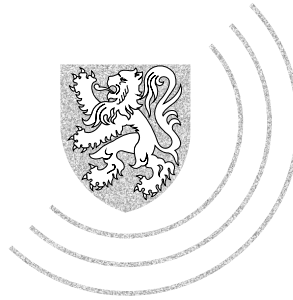


V L A A M S P A R L E M E N T



stuk **348** (2009-2010) – Nr. 2
ingediend op 16 maart 2010 (2009-2010)

Ontwerp van decreet

houdende instemming met het internationaal Verdrag
inzake de bescherming van alle personen tegen
gedwongen verdwijning,
opgemaakt in New York op 20 december 2006

Verslag

namens de Commissie voor Buitenlands Beleid,
Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking
uitgebracht door mevrouw Sabine Poleyn

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Karim Van Overmeire.

Vaste leden:

de heren Ludwig Caluwé, Paul Delva, mevrouw Sabine Poleyn, de heer Johan Verstreken;
de heren Frank Creyelman, Karim Van Overmeire, Christian Verougstraete;
de dames Ann Brusseel, Fientje Moerman;
mevrouw Fatma Pehlivan, de heer Jan Roegiers;
de heren Matthias Diependaele, Marc Hendrickx;
de heer Peter Reekmans;
de heer Luckas Van Der Taelen.

Plaatsvervangers:

de heren Lode Ceyskens, Carl Decaluwe, Ward Kennes, Veli Yüksel;
de dames Marijke Dillen, Katleen Martens, de heer Stefaan Sintobin;
de heren Marnic De Meulemeester, Bart Tommelein;
de heer Philippe De Coene, mevrouw Mia De Vits;
de dames Danielle Godderis-T'Jonck, Liesbeth Homans;
de heer Jurgen Verstrepen;
de heer Bart Caron.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken.

Stukken in het dossier:

348 (2009-2010) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

I.	Inleidende uiteenzetting door de heer Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid.....	4
	1. Probleemstelling	4
	2. Belang en inhoud van het verdrag.....	5
	3. Vlaamse bevoegdheden.....	5
	4. Het Vlaamse beleid inzake het respect voor de rechten van de mens.....	5
	5. Ondertekening en inwerkingtreding van het verdrag.....	6
II.	Bespreking	6
	1. Vragen en opmerkingen van de leden.....	6
	1.1. Tussenkomsst van de heer Luckas Van Der Taelen.....	6
	1.2. Tussenkomsst van mevrouw Sabine Poleyn	6
	1.3. Tussenkomsst van de heer Karim Van Overmeire.....	7
	1.4. Tussenkomsst van de heer Matthias Diependaele	7
	2. Antwoorden van de minister-president	8
III.	Stemmingen	9
	1. Artikelsgewijze stemming	9
	2. Stemming over het geheel	9

In de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking werd op datum van dinsdag 2 maart 2010 het ontwerp van instemmings-decreet met het internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning, opgemaakt in New York op 20 december 2006, na bespreking aangenomen met eenparigheid van stemmen.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER KRIS PEETERS, MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING, VLAAMS MINISTER VAN ECONOMIE, BUITENLANDS BELEID, LANDBOUW EN PLATTELANDS-BELEID

Minister-president *Kris Peeters* verklaart dat hij in zijn toelichting achtereenvolgens een vijftal punten zal aanraken, met name: (1) de algemene probleemstelling; (2) de eigenlijke inhoud van het voorliggende verdrag; (3) de Vlaamse bevoegdheden in deze; (4) het Vlaamse mensenrechtenbeleid meer in het algemeen; en (5) de ondertekening en de inwerkingtreding van het verdrag.

1. Probleemstelling

Qua achtergrond van het verdrag, wijst de minister-president erop dat de bezorgdheid van de internationale gemeenschap ten aanzien van het fenomeen van de gedwongen verdwijningen, reeds dateert van het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw. Het fenomeen heeft met name zijn eerste mondiale bekendheid gekregen door de zogenaamde ‘dwaze moeders’ in Argentinië, die overigens nog steeds samenkomen op de Plaza de Mayo in Buenos Aires in de hoop informatie te krijgen over hun verdwenen echtgenoot, kinderen, broers of andere verwanten.

Eveneens bijzonder navrant is het nieuwe fenomeen van kinderen van tijdens die ‘vuile oorlog’ verdwenen personen, die ter adoptie werden aangeboden aan getrouwen van het toenmalige regime, en die pas nu de ware toedracht van een en ander beginnen te verneemen. Het aangrijpende verhaal van Victoria Donda, dat op 20 februari 2010 in De Standaard verscheen is tekenend hiervoor.

De problematiek van de gedwongen verdwijningen is mettertijd echter ook ruimer geïnterpreteerd. Zo worden de jongste jaren bijvoorbeeld ook de Verenigde Staten met de vinger gewezen omdat zij, in het kader van de ‘war on terror’, mensen die van terrorisme verdacht worden, opsluiten in al dan niet geheime gevangenissen.

Ook het aantal gevallen van gedwongen verdwijning neemt wereldwijd toe, terwijl er eveneens steeds meer meldingen komen van het slecht behandelen, lastig vallen en intimideren van getuigen en familieleden van verdwenen personen. Zo hebben de Verenigde Naties (VN) sinds 1980 ongeveer 50.000 gedwongen verdwijningen gerapporteerd in meer dan negentig landen.

Organisaties als het Internationaal Comité van het Rode Kruis pogen met alle middelen om gedwongen verdwijningen te doen ophouden. Specifiek tijdens gewapende conflicten, vormen regelmatige bezoeken aan gedetineerden en activiteiten gericht op het onderhouden en herstellen van familiebanden voor het Rode Kruis de sterkste waarborgen tegen de verdwijning van mensen.

Elk jaar wordt op 30 augustus de ‘internationale dag van de verdwenen persoon’ gehouden. De jongste jaren roepen mensenrechtenorganisaties en familieleden van verdwenen personen over de hele wereld hun politieke leiders op om het internationaal verdrag tegen gedwongen verdwijning te ratificeren.

2. Belang en inhoud van het verdrag

De minister-president attendeert de commissieleden op het feit dat het nu voorliggende verdrag een van de krachtigste mensenrechtenverdragen ooit is en derhalve een aanzienlijke vooruitgang betekent op het gebied van het internationaal recht. Door enerzijds de gedwongen verdwijningen en de zich daar rond afspelende handelingen te definiëren en anderzijds door het gegeven dat dit alles nu als een strafbaar feit wordt beschouwd, vult dit juridisch bindende element een tot nog toe bestaande leemte in het rechtssysteem in.

Samenvattend kan ‘gedwongen verdwijning’ gedefinieerd worden als de arrestatie, gevangenhouding, ontvoering of elke andere vorm van vrijheidsontneming door of namens een staat, gevolgd door een weigering een dergelijke vrijheidsontneming te erkennen of door verhulling van het lot of van de verblijfplaats van de verdwenen persoon.

Naast een brede definitie van het gegeven, bevat het verdrag een aantal verplichtingen inzake het voorkomen van gedwongen verdwijningen, de wederzijdse rechtshulp en uitlevering, de bepaling van de territoriale rechtsmacht en de toegang tot informatie voor de naasten van de verdwenen personen. Eveneens belangrijk hierbij is dat een ‘Comité voor gedwongen verdwijningen’ de evolutie van de tenuitvoerlegging van het verdrag zal volgen.

3. Vlaamse bevoegdheden

Minister-president Peeters wijst erop dat het verdrag een aantal bepalingen bevat die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen. Het gaat dan met name over de uitoefening van het beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verpleeginrichtingen, de jeugdbescherming met inbegrip van de sociale en de gerechtelijke bescherming van jongeren en de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale herintegratie. Als ondersteunende bevoegdheid vormen in deze daarnaast ook het onderwijs en de beroepsopleiding van het betrokken overheidspersoneel een aanknopingspunt.

Het is dus duidelijk dat het voorliggende verdrag een gemengd karakter heeft. Nochtans bepleitte de Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken in de Werkgroep Gemengde Verdragen – adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) – aanvankelijk het exclusief federaal karakter. De Vlaamse vertegenwoordiger in de werkgroep verdedigde echter het gemengde karakter van het verdrag, omdat hij terecht de mening toegedaan was dat, ofschoon de kern van het verdrag exclusief federaal is, er in een aantal verdragsartikelen toch Vlaamse bevoegdheden uitgeoefend worden. Uiteindelijk bereikte men binnen de Werkgroep Gemengde Verdragen een consensus over het gemengde karakter van het verdrag. Een visie die ook door de Raad van State werd bevestigd.

4. Het Vlaamse beleid inzake het respect voor de rechten van de mens

De minister-president stelt vast dat de rechten van de mens een steeds in omvang en belang toenemend onderdeel vormen van het internationaal recht. Het spreekt ook voor zich dat een betere naleving van de mensenrechten in niet geringe mate bijdraagt tot een meer democratische, meer vreedzame en veiligere internationale samenleving. De Vlaamse Regering moet daarom – op de beleidsdomeinen die tot haar bevoegdheid behoren – garant staan voor de naleving van de rechten van de mens in Vlaanderen, en moet ook de mensenrechten in rekening brengen in de activiteiten die zij ontplooit in het kader van haar internationaal beleid.

In het verlengde daarvan is het ook een evidentie dat de parlementaire instemming met mensenrechtenverdragen insgelijks een belangrijk aandachtspunt vormt. Het internationale mensenrechtensysteem wint immers aan kracht naarmate meer staten door de daartoe behorende verdragen gebonden zijn. Dienaangaande, en zoals ook reeds aan-

gekondigd in de beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014 (*Parl. St.* VI. Parl. 2009-10, nr. 195/1), verklaart de minister-president de intentie te hebben spoedig nog twee andere verdragen ter instemming aan het Vlaams Parlement te zullen voorleggen. Het eerste daarvan is het ontwerp van instemmingsdecreet met het facultatief Protocol bij het internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Dit werd enkele weken geleden – met name op 12 februari 2010 – principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Nadat de nodige adviezen zijn uitgebracht, kan de Vlaamse Regering definitief het ontwerp van instemmingsdecreet vaststellen, waarna het kan worden ingediend bij het Vlaams Parlement. Tweedens maakt minister-president Peeters gewag van de instemmingsprocedure met het facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of mensonterende behandeling of bestraffing. Hij wijst er dienaangaande echter op dat deze procedure pas kan opgestart worden, nadat de federale overheid en de gefedereerde entiteiten overeenstemming bereikt hebben over een intrafederaal samenwerkingsakkoord met betrekking tot een nationaal controlemechanisme. Ter zake geeft de minister-president nog mee dat het Departement internationaal Vlaanderen (DiV) er bij de FOD Justitie op aangedrongen heeft om de besprekingen over dit samenwerkingsakkoord, die een tijd geleden zijn stilgevallen, dra terug op te starten.

5. Ondertekening en inwerkingtreding van het verdrag

Luidens de verdragenwebsite van de Verenigde Naties hebben momenteel reeds 81 landen, waaronder 20 lidstaten van de Europese Unie, het verdrag ondertekend. Opvallende niet-ondertekenaars zijn het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Conform de ter zake in het verdrag opgenomen bepaling, zal het verdrag in werking treden op de dertigste dag die volgt op de datum waarop de twintigste akte van bekrachtiging of toetreding is neergelegd. Ondertussen zijn reeds 18 landen, waaronder de EU-lidstaten Duitsland, Frankrijk en Spanje, maar – betekenisvol genoeg – ook Argentinië, overgegaan tot de neerlegging van hun ratificatieakte. Het moge derhalve duidelijk zijn dat een snelle ratificatie door België in niet geringe mate kan bijdragen tot de internationale inwerkingtreding van dit belangrijke verdrag en daarnaast ook kansen biedt voor Belgische experts om een rol te spelen in het toezichthoudende Comité voor gedwongen verdwijningen.

Afsluitend drukt de minister-president de hoop uit dat de commissieleden hiermee voldoende geïnformeerd zijn en verzoekt hij hen het voorliggende ontwerp van instemmingsdecreet te willen goedkeuren.

II. BESPREKING

1. Vragen en opmerkingen van de leden

1.1. *Tussenkomst van de heer Luckas Van Der Taelen*

De heer *Luckas Van Der Taelen* verbaast zich enigszins over de term ‘gedwongen verdwijning’. Die houdt immers in dat er ook zoiets als vrijwillige verdwijningen zou bestaan. Zijns inziens had men beter gewoon gewag gemaakt van ontvoeringen. Hij spreekt dan ook het vermoeden uit dat het hier om een wat zwakke vertaling gaat. Mogelijks kan de in de authentieke verdragsversie gehanteerde terminologie uitkomst bieden.

1.2. *Tussenkomst van mevrouw Sabine Poleyn*

Mevrouw *Sabine Poleyn* ondersteunt van ganser harte de intentie van de minister-president om Vlaanderen ten volle zijn rol te laten spelen in het mondiale systeem van de mensenrechtenverdragen. Het nu voorliggende verdrag is een van de sterkere teksten binnen dat geheel. Met het oog op de internationale inwerkingtreding van het verdrag, ware het dan ook een goede zaak mocht het voorliggende instemmingsdecreet hier met bekwame spoed gestemd kunnen worden.

Uit het adviesgedeelte in het parlementaire stuk, leert het lid dat zowel de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen als de Vlaamse Adviesraad voor Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid, hebben aangegeven dat een volwaardige implementatie van het voorliggende verdrag met zich brengt dat qua regelgeving ook binnen Vlaanderen nog een aantal zaken zullen moeten worden aangepast. Zo zijn er onder andere bepaalde implicaties qua privacyproblematiek, qua adoptieregelgeving en dergelijke meer. Ze gaat er van uit dat de Vlaamse Regering daar oog voor heeft en te gepaste tijde de nodige maatregelen zal treffen.

1.3. Tussenkost van de heer Karim Van Overmeire

De heer *Karim Van Overmeire* verklaart bij de aanvang van zijn tussenkost dat het voor zich spreekt dat zijn fractie het voorliggende ontwerp van decreet mee zal steunen. Desalniettemin heeft hij toch een wat dubbel gevoel bij de voorliggende tekst. Enerzijds vormt het verdrag onmiskenbaar een stap vooruit. Maar anderzijds komt het wat vreemd over dat staten een verdrag sluiten over een laakbare praxis, waaraan ze zichzelf schuldig maken. Het zijn immers staten die, direct of indirect, verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van dit soort van verdwijningen. Met name doordat de staten de verplichting aangaan om gedwongen verdwijningen strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving, dreigen de hoedanigheden van dader en toezichthouder in deze wel heel erg dooreen te gaan lopen. En dat werpt dan meteen de vraag op naar het realiteitsgehalte van elk daaraan verbonden sanctiemechanisme. Behoudens langs de klassieke diplomatieke weg, zullen de andere verdragsluitende partijen het behoorlijk moeilijk hebben om een staat die zijn verdragsverplichtingen niet nakomt effectief te sanctioneren of te dwingen tot verdragsconform gedrag.

Een tweede, eveneens daarmee verband houdende, opmerking van de heer Van Overmeire betreft artikel 13 van het verdrag. Daar wordt immers gesteld dat tussen de verdragspartijen, en in het licht van de problematiek van de uitlevering, het misdrijf van gedwongen verdwijning niet wordt aangemerkt als een politiek delict. Prima facie zou dit er dus op wijzen dat er wel degelijk uitlevering mogelijk is. Maar verder in de tekst wordt ook gesteld dat mensen niet mogen worden uitgeleverd ingeval het risico bestaat dat zij zullen worden vervolgd op grond van geslacht, ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Hetgeen de facto de mogelijkheid om uit te leveren ernstig beperkt. Dat er binnen het verdrag een dergelijk achterpoortje wordt ingebouwd, is op zich natuurlijk ook al veelbetekenend en bevestigt dat veel, zonet alles, blijft afhangen van de goodwill van de betrokken staten. Net zoals dat in ex-Joegoslavië het geval was met de opsporing, arrestatie en uitlevering van van oorlogsmisdaden beschuldigde personen, zullen ook in deze de politieke en diplomatieke verhoudingen bepalend blijven. Zonder op enigerlei wijze afbreuk te willen doen aan de zwaarwichtigheid van de problematiek of het instrumenteel belang van het verdrag binnen het internationale juridische bestel, moet men zich derhalve realistischerwijze wel realiseren dat deze tekst geen wondermiddel zal zijn.

1.4. Tussenkost van de heer Matthias Diependaele

De heer *Matthias Diependaele* acht het insgelijks de evidentie zelve dat het Vlaams Parlement zijn instemming zou betuigen met dit verdrag. Anderzijds wil hij, aansluitend op de voorgaande spreker, ook niet blind blijven voor de politieke realiteit. Hij refereert daarvoor aan de al bij al nog vrij recente problematiek van de zogenaamde ‘renditions’, waarbij de CIA (Central Intelligence Agency) gebruikmaakte van het luchtruim en zelfs de luchthavens van een aantal Europese staten, om van terreur verdachte personen van en naar Guantanamo te verplaatsen. Hoewel een en ander nooit geheel officieel uitgeklaard werd, kon – via diverse Europese onderzoeken – met behoorlijke zekerheid vastgesteld worden dat er onder andere in Polen mensen gevangen zouden geweest zijn door agenten van de CIA.

In het kader van die onderzoeken werd overigens ook gewag gemaakt van Belgische betrokkenheid bij een en ander. Met name zou België zijn luchtruim beschikbaar gesteld hebben voor speciale CIA-vluchten. Het ware natuurlijk wel erg mocht België daarmee wetens en willens hebben meegewerkt aan gedwongen verdwijningen. Zoals de zaken nu verdragsrechtelijk worden vastgelegd zou een en ander ook betekenen dat de hiervoor verantwoordelijke personen eigenlijk zouden moeten worden uitgeleverd. Het hoeft volgens de spreker dan ook niet te verbazen dat met name het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – twee staten waarvan genoegzaam bekend is dat ze volop betrokken zijn in de illegale netwerken van de CIA – niet tot de ondertekenaars van dit verdrag behoren.

Of de lidstaten van de Europese Unie derhalve wel moeten ingaan op de Amerikaanse vraag om gevangenen uit Guantanamo (in wezen bijna allemaal gevallen van gedwongen verdwijning, die door hun detentie op Cuba zelfs buiten het bereik van het Amerikaanse rechtssysteem worden gehouden) op te nemen, blijft derhalve een heikele juridische kwestie. Door op die vraag in te gaan, zouden ze zich immers de jure mee schuldig maken aan gedwongen verdwijningen. De facto, liggen de zaken natuurlijk wel anders en kunnen ook andere overwegingen van meer humanitaire aard een rol spelen.

Refererend aan de aanwezigheid van het NAVO-hoofdkwartier in België, laat het lid verder nog opmerken dat – in de hypothese dat het verdrag internationaal in werking treedt en België daar partij bij is – het niet uit te sluiten valt dat België ooit gevraagd zal worden om personen (bijvoorbeeld bezoekende VS- of VK-staatsburgers) waarvan kan bewezen worden dat ze op enigerlei wijze weet hebben van of betrokken zijn bij de praktijk van de renditions, te arresteren en uit te leveren. Rekening houdend met een relatief recente beslissing van de Italiaanse justitie, is dit voorbeeld overigens absoluut niet ver gezocht. Het voorliggende verdrag is derhalve zeker geen vrijblijvend werkstuk.

2. Antwoorden van de minister-president

In antwoord op de bemerking van de heer Van Der Talen inzake de terminologie ‘gedwongen verdwijningen’ wordt aangegeven dat in de authentieke Engelse versie van het verdrag, gewag gemaakt wordt van ‘enforced disappearances’ en in de Franse versie van ‘disparitions forcées’. De Nederlandse vertaling leunt dus wel degelijk erg dicht bij het origineel aan.

Volledigheidshalve geeft minister-president *Kris Peeters* overigens nog mee dat het omgekeerde fenomeen, het vrijwillig verdwijnen, wel degelijk bestaat en ook binnen ons rechtssysteem vanouds al een juridische weerslag heeft gevonden, met name in de rechtsfiguur van de ‘afwezigheid’. Dit is een heel bijzondere rechtstoestand waarin er onzekerheid bestaat over leven of dood van een persoon. Tot relatief recent had dit voor de naasten van de betrokken personen bijzonder ernstige consequenties, aangezien bijvoorbeeld de nalatenschap niet openviel en het huwelijk niet ontbonden werd. Deze rechtsfiguur werd door kwaadwillige personen overigens occasioneel ook wel eens misbruikt. Ondertussen is daar echter wel al wat wetgevend werk rond verricht, waardoor er, naarmate het overlijden waarschijnlijker wordt, progressief meer rechten worden toegekend aan de vermoedelijke erfgenamen en rechthebbenden van de afwezige. Hoewel de scherpste kantjes er dus al wat van afgevlind zijn, blijft de juridische toestand van ‘afwezigheid’ nog frequent voor problemen zorgen.

Met betrekking tot de bemerkingen aangaande de veeleer problematische afdwingbaarheid van een en ander en de afhankelijkheid van de goodwill van de staten, wijst de minister-president erop dat in artikel 30 van het verdrag ook voor niet-statelijke actoren een procedurale mogelijkheid is voorzien ten aanzien van het Comité voor gedwongen verdwijningen. Met name wordt daar gewag gemaakt van familieleden van een verdwenen persoon, hun wettelijke vertegenwoordiger, hun raadsman of een door hen aangewezen persoon, alsmede elke andere persoon met een rechtmatig belang. Al deze personen kunnen bij het Comité een verzoek indienen om een verdwenen persoon op te sporen.

III. STEMMINGEN

1. Artikelsgewijze stemming

Artikel 1

Ter stemming gelegd, wordt het eerste artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimititeit van negen stemmen.

Artikel 2

Ter stemming gelegd, wordt ook het tweede artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimititeit van negen stemmen.

Artikel 3

Ter stemming gelegd, wordt daarna ook het derde artikel van het ontwerp van decreet aangenomen bij unanimititeit van negen stemmen.

2. Stemming over het geheel

In zijn geheel ter stemming gelegd, wordt het ontwerp van decreet houdende instemming met het internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijningen, opgemaakt in New York op 20 december 2006, ten slotte eveneens aangenomen bij unanimititeit van negen stemmen.

De voorzitter,

Karim VAN OVERMEIRE

De verslaggever,

Sabine POLEYN