

Rwanda 1994 in normen vatten

Fred Grünfeld & Anke Huijboom:

The Failure to Prevent Genocide in Rwanda: the role of bystanders.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007 (*International and Comparative Criminal Law Series*); xix + 228 blz.; 75,= euro; ISBN: 978-90-0415-781-1

L.J. van den Herik:

The Contribution of the Rwanda Tribunal to the Development of International Law.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005 (*Developments in International Law, Vol. 53*); lvii + 324 blz.; 83,= euro; ISBN: 978-90-0414-580-1

Het land van de 'duizend heuvelen', waarnaar de inmiddels beruchte radio en het nu beroemde hotel zijn vernoemd, blijkt een vruchtbare bodem voor internationale rapporten, films en boeken. Het rapport-Carlsson, *Hotel Rwanda, Shooting Dogs, Sometimes in April* en *A Sunday in Kigali*, om er een paar te noemen, proberen allemaal de snelste genocide in de geschiedenis te bevatten. Hoe kon het gebeuren dat er in april veertien jaar terug in Rwanda in minder dan honderd dagen 937.000 mensen werden vermoord en, vooral, wie draagt daarvoor de verantwoordelijkheid?

De boeken van Fred Grünfeld en Anke Huijboom (*The Failure to Prevent Genocide in Rwanda: The Role of Bystanders*) en Larissa van den Herik (*The Contribution of the Rwanda Tribunal to the Development of International Law*) worstelen, vanuit complementaire perspectieven, met die zelfde vragen. Waar Grünfeld en Huijboom aan het licht brengen hoe internationale organisaties, machtige staten en hun ambtenaren er niet in slaagden de genocide te voorkomen, analyseert Van den Herik hoe het Rwanda-tribunaal, de instantie die

dezelfde 'bystanders' *post factum* oprichtten om de daders te berechten, heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het internationale recht.

Huijbooms en Grünfelds boek leest bij vlagen als politieke thriller, met *real time*-beschrijvingen als in de tv-serie '24'. Van minuut tot minuut reconstrueren de auteurs op basis van diplomatieke codes, faxen en interviews wie in de internationale arena wie over de situatie informeerde en dus wie wanneer waarvan op de hoogte was. In andere passages leest het boek als een tragedie. Terwijl de lezer reeds weet dat er in Rwanda een genocide op komst is, richten Huijboom en Grünfeld de camera op New York en Westerse hoofdsteden, waar de VN-Veiligheidsraad en ministeries van Buitenlandse Zaken handelen op basis van het inmiddels achterhaalde *script* van een vredesproces. In Kigali worden de wapens uitgedeeld en spoort *Radio Télévision Libre des Mille Collines* Hutu-luisteraars aan om de 'sprinkhanen' uit te roeien. Maar de Veiligheidsraad roept, voor de zoveelste keer, op tot vredesbesprekingen en de VN-secretaris-generaal dreigt met terugtrekking van de kleine vredesmissie, als het overleg geen resultaat oplevert. Met spanning door het relaas van de schokkende feiten snellend, hunkert de lezer naar een normatieve catharsis: nu de gebeurtenissen hebben getoond hoe machtige staten, organisaties en internationale ambtenaren de genocide niet hebben voorkomen, zullen de auteurs ons voorhouden wat de voorgeschreven weg van handelen was, wat er wél had moeten worden gedaan. Het woord 'falen' in de titel suggereert toch een te kort schieten, een norm op basis waarop we een alternatief handelen hadden mogen verwachten?

Maar bij het dichtslaan van het boek prangt (nog steeds) de vraag wie dan eigenlijk welke precieze verantwoordelijkheid droeg. Dat komt deels door de dubbelzinnige definitie van het begrip 'bystander', het andere sleutelwoord in de titel. Het eerste hoofdstuk definieert de 'bystander' als 'the third party that will not act or that will not attempt to act in solidarity with the victims of gross human rights violations' en concludeert meteen dat '[t]his means that this bystander will be evaluated afterwards as a collaborator'. De tekst vervolgt echter dat 'there is an alternative, and that is to act or to attempt to act in solidarity with the victims of the gross human rights violations. In this case, they will be considered afterwards as the rescuers.' Kortom, omstanders die slachtoffers te hulp schieten, worden redders en zij die niets doen collaborateurs.

Anderen citerend lijken de auteurs vervolgens te betogen dat *kennis* van hetgeen zich afspeelt, *irrelevant* is. Zo niet, dan zou iedereen zich van de domme trachten te houden, om maar niet als *bystander* te kwalificeren.² Ook andere criteria voor *bystanders* ontbreken (bijvoorbeeld: een bepaalde rol vervullen in de internationale gemeenschap, traditioneel nauw betrokken zijn bij het zich afspelende conflict, het vermogen hebben om iets te doen, enz.). De auteurs doen dit niet, maar het *ad absurdum* doorvoeren van deze redenering leidt ertoe dat iedereen die ten tijde van de genocide noch directe dader noch direct slachtoffer was, strekkend van de Amerikaanse president tot de regering van Palau, van een kind in Congo tot een boer in Birma, als 'bystander' beschouwd kan worden en dus uiteindelijk, afhankelijk van de

verrichte inspanningen voor Rwanda, wordt bestempeld als redder van de slachtoffers of collaborateur van de *génocidaires*. De meesten zullen in de laatste categorie eindigen.

De auteurs richten zich vooral op (het gebrek aan) handelingen van hoge VN-ambtenaren, een aantal West-Europese landen en de Verenigde Staten. Maar ook als staten wél iets doen, brengen de auteurs hen nog steeds onder in de 'bystanders'-categorie.³ Niet duidelijk is wat de staten en organisaties dan wél hadden moeten doen (de genocide letterlijk voorkomen?) om aan hun verplichting te voldoen. Dat kan ook moeilijk anders, daar het internationale recht tot dusverre een concrete verplichting op dit vlak ontbeert. Het Verdrag tegen Genocide verplicht lidstaten tot het voorkomen en bestraffen van het misdrijf, maar het is onduidelijk of die verplichting extra-territoriale werking heeft. Bovendien verwijst het Genocideverdrag voor preventieve of sanctionerende maatregelen naar het VN-Handvest. Het maakt geen uitzondering op het stelsel van collectieve veiligheid, zoals neergelegd in dit Handvest.⁴ Het recentere concept van de 'Responsibility to Protect', waarnaar de auteurs op het eind verwijzen, is breder en benadrukt de subsidiaire verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap voor het beschermen van individuen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuivering.⁵ Maar deze mede naar aanleiding van de genocide in Rwanda ontwikkelde beleidsrichtlijn creëert géén juridische plichten. Bovendien blijft de bevoegdheid geweldgebruik te autoriseren binnen het exclusieve domein van de VN-Veiligheidsraad.

De kracht van dit boek is vooral de uiting van morele verontwaardiging. Een volgende vraag is of dat een vol-

doende toetssteen is om (juridisch) het gedrag van staten, internationale organisaties en internationale top-ambtenaren te beoordelen.

Van den Heriks boek gaat over de internationale normen die wél juridisch bindend zijn en *post facta* door het Rwanda-tribunaal zijn afgedwongen. Encyclopedisch en gedetailleerd beschrijft zij de bijdrage van het Rwanda-tribunaal aan de ontwikkeling van het internationale recht, en meer specifiek, aan het materiële recht inzake genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Hoewel de kwalificatie van dit rechtsgebied als 'new international criminal law' wellicht tekort doet aan andere materiële aspecten van internationaal strafrecht en het zich snel ontwikkelende internationale strafprocesrecht, is het voor dit boek een goede focus. Minutieus analyseert Van den Herik zaak voor zaak om te zien hoe het Rwanda-tribunaal daarin het internationale recht inzake deze drie categorieën internationale misdrijven heeft toegepast en ontwikkeld. Ze geeft de lezer meer dan de titel suggereert, want om de bijdrage aan de ontwikkeling van het recht vast te stellen, vergelijkt ze de uitspraken uitgebreid met die van het zuster-*ad hoc*-tribunaal voor voormalig Joegoslavië. Bovendien vergelijkt ze de statuten van de diverse internationale strafrechttribunalen en relevante internationale verdragen en duikt ze in hun totstandkomingsgeschiedenis.

Kortom, het boek is niet alleen verplichte kost voor degene die alles wil weten over het Rwanda-tribunaal, maar ook een nuttig naslagwerk voor eenieder die werkt op het gebied van deze internationale misdrijven. Daar de these zich richt op de bijdrage van het Rwanda-tribunaal, vraagt men zich vervolgens wel af of er iets specifiek is aan het Rwanda-tribunaal dat juist dit tribunaal deze bijdrage

heeft geleverd aan de ontwikkeling van het internationale recht. Waarom dit perspectief, behalve dat het nog niet eerder is gekozen? Dat komt niet echt naar voren, maar is wellicht onmogelijk te achterhalen. Bij het voor het tribunaal – dat ook wel het 'Genocide-Tribunaal' wordt genoemd – meest kenmerkende misdrijf schetst Van den Herik de ontwikkeling van de toepassing en interpretatie van de definitie van genocide, ook in vergelijking met de definitie, toepassing en interpretatie van het misdrijf door het Joegoslavië-tribunaal.

De auteur zet helder uiteen hoe de definitie van genocide als een misdrijf tegen een bepaalde, voorafgaand als etnisch, nationaal, religieus of raciaal gedefinieerde groep moeilijk op objectieve gronden was toe te passen, omdat Hutu's en Tutsi's eigenlijk in geen van deze groepen van elkaar zijn te onderscheiden. Zoals prachtig beschreven door Kapuscinski bestaat de bevolking van Rwanda, in tegenstelling tot de meeste Afrikaanse staten, niet uit meerdere stammen, maar enkel uit de Banyarwanda.⁶ Hutu's, Tutsi's en Twa's zijn verschillende kasten, maar het genocidebegrip erkent sociale klassen niet als aparte groepen. Van den Herik geeft aan hoe het Rwanda-tribunaal stilletjes is opgeschoven naar een *subjectieve benadering*, waarbij de vraag is of een groep als bepaalde, bijvoorbeeld etnische, groep wordt *beschouwd*, ongeacht of deze dat volgens objectieve criteria is. Het gevolg is dat een Hutu die in de context van de genocide denkt een Tutsi te vermoorden maar eigenlijk een Hutu ombrengt, toch schuldig kan worden bevonden aan genocide.

Zonder deze expliciet te stellen, laat staan te beantwoorden, geeft Van den Herik zo de lezer een schokkende vraag mee: hoe nuttig of, sterker, hoe schadelijk is genocide als juridisch

begrip? Zeker met de subjectieve benadering is een vaststelling van genocide impliciet een bevestiging van de denkwereld van de daders: het bekrachtigt het bestaan van de groepen die de daders relevant achten. Omdat het genocidebegrip géén politieke of sociaal-economische groepen erkent (omdat, anders dan de andere categorieën, deze karakteristieken gemakkelijk te verwisselen zouden zijn), bestaat het risico dat toepassing van het begrip leidt tot het reduceren van conflicten tot zuiver 'etnisch', 'nationaal', 'religieus' of 'raciaal'. Draagt zo het genocidebegrip niet het risico in zich van een *self-fulfilling prophecy*? In Darfur zien we hoe een conflict dat de rebellenbewegingen aanvankelijk als politiek bestempelden, steeds meer etnische dimensies is gaan aannemen, mede omdat de rebellen, bewust van de internationale *pr*-lading van de term, de aanvallen van de regering als etnisch/raciaal zijn gaan kwalificeren om het conflict in de juridische pasvorm van 'genocide' te kunnen gieten. Daarmee komt een oplossing van het conflict, vastlopend in het *denkkader van oorlog om identiteit*, niet dichterbij. Een beschrijving van het conflict met louter de termen uit de genocide-definitie negeert niet alleen een veel gecompliceerder realiteit – zo was het conflict in Rwanda niet alleen een strijd tussen kasten, maar ook tussen dictatuur en democratie. De portrettering als bipolaire etnische strijd leidt ook tot een impressie van een biocultureel bepaald en dus *onoplosbaar conflict*, hetgeen alleen maar bijdraagt aan de door Grünfeld en Huijboom geconstateerde passieve reactie van de internationale gemeenschap.

Ook in andere opzichten sluit Van den Heriks boek mooi aan op de stof van Grünfeld en Huijboom.⁷ De oprichtingsgeschiedenis van het Rwanda-tribunaal beschrijvend stelt Van den Herik dat 'the disgraceful

lack of activity on the part of the international community during the genocide' de belangrijkste drijfveer vormde voor de oprichting van het *ad hoc*-tribunaal. Tegelijkertijd ondermijnt de tekortschietende VN-actie tijdens de genocide de legitimiteit van het tribunaal dat de VN *daarna* opricht om de *génocidaires* te berechten. Rwandezen zien dat de internationale gemeenschap liever *post mortem* toga's stuurt dan blauwhelmen naar de vuurlinie. Is de catharsis waaraan het tribunaal moet bijdragen dan niet meer voor het internationale schuldgevoel dan voor de Rwandezen? Van den Herik geeft reeds met de titel aan dat haar boek gaat over de bijdrage van het Rwanda-tribunaal aan de ontwikkeling van het internationale recht, niet aan Rwanda.

Maar de lezer, nog onder de indruk van Grünfelds en Huijbooms feitenreconstructie, blijft achter met de knagende impressie van een tribunaal als laboratorium voor de ontwikkeling van internationaal recht, net zoals Rwanda een *set* voor Westerse films is geworden. De omstanders zijn omstanders gebleven – toeschouwers bij een proces waarin Rwandezen worden berecht voor wat ze Rwandezen hebben aangedaan. Waar Huijboom en Grünfeld ver gaan met de suggestie dat alle *bystanders* uiteindelijk collaborateurs zijn, als ze de genocide niet hebben voorkómen, neigt het accuraat door Van den Herik gepresenteerde Rwanda-tribunaal, met de nadruk op individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor de grootste Rwandese daders, naar het andere uiterste. Zoals terecht onderstreept door Van den Herik, doen historische en politieke achtergronden géén afbreuk aan de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de daders. Maar het aanwijzen van slechts enkele individuen als zij die het kwaad verrichtten, negeert de

context waarin de genocide gedijde. Ook internationale omstanders hebben die context gevoed. In de zwart/witwereld van de rechtszaal kan hun strafrechtelijke schuld, mede door een gebrek aan overtreding van concrete verplichtingen, niet worden vastgesteld. Structurele vormen ontbreken echter om politieke, morele en wellicht zelfs metafysische schuld, zoals door Jaspers onderscheiden,⁸ te erkennen.

Het is de vraag of films, boeken of het recht ooit geheel de realiteit van en verantwoordelijkheden voor gebeurtenissen als in Rwanda 1994 kunnen bevatten. Maar de boeken van Grünfeld & Huijboom en Van den Herik zijn essentiële bakens. Naast de expliciete en indrukwekkende analyse van gebeurtenissen, respectievelijk juridische bronnen zijn het impliciete waarschuwingen voor de gevaren van enerzijds reductionistische individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid en anderzijds een 'bystander effect', waarbij verantwoordelijkheid van allen leidt tot verantwoordelijkheid van niemand.⁹

Noten

- 1 Grünfeld & Huijboom, blz. 6 (zie ook blz. 249).
- 2 Desalniettemin betogen de auteurs op blz. 130 dat niet de hele VN of de hele Veiligheidsraad faalde, maar de VN-topambtenaren die deze organen niet informeerden. Zie ook bijv. blz. 219: 'The Netherlands could have played a role, and it informed in several ways on the developments and atrocities in Rwanda', suggererend dat kennis en capaciteit wel degelijk relevant zijn voor de kwalificatie als 'bystander'.
- 3 Zie bijv. blz. 64: '...in spring 1992 the bystander-states Canada, the United States, France, Belgium and the NGO Amnesty International put the killings of the Tutsis in Rwanda on their agenda

and held the Rwandan government responsible for these atrocities.'

- 4 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9 december 1948, 78 UNTS 277, artikelen 1 en 8.
- 5 2005 World Summit Outcome, UN Doc. A/60/L.1*, paras 138-140.
- 6 R. Kapuscinski, *Ebbenhout*, De Arbei-

derspers, 2000, blz. 158 e.v. (zie in dit blad ook A.A. Trouwborst, 'Ruanda en Burundi: historische achtergronden', juli/augustus 1994, blz. 345-348; toevoeging eindred.).

- 7 Van den Herik, blz. 32.
- 8 K. Jaspers, *The Question of German Guilt*, 2000.
- 9 Zie Hannah Arendt, *Eichmann in*

Jerusalem; a report on the banality of evil, Harmondsworth: Penguin, 1977, blz. 278.

Sarah Nouwen

Mr Sarah Nouwen MPhil is voormalig medewerker van de Nederlandse ambassade in Khartoem; zij promoveert aan de Universiteit van Cambridge op internationaal strafrecht.

Kaderverdrag Nationale Minderheden: nuttig of nutteloos?

A. Verstichel, A. Alen, B. De Witte & P. Lemmens (red.):

The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a Useful Pan-European Instrument?

Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia, 2008; xv + 282 blz.; 66,= euro; ISBN: 978-90-5059-643-7

Ruim tien jaar geleden trad het Kaderverdrag inzake de Bescherming van Nationale Minderheden (hierna kaderverdrag) in werking. Destijds werd dit verdrag door velen bekritiseerd. Zo stelden de critici dat de bepalingen uit het Kaderverdrag te programmatisch en vaag waren, vooral gericht tot staten en zonder concrete rechten voor minderheden. Daarmee werd de partijstaten de mogelijkheid gelaten de bepalingen naar eigen inzicht in te vullen en konden (personen behorend tot) minderheden zich niet rechtstreeks op deze rechten beroepen voor de nationale rechter. Het internationale toezicht op de naleving van het Kaderverdrag is in handen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, bijgestaan door een Adviescomité bestaande uit onafhankelijke experts. Dit Adviescomité heeft echter geen

bindende bevoegdheden en daarmee, zo stelden de critici, is het toezicht op de naleving van het Kaderverdrag niet onafhankelijk, maar een simpel onderonsje tussen partijstaten.

De meeste kritiek was echter gericht op het feit dat het Kaderverdrag géén definitie bevat van 'nationale minderheid'. Staten konden hierover geen overeenstemming bereiken en dus werd gekozen voor een pragmatische benadering. Bij de ratificatie van het Kaderverdrag mogen staten middels een verklaring bepalen welke groepen op hun grondgebied onder de werking van het verdrag vallen. Critici stelden dat op deze manier partijstaten teveel ruimte kregen om arbitrair te bepalen welke groepen wel en niet de rechten in het verdrag toekomen. Is juist niet vaak het kernprobleem van minderheden dat zij niet als zodanig door de staat worden erkend?

Ook Nederland heeft lange tijd geworsteld met de invulling van het begrip 'nationale minderheid'. Waar de Tweede Kamer in 2001 nog opteerde voor een ruime invulling van dit begrip, inclusief mogelijk bepaalde 'nieuwe' minderheden, zoals migranten, is uiteindelijk gekozen voor een zeer beperkte benadering. Bij de ratificatie in 2005 heeft Nederland bepaald dat alléén de Friezen onder de

werking van het Kaderverdrag vallen.

Dit boek maakt de balans op na tien jaar Kaderverdrag. De bijdragen behandelen de historie van het verdrag, de toepassing ervan door partijstaten op uiteenlopende groepen, de inhoud van de bepalingen, het internationale toezicht op de naleving, de werking van het Kaderverdrag in de nationale rechtsorde en de verhouding tussen het Kaderverdrag en andere Europese verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ook de verhouding met andere Europese instellingen, zoals de Europese Unie en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, meer specifiek de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, wordt behandeld.

Het boek probeert antwoorden te vinden op twee vragen: in hoeverre is het Kaderverdrag een pan-Europees verdrag en wat is de toegevoegde waarde van dit verdrag voor de bescherming van de rechten van minderheden? De eerste vraag heeft betrekking op het feit dat weliswaar vele – 39 om precies te zijn – maar nog niet *alle* lidstaten van de Raad van Europa het Kaderverdrag hebben geratificeerd. Vier landen hebben het verdrag helemaal niet ondertekend (Andorra, Monaco, Frankrijk en Turkije), terwijl vier andere landen

(België, Griekenland, IJsland en Luxemburg) het verdrag wel hebben ondertekend, maar nog niet geratificeerd. België heeft moeite met de balans tussen de territoriale indeling van het land en de taalminoriteiten, terwijl Frankrijk en Turkije het beginsel van interne diversiteit niet officieel erkennen, aangezien de grondwetten van deze landen de individuele gelijkheid en het burgerschap benadrukken.

Naar aanleiding van de tweede vraag schetsen vrijwel alle auteurs een positief beeld. Het Kaderverdrag blijkt meer te zijn dan een opsomming van vage normen die door partijstaten naar believen kunnen worden uitgevoerd of niet. Eén van de voornaamste factoren in dit succes is de rol van het Adviescomité. Dit Comité bezoekt alle partijstaten en maakt gebruik van informatie van diverse bronnen, zowel vanuit de overheid als vanuit belangenorganisaties. Ondanks het beperkte mandaat is dit Comité erin geslaagd de vrijblijvendheid van de definitie van 'nationale minderheid' en van de normen in het Kaderverdrag te beperken door concrete aanwijzingen te doen aan staten hoe dit verdrag te implementeren. Zo spoort het Comité staten aan om per verdragsartikel te bekijken welke groepen hiervan zouden kunnen, of moeten, profiteren. Hoewel enkele auteurs in het boek wijzen op het feit dat dit kan leiden tot een wirwar aan bescherming en rechtsonzekerheid, lijkt het een goede methode partijstaten te bewegen ruimere toepassing te geven aan het Kaderverdrag dan zij op grond van hun aanvankelijke verklaringen zouden doen. Op basis van de verschillende rapporten van het Adviescomité heeft één van de auteurs een impliciete definitie van 'nationale minderheid' geëxtraheerd.

Op Europees niveau bewijst het Kaderverdrag zijn nut dank zij het

gebruik ervan door andere Europese instellingen, zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden. Ook de EU zal in de toekomst meer aandacht moeten schenken aan het bevorderen van de diversiteit en rechten van minderheden in Europa. In dit kader is het van belang dat het Verdrag van Lissabon, aangenomen na het afronden van de bijdragen in dit boek, in Artikel 2 stelt: '[d]e waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren' (mijn cursivering, YMD). Diverse auteurs tekenen hier wel bij aan dat de samenwerking tussen de diverse Europese toezichhouders zal moeten worden versterkt om verschil in interpretatie te voorkomen.

Interessant is ook dat het Kaderverdrag, ondanks de discussie over de rechtstreekse werking van de bepalingen, wel degelijk als referentie-instrument wordt gebruikt door nationale rechters. Hoewel de reeks bijdragen in het boek de diversiteit laten zien tussen de landen in het erkennen van minderheden in de grondwet, alsmede in de toepassing van het Kaderverdrag door nationale rechters, lijkt er wel een consensus te zijn over het belang van dit verdrag. Het voornaamste punt voor staten is hierbij het vinden van een evenwicht tussen de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie en de bescherming van de specifieke culturele identiteit van minderheden. Waar de meeste mensenrechtencodes de nadruk leggen op het eerste, bevat het Kaderverdrag diverse artikelen die juist het behoud van de eigen cultuur en taal van de minderheden benadrukken, inclusief de actieve rol van de staat hierbij.

Het boek bevat een compleet over-

zicht van de aspecten van de inhoud en de werking van het Kaderverdrag. De hoofdstukken zijn geschreven door auteurs die nauw bij het verdrag zijn betrokken, dan wel vanuit hun academische instelling, vanuit hun functie als (voormalig) lid van het Adviescomité of als medewerker van één van de Europese organisaties die zich met minderheden bezighouden. De kracht van het boek ligt in de eenheid van de stukken. Ondanks de grote variëteit aan onderwerpen komen alle bijdragen samen in de beantwoording van de centrale vragen. Ook wordt in diverse stukken naar andere bijdragen verwezen, waarmee onnodige overlap van informatie wordt voorkomen.

Het is duidelijk dat men tijdens de conferentie waar de ontwerpstukken werden besproken, een goed beeld heeft gekregen van andermans werk en ideeën. Het boek bevat heldere analyses en inzichten en de meeste bijdragen bespreken niet alleen de knelpunten, maar geven concrete aanwijzingen voor oplossingen of verbeteringen. Enkele auteurs benadrukken in hun bijdrage de noodzaak van meer en betere informatie over de concrete werking van het Kaderverdrag, aangezien dit verdrag in diverse landen en op diverse overheidsniveaus nog erg onbekend is. Met dit boek wordt direct de daad bij het woord gevoegd.

Yvonne Donders

Dr Y.M. Donders is adjunct-directeur van het Amsterdam Center for International Law (ACIL), Universiteit van Amsterdam.

Een wirwar van staten

Paul Kapteyn:

De Statencoöperatie. Wereldwijde Patronen van Dominantie en Wederkerigheid.

Apeldoorn/Antwerpen: Het Spinhuis, 2007; 102 blz.; 19,50 euro; ISBN: 978-90-558-9296-9

Kapteyn heeft dit boekje (van amper 100 pagina's, inclusief voetnoten) geschreven 'voor wie de wereld overziet'. In het eerste, inleidende hoofdstuk legt hij uit dat het kan worden beschouwd als 'een reisgids bij wat zich als wereldnieuws aandient', met als thema de 'statencoöperatie', die 'opereert op de dubbele basis van *de dominantie van een partij en de wederkerigheid van vele*' (cursief in origineel, blz. 1). Het blijkt dat de samenwerking tussen staten, als gevolg van een zich steeds verder vertakkend netwerk van onderlinge afhankelijkheden, sterker wordt op militair, economisch en cultureel gebied. Dit proces van toenemende samenwerking kent bovendien drie fasen, 'die elkaar gedeeltelijk overlappen en dus ook naast elkaar bestaan'. De eerste en laagste fase is die van de negatieve samenwerking, de tweede die van de positieve samenwerking en de derde die van de 'hogere gezagsformatie'. Dit 'macroscopisch' perspectief stelt de auteur in staat een diagnose te bieden 'van hoe het met de mensen-samenleving is gesteld en wat daarvan verwacht zou kunnen worden' (blz. 2).

In het tweede hoofdstuk – 'Gewapende vrede', over de pacificerende conditie van de statencoöperatie – stelt Kapteyn dat 'de logica van het verleden' de regel heeft opgeleverd

dat samenwerking van enige omvang en continuïteit een hoger gezag veronderstelt dat door verovering tot stand is gekomen (cf. blz. 8). Het 'vliegwielt van de wederzijdse coöperatie' kan pas in beweging komen indien de gewelddadige concurrentie tussen staten een winnaar heeft opgeleverd, wat volgens Kapteyn treffend wordt geïllustreerd door het gegeven dat waar 'controle van de staat zwak is of ontbreekt [...] de ritscultuur ontbreekt' (blz. 7). Uitzondering op deze regel vormt overigens de 'federale oplossing', maar deze uitzondering komt historisch gezien zelden voor. In theorie kan het met de wereld drie kanten op: óf de historische regel zet zich door en 'stuit daarmee op haar eigen grenzen'; óf er gebeurt precies het omgekeerde en de 'schaal der coöperatie' wordt kleiner; óf de historische uitzondering 'krijgt het laatste woord' en een mondiaal gezag op basis van vrijwilligheid komt tot stand (blz. 10). Alle drie de mogelijkheden blijken zich in feite voor te doen, getuige de machtstoename van de Verenigde Staten, de desintegratie van de Sovjetunie en het voortbestaan van de wederzijdse afschrikking. Kapteyn moet toegeven dat dit de zaak 'weer minder eenvoudig maakt' (blz. 18). De wereld zal het 'nu en in de nabije toekomst' moeten doen met de 'duplex ordo gebaseerd op dominantie en wederkerigheid' (blz. 18 en 19).

Het derde hoofdstuk – 'Beheerst geweld', over wapenbeheersing en vredesoperaties – betreft een analyse van de wijze waarop de statencoöperatie zich ontvouwt op het terrein van de geweldbeheersing. Het gaat hierbij om de rol van de Verenigde Naties en de pogingen de drie typen van massavernietigingswapens –

nucleaire, biologische en chemische wapens – de baas te worden. De analyse gebeurt aan de hand van 'de drie treden van de coöperatieve trap' (blz. 23) en is opgesplitst in twee episoden: die van de Koude Oorlog (1945–1990) en die van Amerikaanse dominantie (1990–2006). Gedurende de eerste episode was negatieve coöperatie 'vrijwel het enige waartoe de meest belangrijke partijen in staat waren' (blz. 25) en deze bleef bovendien beperkt. De tweede episode zag vervolgens een sterke toename in de negatieve coöperatie op alle vier de genoemde gebieden (de VN en de drie soorten massavernietigingswapens). Wat de positieve coöperatie betreft, werd in de eerste episode beperkte vooruitgang geboekt als het gaat om de uitvoering van VN-vredesoperaties en het in toom houden van de nucleaire dreiging (mede door de oprichting van het Internationaal Atoomenergie Agentschap IAEA). Deze bleef echter uit op het terrein van de biologische en chemische wapens. De episode van Amerikaanse dominantie zag in eerste instantie een versterking van de positieve coöperatie (VN-vredesoperaties verschoven van vredesbewaard naar vredesafdwingend), maar deze werd teniet gedaan toen de Verenigde Staten, in de nasleep van 9/11, besloten hun eigen plan te trekken. Toch is Kapteyn hoopvol gestemd. Het Amerikaanse debacle in Irak 'is voor de statencoöperatie wellicht een vormde zegen', omdat het de Verenigde Staten heeft geleerd dat zij de wereld niet naar hun hand kunnen zetten, maar blijven aangewezen op 'de duplex ordo van de dominantie van een partij en het principe van de wederkerigheid tussen meerdere partijen' (blz. 44).

Op het gebied van de nucleaire en

biologische wapens werd de positieve coöperatie niet vergroot, maar het gegeven dat Irak, zoals het IAEA had beweerd, inderdaad niet over massavernietigingswapens bleek te beschikken, heeft de positie van die organisatie toch versterkt. Wat chemische wapens betreft, werd wél vooruitgang geboekt. Het huidige regime is 'een van de krachtigste onderdelen van de statencoöperatie' en kan ten voorbeeld worden gesteld aan de andere regimes (blz. 51). Volgens Kapteyn zal het verder geen verbazing wekken dat gedurende de gehele periode vanaf 1945 'de militaire statencoöperatie de derde trede van hoger gezagsformatie niet of nog niet heeft gehaald' (blz. 51).

Vervolgens bespreekt Kapteyn in het vierde hoofdstuk – 'Bevrijde handel', over de wereldmarkt in wording – de WTO, de spin in het 'handelsweb', dat 'met de pennen van vraag en aanbod wordt gebreed' en 'maar groeit in omvang en in dichtheid' (blz. 55). Doordat met de dominantie van de Verenigde Staten aan de vereiste pacificerende conditie werd voldaan, kon op basis van wederkerigheid een wereldhandelsregime van de grond komen en een succes worden. De enige uitzondering vormt het Afrika bezuiden de Sahara (met Zuid-Afrika als enig lichtpunt), dat alleen maar verder achterop is geraakt en dat niets anders overblijft dan 'de hinderkracht van immigranten en besmettelijke ziekten' (blz. 59).

Twee gevaren bedreigen de verdere ontwikkeling van deze negatieve statencoöperatie. Het *eerste* is dat het succes van de WTO de overheersende positie van de Verenigde Staten doet afnemen. De toenemende nivellering tussen de belangrijkste deelnemende landen kan leiden tot hernieuwd protectionisme. Het *tweede* gevaar betreft de 'interstatelijke beleidsconcurrentie'. Deze wordt aangemoedigd door de negatieve aard van de samen-

werking op handelsgebied. Deze leidt tot een tegenstelling tussen de rijke staten, die hun collectieve voorzieningen willen beschermen, en de arme staten, die juist hun concurrentievoordeel in dit opzicht niet wensen op te geven. In dit conflict 'schieten dominantie en wederkerigheid tekort, zodat de economische coöperatie het moet doen met staten die wederzijds veel nalaten, maar wederzijds veel minder doen' (blz. 64). Niettemin meent Kapteyn dat er op diverse beleidsterreinen 'enige beweging zit in de economische positieve coöperatie' (blz. 64). Maar ook hier wenden de Verenigde Staten zich af van de statencoöperatie en opnieuw betoont hij zich dienaangaande optimistisch. De Amerikanen zullen ook hier op hun schreden terugkeren. Op dit terrein ontkomen zij evenmin aan 'de dubbele consequentie van het quasi-gezag: "welwillend" leiding geven aan in principe autonome partijen die op hun beurt die leiding "welwillend" aanvaarden' (blz. 66). Op het terrein van de hoger gezagsformatie is ten slotte vooruitgang geboekt door bij de oprichting van de WTO een procedure voor geschillenbeslechting in te stellen, die in de loop der jaren tamelijk robuust is gebleken.

In het vijfde en laatste hoofdstuk – 'De dwang van de verdraagzaamheid', over de mondiale moraal – richt Kapteyn zich op de 'levensbeschouwelijke coöperatie tussen staten'. Op het terrein van de negatieve coöperatie is zeker vooruitgang geboekt. De principes zoals neergelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, ook al komen deze voort uit 'de Europese afwijking' en zijn de Verenigde Staten de belangrijkste voorvechters daarvan, hebben allereen ingang gevonden. Wat betreft de positieve coöperatie blijft opnieuw de oogst (zeer) mager. Vooruitgang is geboekt als het gaat om de bescher-

ming van intellectuele-eigendomsrechten binnen het kader van de WTO, maar als het om de economische, sociale en culturele mensenrechten gaat, dan 'is de uitvoering nog ver te zoeken' (blz. 88). Qua hogere gezagsformatie ziet Kapteyn eveneens enkele lichtpuntjes in de vorm van de door de VN ingestelde tribunalen en het verdrag ter oprichting van het Internationaal Strafhof. Kapteyn sluit het hoofdstuk af met een blik op de zeer lange termijn. Of de Verenigde Staten nu geleidelijk hun dominante positie verliezen, of die juist weten te herstellen, in beide gevallen draait het uit op een soort 'Verenigde Naties van de Wereld'. Een vorm van samenwerking tussen staten die nog het meeste weg heeft van het huidige Zwitserse federale systeem. Dit is een troostrijke gedachte, al signaleert Kapteyn tevens een nadeel: 'het leven in deze statencoöperatie is een beetje saai' (blz. 95).

Maakt Kapteyn zijn pretentie waar dat hij met zijn boek de lezer een houvast biedt dat deze in staat stelt de internationale politiek beter te begrijpen? Ik vrees van niet. Mij heeft hij eerlijk gezegd in diepe verwarring achtergelaten. Dit komt in de *eerste* plaats door het regelmatig uiterst bizarre taalgebruik. De bovenstaande samenvatting biedt dienaangaande menig sterk staaltje. Het volgende paretje (op blz. 81) wil ik u echter ook niet onthouden: 'Hier spiegelt op nieuw de lotgevallen van de staat – in de figuur van de vorst – die van zijn God of het geloof in Hem, en omgekeerd. Beide boetten in aan reële invloed en verschoven navenant naar een rijk van de hele of halve verbeelding dat op gezette tijden de deuren open doet voor wie zijn emoties wil verfrissen aan de hoogten en diepten van een andere wereld dan die van het geëffende, burgerlijke bestaan.'

In de *tweede* plaats omdat Kapteyn van een generatie is die toch haar Nederlands zou moeten beheersen en haar geschiedenis kennen. Hier blijkt echter geen sprake van te zijn. Het onderscheid tussen de beperkende en uitbreidende bijzin en de implicaties daarvan, is Kapteyn geheel onbekend. De tekst wemelt van tante betjes en zeugma's ('hier zet men koffie en over') en het aantal spelfouten is duizelingwekkend ('Declaration of Independance'). De Korea-oorlog duurde volgens Kapteyn tot 1954 (in 1953 werd een wapenstilstand afgesloten, die nog steeds van kracht is). Die oorlog ontstond volgens hem toen China Korea binnenviel (het was Noord-Korea dat Zuid-Korea binnenviel). De Cubaanse raketten crisis was

volgens hem in 1963 (moet 1962 zijn) en hij laat de Eerste Golfoorlog in 1989 beginnen en in 1990 eindigen (Irak viel Koeweit binnen in augustus 1990 en de bevrijding van Koeweit was voltooid in februari 1991). VN-secretaris-generaal Dag Hammarskjöld was volgens Kapteyn een Noor (hij was een Zweed) en in de zomer van 2006 ziet hij Israël vechten tegen Hamas in Libanon en El-Fatah in de Gazastrook (dat zouden respectievelijk Hezbollah en Hamas moeten zijn).

In de *derde* plaats omdat het boek hoofdstukken bevat die er speciaal voor zijn geschreven, evenals hoofdstukken die een bewerking zijn van eerder verschenen publicaties en omdat Kapteyn niet de moeite heeft genomen deze even goed op elkaar af

te stemmen, waardoor de lezer keer op keer wordt vergast op overbodige uitzettingen, die in eerdere hoofdstukken al aan de orde zijn gekomen. In de *vierde* plaats, ten slotte, omdat ik maar niet kan begrijpen dat 'een onafhankelijke uitgeverij nauw verbonden met de faculteit der Politieke en Sociaal-Culturele Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam' (mededeling op de website) dit manuscript in deze vorm publiceert en zelfs voor recensie ter beschikking stelt.

R.H. Lieshout

Prof. dr R.H. Lieshout is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Terug naar huis en haard in Bosnië

Antoine Buyse:

Post-Conflict Housing Restitution. The European human rights perspective, with a case study on Bosnia and Herzegovina.

Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2008;

439 blz.; 69,- euro;

ISBN: 978-90-5095-770-0

Een van de veel voorkomende gevolgen van gewapend conflict is dat burgers uit hun huizen worden verdreven en op de vlucht slaan. Zij laten huis en haard achter om te ontkomen aan de verschrikkingen van de oorlog. Wanneer er dank zij een vredesakkoord een einde is gekomen aan het geweld, blijft het voor veel ontheemden onmogelijk naar huis terug te keren. Redenen hiervoor zijn het gebrek aan werk in de regio van herkomst of een aanhoudende situatie van onveiligheid. Maar wat ook veel voorkomt, is

dat bij terugkomst blijkt dat een huis niet langer overeind staat of dat het wordt bewoond door andere vluchtelingen. In dit laatste geval kan er een nieuw conflict ontstaan, want wie heeft er nu recht op dit huis? En welke vergoeding kan men vragen voor het verlies van zijn woning, zijn thuis?

Er bestaan diverse soorten tegemoetkomingen voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen. Voorbeelden zijn volledige vergoeding van de schade, een bepaalde vorm van compensatie of het aanbieden van formele excuses. In veel gevallen is bij wet wel vastgelegd dat een staat de plicht heeft voor deze tegemoetkomingen te zorgen, maar niet dat de slachtoffers hier formeel recht op hebben. En zelfs als dat laatste wél het geval is, staan er nog vele juridische en politieke hinderpalen het claimen van dat recht door slachtoffers in de weg.

Antoine Buyse onderzoekt in zijn proefschrift hoe het recht op teruggave van huizen voor vluchtelingen en andere ontheemden in Europese *post-conflict*-situaties effectiever kan worden verzekerd. Hij neemt 'mensenrechten' hierbij als uitvalshoek. Op het eerste oog wordt de lezer ondergedompeld in de diverse verdragen, concepten, wetsartikelen, instanties en *cases* die worden beschreven. Maar dank zij de duidelijke opbouw van het boek, de heldere manier van schrijven en de welkome tussenconclusies is de studie goed leesbaar.

Allereerst gaat Buyse op zoek naar het al dan niet bestaan van een mensenrecht op huizenteruggave. Zich baserend op de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens komt hij tot de conclusie dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens impliciet noch expliciet een algemeen recht op

huizenteruggave bevat. Ook elders ter wereld bestaat er geen enkel verdrag dat dit specifieke recht beschrijft. Wel signaleert Buyse dat het recht voor vluchtelingen om terug te keren naar de eigen woning steeds breder wordt erkend, omdat het in sommige verklaringen en resoluties van internationale organisaties wordt genoemd en in een aantal vredesverdragen is opgenomen.

Om te onderzoeken hoe het recht op huizenteruggave effectiever kan worden gewaarborgd, gaat Buyse uit van een theorie die zegt dat voor het effectief functioneren van een norm van internationaal recht aan drie noodzakelijke voorwaarden moet zijn voldaan: 1 een voldoende ontwikkeld juridisch concept; 2 een ondersteunende structuur; en 3 politieke wil en consensus van de verschillende actoren in een systeem om de norm metterdaad toe te passen. Met behulp van een *case study* van Bosnië-Herzegovina – waar het recht op huizenteruggave wel expliciet in het vredesverdrag werd opgenomen (*General Framework Agreement 1995*; annex 7, artikel 1) – komt Buyse tot de conclusie dat deze voorwaarden

inderdaad voldoende zijn om het effectief functioneren van het recht op huizenteruggave te garanderen. Wel komt hij nog tot een aantal aanbevelingen voor het verbeteren van de werking. Zo is het van belang dat het recht op huizenteruggave uitdrukkelijk wordt opgenomen in vredesverdragen zolang het geen internationaal erkend recht is. Daarnaast moet het systeem dat zorgdraagt voor de implementatie onpartijdig en effectief zijn en is het belangrijk coalities te smeden van welwillende mensen en organisaties.

Het gedegen onderzoek van Buyse kan voor toekomstige vluchtelingen verschil maken wanneer zij worden geconfronteerd met het verlies van hun huis. Voor veel mensen is het terugkeren naar hun geboorteplaats en naar hun eigen woning van groter persoonlijk belang voor de verwerking van het oorlogsverleden dan bijvoorbeeld de juridische vervolging van oorlogsmisdadigers. Het ontstaan van een formeel individueel recht op huizenrestitutie zal bijdragen aan de wederopbouw van de rechtsstaat en zal de juridische obstakels voor terugkeer van vluchtelingen wegnemen.

Het voorkomt ook dat slachtoffers speelbal worden van de politieke spanningen die na een conflict vaak nog bestaan. Het vastleggen van het recht op huizenteruggave is echter niet genoeg om de terugkeer van elke vluchteling naar zijn eigen huis te garanderen. Dit hangt ook samen met bijvoorbeeld de politieke verhoudingen, de economische situatie, de veiligheidssituatie en emotionele overwegingen. Het terugkeerproces is en blijft dan ook een heel complexe aangelegenheid, maar juridische erkenning van een individueel recht op huizenteruggave kan van grote betekenis zijn voor vluchtelingen die na een conflict zo snel mogelijk weer hun eigen leven willen oppakken.

Emmy Hermans

Emmy Hermans MA studeerde politieke geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen en *Conflict Studies and Human Rights* aan de Universiteit Utrecht. Sinds mei 2008 is zij als beleidsmedewerker werkzaam op het ministerie van Defensie.