

VNFORUM

2012
/3.4



IN DIT NUMMER O.M.:

In Memoriam Peter Kooijmans

Voedsel, landbouw en VN

Guiding Principles on Business
and Human Rights

Non-discriminatie in breed
mensenrechtenperspectief

UNPO

Voedselzekerheid

Haal de oorlog uit een kind!

Remarks on the impact
of the Rome Statute system
on victims

Opening UPEACE-Centre

Roma en Sinti in Europa

VN-financiën

De redactie van VNForum:

Hoofredacteur

Tjerk H. Halbertsma MSc

Eindredacteur

drs Peter A. Schregardus

Redactiesecretaris

Adriënne Schillemans BA

Leden

drs Marloes Geboers, drs Eefje de Volder

Redactieraad

drs Ruud Hoff, 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.

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 of neem contact op met het secretariaat van de NVVN, Postbus 93539, 2509 AM Den Haag; telefoon 070 374 66 02.

Secretaris: Christine Snoeks.

Inhoud

Van de redactie	1
In Memoriam Peter Kooijmans	3
Voedsel, landbouw en Verenigde Naties <i>door Gerda Verburg</i>	4
Voedselzekerheid <i>Statement Anke Vervoord voor de 67^{ste} algemene ledenvergadering van de VN</i>	10
Guiding Principles on Business and Human Rights: stand van zaken <i>door Tineke Lambooy en Rosemarie Hordijk</i>	12
Non-discriminatie in breed mensenrechtenperspectief <i>interview Adriënne Schillemans met mr. Laurien Koster</i>	20
Mensenrechten: Oog voor Culturele Diversiteit <i>Samenvatting van de oratie van prof. dr. Yvonne Donders</i>	26
Haal de oorlog uit een kind! <i>door Eamonn Hanson</i>	31
Remarks on the impact of the Rome Statute system on victims <i>Speech by Kon Kelei</i>	37
Prins Willem-Alexander opent UPEACE-Centre Den Haag <i>door Adriënne Schillemans</i>	40
UNPO: Working In A World Where Self-Determination Does Not Equal Statehood <i>door Silvia Nerreter</i>	47
Roma en Sinti in Europa: appèl op Mensenrechten <i>door Peter Jorna</i>	54
VN-financiën: beter begrotingsproces voor effectieve VN <i>door Sachi Claringbould, Arthur Sessink en Wierish Ramsoekh</i>	60

Van de redactie

In dit dubbelnummer 3 en 4 van 2012 van *VNForum* is weer een scala aan interessante en waardevolle bijdragen opgenomen. Het is een gedenkwaardig nummer. Niet alleen vanwege de inhoud, maar ook vanwege het feit dat dit voornamelijk het laatste nummer van *VNForum* zal zijn dat op papier uitkomt. Prof. Yvonne Donders, voorzitter van de NVVN, en Tjerk Halbertsma, hoofdredacteur van *VNForum* gaan in een bij dit nummer gevoegde brief in op deze fundamentele koerswijziging en de toekomst.

In het nummer dat voor u ligt staan we allereerst stil bij het overlijden op 13 februari jl. van volkenrecht deskundige, mensenrechtenspecialist, oud-minister, oud minister van Staat en voormalig rechter bij het Internationaal Gerechtshof in Den Haag, Professor P.H. (Peter) Kooijmans.

Daarna start een reeks van lezenswaardige artikelen. Niemand minder dan Gerda Verburg, thans Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de Wereldvoedselorganisatie FAO in Rome, doet daarbij de aftrap en gaat in haar artikel onder andere in op de vraag waarom er dagelijks nog ruim 800 miljoen mensen met een 'knorrende maag' naar bed gaan, terwijl we voldoende voedsel produceren om de ruim 7 miljard bewoners van onze aarde te voeden! Volgens Verburg zal daarbij 'de trap van bovenaf geveegd moeten worden', bijvoorbeeld door veel meer gerichte samenwerking van en in VN instellingen.

De bijdrage daarna van Anke Verwoord over voedselzekerheid sluit vrijwel naadloos aan op het artikel van Gerda Verburg. Anke Verwoord VN-Vrouwenvertegenwoordiger 2012 en directeur bij Vrouwen van Nu, gaat namelijk in haar bijdrage – haar in oktober 2012 gehouden statement voor de 67^e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties – in op voedselzekerheid in relatie tot de rol van vrouwen en mensenrechten.

Via de mensenrechten wordt het stokje doorgegeven aan Tineke Lambooy en Rosermarie Hordijk die verslag doen van het eerste *Forum on Business and Human Rights* van de Verenigde Naties dat op 4 en 5 december 2012 plaatsvond in Geneve. Zij gaan daarbij in op de '*Guiding Principles on Business and Human Rights*' die overheden en bedrijven handvaten bieden om te waarborgen dat bedrijfsactiviteiten niet leiden tot mensenrechtenschendingen.

Aansluitend krijgt Laurien Koster via een interview met Adriënne Schillemans het woord over mensenrechten en non-discriminatie. Dit naar aanleiding van de oprichting en start op 2 oktober 2012 van een nieuw nationaal mensenrechteninstituut, het College voor de Rechten van de Mens in Utrecht, waarbij Koningin Beatrix de openingsplechtigheid voltrok.

Prof. Yvonne Donders vervolgt met de samenvatting van haar oratie waarin zij pleit voor meer aandacht voor mensenrechten als instrument voor het beschermen en bevorderen van culturele diversiteit.

Eamonn Hanson van War Child gaat in zijn artikel in op het dilemma dat kindsoldaten enerzijds slachtoffer zijn van gewapend conflict en oorlog maar anderzijds door de lokale bevolking veelal als daders worden gezien. Hij is van mening dat de VN en de EU de krachten zouden moeten bundelen om reïntegratie van deze kinderen mogelijk te maken en te bevorderen.

Aansluitend, in een Engelstalige bijdrage van Kon Kelei, zelf voormalig kindsoldaat en thans docent rechten aan de John Garang Memorial University (Bor, Zuid Soedan), staan we stil bij het 10 jarig bestaan van het International Criminal Court (ICC) in Den Haag. Kon Kelei onderstreept in zijn op 14 november 2012 in de Ridderzaal in Den Haag gehouden speech, waarbij ook Koningin Beatrix aanwezig was, het belang om ten behoeve van slachtoffers het mandaat van het ICC aan te scherpen.

We blijven nog even in Koninklijke sferen, de toekomst van jongeren en vrede als randvoorwaarde voor een goede toekomst. Onze toekomstige Koning Willem Alexander opende op 20 september 2012 in het Vredespaleis in Den Haag de Nederlandse vestiging van de University for Peace (UPEACE) waarvan Adriënn Schillemans in haar bijdrage verslag van doet. Deze door de Verenigde Naties opgerichte instelling richt zich op uiteenlopende vredesvraagstukken. Studenten uit de hele wereld worden opgeleid om vrede te bewerkstelligen, conflicten gewelddoos te beheersen en mensenrechten te handhaven. Een geweldig goede basis voor de toekomst!

Voorts besteden we in dit dubbelnummer aandacht aan groepen mensen en volken die strijden voor het behouden van hun identiteit, hun culturele rechten en leefomgeving. Silvia Nerreter, gaat in dat kader in haar Engelstalige bijdrage in op het werk van de *Unrepresented Nations and Peoples Organization* (UNPO) in Den Haag en Peter Jorna gaat in op specifiek de positie van Roma en Sinti.

We sluiten dit – vooralsnog laatste papieren nummer – van *VNForum* af met een bijdrage van Sachi Claringbould, Arthur Sessink en Wierish Ramsoekh over de problemen met betrekking tot het, via de huidige verdeelsleutel, financieren van de VN en de relatie met de effectiviteit van de VN. Dit mede gelet op de huidige mondiale economische realiteit.

Veel leesplezier!

Tjerk H. Halbertsma,
Hoofddredacteur

In Memoriam Peter Kooijmans

1933 - 2013



Op 13 februari jongstleden overleed ons zeer gewaardeerde lid Professor Peter Kooijmans. Professor Kooijmans was zijn hele loopbaan nauw betrokken bij de VN en bij de Nederlandse inbreng in de VN. Als hoogleraar internationaal recht, en als Staatssecretaris en Minister van Buitenlandse Zaken was hij diverse malen leider van de Nederlandse delegatie in de VN-Commissie Rechten van de Mens.

Hij was daarnaast van 1985 tot 1992 VN-rapporteur inzake folteringen. Van 1997 tot 2005 was Kooijmans rechter bij het Internationaal Gerechtshof, één van de hoofdorganen van de VN. Peter Kooijmans had onuitputtelijke en unieke kennis over en ervaring met de VN en heeft dan ook vele malen opgetreden als spreker voor de NVVN en heeft diverse artikelen geschreven in *VNForum*.

Peter Kooijmans was hiermee de verpersoonlijking van de doelstelling van de NVVN, namelijk "... het bevorderen en uitdragen 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 wereldrechtsorde" (Statuten NVVN, artikel 2, lid 1).

Het bestuur en de leden van de NVVN zijn zeer dankbaar voor zijn grote inzet en toewijding.

Prof. dr. Yvonne Donders, voorzitter NVVN



Voedsel, landbouw en Verenigde Naties

door Gerda Verburg*

Nog nooit hebben we in Nederland zo'n klein deel van ons inkomen (12%) besteed aan voedsel als vandaag de dag, terwijl in een aantal landen een steeds groter deel van het inkomen moet worden besteed aan voedsel. Hoe zit dat? Waarom gaan dagelijks nog ruim 800 miljoen mensen met een knorrende maag naar bed, terwijl we nu al voldoende voedsel produceren om de ruim 7 miljard bewoners van onze aarde te voeden? En sterker nog, we zouden nu al het aantal van 9 miljard wereldbewoners in 2050 kunnen voeden. Waarom lukt dat niet, waarom verspillen we zo veel en wat doen we eraan?

Rome: drie VN organisaties

De Verenigde Naties hebben drie organisaties die zich dag in dag uit bezig houden met landbouw en voedsel: de *Food and Agricultural Organization* (FAO), het *World Food Programme* (WFP) en de *International Foundation of Agricultural Development* (IFAD).

WFP

Het WFP is verantwoordelijk voor noodhulp; mensen bijstaan en van voedsel voorzien om te overleven in noodsituaties. Niet alleen bij oorlog of hongersnood vanwege droogte of sprinkhanen, maar ook in Haïti, Japan of Pakistan vanwege een tsunami, kernramp of overstroming. Het VN-programma helpt mensen overleven en weer op eigen benen staan.

FAO

De FAO is de organisatie die er is om te adviseren en te ondersteunen op het gebied van grofweg land- en tuinbouw, visserij en bossen. Niet alleen productie van basisvoedsel maar ook verwerking van voedsel, de kwaliteit, samenstelling en veiligheid horen tot de kerntaken. De FAO huisvest en ontwikkelt kennis en zet die om in normen en standaarden die wereldwijd worden erkend. De FAO is ook decentraal actief, in regio's en landen. Niet zozeer om zelf projecten uit te voeren maar

om de regering te adviseren inzake goede landbouw en voedsel-infrastructuur en wetgeving, zodat vruchtbare grond kan worden benut voor landbouw en voedselproductie. Zodat boeren niet alleen kunnen overleven en het platteland leefbaar en bewoonbaar houden, maar ook vooruit kunnen boeren en de sociaal economische ontwikkeling op het platteland een kans krijgt. Dat schept werkgelegenheid, vooruitgang en zorgt er voor dat jongeren toekomst zien op het platteland en niet naar de stad vertrekken. Europa laat zien hoe belangrijk dat is. In Spanje alleen al, zijn er 800 spookdorpen, waar geen jongere wil blijven en waar geen vrouw wil wonen, laat staan trouwen met een boer. Zelfs 'boer zoekt vrouw' zou hier het verschil niet maken. Ook in Nederland ontwikkelen zich regio's waar de leefbaarheid langzaam wegstroomt en geen jongere, laat staan een jong gezin zich wil vestigen.

IFAD

De IFAD is te vergelijken met onze Nederlandse Boerenleenbank, de voorloper van de huidige Rabobank. Door maatwerk in financiering en begeleiding steunen zij regio's en gemeenschappen zich te ontwikkelen. De organisatie is de jongste loot aan de VN-stam, terwijl de FAO de oudste is. Opgericht vlak na de Tweede wereldoorlog toen het motto wereldwijd was: nooit meer oorlog en nooit meer honger.

Actieve inzet Nederland

Alle drie de organisaties zijn gehuisvest in Rome. Nederland is van oudsher sterk betrokken bij de Romeinse VN organisaties. Uiteraard uit solidariteit, om honger te bestrijden en boeren in Afrikaanse landen – vaak vrouwen – de kans te geven om vooruit te boeren. Maar vooral omdat Nederland veel heeft te bieden. Ons land staat wereldwijd bekend om zijn sterke land- en tuinbouw. Daar is de hele voedselketen – van grond tot mond – bijgekomen. Vaak zijn deze ontstaan uit coöperaties. Eerst alleen horizontaal, boeren organiseerden zich om sterker te staan, gezamenlijk in te kopen, zich te scholen, maar ook om invloed uit te kunnen oefenen. Door die sterke organisatie werden polders drooggemalen (Haarlemmermeerpolder, Flevo-land etc.), landbouwgrond ontwikkeld, een landbouw-onderwijsketen opgericht, waarvan Wageningen Universiteit and Research (WUR) wereldwijd bekend staat als een van de allerbeste universiteiten ter wereld. Nu nog komen studenten in Wageningen uit 120 verschillende landen. Studenten, die als het goed is hun kennis en kunde gaan toepassen in hun eigen land en zo de eigen ontwikkeling bevorderen.

Anno 2012 hebben we een team van totaal 6 mensen om Nederland te vertegenwoordigen bij de drie organisaties. Wij vormen met elkaar de permanente vertegenwoordiging en hebben een kantoor op 5 minuten loopafstand van het FAO gebouw. We sturen en besturen de drie organisaties met andere landen, de 193 leden van de VN, waarvan de Europese lidstaten vaak optreden in EU verband. Om overeenstemming te krijgen over plannen, werkwijze en natuurlijk om te controleren of de bijdrage van landen effectief wordt besteed wordt er veel vergaderd.

Vaste contributie en vrijwillige bijdragen

Nederland is een actieve partner in alle drie, ook in financiële zin. Bij de FAO is er sprake van een vaste contributie en daarnaast de mogelijk-

heid van vrijwillige bijdragen. De twee andere organisaties werven actief en hopen op toezeggingen van landen om hun activiteiten te kunnen bekostigen of zelfs uit te breiden. Zowel WFP als IFAD kunnen rekenen op flinke bijdragen van Nederland. Ze hebben een moderne, open aanpak, waarbij lidstaten zoveel mogelijk kunnen meekijken wat er gebeurt en welke resultaten worden behaald. Zo is IFAD koploper in het implementeren van de zogenaamde *Climate Smart Agriculture*.

Win-Win-Win

Climate smart agriculture is een manier van produceren, waarmee boeren tenminste 2 keer zoveel produceren terwijl ze 2 keer minder verbruiken en uitstoten (zaad, kunstmest, CO₂ uitstoot, gewasbeschermingsmiddelen etc) door precisielandbouw, goede informatie en voorlichting over moment van zaaien, soort en samenstelling van de kunstmest, gewasbescherming met minder residu etc. Als een boer meer en beter produceert met minder, en de opbrengst kan verkopen op basis van actuele prijsinformatie, dan verdient de boer iets en zo ontstaat sociaal economische ontwikkeling. Kinderen kunnen naar school, gezondheidszorg wordt georganiseerd en vul verder maar in. Door zo te produceren wint ook de aarde. Minder grondstoffenverbruik en beter voor het landschap. Dat is een win-win-win. Dit concept vond zijn wieg in 2008 toen de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de VN indringend pleitte voor een veel meer geïntegreerde aanpak van een aantal problemen dat te maken heeft met landbouw, voedselzekerheid en klimaatverandering. Dit concept is verder uitgewerkt in de FAO met betrokkenheid van de WUR. De IFAD is actief in het invoeren van dit innovatieve en duurzame landbouwconcept en wordt door Nederland gesteund, zowel in budget als met kennis en kunde. Denk aan het verbeteren van de bodem of aan zaai- en pootgoed.

Een ander wervend voorbeeld van de Nederlandse betrokkenheid is de wijze waarop het WFP samenwerkt met het bedrijfsleven. Het

WFP sluit een contract met bedrijven als Unilever, DSM of Coca Cola waarin wordt afgesproken, waar, hoe en volgens welke spelregels wordt samengewerkt. Volstrekt transparant. De doelen van het WFP staan centraal en als bedrijven daaraan vraaggericht kunnen en willen bijdragen vanuit hun kennis, kunde en ervaring wordt dat een win-win. Ook andere samenwerkingsvormen zijn mogelijk. Zo is een Hoogleraar Logistiek uit Tilburg, twee dagen per maand actief binnen WFP om de logistieke processen te optimaliseren. Daarmee kunnen megabesparingen worden bereikt want wat je niet hoeft uit te geven aan transportkosten en -middelen, kun je besteden aan voedsel voor mensen in noodsituaties.

Noodzakelijke modernisering FAO

De FAO is aan een moderniseringsslag begonnen. De organisatie heeft een schat aan kennis en deskundigheid in huis maar heeft daarmee veel te weinig aan de weg getimmerd. In een snelle en communicatieve wereld als de onze, betekent dit dat je inboet aan impact en gezag. Bovendien mist de FAO de open en transparante structuur die beide andere organisaties wel hebben. Laten zien wat je doet en vooral wat je daarmee wilt en kunt bereiken is voor elke internationale organisatie een must. Wie niet aan de weg timmert, wordt niet gezien en wie niet wordt gezien verliest gezag en draagvlak. Zo gebeurde het in 2008 dat door mislukkende oogsten en uitbrekende paniek op de voedselmarkten, voedselprijzen enorm stegen. Stijgingen die voor Nederlanders, die 12% van hun budget aan voedsel besteden, redelijk op te vangen waren. Maar een ramp voor mensen die hiervoor reeds 70% van hun loon uitgaven. Nu hadden ze aan 100% van hun inkomen niet genoeg om hun gezin te voeden. Dat leidde tot voedselrellen in 22 hoofdsteden over de gehele wereld. Er werd naar de Verenigde Naties gekeken voor een oplossing. Terecht. Maar waarom zou verwachten dat de Secretaris-Generaal (SG) van de VN naar Rome had gebeld met de vraag: 'Hoe zit het en wat doet de FAO hier-

aan?' dat gebeurde niet, de SG stelde een eigen werkgroep in om oplossingen te vinden en herhaling te voorkomen. Wie dat op zich laat inwerken twijfelt niet langer aan de noodzaak van vernieuwing van FAO. Directeur Generaal Jose Graziano da Silva, die op 1 januari 2012 is aangetreden, staat middenin de uitdaging om de FAO in de mondiale voorhoede van voedsel en landbouw te brengen en te houden.

Uitdagingen bieden kansen

Veel westerse landen bevinden zich in een financiële en/of economische crisis. Nederland hoort daarbij. De ambitie is om sterker uit de crisis te komen. Wie dat wil, moet nu investeren in zaken die de komende decennia de geopolitieke agenda zullen bepalen: water, landbouw en voedsel en energie. Het gebruik van alle drie neemt nog steeds toe terwijl we – volgens sommige rapporten – meer dan drie keer zoveel grondstoffen en milieu verbruiken dan de aarde kan herstellen. Hoog tijd om afscheid te nemen van de afzonderlijke benadering. Te lang is er wel over voedselzekerheid gepraat terwijl men investeringen in landbouw bleef verwaarlozen. Nog steeds worden water en landbouw als uitdaging niet samen genomen terwijl landbouw 70% van het beschikbare water benut. Energie staat hoog op alle lijstjes maar hoe bevordert je bio-energie en voorkom je dat voer voor de motor het wint van voedsel voor mens en dier? En hoe gaan we nu en over 25 jaar om met de beschikbare grondstoffen en milieu en klimaatruimte zonder dat we onze kinderen opzadelen met een uitgeputte aarde? Door anders te gaan denken en handelen, want: *'If we do what we did, we get what we got'*. De meest positieve conclusie die je uit Rio+20 kunt trekken is dat dit besef er lijkt te zijn. Maar hoe doe je dat. Door te denken in mensen in plaats van in structuren, instituten, initiatieven, plannen, platforms, budgetten, monitoring, evaluaties, managementplannen en mandaten. Denken in mensen, boeren, boerinnen en hun gezinnen, die onze voedselproducenten zijn. Zij moeten kansen krijgen zich te ontwikkelen, als boer, als

ondernemer, als gezin met een menswaardig bestaan.

Hulp helpt niet!

Mensen worden afhankelijk en raken wellicht 'verslaafd' aan hulp. VN organisaties, maar ook bilaterale donoren en private stichtingen werken samen met overheden in Afrikaanse landen. Prima en begrijpelijk. Maar niet als de regering niet de verantwoordelijkheid wil (over)nemen en achterover leunt omdat de donoren toch wel met de geldbuidel blijven rammelen. Daarom is het nodig dat bijvoorbeeld het WFP niet alleen een plan maakt om mensen te helpen overleven en weer in hun kracht te zetten, maar ook een exit strategie heeft; als mensen weer voor zichzelf kunnen zorgen of de overheid de eindverantwoordelijkheid (weer) op zich neemt. Onlangs vertelde iemand dat in Ethiopië wordt samengewerkt met de regering. Er is een speciale minister die verantwoordelijk is voor voedselzekerheid en nutrition. Het bleek echter nodig om een betere coördinatie tot stand te brengen met de minister van landbouw. Daartoe is een extra VN coördinator aangesteld. Ook om de grote omvang van initiatieven te coördineren. Dat moet stof tot nadenken geven. Dambisa Mojo, een oud medewerkster van de Wereldbank schreef een boek over dit fenomeen. Zij kritiseert de hulpverslaving van ontwikkelingslanden, maar even terecht de aanpak van veel internationale instituties. Met initiatieven die – ongetwijfeld met de beste bedoeling – het wiel opnieuw uitvinden, daar geldt bij leggen en het dan uitgevoerd willen zien. Als het al zover komt. Want hoeveel mensen denken niet dat er al een fantastisch resultaat is bereikt als men het eens geworden is over een plan, een strategie of een beleidsnota.

Stil staan bij ons zelf

Laten we daarom eerst stil staan bij westerse landen zelf: *'If we do what we did, we get what we got'*. We betalen ongekend weinig voor ons voedsel, weten nauwelijks meer hoe het wordt geproduceerd en verspillen dan ook met gemak

zo'n 20%. Ja ook u en ik. Worteltjes met 3 tenen kan niet, kromme komkommers vinden we niet in de supermarkt en hoe gaan we om met restjes en verpakkingen waarvan de uiterste verkoopdatum is bereikt maar die daarna nog zeker een halve week goed is? Het is een uitdaging om in landen als Nederland opnieuw verbinding tot stand te brengen tussen mensen/kinderen en voedselproductie en voedselkwaliteit. Er zou voor velen een wereld opengaan. Er zou ruimte ontstaan om trots te zijn op boeren en tuinders die met passie en vakmanschap produceren. We zouden onze smaak herontdekken als we de bakker en slager de kans geven om hun ambachtelijkheid uit te leven en onze waardering daarvoor uitdrukken door iets meer dan 12% van ons besteedbaar budget te investeren in voedsel. Dat kan nieuwe inspiratie opleveren.

Naast mensen gaan staan

Denken in mensen, naast hen gaan staan en doen wat nodig is om hen de kans te geven zich zelf te ontwikkelen. Het aloude adagium: Geef mensen een vis om de eerste honger te stillen en vervolgens een hengel om zichzelf te kunnen voeden. Zorg dat boeren kunnen beschikken over krediet om uitgangsmateriaal te kopen en kunstmest. Beschouw hen als ondernemers, zorg dat ze over informatie kunnen beschikken over weer, marktprijzen, ziektebestrijding etc. Maak de nieuwste technologieën eenvoudig voor hen beschikbaar.

De meeste arme boeren en boerinnen hebben geen televisie of elektriciteit maar wel een smartphone. Een coöperatie die over 1 computer beschikt kan vooruit boeren. In Ethiopië zag ik een goed voorbeeld. Boeren volgden als coöperatie de FAO-farm-field school. Kregen les in het maken van een teeltplan, kochten samen in, leerden van elkaars ervaring en bepaalden wie wanneer met de oogst naar de markt ging om een goede prijs te krijgen. Ze verdubbelden de opbrengst. Nu opereren ze via het *Climate Smart Agriculture* concept dat eerder is beschreven. Ze boeren vooruit, sturen hun

kinderen naar school en de gezondheidszorg ontwikkelt zich. Goed voor boeren, goed voor dorpen, goed voor de volgende generatie, die met behulp van moderne middelen in de eigen omgeving een boterham kunnen verdienen en misschien wel een gezin kunnen stichten. Een leefbaar platteland is het gevolg. Nodig voor voedselvoorziening, klimaatbeheer en voor de balans met sterk groeiende steden. Klinkt logisch, gebeurt te weinig. Wat is de instrumententrommel om dit te realiseren?

Maak het verschil

De trap zal van bovenaf geveegd moeten worden. Veel meer gerichte samenwerking van en in VN instellingen. Zouden we vandaag de dag nog zoveel verschillende VN instellingen oprichten? Ik denk het niet. We zouden om tal van redenen veel meer integraal en resultaatgericht denken en handelen. Toch?

Het verschil maken moet motto en meetlat worden. Dat verschil wordt niet in vergaderzalen in New York, Rome of Genève gemaakt, maar in het veld. De wat-, hoe-, waarom-, door wie- en wanneer-vragen moeten dominant op tafel komen. Leg die op tafel en haal er tegelijkertijd een taboe af: de weerstand tegen samenwerken met de private sector. Overheden alleen zijn niet in staat om duurzame sociaal economische ontwikkeling te realiseren. Alleen door samen te werken met midden- en kleinbedrijven en groter bedrijven ook internationaal niet te schuwen, kan ontwikkeling wortelen en op eigen benen gaan. Er zijn in Afrika en vooral in Azië goede voorbeelden. Alleen krampachtig denken belemmert een verdere ontwikkeling. Veel bedrijven willen graag en doen dat vraaggericht. Het WFP is koploper op dit gebied. Het heeft doelgerichte en transparante samenwerking met private ondernemingen. Dat is echt niet louter liefdadigheid. Dat is toekomstgericht denken van deze bedrijven. Waar en hoe ontwikkelen zich markten? Of waar vind ik mijn boeren die duurzame thee, koffie of cacao leveren? Hoe zorgen we dat ons bedrijf in de voorhoede van ontwik-

kelingen rond nutrition te vinden is? Welbegrepen eigenbelang. Maar wat is daartegen als de samenwerking transparant plaatsvindt op vraag van het WFP of een andere instelling en onder een heldere code of conduct? Het World Economic Forum is niet voor niets een paar dagen per jaar het centrum van de wereld in Davos. Daar liggen de kansen voor afspraken om concreet en doelgericht samen te werken. De rest van het jaar zouden ze – veel beter dan nu – moeten worden benut. Natuurlijk horen daar de maatschappelijke organisaties ook bij betrokken te zijn. Organisatie die geworteld zijn in de gemeenschappen waar het om gaat. Die willen en kunnen bijdragen aan blijvende verandering. Kaf en koren dienen te worden gescheiden, zowel bij private sector als bij NGO's. Door doel, werkwijze en verantwoordelijkheid helder af te spreken. Met als doel: Het blijvende verschil maken voor de mensen om wie het gaat. Het is verheugend om te zien hoe bedrijven en NGO's zich de laatste tijd in deze richting hebben ontwikkeld. Optimisme, daadkracht en vertrouwen.

Nederland: coöperatief waar het kan, tegendraads als het moet

Met mijn actieve en zeer gemotiveerde team in Rome werken we opgewekt, overtuigend en zo nodig vasthoudend in deze richting. We nemen initiatief waar het kan. We stellen ons zelf en anderen regelmatig de vraag: maken we hiermee het verschil? Of: voor welk probleem is dit de oplossing? We opereren praktisch en resultaatgericht. Coöperatief waar het kan, lastig en tegendraads als het moet. En we zijn 'broker'. Nederland heeft zoveel kennis en ervaring te bieden op het gebied van water, landbouw en voedsel en energie, die we graag ter beschikking stellen. Graag in een geïntegreerde aanpak. We zijn fan van de topgebiedenbenadering, waarbij bedrijfsleven, kennisinstituten en overheden de handen ineen slaan om van een probleem een uitdaging te maken en die uitdaging aan te gaan. Niet alleen landbouw, voedsel en water hebben we in het Romeinse geïntrodu-

ceerd. Ook op het topgebied van logistiek hebben we 'NL know how' en bedrijfsleven binnengebracht. Ons land heeft veel te bieden, om trots op te zijn. Als we dat laatste zijn en het combineren met Nederlands ondernemerschap en oplossingsgerichtheid, dan zijn de vraagstukken voor de komende decennia voor ons een uitdaging en kunnen wij een grote bijdrage leveren aan echte oplossingen en een wereld waarin het

niet alleen voor onze, maar ook voor de kinderen en kleinkinderen van Afrikaanse boeren en boerinnen goed toeven is.

* **Gerda Verburg** is Ambassadeur/permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de VN organisaties FAO, WFP en IFAD in Rome. Daarvoor was zij onder andere lid van de Tweede Kamer voor het CDA en minister van Landbouw, Natuurbehoud en Voedselkwaliteit (LNV).

enten • Signalementen • Signalementen • Signa

Josette Dijkhuizen vertegenwoordigt vrouwen bij Verenigde Naties

De Nederlandse Vrouwen Raad heeft Josette Dijkhuizen (43) gekozen als vertegenwoordiger in de Verenigde Naties. In oktober 2013 zal zij deel uitmaken van de regeringsdelegatie in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York.

Hier zal ze namens de Nederlandse vrouwen de regeringsleiders toespreken. De 43-jarige Dijkhuizen coacht en adviseert startende en meer ervaren ondernemers. Sinds 2010 is ze ook (buiten)promovenda aan de Universiteit van Tilburg. In haar onderzoek richt ze zich op succes- en geluksfactoren van ondernemers in Nederland.

Volgens Dijkhuizen is het stimuleren van vrouwen om een eigen onderneming op te zetten een krachtig emancipatiemiddel. Meer ondernemerschap bij vrouwen wereldwijd betekent volgens de promovenda niet alleen een verbetering in de positie van vrouwen, maar ook armoedebestrijding en vergroting van zowel welvaart als welzijn. Sinds het ontstaan van de Verenigde Naties in 1945 maakt een Vrouwenvertegenwoordiger deel uit van de Nederlandse Koninkrijksdelegatie naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. De Nederlandse Vrouwen Raad, een koepel van 51 vrouwenorganisaties, selecteert en begeleidt de Vrouwenvertegenwoordiger.

Bron (internet): universonline.nl, 5 december 2012

Verenigde Naties willen geweld tegen vrouwen uitbannen

De Verenigde Naties hebben op Nederlands-Frans initiatief met algemene stemmen een resolutie aangenomen om geweld tegen vrouwen uit te bannen. Dit betekent dat landen bescherming moeten bieden, wetgeving dienen aan te passen, hulpverleners moeten trainen en slachtoffers betere nazorg dienen te bieden. 'Ik ben blij dat het is gelukt. Het laat zien dat alle landen bestrijding van geweld tegen vrouwen en bevordering van hun rechten belangrijk vinden,' aldus minister Timmermans (Buitenlandse Zaken). In de resolutie staat dat religie, cultuur en traditie nooit als excuus mogen worden gebruikt om geweld tegen vrouwen goed te praten. Bovendien is voor het eerst vastgelegd dat ook het bedrijfsleven verantwoordelijkheid draagt voor de bescherming van vrouwenrechten. Nederland en Frankrijk hebben lang en intensief onderhandeld om de resolutie door alle VN-lidstaten aangenomen te krijgen. Hoewel resoluties niet juridisch bindend zijn, zorgen zij wel voor internationale aandacht, met een sterk moreel en politiek gewicht. De bestrijding van geweld tegen vrouwen is een kernpunt van het Nederlandse mensenrechtenbeleid en staat centraal in de campagne voor een nieuw lidmaatschap van Nederland van de VN-Mensenrechtenraad, van 2015 tot 2017.

Bron (internet): www.rijksoverheid.nl, 28 november 2012

STATEMENT ANKE VERVOORD* VOOR DE 67^{STE} ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES, 15 OKTOBER 2012

VOEDSELZEKERHEID

Voorzitter, excellenties, dames en heren,

Zoals een op de vier vrouwen wereldwijd ben ik geboren op het platteland. In Nederland kon ik naar school. Er was voldoende voedsel en veiligheid. Ik kreeg een baan en werd onafhankelijk. En vandaag, 15 oktober op de internationale dag voor plattelandsvrouwen, sta ik voor u om u te wijzen op de kracht van vrouwen in het uitbannen van honger en armoede wereldwijd.

Maar dit gaat niet over vrouwen alleen. Dit gaat over de kracht van zeven miljard mensen die samen met de planeet zijn geworden tot één systeem. Nog nooit waren we met zoveel. De aarde wordt kleiner en de uitdagingen worden groter.

Het wordt heet waar het koel was. Nat waar het droog was. We zijn massaal overvoed of ondervoed. We slaan handen ineen of wijzen ze af en de winst van de een leidt vaak tot het verlies van de ander.

De uitdagingen worden zo groot dat we het zicht op de basis kwijt dreigen te raken. Hoe gaat het met hen waarop de wereld steunt? Hoe gaat het met de vrouwen die aan de basis staan van ons dagelijks brood?

Het recht op voedsel is een basisrecht op economisch, sociaal en cultureel terrein. De aandacht voor gender gelijkheid daarbinnen is niet alleen moreel gezien het juiste om te doen maar heeft ook enorme sociologische en economische

voordelen in het bereiken van voedselzekerheid. Vrouwen vormen bijna de helft van de arbeidskrachten in de agrarische sector. Wanneer zij de beschikking krijgen over de zelfde middelen als mannen zouden zij honger kunnen terugdringen voor 100 tot 150 miljoen mensen.

Onderzoek heeft verder vastgesteld dat de groei van het bruto binnenlands product als gevolg van agrarische ontwikkeling twee keer zo effectief is in het terugdringen van armoede dan in andere sectoren. Bovendien is aangetoond dat elke dollar die wordt besteed aan onderzoek op het gebied van agri-cultuur leidt tot 9 dollar extra voedsel in ontwikkelende landen.

Voedsel is een mensenrecht en miljoenen vrouwen zorgen voor ons dagelijks brood.

Daarom moeten we niet over vrouwen praten maar mét hen. Ik had contact met honderden plattelandsvrouwen en vroeg hen wat ze nodig hadden:



Anke Vervoord

- Zeineb uit Soedan vertelde me: "Dag in dag uit bewerk ik het land maar het is niet van mij. Wanneer mijn man vertrekt of sterft kan ik mijn eigen voedsel niet meer verbouwen en verlies ik niet alleen mijn inkomsten maar ook elke vorm van status en invloed binnen de gemeenschap. Maak het voor mij als vrouw wettelijk mogelijk om ons land te bezitten anders zal ik nooit onafhankelijk kunnen zijn."
- Greetje uit Nederland vertelt: "Als vrouw

werd ik geacht voor de kinderen te zorgen en studeren was geen optie. Een vrouwenorganisatie leerde me opkomen voor mijn rechten. Ik kreeg praktisch advies en een netwerk dat me verder heeft gebracht. Ik vind het belangrijk dat vrouwen opgeleid en goed georganiseerd zijn. Je leert en groeit, bundelt krachten en krijgt een stevige plek binnen de samenleving.”

- Rosa uit Guatemala vertelt: “De kennis voor het verbouwen van graan op dit stuk land is sinds generaties overgedragen. Maar nu komen de regens later en soms helemaal niet en de opbrengst wordt totaal onzeker. Ik heb geen idee welk zaad, meststoffen en methoden geschikt zijn voor deze omstandigheden. Ik oogst zelfs niet meer genoeg voor mijn eigen gezin. Wie zorgt dat ik op de hoogte ben van alle ontwikkelingen?”

Voedsel is een mensenrecht en miljoenen vrouwen zorgen voor ons dagelijks brood.

Het is niet verwonderlijk dat wij vrouwen verbijsterd en teleurgesteld waren toen bleek dat de *UN Commission on the Status of Women* dit jaar niet met een overeenkomst werd afgesloten. Wanneer we niet samen werken aan de realisatie van vrouwenrechten wat is daarvan de impact op de ontwikkelingen wereldwijd?

Op zoek naar een antwoord sprak ik wetenschappers, politici, mensen uit het bedrijfsleven, NGO's en uiteenlopende deskundigen. Allen benadrukken dat de agenda moet worden gericht op samenwerking met plattelandsvrouwen en een juist gebruik van natuurlijke bronnen en technologie, plus een gerichtheid op welzijn in plaats van ongebreidelde groei.

Voedsel is een mensenrecht en miljoenen vrouwen zorgen voor ons dagelijks brood.

Daarom moeten we werken aan een wereld waarin de potentie van vrouwen een geïntegreerd onderdeel uitmaakt van ons dagelijks leven, werken en denken. Een wereld waarin

geen 5e Wereldvrouwenconferentie nodig is om vrouwenrechten te waarborgen. Kan die niet eenvoudig worden vervangen door het benoemen van een vrouwenvertegenwoordiger door elke lidstaat? De volwaardige positie van vrouwen zou vanzelfsprekend moeten zijn.

Er valt niet alleen een wereld te winnen maar het is ook van levensbelang zolang eerwraak, kind huwelijken en het onthouden van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten nog altijd aan de orde van de dag zijn. In het bijzonder op het platteland.

De Nederlandse vrouwen doen een beroep op u, de regeringen, private sector en civil society, om te luisteren naar de stem van vrouwen. Wij doen een beroep op 7 miljard mensen om gehoor te geven aan de simpele vragen van vrouwen als Zeineb die de mogelijkheid moeten hebben om een cruciale bijdrage te leveren aan het oplossen van complexe mondiale vraagstukken.

Voedsel is een mensenrecht en miljoenen vrouwen zorgen voor ons dagelijks brood terwijl zij zelf honger leiden en tot de armsten ter wereld horen.

Wanneer u uw ogen sluit voor de immense mogelijkheden en de behoeften van vrouwen zal er van wereldwijde vrede en veiligheid nooit sprake kunnen zijn.

Politieke doelen vragen om politieke maatregelen. En deze verplichting rust op u.

Dank u.

* **Anke Vervoord** is VN-Vrouwenvertegenwoordiger 2012 en directeur bij Vrouwen van Nu.

‘Guiding Principles on Business and Human Rights’: stand van zaken

door Tineke Lambooy en Rosemarie Hordijk*

Op 4 en 5 december 2012 vond in Genève het eerste *Forum on Business and Human Rights* van de Verenigde Naties (VN) plaats.¹ De belangrijkste thema's op de agenda van het Forum waren de ontwikkelingen en uitdagingen bij de implementatie van de “*Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework*” (hierna: de *Guiding Principles*).² Deze thema's werden met diverse stakeholders besproken. De auteurs van dit artikel waren uitgenodigd als academische stakeholders. De *Guiding Principles* bieden een procesbeschrijving voor overheden en bedrijven hoe zij kunnen waarborgen dat bedrijfsactiviteiten niet leiden tot mensenrechtenschendingen. De auteurs gaan allereerst in op de achtergrond en de totstandkoming van de *Guiding Principles*. Daarna volgt een beschrijving van het karakter en de inhoud van de *Guiding Principles*. Vervolgens wordt ingegaan op de uitdagingen en ontwikkelingen van initiatieven in relatie tot de *Guiding Principles*.

Achtergrond en totstandkoming

Tot 2008 bestond er geen duidelijk raamwerk dat de verantwoordelijkheden van bedrijven in relatie tot mensenrechten uiteenzette. In 2008 werd het “*Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*” gepubliceerd.³ Als vervolg hierop verschenen in juni 2011 de *Guiding Principles* om het Framework operationeel te maken. De *Guiding Principles* werden door de *UN Human Rights Council*⁴ goed ontvangen. Daar ging het volgende aan vooraf.

In de jaren negentig kwam het onderwerp ‘bedrijven en mensenrechten’ op de internationale politieke agenda. Er was een enorme internationale groei van de private sector gaande. Dit

verhoogde bij de VN het bewustzijn van de impact die bedrijven (kunnen) hebben op mensenrechten.⁵ Vanuit de VN zijn er diverse initiatieven geïnitieerd die probeerden vorm te geven aan de rol van bedrijven ten aanzien van mensenrechten. In 1998 werd door een subcommissie van de *Human Rights Commission* (tegenwoordig: de *Human Rights Council*) ‘universele normen voor mensenrechten en bedrijven’ ontwikkeld.⁶ In 2003 werden deze normen onder de naam “*Draft Norms on Transnational Corporations and Other Business Enterprises*” gepubliceerd. Deze hebben tot veel discussie geleid, binnen en buiten de VN, en zijn uiteindelijk niet aangenomen.⁷ Het feit dat de *Draft Norms* zeer ruim geformuleerde verplichtingen aan bedrijven oplegden, leidde tot veel weerstand bij het bedrijfsleven.

- *Het 'Ruggie Framework'*

In 2005 werd de Amerikaanse professor John Ruggie benoemd als "*Special Representative on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*" met als doel de rol van staten, bedrijven en andere sociale actoren in dit veld te verhelderen.⁸ Van 2005 tot 2008 heeft Ruggie vele bijeenkomsten georganiseerd met stakeholders, experts en anderen en uitgebreid onderzoek laten doen. In zijn rapport van maart 2011 schrijft Ruggie dat er al diverse publieke en private initiatieven bestonden die zich bezig hielden met het onderwerp bedrijven en mensenrechten maar dat deze geen grote impact hebben gehad.⁹ Volgens Ruggie kwam dit door een gebrek aan een gezaghebbende instantie waar de verwachtingen van de relevante stakeholders konden samenkomen. In 2008 heeft Ruggie zijn bevindingen aan de *Human Rights Council* aangeboden. Zijn bevindingen waren georganiseerd in een kader dat hij het "*Protect, Respect and Remedy Framework*" noemde (hierna: het *Ruggie Framework of Framework*).



Professor John Ruggie

FOTO BUSINESS ETHICS¹⁰

Zijn rapport werd unaniem geaccepteerd, waarmee een uniforme wereldwijde aanpak van het thema werd voorgestaan. Het mandaat¹¹ van Ruggie werd met drie jaren verlengd om het *Framework* operationeel te maken. Teneinde het *Framework* in de praktijk te brengen heeft

Ruggie een set van praktische aanbevelingen geformuleerd, namelijk de hiervoor genoemde *Guiding Principles*. De totstandkoming hiervan vergde wederom veel overleg met alle belanghebbenden en een internationale consultatieronde.¹²

***Guiding Principles:* inhoud en karakter**

De belangrijkste vraag die in de *Guiding Principles* aan de orde wordt gesteld, is hoe we de mensenrechten kunnen beschermen en realiseren in een context waarin door bedrijfsactiviteiten mensenrechten mogelijk worden geschonden?¹³

- *Het Framework bestaat uit drie pilaren*

Het *Ruggie Framework* steunt op drie pilaren: *Protect, Respect en Remedy*.

1. *Protect* gaat om de verplichting van de staat om bescherming te bieden tegen mensenrechtenschendingen door derden (waaronder bedrijven). Dit dient de staat te doen door passend beleid en wetgeving. Dit betreft bijvoorbeeld wetgeving op het gebied van discriminatie, maar ook wetgeving die toeziet op de bescherming van privacy in de werksfeer.¹⁴
2. *Respect* betreft de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren. Dit betekent dat bedrijven zich zorgvuldig moeten gedragen om te voorkomen dat ze de rechten van anderen aantasten.
3. *Remedy* stelt dat staten en bedrijven aan slachtoffers een grotere toegang tot remedies moeten bieden, gerechtelijk of niet-gerechtelijk.

De drie pilaren zijn essentiële componenten om mensenrechtenschendingen door bedrijven te voorkomen. De *Remedy* pilaar is noodzakelijk omdat zelfs indien alle maatregelen zijn genomen door staten en bedrijven, er toch nog situaties kunnen bestaan of ontstaan waarin schendingen van mensenrechten plaatsvinden.¹⁵

- *De Guiding Principles: 31 Principles*

De *Guiding Principles* vormen een handreiking aan staten en bedrijven om het *Ruggie Framework* in de praktijk te brengen.¹⁶ De *Guiding Principles* zijn van toepassing op alle staten en bedrijven, onafhankelijk van hun grootte, sector, locatie, wie de eigenaar is en de structuur van het bedrijf.¹⁷ Echter, de mate waarin bedrijven hun verantwoordelijkheid moeten nemen hangt af van de mogelijke impact die zij hebben op de mensenrechten.¹⁸ In totaal zijn er 31 *Principles*. Elk *Principle* wordt nader uitgewerkt in een paragraaf met commentaar. Het uitgangspunt is dat alle *Principles* universele werking hebben. Echter, het is niet zo dat een *Principle* simpelweg als een soort *tool kit* in elke situatie kan worden gebruikt. In de introductie op de *Guiding Principles* wordt uitgelegd dat: *'When it comes to means for implementation, therefore, one size does not fit all.'*¹⁹ Kortom, van een bedrijf wordt wel verwacht dat het zelf nadenkt en actief nagaat op welke wijze kan worden

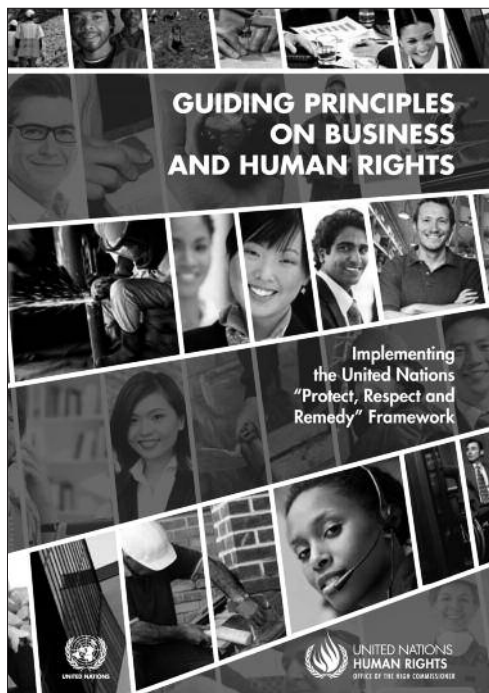
voorkomen dat de bedrijfsactiviteiten leiden tot mensenrechtenschendingen of daarmee in verband kunnen worden gebracht.

- *De Guiding Principles: juridisch instrument of slechts een morele verplichting?*

De *Guiding Principles* zijn geen juridisch instrument. Ruggie noemt het een semi-juridische of een morele verplichting; letterlijk, een *'responsibility'*, dus een *'verantwoordelijkheid'*.²¹ De vraag komt dan ook op waarom een bedrijf zou voldoen aan de *Guiding Principles*?²² Enerzijds is er het ethische argument dat het *'the right thing to do is'*. Anderzijds zijn er pragmatische redenen voor bedrijven om te voldoen aan de *Guiding Principles*.

Ten eerste zijn in diverse *soft law* instrumenten verwijzingen naar de *Guiding Principles* opgenomen of zijn de concepten daaruit overgenomen, zoals bijvoorbeeld in de nieuwe versie van de Richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).²³ Dit zijn richtlijnen op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Deze OESO Richtlijnen incorporeren dezelfde methodiek als de *Ruggie Guidelines* ten aanzien van mensenrechten en bedrijven. De Richtlijnen stellen dat bedrijven mensenrechten moeten respecteren en een *due diligence* onderzoek moeten uitvoeren ten aanzien van hun (voorgenomen) activiteiten om te voorkomen dat hun activiteiten in enige vorm bijdragen aan mensenrechtenschendingen.²⁴

De OESO Richtlijnen betreffen evenmin een juridisch instrument. Wel kan door belanghebbenden of NGO's een klacht worden ingediend bij een *National Contact Point* (NCP) tegen een bedrijf dat de OESO Richtlijnen zou hebben geschonden.²⁵ Elk OESO land moet een NCP hebben. Een NCP probeert tussen partijen een bemiddelende rol te spelen met het doel dat het probleem wordt opgelost. Inmiddels wordt hier regelmatig gebruik van gemaakt. Een voorbeeld



De Guiding Principles

FOTO IHBR²⁰

is de *Cermaq* zaak in Chili die bij het Noorse NCP aanhangig is gemaakt.²⁶ In deze zaak heeft een aantal Noorse NGO's een klacht ingediend tegen het zalmbedrijf *Cermaq* vanwege onder andere de schending van de rechten van inheemse volkeren, arbeidsrechten en milieunormen. In augustus 2011 is de zaak afgehandeld. Het bedrijf en de NGO's hebben een gezamenlijke verklaring uitgegeven betreffende de toekomstige verantwoordelijkheid van het bedrijf ten aanzien van *Corporate Social Responsibility* (CSR, ofwel maatschappelijk verantwoord ondernemen).²⁷

Een tweede argument voor bedrijven om te voldoen aan de *Guiding Principles* is het volgende. De *Guiding Principles* beïnvloeden de ontwikkeling van normen en uiteindelijk ook de wetgeving die bedrijfsactiviteiten reguleert. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de Europese Commissie in haar CSR strategie voor 2011-2014 het voornemen heeft opgenomen om de *Guiding Principles* te implementeren.²⁸ Eén van de concrete (reeds behaalde) doelen was het ontwikkelen van richtlijnen op dit gebied voor het MKB.²⁹ Daarnaast is de Commissie momenteel bezig richtlijnen te ontwikkelen voor bepaalde sectoren: *employment and recruitment agencies, ICT/Telecommunications, and oil and gas*. Tijdens het Forum meldde een vertegenwoordiger van de Commissie dat deze richtlijnen naar verwachting in april 2013 zullen worden gepubliceerd. Tot slot zal er eind 2012 een rapport gepubliceerd worden waarin de EU haar prioriteiten aangeeft bij het implementeren van de *Guiding Principles*.³⁰

Een derde argument voor bedrijven om wel te handelen volgens de *Guiding Principles* is om reputatieschade te voorkomen. Elke zaak op dit gebied kan negatieve publiciteit en daarmee ook reputatieschade veroorzaken, hetgeen een negatieve invloed kan hebben op de verkoop van producten aan consumenten, het aantrekken van getalenteerde werknemers en de waarde van de aandelen als het bedrijf op de beurs is genoteerd.

- Wat wordt er van een bedrijf verwacht?

Guiding Principle 11 bepaalt dat bedrijven mensenrechten moeten respecteren. Dit betekent dat zij inmenging in de mensenrechten van anderen moeten voorkomen en eveneens een (mogelijke) nadelige impact op mensenrechten aan de orde moeten stellen door adequate maatregelen te nemen om de impact te voorkomen, te verzachten en indien nodig te compenseren.³¹

Guiding Principles 15 tot en met 24 bepalen wat er concreet van een bedrijf wordt verwacht. Het is belangrijk dat een bedrijf ook daadwerkelijk een beleid maakt: '*In order to meet their responsibility to respect human rights, business enterprises should have in place policies and processes appropriate to their size and circumstances, including:*

- (a) A policy commitment to meet their responsibility to respect human rights;
- (b) A human rights due diligence process to identify, prevent, mitigate and account for how they address their impacts on human rights;
- (c) Processes to enable the remediation of any adverse human rights impacts they cause or to which they contribute.' ³² [emphasis added]

Een aantal Nederlandse multinationals is met de *Guiding Principles* aan de slag gegaan. Dit heeft geresulteerd in het Global Compact Nederland-rapport '*How to do Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies*'.³³ Eén van de bedrijven die aan de totstandkoming van dat rapport heeft bijgedragen is Unilever. Op haar site verwijst Unilever meerdere malen naar de *Guiding Principles* en bijvoorbeeld in de '*Supplier Code*' wordt respect voor mensenrechten geëist (deze aanpak is de concretisering van hetgeen hierboven onder (a) staat).³⁴

Maar een dergelijke verklaring is nog niet voldoende. Bedrijven moeten ook een '*due diligence*' proces ontwikkelen waarmee zij de mogelijke impact van hun handelen op mensenrechten kunnen identificeren, voorkomen en verminde-

ren (zie (b) hierboven). Voor bedrijven is dat ook verstandig om te doen omdat een mensenrechtenschending uiteindelijk tot grote schade kan leiden. *Due diligence* helpt dit te voorkomen danwel de schade te verminderen.

Daarnaast is het belangrijk dat een bedrijf *grievance mechanisms (remedies)* heeft (genoemd onder (c) hierboven). Zoals Ruggie het stelt: 'As noted, grievance mechanisms perform two key functions regarding the corporate responsibility to respect. First, they serve as early warning systems, providing companies with ongoing information about their current or potential human rights impacts from those impacted. By analysing trends and patterns in complaints, companies can identify systemic problems and adapt their practices accordingly. Second, these mechanisms make it possible for grievances to be addressed and remediated directly, thereby preventing harm from being compounded and grievances from escalating.'³⁵

Uitdagingen en ontwikkelingen

- *December 2012: UN Forum on Business and Human Rights*

In juni 2011 werden de *Guiding Principles* door de *UN Human Rights Council* aanvaard.³⁶ In dezelfde resolutie werd een werkgroep ingesteld ter verdere ondersteuning van de *Guiding Principles*. Eveneens werd er in die resolutie bepaald dat de werkgroep een 'Forum' zou moeten organiseren om de trends en uitdagingen bij de implementatie van de *Guiding Principles* te bespreken en een dialoog tussen de verschillende stakeholders te promoten. Dit Forum vond plaats op 4 en 5 december 2012 in Genève.

In haar openingsspeech gaf de *UN High Commissioner for Human Rights*, mevrouw Navi Pillay, aan dat ook de VN een rol heeft in de verdere implementatie van de *Guiding Principles*: 'Earlier this year, the Secretary-General presented a report to the Human Rights Council in which he recognized that it is only through the

*concerted efforts of all relevant actors that the potential of the Guiding Principles for improving enjoyment of human rights can be realised. The United Nations system has a key role to play in this regard.'*³⁷



Mw. Navi Pillay

FOTO: JEAN-MARC FERRÉ³⁸

Tijdens het Forum heeft de werkgroep haar rapport 'Report of pilot in business survey on implementation of the corporate responsibility to respect human rights' gepresenteerd. De werkgroep heeft een pilot studie uitgevoerd om het perspectief van bedrijven te bestuderen met betrekking tot de implementatie van de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren.³⁹ De uitkomst van het onderzoek is positief: bedrijven zijn zich bewust van de *Guiding Principles*. Anderhalf jaar na de implementatie geeft 50% van de bedrijven als antwoord dat ze de verplichtingen hebben overgenomen. In de enquête werd ook aan bedrijven gevraagd naar uitdagingen. Eén daarvan blijkt de concurrerende business agenda's en initiatieven te zijn. Er zijn momenteel namelijk zeer veel initiatieven op het gebied van CSR. Tevens ervaren bedrijven moeilijkheden in het vertalen van 'the policy commitment' (beleid en ambities) naar concrete operationele procedures.

- *2012 VBDO onderzoek onder bedrijven*

In juni 2012 is een rapport van een onderzoek verschenen dat was uitgevoerd door de Nederlandse Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling (VBDO). Aan beursgeno-

teerde bedrijven is gevraagd naar hun beleid op het gebied van mensenrechten. Uit dit onderzoek blijkt dat veel beurs-genoteerde ondernemingen de uitgangspunten voor mensenrechten onderschrijven in hun beleid. Wat betreft het meten van de impact stelt het rapport: *‘Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat bedrijven hun impact op mensenrechten beter meetbaar kunnen maken dan nu het geval is. “Het commitment is er. De volgende stap is dat bedrijven zichzelf concrete en meetbare doelen gaan stellen waar het gaat om mensenrechten, dat is nu nog onvoldoende het geval. Samenwerken in sectorbrede initiatieven is al een heel effectieve manier gebleken om dat soort stappen te maken, aldus Van der Helm.”’*⁴⁰

- *Initiatieven op het gebied van niet-juridische remedies in Nederland*

Op het gebied van de eerder genoemde derde pilaar, *Remedy*, bestaan diverse initiatieven in Nederland. Zoals vermeldt, zijn OESO-landen verplicht een NCP in te stellen waar klachten kunnen worden ingediend over bedrijven die zich niet aan de OESO Richtlijnen houden. Nederland heeft een goedwerkend NCP, dat regelmatig zaken behandelt.⁴¹

Uit het onderzoek uitgevoerd door de werkgroep blijkt dat 91% van de bedrijven feedback mechanismen hebben zoals bijvoorbeeld een hotline voor werknemers waar zij terecht kunnen voor klachten over het management. Als één van de uitdagingen op het gebied van de *Remedy* wordt door de bedrijven aangegeven dat zij moeite hebben om een *grievance mechanism* aan de culturele context aan te passen. Verschillen in de culturele context kunnen bijvoorbeeld zijn de voorkeur voor direct of indirecte onderhandelingen, verschillende visies op de wereld en op samenwerking of conflicten.⁴²

Een interessant initiatief is het *‘HUGO CSR Initiative’*, dat recentelijk werd ontwikkeld door het Haagse Instituut *‘World Legal Forum’* (WLF) samen met een aantal advocatenkanto-

ren en experts.⁴³ In de eerste fase (2010-2011) is onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor het opzetten van een internationaal *‘dispute resolution and information center on CSR’* (het *‘Center’*) in Den Haag, de *‘Legal Capital of the World’*. In het onderzoek werd samengewerkt met het team van Ruggie en voormalig premier Ruud Lubbers. De studie had een positieve uitkomst. Het Center zou onder meer:

- partijen kunnen assisteren bij het vinden van de juiste weg in de diverse mogelijkheden voor remedies; en
- als global platform dialoog-gebaseerde oplossingen kunnen ondersteunen voor conflicten tussen lokale gemeenschappen en bedrijven op het gebied van CSR.



Initiatiefnemers van ACCESS. V.l.n.r.: David Kovich, Willem van Genugten, Caroline Rees, Pieter van de Berg, Serge Bronkhorst, Tineke Lambooy, Jan Eijsbouts, Francis Camstra en Martijn Scheltema. (Niet op de foto Frank Zwetsloot, directeur van World Legal Forum) FOTO: WILMAR DIK⁴⁴

De voorbereidende werkzaamheden hebben ertoe geleid dat op 7 december 2012 door het team van het *HUGO CSR Initiative* tijdens het jaarlijkse WLF congres een nieuw initiatief op het gebied van *non-judicial remedies* is gelanceerd: *‘ACCESS’*. Ruggie was hierbij aanwezig. De website vermeldt: *‘It aspires to be the independent international facility supporting and contributing to the implementation of the Access to Remedy pillar of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights.’*⁴⁵

Slot

Het thema ‘bedrijven en mensenrechten’ kwam in de jaren negentig op de internationale politieke agenda. In juni 2011 werden de *Guiding Principles* gepubliceerd die het “*Protect, Respect and Remedy Framework*” (verschenen in 2008) operationeel maakten. De *Guiding Principles* bieden een procesbeschrijving voor overheden en bedrijven om te waarborgen dat bedrijfsactiviteiten niet leiden tot mensenrechtenschendingen. Uit het *UN Forum on Business and Human Rights* 2012 blijkt dat het implementeren van de *Guiding Principles* nog volop in ontwikkeling is. De indrukwekkende toespraak van Debbie Stothard (van de *International Federation for Human Rights* en *Coordinator of ALTSEAN-Burma*) tijdens de openingsessie van het UN Forum maakte duidelijk waarom het belangrijk is om de *Guiding Principles* verder uit te werken.⁴⁶ In haar speech heracht Debbie Stothard de slachtoffers die opkwamen voor hun mensenrechten, die werden geschonden door bedrijven. Ruggie gaf in zijn openingspeech aan dat er een sterke basis ligt om op voort te bouwen, maar voegt daaraan toe ‘*But of course, the work of building on it has only just begun.*’⁴⁷ De auteurs van dit artikel kijken uit naar de vervolgstappen in het bedrijfsleven en het rapport van de werkgroep.

* T.E. Lambooy en R.M. Hordijk zijn beide verbonden aan de Universiteit Utrecht, Molengraaff Instituut voor Privaatrecht; t.e.lambooy@uu.nl en r.m.hordijk@uu.nl. Hun specialisatie ligt op het terrein van de juridische en semi-juridische kaders die Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen ondersteunen.

Noten

- ¹ Internet (geraadpleegd op 10-12-2012): <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ForumonBusinessandHR2012.aspx>.
- ² Internet (geraadpleegd op 04-12-2012): http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.
- ³ Internet (geraadpleegd op 10-12-2012): <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>.
- ⁴ Resolutie A/HRC/RES/17/4. Deze resolutie over mensenrechten en bedrijven werd op 16 juni 2011 aangenomen (zonder stemmen) door de *UN Human Rights Council*. Internet (geraadpleegd 01-02-2013): <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement>.
- ⁵ Internet (geraadpleegd 14-01-2013): http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf.
- ⁶ Norms on Transnational Corporations and Other Business Enterprises. Internet (geraadpleegd 10-12-2012): [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.En](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.En).
- ⁷ T. Lambooy, *Corporate Social Responsibility: Legal and semi-legal frameworks supporting CSR - Developments 2000-2010*, Deventer: Kluwer (2010).
- ⁸ Internet (geraadpleegd 01-02-2013): <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/Introduction/BioofSpecialRepresentativeRuggie> en ook: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45377c80c.html>.
- ⁹ Internet (geraadpleegd 10-12-2012): http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf.
- ¹⁰ Internet (geraadpleegd 11-12-2012): <http://business-ethics.com/2011/10/30/8127-un-principles-on-business-and-human-rights-interview-with-john-ruggie/>.
- ¹¹ ‘Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises’. Internet (geraadpleegd 10-12-2012): http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_7.pdf.
- ¹² Zie ook internet (geraadpleegd 04-01-2012): <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/Protect-Respect-Remedy-Framework/GuidingPrinciples/DraftGuidingPrinciples>.
- ¹³ T. Lambooy, M. Varner en A. Argyrou, *The Corporate Responsibility to Remedy (3rd Pillar Ruggie Framework) - Analysis of the Corporate Responses in Three Major Oil Spill Cases: Shell - Nigeria, BP - US (the Gulf), Chevron - Ecuador* (2 november 2011). *University of Oslo Faculty of Law, Research Paper No. 2011-26*. Beschikbaar op SSRN, internet: <http://ssrn.com/abstract=1953190>.
- ¹⁴ Commentaar bij Guiding Principle nr. 3.
- ¹⁵ Introductie bij Guiding Principle nr. 6.
- ¹⁶ Guiding Principles: zie voetnoot 2.
- ¹⁷ Algemene principes bij de Guiding Principles.
- ¹⁸ Guiding Principle nr. 14.
- ¹⁹ Introductie bij de Guiding Principles 14 en 15.
- ²⁰ Internet (geraadpleegd 11-12-2012): <http://www.ihrb.org/project/eu-sector-guidance/un-guiding-principles.html>.
- ²¹ T. Lambooy, *Corporate due diligence as a tool to respect human rights*, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 28, no. 3.
- ²² J. Bonnitcha, *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: The Implications for Enterprises and their Lawyers* (October 18, 2012). *Business and Human Rights Review*, No. 1, pp. 14, 2012. Beschikbaar op SSRN, internet: <http://ssrn.com/abstract=2165221>.
- ²³ Internet (geraadpleegd 14-01-2013): OECD (2011), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>.
- ²⁴ OESO Richtlijnen, II.10, II.14 en IV (het mensenrechten hoofdstuk). Zie voetnoot 23.
- ²⁵ Internet (geraadpleegd 11-12-2012): <http://www.oecd.org>.

- [org/dof/internationalinvestment/guidelinesformultinationaenterprises/ncpstatements.htm](http://dof/internationalinvestment/guidelinesformultinationaenterprises/ncpstatements.htm).
- ²⁶ Internet (geraadpleegd 10-12-2012): [http://oecdwatch.org/cases/Case 166/@@casesearchview?type=Issue&search=enCermaq%20ASA's%20salmon%20farming%20in%20Canada%20and%20Chile](http://oecdwatch.org/cases/Case%20166/@@casesearchview?type=Issue&search=enCermaq%20ASA's%20salmon%20farming%20in%20Canada%20and%20Chile).
- ²⁷ Zie voor het *final statement*, Internet (geraadpleegd 10-12-2012): <http://www.oecd.org/dof/internationalinvestment/guidelinesformultinationaenterprises/48732424.pdf>.
- ²⁸ Internet (geraadpleegd 10-12-2012): Europese Commissie, 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions', a renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, COM(2011) 681 final. http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc_id=7010.
- ²⁹ Internet (geraadpleegd 01-2-2013): http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr-sme/human-rights-sme-guide-final_en.pdf.
- ³⁰ Internet (geraadpleegd 10-12-2012): http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc_id=7010.
- ³¹ Internet (geraadpleegd 10-12-2012): http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf (p. 13).
- ³² Guiding Principle 15.
- ³³ Internet (geraadpleegd 10-12-2012): http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/how_to_business_with_respect_for_human_rights_gc_netherlands_june2010.pdf.
- ³⁴ Internet (geraadpleegd 01-2-2013): <http://www.unilever.com/sustainable-living/ourpeople/rights/> en <http://www.unilever.com/sustainable-living/customers-suppliers/suppliers/guidelines/index.aspx>.
- ³⁵ Internet (geraadpleegd 10-12-2012): <http://www2.ohchr.org/english/issues/transcorporations/docs/A-HRC-14-27.pdf>.
- ³⁶ Internet (geraadpleegd 10-12-2012): Resolutie A/HRC/RES/17/4. Deze resolutie over mensenrechten en bedrijven werd op 16 juni 2011 aangenomen door de *UN Human Rights Council*. Zie: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement>.
- ³⁷ Internet (geraadpleegd 4-01-2013): <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12862&LangID=en>.
- ³⁸ UN Photo/Jean-Marc Ferré, internet (geraadpleegd 4-01-2013): <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43453&Cr=south+sudan&Cr1#.UMbiE-QmaSo>.
- ³⁹ Internet (geraadpleegd 4-01-2013): <http://www.global-business-initiative.org/home/report-of-business-survey-on-implementation-of-responsibility-to-respect-human-rights>.
- ⁴⁰ Internet (geraadpleegd 14-01-2013): <http://www.vbdo.nl/pers/persberichten/848/vbdo-onderzoek%3A-bedrijven-zijn-toe-aan-de-volgende-stap-nl-het-meten-van-prestaties-op-het-gebied-van-mensenrechten>.
- ⁴¹ Internet (geraadpleegd 11-12-2012) <http://www.oesorichtlijnen.nl/ncp/meldingen/>.
- ⁴² Internet (geraadpleegd 11-12-2012): <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/advisor/documents/implemgrieveng.pdf>.
- ⁴³ Auteur Tineke Lambooy was adviseur op het gebied van CSR voor het *HUGO CSR Initiative*. Internet (geraadpleegd 10-12-2012): http://www.worldlegalforum.org/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=76.
- ⁴⁴ Internet (geraadpleegd 24-01-2013) www.reclamebeeld.nl.
- ⁴⁵ Internet (geraadpleegd 4-01-2013): <http://www.csr-conflictmanagementcenter.org/>.
- ⁴⁶ Internet (geraadpleegd 11-12-2012): <http://www.business-humanrights.org/Documents/UNForumvideospresentations2012> en <http://www.fidh.org/Speech-of-Debbie-Stothard-at-the-12549>.
- ⁴⁷ Internet (geraadpleegd 11-12-2012): <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession1/SubmissionsStatements/OpeningJRuggie.pdf>.

enten • Signalementen • Signalementen • Signa

VN vraagt aandacht voor mensenrechtensituatie in Noord-Korea

Mw. Navi Pillay, de mensenrechtenchef van de Verenigde Naties vraagt dringend aandacht voor de mensenrechtensituatie in Noord-Korea. Zo'n 200.000 mensen zitten in politieke gevangenkampen waar ze blootstaan aan marteling, verkrachting en dwangarbeid. In een op 14 januari 2013 uitgebracht rapport stelt Pillay dat de eerdere

hoop op verbetering van de mensenrechtensituatie in Noord-Korea na het recente aantreden van de nieuwe leider Kim Jong lijkt te zijn vervlogen. Ze roept voorts op tot een 'grootschalig internationaal onderzoek naar ernstige misdrijven'. De wereld kijkt nu vooral naar het atoomprogramma en de raketproeven van Noord-Korea, maar deze zaken mogen niet de slechte situatie van de mensenrechtensituatie in de schaduw stellen, aldus Pillay.

Bron (internet): buitenland.nieuws.nl, 14 januari 2013

INTERVIEW MET MR. LAURIEN KOSTER,
VOORZITTER COLLEGE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

Non-discriminatie in breed mensenrechtenperspectief

*door Adriënn Schillemans**

Op 2 oktober 2012 ging het College voor de Rechten van de Mens van start. De opening voltrok zich in het Beatrix theater in Utrecht waarbij vele hoogwaardigheidsbekleders aanwezig waren, waaronder Koningin Beatrix en de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, mw. Navanetham (Navi) Pillay. Reden genoeg voor een interview met de voorzitter van dit nieuwe Nederlandse mensenrechteninstituut, mr. Laurien Koster.

De Opening

Op mijn vraag aan Laurien Koster hoe de opening was verlopen, lacht ze even en zegt "Ja, hoe open je een instituut? Dat was een vraag

die wij onszelf ook hadden gesteld! Koningin Beatrix voltrok de openingsplechtigheid maar houdt bij dergelijke gelegenheden doorgaans geen toespraak. Die rol was dan ook toebedeeld aan mevrouw Navi Pillay, de Hoge Commissa-



ris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties. Daarnaast hield ook ik een toespraak als nieuwe voorzitter van het College. Het leek ons een mooi idee om gezamenlijk met de Koningin en mevrouw Pillay op de trappen op de foto te gaan”.

Koster merkt op dat zij in haar eigen toespraak had gezegd dat deze foto gezien kon worden als ‘de alternatieve bordesfoto’ want ook het College bestaat net als het toen recent geïnstalleerde nieuwe Kabinet uit 12 nieuwe leden die zich rondom de Koningin op het bordes presenteren aan het Nederlandse volk. Dit dan wel in aanwezigheid van een heuse vertegenwoordigster van de VN, mw. Pillay.

Speech mw. Navi Pillay

Waar ging mevrouw Pillay in haar speech specifiek op in?

“Mevrouw Pillay ging in haar speech vooral in op de positie van het nieuwe College voor de Rechten van de Mens in het wereldwijde mensenrechtenbestel en de rol die haar eigen organisatie speelt in de oprichting van dergelijke mensenrechteninstituten”.

Koster legt uit dat zij en haar team bij de oprichting van het College veel baat hebben gehad bij de relatie met de Hoge Commissaris van de Rechten van de mens.

“Op een gegeven moment kwam het Ministerie van Justitie met een eerste conceptwet die de wettelijke basis voor de oprichting van het college zou moeten worden. In dat concept zaten wat ons betreft nogal wat haken en ogen. Bijvoorbeeld met betrekking tot het mandaat – of dat wel breed genoeg was – en ten aanzien van de onafhankelijkheid – of die wel voldoende was geborgd. Relevant voor ons was voorts of de eisen van de zogenaamde *Paris Principles* wel voldoende zouden zijn opgenomen. De *Paris Principles* gaan onder andere over de onafhankelijkheid, financiële middelen en over de samenstelling van een mensenrechteninsti-



Mr. Laurien Koster

tuut. Wij hebben hierover advies ingewonnen bij de Hoge Commissaris van de Rechten van de Mens van de VN. Dit advies is gebruikt als input voor het verder verbeteren van het wetsontwerp.”

Koster benadrukt dat deze wisselwerking met de VN erg goed heeft gewerkt.

“Het advies is echt van invloed geweest op het wetsontwerp en daarmee op het tot stand brengen van het nieuwe College voor de Rechten van de Mens. Het advies van de VN en de oprichting van het College is ook goed bruikbaar als ‘best practice’ voor andere mensenrechteninstituten met een A-status.

Tot het laatst toe zijn er op basis van reacties van de VN wijzigingen in het wetsvoorstel

doorgevoerd. Mevrouw Pillay heeft hier in haar speech ook specifiek nog even aandacht aan besteedt.”

Missie van het College voor de Rechten van de Mens

Wat is de missie van het College?

“Wij hebben eigenlijk vier mooie woorden, ‘de vier B’s’ om onze missie samen te vatten,” vertelt Koster, “namelijk dat het College voor de Rechten van de Mens de mensenrechten in Nederland belicht, bevordert, beschermd en bewaakt. Als toezichthouder zal het College misstanden signaleren en daar waar mogelijk nader onderzoek doen. Daarnaast zal het College structureel samenwerken met maatschappelijke organisaties en voorlichting geven op het gebied van mensenrechten.”

Thema Human Rights Day ‘My Voice Counts’

Het Thema van Human Rights Day december 2012 was ‘My voice counts’: geldt dat voor iedereen? Zou u een aantal groepen in onze samenleving kunnen opnoemen die naar uw mening nog te weinig deel uitmaken van een inclusieve samenleving?

“In onze samenleving zijn nog altijd groepen die onvoldoende deel uitmaken van een ‘inclusieve’ samenleving. ‘My Voice Counts’ veronderstelt dat je voor jezelf kan opkomen. Maar er zijn groepen die een dergelijke kans gewoon niet krijgen. Het zijn zelfs grote groepen waar we het hier over hebben.

Alle kinderen bijvoorbeeld, die in feite niet zelf hun stem kunnen laten horen. Daarnaast heb je ook volwassen mensen met een bepaalde beperking. Mensen met een verstandelijke beperking zijn in het bijzonder vaak onvoldoende in staat om voor zichzelf en voor hun belangen op te komen, zelfs in onze moderne samenleving. Dan zijn er ook de ouderen, met name ouderen die van zorg afhankelijk zijn geworden. In hoeverre kunnen zij nog hun zelfbeschikkingsrecht

Wet College voor de rechten van de mens

Dit wetsvoorstel regelt de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut: het College voor de rechten van de mens. Het College moet de mensenrechten in Nederland beschermen, het bewustzijn van deze rechten vergroten en de naleving bevorderen. Met de instelling van het College wenst het kabinet te voldoen aan de criteria (de zogenaamde *Paris Principles*) die de VN hebben geformuleerd voor (de instelling) van nationale mensenrechteninstellingen.

Het College krijgt als taak te adviseren over (voorgenomen) wet- en regelgeving en beleid, onderzoek te doen, te rapporteren en aanbevelingen op te stellen. Tevens zal het aansporen tot de ratificatie, implementatie en naleving van verdragen, richtlijnen en aanbevelingen. Daarnaast zal het College samenwerken met nationale, Europese en internationale instellingen en maatschappelijke organisaties die zich de bescherming van een of meer rechten van de mens aantrekken en door middel van voorlichting, educatie en publiciteit het bewustzijn van en kennis over mensenrechten proberen te vergroten. De wettelijke taken die nu zijn toegekend aan de Commissie Gelijke Behandeling gaan over naar dit College.

Deze samenvatting is gebaseerd op het wetsvoorstel en de Memorie van toelichting zoals ingediend bij de Tweede Kamer.¹

De wet trad op 12 september 2012 in werking.

en hun recht op privacy en op voldoende zorg zelf waar maken? Ze zijn vaak erg afhankelijk van anderen. Een groep mensen die eigenlijk volledig uit het zicht van de samenleving blijven, zijn mensen die het slachtoffer zijn geworden van bijvoorbeeld mensenhandel en/of prostitutie, maar denk ook aan slachtoffers van uitbuiting in bijvoorbeeld de tuinbouw.”

Natuurlijk is er altijd iemand die verantwoordelijk is voor het feit dat dergelijke groepen mensen niet of te weinig zichtbaar zijn. Wat kunnen

we daar aan doen en waar richt het College zich daarbij vooral op?

“In het algemeen deugen wetten in Nederland. Een aandachtspunt is de ratificatie van verdragen zoals het verdrag voor mensen met een beperking. De regering heeft ratificering van dit verdrag eindelijk toegezegd. Het zal nu na een lange weg geratificeerd worden. Dit verdrag gaat veel extra's betekenen in de realisatie van de rechten van mensen met een beperking. Dus ja, als je vraagt tot wie richt je je, dan is dat toch in de allereerste plaats tot de regering. De regering moet op het terrein van mensenrechten niet alleen wetten maken maar ook zodanig beleid maken en op de uitvoering daarvan toezien.”

Gebrekkige mensenrechten-educatie in Nederland

Mensenrechteneducatie draagt bij aan het zichtbaar maken van de rechten van de mens. Maar in Nederland komt mensenrechteneducatie volgens mij niet goed van de grond. Kan het College een rol spelen om die situatie te verbeteren?

“Inderdaad, mensenrechteneducatie is in Nederland nog onvoldoende. Het wordt aan de scholen zelf overgelaten in hoeverre ze er iets aan doen of niet. Ook in beroepsopleidingen wordt er niet veel aandacht aan besteed.

Vanuit het College manen wij de overheid en benadrukken op regeringsniveau ‘zorg dat mensenrechteneducatie in Nederland in orde komt!’ Daar zou wetgeving en voorzieningen voor moeten komen. Daarnaast richten wij ons op specifieke groepen zoals onderwijskoepels maar ook op personeelsfunctionarissen. Mensenrechteneducatie staat expliciet op ons programma en wij denken dan ook echt aan het ontwikkelen van een opleiding voor P&O'ers op het gebied van discriminatie op de werkvloer en toegang tot arbeid. We willen dat er een goede training tot stand komt waar werkgevers hun P&O'ers naar toe kunnen sturen. We willen goed gericht aanbod mee helpen ontwikkelen, waarin die mensenrechtcomponent of die discriminatiecomponent duidelijk verwerkt wordt.”

Relatie tussen de overheid en het College voor de Rechten van de Mens

Hoe is de verhouding van het College ten opzichte van de overheid?

“Wij zijn onafhankelijk en stellen een jaarrapport op waarin wij ‘de stand van het land’ zoals wij dat hier intern noemen, op papier zetten. Daar moet de minister van Binnenlandse Zaken ook op reageren. Dan kan het daarna natuurlijk ook in de Kamer besproken worden. Op deze manier kan er meer structureel aandacht aan mensenrechten in Nederland worden gegeven. Maar de overheid kun je natuurlijk ook op allerlei andere manieren benaderen, door adviezen te geven over beleid of over een bepaald wetsvoorstel. En er is natuurlijk te praten over emancipatieprogramma's, bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ten aanzien van werkgelegenheid komt bijvoorbeeld discriminatie op de werkvloer aan de orde. Je kunt dat opvatten als adviezen van het College. Het is belangrijk om met elkaar het gesprek aan te gaan waarin je bepaalde situaties opheldert of gezamenlijk nog eens tegen het licht houdt en waarbij organisaties tot inzicht komen van wat er nog ontbreekt vanuit mensenrechtelijk perspectief.”

Het verwerken van signalen uit de samenleving

Hoe komt u aan uw informatie als het gaat om schendingen van mensenrechten?

“Wij zijn net als iedereen ‘real life watchers’. Wij gebruiken net als iedereen televisie, kranten en andere media als informatiebron, maar wij hebben natuurlijk door onze contacten gesprekken met stakeholders, non-gouvernementele organisaties maar ook met bedrijven. Privé ondernemingen moeten relatief veel van de bestaande mensenrechten respecteren. Bedrijven kunnen van hun kant ook zelf de website van het College voor de Rechten van de Mens raadplegen of op eigen initiatief met ons het gesprek aangaan. De contacten die wij hebben en onder-

houden zijn belangrijk omdat wij enerzijds aan onze informatie komen en anderzijds ook inzichten terug kunnen geven. Zeker als je het hebt over stakeholders, de overheid en het bedrijfsleven.

Het College voor de Rechten van de Mens heeft een front office waar iedereen mee kan bellen wanneer er vragen zijn ten aanzien van mensenrechten of om inlichtingen te vragen. Daarnaast geven wij ook voorlichting en we zorgen ervoor dat wanneer iemand niet bij ons terecht kan, deze persoon dan wordt doorverwezen naar een andere instantie. Uit deze gesprekken halen we zelf ook signalen waar het misschien niet goed gaat in Nederland en kunnen wij zelf, door onze onderzoeksbevoegdheid, een onderzoek instellen.”

Terugdringen discriminatie in Europa

Het is crisis in Europa. Vindt u niet dat de Europese overheden, de EU en de Raad van Europa meer moeten letten op het discrimineren van bepaalde bevolkingsgroepen? Immers in slechte economische tijden zijn veelal minderheids- en kwetsbare groepen mikpunt van discriminatie?

“Op zich is het tegengaan van discriminatie in Europa formeel geregeld. Overheden hebben richtlijnen opgesteld op dit vlak. In eerste instantie was dat vroeger geregeld in het economisch verkeer en de arbeid. Door de uitbreiding van de Europese Unie is de EU in toenemende mate breed gevestigd op gedeelde waarden omdat we veel minderheidsgroepen hebben. We hebben het grondrechtenagentschap, gevestigd in Wenen en we hebben het *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)* – een agentschap van de Europese Unie² die heel veel gegevens verzameld over hoe mensen behandeld worden.”

Koster laat een rapport getiteld ‘*Die Vergangenheit für die Zukunft entdecken*’ zien. Dit rapport is juist verschenen en gaat over de link tussen

verleden en toekomst in geval van discriminatie. Verder vertelt ze dat ze recentelijk naar een conferentie is geweest (*Access to Justice in cases of discrimination in the EU*) dat ging over hetzelfde onderwerp.

“FRA doet heel fundamenteel onderzoek naar hoe discriminatie in Europa eruit ziet. Eigenlijk herkennen slachtoffers niet eens situaties waarin ze gediscrimineerd worden”, zegt Koster. “Dit kennen wij ook uit onze eigen onderzoeken. Zoals, bijvoorbeeld, uit ons onderzoek naar zwangerschapsdiscriminatie. Van veel bazen zou je eigenlijk niet zwanger mogen zijn. Daar komt op het Europees niveau bij dat slachtoffers hun rechten niet goed kennen en ook niet goed weten waar ze terecht kunnen. Daar ligt dus voor iedereen een schone taak om die klachtenmogelijkheden goed voor het voetlicht te brengen. Gedupeerden kunnen dan allereerst bij een Nationaal Mensenrechteninstituut aankloppen wanneer dat er is in hun land.

De Commissie Gelijke Behandeling is nu de kern geworden van het Nederlandse Mensenrechteninstituut. Als je gediscrimineerd wordt op gronden zoals geslacht, geloof, op het werk of in het onderwijs of klant bent in een winkel of bedrijf of uitgaat in een discotheek in ieder geval in de sfeer van goederen en diensten dan kun je een beroep op ons doen. Momenteel hebben tien van de zevenentwintig Europese landen een Nationaal Mensenrechteninstituut dat voldoet aan de *Paris Principles*. Daar horen wij nog niet bij want wij moeten die officiële status nog aanvragen en krijgen. Wij hebben als Mensenrechteninstituut non-discriminatie als kernthema, wat in het Engels heet *an equality body*, een gelijke behandelingsinstituut, en een brede mensenrechtenopdracht. Die combinatie in één instituut bestaat niet in alle landen. Dus wanneer je het over een mensenrechteninstituut hebt volgens de *Paris Principles* dan heb je het eigenlijk over het bredere mensenrechtenmandaat wat dan gekoppeld is aan alle mensenrechten, zoals we die uit internationale verdragen kennen. Discriminatie kent vele vormen en het

mandaat van het College is nu veel breder dan voorheen onder de Commissie Gelijke Behandeling. Nu telt het, bijvoorbeeld, ook wanneer je op straat loopt en je wordt gediscrimineerd en niet alleen in openbare ruimten, zoals voorheen gold. Nu valt discriminatie in alle opzichten binnen ons mandaat want non-discriminatie bepalingen zitten ook in alle mensenrechtenverdragen. Op Europees niveau werken wij ook samen met andere gelijke behandelingsinstituten, in het netwerk *Equinet*. Ook werken wij samen met de Raad van Europa.”

In Januari is Koster uitgenodigd voor een kennismaking met de nieuwe mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, de heer Nils Muiznieks.

“Als mensenrechteninstituut behoren wij tot de Europese groep van de *International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions* (ICC) Alle mensenrechteninstituten komen een keer in de twee jaar bij elkaar om over een inhoudelijk thema te spreken en nog één keer per jaar om onderling wat interne zaken te regelen. Al die mensenrechteninstituten zijn in vier groepen verdeeld in de wereld en wij horen tot de Europese groep. De Schotten hebben daar nu het voorzitterschap van, onder leiding van Ellen Miller, en ondersteund door een secretariaat in Brussel. Dat is ook gevestigd bij *Equinet*, het netwerk van *equality bodies*. Dat is dus een hele mooie plek waar vanuit we met elkaar richting de Europese Unie kunnen praten daar waar het nodig is.”

Werkrelatie met de VN

Hoe verloopt de werkrelatie met de VN?

“De VN is in zekere zin altijd gesprekspartner. Dit loopt via de nalevingsmechanismen van de verschillende verdragen die zijn gesloten (zoals, onder andere CEDAW en CERD) Aan al die verdragen moet Nederland voldoen. Om de naleving van die verdragen door de verdragspartijen te waarborgen, zijn comités ingesteld. De Nederlandse overheid dient over de imple-

mentatie van de verdragen te rapporteren en in reactie daarop sturen NGO's tevens schaduw-rapportages naar die comités. Als College sturen we ook een rapport in naar de comités om op objectieve wijze een aantal punten uit te lichten. Dan wordt dat besproken. Bij de meeste comités krijg je ook spreektijd, soms maar heel kort maar toch net voldoende om een bepaald puntje aan te stippen. Nadat die comités de informatie hebben verzameld gaat het betreffende comité het gesprek aan met de Nederlandse regering.”

* **Adriëne Schillemans** is redactielid en redactiesecretaris van VN-Forum

Noten

¹ Internet (geraadpleegd 10-01-2013): http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32467_wet_college_voor_de_rechten.

² www.Fraeuropa.eu.

• Signalementen • Sig

VN weg uit Oost-Timor

De Verenigde Naties beëindigden op 31 december 2012 hun missie (UNMIT) in Oost-Timor. De in 2006 opgezette VN missie telde ongeveer 1.500 gestationeerde VN-blauwhelmen. Oost-Timor werd in 2002 onafhankelijk van Indonesië. Vijftien landen droegen bij aan de missie, waaronder Australië, China en oud-kolonisator Portugal. De VN zag oorspronkelijk in Oost-Timor toe op een referendum over onafhankelijkheid. De missie werd opgezet in 2006 op het moment dat er rellen uitbraken na het ontslag van duizenden militairen. Bij die rellen kwamen circa 40 mensen om het leven. De laatste jaren is het relatief rustig in Oost-Timor. In maart 2012 waren er verkiezingen, waarbij president Ramos-Horta werd verslagen door legerleider Ruak. Waarnemers zeiden toen dat die verkiezingen rustig en eerlijk waren verlopen.

Bron (internet): www.nos.nl, 31 december 2012

SAMENVATTING VAN DE ORATIE VAN PROF. DR. YVONNE DONDERS, HOOGLERAAR INTERNATIONALE MENSENRECHTEN EN CULTURELE DIVERSITEIT, UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Mensenrechten: Oog voor Culturele Diversiteit

door Yvonne Donders*

Mensenrechten zijn een belangrijk instrument voor het beschermen en bevorderen van culturele diversiteit. De debatten over het boerkaverbod en de dubbele nationaliteit laten echter zien dat de relatie tussen mensenrechten en culturele diversiteit complex kan zijn. Andere voorbeelden in dit verband zijn het mogelijke gebruik van minderheidstalen in de rechtbank en in het onderwijs en de discussie over activiteiten van bedrijven in de mijnbouw of bosbouw die ten koste kunnen gaan van het land en de cultuur van inheemse volken. Al deze zaken zijn van groot belang voor individuen en gemeenschappen, omdat zij een uiting zijn van hun cultuur en hun identiteit. Deze culturele identiteit hangt samen met hun menswaardigheid en daarmee met mensenrechten.

In haar oratie ging Yvonne Donders in op de vraag in hoeverre het internationale mensenrechtensysteem, inclusief de verdragen en het internationale toezicht daarop, oog heeft en daarmee ruimte laat voor culturele diversiteit tussen en binnen staten, gemeenschappen en individuen. Zij deed dit door een analyse van verschillende niveaus van internationaal recht: de ontwikkeling van internationale mensenrechtenstandaarden, de implementatie van mensenrechtennormen (met name culturele rechten) en het internationale toezicht hierop. Donders liet zien dat het internationale mensenrechtensysteem inderdaad oog heeft voor culturele diversiteit, maar dat het tegelijkertijd niet blind is voor mogelijke negatieve kanten van cultuur.

De Wet van Donders

De cryptische titel van haar oratie '*Mensenrechten: Oog voor Culturele Diversiteit*' was be-

doeld om de toon te zetten voor de rede over de relatie en interactie tussen en mensenrechten en culturele diversiteit. De insteek van het oog was een academische knipoog naar de 'andere', veel beroemdere, Professor Franciscus Donders (1818-1889), de oogheelkunde specialist. Deze in binnen- en buitenland bekende academicus ontwikkelde de zogenaamde Wet van Donders.

Deze wet luidt grof gezegd dat hoe het oog ook beweegt en draait, het altijd dezelfde drie-dimensionale positie houdt door een correctie mechanisme in de hersenen. Met enige creativiteit en dichterlijke vrijheid kan deze wet worden toegepast op internationale mensenrechten: het internationale mensenrechten systeem, inclusief de standaarden, normen en de toezicht mechanismen, vormen het brein dat zorgt voor een multidimensionale blik, waarbij bewegingen en draaiing mogelijk zijn om culturele diversiteit te accommoderen.

Mensenrechten en Culturele Diversiteit

De relatie tussen het internationale mensenrechtensysteem en culturele diversiteit laat vele synergiën zien, maar er zijn ook diverse spanningsvelden. Vele daarvan hebben te maken met de dynamiek en complexiteit van het concept dat ten grondslag ligt aan culturele diversiteit, namelijk 'cultuur'. Cultuur is niet statisch, maar dynamisch en het is niet alleen een product, maar vooral een proces dat wordt beïnvloed door interne en externe interacties. Cultuur heeft een objectieve en een subjectieve dimensie. De objectieve dimensie bestaat uit zichtbare karakteristieken zoals taal, godsdienst en gebruiken, terwijl de subjectieve dimensie bestaat uit gedeelde houdingen, manieren van denken, voelen en doen.

Daarnaast heeft cultuur een individuele en een collectieve kant. Culturen worden gevormd en ontwikkeld door gemeenschappen. Individuen identificeren zich met verschillende van deze culturele gemeenschappen, bijvoorbeeld naar etniciteit, nationaliteit, familie of godsdienst gerelateerd, en zij geven op die manier vorm aan hun persoonlijke culturele identiteit. Hoewel cultuur vaak een positieve connotatie heeft, is het geen abstract of neutraal concept. Het kan een mechanisme zijn voor uitsluiting en overheersing, waarbij onderhandeling en machtsstructuren een rol spelen. Dit roept de vraag op wie eigenlijk bepaalt welke culturen en culturele aspecten moeten worden bevorderd en beschermd. En, gezien het dynamische karakter van culturen, welke interpretatie van een bepaalde cultuur of een cultureel gebruik moet worden gevolgd? Het is duidelijk dat de breedte, complexiteit en sensitiviteit van het cultuurconcept een serieuze uitdaging vormt voor de integratie van dit concept in internationale mensenrechten.

Een van de belangrijkste debatten waar mensenrechten en culturele diversiteit elkaar raken is het debat over de universaliteit van mensen-



Prof. dr. Yvonne Donders

rechten. Het traditionele onderscheid tussen de twee uitersten van absolute universaliteit en absoluut cultureel relativisme van mensenrechten kan worden overbrugd door onderscheid te maken tussen formele en substantiële universaliteit, tussen universaliteit van toepassing en van implementatie en tussen universaliteit van subjecten en van objecten van mensenrechten. Het idee dat mensenrechten universeel gelden en door alle mensen genoten kunnen worden is niet erg controversieel. De formele universaliteit of de universaliteit van de subjecten van mensenrechten staan niet erg ter discussie: mensenrechten zijn van toepassing op alle mensen, waar ook ter wereld en van welke afkomst dan ook. Internationale mensenrechteninstrumenten weerspiegelen dit idee. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens heeft niet alleen universaliteit in de titel, maar stelt ook in artikel 1 dat alle mensen vrij en gelijk in waardigheid en rechten worden geboren. Daarnaast wordt in mensenrechtenverdragen steeds benadrukt dat alle mensen rechten hebben, ongeacht ras, afkomst, geslacht, godsdienst, politieke voorkeur etc.

Veel meer discussie wordt gevoerd over universaliteit van de inhoud en implementatie van mensenrechten. Er is inmiddels algemene erkenning voor het standpunt dat de universele waarde en toepassing van mensenrechten niet een uniforme implementatie van mensenrech-

ten betekent. Met andere woorden, hoewel mensenrechten universele gelding hebben voor alle mensen op basis van hun menselijke waardigheid, hoeft de implementatie van mensenrechten niet uniform te zijn. Bij de implementatie wordt ruimte gelaten voor culturele diversiteit. Deze ruimte voor culturele diversiteit is te onderscheiden op verschillende niveaus van internationaal recht: het niveau van het ontwikkelen van standaarden, het niveau van de implementatie van normen en het niveau van het toezicht houden op de ontwikkeling en implementatie van deze standaarden en normen.

Diversiteit in de ontwikkeling van mensenrechtenstandaarden: culturele voorbehouden en regionale mensenrechtenverdragen

Staten zijn de voornaamste subjecten van het internationale recht. Zij onderhandelen over en ontwerpen verdragen en mogen zelfstandig en soeverein bepalen of zij partij willen worden bij deze verdragen. Dit proces van *standard-setting* geeft staten de mogelijkheid om onder andere hun culturele belangen te behartigen. Twee manieren waarop culturele diversiteit tot uitdrukking komt bij het ontwikkelen van internationale standaarden zijn de zogenaamde culturele voorbehouden die staten kunnen maken en het ontwikkelen van regionale mensenrechtenverdragen.

Op het moment dat een verdrag wordt aangenomen, kunnen staten vinden dat hun specifieke (culturele) belangen niet voldoende worden weerspiegeld of zij kunnen het oneens zijn over bepaalde specifieke bepalingen. Een staat kan dan besluiten geen partij te worden bij het verdrag. Het kan echter ook, op het moment van ratificatie van een verdrag, een voorbehoud maken dat het zich niet gebonden acht aan een specifieke bepaling van het verdrag, zonder het verdrag als zodanig te verwerpen. Een dergelijk voorbehoud kan een culturele rechtvaardiging

hebben. Een staat kan bijvoorbeeld stellen dat een bepaling in strijd is met bepaalde culturele, religieuze of historische aspecten of regels die gelden in die staat. Deze “culturele voorbehouden” weerspiegelen hiermee culturele diversiteit tussen en binnen staten.

Voorbehouden, zeker bij mensenrechtenverdragen, zijn echter niet onomstreden. Vooral de culturele voorbehouden worden dikwijls bekritiseerd, omdat zij de universaliteit van mensenrechten zouden ondermijnen. Voorbehouden zijn dan ook aan regels gebonden. Zo mogen zij bijvoorbeeld niet indruisen tegen het voorwerp en doel van het verdrag. Voorwerp en doel van een verdrag zijn echter niet altijd goed te definiëren, wat het lastig maakt om te bepalen welke voorbehouden wel en niet toegestaan zijn. De voorbeelden die in de oratie werden behandeld lieten zien dat culturele voorbehouden in beginsel mogelijk zijn, maar dat zij wel in concrete en specifieke termen moeten worden geformuleerd. Zo moet duidelijk worden aangegeven welke (deel)bepalingen het voorbehoud betreft en welke culturele of religieuze overwegingen aan het voorbehoud ten grondslag liggen. Hiermee worden de reikwijdte, inhoud en gevolgen van het voorbehoud duidelijk. Uitgangspunt blijft dat culturele voorbehouden niet tegen het voorwerp en doel van het verdrag mogen ingaan, om te voorkomen dat zij indruisen tegen essentiële onderdelen van het verdrag en daarmee het effect van het hele verdrag ondermijnen.

De ontwikkeling van regionale mensenrechtenverdragen is een andere manier waarop culturele diversiteit zichtbaar wordt in internationale standaarden. Regionale mensenrechtenverdragen zijn wat betreft de inhoud vergelijkbaar met de wereldwijde verdragen, maar zij weerspiegelen ook dikwijls de specifieke culturele en historische achtergrond van de regio. Zo omvat het Afrikaanse Verdrag voor de Rechten van Mensen en Volken collectieve mensenrechten en naast rechten ook plichten. Het Inter-Amerikaanse Verdrag voor de Rechten van Mensen om-

vat ook een bepaling over verantwoordelijkheid ten opzichte van de familie en de gemeenschap. Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens kent een dergelijke bepaling niet. Het Afrikaanse Verdrag omvat verder in één instrument zowel burgerrechten en politieke rechten als ook economische, sociale en culturele rechten, hiermee hun gelijke waarde benadrukkend. In het Europese en Inter-Amerikaanse systeem zijn deze rechten in verschillende instrumenten opgenomen. Naast algemene mensenrechtenverdragen zijn in de verschillende regio's ook verdragen aangenomen over onderwerpen die specifiek voor die regio van belang zijn. Zo is er Amerikaans Verdrag over verdwijningen en over geweld tegen vrouwen en zijn er in Europa verdragen over minderheden. Regionale verdragen kunnen een belangrijk middel zijn voor het bevorderen en bewaken van culturele diversiteit. Er zijn nog diverse onderzoeksvragen over de culturele voorbehouden en de interactie tussen regionale en wereldwijde mensenrechtenverdragen.

Diversiteit door de implementatie van mensenrechtennormen: gelijkheid, culturele rechten en de culturele dimensie van rechten

Op het niveau van de internationale mensenrechtennormen, vastgelegd in bepalingen in verdragen, ziet men culturele diversiteit bijvoorbeeld terug in het gelijkheidsbeginsel, de culturele rechten en de culturele dimensie van mensenrechten. Het gelijkheidsbeginsel, de basis van het bevorderen en beschermen van de rechten van de mens, omvat ook het recht om anders te zijn en is daarmee een belangrijk vehikel voor culturele diversiteit. Erkenning van en respect voor culturele verschillen kan volledig in lijn zijn met het gelijkheidsbeginsel. Gelijkheid en non-discriminatie impliceren namelijk dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld. Niet elke vorm van ongelijke behandeling is discriminatie, zo lang

de criteria voor deze verschillen maar objectief en redelijk zijn en een rechtvaardig doel dienen. Speciale positieve maatregelen kunnen worden genomen om historische ongelijkheden en sociale uitsluiting te bestrijden of om diversiteit en vertegenwoordiging van bepaalde groepen te bevorderen.

Naast het bevorderen van diversiteit middels het gelijkheidsbeginsel bevatten vele mensenrechtenverdragen rechten die specifiek culturele diversiteit bevorderen. Deze rechten worden geclassificeerd als "culturele rechten". Culturele rechten zijn rechten die de culturele belangen van individuen en gemeenschappen bevorderen en beschermen en die bedoeld zijn om hun capaciteit te bevorderen om hun culturele identiteit te behouden, ontwikkelen en veranderen. Er is geen vastomlijnde groep van rechten die binnen de categorie van culturele rechten valt. Kijkend naar de internationale mensenrechtenverdragen kan gesteld worden dat het allereerst gaat om de bepalingen die expliciet verwijzen naar cultuur, zoals het recht om deel te nemen aan het culturele leven en het recht van minderheden om hun cultuur te genieten.

Daarnaast zijn er bepalingen die weliswaar niet expliciet verwijzen naar cultuur, maar wel een direct verband hebben met cultuur. Nu kan gesteld worden dat vrijwel alle mensenrechten op een bepaalde manier een link met cultuur hebben, maar het gaat vooral om bijvoorbeeld de rechten op vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, vrijheid van vereniging en vergadering, en het recht op zelfbeschikking en het recht op onderwijs. Tot slot zijn er, naast de rechten die een expliciete en/of directe link hebben met cultuur, mensenrechten die een belangrijke culturele dimensie hebben. Hoewel sommige bepalingen niet direct een associatie oproepen met cultuur, hebben de meeste mensenrechten belangrijke culturele implicaties. Te denken valt bijvoorbeeld aan het recht op gezondheid, waaraan belangrijke culturele kanten zitten in de zin van bepaalde behandelingen, het gebruik van (traditionele) medicijnen, re-

productieve gezondheid of de voorkeur voor behandeling door een vrouwelijke arts. Ook het recht op een eerlijk proces kent een culturele kant. Dit recht houdt namelijk onder andere in dat een verdachte moet worden geïnformeerd over de aanklacht in een taal hij of zij begrijpt en het recht op een tolk als de taal van de rechtbank niet wordt begrepen. De culturele dimensie van deze rechten moet door de staat worden gerespecteerd. Welke verplichtingen staten precies hebben om de culturele rechten en de culturele dimensie van rechten te respecteren en bevorderen en hoe zij deze mogen afwegen tegen andere belangen in de maatschappij vraagt om nader onderzoek.

Diversiteit door Internationale Toezichthouders

Tot slot zijn er ook op het niveau van het internationale toezicht diverse aanknopingspunten voor behoud en bevordering van culturele diversiteit. Internationale toezichthouders binnen het VN systeem en ook binnen de regionale systemen zien toe op de implementatie van de mensenrechtenverdragen door staten. Hierbij laten zij soms expliciet ruimte voor nationale of lokale invulling van de mensenrechten en dus voor culturele diversiteit. De toezichthouders proberen hier steeds een balans te vinden tussen de universaliteit van de rechten en de implementatie op nationaal niveau. Ook hier is nog veel onderzoek te doen.

Oog voor Diversiteit, maar niet Blind

Al deze mogelijkheden om binnen het universele mensenrechtensysteem ruimte te laten voor culturele diversiteit en/of deze zelfs actief te bevorderen en beschermen, mogen niet leiden tot een blinde vlek voor de negatieve aspecten van cultuur. Er zijn diverse culturele praktijken, zoals genitale verminking, weduwen “zuiveringen” en gedwongen prostitutie, die direct in strijd zijn met mensenrechten en die derhalve niet moeten worden toegestaan met een beroep

op culturele diversiteit. De bescherming en bevordering van culturele diversiteit kan geen excuus zijn voor het toestaan van schadelijke culturele praktijken of het structureel uitsluiten van groepen, zoals vrouwen, van het genieten van mensenrechten. Dergelijke schadelijke culturele praktijken zijn echter niet uit te bannen met het recht alleen; vaak zijn onderwijs, voorlichting en sociale en economische ontwikkeling ook essentieel.

Concluderend kan worden gesteld dat het internationale mensenrechtensysteem diverse ingangen kent voor het beschermen en bevorderen van culturele diversiteit. Het open en flexibele karakter van dit systeem moet niet worden gezien als een teken van zwakte, maar als een erkenning van de noodzaak om een grote variëteit aan situaties van individuen, gemeenschappen en staten te incorporeren in een universeel systeem. Het internationale mensenrechtensysteem biedt daarmee tegelijkertijd veel mogelijkheden voor individuen en gemeenschappen om hun cultuur te ontwikkelen, te genieten en te behouden; een cruciaal onderdeel van een menswaardig bestaan.

De hele oratie is na te lezen via de oratiereeks van de Universiteit van Amsterdam: <http://www.oratiereeks.nl/upload/pdf/PDF-6449weboratieDonders.pdf>

* **Prof. Dr. Yvonne Donders** is Hoogleraar Internationale Mensenrechten en Culturele Diversiteit en Directeur van het Amsterdam Center for International Law aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is tevens voorzitter van de NVVN.

“Haal de oorlog uit een kind!”

*door Eamonn Hanson**

“Op een avond hoorden we een hoop geweerschoten en we renden weg. Bommen gingen af en mijn moeder viel vlak voor me neer. Een kogel was in haar borst geslagen. Terwijl ze nog op de grond lag, pakte ze mijn hand en zei me weg te rennen. We moesten mijn moeder daar achterlaten; ze vertelden me dat ze dood was. Als ik aan haar denk, dan huil ik, dan heb ik pijn.”

De actualiteit

Als ik de verhalen van onze medewerkers in DR Congo hoor en de beelden op TV zie, dan denk ik aan het leed van de miljoenen kinderen wereldwijd die worden meegenomen door gewapende groepen, gewond raken of moeten vluchten voor het geweld. In november hebben we ons kantoor in Bukavu in Oost-Congo tijdelijk moeten sluiten vanwege het oploeiende geweld in de regio. Dit betekent dat we tijdelijk onze psychosociale steun aan kinderen en jongeren in Bukavu niet kunnen uitvoeren, en ook de vakopleidingen buiten de stad hebben opgeschort.



Het aanhoudende conflict en de ingrijpende gevolgen hiervan voor de Congolese bevolking, en in het bijzonder kinderen en jongeren, heeft ons ertoe bewogen een rapport over DRC uit te brengen², met een oproep aan de rebellen het geweld te stoppen en aan de VN om de burgerbevolking effectief te beschermen.

Met het stopzetten van onze activiteiten zijn we weer terug bij af. We kunnen niet werken aan de re-integratie van kinderen en jongeren die al eerder door de oorlog getroffen zijn. In DRC laait het geweld telkens weer op. Het is een terugkerend fenomeen. Jongeren die zich in een uitzichtloze situatie bevinden, zijn gemakkelijk te ronselen door veldheren en strijdende partijen. Onze ervaring uit andere landen laat zien dat de kans op geweld afneemt door de jongeren een toekomstperspectief te geven, door ze een vakopleiding te geven, of door ze vaardigheden te leren. Dit is succesvol in Sierra Leone geweest waar we na 10 jaar activiteiten als organisatie in januari 2013 kunnen vertrekken. Daarom pleit War Child voor de re-integratie van jongeren als één van de voornaamste methodes om de spiraal van geweld te doorbreken.

In 2009 ben ik als lobbyist en communicatiemedewerker bij War Child³ in Sierra Leone gaan werken. Bijna elk kind is daar op de een of andere manier slachtoffer van de oorlog geweest. In

mijn werk moest ik vaak opboksen tegen het idee dat War Child alleen maar met kindsoldaten werkt. En dat kindsoldaten de voornaamste slachtoffers zijn van gewapend conflict en oorlog. Al snel werd mij duidelijk dat kindsoldaten, in de ogen van de lokale bevolking, veelal als daders worden gezien. In hun ogen zijn het soms de kindsoldaten geweest, die onder dwang hun eigen ouders hebben vermoord, en de oorzaak waren van het feit dat grote bevolkingsgroepen op de vlucht zijn geslagen. En het waren de voormalige kindsoldaten die na de oorlog een vergoeding kregen bij het inleveren van hun wapens. Nu zijn het dezelfde jongeren, meestal jongens, ook wel Okada-rijders genoemd, die taxichauffeur zijn en met hun brommers het verkeer onveilig maken in de stad. Als pleger van geweld, door omstandigheden gedwongen of niet, heb je een zekere verantwoordelijkheid. Echter bij het boordelen of je gestraft moet worden, zal rekening gehouden moeten worden met de omstandigheden en het feit dat je kind bent. Bij het terugkeren naar je familie of dorp moet dus met deze andere kant van de zaak, de perceptie van de lokale bevolking, ook rekening worden gehouden.

Wat doet War Child nu daadwerkelijk? In Nederland zijn we bekend van de slogan “je kunt een kind wel uit de oorlog halen, maar hoe haal je de oorlog uit een kind”. In de praktijk betekent dit dat we kinderen na een oorlog weer helpen hun leven op te pakken. Door ze te leren omgaan met de ingrijpende ervaringen die ze hebben meegemaakt en hen weer een toekomstperspectief te bieden.

Het werk in Sierra Leone

Sierra Leone was van 1991 tot 2001 in een heftige burgeroorlog verwickeld. De oorlog is vooral berucht vanwege het gebruik van kindsoldaten. Naar schatting zijn 10.000⁴ kinderen als kindsoldaat ingezet en hebben 7.000 een door de VN geleide reïntegratie doorlopen. Het betrekken van kinderen bij gewapend conflict is in strijd met het Internationaal Verdrag inzake

de Rechten van het Kind⁵. Volgens het Bijzonder Gerechtshof voor Sierra Leone wordt het rekruteren en de inzet in gewapend conflict van kinderen die jonger zijn dan 15 jaar beschouwd als oorlogsmisdaad. Bovendien is het gebruik van kindsoldaten één van de zes ernstigste schendingen⁶ van de rechten van kinderen in landen waar een gewapend conflict heerst.

In een land waar kinderen het slachtoffer zijn van gewapend conflict, streeft War Child allereerst naar een veilige omgeving voor kinderen. Het belang van het kind is daarbij leidend. Sommigen hebben vreselijke dingen gezien, weer anderen zijn wees geworden of hebben hun ouders zien veranderen van zorgdrager van de familie tot behoeftige vluchteling. Ouders zijn niet meer in staat hun kinderen volledig te beschermen en zien zich soms genoodzaakt hun kinderen te vragen geld te verdienen. Kinderarbeid, prostitutie, en verwaarlozing zijn veel voorkomende rechtenschendingen die we bij kinderen tegenkomen.

In Sierra Leone betekende onze aanpak dat we met de lokale bevolking activiteiten ontplooiden om kinderen zichzelf te laten zijn. Dat waren veelal recreatieve activiteiten, sport en spel, waarbij kinderen zich weer kunnen ontspannen, lachen en even niet met de oorlog bezig hoeven te zijn. Als kinderen zich weer veilig voelden, kon vervolgens aan andere, meer duurzame activiteiten worden begonnen. Kinderen die verschrikkelijke dingen hadden gezien of ondergaan, kregen psychosociale ondersteuning om te leren omgaan met deze ingrijpende ervaringen. Daarbij letten we op dat we geen onderscheid maakten tussen kinderen die kindsoldaat zijn geweest en kinderen die anderszins door de oorlog zijn getroffen om stigmatisering te voorkomen.

Sierra Leone onderscheidde zich van andere landen doordat er een daadwerkelijk einde aan de oorlog kwam en alle gerekruteerde kinderen werden vrijgelaten. Hierdoor kon eerder aan de wederopbouw worden begonnen waarbij de



FOTO: EAMONN HANSON, © WAR CHILD

reïntegratie van kinderen en jongeren een belangrijk onderdeel van het landenprogramma werd. Maar het werk met kinderen in Sierra Leone werd bemoeilijkt doordat het één van de armste landen ter wereld is. Er is maar één psychiater in het hele land, er is 80% analfabetisme, de werkloosheid is hoger dan 50% en het gemiddelde inkomen is minder dan één euro per dag. Bijna alle rechten opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind werden geschonden. Met zoveel rechten-schendingen was het lastig te bepalen waar de nood het hoogst was en waar onze hulp de grootste impact zou hebben. We gingen daarom volgens een specifieke methode aan de slag. We noemen het de “gemeenschapsbenadering”, de *community based approach*.

De gemeenschapsbenadering

We zien dat door een oorlog alle lagen van de maatschappij worden ontwricht. Arm of rijk,

jong of oud, man of vrouw, christen of moslim, het maakt niet uit. Om de kinderen goed te kunnen helpen, moeten we al deze groepen betrekken bij onze activiteiten. De lessen uit Sierra Leone hebben geleerd dat deze integrale aanpak het meest duurzaam is. De bescherming van kinderen moet immers ook worden voortgezet als War Child er niet meer is. Met deze aanpak betrekken we de lokale bevolking bij de activiteiten waardoor de kans wordt vergroot dat zij die ook zelfstandig kunnen voortzetten.

Over het algemeen werkten we in dorpen van minimaal 2000 inwoners met een middelbare school, een markt en toegang tot diensten van de gemeente. Kinderen werden in aparte sessies gevraagd naar hun mening over wat er aan de hand is in hun gemeenschap en wat de ideale situatie zou moeten zijn. De uitkomst was een “plan van aanpak” waar gemeenschappen zich aan moesten houden. War Child ging een overeenkomst aan met de gemeenschappen over wat



FOTO: ELISE GRIEDE, © WAR CHILD

onze bijdrage zou zijn: psychosociale steun, vervangend onderwijs en vakopleidingen voor kinderen en jongeren. En verweven door alle programma's heen, waren structuren die kinderen beschermde tegen schendingen van hun rechten.

In onze programma's beginnen we dus altijd met het leggen van een basis: een veilig onderkomen voor kinderen. Vervolgens werken we met lokale bestuurders, NGOs en belanghebbenden aan het verder versterken van hun verantwoordelijkheid en plichten ten opzichte van de kinderen. Hier is het lobbyen, mijn specialiteit, van belang. Lokale beleidsmakers en invloedrijke personen hebben een rol te spelen bij het beschermen van de rechten van het kind. War Child onderscheidt zich van andere organisaties doordat we samen met de kinderen activiteiten bedenken waarmee we deze beleidsmakers bewust kunnen maken van derechtenschendingen in de gemeenschappen en wat zij eraan kunnen doen om dat te veranderen.

Creativiteit speelt een belangrijke rol in de programma's van War Child. Op die manier blijven we dichtbij de beleavingswereld van kinderen. Een goed voorbeeld hiervan is *Performing for Peace*. Deze activiteit biedt kinderen de mogelijkheid om zich te uiten via drama en theatervoorstellingen. Normaal gesproken hebben kinderen in Sierra Leone weinig mogelijkheden om hun mening te uiten over kwesties en beslissingen die hun leven beïnvloeden. Via *Performing for Peace* kregen zij de kans dingen die zij belangrijk vinden kenbaar te maken bij lokale, provinciale en nationale politici en beleidsmakers.

Samen met de kinderen lukte het ons via deze optredens om politici en andere beleidsmakers te beïnvloeden. Ze werden aangemoedigd toezeggingen te doen over de rechten van kinderen en ervoor te zorgen dat deze beloften met maatregelen werden opgevolgd. Door *Performing for Peace* konden jongeren ook hun persoonlijke ervaringen een plek geven. We zagen dat het een enorme boost gaf aan het zelfvertrouwen van de jonge acteurs.

“In het theaterstuk speel ik nieuwslezer, rapper, maar ook de ‘bad guy’ die een meisje aanrandt. Ik vond de rol van rapper het leukst, omdat de mensen in het publiek het erg cool vonden. De lyrics heb ik zelf geschreven. Toen het publiek tijdens mijn raps begon te juichen, was ik erg trots op mezelf.

Ik doe mee met *Performing for Peace* omdat ik het vroeger lastig vond om voor een groep te spreken. En ik wil de problemen van alle jongeren in Sierra Leone onder de aandacht brengen. Als ik ga rappen, kan niemand zijn ogen en oren sluiten.”

Performing for Peace in Sierra Leone

Amara zit in het ‘*Performing for Peace*’ programma, waarin jongeren in theatervoorstelling zien hoe hun leven door de oorlog is beïnvloed. Zij kiezen zelf de onderwerpen, die vaak heftig zijn: kinderarbeid, mishandeling, seksuele uitbuiting en rekrutering als kindsoldaat. Onder-

werpen uit het leven van de kinderen en jongeren zelf.

Naast het werk in de landen zelf, zoals hierboven beschreven voor Sierra Leone, wil War Child Holland ook de internationale aandacht voor kinderen vergroten. De organisatie lobbyt dan ook met andere non-gouvernementele organisaties (NGOs) bij de Nederlandse regering, het Europees Parlement en bij de VN-Veiligheidsraad. Onze voornaamste rol is het doorspelen van informatie die we van onze medewerkers in het veld krijgen. We geven daarbij gehoor aan oproepen van de VN en andere belanghebbenden op het gebied van kinderen en gewapend conflict.

Een oproep van de VN

Op 19 September 2012 heeft VN-gezant⁷ voor kinderen en gewapend conflict Leila Zerrougui, de VN-Veiligheidsraad opgeroepen grove

schendingen tegen kinderen in oorlogsgebieden te stoppen. Daarmee riep ze de lidstaten op politieke druk uit te oefenen, de veiligheid effectief te vergroten en specialisten in te zetten, zoals adviseurs over de bescherming van kinderen. Haar oproep was niet alleen beperkt tot de VN maar was gericht aan alle partners van de VN: de regeringen van landen die in conflict zijn, hun bondgenoten, leden van de Europese Unie, de strijdende partijen en NGOs.

Een week voor haar presentatie voor de VN-Veiligheidsraad was Leila Zerrougui in Genève. Daar had ze een informele ontmoeting met diverse NGOs, waaronder War Child. Het was haar eerste optreden en ze had slechts een paar dagen daarvoor de taken van haar voorgangster, Radhika Coomaraswami, overgenomen. In het overleg presenteerde Zerrougui haar plannen en vroeg aan de NGOs wat zij van haar verwachten. Namens War Child heb ik verteld over onze plannen de Europese richtlijnen⁸ voor kinderen

FOTO: EAMONN HANSON, © WAR CHILD



en gewapend conflict weer onder de aandacht te brengen van europarlementariërs⁹. Namens War Child heb ik Zerrougui uitgenodigd plaats te nemen in het panel dat in februari volgend jaar een discussie met europarlementariërs aangaat. Het is onze bedoeling dat het Europees Parlement een resolutie aanneemt om jaarlijks de situatie van kinderen in gebieden van gewapend conflict te bespreken. Met het beleidsforum in het Europese Parlement, pleiten we voor een grotere betrokkenheid van de EU voor de rechten van kinderen in conflictgebieden.

Door aan netwerken van kindgerichte organisaties deel te nemen die gezamenlijk beleidsmakers proberen over te halen de rechten van kinderen hoger op de politieke agenda te brengen, geeft War Child op internationaal niveau gehoor aan de oproep van Leila Zerrougui. Onze lobby op internationaal niveau werkt aanvullend op de activiteiten die we in de landen zelf doen.¹⁰ Van tijd tot tijd, of als de situatie erom vraagt, brengen we een rapport uit over de kinderrechtensituatie in een land. Door de schrijvende ontwikkelingen in DR Congo brachten we in november een rapport uit over de ingrijpende gevolgen van het voortdurende conflict voor kinderen en jongeren. In het rapport¹¹ roepen we op tot een effectieve bescherming van de bevolking door de plaatselijke VN-vredesmacht, MONUSCO. We vinden ook dat de VN haar krachten met de EU moet bundelen om de reïntegratie van kinderen in gebieden van gewapend conflict mogelijk te maken en te bevorderen. Daarmee wordt ook ruimte gecreëerd voor War Child om te kunnen werken aan de re-integratie van de kinderen en jongeren die door het conflict getroffen zijn.

* **Eamonn Hanson** (Sierra Leonean/ Netherlands dual nationality) started work with War Child Holland in Sierra Leone in August 2008 as "project manager advocacy and communications". He has worked in post-conflict Sierra Leone for 7 years, as a human rights advisor and communications specialist and currently is coordinating in War Child Holland's Global Advocacy Programme. Eamonn has a PhD in Psychology from Utrecht University and is specialized in international as well as community based, child led advocacy in post conflict situations.

Noten

- ¹ Verhaal van 10-jaar oude Francine die in een provisorische kamp in Goma leeft en dat aan onze lokale medewerkers is verteld, 16 augustus 2012
- ² https://www.warchild.nl/sites/default/files/bijlagen/node_492/21-2012/war_child_report_-_lost_childhoods_the_continuing_conflict_in_the_kivu_provinces-21_november_2012.pdf
- ³ War Child is een internationale, onafhankelijke non-gouvernementele organisatie die investeert in een vreedzame toekomst voor kinderen die getroffen zijn door (gewapend conflict: www.warchild.nl)
- ⁴ NGO Complementary Report on Implementation of the Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict Sierra Leone.
- ⁵ <http://www.kinderrechten.nl/images/13/194.pdf>
- ⁶ http://childrenandarmedconflict.un.org/publications/WorKingPaper-1_SixGraveViolationsLegalFoundation.pdf
- ⁷ http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42933&Cr=children+and+armed+conflict&Cr1=#.UJ_iDYbnNZx
- ⁸ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/GuidelinesChildren.pdf>
- ⁹ Op 29 November heeft War Child met Europarlementariër Michael Cashman een bijeenkomst gehouden om de gaten in de implementatie van de Europese richtlijnen voor kinderen en gewapend conflict te bespreken.
- ¹⁰ War Child Holland is actief in Sierra Leone, Oeganda, Colombia, Afghanistan, Israël en de bezette Palestijnse gebieden, Libanon, Sri Lanka, Soedan, Zuid-Soedan, Burundi en DR Congo.
- ¹¹ https://www.warchild.nl/sites/default/files/bijlagen/node_492/21-2012/war_child_report_-_lost_childhoods_the_continuing_conflict_in_the_kivu_provinces-21_november_2012.pdf

SPEECH BY KON KELEI 10 YEARS ICC, FORMER CHILD SOLDIER

“Remarks on the impact of the Rome Statute system on victims”

Your Majesty the Queen, excellencies, honourable guests, ladies and gentlemen.

I salute you all on behalf of the Network of Young People Affected by War (NYPAW). My gratitude goes to the organisers for this golden opportunity.

The International Community has achieved a tremendous goal in Human Rights based history by the creation of the International War Crimes Tribunals with powers to prosecute warlords who enlist, recruit or make use of child soldiers in armed conflicts, with ICC as a good example of the abovementioned Tribunals. However, this also brings along with it, legal complications and new challenges that the War Crimes Tribunals have to deal with.

As a consequence of the above mentioned creation of tribunals, ex-child soldiers are seriously involved in war crimes trials in which they are asked to provide crucial evidence in the cases against warlords before International War Crimes Tribunals e.g. the Special Court for Sierra Leone and the International Criminal Court (ICC). For this reason the Office of the Prosecutor has worked closely with NYPAW throughout the Lubanga trial. For instance, the members of NYPAW were invited to closing

statement of the Prosecutor. I sincerely applaud the said collaboration and we look forward to continue the same relation in other cases.

But before I proceed with some remarks of my own, I would like to tell you little about my past.

My story

I was about four years old when I was sent to what turned out to be a military camp in Ethiopia. We have to walk for 15 days with less of everything. I was about six years old when I got my military training. I was trained how to operate AK-47, attack and destroyed cities and everything that came across us. I was taught to be emotionless and hate where and whenever possible.

Before I raise my concern about the role of ex-child combatants in Court's proceedings, I would commence the fact that the warlords know now that they cannot get away with their bad deed. I would therefore like to thank the ICC Prosecution Office for job well done.

I will not go into the technical part of Rome Statute system on victims, but I would like to raise the victims' socio-economic reintegration and rehabilitation concern. The chances for socio-economic reintegration have increased since the decision in the Lubanga case in which the Court has stated: that reparation “go beyond the notion of punitive justice, towards a solution which is more inclusive, encourages participation and recognizes the need to provide effective remedies for victims.” This is a serious remaining challenge to the ICC mandate.

Remarks on the impact of the Rome Statute system on victims by former child soldier Mr. Kon Kelei at the 10th anniversary of the International Criminal Court on 14 November at the Ridderzaal (Hall of Knight) in the Hague.



Koningin Beatrix in gesprek met Kon Kelei.

Participation of ex-child soldiers at judicial proceedings

The hardship the abovementioned group underwent at their early emotional development renders these young war survivors more vulnerable to re-traumatisation. It is a given fact: the younger a child is when he experiences a traumatic environment, the more damaging the experience of trauma could be to his emotional development. Given the situation sketched above, one could question the emotional ability of many children to deal with frustrating and stressful situations, such as cross-examination in the courtrooms.

I would therefore like to call on the Prosecution Office to approach them as children affected by armed conflict, not just as those ex-child soldiers who are still under age at the time of prosecution. However, ex-child soldier stands for those who had participated in armed conflict in one way or another while under age. Beside the

fear for possible re-traumatisation, there is also a risk of socio-economic demise.

I therefore would add my voice to that of the Kampala Review Conference and thus urge the International Community at large and the International Criminal Court as whole to improve the Rome Statute system on victims.

Your Majesty, honourable guests, ladies and gentlemen; I had first prepared an institutional speech like the previous speakers, but I was asked by the organisers if I could only speak on my past in order to give the victims face to official speeches. Talking about my past can reignite painful memories. However, I usually do so as it is the case today because I feel the duty to speak for those who are not lucky. If our horrible testimonies to audience like this can lead to advancement and thus enhance the best interest of the child as it is enshrined in the Convention on the Rights of the Child, then I am more than ready to do so.

Your Majesty, honourable guests, ladies and gentlemen, last but not least let me take this opportunity to bring to your attention a high need to compensate the victims of warlords in order to feel the impact of Rome Statute system on victims. The said compensation could be done through social restitution, which could be again implemented via developmental aid programmes. Let's build schools, hospitals and other communal institutions that serve common interest, for we cannot compensate every individual from Eastern DRC for instance. Warlords like Lubanga are kale kippen, as we said in Dutch and thus lack feathers to pick.

Otherwise, I would like to congratulate the Prosecution Office and International Community on a tremendous achievement in bringing warlords to justice. At last children are no longer toys for warlords to play with, without accountability.

Thank you for the opportunity.

John Kon Kelei

Member of NYPAW & Lecturer of Law at Dr. John Garang Memorial University of Science and Technology, Bor, Republic of South Sudan

enten • Signalementen • Signalementen • Signa

Ban Ki-moon feliciteert Den Haag met Vredespaleis

De secretaris-generaal Ban Ki-moon van de VN heeft Den Haag woensdag 2 januari 2013 via een videoboodschap gefeliciteerd met het komende 100-jarig bestaan van het Vredespaleis. De videoboodschap werd vertoond tijdens de nieuwjaarsreceptie van de gemeente Den Haag. Ban Ki-moon zei dat Den Haag wereldwijd wordt erkend als baken voor internationaal recht. 'De VN heeft grote waardering voor de gastvrijheid van Den Haag en de Nederlandse overheid aan de vele tribunalen en rechtbanken die door de Verenigde Naties zelf of met hulp van de VN zijn ingericht. Samen met de vele andere internationale organisaties in Den Haag spelen zij een cruciale rol in het vreedzaam oplossen van internationale geschillen', aldus de VN-chef. Ban Ki-moon riep op het 100-jarig bestaan van het Vredespaleis op 28 augustus 2013 aan te grijpen om samen nog harder te werken aan een toekomst waarin alle mensen kunnen leven in vrijheid en vrede. Tussen 28 augustus en 21 september houdt de gemeente Den Haag evenementen die daar een bijdrage aan moeten leveren.

Bron: ANP, 2 januari 2013

VN erkennen Palestina als waarnemersstaat

Duizenden Palestijnen zijn op 29 november 2012 de straat opgegaan om te vieren dat hun land de status van staat en waarnemer heeft gekregen bij de Verenigde Naties. Palestina was eerder 'een waarnemende entiteit'. In de Algemene Vergadering van de VN stemden 138 landen voor, negen tegen en 41 onthielden zich van stemming, waaronder Nederland. Vijf leden kwamen niet opdagen. De vierkleurige Palestijnse vlag werd in de vergaderzaal ontvouwd. De stemming was een groot diplomatiek succes voor de Palestijnse president Mahmoud Abbas, niet alleen wegens het grote aantal voorstemmers. Hij kreeg meer steun uit Europa dan verwacht en een aantal landen die 'nee' leken te gaan stemmen, onthield zich uiteindelijk van stemming. Alleen Tsjechië stemde als Europees land tegen het voorstel. Nederland onthield zich van stemming. De Verenigde Staten betreurde de uitslag van de stemming. Minister Hillary Clinton (Buitenlandse Zaken) noemde de gang van zaken contraproductief. De Israëliëse premier Benjamin Netanyahu prees vrijdag de landen die tegen stemden.

Bron (internet): www.limburger.nl, 30 november 2012

Prins Willem-Alexander opent UPEACE-Centre Den Haag

*door Adriënne Schillemans**

Op 5 december 1980 werd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties met Resolutie 35/55 – International Agreement for the Establishment of the University for Peace – de basis gelegd voor een VN-universiteit voor vredesonderwijs. Costa Rica kreeg deze universiteit toegewezen vanwege haar verdiensten op het gebied van vredesopbouw en vredeshandhaving. Het Charter van deze universiteit, onderdeel van bovengenoemde resolutie, hield verder in dat er in alle werelddelen een afdeling van UPEACE zou worden opgericht. Inmiddels kent UPEACE afdelingen in Ethiopië, Korea, de Filippijnen, Servië, Uruguay en, hoe kan het ook anders als VN-stad van vrede en recht, thans ook in Den Haag. De Europese vestiging van UPEACE zetelt in het Academiegebouw van het Vredespaleis. Op 20 september 2012 werd aldaar door ZKH Prins Willem-Alexander het gloednieuwe UPEACE-Centre The Hague geopend. In het hiernavolgende doet Adriënne Schillemans kort verslag¹ van de openingsconferentie ‘Peace for Humanity in the 21ste Century’.

Nut en noodzaak van UPEACE Den Haag

In de voormiddag van deze conferentie werd door diverse sprekers de relevantie van UPEACE Den Haag toegelicht.

Het welkomstwoord werd gevoerd door Marius Enthoven, voorzitter UPEACE Den Haag. Hierin gaf hij aan dat het UPEACE Centre in Den Haag nauw samenwerkt in de regio met bestaande en gerenommeerde instituties voor hoger onderwijs, (internationaal) recht, ontwikkelingssamenwerking en andere disciplines die relevant zijn bij het werken aan vrede en vredesopbouw, zoals het in Den Haag gevestigde International Institute of Social Studies van de Erasmus Universiteit Rotterdam en het watermanagement instituut UNESCO-IHE in Delft. Niet voor niets is voor deze openingsconferen-

tie van UPEACE gekozen voor het thema “Vrede voor de mensheid in de 21ste eeuw”, deelde Enthoven mee. “In een globaliserende wereld is vrede een randvoorwaarde voor economische, sociale en culturele ontwikkeling. De uitdaging die ons te wachten staat is om zowel lokaal, landelijk als mondiaal onze kennis en vaardigheden ten aanzien van vrede en veiligheid te versterken en in te zetten in een snel veranderende wereld waarin conflicten helaas snel oplaaien. Onderwijs over hoe om te gaan met conflicten, is dan ook van groot belang.” Enthoven sloot zijn betoog af met het bedanken van de Verenigde Naties voor het mogelijk maken van UPEACE en vredesstudies voor jonge mensen in Nederland en Europa.

John Maresca, rector van UPEACE Costa Rica, benadrukte tevens dat we iedere dag in de media zien en horen waarom het zo belangrijk is om

vredesonderwijs te hebben. “De wereld verandert in een rap tempo en door sociale media zijn jongeren over de hele wereld tegenwoordig ‘interconnected’. Vandaar dat juist deze tijd mogelijkheden biedt om vrede te bewerkstelligen. Mogelijkheden die zich nooit eerder hebben voorgedaan.” “Maar dit alles”, zo zei Maresca, “zal ook gepaard moeten gaan met veranderende waarden. We moeten respect bevorderen voor andere culturen, voor mensenrechten en voor een toekomst van onze planeet.” Uitdagingen zijn complexer dan ooit en daar wil UPEACE graag aan bijdragen”, zo verkondigde Maresca.

De derde spreker, mw. Fatou Bensouda, de onlangs geïnstalleerde aanklager van het International Criminal Court (ICC), betoogde dat ook het ICC een belangrijke rol speelt bij oorlogsconflicten en vredesopbouw. Oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en genocide zijn een duidelijke bedreiging voor vrede en het doel van het ICC is het stoppen van het rechtvaardigen van deze misdaden. Het Statuut van Rome is tot stand gekomen in een tijd dat de wereld faalde om oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en genocide te voorkomen. Door de komst van het ICC is daar verandering in gekomen. Zo hebben staten de primaire plicht om mensen verantwoordelijk te houden. Het ICC is complementair aan nationale wetgeving, vandaar dat staten in de eerste plaats zelf hun verdachten moeten veroordelen. De aanklachten bij het ICC moeten worden gezien als een uitzondering op die norm. Het ICC focust op degenen die primair aansprakelijk zijn voor grootschalige misdaden, zoals de hoogste leiders van militia's en leiders van staten, en laat het vervolgens aan staten zelf over om de betrokken uitvoerenden te berechten.

Ruud Lubbers, grondlegger van het Earth Charter Initiative (ECI) deelde mede dat UPEACE en het ECI hun krachten hebben gebundeld in het promoten van vrede en duurzame ontwikkeling in de nieuwe UNESCO leerstoel ‘Education for Sustainable Development and the

Earth Charter’. Het is een vier jaar durende samenwerking gericht op het ontwikkelen van cursussen en het doen van onderzoek op het gebied van onderwijs met betrekking tot duurzame ontwikkeling, met het Earth Charter als kader. Het streven van het ECI is om een ethisch kader te bieden voor een duurzame en vreedzame wereld. Deze activiteiten zullen voornamelijk plaats vinden in het Earth Charter gebouw op het terrein van UPEACE in Costa Rica.²

Martin Lees (voormalig Secretaris-General van de Club van Rome en voormalig rector van UPEACE) kon zich scharen achter het pleidooi van Lubbers. Ook hij uitte zijn bezorgdheid over de vele bedreigingen die onze planeet te wachten staan. Naar zijn mening dient de mensheid de volgende vijf stappen te ondernemen:

1. We dienen onze ideeën over vooruitgang aan te passen door alle bedreigingen systematisch te exploreren door middel van langetermijnstrategieën die erop gericht zijn de oorzaken aan te pakken;
2. We dienen de totstandkoming van economische groei te herzien, omdat die nu is gebaseerd op de klassieke, nooit eindigende, vraag naar meer consumptie waardoor de natuurlijke ecosystemen worden vernietigd waarvan we juist afhankelijk zijn;
3. Onze instituten en hun beleid voor ontwikkeling en vrede dienen te worden aangepast aan een wereld die snel en dynamisch ingaat op de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw;
4. We dienen onze houding aan te passen ten aanzien van waarden en gedrag, en zo de samenwerking onderling te versterken om kritieke mondiale problemen op te lossen en daarmee de wereldvrede te bewaren;
5. We dienen serieus de urgentie van de bedreigingen waar we voor staan te erkennen, anders zullen overheden nooit de steun van het publiek krijgen om de nodige maatregelen te kunnen nemen.

Ook voormalig minister Ben Knapen, die inging op de rol van capaciteitsopbouw ter bevordering van vrede in fragiele staten, stelde in zijn



FOTO: DICK DE JAGER

voordracht dat alle door conflict getroffen staten een stagnerend effect hebben op het realiseren van de Millenniumdoelen. Vandaar ook dat veiligheid en de opbouw van een rechtsstaat een van de topprioriteiten zou moeten zijn van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ondersteuning is niet alleen een morele plicht, maar het is ook efficiënter om escalatie te voorkomen. Nederland heeft de kennis, bekwaamheden en het vermogen om een verschil te maken in zwakke staten, aldus Knapen.

Steven van Hoogstraten, directeur van de Carnegie Foundation, sprak over de rol van het Vredespaleis met betrekking tot vredesdiplomatie. Van Hoogstraten verwees naar het rapport van de voormalig Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan, *'Strengthening the Role of Mediation in the Peaceful Settlement of Disputes, Conflict Prevention and Resolution'* uit 2009. "Door bemiddelingspogingen over bijvoorbeeld natuurlijke hulpbronnen zijn verschillende conflicten of geschillen tot een goed eind gekomen. Vaak worden daarbij andere partijen betrokken, zoals de International Crisis Group of het Rode Kruis. Internationale bemid-

deling komt dus al regelmatig voor." Van Hoogstraten benadrukte dat we ons telkens dienen af te vragen welke rol en welke toegevoegde waarde Nederland en/of Den Haag, als internationale stad van vrede en recht, daarbij kan innemen.

Hierna opende, op uitnodiging van de burge-meester van Den Haag, Jozias van Aartsen, ZKH Prins Willem-Alexander met een gongslag het nieuwe UPEACE Centre Den Haag.

In de namiddag van deze conferentie werden door drie panels, die voorgezeten werden door Rick van der Ploeg (hoogleraar economie aan de Oxford Universiteit), de drie UPEACE studie- en onderzoekprogramma's uiteengezet.

UPEACE Programma 'Vredes- en Conflictstudies'

Het eerste panel, over het UPEACE Vredes- en Conflictstudies-programma, met als programmeur Berma Klein Goldewijk, UPEACE affiliate associate professor en academisch directeur van UPEACE Den Haag, bestond ver-

der uit Joost Andriessen, directeur van de eenheid fragiliteit en vredesopbouw van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; Jennifer Schense, adviseur Internationale Samenwerking, Bureau van de Aanklager, Internationaal Strafhof (ICC); en Oliver Richmond, onderzoekshoogleraar Peace and Conflict Research aan de Universiteit van Manchester, V.K.

Het onderzoek in dit programma richt zich op heroplevende conflicten (recurrent conflict) in bepaalde regio's, zoals de Sudaans, en hoe kennis op te bouwen en te handelen om stabiliteit in dit soort gebieden te creëren. De meeste grote conflicten, zo zei Klein Goldewijk, eindigen zonder een overtuigende politieke oplossing. "Daarnaast zijn vredesakkoorden vaak tegenstrijdig en zelfs destabiliserend, waardoor het conflict, soms met andere coalities, weer opblaait en verder regionaliseert." Klein Goldewijk ontwikkelt in dit kader collegeprogramma's in samenwerking met het Leiden University College en de Haagse Hogeschool, alsmede, in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, een onderzoeksproject in de Sudaans. Het gaat Klein Goldewijk erom baanbrekende inzichten te verwerven teneinde conflicten, vaak in fragiele politieke situaties, te transformeren naar vredesopbouw.

Joost Andriessen sluit hierop aan en stelt dat te veel actoren streven naar conflictoplossing zonder voldoende kennis te hebben. Het is noodzakelijk om minder te handelen en meer na te denken. Andriessen verwees naar de doelstellingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die voormalig minister Ben Knapen die ochtend had toegelicht. Knapen had de vijf pilaren van kennisontwikkeling van het Nederlandse buitenlandbeleid omschreven, te weten: 1) veiligheid van mensen; 2) het functioneren van de 'Rule of Law'; 3) inclusieve politieke processen; 4) rechtmatige instituten; en 5) vredesdividend. Op basis hiervan zijn kennisplatforms in het leven geroepen waaraan verschillende onderzoeksinstituten deelnemen, onder andere het Instituut Clingendael in Den Haag. Andriessen

onderstreepte dat het van groot belang is dat er interactie van kennis plaatsvindt tussen politici, academici en de praktijk. Dit heeft al geleid tot successen. Zo is het Peace, Security, Development Network (PSDN) opgericht dat ondersteuning biedt om gender-issues in Democratische Republiek Congo in het ontwikkelingsbeleid van Buitenlandse Zaken op te nemen. Het ministerie heeft ook Instituut Clingendael en andere instellingen benaderd met de vraag om onderzoek te doen naar het conflict in Syrië; die resultaten worden nu ingevoerd in het beleid van Buitenlandse Zaken. In UPEACE hebben we nu een nieuwe en waardevolle partner gevonden voor dergelijke onderzoeksactiviteiten, stelt Andriessen.

Tot voor enkele jaren geleden ging men te gemakkelijk uit van het dilemma 'vrede versus gerechtigheid', vertelt Jennifer Schense en citeert Nicolas Michel, toenmalig United Nations Under-Secretary-General for Legal Affairs, gedurende een toespraak in 2008³ "In the past it was not infrequent to hear people say 'look there are situations where we simply have to make a choice: either you want peace or you want justice but you can't have both together,' so the dilemma was peace or justice and the assumption was that sometimes it is impossible to have the two. I would submit today that it is no longer acceptable to put the dilemma in these terms," Vandaag de dag, zo gaat Schense verder, is de rechtsstaat een fundamenteel beginsel en het ICC speelt nu een belangrijke rol in het opheffen van straffeloosheid dat in veel gevallen oorzaak is van opblaiende conflicten

Oliver Richmond benadrukte in zijn betoog dat de structuur van de internationale vredesopbouw goed is ontwikkeld, maar in legitieme zin zijn grenzen inmiddels heeft bereikt. Het op liberale leest geschoeide internationale systeem van vredesopbouw kent volgens hem vier generaties. "In de eerste generatie gaat men uit van een overwinnaar, namelijk vrede, waarbij staatsvorming voornamelijk wordt gezien als een positief eindproduct van oorlog, maar dan

wel in het belang van de elites. De tweede generatie, in het postkoloniale tijdperk, ziet staatsvorming als oplossing om conflicten te verzachten. De derde generatie betreft liberale vrede en de vierde generatie postliberale vrede. Er ontbreekt echter een schakel in dit internationale systeem van vredesopbouw, namelijk het herkennen en erkennen van de lokale en historische context, in feite het luisteren naar de stem van diegenen die de internationale vredesopbouw ondergaan. Wat vinden zij? Wat willen zij zelf en hoe zouden zij zelf vrede willen bereiken? Het negeren van vragen als deze ondermijnt de internationale vredesinterventies en zet vraagtekens bij de structuur van de internationale vredesopbouw in zijn totaliteit.”

UPEACE Programma ‘Water en Vrede’

Het tweede panel, dat het UPEACE Water en Vrede-programma toelichtte, bestond uit Henk van Schaik, programmaleider van UPEACE; Léna Salamé, coördinator van het UNESCO-PCCP (from Potential Conflict to Co-operation Potential programme); Pieter van der Zaag, hoogleraar Integrated Water Resources Management aan het UNESCO-IHE te Delft, en Herman Havekes, werkzaam bij de Unie van Waterschappen.

Van Schaik deelde mee dat hij samen met het Watermanagementcentrum Nederland en het UNESCO-IHE de zogenaamde ‘The Hague Water Peace Dialogues’ voorbereidt. Het doel hiervan is onderzoek te doen naar grensoverschrijdende stromingen en de (mogelijke) internationale conflicten die hieruit kunnen voortvloeien. Nederlandse expertise wordt daarbij samengevoegd met al bestaande, alsmede gevraagde expertise van buitenaf. De eerste onderzoeksresultaten zullen in november 2013 in het Vredespaleis in Den Haag worden gepresenteerd.

Léna Salamé ging vervolgens in op het feit dat er op dit moment 276 internationale rivier-

stroomgebieden en 273 internationale zogenaamde ‘aquifers’ (waterdragende lagen in de ondergrond) zijn verdeeld over ongeveer 150 staten. Vanwege deze internationale dimensie zal water meer en meer oorzaak worden van conflicten, zowel binnen staten als tussen staten. Tot nu toe zijn er nog geen juridische instrumenten van kracht om (mogelijke) conflicten tussen landen in goede banen te leiden. Sinds 1997 werken de Verenigde Naties aan een ‘Convention on the Non-Navigational Uses of International Waterresources’. De VN-conventie is van kracht wanneer 35 ratificaties hebben plaatsgevonden. Tot nu toe zijn dat er 27. Het gevolg hiervan is, aldus Salamé, dat er een situatie is ontstaan met zeer complexe vraagstukken, vooral omdat zeer veel mensen afhankelijk zijn van waterbronnen. “Complexe situaties waar veel belangen op het spel staan kunnen leiden tot zeer ernstige conflicten.” Daarom heeft UNESCO het programma ‘From Potential Conflict to Cooperation Potential’ (PCCP) opgezet. De bedoeling van dit programma is om te zien in hoeverre een potentieel waterconflict kan worden omgezet in een win-win-situatie waarin men zonder conflicten samenwerkt. Naast onderzoek vergt het ook onderwijsactiviteiten en overlegvormen zoals fora om partijen die anders nooit met elkaar zouden willen samenwerken, in dialoog met elkaar te krijgen over samenwerkingsverbanden. Zodra de relatie stevig genoeg is, kan UNESCO de dialoog verheffen op internationaal niveau of een meer officieel niveau. Ook Pieter van der Zaag benadrukte hoe relevant het is om de dynamiek van samenwerking op het gebied van water te begrijpen. De relatie tussen UNESCO-IHE en UPEACE is overigens niet nieuw. In 2010 startte de samenwerking met een Summerschool over stedelijk waterbeheer.

De volgende spreker was Herman Havekes. Hij is een fervent voorstander van een hechte samenwerking van UPEACE met het Water Diplomacy Consortium. Zoals andere sprekers op deze conferentie uitte hij zijn bezorgdheid over het feit dat waterconflicten uiteindelijk kunnen uitgroeien

tot oorlogen. De actuele watercrises, waarin ongeveer de helft van de wereldbevolking nog geen toegang heeft tot schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen, en de vele slachtoffers van overstromingen zijn grotendeels te wijten aan een niet goed werkende overheid. Het Water Diplomacy Consortiumprogramma moet gaan bijdragen aan het voorkomen en oplossen van waterconflicten gerelateerd aan grensoverschrijdend watermanagement. De hoofdtaken van dit programma zijn advisering en ondersteuning en het optreden als een forum voor discussies, trainingen en capaciteitsopbouw.

UPEACE-Programma ‘Stedelijke Vrede en Veiligheid’

Het derde panel belichtte de inzet aangaande het UPEACE-programma ‘Stedelijke Vrede en Veiligheid’, dat onder leiding staat van Quirine Eijkman, onderzoeker en docent van het Center for Terrorism and Counterterrorism (CTC) van de Universiteit Leiden. De andere panelleden waren Jim Hyde, oud medewerker van het Police Department, Antioch Californië, U.S.A.; mw. Kalsoom Bashir, voormalig Prevent Officer (PO) van de gemeenteraad van Bristol, V.K., en thans lid van het Britse Moslimvrouwennetwerk; en Erwin Schwella, Hoogleraar Publiek leiderschap aan de Stellenbosch Universiteit in Zuid-Afrika.

Dit programma richt zich op stedelijke veiligheid en een vreedzame samenleving in de steden. Eijkman zette in haar betoog uiteen dat wereldwijd in grote steden steeds meer kwetsbare sociale groepen worden uitgesloten en gemarginaliseerd. Hierdoor stijgt het aantal geweldsdelicten en de criminaliteit tot onaanvaardbaar hoge percentages. Het gevolg is dat een hele stad lijdt onder het geweld en de criminaliteit. Zo gelden bijvoorbeeld in bepaalde wijken van Kingston op Jamaica straatcodes van bendes. Hierdoor is het voor de lokale autoriteiten vrijwel onmogelijk om nog handhavend op te treden. Minderheden en migranten wantrouwen hierdoor de autoriteiten omdat deze zich, in

hun ogen, alleen inzetten voor zichtbare criminaliteit, zoals gewapende overvallen, en zich niet richten op bijvoorbeeld huiselijk geweld. Het UPEACE-programma ontwikkelt momenteel onderzoeksprogramma's op het gebied van sociale interventie in stedelijke gebieden. Daarbij zullen studenten worden aangemoedigd om via veldwerk in deze gebieden ‘evidence-based’ strategieën te ontwikkelen.

Jim Hyde is een van de grondleggers van het Youth Intervention Network (YIN) in Antioch, een snel groeiende stad in Californië. Hyde vertelde dat de staat Californië vrijwel failliet is en dat er daarom veel programma's die gericht zijn op het behoud van veiligheid en de ‘rule of law’ in steden zijn gestopt. In reactie daarop werd het YIN opgezet, met als doel met lokale scholen en universiteiten na te gaan welke jongeren bijzonder kwetsbaar zijn voor crimineel gedrag. Zo ontstond er een anonieme databank van meer dan 8.000 jongeren waarmee inzicht is verkregen in hun opleiding, studieresultaten, disciplines en sociaal-economische status. Volgens zijn de tien meest voorkomende delicten in kaart gebracht (o.a. beroving, diefstal en grote en kleine dreigementen). “Aanvankelijk dachten wij dat dergelijke criminaliteit in het weekend zou pieken, maar de piek bleek midden in de week te zitten. Onderzoek wees uit dat scholieren en studenten zich midden in de week organiseerden en gezamenlijk criminele activiteiten bedreven. Diegenen die zich aan criminaliteit schuldig maakten, verzuimden van school of hadden zich als student teruggetrokken. De relatie met etniciteit of sociaal-economische status bleek niet relevant. Wel relevant was dat deze personen uit gezinnen kwamen die niet goed functioneerden. Vandaar dat we ons op gezinnen zijn gaan richten,” aldus Hyde. “We hebben mediation-programma's opgezet van drie tot vier maanden met gezinnen en zowel de student/scholier als de ouders gecoacht. Dit in samenwerking met de school of universiteit. Daarna hebben we 260 vrijwilligers getraind die de gezinnen konden begeleiden. Deze aanpak bleek succesvol. Statistieken hebben laten zien

dat onder jongeren het aantal drop-outs en schoolabsenties aanzienlijk terugliep, en het aantal afgestudeerden en jongeren met arbeidskansen steeg. Ook daalde het aantal criminaliteitsmeldingen bij de politie met maar liefst 92%. Het steunen van gezinnen is de sleutel tot succes gebleken.”

De derde spreker, Kalsoom Bashir, werkt samen met de politie van het Britse Avon en Somerset en geeft politiepersoneel trainingen in bewustwording ter voorkoming van extremisme. Bashir vertelde dat na de terroristische aanslag op 7 juli 2005 in Londen de aandacht gericht was op het achterhalen waarom Britse moslimmannen bereid waren zichzelf en anderen op te blazen en waarom moslimjongeren sympathieën hadden voor extremistische retoriek dat hen tot zulke daden aanzet. Op het moment dat er nog een jonge man werd opgepakt, twee dagen voordat hij een aanslag wilde plegen, was dit ook voor de moslimgemeenschap zelf een signaal dat men iets moest ondernemen om herhaling te voorkomen. Uit onderzoek dat volgde kwam naar voren dat veel jonge moslims kansen missen en geen sterke rolmodellen hebben. De leegte in hun persoonlijke ontwikkeling werd gecompenseerd door een extreme ideologische praktijk van hun geloof. Met de steun van de politie en de gemeente volgen nu 25 leden van de lokale moslimgemeenschap vrijwillig een intensieve training in het herkennen van radicalisering en leren zij om steun en hulp te bieden aan iedereen die kwetsbaar is voor extremisme.

Een ander voorbeeld van hoe marginalisering en vreemdelingenhaat kan leiden tot een onveilige stad en hoe daarin verbetering te brengen, gaf Erwin Schwella, hoogleraar en onderzoeker Publiek Leiderschap en Institutionele Opbouw voor Goed Bestuur aan de Universiteit van Stellenbosch in Zuid-Afrika. Hij ging in op de situatie in een voorstad van Kaapstad, die voornamelijk werd bewoond door Afrikaans sprekende mensen en waar een kleine groep Somaliërs een eigen gemeenschap had opge-

bouwd met florerende winkeltjes. Men noemde het Somali Stad en deze plaats gold voor Somaliërs als een veilig gebied. Maar door de aanhoudende stroom oorlogsvluchtelingen uit Somalië, die dachten in Kaapstad welkom te zijn om daar een betere toekomst op te kunnen bouwen, steeg de vreemdelingenhaat tegen deze groepen. Somali Stad kon de toestroom niet aan en al gauw werd duidelijk dat het Afrikaans sprekende deel van deze voorstad van de lokale bestuurders eisten dat alle Somaliërs hun spullen pakten en verdwenen. Maar de Somaliërs konden geen kant op. In Zuid-Afrika werden ze gehaat en in hun thuisland was het oorlog. De spanningen liepen hoog op en op een dag werden er in Kaapstad negen Somaliërs gedood. Schwella: “Wij zijn gaan praten met de burgemeester van Kaapstad en een verzekeringsmaatschappij en hebben toen de ‘Voortrekker Road City Improvement District’ (VRCID) opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van universiteiten, lokale overheden, lokale winkeliers en civil society-clubs. Het doel daarvan was om te komen tot:

- het aanzienlijk terugdringen van de criminaliteit door zichtbare patrouilles en de samenwerking met politie voor rechtshandhaving;
- het creëren van een veilige en schone openbare ruimte door het aanpakken van problemen van onderhoud en bestrating en het reinigen van openbare ruimte;
- het zoeken naar banen voor daklozen;
- het promoten van de VRCID als een veilige en schone omgeving om in te wonen en te leven.”

* **Adriënné Schillemans** is redactielid en redactiesecretaris van VN-Forum

Noten

¹ Een uitgebreider verslag is te vinden op de website van UPEACE Den Haag: www.upeace.nl.

Met dank aan Rens Willems, Peter Schregardus, Laura van der Wal en Judith Nuijens.

² www.earthcharterinaction.org/content/article/806/1/New-UNESCO-Chair-on-Education-for-Sustainable-Development-and-the-Earth-Charter/Page1.html, visited on 1/13/2013

UNPO: Working In A World Where Self-Determination Does Not Equal Statehood

door Silvia Nerreter*

“With our guidance, many of our Members continue to pass milestones in their struggle for basic human rights.”

Marino Busdachin, UNPO General Secretary

With this article, I would like to share some reflections I had while working at UNPO, that are related to the changing nature of the concept of self-determination. You might have read about this topic before, as I did before I started working for UNPO. However, based on the numerous experiences I had through working closely with several UNPO Members, I realized how crucial this concept is for many communities. Personally, the concept changed from an academic theory to a very real, worldwide phenomenon.

Since the 1990's, a significant number of political theorists have written extensively about the decline of the State system, although it is still difficult for most people to think outside of it. They cannot conceive of any other possible international order since the State system is so engrained in their perception of the world. When thinking of a world map, the image which comes to most people's mind is one of a world divided into States, separated by clear borders. Considering that for three and a half centuries the general discourse, including media, education, and most areas of political life has been dominated by States, this is not surprising.

When the Peace of Westphalia treaties were signed in 1648, a new political order of sovereign States was established, making the end of centuries of empires, characterized by wars and conquests. The treaty promised a better and safer future. It is commonly ignored that the establishment of a system of sovereign nation States was not an aim in itself. Rather it was a tool to end lasting insecurity and instability. It was aimed at improving people's quality of life and at encouraging peace and friendly relations between States.

Today, however, most conflicts take place within States, and in many instances the State's insistence on uncompromised sovereignty over its territory leads to certain groups being oppressed. It is no secret that most States today do not fit the definition of a nation State. Do people feel connected to the State whose territory they are located in? Do State borders reflect people's sense of identity, culture and ancestral connections? National identity is frequently weak and



Unrepresented
Nations and Peoples
Organization

people do not identify, or at least not exclusively, with the country they are located in, but rather with a subgroup within or outside of the territory governed by this State.

Those groups usually have a distinct culture, language and religion. They are not necessarily secessionists but may e.g. desire recognition of their group, increased political involvement or a degree of autonomy in order to influence decisions affecting their lives.

UNPO: Filling the Gap

Since States control most of political life and sometimes also the media, it is difficult for oppressed groups to make their voices heard. The founders of UNPO were inspired by the idea that if a number of minority groups would work together, their call for recognition, self-determination and to end oppression would be louder. With this in mind, representatives of several unrepresented communities came together on 11 February 1991 at the Peace Palace in The Hague, the International city of peace and

justice, joining together in pursuit of peace for their peoples and respect for universal human rights. This meeting resulted in the establishment of the Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO).

Since then the organization has experienced significant growth. Being founded by fifteen Members, its membership counts at the moment 42 occupied nations, indigenous peoples, minorities and other vulnerable or disenfranchised populations. UNPO is unique in that it is not an organization for unrepresented peoples but rather an organization of these peoples. By maintaining close contact with Member organizations, which in turn have direct lines of communication to the people they represent, UNPO serves as fast channel for information between local communities, the public and international forums.

UNPO gives a voice to the increasing number of peoples that are being disenfranchised by the nation State structure. A very concrete example is the limited capacity of the United Nations to help resolving intra-state conflicts, since only

Participants of the SpeakOut! Human Rights Training Program in front of the Peace Palace



recognized States can become UN members. This is especially the case when the State that is experiencing an internal conflict, has a permanent seat in the Security Council. Despite minority groups increasingly getting access to the UN through human rights mechanisms, a void still exists when it comes to reaching peaceful solutions to intra-State conflicts. UNPO was created to fill this gap.

UNPO serves as a forum for discussion and negotiation, assisting members in working together to develop nonviolent strategies to productively address complex challenges. UNPO's work includes conflict resolution, election monitoring, democracy building and strategic planning for peace and justice efforts.

When working for UNPO I experienced that a lack of skills holds many Member organizations back. In order to change this UNPO organizes training programs. Themes include negotiation and diplomacy training, legal issues and consultation, project management and media relations. Since the 'train-the-trainer' technique is used and materials are provided that can be taken back to the communities of the participants, these programs have a significant impact.

Another important aspect of UNPO's work is assisting members in accessing international and regional fora. This includes writing alternative reports to UN Human Rights Mechanisms in cooperation with our Members, as well as organizing side events at the UN and the European Parliament. Since UNPO has offices in The Hague and Brussels, as well as representatives in Geneva, the organization enjoys several important contacts. This enables us to arrange meetings for our Members, e.g. with Members of the European Parliament, Dutch and Belgian politicians and various professionals at the UN, such as the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Slavery.

Work at UNPO can be very challenging, especially emotionally, since many of our Members



UNPO arranged Rebiya Kadeer's visit to the Subcommittee on Human Rights of the European Parliament

face gruesome situations. For me personally this was especially the case when writing Human Rights reports about the Batwa, who are living in extreme poverty, and the Haratin, an ethnic group in Mauritania who is living in slavery.

Inspiration comes from looking at the twenty-year old history of UNPO, during which it has contributed to the realization of sustainable political solutions for many Members, including Bougainville, East Timor, Kosova and Zanzibar. Further, it is inspiring to see how through the work of UNPO the international community has become more aware of the situation of several Members, such as Somaliland, the Khmer Krom, Hmong and Montagnard populations.

Different Shades Of Self-determination

The first paragraph of Article one of both the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) reflect that self-determination does not necessarily imply secession, separate nationhood, or even autonomy:

"All peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine

their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."

The exercise of this right can result in a wide range of possibilities, ranging from political independence to full integration within an existing State. The outcome will vary from situation to situation, depending on the needs, interests and conditions of concerned parties.

During my work at UNPO, I realized self-determination can take a wide range of different forms. For some UNPO Members the only acceptable outcome is full political independence. For others, the goal is a degree of political, cultural and economic autonomy, sometimes in the form of a federal relationship, or merely to be allowed to return to their ancestral land, or to be involved in local politics. All of those options can help setting an end to discriminatory policies and aid solving problems such as lack of security, poverty, marginalization, limited access to education and social and political discrimination.

Below I have listed short summaries of the situation and aims of three very different UNPO Members, in order to provide an insight in the diversity and complexity of the different issues our Members face.

Taiwan: A Long Path towards UN Recognition

Taiwan is one of the 15 founding Members of UNPO and alongside Members such as Kosovo and Somaliland one of the most well-known Members seeking self-determination in the form of independent statehood and full UN recognition.

Taiwan is an independent State and has since 1993 campaigned to join the United Nations. However as a result of the PRC's veto power in the UN Security Council, membership in the UN and other international organizations is a difficult process for Taiwan, despite its long commitment to peace, human rights, democracy

and membership in a number of international institutions, most notably the WTO. The long-lasting exclusion of Taiwan from the UN scene is a violation of their human right to participate in political life and to self-determination.

While Taiwan has *de facto* international exchanges and close economic ties with most countries worldwide, only 23 States recognize it. The reason for this is the PRC's 'One China Policy' which claims there is only one China, of which Taiwan is part. All countries seeking diplomatic relations with China are required to acknowledge this policy and to refrain from maintaining relations with Taiwan. While many countries, including the United States and Japan, refuse to accept this policy completely, it still makes it difficult for Taiwan to engage in constructive dialogue with other democracies and to share its democratic and economic success.

UNPO's work for Taiwan concentrates on cooperation with the European Parliament, aimed at encouraging members of the European Union to stand up for Taiwan's sovereignty. This includes organizing conferences in the European Parliament such as "*A Question of Sovereignty? The EU's Policy on Taiwan's Participation in International Organizations*" in 2011. Another conference is scheduled for November, called "*EU Strategies, Interventions and Future Prospects for Support to Indigenous Peoples in Taiwan*", seeking to explore EU strategies and instruments available to promote the interests and developmental prospects of indigenous peoples in Taiwan.

The Baloch People: Oppressed and Divided by Borders

On an intermediate level, self-determination can take the form of regional autonomy. This is what Balochistan is seeking since they never regained their independence after the end of British colonialism. Balochistan was split up, falling into the rule of Pakistan, Iran and Afghanistan. Ever since then the Baloch people



Baloch family in West Balochistan (Iran)

have struggled to maintain the unity of their people and continuously pressured the governments of the States they are located in for greater regional autonomy.

The issues in Balochistan (located in Pakistan; UNPO Member since 2008) and West Balochistan (located in Iran; UNPO Member since 2005) are quite similar. Their example reflects that compliance with the right to self-determination is a fundamental condition for the enjoyment of other human rights and fundamental freedoms, be they civil, political, economic, social or cultural. The Baloch people in both countries belong to the poorest population group, are denied access to resources and, particularly in Iran, are not allowed to practice their culture or speak their language. Furthermore, especially in Pakistan, there has been a long series of enforced disappearances and torture of Baloch people, particularly of those speaking

up for Human Rights and increased regional autonomy. The Iranian government also carries out demographic manipulations, aiming at reducing the Baloch community to a minority in their own region, through encouraging non-Baloch people to move to their region.

UNPO strongly urges the Iranian and Pakistani authorities to revise their policies of institutionalized discrimination and adopt necessary means to guarantee minorities and activists their right to freedom of expression. To increase publicity of the issues in Balochistan and West Balochistan, UNPO has hosted several side events at the United Nations, organized demonstrations and spoken up at the European Parliament to raise the issue, as well as facilitating meetings of Baloch representatives with MEPs and submitting several Alternative Reports to the CCPR, CESCR, as well as a Universal Periodic Review Report in 2012.

Batwa: Struggling to Escape Destitution

A lot of the work we do at UNPO is very closely connected to human rights since oppressed groups are most prone to human rights abuses. Many of our Members are poor minority groups and seek involvement in decision-making procedures in order to combat social, political, economic and legal discrimination. Some of them do not occupy a separate territory but are a population group with different ethnicity and/or lower social class than the rest of society. This includes the Batwa, the indigenous peoples of the Great Lakes Region of Central Africa.

The Batwa, Member of UNPO since 1993, are spread as small groups and communities throughout Rwanda, Burundi, Uganda and Eastern Congo. They are the lowest social class in the region, live in extreme poverty and struggle to survive. This group is not seeking independent statehood or regional autonomy, but to be included in society. They want their basic needs for food, housing and security to be fulfilled. They are being discriminated against and

excluded from government policies, have become extremely marginalized, are lacking employment, training and schooling opportunities, as well as healthcare, housing and food. In Rwanda thousands of Batwa became homeless as result of the governmental program “Bye-Bye Nyakatsi”, aimed at eradicating thatched houses. Despite promising new houses and better roofs, many houses have been destroyed without replacement or compensation.

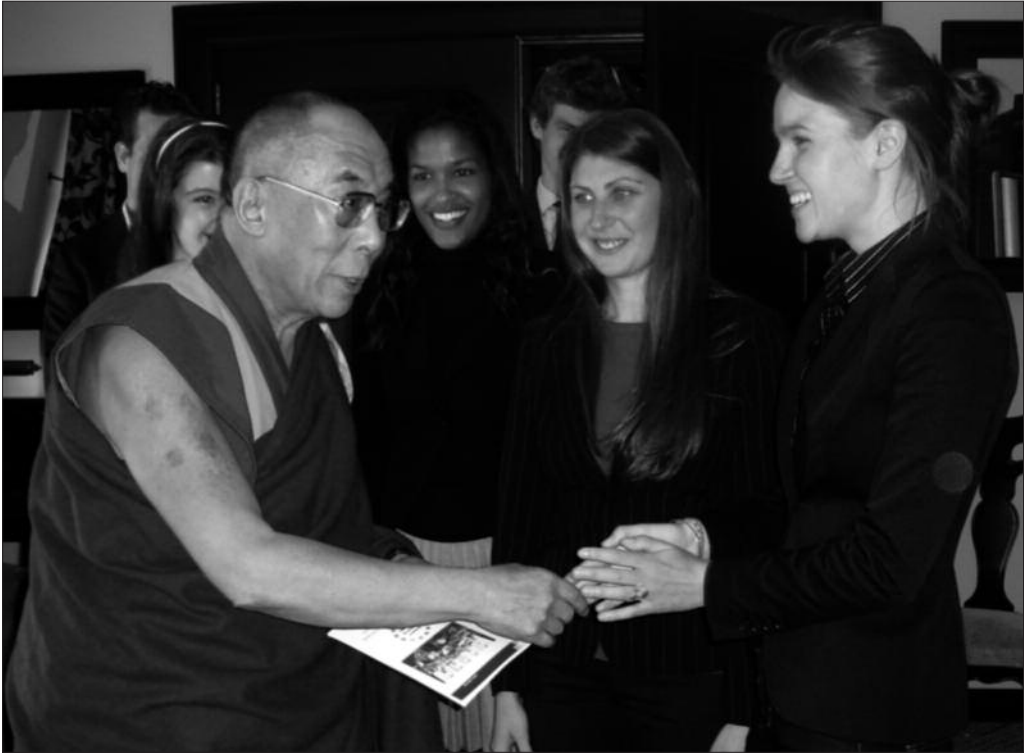
The situation of the Batwa is not well-known; hence raising awareness about them is a priority for UNPO. To this end UNPO has written a number of CERD, CAT and CESCRC alternative Human Rights reports. UNPO supports projects and trainings to improve the Batwa’s living conditions, including basket-weaving, furniture production, bee-keeping, bamboo nursery management, literacy and accountancy courses.

Working towards Stability, armed with Hope and Experience

UNPO’s perspective is that all peoples have the right to self-determination, no matter if they are

UNPO Field Mission to Rwanda: Batwa family in front of their thatched roof house





Meeting between UNPO leadership and his Holiness the Dalai Lama in The Hague

a nation, population group, indigenous people or other. Looking at the effects of the violation of this right highlights that stability requires individual nations and peoples to be allowed to develop varying forms of self-determination. Considering the extent of human rights violations and conflicts following oppression, that stability is only possible where equality, free choice and mutual benefit underlie the relations among the world's peoples.

Van Walt van Praag, legal advisor to the Dalai-Lama, observes that *"we must move away from the misguided view of stability premised on immediate or short-term economic and political considerations to a long-term perspective which will ensure the peaceful co-existence of all peoples. Universal recognition and support for peoples' right to self-determination is the cornerstone of a truly peaceful and stable world."*

* **Silvia Anna Nerreter** was born and raised near Nuremberg, Germany and moved to England at age 16. After working as a Journalist she started her studies at the University of Edinburgh from which she is going to graduate with an MA in Philosophy and Politics in 2014. Since learning about First Nations Politics in Canada through First Nations Studies Courses as part of her international exchange to UBC, and through working for an Algonquin Cultural Center in Ontario, her main focus are minority and indigenous rights, particularly relating to self-determination. This led to her strong interest in UNPO where she was doing an internship till the end of December 2012.

Pierre Hegay was born and raised in Normandy, France. He studied in SciencesPo Aix, in France, as well as in the US. He joined UNPO in 2011 after completing a M.A. in international relations, during which he developed a keen interest for minority issues. He now works as the program coordinator for the UNPO office in The Hague. Contact Mr. Pierre Hegay by email: unpo@unpo.org

UNPO Secretariat Visiting address

Laan van Meerdervoort 70, 2517 AN The Hague,
The Netherlands

Contact

Tel: +31 (0)70 36 46 504, Fax: +31 (0)70 36 46 608

Roma en Sinti in Europa: appèl op Mensenrechten

*door Peter Jorna**

In het najaar van 2012 vroeg de redactie van VN Forum mij om in een korte bijdrage stil te staan bij de mensenrechtensituatie van Roma en Sinti populaties in Europa, en de relatie met de Verenigde Naties en Nederland. Er schoten mij diverse opvallende momenten uit het afgelopen jaar te binnen. Voorbeelden van vervolging en uitsluiting door de hen omringende gevestigde samenlevingen, terwijl daarnaast hun culturele rijkdom tot de verbeelding spreekt, maar ook voorbeelden van zich krachtig teweerstellen. Als sociaal antropoloog voel ik mij tot die drie facetten aangetrokken, tracht ik mij zelf actief op te stellen en kom dan haast ‘vanzelf’ uit bij internationale organisaties die mogelijkheden bieden hen een stem te geven. Een overzicht.

Inleiding

De afgelopen decennia verschenen in Europa vooral andere internationale organisaties dan de Verenigde Naties (VN) ten tonele waar het deze grootste, verspreid over het continent levende minderheid betreft. Denk aan de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) met het Actieplan Roma & Sinti (2003), de Raad van Europa (RvE) en ook de Europese Unie (EU) met het Framework National Strategies for Roma Inclusion 2011 up to 2020.¹

Het is vooral de Raad van Europa die zich – onder invloed van de Koude Oorlog, het vallen van het ijzeren gordijn daarna en vervolgens preluderend op de uitbreiding van de EU – op werpt als hoeder van mensenrechten en democratisering. Sinds de jaren '90 van de 20e eeuw gaf de RvE – overigens niet zonder slag of stoot – de Roma steeds meer een gezicht in de vorm van aanbevelingen via het Comité van Ministers en uitspraken van het Hof van de Rechten voor de Mens in Straatsburg.

Internationale organisaties zoals bovengenoemde bieden de mogelijkheid dat Roma populaties een stem krijgen, hun kwetsbare positie de vereiste aandacht, en dat mede door de transnationale mandaten die individuele lidstaten hen gegeven hebben en internationale afspraken die zij met elkaar zijn aangegaan. Nog steeds speelt de VN daarbij een belangrijke rol. En terecht.

Van oudsher heeft de VN, net als haar voorloper de Volkerenbond, oog voor minderheden als de Roma. Zelfs voorloper de Volkerenbond, zij het in een andere tijd.² In de jaren '70 van de 20e eeuw, toen de Roma intelligentsia zich ging organiseren, verleende de VN aan de Roma een waarnemersstatus in de Economisch Sociale Commissie (ECOSOC). In het algemeen kwam het monitoren van de Mensenrechten hoger op de agenda te staan, vanwege de Internationale Conventie tegen alle Vormen van Racisme (UNCERD).

Sinds de Top in 2000 (UNCERD, Durban) – waar Roma van diverse generaties en landen aan deelnamen – en onder invloed van Europese ontwikkelingen treedt de VN ook op ons conti-

nent nadrukkelijker en met verschillende divisies naar buiten. Natuurlijk gebeurt dat vooral in de vorm van vuistdikke rapporten met aanbevelingen ('room for improvement'), stille diplomatie (wandelingen en diners) maar ook met statements en persberichten ('naming and shaming'), vanwege aanhoudende overtreding van internationale conventies en verdragen. Stateloosheid is zo'n issue die aan de basis ligt van marginalisering, vanwege mogelijke uitsluiting uit belangrijke institutionele levenssferen (onderwijs, werk, publieke gezondheid en zorg, huisvesting). Andere aandachtsterreinen zijn de situatie van vluchtelingen en de rechten van het kind.

In dit korte bestek probeer ik na te gaan waar de VN als organisatie in beeld komt. Ik zal mij in deze korte speurtocht zoveel mogelijk tot het voorbije jaar 2012 beperken en daarin ook Nederland betrekken.

VN en de Tweede Wereldoorlog

Op het eerste oog mag deze relatie wellicht vreemd lijken. Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben zich immers talloze conflicten en genocideën op de diverse continenten voltrokken. Bij nader inzien is de relatie echter logisch – denk aan het ontwerp van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens kort na 'de Oorlog'. Het ontstaan van de VN is geworteld in deze zwarte pagina in de mondiale geschiedenis die zijn weerga niet kent.

Het eerste VN wapenfeit dat ik in dit verband dan ook wil noemen, vond op 7 november 2012 plaats ter gelegenheid van de herdenking van de Kristallnacht Pogroms in 1938. In het hoofdkwartier in New York hield de VN een Ronde Tafel in het kader van 'The Holocaust and the United Nations Outreach Programme', onder de titel: "The Holocaust by Bullets: Uncovering the Reality of Genocide". Key note speaker was de Franse katholieke priester Patrick Desbois, mede oprichter van Yahad-In Unum (Parijs).

Deze organisatie doet al jarenlang onderzoek in Sovjet en Duitse archieven, maar ook terplekke, naar een vergeten aspect van de Holocaust: de massa executies van Joden en Roma in Oost Europa tussen 1941 en 1944. Met recent beschikbaar gekomen informatie doorkruisen Desbois en zijn teams Belarus, Moldova, Polen, Roemenië, Rusland en de Oekraïne. Inmiddels zijn er al 800 massagraven geïdentificeerd en meer dan 3.000 ooggetuigen geïnterviewd. Opvallend is dat de bevindingen voor het eerst gepresenteerd werden aan de internationale gemeenschap. De deelnemers aan de Ronde Tafel bediscussieerden voorts de mondiale spanningen die er op gericht zijn om genocide in de toekomst te voorkomen.³

Vergeten Genocide

Nog te zelden beseft en licht vergeten is het feit dat Roma en Sinti indertijd op mensonterende wijze zijn vervolgd, op grond van hun 'ras' ('Zigeuner') of levenswijze ('alle personen die naar de aard der Zigeuners rondtrekken'). Zelfs wanneer zij tegenwoordig plek krijgen in de herdenkingen, zien zij zich de dag erna weer in de situatie van alle dag geplaatst, dikwijls als derderangsburgers. De 'vergeten genocide' op de Roma en Sinti ten tijde van de Tweede Wereldoorlog doet de laatste jaren echter als typering opgeld en wordt eindelijk zowel bron van onderzoek als object voor educatieve doeleinden en publieksvoorlichting. Meer dan ooit zijn Roma en Sinti ook subject: als gast sprekers, initiatiefnemers en in termen van perspectief.

Een voorbeeld waarin dit alles samenvalt, is de meertalige digitale tentoonstelling 'Vergeten Genocide' (<http://www.romasinti.eu>) over de lotgevallen van de Roma en Sinti, van het Nationaal Comité 4 en 5 Mei, de Anne Frank stichting en het Sinti en Roma Documentatiecentrum te Heidelberg.⁴ Portretten van Sinti en Roma kinderen uit diverse landen (westerse en oost Europese) vormen het uitgangspunt. Hun verhalen en lotgevallen ten tijde van de Tweede Wereldoorlog nemen je bijna ongemerkt bij de



Krystyna Gil als communicantje (Polen, 1939-heden)

hand door een wereld die al te dikwijls en gemakkelijk als ‘gesloten’ wordt bestempeld.

Het initiatief voor de digitale tentoonstelling vond steun bij de International Taskforce Holocaust Education en de website is sinds 3 mei 2012 in de lucht, kort voor de Nationale Dodenherdenking. Op die dag beleefde ook een ander internationaal initiatief zijn Nederlandse première, in de Amsterdamse Nieuwe Kerk, gevolgd door een reis langs Europese hoofdsteden: het Requiem voor Auschwitz. Op International Holocaust Memorial Day (27 januari) wordt het in Krakow opgevoerd, nabij Auschwitz, en in Berlijn (29 januari). In Amsterdam staat International Holocaust Memorial Day in het teken van de Roma en Sinti tijdens een speciale lunchmeeting op de Vrije Universiteit (23 januari).

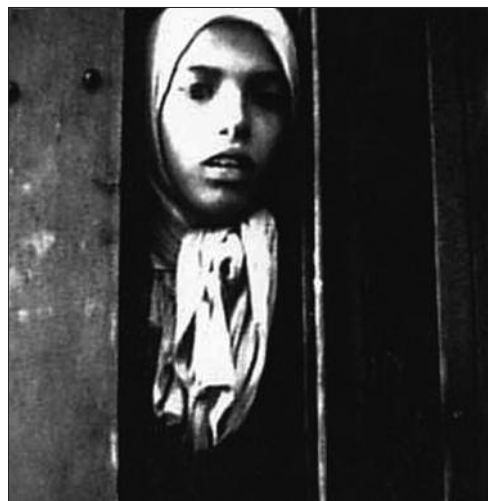
Requiem voor Auschwitz

Het muziekstuk dat gecomponeerd werd door

de Nederlandse Sinto Roger Moreno blijkt een prima manier om in Europa zowel hoogwaardigheidsbekleders ‘bij hun kraag te vatten’ en op de eerste rij te plaatsen, als ook om de Roma en Sinti zelf een ‘uplift’ te bezorgen. Immers, op het podium staat een veelkoppig multinationaal orkest van klassieke musici van Sinti of Roma origine, geleid door een Kosovaarse Roma dirigent met op zijn lessenaar de partituur van een muzikant die als tiener Zwitserland veruilde voor Nederland. Stereotype beelden kunnen kantelen als je ze een zetje geeft.

Een ‘boegbeeld’ zou je de Sinto Zoni Weisz met recht kunnen noemen. Eerder al sprak hij – samen met de Duitse Sinto Romani Rose – de VN toe bij de opening van de tentoonstelling *The Holocaust against the Roma and Sinti and present-day racism in Europe*, in het hoofdkwartier van de Verenigde Naties in New York (januari 2007). Vervolgens deed hij dat op 27 januari 2011 als eerste Nederlander in de nieuwe Bundestag in Berlijn, in verband met de herdenking van de bevrijding van Auschwitz. Onlangs getuigde Zoni Weisz opnieuw, ook in Berlijn, van de verschrikkingen van toen – aan de hand van de lotgevallen van zijn familieleden die in het vernietigingskamp Auschwitz-Birke-

*Settela Steinbach, Westerbork
(Nederland, 1934-Auschwitz, 1944)*





Zoni Weisz (Nederland, 1937)

nau omkwamen en zoals steeds met een actuele boodschap van waakzaamheid in Europa. Ditmaal was het ter gelegenheid van de onthulling op 24 oktober 2012 van het Sinti en Roma Monument, in aanwezigheid van onder meer Angela Merkel, in het park tegenover de Brandenburger Tor.

De massaal samengekomen Roma en Sinti ervaren de realisering van het bijzondere Monument op die memorabele plaats als genoegdoening, ongetwijfeld ook zij die thuis bleven en erover vernamen van familieleden of via de media. Toch kan men zich met recht afvragen wat het effect van dit alles is op de situatie van mensen die dagelijks hun werkelijkheid als zonder uitzicht ervaren. Zij die bijvoorbeeld niet over papieren beschikken en daardoor simpelweg 'niet bestaan' in het publieke domein – op straat of school, een medische post – en met 'onzichtbare' grenzen of racistisch geweld geconfronteerd worden.

VN in actie

Met het ontwikkelingsprogramma is de VN geografisch actief in het midden en zuid oostelijk deel van Europa waar de grootste aantallen Roma leven. Het United Nations Development Programme (UNDP) typeerde hun levensomstandigheden als vergelijkbaar met 'sub-Saharaan Africa'.⁵

Degelijke rapporten vormden een doorbraak. Voor het eerst maakte onderzoek met feiten en cijfers zichtbaar dat een significant aantal Roma te kampen had met analfabetisme, kindersterfte, ondervoeding en uitsluiting. In 2004 vergeleek de UNDP de situatie van de Roma opnieuw met die van de totale bevolking in centraal en zuidoost Europa en onlangs breidde de UNDP het onderzoeksterrein uit naar het westen, door – samen met de Fundamental Rights Agency, de Europese Commissie en de Wereldbank – elf lidstaten van de EU aan een survey te onderwerpen.⁶

De situatie van de Roma in midden en Zuidoost Europa raakt uiteraard west en noordelijk Europa. De vluchtelingen situatie is in Europa nog steeds een issue en vormt potentieel een push voor migratie naar elders. De UNHCR is gezaghebbend over de positie van de 'internally displaced people' in de Balkanregio (de zogenoemde IDP's in Kosovo, Servië, Monte Negro en Macedonië). De huidige High Commissioner for Refugees, António Guterres, heeft hier een rol en medewerkers van hoog allooi werken samen met onder meer de International Migration Office (IOM) over het wel of niet vertrouwd zijn van 'terugkeer' van vluchtelingen uit de kampen naar hun eigen gebied en dorp, of, in geval van asielzoekers, vanuit de westerse landen. De 'gedoogsituatie' van Kosovaarse en Macedoonse Roma is een gevoelig onderwerp in Duitsland, zoals we ook bij de Onthulling van het Sinti en Roma Monument in Berlijn weer gewaar werden getuige de demonstraties tot in de late avonduren bij de Berliner Tor.

Op 8 april 2012, op de Internationale Roma Dag, liet overigens het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van zich horen en sprak het zich later die maand uit voor een hernieuwde aandacht voor de positie van Roma in de Balkan (Bosnië-Herzegovina, Servië, Kosovo).⁷ De VN organisatie beperkt zich in haar statements echter niet tot de landen buiten de EU. De zorgwekkende ontwikkelingen rond het rechtsradicalisme in Honga-

rije (*Jobbik*), het racistisch geweld en de vlucht van meer dan 4.000 Roma in 2012 naar Canada, kwamen uitvoerig gedocumenteerd in de Mensenrechtenraad en in het nieuws. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen deed een dringende oproep aan de Hongaarse regering om haar onderdanen bescherming te bieden.⁸

Frankrijk kreeg in augustus 2012 een veeg uit de pan, naar aanleiding van het opnieuw in een reeks van steden oppakken en uitzetten van vooral Roemeense Roma.⁹ In ons land startte het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen in Nederland een campagne tegen Statenloosheid.¹⁰

De VN en Nederland

Waar andere lidstaten het herhaaldelijk voor hun kiezen krijgen vanwege schending van de meest basale rechten, blijft kritiek op Nederland ook niet beperkt tot 'een gebrekkige dialoog met het maatschappelijk middenveld' en 'te weinig aandacht voor mensenrechtene-ducatie in het onderwijscurriculum'. De VN heeft Nederland herhaaldelijk opgeroepen het Verdrag voor de Rechten van het Kind (bijvoorbeeld op het terrein van het asielvraagstuk en de vreemdelingendetentie) beter na te leven en het probleem van de Statenloosheid ter hand te nemen – een situatie waarin zich naar schatting 1% van de totale Roma bevolking in Nederland bevindt, aldus diverse organisaties.¹¹ Onlangs nog in Utrecht, ter gelegenheid van de inauguratie van het Mensenrechten Instituut op 4 oktober 2012, brachten vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld dit punt opnieuw onder de aandacht bij de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, mw. Navy Pillay.

Nederland staat de synergie voor tussen de internationale gouvernementele organisaties, zeker waar het de Roma en Sinti aangaat, zo bleek ook uit de Conferentie die ik samen met de Raad van Europa en het ministerie van Buitenlandse Zaken in 2008 mocht organiseren.¹²



Mw. Navi Pillay (Zuid-Afrika, 1941)

Men mag veronderstellen dat dit beginsel leidend blijft en ruimte biedt aan Roma en Sinti inbreng. Ook vanuit historisch oogpunt zou het borgen van mensenrechtene-ducatie in het onderwijscurriculum niet verkeerd zijn.

* **Peter Jorna** was lid voor Nederland van de Committee of Experts on Roma (RvE 2005-2011) en is freelance adviseur.

Bronnen

European Commission – ‘*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region: An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*’.
http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf

FRA, Undp 2012 - ‘The situation of Roma in 11 EU Member States’.
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf

Nationaal Comité 4 en 5 Mei - ‘*Forgotten Genocide, the Fate of Roma and Sinti*’. 2012. Digitale tentoonstelling over hun lotgevallen ten tijde van de Tweede wereldoorlog.
www.romasinti.eu

Ref World, 16 July – ‘*Hungary: Treatment of Roma and state protection efforts (2009-June 2012)*’
<http://www.unhcr.org/refworld/country/IRBC/HUN/503600142bd.0.html>

Thestar, 28 maart 2012 - ‘*Refugee claims from Hungary soar UN reports*’.
<http://www.thestar.com/news/world/article/1153487--refugee-claims-from-hungary-soar-un-reports>

UNDP (2003) – ‘*Avoiding the dependency trap*’.

UN Experts, 2 augustus 2012 – ‘*For Roma Holocaust Remembrance Day, 2 August 2012 States must confront modern-day hatred, violence and discrimination against Roma*’
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12401&LangID=E>

UN Experts, 29 augustus 2012 – Roma evictions/expulsions: ‘*France must comply with international non-discrimination standards*’
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12466&LangID=E>

UNHCR BH, 20 April 2012 – ‘*Renewed Focus Required on Roma*’
<http://unhcr.ba/2012/04/renewed-focus-required-on-roma-issues/>

UNHCR, 30 augustus 2012 – ‘*UNHCR tegen Staatloosheid*’.
<http://www.unhcr.nl/unhcr-in-nederland/campagnes/staatloosheid.html>

United Nations, Human Rights Council 23 April 2012 – ‘*Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Githu Muigai: Mission to Hungary*’.
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-33-Add1_en.pdf

UN Pressrelease, Nr. 6368 – ‘*Father Patrick Desbois to Present New Findings on Treatment of Roma People During World War II at UN Kristallnacht Event*’. 2 november 2012.

Noten

- ¹ Er leven naar schatting 11.256.900 Roma in Europa. In Nederland wordt het aantal ‘Roma’ door de RvE en de EU geschat op ongeveer 40.000, waarvan 5.000 Sinti en tussen de 5.000 en 10.000 Roma, al dan niet op woonwagencentra. De overige zijn autochtone woonwageneigenaren.
http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf
- ² Pikant detail is dat ons land de Volkerenbond in het Interbellum een rol toedichtte bij het stoppen van Roma en andere ongewenste vreemdelingen aan de grenzen. Een Nederlands voorstel tot een conferentie hierover haalde het in 1928-1929 niet (Marcia Rooker 2002).
- ³ De aandacht van de VN voor de Roma in het licht van de Tweede Wereldoorlog is overigens niet incidenteel en beperkt zich hier niet toe. Zo brachten VN experts waaronder de Speciale Rapporteur Racisme een persverklaring uit op 2 augustus 2012, de dag dat de vernietiging van het Zigeunerlager in Auschwitz-Birkenau (1944) herdacht wordt, met een verwijzing naar de actualiteit in Europa.
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12401&LangID=E>
- ⁴ In de vier talen Nederlands, Engels, Duits en Tsjechisch, met achtergrondinformatie en voorzien van muziek van

onder meer de Hongaarse gitarist Ferenc Snetberger, zelf van zowel Roma als Sinti achtergrond.
<http://www.romasinti.eu>

- ⁵ ‘Avoiding the dependency trap, Roma in Central and Eastern Europe’ (UNdp, 2003).
- ⁶ ‘The situation of Roma in 11 EU Member States’ (FRA, UNdp, 2012)
http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf
- ⁷ ‘Renewed Focus Required on Roma’ (UNHCR, 20 april)
<http://unhcr.ba/2012/04/renewed-focus-required-on-roma-issues/>
- ⁸ Human Rights Council (23 april). Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Githu Muigai: Mission to Hungary.
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-33-Add1_en.pdf
 Zie ook:
<http://www.thestar.com/news/world/article/1153487--refugee-claims-from-hungary-soar-un-reports>
<http://www.unhcr.org/refworld/country/IRBC/HUN/503600142bd.0.html>
- ⁹ Zie de verklaring van het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (28 augustus 2012):
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12466&LangID=E>
- ¹⁰ Zie Persbericht: <http://www.unhcr.nl/unhcr-in-nederland/campagnes/staatloosheid.html>
- ¹¹ Statenloosheid of een ongeregelde verblijfstatus doet zich in Nederland voor onder naar schatting 1.000 Roma en is als thema de afgelopen jaren geagendeerd door de Roma zelf i.s.m. de Nederlandse afdelingen van Dokters van de Wereld en Amnesty Internationaal, maar ook confessionele instellingen als Justitia et Pax en Kerk in Actie.
- ¹² ‘Onderwijs en Scholing voor Roma en Sinti in Nederland’ (2008, p. 11).
<http://www.forum.nl/Portals/International/roma-sinti/RomaSintiNLVoorSite.pdf>

VN-financiën: beter begrotingsproces voor effectieve VN

door Sachi Claringbould, Arthur Sessink en Wierish Ramsoekh*

De Verenigde Naties spelen een prominente rol in het internationale nieuws over vrede- en veiligheidsvraagstukken, mensenrechtenschendingen en humanitaire crises. Het beeld van de VN als mondiaal *global governance* forum waar grensoverschrijdende problemen worden besproken wordt bepaald door staatshoofden en regeringsleiders bij de jaarlijkse opening van de Algemene Vergadering, bijeenkomsten van de Veiligheidsraad of Mensenrechtenraad, blauwhelmen en hulp bij humanitaire rampen. Minder aandacht echter krijgt dat wat ten grondslag ligt aan het functioneren van de VN: de financiën. Wat lidstaten in de Algemene Vergadering of Veiligheidsraad ook mogen beslissen, een papieren resolutie omzetten in actie vereist budget. Dit artikel betoogt dat een goed functionerend begrotingsproces een basisvereiste is voor een effectieve VN.

De onderhandelingen in de Algemene Vergadering over de VN-begrotingen verlopen al jaren zeer moeizaam. Het schaarser worden van publieke middelen door de economische en financiële crisis heeft die onderhandelingen in de afgelopen jaren verder gepolariseerd met als gevolg dat de organisatie zelfs het risico loopt lam gelegd te worden. Maar de oorzaken van de begrotingsproblematiek van de VN zitten dieper dan alleen minder beschikbaar geld en zijn tweeledig.

Ten eerste loopt de verdeelsleutel van de contributies van de VN, inzet van onderhandelingen dit jaar, niet meer in pas met de verschuivende (economische) machtsverhoudingen in de wereld. Volgens een OESO-rapport van 9 november 2012¹ is de verwachting dat China de VS reeds in 2016 inhaalt als economische grootmacht. Toch betaalt China momenteel slechts 3,2% van de VN-begroting, in vergelijking tot 22% voor de VS of 1,855% voor Nederland. Deze percentages zijn berekend

door een ingewikkelde methodiek die sinds het ontstaan van de VN elk jaar stukje bij beetje is geëvolueerd. Er mag daarom misschien een rechtvaardiging schuil gaan achter de op het eerste gezicht 'scheve' cijfers, toch is dit moeilijk uit te leggen in Westerse landen, met name ten tijden van nationale begrotingskrapte. De auteurs betogen daarom dat de verdeelsleutel voor contributies te ver achterloopt op de economische realiteit, waardoor de VN in met name de landen die 'overbetalen' het risico loopt legitimiteit te verliezen.

Ten tweede is de verdeling van de verantwoordelijkheid over de financiën van de VN niet goed ingebed in een goed functionerend begrotingsproces. Deels is dit te wijten aan de lidstaten zelf. Zij willen enerzijds dat hun eigen prioriteiten gefinancierd worden, maar nemen anderzijds niet de verantwoordelijkheid om het benodigde geld bij elkaar te sprokkelen. Die schuiven ze af op het VN-Secretariaat. En met 193 lidstaten met eigen agenda's is dat een las-

tige klus, zeker als de belangrijkste contribuanten er tegelijkertijd op staan dat de begroting niet mag stijgen. Het VN-Secretariaat is ook deels een verwijt te maken: het heeft de neiging om structureel onder te begroten. Als er meer uitgaven zijn, dan trekken de lidstaten toch wel weer de beurs, is de veronderstelling. Hier zit geen natuurlijke rem op.

Dit artikel gaat in op de oorzaken die ten grondslag liggen aan het moeizame begrotingsproces. Eerst zal een schets worden gegeven van de verschillende VN-begrotingen en het begrotingsproces. Vervolgens wordt ingegaan op twee punten waar de VN naar de mening van de auteurs verandering behoeft voor een grotere effectiviteit van de organisatie: een herziening van de verdeelsleutel voor contributies en een efficiënter begrotingsproces.

VN-begrotingen

Alle organisaties in het VN-systeem (fondsen en programma's zoals UNICEF en gespecialiseerde organisaties zoals ILO) hebben een eigen begroting. Het VN-Secretariaat heeft ook een eigen tweejaarlijkse begroting om zijn reguliere uitgaven te financieren, zoals de activiteiten van secretariaatsonderdelen als het United Nations Department of Economic and Social Affairs (met name gericht op ontwikkeling) en de Speciale Politieke Missies (bijv. UNSMIL, de VN-missie in Libië).

De 15 VN-vredesmissies hebben allen een eigen jaarlijkse begroting. Daarnaast hebben de VN-tribunalen voor Joegoslavië en Rwanda een eigen tweejaarlijkse begroting. Ten slotte heeft het Capital Master Plan (renovatie van het VN-hoofdkwartier in New York) een eigen ad hoc begroting.

De inkomstenbronnen van de VN zijn onderverdeeld in de categorieën 'verplicht' en 'vrijwillig'. Dit artikel gaat in op de verplichte verdragscontributies omdat een lidstaat, anders dan bij vrijwillige bijdragen, niet eenzijdig kan

bepalen wat de bijdrage aan de organisatie is. De verdeelsleutel van de verplichte afdrachten wordt bepaald door de VN-contributieschaal, die elke drie jaar wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering van de VN. Deze contributieschaal is niet alleen de verdeelsleutel voor de reguliere VN-begroting, de begroting van de tribunalen en het Capital Master Plan, ook de verdeelsleutel voor de VN-vredesmissies wordt hiervan afgeleid met een aanpassing waarbij de permanente leden van de Veiligheidsraad proportioneel iets meer betalen. Het is daarnaast de basis voor de verdeelsleutel van verplichte afdrachten voor gespecialiseerde organisaties.

Het draagkrachtbeginsel is het uitgangspunt van de verdeelsleutel, gebaseerd op het procentuele aandeel in de wereldeconomie (i.e. bruto nationaal inkomen). Op basis hiervan worden vervolgens verschillende aanpassingen toegepast zoals een plafond (in het leven geroepen voor de VS) en kortingen voor landen met grote schuldenlast en/of een grote bevolking maar een laag per capita inkomen. Nederland betaalde in 2011 163 miljoen euro aan verplichte contributies en daarmee is het momenteel ingeschaald voor een contributie van 1,855%. Ter vergelijking: China 3,2%, de VS 22%, Brazilië 1,6%, Rusland 1,6%, India 0,53%, Duitsland 8,0%, VK 6,6%.

Vrijwillige bijdragen zijn vooral van belang als inkomstenbron van de VN-fondsen en -programma's. Deze bijdragen komen van regeringen en private donateurs. Slechts een klein deel van de begroting komt uit de tweejaarlijkse reguliere begroting van de VN. Gespecialiseerde organisaties ontvangen naast contributies van lidstaten ook vrijwillige bijdragen, maar de verhouding verschilt per organisatie.

Het mag overigens duidelijk zijn dat verplichte contributies organisaties een grotere mate van zekerheid over inkomsten geven dan vrijwillige bijdragen.

Het begrotingsproces in de Algemene Vergadering van de VN

In het begrotingsproces van de VN staat de Algemene Vergadering, waar alle lidstaten deel van uitmaken, centraal. De AVVN behandelt en geeft goedkeuring aan de reguliere VN-begroting, de VN-vredesmissiebegrotingen, de begrotingen van de VN-tribunalen en *ad hoc* begrotingen zoals het Capital Master Plan. De AVVN functioneert in diverse opzichten als het parlement van de organisatie. Vergelijkbaar met nationale parlementen, organiseert de AVVN haar werkzaamheden in thematische commissies. De Vijfde Commissie behandelt budgettaire onderwerpen en managementvraagstukken, zoals het personeelsbeleid.

De begrotings- en managementvoorstellen van de Secretaris-Generaal gaan, voordat de Vijfde Commissie erover beslist, eerst langs de Advisory Committee on Administrative & Budgetary Questions (ACABQ). Deze belangrijke adviescommissie bestaat uit 16 gekozen nationale experts die de voorstellen van de SGVN voorzien van gedetailleerd advies dat voor het grootste deel door de Vijfde Commissie wordt overgenomen. Nadat de rapporten van de SGVN en de ACABQ in een formele zitting in de Vijfde Commissie zijn geïntroduceerd, stellen de gedelegeerden van de lidstaten in zogenaamde informele *Question and Answer-sessies* vragen over de rapporten.

Lidstaten hebben zich doorgaans in onderhandelingsgroepen onderverdeeld: G77 & China (de losse coalitie binnen de VN van 132 ontwikkelingslanden op sociaaleconomisch gebied), CANZ (Canada, Australië en Nieuw-Zeeland), en EU. Afhankelijk van het onderwerp verenigen de Afrikaanse leden van de G77 zich in de Afrikaanse Groep (bijv. onderhandelingen over VN-vredesmissies in Afrika). Lidstaten die individueel een rol spelen zijn VS, Mexico, Rusland, Japan, Korea, Zwitserland en Noorwegen. Nederland onderhandelt in EU-verband. Hierbinnen worden zogenaamde *burdensharing*

teams aangesteld voor elk onderwerp. De *burdensharers* van de groepen spreken namens hun lidmaatschap bij de respectievelijke onderwerpen.

De Q&A-sessies zijn vaak een voorbereiding op de posities die de verschillende partijen in de onderhandelingen gaan innemen. Na de Q&As worden lidstaten verzocht tekstvoorstellen in te dienen over het onderwerp in kwestie. Deze voorstellen zijn in principe een weerspiegeling van de positie van desbetreffende lidstaat/groep op een bepaald onderwerp, maar worden hier en daar aangescherpt om uiteindelijk door middel van een gewenst onderhandelingsresultaat uit te komen. Deze tekstvoorstellen worden paragraaf voor paragraaf doorgenomen en aangenomen, geamendeerd of voorlopig tussen haken gezet om in een later stadium op terug te komen. De harde noten worden uiteindelijk in achterkamertjes gekraakt. Daarbij worden de onderwerpen vaak gekoppeld aan elkaar: als lidstaat a, 1 krijgt op resolutie x, dan krijgt lidstaat b, 1 op resolutie y en lidstaat c krijgt dan 1 op resolutie z. Uiteindelijk worden de grote lijnen van een overeenkomst in informele setting overeengekomen.

De Vijfde Commissie streeft besluitvorming op basis van consensus na. Dit heeft van oudsher een reden. De ontwikkelingslanden beschikken in de AVVN, waar elk land een gelijke stem heeft, over de macht van het aantal. Hier tegenover staat een kleine groep landen (zo'n 15% van het ledenaantal), die de grote financiers zijn met de macht om de kraan dicht te draaien (zij financieren rond 90% van de begroting), zeker als de macht van het aantal wordt gebruikt voor onredelijke eisen. Dit onuitgesproken besef heeft tot dusver tot een natuurlijk machts evenwicht geleid met een streven naar consensus. Mocht dit evenwicht verstoord raken, dan dreigt het risico van een impasse.

Besluitvorming met consensus heeft uiteraard zijn keerzijden: onderhandelingen waarbij 193 lidstaten overeenstemming moeten bereiken

verlopen doorgaans moeizaam. Omdat er veel belangen moeten worden geaccommodeerd ontstaat er een financiële druk naar boven. In tijden van een overvloed aan publieke middelen is dit geen probleem. Maar in tijden van krapte kan dit, gekoppeld met een 'scheve' verdeelsleutel en een begroting waar geen duidelijke verantwoordelijke voor is, tot grote spanningen leiden en een ineffectieve VN.

VN-contributieschaal

Een belangrijke reden voor de sterke Noord-Zuid scheidslijnen in de Vijfde Commissie is de huidige methodiek van de VN-contributieschaal. Afgezien van de VS met het in het verleden afgedwongen contributieplafond van 22%, bevoordeelt deze methodiek grote opkomende economieën zoals China en India. Landen die in de wereldpolitiek in het algemeen en in de VN in het bijzonder een steeds assertievere rol spelen. Deze landen betalen ondanks een groot en groeiend Bruto Nationaal Inkomen een relatief lage verplichte contributie, met name door een korting vanwege het lage per capita inkomen. Deze korting was in eerste instantie ingesteld ten voordele van lage middeninkomenslanden (de allerarmste landen profiteerden al van een *Least Developed Country-ceiling*), echter de landen die hiervan het meest profijt hebben, bleken de hoge middeninkomenslanden te zijn. Het plafond en de verschillende kortingen, moeten door andere lidstaten worden geabsorbeerd: EU-lidstaten, CANZ, Japan, Zuid-Korea en Mexico. De EU-lidstaten nemen rond 40% van de VN begrotingen voor hun rekening, terwijl hun aandeel in de wereldeconomie ongeveer 30% bedraagt. De BRICS-landen nemen gezamenlijk maar 7,3% van de VN-begrotingen voor hun rekening, terwijl hun aandeel in de wereldeconomie 16.6% bedraagt.

De hierboven beschreven ingebouwde ongelijkheid lijkt niet langer houdbaar. In een tijd van economische krapte hebben Europese landen reden om te streven naar meer evenredigheid. Bovendien wordt verwacht dat als opkomende

economieën meer gaan bijdragen, hun verantwoordelijkheid voor de financiën van de VN zal toenemen. Verwacht mag worden dat zij dan ook kritischer zullen worden ten aanzien van uitgaven en verantwoording. Hierdoor zal de polarisatie afnemen doordat er een middenveld ontstaat tussen G77 landen met lage contributies die VN-uitgaven stimuleren en EU- en andere "Westerse" landen die de VN-financiën beheersbaar willen houden. Een dergelijke ontwikkeling zou de financiële stabiliteit van de VN ten goede komen en geëvolueerde internationale verhoudingen beter weerspiegelen.

De hierboven beschreven ontwikkelingen zijn reden geweest voor Nederland om een nationale expert voor VN-contributieschalen aan te stellen, in navolging van Frankrijk en het VK. Voormalig minister van defensie Frank de Grave heeft in zijn rapport² aan de Nederlandse regering de VN-contributieschalen geanalyseerd en aanbevelingen gedaan voor mogelijke wijzigingen van de berekeningsmethode van de schalen. Hervorming van de VN-contributiemethodiek zal echter niet eenvoudig zijn dit najaar tijdens de onderhandelingen. Tegenover EU-wensen staat een blok van G77-landen met inbegrip van de opkomende economieën en China die baat hebben bij de status quo. Maar het zou voor de VN geen goede zaak zijn als landen die te veel betalen het gevoel krijgen te weinig zeggenschap te hebben over hoeveel en wat zij betalen. De ultieme stap van één of meerdere van hen tot een eenzijdig besloten contributiekorting zou het multilateralisme niet ten goede komen. De onderhandelingen zijn uiteindelijk een *zero-sum game*: als een bepaalde groep landen minder betaalt, dan moet dat verschil opgehoest worden door andere landen. De VN mag immers geen begrotingstekort hebben. Als je de rekening niet naar een ander kan schuiven om zo minder te betalen, dan is een andere oplossing om de rekening zo laag mogelijk te houden. Door dus de 'scheve' verhoudingen in de verdeelsleutel van de VN-contributie, kan worden geredeneerd dat er meer nadruk komt op begrotingsdiscipline. Dit kan ten koste

gaan van de slagkracht van de VN. Een goede reden voor de VN om de contributieschaal meer in balans te brengen.

Hervorming begrotingsproces

Voor een efficiënte en effectieve VN moet naast hervorming van de contributiemethodiek ook meer aandacht worden geschonken aan hervorming van het begrotingsproces.

Hervormingen zouden moeten plaatsvinden op het niveau van zowel proces als structuur. Problemen op het niveau van het proces komen voort uit de ontkoppeling van de verschillende stappen om tot een begroting te komen. Een voorbeeld. Het Committee for Programme & Coordination, bestaande uit vertegenwoordigers van lidstaten, doet de planning (stellen van doelen) voor de begroting, op voorstel van de programmamanagers van het VN-Secretariaat. Aan de hand van de doelstellingen stelt het VN-begrotingsbureau de begroting op, die wordt voorgelegd aan de ACABQ en de Vijfde Commissie. Echter, de verantwoording in de zogenaamde *performance reports* wordt opgesteld door een apart bureau dat direct rapporteert aan de ondersecretaris-generaal voor Management. Dit bureau heeft geen betrokkenheid bij het opstellen van de begroting. Bezwaarlijker is dat het los staat van degenen die het geld 'uitgeven' in het VN-Secretariaat. Daardoor is er geen link tussen met name de planning en verantwoording. Dit zou opgelost kunnen worden door de directies verantwoordelijk voor de uitgaven ook verantwoordelijk te laten zijn voor de opstelling van de *performance reports*, waardoor er een beter besef ontstaat hoe het uitgegeven geld zich verhoudt tot de gestelde doelstellingen. De zorg dat hierbij de onafhankelijkheid van *performance monitoring* in gevaar zou worden gebracht, is niet terecht, omdat er andere mechanismen bestaan (Office of Internal Oversight Services, Board of Auditors en uiteindelijk de lidstaten in de Vijfde Commissie) die de uitgaven verifiëren op rechtmatigheid. Daarnaast zou het wenselijk zijn als

de Vijfde Commissie meer betrokken is bij het werk van het Committee for Programme & Coordination. Het is immers lastig de begroting in te perken, als elders uitgebreide mandaten zijn goedgekeurd (door de lidstaten).

Problemen op structureel niveau zijn er vele. Een voorbeeld is het gebrek aan een begrotingsplafond. In een organisatie met veel mandaten, vaak door de lidstaten in het leven geroepen, en zonder een natuurlijke stop op de geldkraan (op nationaal niveau is dat het begrotingstekort), blijft de begroting groeien. De afgelopen tien jaar is de reguliere VN-begroting dan ook verdubbeld. Het VN-Secretariaat kan tijdens de begrotingsperiode zogenaamde 'add-ons' aan de AVVN voorleggen. Dat zijn onvoorziene extra uitgaven, deels gecreëerd door lidstaten, maar ook deels veroorzaakt door niet nauwkeurig begroten van het VN-Secretariaat en onverwachte ontwikkelingen in de wereld. Een voorbeeld van een grote 'add-on' post zijn de speciale politieke missies (zoals de VN-missie in Libië en Afghanistan). Die vallen onder de tweejarige reguliere begroting. Zij zijn echter, gezien het snel veranderlijke politieke klimaat, lastig te begroten. Een tweejarige begroting, zoals de VN heeft, maakt dit nog moeilijker. Een oplossing voor het lastig begroten van de speciale politieke missies zou een aparte jaarlijkse begroting voor deze missies kunnen zijn. Een van de andere problematische *add-ons* van het moment zijn de wisselkoers- en inflatiecorrecties. Extra kosten die daardoor worden veroorzaakt komen bovenop de reeds goedgekeurde begroting. Zekerheid in de begroting is daarom ver te zoeken. Al deze *add-ons* leiden tot onvoorspelbare extra rekeningen voor de lidstaten gedurende het begrotingsjaar. Een mogelijke oplossing voor de onvoorspelbaarheid van de alsmaar stijgende begroting is het vaststellen van een meerjarig plafond. Daarbinnen kunnen jaarlijkse begrotingen worden opgesteld die mogelijk licht stijgen, zolang de totale begrotingen maar binnen het plafond blijven. Inspiratie zou gehaald kunnen worden uit de begrotingsstructuren van de EU of de NAVO.

De presentatie van de begroting heeft ook verbetering, met name de *performance reports*, die verantwoording afleggen over de gemaakte kosten. Bij de begrotingspresentatie wordt per programmaonderdeel (bijvoorbeeld kosten 'communicatie van kantoor tegen genocide') het bedrag tot op de dollarcent nauwkeurig weergegeven. Lidstaten hebben vergaande bevoegdheden om hier aanpassingen in te brengen. Echter, bij het behandelen van de *performance reports* worden de bedragen die uitgegeven zijn slechts per subartikel weergegeven. Bijvoorbeeld, alleen de totale kosten voor subartikel *political affairs* worden weergegeven. Het is niet te achterhalen in de stukken hoeveel geld er uiteindelijk is uitgegeven aan bijvoorbeeld het kantoor tegen genocide. Het helpt hierbij niet dat er weinig aandacht is voor de *performance reports*. Aandacht van de lidstaten gaat uit naar de input en daar probeert men de vinger op de knip te houden. De output, zo wordt mogelijk gedacht, daar is toch weinig meer aan te doen. Daarnaast worden alle rekeningen geverifieerd door de audit dienst, dus eventuele oneffenheden worden al op die manier gesignaleerd. Een eerste stap voor een mogelijke verbetering hierin is een meer gedetailleerde presentatie van de verantwoording. Het is aan de lidstaten om vervolgens voldoende tijd te besteden aan het verifiëren hiervan en te beoordelen en sturen op een *output driven* begroting, in plaats van te focussen op input.

Slot

De onderbelichte problemen over de financiën van de VN kunnen een effectieve VN flink in de weg staan. De komende tijd dienen zich politiek relevante uitdagingen aan. De verdeelsleutel voor contributies moet worden aangepast aan de huidige economische en politieke realiteit. Er moet gestreefd worden naar een efficiënter begrotingsproces. Zoals geldt voor nationale overheden moet de VN het aanhalen van de broekriem zien als uitdaging om de organisatie te moderniseren. Een goed functionerend VN met draagvlak, die de taken die het opgedragen

heeft gekregen (vrede & veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling) voor de wereldgemeenschap waar maakt, is zowel een nationaal als mondiaal belang.

* Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven van **Sachi Claringbould**, **Arthur Sessink** en **Wierish Ramsoekh** allen tot zomer 2012 werkzaam bij de Directie VN en IFI's van Buitenlandse Zaken. Sachi Claringbould en Wierish Ramsoekh zijn momenteel werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Arthur Sessink is momenteel werkzaam bij NL EVD Internationaal.

Noten

- ¹ Johansson, Å., et al. (2012), "Looking to 2060: Long-Term Global Growth Prospects: A Going for Growth Report", *OECD Economic Policy Papers*, No. 3, OECD Publishing.
- ² Rapport De Grave over VN-contributieschalen, kamerstuk 26150 nr. 126, vergaderjaar 2012-2013, dd. 11 oktober 2012.

• Signalementen • Sig

VN-resolutie tegen vrouwenbesnijdenis

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft een resolutie aangenomen waarin landen worden opgeroepen besnijdenis van vrouwen uit te bannen. Volgens de volkerenorganisatie is het een 'niet te herstellen onomkeerbaar misbruik' dat ongeveer 3 miljoen jonge meisjes bedreigt. De Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) schat dat wereldwijd om 140 miljoen vrouwen gaat. In de resolutie worden de 193 lidstaten opgeroepen maatregelen te nemen en wetten te maken die genitale verminking bij vrouwen verbieden en die 'meisjes en vrouwen beschermen tegen deze vorm van geweld'. Besnijdenissen zijn gangbaar in 28 landen in Afrika en in delen van het Midden-Oosten en Azië. Landen waar bijna alle vrouwen een dergelijke behandeling ondergaan, zijn bijvoorbeeld Somalië, Sudan, Eritrea, Egypte en Djibouti.

Bron: ANP, 20 december 2012

peace and security human rights
FAO economic development WTO
UNESCO WORLD BANK 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



nvvn