragen over staatloosheid aan te moedigen en om staten die geïnteresseerd zijn de bepalingen van de verdragen in hun nationale wetgeving te implementeren, met (technisch) advies bij te staan.<sup>16</sup> Sindsdien heeft UNHCR deze rol op zich genomen. In 2006 namen de Lidstaten van het Uitvoerend Comité (*Executive Committee* of ExCom) van UNHCR een Conclusie aan die er bij UNHCR op aandrang 'to strengthen its efforts in this domain by pursuing targeted activities to support the *identification, prevention and reduction* of statelessness and to further the *protection* of stateless persons'.<sup>17</sup> Deze vier doelstellingen vormen nog altijd de basis voor de inspanningen van UNHCR met betrekking tot staatloosheid. ExCom vroeg UNHCR daarnaast om 'increased understanding of the nature and scope of the problem of statelessness to identify stateless populations and to understand reasons which led to statelessness, all of which would serve as a basis for crafting strategies to addressing the problem'.<sup>18</sup> Het UNHCR-onderzoek 'Staatloosheid in Nederland' is een van de resultaten naar aanleiding van dit verzoek.

## Aanbevelingen van UNHCR voor Nederland

UNHCR komt met de volgende aanbevelingen voor Nederland:

- Er zou een specifieke procedure moeten komen voor mensen die claimen staatloos te zijn.
- Er zou overwogen kunnen worden één recht-bank voor deze kwestie bevoegd te maken; nationaliteitsrecht is een specialisme.
- De procedure die kan leiden tot de buitenschuldvergunning is niet de geëigende procedure voor mensen die claimen staatloos te zijn; deze procedure kent bijvoorbeeld geen termijnen, waardoor de druk ontbreekt om tot vaststelling van staatloosheid te komen.
- Het verlenen van een verblijfsrecht wordt door UNHCR – in lijn met de statenpraktijk – gezien als de meest effectieve manier om mensen in staat te stellen hun leven te leiden in waardigheid en veiligheid.
- Er zou meer moeten worden geïnvesteerd in samenwerking en uitwisseling van informatie tussen staten als een persoon claimt staatloos te zijn; het zijn immers staten die duidelijk kunnen maken of iemand in het bezit is van de nationaliteit van een land. De bewijslast moet niet zonder meer rusten op de schouders van de persoon die claimt staatloos te zijn.
- Van de mogelijkheid over te gaan tot ongewenstverklaring zou ten aanzien van personen van wie de nationaliteit niet kan worden vastgesteld, terughoudend gebruik moeten worden gemaakt.

## Tot slot

UNHCR heeft als opdracht personen bij te staan bij het verwerven van een nationaliteit. Daarvoor is nodig dat nationaliteitswetgeving verandert en dat procedures worden ingericht die kunnen leiden tot vaststelling van staatloosheid. Zoals uit het citaat boven het artikel blijkt heeft onlangs ook het Comité tegen foltering zich uitgesproken voor een dergelijke procedure. Het

feit dat in het jaar 2011 zoveel aandacht werd besteed aan staatloosheid heeft ertoe geleid dat meer staten partij werden bij de verdragen, dan wel hebben aangekondigd partij te worden. Het is daarnaast stimulerend dat op de ministeriële vergadering van 7 en 8 december 2011, waarbij werd stilgestaan bij het 60-jarig bestaan van het Vluchtelingenverdrag en het 50-jarig bestaan van het Verdrag tot beperking van staatloosheid een aantal staten heeft gepleit om de genderdiscriminatie, die veel nationaliteitswetgeving kenmerkt, aan te pakken.<sup>19</sup>

Al in de Universele Verklaring voor de rechten van de mens werd in artikel 15 vastgelegd dat een ieder het recht op een nationaliteit heeft en dat aan niemand willekeurig zijn nationaliteit mag worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen. In verdragen die specifiek zien op (beperking van) staatloosheid, zoals het verdrag van 1954 en van 1961, maar ook in allerlei mensenrechtenverdragen, zoals het Verdrag inzake de Rechten van het Kind is dit herhaald. Het is tijd om van het recht werk te maken.

\* **René Bruin** en **Seçil Çoker** zijn werkzaam op het kantoor van UNHCR in Den Haag. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en geeft niet noodzakelijkerwijs de formele standpunten van UNHCR weer.

## Noten

- <sup>1</sup> CAT Concluding Observation Bulgaria, 14 December 2011, CAT/C/BGR/CO/4-5.
- <sup>2</sup> 'Staatloosheid in Nederland' en het officiële rapport 'Statelessness in the Netherlands' zijn te vinden op: [www.unhcr.nl](http://www.unhcr.nl)
- <sup>3</sup> B. Frelick & M. Lynch, 'Statelessness: a forgotten human rights crisis', in: *Forced Migration Review*, 24 (2005), 66.
- <sup>4</sup> United Nations, 'A study of statelessness', 1949.
- <sup>5</sup> Deze Roma, een groep van minder dan 30.000 personen, zijn voornamelijk afkomstig uit voormalig Joegoslavië. Discriminatie gecombineerd met moeilijkheden in het bemachtigen van documentatie als gevolg van gedwongen migratie en statenopvolging werpen flinke hindernissen op in het verkrijgen van bewijs van nationaliteit.
- <sup>6</sup> C.A. Batchelor, 'The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Implementation Within the European Union Member States and Recommendations for Harmonization', *Refuge* 22, no. 2 (2005), 34.

- <sup>7</sup> L. van Waas, 'Statelessness: A 21st century challenge for Europe', in: *Security and Human Rights*, no. 2 (2009), 137.
- <sup>8</sup> *Ibid.*
- <sup>9</sup> Equal Rights Trust, 'Unravelling Anomaly: Detention, Discrimination and the Protection Needs of Stateless Persons', 57.
- <sup>10</sup> [http://www.refdag.nl/nieuws/buitenland/in\\_letland\\_heb\\_ben\\_we\\_russische\\_letten\\_nodig\\_1\\_449463](http://www.refdag.nl/nieuws/buitenland/in_letland_heb_ben_we_russische_letten_nodig_1_449463)
- <sup>11</sup> Equal Rights Trust, a.w. noot 9, 61. Zie ook, UNHCR, Regional Expert Roundtable on Good Practices for the Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and the Protection of Stateless Persons in South East Asia, 2 March 2011, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d6e09932.html>, [bezoekt 23 september 2011].
- <sup>12</sup> UNHCR, 'Action to Address Statelessness: A Strategy Note', 14.
- <sup>13</sup> Zie, UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 2 November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45139c394.html> [bezoekt op 20 oktober 2011].
- <sup>14</sup> M. Lynch, 'Statelessness: International blind spot linked to global concerns', *Refugees International Field Report* (2 September 2009), 2.
- <sup>15</sup> Keynote Address by Volker Türk on UNHCR's Role in Supervising International Standards in the Context of its Mandate', York University, Toronto, Canada, 19 May 2010, beschikbaar op <http://www.unhcr.org/4bf406a56.html> [bezoekt op 20 oktober 2011]. Zie ook Artikel 33 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 (de Secretaris-generaal wordt weliswaar genoemd, maar de bepaling verwijst in de praktijk naar UNHCR); Artikel 11 van het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid uit 1961 en beide Verdragen in samenhang met resoluties 3274 (XXIX) en 31/36 van de Algemene Vergadering. Zie verder AV resoluties 49/169 (para. 20); 50/152 (para. 14, waarin wordt gesteld dat de activiteiten van UNHCR ten behoeve van staatloze personen onderdeel zijn van de statutaire doelstelling van de organisatie om internationale bescherming te bieden, en para. 15); 61/137 (para. 4) en opvolgende resoluties, evenals de Conclusies van het Executive Committee van UNHCR (in het bijzonder Conclusies Nr. 107, 106, 96, 90, 78, 68).
- <sup>16</sup> VN Algemene Vergadering, resolutie 50/152, 9 februari 1996.
- <sup>17</sup> UNHCR, 'Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons, 6 October 2006, No. 106 (LVII) – 2006', beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453497302.html> [bezoekt op 23 september 2011].
- <sup>18</sup> *Ibid.*
- <sup>19</sup> UNHCR organiseerde op 7 en 8 december 2011 een ministerial-level meeting, om stil te staan bij het 60-jarig jubileum van het Vluchtelingenverdrag en het 50-jarig jubileum van het Verdrag tot Beperking der Staatloosheid van 1961. Tijdens de openingsbijeenkomst stelde US Secretary of State Hillary Clinton: 'At least 30 countries

*around the world prevent women from acquiring, retaining or transmitting citizenship to their children or their foreigner spouses. And, in some case, nationality laws strip women of their citizenship if they marry someone from another country.'* She therefore pledged that the US will carry out an initiative to build global awareness about these issues, and to support efforts to end or amend those discriminatory laws.

## • Signalementen • Sig

### VN-Veilighedsraad zeer verontrust over gevechten tussen Soedan en Zuid-Soedan

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft zich 'zeer verontrust' betoond over de gevechten tussen de Afrikaanse landen Soedan en Zuid-Soedan. De leden hebben de twee landen op 27 maart jl. opgeroepen hun militaire operaties onmiddellijk te beëindigen. De Veiligheidsraad waarschuwde dat de gevechten aan de grens kunnen uitmonden in een nieuwe oorlog. Zuid-Soedan is sinds vorig jaar, na tientallen jaren van strijd, onafhankelijk van Soedan geworden. De bevolking had zich daarover in een referendum uitgesproken.

Bron: *Nu*, 28 maart 2012



# OPCAT in Nederland

**De resultaten van een onderzoek naar de implementatie van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing in Nederland**

Susan van Gerven-Mandjes\*

Nederland heeft in oktober 2010 het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling en bestraffing (kortweg: OPCAT)<sup>1</sup> geratificeerd. Het Protocol heeft de preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing tot doel. Die doelstelling moet, onder meer, bereikt worden door de instelling van een sluitend systeem van preventief toezicht op ingesloten mensen in een verdragsstaat, het zogenaamde *nationaal preventiemechanisme* (npm).

Dit mechanisme dient uiterlijk een jaar na de bekrachtiging aangewezen te worden en moet voldoen aan de in OPCAT gestelde eisen. Tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuringswet stelde de regering dat Nederland al beschikt over toezichthouders, die tezamen aangemerkt kunnen worden als een sluitend toezichtstelsel. Maar is dat inderdaad zo? De schrijver onderzocht de toezichthouders en is van mening dat nog een en ander te verbeteren is aan het voorgestelde npm. Zij formuleerde naar aanleiding van die bevindingen acht aanbevelingen, die bedoeld zijn als aanzet tot verbetering. Vlak voor kerstmis 2011 is het Nederlandse npm aangewezen. Aan de aanbevelingen lijkt geen gehoor te zijn gegeven.

## Achtergrond van OPCAT

De blauwdruk van het uiteindelijke Protocol dateert al uit 1980. Het was ingediend door Costa Rica als één van de ontwerp teksten voor het VN-verdrag tegen foltering, waarover in die tijd onderhandelingen plaatsvonden. Het initiatief kwam van de Zwitserse jurist en bankier Jean-Jacques Gautier, de oprichter van het

*Comité Suisse Contre la Torture*,<sup>2</sup> dat in samenwerking met de *International Commission of Jurists* het ingediende voorstel geschreven had. Het idee ontleende Gautier aan de succesvolle en gerespecteerde werkwijze van het Internationale Comité van het Rode Kruis, dat bevoegd is krijgsgevangenen te bezoeken in oorlogstijd. Het voorstel voorzag in een internationaal orgaan dat bevoegd zou worden om toezicht op het folterverbod te houden, door middel van periodieke en onaangekondigde bezoeken aan plaatsen waar mensen in detentie worden gehouden. Voorstanders zagen daarin een niet-juridisch mechanisme dat foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing kon voorkómen. Tegen zo'n internationaal handhavingmechanisme bestond echter veel weerstand: staten vreesden in het bijzonder inbreuk op hun soevereiniteit. Daarom werd besloten het voorstel als optioneel protocol bij het verdrag tegen foltering te herformuleren en procedureel los te koppelen. Costa Rica trok het voorstel daarop in.

De onderhandelingen van de Commissie van de Rechten van de Mens over de verdragstekst

duurden tot 1984. Het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of mensonterende behandeling of bestraffing werd uiteindelijk op 10 december 1984 door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen; het trad op 27 juni 1987 in werking. De opstellers van het eerdere voorstel richtten hun hoop op de vorming van een regionaal verdrag. De Raad van Europa onderkende begin jaren '80 al het belang van het ontwikkelen van mechanismen die foltering konden voorkómen. De Raad wilde niet meer wachten op het VN-Protocol: de bestaande repressieve juridische middelen (het facultatieve klachtrecht uit het IVBPR en het individuele klachtrecht uit het EVRM) volstonden niet. Dat resulteerde in het Europese Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

## Onderhandelingen

Pas begin jaren '90 van de vorige eeuw bestond in de Mensenrechtencommissie weer voldoende bereidheid het voorstel voor een facultatief protocol op de agenda te zetten. In 1991 diende wederom Costa Rica een, naar aanleiding van ervaringen met andere ontwikkelde mechanismen, enigszins aangepaste ontwerptekst in bij de Mensenrechtencommissie. De Commissie vormde in 1992 een werkgroep die het ontwerpproces moest begeleiden. De onderhandelingen verliepen moeizaam, maar leidden tot een verrassend resultaat. De partijen raakten verdeeld in twee kampen: zij die een sterk internationaal handhavingsorgaan wilden en zij die een zwakker orgaan wensten of het protocol zelfs wilden saboteren. In februari 2001 diende Mexico namens een groep van Latijns-Amerikaanse en Caraïbische landen plotseling een ontwerp in dat een geheel andere insteek had, namelijk dat het zwaartepunt van het toezicht bij nationale mechanismen zou moeten liggen. Andere (vooral West-Europese) landen reageerden negatief, wat tot een nieuw voorstel van de EU-landen leidde: het internationale orgaan, dat toen al *Subcomité*<sup>3</sup> werd genoemd, moest het belangrijkste toezichtmechanisme worden; daarnaast werd het aan verdragsstaten



*Jean-Jacques Gautier*

Foto © Association for the Prevention of Torture (APT)

overgelaten nationale mechanismen in te stellen, die aanvullend bezoeken af zouden leggen.

Elementen uit de drie ontwerpen werden vervolgens door de voorzitter-rapporteur van de werkgroep, mevrouw Odio Benito, omgevormd tot haar eigen ontwerptekst: het zwaartepunt van het toezicht was een internationaal orgaan toebedeeld, aangevuld met een verplichting om even krachtige nationale preventiemechanismen in te stellen. Dit voorstel was voldoende in balans om vervolgens een stemming hierover in de Mensenrechtencommissie en de Economische en Sociale Raad te doorstaan. De Algemene Vergadering nam het Protocol op 18 december 2002 inderdaad aan; het trad vervolgens op 22 juni 2006 in werking. Bij sluiting van deze tekst (medio januari 2012) zijn 62 staten partij bij OPCAT en hebben 22 staten het ondertekend.

## Kernbepalingen

OPCAT bevat, anders dan het Verdrag tegen foltering, geen definitie van het begrip 'folte-

ring'. De verplichtingen uit het Protocol hebben dus betrekking op foltering én andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Opvallend is verder dat het een ruime definitie geeft van het begrip 'vrijheidsbeneming', namelijk: 'elke vorm van detentie of gevangenschap of het plaatsnemen van een persoon in een publieke of private inrichting die deze persoon niet naar believen kan verlaten op last van een gerechtelijke, bestuursrechtelijke of andere autoriteit'. Hieruit wordt duidelijk dat OPCAT over méér gaat dan alleen preventief toezicht op (strafrechtelijk) gedetineerden. Bovendien wordt de reikwijdte van de bezoekbevoegdheid opgerekt: het gaat om plekken waar mensen worden of kunnen worden gedetineerd. Dat betekent dat de bevoegdheid ook geldt, wanneer het vermoeden bestaat dat op een plek mensen worden ingesloten.

Het grillige verloop van de verdragsonderhandelingen leidde tot het instellen van een *internationaal orgaan*, het Subcomité ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (SPT), alsmede *nationale preventiemechanismen* (npm). Aan beide zijn taken toebedeeld en worden vereisten gesteld. Ik beperk mij hier tot de belangrijkste ten aanzien van het npm. De staat moet:

- de onafhankelijkheid van de npm's én die van hun personeel waarborgen;
- ervoor zorgen dat de npm's beschikken over de vereiste capaciteiten en professionele kennis;
- ervoor zorgen dat de npm's voldoende middelen ter beschikking staan.

Deze eisen betreffen de onafhankelijkheid en deskundigheid van een npm en zijn cruciaal: een npm dient zelfstandig en zonder hulp of invloed van de staat zijn rol als toezichhouder te kunnen vervullen. Voorts dient het npm minimaal te beschikken over bevoegdheden ter uitvoering van drie taken van het npm: het regelmatig bezoeken van geïnterneerde mensen, het doen van aanbevelingen aan de betrokken autoriteiten; en het maken van opmerkingen of doen

van voorstellen met betrekking tot bestaande of ontwerp-wetgeving. De bevoegdheden die hen daartoe moeten worden toegekend zijn:

- toegang tot informatie en plaatsen;
- vrijheid om te spreken met wie het wil; en
- vrijheid om de plaatsen te bezoeken die het wil.

Ten slotte is bepaald dat het npm het recht heeft: zelfstandig contact te onderhouden met het Subcomité; informatie uit te wisselen; en bijeen te komen. Dat benadrukt de eigen rol die het npm heeft in OPCAT, onafhankelijk van de verdragsstaat. De verdragsstaat is verplicht de dialoog aan te gaan met het npm, over aanbevelingen en over de manier waarop deze uitgevoerd zouden kunnen worden. De staten dienen de jaarverslagen van de npm's te publiceren en te verspreiden.

## Vormgeving van een nationaal preventiemechanisme

Het Subcomité, het nationaal preventiemechanisme en de verdragsstaat staan in een, in het internationale recht unieke, driehoeksverhouding tot elkaar: door voortdurende samenwerking en dialoog tussen de drie partijen wordt de staat ondersteund in het nemen van de benodigde maatregelen, die foltering en andere mensonteerende en onmenselijke behandeling of bestraffing moeten voorkomen. Het nationaal preventiemechanisme is misschien wel het belangrijkste orgaan in het preventieve toezichthoudende stelsel van het Protocol. Het Subcomité heeft weliswaar de bevoegdheid bezoeken af te leggen aan verdragsstaten en heeft daar onbeperkt toegang tot alle plaatsen van detentie, maar vanwege het aantal te bezoeken verdragsstaten, het aantal plaatsen dat onder de reikwijdte van OPCAT valt en budgettaire beperkingen zal het bereik van dat toezicht altijd beperkt zijn. Npm's daarentegen kunnen meer bezoeken afleggen en staan in een permanente relatie tot instellingen. Het potentieel meest effectieve instrument van het Protocol zijn daarom de nationale preventiemechanismen. Dat maakt de

vraag hoe een nationaal preventiemechanisme vormgegeven wordt, van groot belang.

OPCAT schrijft niet dwingend voor hoe een npm wordt vormgegeven, maar wel aan welke voorwaarden een npm moet voldoen. Deze kwamen hierboven al aan de orde. De verdragsstaat dient een of meer npm's 'in te stellen, aan te wijzen of in stand te houden' en wel binnen één jaar na toetreding. De werkwoorden 'instellen en in stand houden' verwijzen naar de geboden vrijheid het npm aan nationale omstandigheden aan te passen. Met 'aanwijzen' wordt in de praktijk de procedure tot aanwijzing bedoeld, maar ook de keuze voor een npm.

De keuze voor een nieuw orgaan als npm leidt tot bepaalde aandachtspunten, zoals hoe het zich moet profileren, hoe het gaat samenwerken met andere organen, enz. De keuze voor (een) bestaand(e) orga(a)n(en) noopt tot andere aandachtspunten: zijn de bestaande bevoegdheden toereikend; worden ontbrekende bevoegdheden alsnog toegekend; hoe gaat men de OPCAT-taak combineren met het bestaande takenpakket; zal er sprake zijn van tegenstrijdigheden; zal het orgaan extra middelen krijgen?, enz.

De mogelijkheid meer dan één npm in een staat aan te wijzen was in eerste instantie bedoeld voor federale staten. Inmiddels zijn er ook niet-federale staten die meer dan één npm hebben aangewezen, omdat een npm de benodigde bevoegdheden heeft ten aanzien van slechts één aspect van de detentie (bijvoorbeeld gezondheidszorg) of ten aanzien van één soort instelling (bijvoorbeeld penitentiaire instellingen). In een zogenaamd meervoudig npm-stelsel moet men voor twee zaken waken. Ten eerste, dat alle situaties die binnen de reikwijdte van OPCAT vallen ook onder het toezicht van een npm vallen, zodat geen witte plekken in het toezicht ontstaan. Ten tweede, dat ieder npm voldoet aan de voorwaarden uit het Protocol.

Het aanwijzen van het npm is de verantwoordelijkheid van de verdragsstaat, die zo zelf het

stelsel van toezicht bepaalt. Om te voorkomen dat staten het nationale mechanisme misbruiken om misstanden te verdoezelen, heeft het Subcomité tot taak de npm's te ondersteunen en te adviseren. Het Subcomité heeft daartoe richtlijnen over npm's opgesteld. Deze dienen ter verduidelijking van de verwachtingen die het SPT heeft. Een voorkeur voor een bepaalde vorm van npm heeft zij nadrukkelijk niet. Dat kan ook niet, want het 'juiste' npm is afhankelijk van vele factoren binnen een staat. Een beoordeling of accreditatie van een door de verdragsstaat aangewezen npm vindt niet plaats.

## Het Nederlandse npm

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft begin 2011 ambtelijk een voorstel voorbereid om tot aanwijzing van het nationaal preventiemechanisme te komen. Dat voorstel gaat uit van de opvatting van de regering dat een nieuw orgaan overbodig is: '...[h]et toezicht op nationaal niveau is gewaarborgd door verschillende inspectiecommissies en commissies van toezicht, die als nationaal preventief mechanisme als bedoeld in het Protocol kunnen worden aangemerkt.'<sup>4</sup> Er is geen overleg geweest met het maatschappelijk veld over dit voorstel.

De bestaande negen (!) toezichthouders, die in de kamerstukken genoemd zijn, zijn gezamenlijk het beoogde nationaal preventiemechanisme. Dat betekent dat sprake zal zijn van een meervoudig npm-stelsel in Nederland. In zo'n stelsel dient één van de npm's een coördinerende rol op zich te nemen. Die rol is aan de *Inspectie voor de Sanctietoepassing* toebedeeld. Verder betreft het de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Orde en Openbare Veiligheid, de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer, de commissies van toezicht justitiële inrichtingen, de commissies van toezicht politiecellen en de commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee. In het voorstel worden de Nationale ombudsman en het College voor de

Rechten van de Mens genoemd als organisaties die betrokken zijn bij gedetineerden. Het ministerie gaat ervan uit dat nieuwe wetgeving en extra middelen niet noodzakelijk zijn.

Na een verkennende bijeenkomst met de betrokken toezichthouders in april 2011 heeft de Inspectie voor de Sanctietoepassing, die de coördinerende rol heeft aanvaard, de rijksinspecties (de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Gezondheidszorg) formeel uitgenodigd de rol van nationaal preventiemechanisme te vervullen. Daarnaast zijn de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer als kandidaat-npm's aangewezen. Het is de bedoeling dat een vertegenwoordiging van de commissies van toezicht justitiële inrichtingen en de commissies van toezicht politiecellen, in een later stadium als npm aangewezen wordt. Ook de commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee wordt dan aangewezen. De Nationale ombudsman, ten slotte, is uitgenodigd om als toehoorder aan het overleg van de npm's deel te nemen.

De uitnodigingen zijn geaccepteerd. Vlak voor kerst 2011 heeft de aanwijzing door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie plaatsgevonden. De Tweede Kamer is daarover niet meer geraadpleegd. Het Subcomité ter Preventie van Foltering zal door het ministerie van Buitenlandse Zaken geïnformeerd worden over de aanwijzing van het Nederlandse nationaal preventiemechanisme.

## Onderzoek

In het onderzoek luidde de centrale onderzoeksvraag: 'Voldoet het voorgestelde Nederlandse nationaal preventiemechanisme aan de eisen die OPCAT stelt en, zo nee, wat moet er gebeuren om daar wel aan te kunnen voldoen?' Om tot beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag te komen, formuleerde ik twee deelvragen:

- voldoen de tien betrokken organisaties aan de vereisten die OPCAT stelt aan een nationaal preventiemechanisme?; en
- zijn er 'witte plekken' in het toezicht? Dat wil zeggen, bestaat er sluitend (en afdoend) toezicht op alle locaties die onder de reikwijdte van OPCAT vallen?



Het bestaande toezicht op ingesloten mensen in Nederland is in het onderzoek in kaart gebracht. Met het oog op de vereisten die het OPCAT stelt, heb ik in het bijzonder het mandaat en de bevoegdheden van de toezichthouders onderzocht ten aanzien van de plaatsen die onder de reikwijdte van het Facultatief Protocol vallen; de organisatie van de toezichthouders, met bijzondere aandacht voor de onafhankelijkheid van de organisaties (in hoeverre zijn ze in staat hun toezichtstaak onafhankelijk van bestuur en uitvoering in te vullen) en die van de medewerkers (zijn zij in staat hun toezichtstaak onafhankelijk van bestuur en uitvoering uit te oefenen), respectievelijk de functionele en personele onafhankelijkheid, het uitgeoefende toezicht en de rapportage over bevindingen; en ten slotte de effectiviteit van dat toezicht. Het onderzoek bestond uit gesprekken met medewerkers en/of leden van de meeste toezichthouders,<sup>5</sup> literatuur- en documentenonderzoek, bestudering van kamerstukken en analyse van relevante wet- en regelgeving.

### **Uitkomsten onderzoek: de organisaties**

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken organisaties niet (allemaal) aan (al) de vereisten voldoen die OPCAT aan een npm stelt. Hiervóór merkte ik al op dat de keuze voor bestaande toezichthouders als npm's leidt tot bepaalde aandachtspunten, zoals: zijn de bestaande bevoegdheden toereikend en, waar ze dat niet zijn, worden die alsnog toegekend? Daarom is het van belang te bezien op welke punten ze individueel niet voldoen.<sup>6</sup>

#### ***Inspectie voor de Sanctietoepassing (Ist).***

Het coördinerend npm, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, is onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Inspectie houdt gevraagd en ongevraagd landelijk toezicht op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering van sancties, in het bijzonder ten aanzien van bejegening en beveiliging en de naleving van wet- en regelgeving, voor zover dat toezicht niet al door andere toezichthouders wordt uitgeoefend.

Zij heeft daarnaast de taak het toezicht te coördineren en af te stemmen. Haar werkterrein beslaat alle diensten en inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Dit is een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie dat het beheer heeft over de gevangenis- en forensisch psychiatrische centra, inkoopplaatsen voor de verpleging van ter beschikking gestelden in particuliere zorginstellingen, justitiële jeugdinstellingen en bijzondere voorzieningen (ten behoeve van vreemdelingenbewaring).

De Ist voldoet aan de hierboven genoemde vereisten die OPCAT stelt aan mandaat, bevoegdheden, deskundigheid, rapportage en effectiviteit van het toezicht. De coördinatietaak die zij nu al heeft, komt van pas bij haar rol in het npm-stelsel. De capaciteit van de Inspectie is echter beperkt: twaalf inspecteurs, aangestuurd door één hoofdinspecteur. De Inspectie is formeel onderdeel van het ministerie en is ingesteld bij ministeriële regeling, waarin ook haar mandaat en bevoegdheden zijn beschreven. De zogenaamde functionele en personele onafhankelijkheid van de Ist ten opzichte van het ministerie dient daarom beter geborgd te worden dan nu het geval is.

#### ***Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).***

De Raad heeft onder meer tot taak de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van VWS gevraagd en ongevraagd te adviseren over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen. Het werkterrein van de Raad beslaat grotendeels dezelfde instellingen als die van de Ist. Daarnaast behoort ook de gesloten jeugdzorg tot zijn werkterrein.<sup>7</sup> De RSJ is een onafhankelijk orgaan en is ingesteld bij wet.

De RSJ voldoet aan de OPCAT-vereisten. Toezicht behoort echter sinds 2005 niet meer tot zijn mandaat. Doelstelling van de afgelegde werkbezoeken is derhalve niet het uitvoeren van toezicht.

### ***De commissies van toezicht justitiële inrichtingen (ji)***

De commissies van toezicht ji zijn de oudste vorm van maatschappelijk toezicht in Nederland. Op iedere DJI-instelling wordt lokaal toezicht gehouden door zo'n commissie: ten tijde van het onderzoek zo'n 88(!) commissies. Sinds 2010 is daarnaast een commissie van toezicht Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) ingesteld.<sup>8</sup> Die commissies houden onder meer, afhankelijk van de soort instelling, toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming of van vrijheidsbenemende straffen of maatregelen, of toezicht op de bejegening van vreemdelingen en de naleving van de wettelijke voorschriften die op hun verblijf van toezicht zijn. Verder dienen de commissies de minister van Veiligheid en Justitie, de RSJ en de directeur van de instelling daaromtrent advies en inlichtingen te geven. De commissies zijn onafhankelijke organen en bestaan uit leden van bepaalde beroepsgroepen die een vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden. Secretariale ondersteuning wordt geboden door rechtbanken. De commissies zijn grotendeels ingesteld bij wet, enkele bij ministeriële regeling of besluit. Zij zijn bijna geheel vrij in de invulling van hun toezichthoudende taak.

Omdat de commissies bij uitstek onafhankelijk zijn in hun taakuitvoering, kunnen ze een uitstekend npm zijn. Ook hun mandaat en bevoegdheden voldoen aan OPCAT-vereisten. Problematisch is dat de 89 commissies er zeer uiteenlopende taakopvattingen en werkwijzen op na houden. Pogingen van de laatste jaren de commissies te ondersteunen of samen te laten werken, stuiten op weerstand bij een deel van de commissies. Wanneer commissies alleen fungeren als beklagcommissie, hun andere wettelijke taak, dan voldoet het toezicht niet aan de vereisten van OPCAT. Hetzelfde geldt wanneer jaarverslagen niet gemaakt of niet gepubliceerd worden, waarvan in bijna de helft van de gevallen sprake is.

### ***Inspectie Jeugdzorg (IJZ)***

De IJZ valt onder het ministerie van VWS, maar

maakt daar geen onderdeel van uit. Zij doet onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin en houdt toezicht op naleving van wet- en regelgeving in, voor zover hier relevant, justitiële jeugdinrichtingen en in de jeugdzorg. Haar mandaat en bevoegdheden zijn geregeld bij formele wet, behalve waar het betreft het toezicht op het particuliere zorgaanbod.

Het mandaat en de bevoegdheden van de IJZ lijken grotendeels toereikend te zijn voor een rol als npm. Het mandaat om toezicht op de jeugdzorg in particuliere zorginstellingen te houden, dient wel een wettelijke basis te krijgen. De functionele onafhankelijkheid lijkt in orde, maar voor de personele onafhankelijkheid zou het beter zijn als de medewerkers aangesteld worden door de hoofdinspecteur. Het uitvoerende toezicht en de rapportage daarvan voldoen aan de OPCAT-vereisten.

### ***Commissies van toezicht politiecellen***

Deze 19 commissies beschikken slechts gedeeltelijk over het benodigde mandaat. Van de uiteenlopende interpretatie van 'toezicht' en 'politiecellen' hangt af, hoe het met dat mandaat en het uitvoerende toezicht is gesteld. Niet altijd vallen ophoudkamers en gerechtscellen onder het toezicht. De functionele onafhankelijkheid van deze toezichthouder is onvoldoende: de korpsbeheerder heeft de bevoegdheid regels met betrekking tot de bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de commissie vast te stellen. Bovendien wordt (alleen) aan hem gerapporteerd.

Wanneer de Nationale politie een feit is, vervalt de juridische grondslag voor het huidige toezicht. Een nieuwe regeling daarvoor is (mij) niet bekend.

### ***Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)***

Deze Inspectie houdt onder meer toezicht op de taakuitvoering van de politie. Zij is ingesteld bij wet en ook haar mandaat en bevoegdheden zijn bij wet geregeld. In beginsel lijkt de IOOV te kunnen voldoen aan de OPCAT-vereisten. Feitelijk wordt nu nog geen toezicht uitgevoerd op locaties waarop OPCAT ziet.

### ***Commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee (KMar)***

Deze commissie is vergelijkbaar met die voor politiecellen. Het werkteerrein van de commissie is zeer beperkt, omdat de KMar over weinig eigen detentieplaatsen beschikt. Belangrijk is dat zij toezicht houdt op de ophoudkamers op Schiphol. Zij heeft een toereikend mandaat en benodigde bevoegdheden in OPCAT-perspectief. De functionele en personele onafhankelijkheid van de commissie ten opzichte van het ministerie dient beter geborgd te worden. Groot probleem is dat de verslaglegging van het toezicht niet openbaar is.

### ***Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT)***

De CITT is ingesteld bij ministeriële regeling en 'houdt toezicht op het totale terugkeerproces' van de vreemdeling. Haar bevoegdheden zijn in dezelfde regeling opgenomen. Centraal in het toezicht staat of het vastgestelde (vreemdelingen)beleid effectief wordt uitgevoerd. Voor OPCAT is de Kamer Uitzetproces van belang. Dit onderdeel van de CITT houdt toezicht vanaf het moment dat een vreemdeling wordt overgedragen aan de KMar ter uitzetting, tot het moment dat die vreemdeling wordt overgedragen aan de buitenlandse autoriteiten. Het toezicht op het zogenaamde grondproces en de feitelijke uitzetting van de vreemdeling is belangrijk, omdat geen enkele andere toezichthouder op dit gebied mandaat heeft. Maar het oogmerk van het toezicht lijkt deels anders dan het toezicht dat OPCAT voor ogen heeft. Het effect van het toezicht kan in de praktijk wel preventie zijn. De leden van de Commissie zijn onafhankelijk, maar de banden met de betrokken ministeries zijn echter nauw.

De CITT beschikt over voldoende bevoegdheden, hoewel sommige beperkt kunnen worden door degenen op wie men toezicht houdt. De functionele onafhankelijkheid lijkt in orde, maar de personele onafhankelijkheid van de commissie zou beter geborgd kunnen worden. Knelpunt in OPCAT-perspectief is ook hier dat de verslaglegging niet openbaar is.

### ***Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)***

De IGZ is ingesteld bij wet, haar mandaat en bevoegdheden zijn geregeld in diverse wetten. De Inspectie houdt toezicht op de gezondheidszorg in justitiële instellingen, maar ook op (min of meer) gesloten afdelingen van instellingen voor jeugdzorg, psychiatrische inrichtingen, verzorgingshuizen en verpleegtehuizen. IGZ is een belangrijk npm, gezien de reikwijdte van het begrip vrijheidsbeneming in OPCAT. Zij valt onder het ministerie van VWS, maar functioneert grotendeels onafhankelijk. IGZ lijkt over een toereikend mandaat en bevoegdheden te beschikken om als npm te functioneren. De functionele onafhankelijkheid lijkt in orde, maar de personele onafhankelijkheid dient beter geborgd te worden. Of het huidige toezicht voldoet in OPCAT-perspectief, zeker gezien het huidige aantal inspecteurs voor het grote aantal OPCAT-locaties dat onder haar mandaat valt, is helaas niet duidelijk geworden.

### ***Nationale ombudsman (No)***

Dit instituut is tegenwoordig verankerd in de Grondwet. Het mandaat en de bevoegdheden van de Nationale ombudsman zijn geregeld bij wet. Hij beschikt over een aantal noodzakelijke bevoegdheden in OPCAT-perspectief. De functionele en personele onafhankelijkheid zijn voldoende gewaarborgd en de rapportage voldoet aan de OPCAT-vereisten. De No is geen toezichthouder, maar vervult wel een preventieve rol. Enerzijds door het doen van onderzoek naar aanleiding van klachten die bij hem ingediend zijn en anderzijds door het doen van onderzoek uit eigen beweging. Op het gebied van de rechtsbescherming van gedetineerden, van civielrechtelijk ingesloten jeugdigen en bestuursrechtelijk ingesloten vreemdelingen is hij regelmatig het sluitstuk in de rechtsbescherming.

### **Uitkomsten onderzoek: witte plekken**

Bestudering van het huidige toezicht wijst uit dat op een aantal plekken waar mensen worden ingesloten geen sluitend en/of afdoend toezicht



is – geen echte ‘witte plekken’ waar toezicht geheel ontbreekt, maar wel OPCAT-locaties waarop het toezicht (veel) te wensen over laat.

Dat zijn ten *eerste* de ophoudkamers, politiecellen en gerechtscellen, waarop nu niet in elke regio toezicht wordt uitgeoefend. Het hangt van de uiteenlopende interpretatie van ‘toezicht’ en ‘politiecellen’ af of toezicht door de betreffende commissie van toezicht politiecellen plaatsvindt. De juridische basis voor het huidige toezicht vervalt bovendien met de invoering van de Nationale politie.

Ten *tweede* is het toezicht op het vervoer van ingeslotenen, uitgevoerd door de Dienst Vervoer & Ondersteuning, de politie of anderen, ontoereikend. Het gaat om een enorme hoeveelheid transporten, waardoor toezicht lastig te organiseren is.

Ten *derde* noem ik het toezicht op de plekken waar vreemdelingen worden ingesloten op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Het insluiten van die vreemdelingen geschiedt in Nederland op diverse plekken: in de daarvoor bestemde DJI-instellingen, te weten detentie- en uitzetcentra, Huizen van Bewaring en grenslogies. Het toezicht op deze locaties wordt uitgeoefend door de daar bevoegde toezichthouders. In zoverre wordt *formeel* wel toezicht gehouden, dat wil zeggen toezicht op rechtmatigheid. Op veel locaties waar vreemdelingen in bewaring zijn gesteld, geldt een strafrechtelijk regime, terwijl de vreemdeling op bestuursrechtelijke titel ingesloten is. Het zogenaamde ‘beginsel van minimale beperkingen’<sup>9</sup> impliceert een licht regime, maar de wijze waarop in Nederland de vreemdelingenbewaring wordt uitgevoerd, namelijk op veel verschillende (soorten) penitentiaire locaties, leidt juist tot een zwaar regime – te meer omdat de vreemdeling die onder een strafrechtelijk regime ingesloten is, niet dezelfde rechten geniet als een strafrechtelijk gedetineerde. Zo heeft de laatste recht op activiteiten, zoals arbeid of opleiding, en de ingesloten vreemdeling niet, en heeft de straf-

rechtelijk gedetineerde recht op meer bezoeken dan de ingesloten vreemdeling. Vreemdelingen zijn ook uitgesloten van verlof, bijvoorbeeld bij speciale familieomstandigheden, en van bezoek zonder toezicht. Formeel toezicht kan dan leiden tot de vaststelling dat de gang van zaken rechtmatig is, terwijl ik denk dat het risico voor een ingesloten vreemdeling om een wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing te ondergaan, groter is naarmate het regime op de locatie waar hij is ingesloten, zwaarder is. Het schort dus aan *materieel* toezicht, dat juist met OPCAT wordt nagestreefd. Een ander knelpunt in het huidige toezicht op locaties voor vreemdelingendetentie is de fragmentatie. Zoals gezegd worden vreemdelingen op uiteenlopende soort(en) locaties ingesloten, die onder de bevoegdheid van diverse toezichthouders vallen.

## Conclusies

Ten slotte kom ik tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag: Voldoet het voorgestelde Nederlandse nationaal preventiemechanisme aan de eisen die OPCAT stelt? Zo nee, wat is nodig om daar wel aan te kunnen voldoen?

Gezien de beantwoording van de deelvragen hierboven, zal het niet verbazen dat ik concludeer dat het voorgestelde Nederlandse nationaal preventiemechanisme niet (geheel) voldoet aan (al) de eisen die OPCAT stelt. Wat dient verbeterd of aangepast te worden? Ik heb acht aanbevelingen geformuleerd. In het algemeen zijn het mandaat en de daarvoor toegekende bevoegdheden toereikend voor het toezicht waartoe OPCAT verplicht. Een uitzondering op deze constatering betreft het toezicht op jeugdigen die op civielrechtelijke titel worden ingesloten in particuliere zorginstellingen: een mandaat daarvoor ontbreekt.

**Aanbeveling 1:** *de wetgever dient het mandaat voor het toezicht op jeugdigen, die op civielrechtelijke titel worden ingesloten in particuliere zorginstellingen, zorgvuldig te regelen.*

Sinds de millenniumwisseling worden toezichthouders niet meer ingesteld bij wet. De vraag is natuurlijk of dat erg is? Biedt de (instelling bij) wet een toezichthouder meer waarborgen? Ik ben van mening dat elke toezichthouder gebaat is bij zó veel autonomie, dat hij in staat is zijn toezicht op geruime afstand van de uitvoering en de politiek verantwoordelijke daarvoor, te doen. Een wet kan die afstand in beginsel beter waarborgen dan een ministeriële regeling. Voor een wetswijziging is instemming van de Tweede en Eerste Kamer nodig. Dit is een waarborg voor zorgvuldigheid rond wijzigingen in mandaat en bevoegdheden van een toezichthouder. Een ministeriële regeling kan zonder parlementaire tussenkomst door de minister gewijzigd worden. Anderzijds biedt alléén een wet geen garantie voor voldoende afstand: daar komen ook andere voorwaarden om de hoek kijken, voorwaarden waaraan niet alle toezichthouders in dezelfde mate voldoen, zo blijkt uit het onderzoek. Zoals de functionele en personele onafhankelijkheid van de toezichthouder: in hoeverre kan het orgaan zelfstandig het toezicht organiseren, leden benoemen en medewerkers aanstellen? Andere voorwaarden betreffen de financiële autonomie van de toezichthouders en de openbaarheid van de verslaglegging van het toezicht. De laatste voorwaarde voor voldoende afstand tot de werkvloer en het betrokken ministerie, is deskundigheid van de toezichthouders.

**Aanbeveling 2:** *als de wetgever ervoor kiest toezichthouders op grond van een ministeriële regeling in te stellen en mandaat, bevoegdheden en andere zaken daarin op te nemen, dient hij meer aandacht te besteden aan het vervullen van de voorwaarden, die bijdragen aan de onafhankelijkheid van de toezichthouders.*

Uit de gevoerde gesprekken bleek dat slechts enkele van de betrokken toezichthouders zich bewust waren van het soort toezicht dat OPCAT impliceert. Geen enkele toezichthouder heeft aangegeven te verwachten dat de huidige taakvervulling verandert naar aanleiding van de aanwijzing tot npm of als toehoorder in het npm-

overleg. Bovendien verwachten de meeste toezichthouders aan de verplichtingen van OPCAT met de huidige personele en financiële middelen tegemoet te kunnen komen. Het is zorgelijk dat het bewustzijn van wat met de implementatie van OPCAT beoogd wordt, ontbreekt bij bijna alle betrokken organisaties.

**Aanbeveling 3:** *het besef van wat met de implementatie van OPCAT beoogd wordt, dient bij de betrokken toezichthouders (verder) ontwikkeld te worden. Dat is een taak van de IST, als coördinerend npm. De betrokken toezichthouders zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van dat bewustzijn binnen hun organisatie.*

Daarnaast dient het (stelsel van) nationaal preventiemechanisme(n) zich bewust te worden van haar onafhankelijke positie ten opzichte van de staat en het Subcomité. Het Facultatief Protocol kent het aangewezen npm zo'n positie nadrukkelijk toe.

**Aanbeveling 4:** *de aangewezen npm's en de toehoorders bij het zogenaamde npm-overleg dienen zich bewust te worden van hun positie als npm ten opzichte van de staat en het Subcomité. De IST als coördinerend npm dient deze bewustwording te stimuleren.*

Het is duidelijk geworden dat het functioneren van de commissies van toezicht justitiële inrichtingen, vanuit OPCAT-perspectief, in het algemeen problematisch is. Voorlopig is (een lid van) de klankbordgroep als toehoorder betrokken bij het overleg dat de IST organiseert, terwijl die de commissies niet kán en mag vertegenwoordigen. De implementatie van OPCAT in Nederland wordt serieus gehinderd door deze situatie. Alleen de wetgever zelf lijkt hier soelaas te kunnen bieden.

**Aanbeveling 5:** *de wetgever dient de onafhankelijkheid van het maatschappelijk toezicht op DJI-instellingen zover in te perken, zodat het stelsel van toezicht dat de commissies tezamen vormen, als npm kan functioneren.*

Hierboven noemde ik de OPCAT-locaties waar op mijns inziens geen sluitend en/of afdoend toezicht plaatsvindt. Deze 'witte plekken' in het toezicht dienen opgelost te worden.

**Aanbeveling 6:** *de wetgever moet op korte termijn duidelijkheid scheppen over hoe het toezicht op ophoudkamers, politiecellen en ge-rechtscellen georganiseerd gaat worden.*

**Aanbeveling 7:** *de wetgever zal zich serieus moeten buigen over het toezicht op het vervoer van ingesloten mensen, om tot een oplossing te komen voor het huidige gebrekkige toezicht daarop.*

**Aanbeveling 8:** *als de Nederlandse wetgever ervoor kiest vreemdelingen in strafrechtelijke regimes te bewaren, dient men materieel toezicht uit te oefenen. Dat kan wellicht beter door één toezichthouder gebeuren.*

## En nu?

Het voorgestelde Nederlandse nationaal preventiemechanisme voldoet niet aan de eisen die OPCAT stelt, zo wijst dit onderzoek uit. De geformuleerde aanbevelingen waren bedoeld als aanzet tot verbetering, maar helaas hebben ze niet tot aanpassing van het voorstel voor het nationaal preventiemechanisme geleid. De aanwijzing is inmiddels een feit. Dat neemt niet weg dat ook ná de aanwijzing verbetering van het npm mogelijk is. Staat én nationaal preventiemechanisme dragen immers samen een voortdurende verantwoordelijkheid voor de uitvoering van OPCAT.

## Literatuurbronnen:

Association for the Prevention of Torture & Inter-American Institute for Human Rights, *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual*, Genève: Imprimerie Courand et associés, 2010.

M.D. Evans & C. Haenni-Dale, 'Preventing torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture', in: *Human Rights Law Review*, 2004, Vol. 4, No. 1.

J. de Lange., *Detentie genormeerd. Een onderzoek naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van vrijheidsbepaling in Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Nijmegen: WLP, 2008.

R. Murray, 'National preventive mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: one size does not fit all', in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2008, Vol. 26/4, blz. 485-516.

\* **Drs. S. van Gerven-Mandjes** (LLM) liep als masterstudent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden in de periode maart-juli 2011 stage bij het Bureau van de Nationale ombudsman. Het onderzoek waar haar masterscriptie en dit artikel op zijn gebaseerd, vond plaats gedurende die stage.

## Noten

- <sup>1</sup> Trb. 2010, 273, november 2010. De originele Engelse benaming is: Optional Protocol to the Convention against Torture, ofwel OPCAT.
- <sup>2</sup> Dit NGO werd later omgedoopt tot Association for the Prevention of Torture (APT). APT ontplooit sinds 2002 allerlei initiatieven om de ratificatie en implementatie van OPCAT door staten te stimuleren en te faciliteren.
- <sup>3</sup> Want gesitueerd onder het Comité tegen Foltering. In het Engels: Subcommittee on Prevention of Torture.
- <sup>4</sup> *Kamerstukken I/III* 2008/09, 31 797(R1871), nr. 1, blz. 6.
- <sup>5</sup> Met uitzondering van de commissies van toezicht politiecellen en de Inspectie Orde en Openbare Veiligheid.
- <sup>6</sup> Uit de gestelde deelvraag vloeit voort dat de nadruk ligt op wat niet voldoet en wat niet goed gaat. Dat maakt dat het beeld dat hier naar voren komt niet volledig is en geen recht doet aan de onderzochte organisaties en hun werkzaamheden.
- <sup>7</sup> In de gesloten jeugdzorg worden jeugdigen op civielrechtelijke titel ingesloten.
- <sup>8</sup> DV&O is onderdeel van DJI en verzorgt onder meer het vervoer van justitiabelen.
- <sup>9</sup> Het beginsel van de minimale beperkingen is opgenomen in art. 15 lid 4 Grondwet: *hij aan wie rechmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.*

# Het UNESCO Instituut voor Statistiek

*Hendrik van der Pol\**

Het UNESCO Instituut voor Statistiek (UIS) werd in 1999 opgericht. Twee jaar later verhuisde het van Parijs naar Montreal, Canada. Hoewel het Instituut dus redelijk jong is, heeft het verzamelen van statistieken al wel een lange geschiedenis binnen UNESCO.

Vóór 1999 kende UNESCO een statistische afdeling, met in de begintijd een goede reputatie. Deze reputatie werd echter geleidelijk aangetast, en wel op uiteenlopende manieren. Zo werd er druk op de afdeling uitgeoefend door landen om hun onderwijssituatie gunstiger voor te stellen dan die in werkelijkheid was. Voorts werd, vanwege het feit dat de statistische afdeling haar rekrutering niet in eigen handen had, soms personeel van andere afdelingen binnen het UNESCO-hoofdkwartier naar statistiek overgeplaatst, zonder dat deze personen noodzakelijkerwijs iets van statistiek afwisten. Ten slotte ontbrak het aan geld voor investering in personeel en methodes, aangezien de afdeling niet zelfstandig aan fondsenwerving kon doen. Uiteindelijk had bijna niemand meer vertrouwen in de statistieken die door de afdeling werden gepubliceerd. Dit is fataal, want het enige kapitaal dat een statistische afdeling heeft, is het vertrouwen van haar gebruikers. Zonder dit vertrouwen worden er geen statistieken geproduceerd, maar alleen cijfers – en die hebben geen enkele waarde.

## **Een transatlantische verhuizing**

Na een evaluatie van de statistische afdeling, werden twee belangrijke aanbevelingen door UNESCO overgenomen. Ten eerste zou de statistiek moeten worden ondergebracht in een Instituut, dat een autonome status kreeg. Dit laatste betekende dat het Instituut haar eigen politiek kan bepalen en alleen de administratieve richtlijnen van UNESCO moet volgen. Deze

autonomie wordt gegarandeerd door een onafhankelijk bestuur, bestaande uit 12 leden, waarvan er zes worden gekozen door de Algemene Vergadering van UNESCO (een lid uit elk van de zes regio's), en de resterende zes worden benoemd door de Directeur Generaal (DG) van UNESCO. De tweede aanbeveling was het Instituut niet langer onder te brengen in het UNESCO-hoofdkantoor in Parijs, om zo de autonomie van het Instituut te ondersteunen en het lobbyen van landen te bemoeilijken. Het Instituut werd uiteindelijk overgeplaatst naar Montreal. Deze voorgeschiedenis heeft een opvallend gevolg: het UIS is de enige statistische afdeling binnen de Verenigde Naties die autonoom kan opereren.

Nederland was een belangrijke voorstander van de verzelfstandiging van de statistische afdeling; deze interesse blijkt ondermeer uit het feit dat Jo Ritzen, destijds minister van Onderwijs, werd benoemd tot voorzitter van het bestuur van het UIS.

Het vertrouwen van de gebruikers van de statistieken is van fundamenteel belang voor het UIS. Dit vertrouwen stoelt op drie elementen: de autonomie van het Instituut, zoals door het bestuur wordt gegarandeerd; de transparantie waarmee gewerkt wordt en die ervoor zorgt dat het werk door buitenstaanders gecontroleerd kan worden; en de kwaliteit van het werk. Teneinde het hoge kwaliteitsniveau te handhaven, werkt het UIS met slechts enkele prioriteiten, zodat alle middelen geconcentreerd ingezet kunnen worden.

## Concentratie op onderwijsstatistieken

De taak die het jonge Instituut in 2001 te wachten stond was niet eenvoudig: het opbouwen, laat staan het heroveren, van een goede reputatie kost veel tijd en inspanning. Of zoals het spreekwoord zegt: vertrouwen komt te voet en gaat te paard. De afgelopen tien jaar is er hard gewerkt aan het verkrijgen en versterken van de reputatie en het Instituut kan tevreden zijn over de bereikte resultaten. Gedurende de eerste jaren in Montreal werd bijna uitsluitend gewerkt aan onderwijs-statistieken, en werden de andere drie mandaatgebieden: cultuur; wetenschap en techniek; en communicatie, nogal stiefmoederlijk behandeld. Deze concentratie van aandacht en middelen wierp snel vruchten af: het UIS heeft thans de meest uitgebreide internationale database op het gebied van onderwijsstatistieken. Het Instituut levert onderwijsstatistieken aan het *Human Development Report* van het UN Development Programme (UNDP) en aan het *World Development Report* van de Wereldbank, terwijl het de belangrijkste leverancier van statistieken is voor het *Global Monitoring Report* van het Education for All-initiatief. Verder zorgt het Instituut voor het monitoren van de Millennium Development Goals die betrekking hebben op onderwijs.

De onderwijs-database van het UIS bevat statistieken uit administratieve bronnen, die jaarlijks worden verzameld bij Ministeries van Onderwijs en/of Bureaus voor de Statistiek over de hele wereld. Het gebruik van administratieve bronnen heeft voor- en nadelen in vergelijking met statistieken op basis van enquêtes. Administratieve bronnen, vooral gegevens van het Ministerie van Onderwijs over aantallen leerlingen, onderwijzers, scholen, leermiddelen, enz., zijn relatief goedkoop, aangezien het een bijproduct betreft van de administratie die het Ministerie toch al voert. Enquêtes zijn daarentegen duur, want die moeten speciaal worden ontwikkeld en vervolgens moeten de gegevens in het veld worden verzameld. Administratieve

gegevens kunnen ook elk jaar opnieuw worden verzameld, terwijl enquêtes meestal om de zoveel jaar worden gehouden. Anderzijds kunnen enquêtes, mits goed uitgevoerd, gegevens van goede kwaliteit leveren en kunnen zij de onderwijsgegevens koppelen aan andere sociale en economische variabelen, zoals inkomen, gezondheidssituatie, gezinssituatie, enz.

Als de gegevens bij het UIS binnenkomen, worden ze gecontroleerd op interne consistentie en op de vergelijkbaarheid met eerdere jaren. Het beschikken over een database die al 15 jaar teruggaat, is daarom een sterke troef bij het controleren van de aangeleverde gegevens. Als er twijfels zijn over de cijfers, dan wordt met de desbetreffende landen contact opgenomen. Het UIS kan de aangeleverde statistieken verworpen (en dus niet publiceren) in geval er twijfels zijn over de kwaliteit. Aan de andere kant, als een regering de door het UIS berekende indicatoren niet accepteert, dan worden deze ook niet gepubliceerd. Het Instituut krijgt regelmatig verzoeken van regeringen om de statistieken te herzien, vooral omdat deze zwaar meewegen in de *Human Development Index* of in de tabellen van het *Global Monitoring Report*. Maar zonder goede technische argumenten worden deze verzoeken niet gehonoreerd: de onafhankelijkheid van het Instituut, en daarmee het vertrouwen in de statistieken, staat immers op het spel.

### *Verschillen tussen indicatoren*

Er zijn vaak verschillen tussen nationale onderwijsindicatoren en de door het UIS gepubliceerde indicatoren. Dit is meestal het gevolg van een van de volgende twee redenen. Ten *eerste* worden de UIS-statistieken internationaal vergelijkbaar gemaakt. Dat is noodzakelijk omdat de onderwijssystemen internationaal nogal verschillen: er zijn landen waar het lager onderwijs vier jaar duurt, in andere landen is deze termijn zes jaar of acht jaar, en zelfs tien jaar komt voor. Om een vergelijking tussen de landen mogelijk te maken moeten er eensluidende definities worden ontwikkeld. Dit vergelijkbaar maken

van onderwijssystemen is de taak van ISCED, *International Standard Classification of Education*. ISCED wordt periodiek aangepast, de laatste aanpassing werd in 2011 aangenomen door de Algemene Vergadering van UNESCO, zij vervangt daarmee de ISCED-revisie van 1997.

Een *tweede* discrepantie tussen nationale onderwijsindicatoren en die gepubliceerd door UIS, is het gebruik van verschillende bevolkingsprojecties. Voor het grootste deel van de UIS-indicatoren worden onderwijsgegevens gekoppeld aan bevolkingsgegevens. Zo heeft de 'net enrolment rate' als teller het aantal leerlingen in een bepaalde leeftijdsgroep en als noemer het totale aantal kinderen van dezelfde leeftijdsgroep in dat land. Gegevens over het aantal leerlingen verkrijgt het UIS van het Ministerie van Onderwijs, maar voor de gegevens over de bevolking maakt het Instituut gebruik van de bevolkingsprojecties van de *United Nations Population Division*, die elke twee jaar nieuwe bevolkingsprojecties maakt voor bijna alle landen ter wereld. Aangezien deze projecties kunnen verschillen van nationale projecties, zullen ook de onderwijsindicatoren kunnen verschillen.

De vraag naar nieuwe indicatoren neemt steeds toe, terwijl de statistische medewerkers in de verschillende landen klagen over de groeiende omvang van de vragenlijsten die zij moeten invullen. Als antwoord hierop is het UIS bezig de vragenlijsten te veranderen. In plaats van een vragenlijst voor alle landen, gaat het UIS met drie vragenlijsten werken. Een, verkorte, versie van de eerdere *one-size-fits-all*-vragenlijst gaat nog steeds naar alle landen, maar daarnaast komt er een *thematische vragenlijst*, ook weer voor alle landen, die per jaar een ander thema behandelt. Zo'n thema kan bijvoorbeeld zijn: de voorwaarden waaronder onderwijzers en leraren werken of het aantal uren dat leerlingen les krijgen. Omdat deze variabelen niet veel zullen verschillen van het ene op het andere jaar, is het niet nodig deze vragen elk jaar te herhalen. Over een langere periode echter zullen er wel

veranderingen te meten zijn; daarom zal elk thema om de zoveel jaar worden herhaald. Ten slotte zijn er nog de *regionale vragenlijsten*, waarbij aan elk land in een bepaalde regio vragen worden gesteld die relevant zijn voor die regio.

Het UIS is in 2011 begonnen met de eerste proeven van deze regionale vragenlijst in Afrika en Latijns-Amerika. In Afrika werden gegevens verzameld over de situaties op de scholen: is er elektriciteit aanwezig, is er drinkwater, zijn er toiletten. In dit laatste geval is ook gevraagd naar aparte toiletten voor jongens en meisjes. Verder werd geïnformeerd naar de aanwezigheid van schoolboeken en of er meerdere klassen in een lokaal zijn. Tot verrassing van het UIS werden de ingevulde vragenlijsten in een recordtijd teruggestuurd: binnen vier maanden had al meer dan de helft van de Afrikaanse landen geantwoord. Dit onderstreept de relevantie van deze indicatoren voor de landen. Het is dan ook van het grootste belang dat de landen nauw betrokken zijn bij het ontwerpen van de vragenlijst. In het geval van Afrika heeft het UIS in samenwerking met de Afrikaanse Unie een groep technische en politieke deskundigen bijeengebracht om de indicatoren te definiëren. In Latijns-Amerika ligt de nadruk van de regionale vragenlijst vooral op het onderwijs aan volwassenen. Tot op heden zijn de resultaten van deze enquête nog niet binnen.

Naast het publiceren van statistieken en indicatoren, wordt de analyse van de onderwijssituatie van een land steeds belangrijker. Zo'n dertig jaar geleden was het gebrek aan gegevens een belangrijk probleem in veel ontwikkelingslanden. Tegenwoordig zijn er praktisch geen landen meer waar nog nooit een volkstelling heeft plaatsgevonden, terwijl in de meeste landen er meerdere enquêtes per jaar worden gehouden die gegevens over onderwijs leveren. Het bestaan van uiteenlopende bronnen met statistische informatie over de onderwijssituatie (enquêtes, volkstellingen, administratieve gegevens, enz.) brengt het risico mee dat de indicatoren ver-

schillende waarden laten zien. Daardoor wordt de analyse van de diverse statistieken van steeds groter belang. Het is belangrijk te weten wat de voor- en nadelen van de verschillende bronnen zijn en daarom welke stukjes informatie van welke bron de situatie het beste omschrijven. Dit soort analyses is arbeidsintensief en daarom erg duur, maar het is een gebied waar het UIS, in samenwerking met de betreffende landen, erg actief is.

Een voorbeeld van een dergelijke analyse is het rapport *Financing Education in Sub-Saharan Africa*, waarbij de geldstromen voor het onderwijs in beeld worden gebracht. Door de landen te vergelijken, worden beleidsopties duidelijk: besteedt ons land relatief veel of weinig aan lager onderwijs; betalen wij onze leerkrachten relatief veel of weinig; hoeveel subsidiëren wij de verschillende vormen van onderwijs en hoeveel is dit per leerling?

Een ander terrein dat steeds meer aandacht krijgt is het meten van wat de leerlingen nu eigenlijk leren of hebben geleerd. Er zijn verscheidene instrumenten om het niveau van onderwijs te meten, op internationaal niveau zijn de meest bekende: PISA, PIRLS en TIMMS. Daarnaast zijn er diverse regionale en nationale instrumenten. Het UIS is nu bezig een databank op te zetten met informatie over alle instrumenten die wereldwijd worden toegepast: niet alleen enquêtes, maar ook examens. De databank kan landen helpen bij het kiezen van het meest geschikte instrument in hun specifieke situatie. Een tweede activiteit op dit terrein is het introduceren van bepaalde standaardvragen, vooral in regionale instrumenten, om zodoende een vergelijking tussen deze instrumenten mogelijk te maken.

## Maar het UIS doet nog veel meer...

Naast onderwijsstatistieken produceert het UIS ook statistieken over Research en Development (R&D). De uitgebreide R&D-data base wordt binnenkort versterkt met gegevens over innova-

tie. Deze nieuwe vragenlijst gaat in 2013 de deur uit.

In de afdeling Cultuur heeft het UIS in 2009 een *Framework for Cultural Statistics* ontwikkeld dat internationale vergelijkingen tussen statistieken over cultuur mogelijk maakt. Verder heeft het Instituut onlangs de resultaten van een onderzoek over de filmindustrie geproduceerd.

Op het gebied van Communicatie zijn de eerste gegevens over het gebruik van nieuwe technologieën in het onderwijs in Latijns-Amerika verschenen. In de loop van haar tienjarig bestaan is het UIS behoorlijk gegroeid: werd er in 2001 begonnen met negen medewerkers die meekwamen uit Parijs, nu zijn er 120 personen werkzaam. Het UIS heeft niet alleen personeel in Montreal. In diverse UNESCO-kantoren (in Bangkok, Dakar en Santiago bevinden zich regionale teams, terwijl de UIS in Bamako, Dar-es-Salam, Nairobi, Yaoundé, Apia (Samoa), Doha en New Delhi adviseurs heeft) zijn statistische medewerkers geplaatst, die in eerste instantie met raad en daad de collega's op de statistische afdelingen van de ministeries van onderwijs ten dienste staan. Daarnaast adviseren zij het UNESCO-kantoor wat betreft statistiek en onderhouden zij contacten met relevante instanties in het desbetreffende land: donororganisaties, universiteiten, onderzoeksinstituten, enz.

De statistieken van het UIS zijn vrij toegankelijk en kunnen worden geraadpleegd op: [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org).

\* **Hendrik van der Pol**, sociaal geograaf en demograaf, is sinds 2006 werkzaam als Directeur van het UNESCO Institute for Statistics in Montreal, Canada.

peace and security human rights  
FAO economic development WTO  
UNESCO WORLDBANK ILO world  
heritage un high commissioner of  
refugees UNDP IMF peacekeepers  
environment humanitarian law  
children's rights global compact  
millennium goals WHO security  
council economic and social  
council international court of  
justice WTO general assembly  
human rights council ICC UNICEF  
un high commissioner of human  
rights etc etc



nvvv

