

DE VOLKERENRECHTEN IN HET AFRIKAANS HANDVEST VOOR DE MENSEN- EN VOLKERENRECHTEN.

Elisabeth Huysmans

*Onder wetenschappelijke begeleiding
van Prof. P. Lemmens*

INLEIDING.

Op 27 juni 1981 werd het Afrikaans Handvest voor de Mensen- en Volkerenrechten (verder zal dit het Afrikaans Handvest genoemd worden) aangenomen door de lidstaten van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (O.A.E.)¹. Dit Handvest bevat als eerste internationaalrechtelijk instrument de drie generaties van mensenrechten: de politieke, de sociaal-economische en tenslotte de solidariteitsrechten².

Voor de totstandkoming ervan hanteerde men de Internationale Verdragen inzake Economische, Sociale en Culturele rechten en inzake Burgerrechten en Politieke rechten.

Bij het lezen van de artikelen 19 tot 24 uit het Handvest, rijst de vraag wie de drager is van deze collectieve rechten. Met andere woorden, er wordt gezocht naar de strekking van het begrip "*people*".

Over de inhoud van dit begrip lopen de meningen sterk uiteen. Een aantal auteurs³ zijn van mening dat de term "volk" gelijk is aan het begrip Staat, ondermeer omdat de staat van oudsher subject is in het internationaal recht, terwijl het volk enkel als object beschouwd werd.

(1) Het Afrikaans Handvest is op 21 oktober 1986 in werking getreden volgens de procedure van art. 63.

(2) Zie ook ALSTON, Ph., "A third generation of solidarity rights: progressive development or obfuscation of international human rights law?", *N.I.L.R.*, 1982, 307-322.

(3) KIWANUKA, R.N., "The meaning of "people" in the African Charter on Human and Peoples' rights", *A.J.I.L.*, 1988, 80-101.; REYNTJES, F., "Peoples' rights" in the Banjul Charter: A short note on an elusive concept", in *Human rights/peoples'rights: Contributions of the African Charter*, Marburg, GÜNDLING, L.(ed), 1990.; VAN BOVEN, T., "The relation between peoples' rights and human rights in the African Charter", *H.R.L.J.*, 1986, 183-194.

Anderen ⁴ menen dat niet de staat het subject is van de voorschriften uit artikel 19 tot 24, maar de volkeren zelf. Dit heeft tot gevolg dat deze voorschriften kunnen worden ingeroepen tegen de eigen staat, waarbinnen een bepaald volk leeft.

I. DE AFRIKAANSE CONTEXT.

A. DE AFRIKAANSE SAMENLEVING.

Bij het opstellen van het Afrikaans Handvest werden de deskundigen van Dakar opgeroepen rekening te houden met de Afrikaanse waarden en normen en met de behoeften van de Afrikaanse bevolking ⁵. Dit hield in dat men de eigenheid van de Afrikaanse samenleving en van haar sociale structuren, waarin de verwantschapsgroepen een niet weg te denken rol spelen, niet terzijde mocht schuiven.

In de verwantschapsgroepen zijn drie niveaus aan te duiden ⁶. De clan is een zeer grote groep afstammend van één dezelfde (vaak fictieve) voorvader. De uitgebreide familie, heeft ook één dezelfde voorvader, die zeker niet fictief is, daar de uitgebreide familie maar uit een drie- of vijftal generaties bestaat. Dan zijn er nog de nucleaire families of de gezinnen.

Elke verwantschapsgroep wordt geleid door een hoofd. Dit hoofd speelt een centrale juridische rol bij vele relaties tussen de familie- of clanleden, verder zal hij ook in een aantal gevallen de familie of clan in rechtsbetrekkingen met de buitenwereld vertegenwoordigen. De rechten en verplichtingen van elk individu worden gedetermineerd door zijn rol of plaats binnen de verwantschapsgroep. Naast de verwantschapsgroepen zijn er nu ook andere sociale structuren (bijvoorbeeld de werkomgeving in de stad). Deze structuren zijn niet van elkaar geïsoleerd. Zo zullen individuen bijvoorbeeld hun plaats in andere groepen zien in functie van deze die zij vervullen binnen de verwantschapsgroep.

(4) ADDO, M.K., "Political self determination within the context of the African Charter on Human and Peoples' rights", *J.A.L.*, 1988, (182), 185-186.; BENEDEK, W., "Peoples' rights and individuals' duties as special features of the African Charter on Human and Peoples' rights", in *Regional Protection of human rights by international law: The emerging African system*, KUNIG, P., BENEDEK, W. en MAHALU, C.R., Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1985, (59), 70-71.; KWAW NYAMEKE BLAY, S., "Changing African perspectives on the right of self-determination in the wake of the Banjul Charter on Human and Peoples' rights", *J.A.L.*, 1985, (147), 158.

(5) "As Africans, (...) we could get inspirations from our beautiful and positive traditions. Therefore, you must keep constantly in mind our values of civilization and the real needs of Africa", citaat van SENHOR, L.S., in *Regional protection of human rights by international law: The emerging African system*, KUNIG, P., BENEDEK, W. en MAHALU, C.R., Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1985.

(6) REYNTJES, F., *Afrikaans recht*, Leuven, 1987, nrs. 4 en 109.

Ondanks het gemeenschappelijke kenmerk van de verwantschaps-groep zijn er binnen de Afrikaanse samenleving grote verschillen. Deze heersen zowel op het economisch en culturele als op het politieke vlak. Daarbij komt dat er niet één Afrikaans volk bestaat, maar dat op het Afrikaanse continent verschillende bevolkingsgroepen leven, met ieder hun eigen traditie. In het verleden heeft dit al meerdere malen tot ernstige schendingen van de mensenrechten geleid. Een klassiek voorbeeld hiervan zijn de gebeurtenissen tussen de Tutsis en de Hutu in Burundi en Rwanda ⁷.

B. HET POLITIEK SYSTEEM.

Tijdens de kolonisatieperiode hebben de koloniale mogendheden sterk gecentraliseerde en quasi-militaire administratieve structuren opgebouwd in de kolonies ⁸. Deze structuren waren zo doorgedrongen in de Afrikaanse samenleving dat de bevolking bij de dekolonisatie niet voorbereid was op een pluralistische democratie, volgens Europese traditie. Zelfs al vóór de kolonisering bestonden er in Afrika veelal totalitaire systemen, waarin de democratie volgens Europees model vreemd was. De na de onafhankelijkheid totstandgekomen zwakke democratische regimes konden dan ook niet lang stand houden. Zij zagen zich immers niet verzekerd van een democratische basis binnen de Afrikaanse bevolking.

C. DE AFRIKAANSE EENHEID.

De Afrikaanse landen worden gekenmerkt door hun afhankelijkheid van buitenlandse privé- en publieke belangen. Niet alleen tijdens hun geschiedenis, maar ook nu worden zij sterk beïnvloed door banden van ondergeschiktheid ten opzichte van het Noorden.

De zwakte van de Afrikaanse staten is de reden voor het voortbestaan van deze afhankelijkheid. Een zwakke staat kan immers niet de voorwaarden van zijn internationale relaties bepalen ⁹.

In vele Afrikaanse basisteksten vindt men de wil tot een Afrikaanse eenheid verwoord. Er bestaat immers een culturele en een (gedeeltelijke) rasverwantschap, evenals een gelijkenis in geschiedenis en huidige situatie. Toch stuit deze wil tot eenheid op vele moeilijkheden. Zo bestaat er een onwil om de nieuw verworven soevereiniteit prijs te geven ten gunste

(7) De Tutsis, die een minderheid vormen in zowel Rwanda als Burundi, hebben tot 1961 de Hutu overheerst. Zowel in 1963 als in 1972 leidde dit tot revoluties die gepaard gingen met grote massamoorden. Zie OJO, O. en SESAY, A., "The O.A.U. and human rights: prospects for the 1980's and beyond", *H.R.Q.*, 8, 1986, 91.

(8) Meer over de koloniale erfenis is te vinden in REYNTJES, F., o.c., nrs. 93-104.

(9) *Ibid.*, nr. 135.

van supra-nationale overheden. Ook zijn er aanzienlijke verschillen in de economische ontwikkeling en het potentieel van elk land.

In 1963 werd in Addis Abeba gekozen voor een voorzichtige integratie door een periodieke bijeenkomst van de Afrikaanse staatshoofden ¹⁰. Op 25 mei 1963 werd het Handvest van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (O.A.E) getekend door 30 staten. Alle onafhankelijke en soevereine Afrikaanse Staten, met uitzondering van de racistische landen ¹¹, mogen lid worden van de O.A.E.. Daarbij beloven zij, volgens artikel III, de volgende zes basisprincipes te eerbiedigen en na te streven :

1. Soevereine gelijkheid van de lidstaten ;
2. Eerbiediging van de territoriale onschendbaarheid ;
3. Niet-ingenomen in interne aangelegenheden ;
4. Vreedzame regeling van conflicten door onderhandeling, verzoening en arbitrage ;
5. Afwijzing van politieke moord en subversieve activiteiten in de lidstaten ;
6. Nastreven van de totale bevrijding van het continent en bestrijding van de kolonisatie ;

De O.A.E. heeft drie organen : de Vergadering van Staats- en Regeerdershoofden, die jaarlijks bijeenkomt, de Raad van Ministers, in principe gaat het hier om de Ministers van buitenlandse zaken (uit elke staat één), en het Secretariaat in Addis Abeba, geleid door een Secretaris-Generaal met een mandaat van vier jaar.

De Organisatie houdt zich voornamelijk met politieke problemen ¹² bezig. Meerdere malen is het bijna tot een breuk gekomen in de O.A.E.. Zo was er in periode 1982 tot 1984 een crisis rond de aanvaarding van de Sahara-republiek als lidstaat.

Tot nu toe zijn weinig resultaten bereikt, behalve dan op het gebied van de dekolonisatie ¹³. Door de grote invloed van de eigen belangen van de meeste regeringsleiders wordt het slagen van de O.A.E. bemoeilijkt ¹⁴.

II. DE MENSENRECHTEN IN AFRIKA.

A. INLEIDING.

De menselijke waardigheid is een universeel gegeven. Hoewel het lijkt of de mensenrechtengedachte van Europese oorsprong is, bestaat ze

(10) ANDEMICHAEL, B., *The O.A.U. and the U.N.: relations between the organisation of African Unity and the United Nations*, New York, Africana Publishing Company, 11.

(11) Zuid-Afrika is geen lid van de O.A.E.; *ibid.*, 11.

(12) Grensconflicten, bijvoorbeeld Algerije-Marokko (1964), Ghana-Oppervolta (1964).

(13) REYNTJES, F., *o.c.*, 122.

(14) REYNTJES, F., *o.c.*, nr. 144.

ook reeds lange tijd in Afrika ¹⁵. Om dit te benaderen is het nodig de geschiedenis op te delen in een pre-koloniale, een koloniale en een post-koloniale periode ¹⁶.

In de pre-koloniale periode waren de mensenrechten gebaseerd op collectieve structuren, die het welzijn van elk lid van de groep garandeerden. Om zijn rechten te behouden was het individu afhankelijk van zijn verwantschapsgroep, de uitgebreide familie of de clan, die door middel van manipulatie van politieke en sociale machten individuele rechten veilig stelden ¹⁷. In de traditionele Afrikaanse samenleving bestonden dus wel degelijk fundamentele en onvervreemdbare rechten. Daarmee is echter niet gezegd dat de Afrikaanse samenlevingen ook democratisch waren.

Tijdens de koloniale tijd werden alle democratische kenmerken van de traditionele samenlevingen onderdrukt. De Afrikaanse bevolking werd onthouden van het bezit van individuele rechten. De koloniale mogendheden gingen zelfs zo ver dat door hun discriminerende wetten de zogenoemde "inboorlingen" een secundaire plaats in hun eigen gemeenschap kregen.

Na de tweede wereldoorlog en de V.N.-Verklaring voor de Rechten van de Mens in 1948 vonden de Afrikaanse nationalisten een basis voor hun onafhankelijkheidsstrijd in het recht op zelfbeschikking van volkeren.

Het terugwinnen van de menselijke waardigheid was het doel van de onafhankelijkheidsstrijd. Een politieke onafhankelijkheid zou daar borg voor staan. De meeste Afrikaanse staten garanderen dan ook de bescherming van de mensenrechten in hun constitutie.

Bij het opnemen van de idee van de mensenrechten in de Afrikaanse grondwetten is men uitgegaan van twee concepten. De meerderheid gebruikt het Europese concept van de individuele rechten, terwijl andere staten, vaak socialistisch georiënteerd, het collectieve concept van de mensenrechten hanteren ¹⁸.

(15) "African civilization, like all other ancient civilizations, always respected man", SENGHOR, L., *l.c.*, 123; MAHALU, C.R., "Africa and human rights" in *Regional Protection of human rights by international law: The emerging African system*, KUNIG, P., BENEDEK, W. en MAHALU, C.R., Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1985, 2.

(16) MAHALU, C.R., *l.c.*, 7 - 13.

(17) MAHALU, C.R., "Human rights and development: an African perspective", *Leiden J. of Int'l law*, 1988, 20.

(18) MAHALU, C.R., "Africa and Human rights", *l.c.*, 7-13.

Ondanks het feit dat de idee van de mensenrechten is opgenomen in vele constituties in Afrika, worden de mensenrechten zeer talrijk geschonden in de verschillende Afrikaanse staten ¹⁹.

Veel Afrikaanse staten hanteren een dubbele standaard op het gebied van de mensenrechten ²⁰. Zo wordt er fel geprotesteerd tegen het apartheidregime in Zuid-Afrika en tegen de discriminatie van de zwarte bevolking in het algemeen. Er wordt echter opvallend gezwegen wanneer het gaat om een schending binnen een zwart Afrikaanse staat. Dit is mede het gevolg van de aarzeling om het principe van niet-interventie in interne zaken van een soevereine staat te schenden. Dit principe werd algemeen aanvaard door de Afrikaanse leiders daar zij er een middel in zagen om hun macht te verzekeren. Kritiek van andere staatshoofden op hun beleid zou veel afbreuk doen aan hun macht en internationale erkenning. En hoe kunnen politieke leiders anderen bekritisieren, terwijl in hun eigen land ook mensenrechten worden geschonden ²¹?

B. DE HISTORISCHE ACHTERGROND VAN HET AFRIKAANS HANDVEST VOOR MENSEN- EN VOLKERENRECHTEN ²².

Op initiatief van het Internationaal Gerechtshof kwamen in 1961 ongeveer 200 juristen uit 23 Afrikaanse landen bijeen om te spreken over de "rule of law". Op deze conferentie werd de idee van een Afrikaanse Commissie voor de mensenrechten geopperd. De aanbeveling werd echter niet onmiddellijk opgevolgd. Wel werd er vaak over gedebatteerd door Afrikaanse juristen, vooral op studiebijeenkomsten georganiseerd door de V.N. Maar het Internationaal Gerechtshof liet het daar niet bij en organiseerde in 1976 en 1978 conferenties in Dakar, waarbij een verzoek tot de O.A.E. werd gericht om een Afrikaanse mensenrechtencommissie in het leven te roepen. In datzelfde jaar, 1978, herhaalde de V.N. haar wens die zij reeds in een vroegere resolutie ²³ aan de O.A.E. had voorgelegd om een regionale mensenrechtencommissie op te richten.

Slechts de Conferentie van Dakar in 1978 bleef het niet houden bij een louter theoretische analyse van het probleem. De deelnemers besloten tot het maken van concrete voorstellen aan de staten. Ook werd er een "follow-up-comité" ingesteld, dat de staatshoofden moest overtuigen van de noodzakelijkheid van een Afrikaanse mensenrechtencommissie.

(19) UMOZURIKE, U.O., "The present state of human rights in Africa" in *New Perspectives and conceptions of international law; An Afro-European dialogue*, GINTHER, K. en BENEDEK, W. (eds.), Wenen, Springer, 1983, 114-121.

(20) OJO, O. en SESAY, A., *l.c.*, 91; UMOZURIKE, U.O., *l.c.*, 122.

(21) MAHALU, C.R., "Africa and human rights", *l.c.*, 15-16.

(22) KEBA MBAYE, "Keynote address on the African Charter on Human and Peoples' Rights", in *Human and peoples' rights in Africa and the African Charter; report of a conference held in Nairobi from 2 to 4 december 1985 convened by the International Commission of Jurists, I.C.J.*, Geneva, 1986, (19), 19-24.

(23) V.N.-Resolutie 24 (XXXIV) van 8 maart 1972.

Dit had tot resultaat dat de President van Senegal L.S. SENGHOR akkoord ging om een resolutie in te dienen tijdens de volgende sessie van de O.A.E. ter oprichting van een mensenrechtencommissie, en daartoe een ontwerptekst liet opstellen.

Op de 16e gewone zitting van de Vergadering van Staats- en regeringshoofden van de O.A.E. ²⁴ werd de resolutie aangenomen. Deze gaf aan de Secretaris-generaal van de O.A.E. de opdracht een comité van Afrikaanse deskundigen bijeen te brengen ter voorbereiding van een ontwerp voor een Afrikaans Handvest voor mensen- en volkerenrechten. Het ontwerp werd voorgelegd aan de Raad van Ministers van de O.A.E., gehouden te Banjul (Gambia) in twee sessies : de eerste van 9 - 16 juni 1980, de tweede van 7 - 19 januari 1981. Tijdens de laatste sessie werd het gehele ontwerp goedgekeurd.

In juni 1981 tijdens de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden van de O.A.E. te Nairobi kwam het Afrikaans Handvest voor mensen- en volkerenrechten tot stand. Om in werking te treden waren 26 ratificaties vereist, die in 1986 verkregen waren. De ondertekening van het Handvest staat alleen open voor de lidstaten van O.A.E.. In 1988 was het aantal ratificaties opgelopen tot 35 ²⁵.

C. DE INHOUD VAN HET AFRIKAANS HANDVEST.

Het Handvest bestaat uit drie delen. Deel I omvat de rechten en verplichtingen (art. 1 - 29) onderverdeeld in een hoofdstuk over mensen- en volkerenrechten en een hoofdstuk over verplichtingen. Deel II (art. 30 - 64) bestaat uit vier hoofdstukken : de oprichting en organisatie van een Afrikaanse commissie voor mensen- en volkerenrechten (verder "de Afrikaanse Commissie" genoemd); het mandaat van de Afrikaanse Commissie ; de procedure voor de Afrikaanse Commissie ; en de toepasselijke principes. Deel III (art 65 - 68) bestrijkt de algemene regelingen van het Handvest.

1. Deel I van het Afrikaans Handvest (artt. 1-29).

Het eerste deel van het Handvest kan worden gezien als een compromis tussen de socialistisch georiënteerde landen, die voorstanders zijn van groepsrechten en individuele verplichtingen ten opzichte van de staat, en de meer kapitalistische landen, die nadruk leggen op de individuele rechten van elke burger ²⁶.

(24) Deze zitting van de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden van de O.A.E. vond plaats in Monrovia (Liberia) van 17 tot 20 juli 1979.

(25) X., "Documentation", *HRIJ*, 1988, 330-331.

(26) MAHALU, C.R., "Africa and human rights", *l.c.*, 26.

De individuele rechten staan beschreven in de artikelen 2 tot en met 18. De meeste van deze rechten zijn niet nieuw voor de Afrikaanse staten. Zij waren reeds opgenomen in de nationale wetgevingen of zij waren al van toepassing in deze staten door hun deelname aan sommige verdragen over mensenrechten, met name de VN-conventies voor de mensenrechten van 1966.

Naast individuele rechten bevat het Handvest ook individuele verplichtingen in de artikelen 27 - 29. De opname ervan in het Handvest kadert in de doelstellingen van de opstellers, zoals dat duidelijk wordt in alinea 7 van de preambule: "*Considering that the enjoyment of rights and freedoms also implies the performance of duties on the part of everyone...*". Belangrijk is dat deze verplichtingen eigen zijn aan de structuur van de Afrikaanse samenleving. Het gaat hier immers niet alleen om verplichtingen van het individu tegenover de staat. In artikel 18 wordt ook de familie omschreven als een natuurlijke eenheid en als basis voor de samenleving. De algemene verplichting van artikel 27 bepaalt dan ook: "*Every individual shall have duties towards his family and society, the state and other legally recognized communities and the international community.*"

Uit beide genoemde bepalingen blijkt dat het welzijn van de familie een belangrijke waarde is in Afrika en dat aan het individu ook verplichtingen jegens de familie worden opgelegd.

De tweede paragraaf van artikel 27 bepaalt niet zozeer een verplichting als wel een begrenzing van de uitoefening van de individuele rechten. Volgens deze bepaling moet men hierbij rekening houden met "*rights of others, collective security, morality and common interest*". De vraag is of dit niet een gemakkelijke uitweg biedt voor het rechtvaardigen van de schending van mensenrechten ²⁷.

Artikel 29 somt de bijzondere verplichtingen van elk individu op. Weer wordt hier nadruk gelegd op de verplichtingen tegenover de familie. De paragrafen 2 - 6 handelen over de verplichtingen van het individu jegens de staat. Deze verplichtingen zijn echter meestal reeds verwoord in de nationale wetten van elke staat ²⁸.

Artikel 29 paragraaf 7 maakt duidelijk dat het Handvest een Afrikaanse benadering van de mensenrechten bevat. Het legt het individu de volgende verplichting op: "*To preserve and strengthen positive African cultural values in his relations with other members of the society, in the spirit of tolerance, dialogue and consultation and, in general, to contribute to the promotion of the moral well being of society;...*" Het behouden van de Afrikaanse normen en waarden was één van de intenties

(27) Zie BENEDEK, W., *l.c.*, 86.

(28) *Ibid.*, 87.

van de opstellers van het Handvest, dit blijkt uit hun inleidende verklaring bij de ontwerptekst: " *The conception of an individual who is utterly free and utterly irresponsible and opposed to society is not consonant with African philosophy*".

Het Handvest bevat ten laatste in artikel 29, § 8 een verplichting voor het individu die boven de nationale staat uitgaat. Het individu in Afrika zal moeten meewerken aan het totstandbrengen van een Afrikaanse eenheid.

Ten derde bevat het eerste deel van het Handvest ook rechten voor volkeren (of "*peoples' rights*") in de artikelen 19 tot 26. Een uitgebreide bespreking van deze rechten volgt in hoofdstuk 4.

2. Deel II van het Afrikaans Handvest (artt. 30-64).

Het tweede deel bevat artikelen die voorzien in de oprichting en organisatie van een Afrikaanse Commissie voor de mensen- en volkerenrechten²⁹. De Commissie bestaat uit 11 leden (art. 31) en er mag niet meer dan één lid per land benoemd worden (art. 32). De leden worden voor 6 jaar door de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden benoemd (art. 33-40).

De Commissie beschikt over in het Handvest toegewezen bevoegdheden en moet ook taken uitvoeren die de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden haar toevertrouwt. Wat het mandaat van het Handvest betreft, zijn er vooreerst enkele taken die kaderen in de algemene opdracht van de Commissie om de **mensenrechten te bevorderen**:

(a) Het verstrekken van *informatie* en het maken van *studies* over de naleving van de rechten. Op verzoek van een lidstaat moet zij advies verlenen.

(b) Het formuleren en vastleggen van principes en regels die het *mensenrechtenbeleid* van de Commissie bepalen. Dit is een quasi-wetgevende functie.

(c) Het verlenen van *medewerking aan andere organisaties*, die zich bezig houden met de bevordering en bescherming van de mensen- en/of volkerenrechten.

Ten tweede heeft de Commissie een algemene opdracht van **bescherming** van de mensenrechten, hetgeen weer enkele concrete taken met zich meebrengt, zoals vermeld in artikel 45, 2°.

De procedurele regeling van de Afrikaanse Commissie is te vinden in de artikelen 46 tot 59. De Afrikaanse Commissie moet zich in principe

(29) De Afrikaanse Commissie had zijn eerste zitting in Addis Ababa (Ethiopië) op 2 november 1987.

houden aan de internationaalrechtelijke regel die stelt dat eerst alle lokale middelen moeten uitgeput zijn vooraleer een internationaal onderzoek ingesteld kan worden (artikel 50).

De procedure voor de Commissie kan op drie manieren worden opgestart. Ten eerste kunnen ondertekenende staten elkaar rechtstreeks aanklagen bij de Afrikaanse Commissie wegens schending van het Handvest. Vervolgens kan de Commissie een onderzoek verrichten naar de oorzaak van een breuk in bilaterale onderhandelingen tussen staten over de schending van het Handvest, en dit op verzoek van één van de partijen. Zodra de zaak is aangespannen bij de Commissie, zal deze een onderzoek instellen. De betreffende lidstaten zullen worden verzocht om alle relevante informatie te verstrekken. Gedurende het hele onderzoek mogen de lidstaten zich laten vertegenwoordigen. De Afrikaanse Commissie zal voortdurend pogen om tot een vriendschappelijke oplossing van het conflict te komen. Deze oplossing moet wel gebaseerd zijn op eerbied voor de mensenrechten.

Is het onderzoek beëindigd, dan zal de Commissie een rapport opstellen met daarin de feiten en haar conclusies. Dit rapport, opgemaakt "*within a reasonable period of time*" (art. 52), wordt aan de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden gegeven. Deze zal dan op basis van dit rapport een gepaste beslissing nemen ³⁰.

Ten derde is er nog de bepaling van artikel 55 die handelt over het klachtrecht voor niet-lidstaten. Wie daartoe behoort zal de Afrikaanse Commissie volgens artikel 55, 2° moeten bepalen. Dit is belangrijk om te weten in welke mate niet-Afrikaanse landen klachten kunnen indienen bij de Commissie.

In hoofdstuk XVII van de "*Rules of Procedure of the African Commission on Human and Peoples' rights*" ³¹ staan de richtlijnen beschreven inzake de aanvaarding van de "*communications other than those of State parties*". Deze klachten moeten worden binnengebracht bij de Secretaris Generaal van de O.A.E.. De klacht moet uitgaan van :

- een slachtoffer van de schending of een ander in zijn naam indien hijzelf daartoe niet in staat is ;
- elk individu of elke organisatie, die met bewijzen beweert dat er sprake is van serieuze of massale schending van de mensen- of volkerenrechten.

(30) KEBA MBAYE, *L.c.*, 44 ; OJO en SESAY menen dat het uiteindelijke resultaat van het onderzoek eerder zal leiden tot een oplossing van een interstatelijk conflict, namelijk tussen de aanklagende en de beschuldigde staat of tussen de onderhandelende staten, eerder dan tot een onmiddellijke stopzetting van de schendingen.

(31) Rules of Procedure of the African Commission on Human and Peoples' rights als annex V bij het Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' rights (adopted on 27 april 1988), "Documentation", *HRLJ*, 1988, 333-349.

Voor de ontvankelijkheid van de klacht is het van belang dat is voldaan aan de voorwaarden genoemd in rule 114, 3°, overgenomen in artikel 56 van het Handvest.

Is de klacht aanvaard dan zal de Afrikaanse Commissie, volgens artikel 58, 1° van het Afrikaans Handvest, het probleem onder de aandacht van de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden brengen. Deze kan de Commissie verzoeken een "*in-depth study*" in te stellen. Zij kan echter ook zelf direct een beslissing nemen³². Van deze studie zal de Afrikaanse Commissie weer een rapport uitbrengen aan de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden. In noodgevallen mag de Voorzitter van de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden de Commissie om een dergelijke studie verzoeken (art. 58, 3°). In elk geval zal de uiteindelijke beslissing bij de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden liggen.

3. Deel III van het Afrikaans Handvest (artt. 65-68).

Het derde deel van het Handvest bevat de algemene regelingen. Artikel 68 biedt de mogelijkheid tot verbetering of herziening van het Handvest.

In het Afrikaans Handvest is geen opzeggingsclausule voorzien. Volgens artikel 56 van het Verdragenverdrag, ondertekend te Wenen (1969), kan men aannemen dat de opzegging van het Afrikaanse Handvest door een lidstaat niet mogelijk is.

III. RECHTEN VAN VOLKEREN EN WIE DAARTOE GERECHTIGD IS.

A. INLEIDING.

De rechten van volkeren (of "*rights of peoples*") is een relatief nieuw begrip in het internationaal recht. In het Handvest van de V.N. (1945) wordt er wel over het zelfbeschikkingsrecht van volkeren gesproken, maar dit recht werd voor het eerst uitgewerkt in artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten (Bupo-verdrag) en van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (1966).

Alle leden van een volk hebben recht op eerbied voor hun waardigheid, met andere woorden zij hebben recht op hun individuele mensenrechten. Volkerenrechten hebben dan ook geen nut indien niet eerst de individuele rechten zijn gewaarborgd. Dat men bij het opstellen van het Handvest ook van deze stelling uitging blijkt uit de volgende alinea van de preambule: "*Recognizing on the one hand, that fundamental rights*

(32) KEBA MBAYE, *l.c.*, 47.

stem from the attributes of human beings, which justifies their international protection and on the other hand, that the reality and respect of peoples' rights should necessarily guarantee human rights".

Nog voor het Afrikaans Handvest werd opgesteld, werd er in 1976 in Algiers een universele verklaring voor de rechten van volkeren uitgegeven. Het is echter een non-gouvernementeel document ³³. Voordien bleef het internationaal mensenrechtenbeleid beperkt tot staten ³⁴. Het is met de universele verklaring van Algiers dat volkeren voor het eerst beschouwd werden als autonome subjecten eerder dan als elementen van staten ³⁵. De vorderingen ter afdwinging van de volkerenrechten hangen derhalve ook niet af van regeringen. Dit houdt concreet in dat een volk tegen zijn eigen regering vorderingen kan instellen ³⁶. Volgens FALK is de legitimiteit van deze vorderingen echter nog niet internationaal erkend ³⁷. Het Afrikaans Handvest heeft er echter meer erkenning aan gegeven.

B. DE BETEKENIS VAN HET BEGRIP "PEOPLE".

De opstellers van het Handvest hebben met opzet nagelaten om een juiste definitie van de term "*peoples*" te geven. Zij wilden dit overlaten aan de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden, die evenzeer in gebreke bleven om er een precieze inhoud aan te geven.

Alvorens de artikelen 19 tot en met 24 afzonderlijk te behandelen, zullen eerst enkele verschillende opvattingen over het begrip "*people*" in het algemeen uiteengezet worden. Het subject van de individuele mensenrechten is eenvoudig te bepalen: elk menselijk individu. Bij de collectieve mensenrechten, of rechten van volkeren, ligt het anders ³⁸.

Een groep personen zal aan een aantal voorwaarden moeten voldoen wil deze een volk genoemd worden. DINSTEIN acht zowel een objectief als subjectief element bij de bepaling van een volk noodzakelijk. Het ob-

(33) RIGAUX, F., "The Algiers declaration of the rights of peoples in *UN law / fundamental rights; two topics in international law*, CASSESE, A.(ed.), Alphen a/d Rijn, Sijthoff-Noordhoff, 1979, (211), 211.

(34) "...*International human rights law has been state-centric. Governments have agreed on the standards, their degree of bindingness, and on whatever slight moves in the direction of enforcement have been taken.*...", FALK, R., *Human rights and state sovereignty*, New York, H. & M. publishers inc., 1981, 190.

(35) "*Dans la déclaration d'Alge, par contre, le peuple apparait comme une entité dotée d'une individualité autonome, acteur des relation internationales.*...", SENESE, S., "Le concept de peuple dans la Déclaration d'Alger" in *Le concept de peuple*, RIGAUX, F.(ed.), Brussel, Story-Scientia, 1988, (1), 2.

(36) Art. 28 van de universele verklaring voor de rechten van volkeren van Algiers.

(37) FALK, F., *o.c.*, 193-194.

(38) KAMENKA, E., "Human rights, peoples' rights" in *The Rights of Peoples*, CRAWFORD, J.(ed.), Oxford, Clarendon Press, 1988, (127), 134.

jectieve aspect, het bestaan van een ethnische groep met een gemeenschappelijke geschiedenis, moet aangevuld worden met een subjectief "ethos" of gedachtengoed dat bestaat in het heden³⁹.

CRISTESCU voegt daar aan toe dat in het kader van het zelfbeschikingsrecht de term volk ook een verbondenheid met een bepaald grondgebied impliceert⁴⁰.

Zoals reeds is opgemerkt, waren in het verleden enkel staten subjecten in het internationaal recht. Hierbij werd aangenomen dat de staten, en dus de regeringen, de gemachtigde en rechtvaardige vertegenwoordigers van het volk zijn⁴¹. Dit is in de realiteit vaak niet het geval. Toch leidt het ertoe dat de rechten van volkeren gezien worden als rechten van staten.

Volgens het rapport van de conferentie van het Internationaal Gerechtshof in Nairobi is deze visie typerend voor Afrika: "*In Africa, the notion of a people refers to the national community as distinct from an ethnic, linguistic or tribal community.*"⁴²

Deze typisch Afrikaanse invloed heeft anderzijds ook zijn gevolgen op de opvatting over het begrip mensenrechten. Het Handvest is gemeenschapsgericht. Daarbij is de nadruk gelegd op de Afrikaanse traditie, die gebaseerd is op een gedecentraliseerde samenleving. Hierin is het individu, zoals reeds gezegd in deel I, voor de waarborging van zijn rechten afhankelijk van zijn eigen verwantschapsgroep. Hierop steunend kwam BENEDEK tot het besluit dat de inhoud van het begrip "*people*" niet kan beperkt worden tot het volk van een staat, maar dat alle bevolkingsgroepen, zelfs plaatselijke gemeenschappen, die op het grondgebied van die staat wonen, in de term "volk" begrepen moeten worden⁴³.

Het argument van REYNTJES dat dergelijke groepen bedoeld door BENEDEK geen mogelijkheid hebben om onder het Afrikaans Handvest een klacht tegen hun regering in te stellen⁴⁴, lijkt in te druisen tegen artikel 55 van het Handvest. Dit artikel bepaalt immers dat ook een klacht van anderen dan de lidstaten kan worden ingediend bij de Commissie.

(39) DINSTEIN, Y., "Collective human rights of peoples and minorities", *I.C.L.Q.*, 1976, (102), 104-105.

(40) CRISTESCU, A., geciteerd door KIWANUKA, R.N., *l.c.*, 87.

(41) FALK, R., "The Rights of Peoples (In particular indigenous peoples)", in *The Rights of Peoples*, CRAWFORD, J.(ed.), Oxford, Clarendon Press, 1988, (17), 25.

(42) X. "Summary of discussion on the African Charter", in *Human and Peoples' rights in Africa and the African Charter; report of a conference held in Nairobi from 2 to 4 december 1985 convened by the International Commission of Jurists*, Geneva, I.C.J., 1986, (51), 54.

(43) BENEDEK, W., *l.c.*, 70.

(44) REYNTJES, F., "Peoples' rights in the Banjul Charter: A short note on an elusive concept", in *Human rights/ Peoples' rights. Contributions of the African Charter*, GNDLING, L.(ed.), Marburg, te verschijnen in 1990.

De Commissie zal zelf moeten bepalen welke verzoeken worden aanvaard.

Dat de Commissie dergelijke klachten in aanmerking zal nemen, kan men afleiden uit rule 114 (1) (b): "*an individual or an organisation alleging, ..., serious or massive cases of violations of human and peoples' rights*", en rule 114, 3°, b: "*... in the name of an individual who is a victim (or individuals who are victims)...*".

Hieruit blijkt dat een individu of organisatie (de stam of het volk) kan opkomen voor de bescherming van de "*peoples' rights*".

Het feit dat het volk niet gelijk kan zijn aan een staat blijkt ook uit de vergelijking van beide begrippen. Een volk is immers een soort van collectiviteit of een groep personen, terwijl een staat een regerend en administratief apparaat is. Met andere woorden de betekenis van de woorden is te verschillend om het volk gelijk te stellen aan een staat ⁴⁵.

C. HET GELIJKHEIDSPRINCIPE VAN VOLKEREN.

"All people are equal; they shall enjoy the same respect and shall have the same rights. Nothing shall justify the domination of a people by another."

Dit is de tekst van **artikel 19** van het Handvest. Het gaat hier duidelijk om een recht van alle volkeren *binnen* de Afrikaanse staten. Dit blijkt uit de context van de negende alinea van de preambule, die stelt: "*Conscious of their duty to achieve the total liberation of Africa, the peoples of which are still struggling for their dignity and genuine independence and undertaking to eliminate colonialism, neo-colonialism, apartheid (...) and to dismantle all forms of discrimination (...)*" ⁴⁶.

Het Handvest heeft dus als doel het uitbannen van elke vorm van discriminatie. Hiermee wordt de individuele en collectieve discriminatie bedoeld. De tweede zin van artikel 19 benadrukt dit, door te stellen dat niets de overheersing van een volk over een ander volk rechtvaardigt. Het gelijkheidsprincipe is ook terug te vinden in het Handvest van de Verenigde Naties (1945) in de artikelen 1, 2° en 55. Hoewel de betekenis van "*people*" in deze artikelen strikter is dan in het Afrikaanse Handvest ⁴⁷ door de combinatie van gelijkheid en zelfbeschikking, doet dit niets af aan de betekenis van de term "*volk*" in artikel 19. Hier wordt de combinatie van zelfbeschikkingsrecht en gelijkheid niet gemaakt.

(45) MAKINSON, D., "Rights of Peoples: a logician's point of view", in *The Rights of Peoples*, CRAWFORD, J.(ed.), Oxford, Clarendon Press, 1988, (69), 75-77.

(46) Zie bijlage I, preambule, 9e alinea.

(47) BENEDEK, W., *l.c.*, 71.

Dat het recht omschreven in artikel 19 niet een recht van staten is, kan ook worden afgeleid uit het Handvest van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (O.A.E) van 1963. Artikel III van dit Handvest verklaart dat de lidstaten zich zullen houden aan "*the sovereign equality of all member states*". Hierin komt de gelijkheid van staten uitdrukkelijk tot uiting; indien artikel 19 ook bedoeld zou zijn als een recht voor de lidstaten, zou men zeker een andere term dan "*peoples*" aangewend hebben.

Artikel 19 moet dan ook gelezen worden in de Afrikaanse context; in bijna elke Afrikaanse staat leven verschillende volkeren tezamen die dezelfde rechten delen en die allen op een gelijke manier behandeld moeten worden. De Afrikaanse geschiedenis heeft al uitgewezen dat verschillende volkeren geprobeerd hebben om een ander volk te overheersen en te onderdrukken⁴⁸. De opstellers van het Handvest hadden de bedoeling om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen; in de ontwerptekst van het Handvest vindt men daar duidelijke sporen van: "*The principle of peoples equality was asserted. It is opposed to every attempt made by one people to dominate another, no matter the importance attached to people.*"

Aan dit alles wordt geen afbreuk gedaan door de mening van KUNIG, die stelt dat een dergelijke interpretatie nooit door de opstellers bedoeld kan zijn, gelet op het beleid van de Afrikaanse staten ten opzichte van de bestaande grenzen⁴⁹. KUNIG meent hier ten onrechte dat het principe van gelijkheid voor volkeren een bedreiging voor de bestaande grenzen zou kunnen zijn. Het gaat hier zuiver om de gelijke behandeling van alle volkeren binnen de staatsstructuren, niet om het afscheidingsrecht van de onderdrukte volkeren.

D. HET ZELFBESCHIKKINGSRECHT DER VOLKEREN.

Artikel 20, 1° van het Handvest erkent twee rechten: het recht van bestaan en het zelfbeschikkingsrecht. De tekst ervan luidt als volgt: "*All peoples shall have right to existence. They shall have the unquestionable and inalienable right to self-determination. They shall freely determine their political status and shall pursue their social and economic development according to the policy they have freely chosen.*"

1. Het bestaansrecht.

Net als in artikel 19 kan ook voor wat betreft het bestaansrecht wor-

(48) *Ibid.*, 71; zie ook het voorbeeld van de Tutsi en Hutu, supra.

(49) KUNIG, Ph., "The role of Peoples rights in the African Charter on Human and Peoples' rights", in *New perspectives and conceptions of international law; an Afro-European dialogue*, GINTHER, K. en BENEDEK, W., (eds.), Wenen, Springer, 1983, (162), 169.

den aangenomen, dat met de term "people" niet in de eerste plaats enkel de staat wordt bedoeld, maar wel degelijk ook alle volkeren *binnen* de staat. Dit stemt overeen met de betekenis die er in het internationaal recht aan wordt gegeven.

Het is immers niet de eerste maal dat volkeren het recht van bestaan krijgen toegewezen. Impliciet gebeurde dit ook in de **Genocide-Convention** van 1948 (art. II): "*In the present Convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:...*"

Hoewel deze Conventie verplichtingen oplegt in hoofde van een persoon ⁵⁰, kan hier toch het bestaansrecht van volkeren, en zelfs groepen uit worden afgeleid. Omdat de term "groep" in artikel II een breed en onbepaald begrip is, zijn de in de conventie toegekende rechten zeer beperkt. Het gaat hier dan ook enkel om het zuiver fysische bestaansrecht van volkeren. De culturele genocide wordt er geenszins in begrepen ⁵¹.

Daarnaast bevat ook de **Universele Verklaring van Algiers** van 1976 het bestaansrecht van volkeren. Onderdeel 1 van de Verklaring bevat 4 artikelen, die het bestaansrecht verder uitbreiden. Aangezien het Handvest van de O.A.E. het bestaansrecht van staten reeds waarborgt in artikel III, 3° mag afgeleid worden dat het hier uitdrukkelijk om het bestaansrecht van volkeren gaat. Hoewel het recht niet expliciet in de ontwerp-tekst van artikel 20, 1° was opgenomen ⁵², was het kennelijk zo belangrijk dat het er later uitdrukkelijk in werd vermeld.

2. Het zelfbeschikkingsrecht.

Het zelfbeschikkingsrecht wordt in artikel 20 zeer gedetailleerd omschreven. Het is een onbetwist en onvervreemdbaar recht. CASSESE ontwikkelde een theorie, waarin hij het zelfbeschikkingsrecht in twee categorieën verdeelt.

Ten eerste is er het externe zelfbeschikkingsrecht, dat wordt omschreven als de vrijheid van een volk of minderheid om een eigen internationaal beleid te voeren, zoals de keuze tussen onafhankelijkheid en een unie met andere staten ⁵³. Daartegenover staat het interne zelfbeschikkingsrecht, dat twee aspecten inhoudt, namelijk de vrijheid om een eigen

(50) De conventie is gericht tot de schenders van de genoemde rechten en niet direct tot de slachtoffers van genocide; zie CRAWFORD, J., "Rights of peoples: 'Peoples' or 'Governments'?", in CRAWFORD, J. (ed.), *The Rights of Peoples*, Oxford, Clarendon Press, 1988, (55), 59-60.

(51) *Ibid.*, 59.

(52) Zie bijlage II, art. 20, 1°.

(53) CASSESE, A., "Political self-determination - old concepts and new developments", in *UN law/ fundamental rights; two topics in international law*, CASSESE A. (ed), Alphen a/d Rijn, Sijthoff/Noordhoff, 1979, 137.

regering te kiezen en te behouden, en het recht voor elke minderheid om niet onderdrukt te worden door de centrale regering ⁵⁴.

In verband met dit recht is het begrip "volk" bron van meerdere interpretatieproblemen. Het zelfbeschikkingsrecht van volkeren kan immers in een conflictsituatie komen te staan met de eenheid van staten. Er zal dus noodzakelijk naar een evenwicht gezocht moeten worden.

Gelet op de tekst van artikel 20, 1° zou men kunnen besluiten dat het een algemeen recht is voor elk volk. In artikel 20, 2° echter wordt het begrip "*people*" beperkt door de woorden "colonized or oppressed people" ⁵⁵. Het in dit lid omschreven recht is het externe zelfbeschikkingsrecht. Alle volkeren kunnen bij hun strijd tegen een vreemde overheersing hulp verwachten van de lidstaten. De derde paragraaf van dit artikel verwoordt het recht op deze hulp ⁵⁶. Maar wat wordt hier bedoeld met vreemde overheersing? Slechts buitenlandse overheersing door een andere *staat*, of worden Afrikaanse volkeren ook geholpen bij hun strijd tegen de overheersing door een ander Afrikaans volk, eventueel binnen het grondgebied van eenzelfde staat?

Volgens het besluit over artikel 19, zou men tot de laatste interpretatie kunnen komen ⁵⁷. Dit is echter totaal in strijd met het non-interventieprincipe uit het O.A.E.-Handvest. Het derde lid handelt alleen over een directe interventie door andere staten. Het zal dus moeten gaan om een buitenlandse overheersing wil een volk steun van de lidstaten kunnen bekomen. Wat dit aspect betreft, wordt het begrip "volk" bijgevolg beperkt tot een volk dat getroffen wordt door een vreemde overheersing.

Hieruit volgt dat het interne zelfbeschikkingsrecht van artikel 20, 1° *in principe* voor elk volk, zonder beperking, gewaarborgd is. Een dergelijk besluit is trouwens verenigbaar met de tekst van art 1, 1° van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke rechten (I.V.B.P. of BUPO-verdrag) en van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (I.V.E.S.C.):

1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economical, social and political development.

(54) *Ibid.*, 137.

(55) Artikel 20, 2°: "*Colonized or oppressed peoples shall have the right to free themselves from the bonds of domination by resorting to any means recognized by the international community.*"

(56) De tekst van deze bepaling luidt: "*All peoples shall have the right to the assistance of the States Parties to the present Charter in their liberation struggle against foreign domination, be it political, economic or cultural.*"

(57) *Supra* nr. 4.3.

3. *The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provision of the Charter of the United Nations.*

De betekenis van het begrip "*people*" in deze tekst kan op twee manieren worden bepaald. Ten eerste kan men argumenteren dat de tekst van artikel 1, lid 3 het recht beperkt tot "*people of non-selfgoverning and trust-territories*". Ten tweede kan men echter stellen door een a-contrario redenering dat het expliciet noemen van het beperkte recht in lid 3 tot gevolg heeft dat het recht omschreven in artikel 1, 1^o dus een algemeen geldend recht voor alle volkeren is ⁵⁸.

De algemene vergadering van de V.N. heeft echter frequent verklaard dat de uitoefening van het recht der zelfbeschikking niet mag leiden tot een gedeeltelijke of gehele breuk van de nationale eenheid en de "*territorial integrity*" van een land. Enige uitzondering op deze regel zou de afscheiding van een gebied onder koloniale regering zijn ⁵⁹.

Ook de "*Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples*" ⁶⁰ beperkt het zelfbeschikkingsrecht tot gekoloniseerde volkeren.

De opvattingen over het zelfbeschikkingsrecht in het internationaal recht zijn echter veranderd. De houding kan samengevat worden als neutraal, want de secessie door een ethnische groep van het centrale gezag kan noch wettig, noch onwettig genoemd worden ⁶¹. Dit kan worden afgeleid uit de gebeurtenissen in Bangladesh en Biafra ⁶².

In de preambule van haar Handvest verklaart de O.A.E. immers ook: "*That is the inalienable right of all people to control their own destiny.*" Hieruit kan men bovendien afleiden dat het zelfbeschikkingsrecht voor volkeren is en niet voor staten.

Aanvankelijk was de interpretatie van de Afrikaanse staten zeer strikt. Hoewel de meeste staten bevolkt worden door meerdere volkeren achten

(58) Zie ook CRAWFORD, J., "Some conclusions", in *The rights of Peoples*, Oxford, Clarendon Press, 1988, 169.

(59) PARTSCH, K.J., "Recent developments in the field of peoples' rights", *H.R.L.J.*, 1986, 179-180. Dit is verwoord in resolutie 2625 over "*The principles of international law concerning friendly relations*": "*The territory of a colony or other non-self-governing territory has, under the Charter, status separate and distinct from the State administering it;...*"

(60) VN-resolutie 1514 (XV) van 14 december 1960.

(61) KWAY NYAMEKE BLAY, *l.c.*, 148.

(62) ADDO, M.K., *l.c.*, 191.

zij "*post-independence self-determination*" niet mogelijk ⁶³. Het zou ondermeer in strijd zijn met het streven naar de Afrikaanse eenheid; het bestaan van meer staten zou meer moeilijkheden opleveren bij de vorming van deze eenheid ⁶⁴.

De Afrikaanse staten waren mede bang voor een domino-effect dat zou ontstaan door een erkenning van een dergelijk zelfbeschikkingsrecht. De domino-theorie mist echter een gegronde basis. Deze gaat er ten onrechte van uit dat alle post-koloniale zelfbeschikkingsvorderingen op dezelfde gronden gebaseerd zijn ⁶⁵.

Maar ook de Afrikaanse houding veranderde in de loop van de tijd. Zo zijn er duidelijke aanwijzingen dat de O.A.E. bereid is tot een bredere toepassing van het zelfbeschikkingsrecht. De erkenning van de S.A.D.R. (Saharan Arab Democratic Republic) en de opname van het zelfbeschikkingsrecht in het Handvest in 1981 zijn zulke indicaties. Wat zou de zin van artikel 20, 1° zijn, als het alleen voor gekoloniseerde volkeren geldt? Er bestaan namelijk geen kolonies binnen de O.A.E. ⁶⁶.

Dit alles kan echter niet leiden tot het besluit dat artikel 20 een *carte blanche* zou zijn voor afscheidingsbewegingen. Daarvoor zijn de houding en de bedoelingen van de O.A.E. nog te terughoudend. Het interne zelfbeschikkingsrecht wordt echter wel door artikel 20, 1° erkend. Deze interpretatie is, volgens de bedoeling van de opstellers, ook aanvaardbaar voor alle lidstaten, daar ze geen directe afscheidingen tot gevolg heeft.

Volgens MARIE is het zelfbeschikkingsrecht een gevolg van de schending van de mensenrechten: "*Hence, systematic violations of human rights bring back into play the right to internal self-determination which then becomes the right of a people to appeal against oppression and dictatorship; (...) the exercise of this right may, in certain circumstances, even entail secession.*" ⁶⁷ Wanneer de individuele mensenrechten worden geschonden, geeft dit een volk het recht op zelfbeschikking. De uitoefening van dit recht wordt dan in rechte banen geleid door artikel 29, 2°-5°, dat de verplichting inhoudt voor elke individuele burger om bij te dragen tot een versterking van de nationale solidariteit en niet de staatsveiligheid in gevaar te brengen ⁶⁸. Bovendien sluit het recht van arti-

(63) *Ibidem*, 152.

(64) *Ibidem*, 154.

(65) *Ibidem*, 155.

(66) KUNIG, Ph., *l.c.*, 166-169.

(67) MARIE, J.B., *l.c.*, 203.

(68) Artikel 29, 2°-5° bepaalt: "*The individual shall have the duty: (2) to serve his national community by placing his physical and intellectual abilities at its service; (3) not to compromise the security of the State whose national or resident he is; (4) to preserve and strengthen social and national solidarity, particularly when the latter is threatened; (5) to preserve and strengthen the national independence and the ter-*

kel 20, 1° zeker aan bij artikel 19 (gelijkheid van alle volkeren), want het interne zelfbeschikkingsrecht geeft een mogelijkheid om tegen een schending van dit laatste artikel in te gaan.

REYNTJES meent dat interne zelfbeschikking niet afdwingbaar is onder het Banjul Handvest. Hij acht dit een zaak van constitutioneel recht en binnenlandse politiek ⁶⁹. In de realiteit is dit juist, maar hiermee is het recht van de volkeren nog niet ontkend. Ook bij schending van de mensenrechten gaat het om interne aangelegenheden van een land en toch zal de internationale wereld daarop reageren. Het recht van zelfbeschikking blijft in de zin van interne zelfbeschikking bestaan. De afdwingbaarheid van het recht zal door de Afrikaanse Commissie moeten worden bepaald.

D. HET RECHT VAN VRIJE BESCHIKKING OVER NATUURLIJKE RIJKDOM EN BRONNEN.

Artikel 21, 1° voorziet : "*All people shall freely dispose of their wealth and natural resources. This right shall be exercised in the exclusive interest of the people. In no case shall a people be deprived of it.*"

Uit bovenstaande tekst blijkt dat dit recht moet worden uitgeoefend in het belang van het volk. Een volk is echter geen subject van internationaal recht. Het moet worden vertegenwoordigd. Veelal zal dit gebeuren door de regering ⁷⁰, enkel deze is immers subject van het internationaal recht.

Toch leidt dit niet dadelijk tot het besluit dat artikel 21, lid 1 een recht van staten bevat. Lid 2 zegt immers : "*In case of spoliation, the dispossessed people shall have the right to the lawful recovery of its property as well as to an adequate compensation.*" Dit lid geeft een garantie aan volkeren tegen een onrechtvaardig optreden van hun regeringen. Indien een regering niet in het belang van een volk handelt, heeft dit volk het recht om hiertegen in opstand te komen ⁷¹. In het licht van artikel 19 is dit recht opgesteld om te voorkomen dat een beleid gevoerd wordt ten voordele van een etnische groep, een klasse of een deel van de bevolking ⁷².

ritorial integrity of his country and to contribute to its defence in accordance with the law;".

(69) REYNTJES, F., *l.c.*, nr.8.

(70) KIWANUKA, R.N., *l.c.*, 93.

(71) CRAWFORD, J., "Rights of peoples : Peoples or governments?", *l.c.*, 64.

(72) UMOZURIKE, U.O., *l.c.*, 123-124.

Dat de rechten uit artikel 21, lid 1 en 2 rechten van volkeren zijn kan men mede a contrario afleiden uit lid 4 van hetzelfde artikel ⁷³, waarin duidelijk de **uitoefening** van het recht van vrije beschikking toegekend wordt aan de lidstaten.

Het recht uit lid 1 kan derhalve worden opgevat als een algemeen recht geldend voor volkeren. Vertegenwoordiging door een entiteit, in beginsel de staat ⁷⁴, wordt erin voorgeschreven, maar daardoor wordt het recht nog niet toegekend aan staten. Het recht komt toe aan de volkeren (artikel 1), maar het zijn de staten die belast zijn met de uitoefening ervan in het belang van het volk (artikel 4).

Zoals reeds gezegd staat het gelijkheidsbeginsel hoog in het vaandel bij de opstellers van het Handvest. Dit principe moet echter aangevuld worden door het even belangrijke "*non-discrimination principle*".

De bedoeling van de opstellers is duidelijk de gelijke en rechtvaardige verdeling van de rijkdom en natuurlijke bronnen onder de Afrikaanse bevolking. Daarbij hebben zij zich vooral gekeerd tegen de neo-kolonisatie van niet-Afrikaanse multinationals. Dit blijkt hoofdzakelijk uit artikel 20, lid 3 en artikel 21, lid 5.

Het was niet de eerste maal dat het recht van vrije beschikking in het internationaal recht werd bevestigd. Reeds in 1962 werd een resolutie van de algemene vergadering van de V.N. gestemd waarin de soevereiniteit over rijkdom en grondstoffen werd toegekend aan de "*peoples and nations*" ⁷⁵.

Daartegenover staat de resolutie (3281), "het Handvest van economische rechten en verplichtingen van staten", waarin elke staat de permanente soevereiniteit heeft over al zijn rijkdom, natuurlijke bronnen en economische activiteiten (artikel 2) ⁷⁶.

Tenslotte zijn er de beide mensenrechtenconventies van 1966, waarvan artikel 1, lid 2 weer duidelijk een recht van volkeren inhoudt. Artikel 1, lid 2 van het I.V.E.S.C. moet immers gelezen worden in de context van artikel 25 van datzelfde verdrag: "*All people (...) enjoy and utilize fully*

(73) Artikel 21, 4^o bepaalt: "*States parties to the present Charter shall individually and collectively exercise the right to free disposal of their wealth and natural resources with a view to strengthening African unity and solidarity*".

(74) REYNTJES meent dat "deze andere entiteit" de staat is, daar dit duidelijk voortvloeit uit 4 en 5 van dit artikel; hij leidt hier echter ook uit af dat artikel 21 een "right of states" omvat, waarbij hij echter de waarborg voor volkeren uit artikel 2 uit het oog verliest: REYNTJES, F., *l.c.*, nr. 7.

(75) UNGA Resolution 1803 (XVII), 14 december 1962.

(76) UNGA Resolution 3281 (XXIX), 12 december 1974.

and freely their natural resources". Hetzelfde geldt voor artikel 1, § 2 van het BUPO-verdrag in vergelijking met artikel 47⁷⁷.

Net als in artikel 21, zal ook het recht van artikel 1, lid 2, van de verdragen van New York worden uitgeoefend door de staten, zijnde regeringen⁷⁸. De verdragen bevatten echter geen gelijkaardige bepaling als die van artikel 21, lid 2, waardoor het voor een volk moeilijker zou worden om voor haar rechten op te komen⁷⁹.

E. HET RECHT OP ONTWIKKELING.

Het Afrikaans Handvest is het enig regionaal mensenrechtenverdrag dat het recht op ontwikkeling expliciet vernoemt. Dit is gezien de economische en sociale toestand op het Afrikaans continent logisch te verklaren.

Artikel 22 van het Afrikaans Handvest verklaart dat : "*All peoples shall have the right to economic, social and cultural development with due regard to their freedom and in the equal enjoyment of the common heritage of mankind.*" Dat het recht op ontwikkeling toekomt aan alle volkeren van Afrika en zelfs impliciet aan alle individuen, blijkt uit het tweede lid : "*States shall have the duty, individually or collectively, to ensure the exercise of the right to development.*"

De staten moeten er dus voor zorgen dat het recht wordt uitgeoefend en dat het ten goede komt aan het volk. In de vierde paragraaf van de preambule worden de lidstaten herinnerd aan de belofte die zij deden in artikel 2 van het O.A.E.-Handvest. Hierin verklaarden zij hun krachten te willen bundelen om een "beter leven voor de volkeren van Afrika" te bereiken.

Ook artikel 19 is voor de interpretatie van artikel 22 van belang. De staten zijn verantwoordelijk voor het tot stand brengen van **gelijke** mogelijkheden voor alle volkeren om zich te ontwikkelen.

Artikel 22 legitimeert vorderingen van volkeren van het recht op ontwikkeling op **nationaal niveau**. Want in tegenstelling tot artikel 21, waarin staten expliciet bevoegd waren om vorderingen in te stellen⁸⁰ bepaalt

(77) SIEGHART, P., *The lawful rights of mankind; an introduction to the international legal code of human rights*, New York, Oxford University Press, 1985, 164-166.

(78) CASSESE, A., geciteerd door KIWANUKA, R.N., *l.c.*, 103.

(79) *Ibid.*, 103.

(80) Z. supra : de staten oefenen het recht van vrije beschikking over natuurlijke rijkdom en bronnen uit, hetgeen inhoudt dat ook hen het vorderingsrecht toekomt ; in artikel 22 staat daarentegen dat de staten de uitoefening van het recht op vrije ontwikkeling verzekeren, zonder het zelf uit te oefenen.

artikel 22 dat het recht op ontwikkeling **gewaarborgd** moet worden door de staten.

Op **internationaal niveau** zal de staat de vordering instellen ten behoeve van de volkeren. Dan bieden vooral de artikelen 47 en 55 een uitkomst. Volgens artikel 47 kan immers een staat opkomen voor de rechten van een volk, dat in een andere staat leeft ⁸¹. Artikel 55, 1° biedt aan de volkeren zelf de mogelijkheid om een klacht bij de Afrikaanse Commissie in te dienen.

Tenslotte is het interessant om even uit te wijden over de "*Declaration on the right to development*" ⁸² van de Algemene Vergadering van de VN, die wordt beschouwd als een uitbreiding van één van de cruciale elementen van het Afrikaans Handvest ⁸³. Deze verklaring werd met 146 tegen 1 (USA) aangenomen. Het is een verdieping van artikel 28 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens ⁸⁴.

In de tekst van de resolutie komen de beide begrippen "staat" en "volk" voor. Uit de context blijkt dat ze duidelijk een verschillende inhoud hebben. Zo vinden we in de 14e alinea van de preambule de termen in één zin samen: "*Recognizing that the creation of conditions favourable to the development of peoples and individuals is primary responsibility of their states.*" In de bovengenoemde verklaring worden dus aan staten verplichtingen opgelegd ter bevordering en stimulering van de ontwikkeling van de bevolking. Ditzelfde geldt voor artikel 22, waarin de staten de verplichting krijgen opgelegd om het recht veilig te stellen, maar waarin de volkeren met name het subject zijn van het recht op ontwikkeling. Dat het volk en het individu drager zijn van dit recht en niet de Staat, blijkt bovendien uit de volgende toespraak van SENGHOR voor de conferentie van deskundigen: "*Development is first and foremost, a change of the quality of life and not only an economic growth required at all costs, particularly in the blind repression of individuals and peoples. It means full development of every man in his community, in the way freely chosen by the latter; (...) in Africa, the individual and his rights are wrapped in the protection the family and other communities ensure everyone.*" ⁸⁵

(81) BENEDEK, W., *l.c.*, 80-81.

(82) UNGA Resolution 41/128, 4 december 1986.

(83) VAN BOVEN, T., *l.c.*, 193.

(84) Artikel 28 van de Universele Verklaring luidt: "*Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized*".

(85) SENGHOR, L.S., in *Regional Protection of human rights by international law: the emerging African system*, KUNIG, P., BENEDEK, W. en MAHALU, C.R., Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1985, (121), 123.

Bovendien blijkt uit artikel 1 van de Verklaring dat ook aan het **individu** het recht op ontwikkeling toekomt: "*The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized.*"

Het doel van het Handvest bevestigt dus de conclusie dat het hier in de eerste plaats om een recht van volkeren gaat. Zoals reeds vermeld, is het belangrijk "*to achieve a better life for the people in Africa*". Het gaat met andere woorden om het leven van het individu in Afrika en niet om de ontwikkeling van de staat in zijn totaliteit. Het individu is naar de traditionele Afrikaanse normen voor de waarborging van zijn rechten afhankelijk van zijn verwantschapsgroep. Deze verwantschapsgroep kan de staat zijn, maar zal in de eerste plaats, op regionaal niveau, zijn clan of dorpsgemeenschap zijn.

BESLUIT.

Duidelijk gaat het in de artikelen 19-22 om rechten van volkeren en niet van Staten. Volkeren kunnen zelfstandig voor hun rechten opkomen tegen de Staat die zijn verplichtingen onder dit Handvest niet nakomt.

Het past immers geheel binnen de Afrikaanse traditie dat de verwantschapsgroep zorgt voor de bescherming van de rechten van haar leden. Met name het recht op ontwikkeling, het recht op vrede en veiligheid en het recht op een gezond milieu (artt. 23-25) zijn collectieve rechten, die in het internationaal recht ook aan het individu worden toegekend. Artikel 55 geeft dan ook de mogelijkheid aan een verwantschapsgroep om op te komen voor de collectieve rechten bij de Afrikaanse Commissie. Haar "*rules of procedure*" bieden deze mogelijkheid door het opnemen van de rule 114, 3°, b: "*an individual or an organisation alleging (...) of violation of human and peoples' rights*"⁸⁶

Verder is gebleken dat artikel 19 beschouwd kan worden als de basis voor alle andere rechten van volkeren. Alle volkeren op het Afrikaans continent hebben gelijke rechten. Dat het in artikel 19 om een recht van volkeren gaat en niet van staten, blijkt uit zowel de tekst als de voorbereidende werken. Bijgevolg zijn de andere collectieve rechten, genoemd in artikel 20 tot en met 24 ook rechten van volkeren. Zelfs het in het hedendaags Afrika omstreden post-koloniale zelfbeschikkingsrecht van artikel 20 lid 1 valt hieronder. Zolang men blijft uitgaan van het algemene

(86) Z. supra IV, B.

interne zelfbeschikkingsrecht komt dit niet in strijd met de bedoelingen van de lid-staten.

Het recht van de staten in geval van artikel 21 wordt expliciet in het vierde lid genoemd. Ook bij sommige andere artikelen wordt het recht voor staten expliciet op een andere plaats toegekend. Daaruit volgt volgens de a-contrario redenering dat het in artikel 19 tot en met 24 moet gaan om rechten van volkeren. Immers mochten de lidstaten een andere bedoeling hebben gehad, dan hadden zij zeker een andere terminologie gebruikt.

Hoewel de Afrikaanse Commissie bepaalt welke klacht ontvankelijk is, ligt de beslissing over het al dan niet behandelen van een klacht bij de Vergadering van Staats- en Regeringshoofden. Zij zal bepalen in hoeverre de volkerenrechten uit het Afrikaans Handvest ook werkelijk rechten van volkeren zijn.

APERCU GENERAL : Les droits des peuples dans la Convention Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

En 1981 les Etats Membres de l'Organisation de l'Unité Africaine ont signé une Convention Africaine des droits de l'homme et des peuples. Quoique l'importance pratique de ce texte reste incertaine, il offre quelques nouveautés en droit international, telles que l'insertion des droits de peuples dans une Convention des droits de l'homme.

La question est donc de savoir quel est le contenu exact du terme "peuple". Certains auteurs sont d'avis que seuls des Etats sont porteurs de droits positifs en droit international, d'autres pensent que le choix du mot "peuple" ne peut être dû au hasard. La question n'est pas sans importance, car la deuxième interprétation implique pour un peuple la faculté de faire valoir ses droits contre l'Etat dont il fait partie.

L'auteur de cet article démontre par un raisonnement *a contrario* que si des droits identiques sont reconnus dans une même convention à des Etats ainsi qu'à des peuples, ces deux termes doivent nécessairement couvrir des entités différentes. Cette interprétation est d'ailleurs conciliable avec la structure de la société africaine, qui met l'accent sur l'appartenance d'un individu à des groupes différents : sa famille, le clan, la tribu, le peuple.

L'analyse des différents droits contenus dans la Convention mène à cette même conclusion, qui pourtant semble avoir des conséquences trop absolues. Il se révèle indispensable de confronter les termes employés avec les caractéristiques de la société africaine. Ainsi, le droit que possède tout peuple de former souverainement un gouvernement propre, risque de compromettre l'unité des Etats africains. La théorie de la distinction entre la souveraineté externe et interne en droit international permet cependant de relativiser l'application catégorique du "*right of self-determination*".