

International rule of law: utopie of realiteit?

De toedrecht van de Verenigde Naties in conflictgebieden nader bekeken

Maxim Smets

*Onder wetenschappelijke begeleiding van:
Prof.dr S. Sottiaux en M. De Groof*

“In a world divided by differences of nationality, race, colour, religion and wealth the rule of law is one of the greatest unifying factors, perhaps the greatest, the nearest we are likely to approach to a universal secular religion.”

Tom BINGHAM

INLEIDING

De *rule of law* is een van de meest ingeburgerde begrippen in het politieke en juridische debat. Toch wordt het vaker ingeroepen dan werkelijk begrepen. Over de inhoud van het begrip bestaat dan ook een blijvende discussie. Het is – met de woorden van James WALDRON – een “*essentially contested concept*”¹. Ondanks de onduidelijkheid rond dit begrip, is het doorheen de jaren steeds meer aangeprezen geweest als een noodzakelijk fundament voor menselijke ontwikkeling en economische vooruitgang. De *rule of law* is dan ook een van de belangrijkste politieke idealen in de hedendaagse wereldgemeenschap. Als gevolg van deze globale adoratie is de *rule of law* als concept steeds meer op het internationale niveau getild. Het bracht de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ertoe in 2005 de *2005 World Summit Outcome* aan te nemen. Met deze resolutie bevestigen ze “*the need for universal adherence to and implementation of the rule of law at both the*

¹ J. WALDRON, “Is the rule of law an essentially contested concept (in Florida)?”, *Law and Philosophy* 2002, 137-164.

*national and international levels and its solemn commitment to an international order based on the rule of law and international law, which, together with the principles of justice, is essential for peaceful coexistence and cooperation among States...*² Maar wat betekent de *rule of law* en hoe vertoont het zich op internationaal niveau?

In het eerste deel zal er een theoretische inleiding gegeven worden betreffende de inhoudelijke discussie omtrent de *rule of law*, om op die manier een grondig begrip te krijgen van het concept dat de rode draad vormt doorheen dit onderzoek. Hierbij wordt in eerste instantie DICEY's begrip van de *rule of law* weergegeven, die als een van de grondleggers de weg heeft geplaveid voor verschillende daaropvolgende gezaghebbende auteurs in dezelfde materie. Vervolgens zal worden ingegaan op de bestaande dichotomie binnen de hedendaagse rechtsleer wat betreft de exacte inhoud van de *rule of law*. De zoektocht naar de theoretische betekenis van de *rule of law* situeert zich in de tweedeling tussen formele en materiële benaderingen van het begrip. Verschillende gezaghebbende auteurs zoals HAYEK, DWORKIN, BINGHAM, WALDRON en RAZ hebben al een standpunt hieromtrent ingenomen. Over de inhoudelijke uitwerking ervan is dus al veel inkt gevloeid. Er bestaat onenigheid over wat de *rule of law* precies moet inhouden, maar tegelijkertijd is er consensus over het bestaan en de wenselijkheid ervan. In derde instantie volgt de manier waarop de Verenigde Naties (hierna: VN) de *rule of law* opvat. Aangezien de hoofddoelstelling van de VN niet alleen de handhaving is van de internationale vrede en veiligheid, maar ook het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens en voor fundamentele vrijheden voor allen, is het gerechtvaardigd om in dit kader de VN onder de loep te nemen.³ Bovendien is het bij uitstek de internationale organisatie met de meeste autoriteit en is het niet meer dan logisch dat zij zich mengt in de handhaving en implementatie van de *rule of law*. Meer dan eens heeft de VN bevestigd dat de *rule of law* een concept is dat tot de kern van haar missie behoort. Ook zal kort worden ingegaan op het (theoretische) onderscheid tussen de *rule of law* en de rechtstaat.

In het tweede deel wordt de *rule of law* geëxternaliseerd naar het internationale niveau, namelijk tot een *international rule of law*. Er zijn twee verschillende doch sterk gerelateerde visies over de manier waarop de *rule of law* geëxternaliseerd kan worden: de *geïnternationaliseerde rule of law* enerzijds en de *internationalisatie* van de *rule of law* anderzijds, dewelke in het eerste

² Resolutie 60/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (16 september 2005), UN: Doc A/RES/60/1 (2005).

³ Art. 1.1 en 1.3 HVN.

resp. tweede hoofdstuk worden besproken.⁴ De ene visie sluit de andere niet uit; ze zijn eerder complementair. Voor de uitwerking van het eerste hoofdstuk zullen de werken van BEAULAC, CHESTERMAN, CRAWFORD, WALDRON en WATTS richtinggevend blijken. Binnen het tweede hoofdstuk zal een poging ondernomen worden om de theorie inzake de *internationalisatie* van de *rule of law* te concretiseren en te zien welke mogelijke vorm deze kan aannemen in de praktijk. In dit kader wordt de opvatting en het beleid van de VN omtrent de *rule of law* als uitgangspunt genomen en toegepast op de internationale context, meer bepaald op één reëel voorbeeld: Rwanda. De keuze voor Rwanda is ingegeven door de simpele vaststelling dat dit een land is waar de *rule of law* zo goed als volledig afwezig is, en dus des te meer interessant om te kijken hoe de VN heeft getracht de *rule of law* te implementeren in de nasleep van de genocide van 1994. De toepassing van het *rule of law*-beleid van de VN op Rwanda gebeurt aan de hand van vijf criteria, die verder in dit onderzoek een nadere toelichting zullen krijgen. Aan de hand van deze twee hoofdstukken zullen we dan concluderen of het gerechtvaardigd is te spreken van een *geïnternationaliseerde rule of law* enerzijds en een *internationalisatie* van de *rule of law* anderzijds. Daar waar de conclusie in verband met de *geïnternationaliseerde rule of law* voornamelijk gebaseerd zal zijn op hedendaagse rechtsleer, wordt de conclusie betreffende *internationalisatie* van de *rule of law* hoofdzakelijk gevormd door een grondige analyse van resoluties van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad van de VN, rapporten en beleidsdocumenten van de Secretaris-Generaal, wetenschappelijke studies en andere relevante rechtsleer ter zake.

Hier wordt al meegegeven dat de *internationalisatie* van de *rule of law* in dit onderzoek in haar praktische vorm wordt begrepen als de door de VN gehanteerde definitie die zij al dan niet passend kan implementeren in (post-)conflictgebieden of helpen te implementeren. In plaats van dus louter te reproduceren wat al herhaaldelijk beschreven staat in de hedendaagse rechtsleer, tracht dit onderzoek een zekere bijdrage te leveren door theorie aan de praktijk te koppelen, in de hoop zo een leerzame insteek te geven en een licht te laten schijnen op een roemrijk concept.

Bij wijze van inleiding is dit de centrale onderzoeksvraag: bestaat er zoiets als een *international rule of law* en, zo ja, in welke mate manifesteert zich dit?

⁴ S. BEAULAC, "Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law 'à la Carte'" in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 20.

1. RULE OF LAW

1.1. VERSCHILLENDE INHOUDELIJKE BENADERINGEN

1.1.1. DICEY's rule of law

1. Hoewel de grondslagen van de *rule of law* teruggaan op historische bronnen⁵ als Germaans gewoonterecht, de Magna Carta (1215) en de Bill of Rights (1689), wordt het begrip '*rule of law*' traditioneel toegeschreven aan DICEY. In zijn werk *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, voor het eerst gepubliceerd in 1885, formuleert DICEY de eerste moderne analyse van de *rule of law*.⁶ Hierbij bemerkt hij drie constitutieve onderdelen van de *rule of law* zoals die begrepen dient te worden in de Anglo-Amerikaanse rechtstraditie.⁷ In eerste instantie stelt hij dat "*no man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of the law established in the ordinary legal manner before the ordinary courts of the land. In this sense the rule of law is contrasted with every system of government based on the exercise by persons in authority of wide, arbitrary, or discretionary powers of constraint.*"⁸ Dit vat hij vervolgens samen als "*the absolute predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power.*"⁹ Het tweede onderdeel van DICEY's *rule of law* slaat op de gelijkheid in rechte, ongeacht de afkomst of positie. Zo bepaalt hij dat "*no man is above the law, but ... every man, whatever is rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals.*"¹⁰ Ook dit werd verder samengevat als "*equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts.*"¹¹ Zijn derde en laatste constitutief bestanddeel van de *rule of law* is "*the general principle of the constitution (as for example the right to personal liberty, or the right to public meeting) are with us the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before the courts*"¹², wat neerkomt op "*the constitution [being] the*

⁵ Voor een uitgebreide analyse van de historische vertakkingen van de *rule of law*, zie B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 7-31.

⁶ B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 63.

⁷ B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 63; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 3-4; S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 336; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 17.

⁸ A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londen, Macmillan and Co., 1902, 183.

⁹ *Ibid.*, 198.

¹⁰ *Ibid.*, 189.

¹¹ *Ibid.*, 198.

¹² *Ibid.*, 191.

result of the ordinary law of the land."¹³ Dit laatste onderdeel dient niet begrepen te worden in die zin dat de *rule of law* zou vereisen dat er een minimum aan inhoudelijk gedefinieerde rechten en vrijheden aanwezig moet zijn opdat men zou kunnen spreken van een werkelijke *rule of law*. Dat is niet wat DICEY bedoelde; wat hij wél bedoelde, zo bevestigt CRAIG, is dat *indien* ervoor gekozen wordt om zulke rechten en vrijheden toe te kennen het *common law*-systeem beter geplaatst is om bescherming te bieden dan de civielrechtelijke systemen van continentaal Europa.¹⁴ Dit omdat de (ongeschreven) grondwet zoals die bestaat in het Verenigd Koninkrijk het resultaat is van rechterlijke beslissingen die vaststelden (en vaststellen) wanneer bepaalde rechten en vrijheden aan de orde zijn, terwijl de verschillende geschreven grondwetten en charters in continentale stelsels makkelijk aan de kant kunnen worden geschoven door absolutistische vorsten.¹⁵

2. Indien deze drie onderdelen aanwezig zijn, kan er volgens DICEY rechtmatig gesproken worden over het bestaan van een *rule of law*. Op deze manier heeft DICEY, zoals gezegd, niet alleen de eerste moderne analyse geformuleerd van de *rule of law*, maar heeft hij ook de basis gelegd van waaruit vele andere gezaghebbende auteurs vertrekken.¹⁶

1.1.2. Formele en materiële theorieën

3. Vandaag de dag kan de theoretische discussie omtrent de *rule of law* gemakshalve gereduceerd worden tot een tweedeling tussen formele en materiële of inhoudelijk gedefinieerde theorieën. In strikte zin is er evenwel geen sprake van een tweedeling omdat de materiële theorieën de formele

¹³ *Ibid.*, 199.

¹⁴ S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 4; P. CRAIG, "Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework", *Public Law* 1997, 473-474.

¹⁵ P. CRAIG, "Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework", *Public Law* 1997, 473-474. DICEY: "If it be allowable to apply the formulas of logic to questions of law, the difference in this matter between the constitution of Belgium and the English constitution may be described by the statement that in Belgium individual rights are deductions drawn from the principles of the constitution, whilst in England the so-called principles of the constitution are inductions or generalisations based upon particular decisions pronounced by the Courts as to the rights of given individuals." Zie A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londen, Macmillan and Co., 1902, 193.

¹⁶ B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 63. Voor een kritische reflectie op het werk van DICEY, zie F.A. HAYEK, *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989 vol. 17, 306-307.

progressief aanvullen.¹⁷ Een schema kan hier meer duidelijkheid in scheppen¹⁸:

Figuur 1: Formele en materiële benaderingen van de rule of law

ALTERNATIVE RULE OF LAW FORMULATIONS			
Thinner -----> to -----> Thicker			
FORMAL VERSIONS:	1. Rule-by-Law – law as instrument of government action	2. Formal Legality – general, prospective, clear, certain	3. Democracy+ Legality – consent determines content of law
SUBSTANTIVE VERSIONS:	4. Individual Rights – property, contract, privacy, autonomy	5. Right of Dignity and /or Justice	6. Social Welfare – substantive equality, welfare, preservation of community

Een uitgebreide uiteenzetting van deze verschillende versies zou het bestek van dit onderzoek te buiten gaan. Daarom beperkt dit werk zich tot een bespreking van de essentiële aspecten van beide benaderingen.¹⁹

4. Formele (of ‘dunne’) theorieën van de *rule of law* focussen op de manier waarop wetgeving wordt afgekondigd en uitgevaardigd (bv. door de bevoegde overheid?), de duidelijkheid van de uitgevaardigde normen (bv. is de norm voldoende duidelijk en precies om als richtlijn te dienen voor het gedrag van individuen?) en de temporele dimensie van normen (bv. geldt de norm voor de toekomst, dan wel retroactief?). Formele theorieën spreken zich evenwel niet uit over de inhoud van normen; ze bekommeren er zich dus niet om of deze ‘goed’ of ‘slecht’ zijn.²⁰ Om dit punt kracht bij te zetten stelt RAZ dat een ondemocratisch rechtssysteem, gebaseerd op de ontkenning van mensenrechten, verregaande armoede, raciale segregatie, genderongelijkheid en raciale vervolgingen, in principe kan voldoen aan de vereisten van de *rule of law* op een manier die beter is dan elk ander rechtssysteem van de verlichte westerse democratieën. Het zou, inderdaad, een ongelooflijk veel slechter rechtssysteem zijn, maar het zou wel uitblinken in één aspect: haar conformiteit

¹⁷ B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 91-92; S. BEAULAC, “An Inquiry into the International Rule of Law”, *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 4-8.

¹⁸ Dit schema is overgenomen uit B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 91.

¹⁹ Voor een uitgebreide bespreking van de verschillende versies, zie B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 91-113.

²⁰ B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 91-92; P. CRAIG, “Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework”, *Public Law* 1997, 467.

met de *rule of law*.²¹ Formele theorieën beperken zich dus tot de bronnen en rechtsgeldigheid van het gecreëerde recht, zonder te vervallen tot een moreel oordeel over de wenselijkheid ervan.²² Verschillende gezaghebbende auteurs zoals DICEY (zie *supra*, nr. 1), HAYEK²³, FULLER²⁴, WALDRON²⁵ en RAZ²⁶ zijn voorstander van een formele benadering van de *rule of law*.

5. Materiële (of ‘dikke’) theorieën, daarentegen, spreken zich wel uit over de inhoud van normen. Hierin ligt het fundamentele verschil met formele theorieën. Materiële theorieën vertrekken vanuit de vereisten van de formele theorieën, maar stellen daarenboven dat de uitgevaardigde normen bepaalde inhoudelijke voorwaarden dienen te vervullen, zoals de conformiteit met principes als rechtvaardigheid, privacy, eigendom of enige andere mensenrechtenstandaarden. Deze inhoudelijk gedefinieerde theorieën vullen de formele theorieën op een progressieve manier aan. De verschillende versies gaan dus van ‘dunnere’ naar steeds ‘dikkere’ versies, bedoelende van minder naar steeds meer vereisten, waarbij elke volgende versie de voorgaande incorporeert (zie schema, nr. 3).²⁷ Aanhangers van deze theorie zijn dan weer andere gezaghebbende auteurs zoals DWORKIN²⁸ en BINGHAM²⁹.

6. Nu kan men zich afvragen waarom aanhangers van de formele theorie nalaten de uitgevaardigde normen inhoudelijk te definiëren en ze enkel beoordelen op hun formele vereisten. RAZ antwoordt hier het volgende op: *“If the rule of law is the rule of the good law then to explain its nature is to propound a complete social philosophy. But if so the term lacks any useful function. We have no need to be converted to the rule of law just in order to discover that to believe in it is to believe that good should triumph. The rule of law is a political ideal which a legal system may lack or possess to a greater*

²¹ J. RAZ, *The Authority of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, 211; B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 93.

²² B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 91-92; S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 25-31; P. CRAIG, “Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework”, *Public Law* 1997, 467.

²³ F.A. HAYEK, *The Road to Serfdom*, Londen, Routledge, 1944, 54.

²⁴ L.L. FULLER, *The Morality of Law*, Londen, Yale University Press, 1969, 152-186.

²⁵ J. WALDRON, “Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law?”, *The European Journal of International Law* 2011, 316-317.

²⁶ J. RAZ, *The Authority of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, 210-229.

²⁷ S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 25-30; S. BEAULAC, “An Inquiry into the International Rule of Law”, *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 5; P. CRAIG, “Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework”, *Public Law* 1997, 467; B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 91-92.

²⁸ R. DWORKIN, *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press, 1985, 11-18.

²⁹ T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Londen, Penguin Books, 2011, 37-129.

or lesser degree. That much is common ground. It is also to be insisted that the rule of law is just one of the virtues by which a legal system may be judged and by which it is to be judged. It is not to be confused with democracy, justice, equality (before the law or otherwise), human rights of any kind or respect for persons or for the dignity of man."³⁰ De kritiek van de voorstanders van de formele theorie op de aanhangers van de materiële theorie kan men als volgt samenvatten. Wanneer verdedigd wordt dat de *rule of law* inherent 'goede' normen dient te bevatten, dan moet men daar ook een politiek-filosofische verklaring voor geven. Normen die op basis daarvan ontstaan, zouden dan louter de afspiegeling zijn van één dominerende politieke theorie. Het zou tevens slechts de uiting zijn van een conclusie die al in de schoot van diezelfde politieke theorie werd bereikt. Het gevolg hiervan is dat de *rule of law* als concept op zichzelf zijn onafhankelijkheid verliest en ophoudt enige nuttige functie te vervullen.³¹

7. Een oplossing omtrent deze discussie ligt niet meteen binnen handbereik. Volgens CRAIG is deze discussie dan ook eerder een hulpmiddel voor diegene die zich ermee bezighouden. CRAIG stelt dat eenieder de vrijheid geniet om een positie aan te nemen naar believen. De enige vereiste voor hem is dat *als* men een bepaalde positie inneemt, men dit dan ook duidelijk moet maken en zich bewust moet zijn van de gevolgen van zulke keuze.³² In ieder geval is er wel overeenstemming over het bestaan en de wenselijkheid van de *rule of law*.

1.1.3. VN en rule of law

8. Het uitgangspunt van de VN inzake de *rule of law* is het rapport³³ van de toenmalige Secretaris-Generaal Kofi ANNAN over de *Rule of Law and*

³⁰ J. RAZ, *The Authority of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, 211; B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 93. In dezelfde lijn schreef de voormalige voorzitter van het Israëliëse Hooggerechtshof, A. BARAK: "A friend once told me that during World War II, several Jews were in prison in Germany as a result of sentences received before the war broke out. The Gestapo did not harm those Jews because the law mandated that they are not to be exterminated in the death camps before finishing their prison sentences, and this rule of law had to be maintained. But when the prisoners finished serving their sentences, the Gestapo was waiting for them at the gate. The prisoners were taken to the death camps and murdered. The formal rule of law was observed." Zie W. VAN GERVEN, "Scandals, Political Accountability and the Rule of Law. Counting Heads?" in M. ANDENAS en D. FAIRGRIEVE (eds.), *Tom Bingham and the Transformation of the Law – A Liber Amicorum*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 97; A. BARAK, *The Judge in a Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2006, 54.

³¹ P. CRAIG, "Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework", *Public Law* 1997, 468.

³² P. CRAIG, "Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework", *Public Law* 1997, 479.

³³ Report of the Secretary-General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies (23 August 2004), *UN Doc. S/2004/616* (2004). Een rapport van de Secretaris-Generaal heeft een informatiele waarde. Toch wordt hier vaak de nodige belangstelling aan

Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies.³⁴ Daarin beschrijft ANNAN de *rule of law* als “a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.”³⁵ Zoals men kan zien beperkt deze definitie zich niet tot de loutere formele vereisten (zie *supra*), maar stelt ze eveneens dat de *rule of law* dient overeen te stemmen met internationale mensenrechtennormen en -standaarden.³⁶ Het is dus duidelijk de VN aanleunt bij een materiële benadering van de *rule of law* (zie schema, rnr. 3). Dit gaat terug op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waaruit de noodzaak blijkt van een bescherming van mensenrechten door de *rule of law* opdat burgers geen toevlucht zouden nemen tot weerstand en ongehoorzaamheid tegen tirannieke en onderdrukkende regimes³⁷; zulke regimes kampen namelijk vaak met een totale afwezigheid van enige *rule of law*. De samenhang tussen mensenrechten en de *rule of law* werd ook al vooropgesteld in de Millennium Verklaring³⁸ van 2000 en nogmaals uitdrukkelijk bevestigd in de *2005 World Summit Outcome* en in de *Declaration of the High-level Meeting on the Rule of Law*³⁹ van 2012.

gegeven omdat rapporten in de meeste gevallen worden opgesteld op vraag van de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad van de VN. Ze bevatten waardevolle en zeer specifieke expertise over de meest uiteenlopende onderwerpen. Ze geven ook een stand van zaken weer omtrent reeds ondernomen acties en andere operaties en zullen zodoende ook aanbevelingen doen voor toekomstige verbeteringen. Rapporten van de Secretaris-Generaal kunnen in sommige gevallen ook de normatieve krijtlijnen uitwerken waarbinnen toekomstige acties zullen plaatsvinden.

³⁴ R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 14.

³⁵ Report of the Secretary-General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies (24 August 2004), *UN Doc. S/2004/616* (2004).

³⁶ R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 15.

³⁷ Resolutie 217 A van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (10 december 1948), *UN Doc. A/RES/217(III)* (1948).

³⁸ De Millennium-Verklaring geldt als richt- en uitgangspunt voor de 21^{ste} eeuw: Resolutie 55/2 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (8 september 2000), *UN Doc. A/RES/55/2* (2000).

³⁹ Resolutie 67/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (30 november 2012), *UN Doc. A/RES/67/1* (2012).

Bovendien ligt de essentie van de *rule of law* ook vervat in de preambule van het Handvest van de Verenigde Naties (hierna: HVN), waarin gerechtigheid en eerbied voor de uit verdragen en andere bronnen van internationaal recht voortvloeiende verplichtingen voorop staat. De VN is duidelijk doorweven met de *rule of law* en het is dan ook niet verwonderlijk dat Kofi Annan reeds in 2004 stelde dat de *rule of law* een concept is “*at the very heart of the [United Nations] mission.*”⁴⁰

1.2. RULE OF LAW EN RECHTSSTAAT

9. De *rule of law* wordt in het Nederlands traditioneel vertaald naar ‘rechtstaat’ of, in het Duits, ‘*Rechtsstaat*’.⁴¹ Het meest bekende voorbeeld hiervan is artikel 2 van het Verdrag van de Europese Unie, waarin de beide begrippen als synoniemen worden gebruikt in de respectieve vertalingen.⁴² Hoewel er raakvlakken zijn tussen de *rule of law* en de rechtstaat resp. *Rechtsstaat*, en deze laatste inspiratie vond bij de eerste, is het gebruik ervan als synoniemen, zonder enige nuance, niet geheel terecht. De *rule of law* is in het Verenigd Koninkrijk namelijk nooit gelinkt geweest aan de idee van de staat, maar wordt eerder gezien als een van de drie grote constitutionele principes, naast de scheiding der machten en de parlementaire soevereiniteit.⁴³ Het Duitse concept van de *Rechtsstaat*, daarentegen, vindt zijn origine in de *Vernunftstheorie* (rationaliteitstheorie), dewelke de legitimiteit van de staat in het natuurrecht en in het ‘verlichte absolutisme’ van de laat-achttiende-eeuw zoekt. In deze theorie wordt de staat geregeerd *door* het recht en is het aan de staat, door de *Vernunftstheorie* gezien als een liberale staat, om *via* het recht

⁴⁰ Report of the Secretary-General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies (24 August 2004), *UN Doc. S/2004/616* (2004); K.J. KEITH, “The International Rule of Law”, *Leiden Journal of International Law* 2015, 403.

⁴¹ In het Frans, Italiaans en Spaans: *état de droit*, *stato di diritto* en *estado de derecho*.

⁴² De Engelstalige versie van art. 2 VEU: “*The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.*” De Nederlandstalige versie luidt: “*De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.*”

⁴³ W. VAN GERVEN, “Scandals, Political Accountability and the Rule of Law. Counting Heads?” in M. ANDENAS en D. FAIRGRIEVE (eds.), *Tom Bingham and the Transformation of the Law – A Liber Amicorum*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 96. Voor meer informatie over de drie constitutionele principes in het Verenigd Koninkrijk, zie W. DEVROE, *Rechtsvergelijking in een context van europeanisering en globalisering*, Leuven, Acco, 2010, 131-133. Let wel: de auteur maakt geen (theoretisch) onderscheid tussen de rechtstaat en de *rule of law*, wat op zich de relevantie van dit hoofdstuk belicht.

te voorzien in de persoonlijke vrijheid en ontwikkeling van haar burgers.⁴⁴ Dit staat in schril contrast met de Engelse *rule of law*, die slechts bestaat door een onbetwistbaar geloof in de *rule of law* als beschermheer van de persoonlijke vrijheid en bijgevolg het resultaat is van diezelfde persoonlijke vrijheid (zie ook *supra*, nr. 1).⁴⁵ In de *Rechtsstaat* is het dus aan de staat om zichzelf in te perken ten voordele van de burger, terwijl het onder de *rule of law* aan de *courts* is om de vrijheid te beschermen tegen de (Engelse) Kroon (zie *supra* derde constitutioneel bestanddeel van DICEY, nr. 1).⁴⁶

10. Ook vandaag nog komt die overtuiging sterk tot uiting. De Duitse federale grondwet legt namelijk al in het allereerste artikel de nadruk op mensenrechten en menselijke waardigheid en vervolgt met te zeggen dat de navolgende rechten bindend zijn voor de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht.⁴⁷ Het eerstvolgende artikel handelt, niet verwonderlijk, over de persoonlijke vrijheid en ontwikkeling.⁴⁸ Tevens legt ze ook het kader vast voor de Duitse federale staat, die volgens artikel 20 (1) ‘democratisch en sociaal’ dient te zijn en zodoende de *Rechtsstaat* linkt aan de *Sozialstaat*.⁴⁹ De *Rechtsstaat* is hiertoe natuurlijk niet beperkt en omvat ook andere principes zoals de scheiding der machten, rechtszekerheid en gerechtelijke bescherming en sluit in die zin vlot aan bij de *rule of law* (zie *supra*, nr. 4 en 5).⁵⁰ Voor die aansluiting bestaat ook een gegronde reden, dewelke HAYEK in een opmerkelijke en uiterst scherpe analyse van de *Rechtsstaat* in volgende bewoording weet te duiden, en daarmee eveneens al het voorgaande samenvat: “*The Germans were the last people that the liberal tide reached before it began to recede. But they were the ones who most systematically explored and digested all the experience of the West and deliberately applied its lessons to the problems of the modern administrative state. The conception of the Rechtsstaat which they developed is the direct result of the old ideal of the rule of law, where an elaborate administrative apparatus rather than a*

⁴⁴ W. VAN GERVEN, “Scandals, Political Accountability and the Rule of Law. Counting Heads?” in M. ANDENAS en D. FAIRGRIEVE (eds.), *Tom Bingham and the Transformation of the Law – A Liber Amicorum*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 96.

⁴⁵ B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 58.

⁴⁶ M. KRYGIER, “Rule of law (and Rechtsstaat)”, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* 2015, 782. TAMANAHA merkt hierbij het volgende op: “*Accountability of government officials to ordinary law in ordinary courts was the cornerstone of this understanding.*” Zie B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 56.

⁴⁷ Art. 1 (1-3) Duitse Grondwet.

⁴⁸ Art. 2 Duitse Grondwet.

⁴⁹ Art. 20 (1) Duitse Grondwet; W. VAN GERVEN, “Scandals, Political Accountability and the Rule of Law. Counting Heads?” in M. ANDENAS en D. FAIRGRIEVE (eds.), *Tom Bingham and the Transformation of the Law – A Liber Amicorum*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 96.

⁵⁰ W. VAN GERVEN, “Scandals, Political Accountability and the Rule of Law. Counting Heads?” in M. ANDENAS en D. FAIRGRIEVE (eds.), *Tom Bingham and the Transformation of the Law – A Liber Amicorum*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 96.

*monarch or a legislature was the chief agency to be restrained.*⁵¹ Het is inderdaad zo dat de *Rechtsstaat* het continentale equivalent is van de Angelsaksische *rule of law*, maar de voorheen vermelde nuance in aanmerking genomen zijn ze toch niet zomaar gelijk te stellen met elkaar.

1.3. TUSSENBSLUIT

11. Het opzet van dit eerste deel was een overkoepelend theoretisch kader creëren en duidelijkheid scheppen over de inhoud van de *rule of law*. We hebben gezien dat er tot op heden een tweedeling bestaat over de inhoud van de *rule of law*. Die tweedeling mag ons er evenwel niet van onthouden een duidelijke positie in te nemen. Wel moeten we, *indien* er een positie wordt ingenomen, ons bewust zijn van de gevolgen van zulke keuze. Daarin is de VN ten volle geslaagd. De VN heeft niet alleen voor zichzelf een definitie gelanceerd die gecategoriseerd kan worden bij de materiële benadering van de *rule of law*, maar is zich ook volledig bewust van de consequenties van die keuze. Meer nog, in het volgende deel zullen we zien hoe de VN zélf die consequenties in goede banen tracht te leiden en zodoende een vooraanstaande actor is in de implementatie van (een materiële benadering van) de *rule of law*.

2. INTERNATIONAL RULE OF LAW

12. Zoals in de inleiding aangegeven, bestaan er twee verschillende visies over de manier waarop de *rule of law* geëxternaliseerd kan worden: de *geïnternationaliseerde rule of law* enerzijds, en de *internationalisatie* van de *rule of law* anderzijds. Er werd gesteld dat de ene visie de andere niet uitsluit, maar dat ze eerder complementair zijn.⁵² Toch zijn ze van elkaar te onderscheiden; een onderscheid dat niet al te vaak wordt gemaakt. Vandaar dat de meeste werken gewoonweg de benaming ‘*international rule of law*’ dragen, zonder hierin te differentiëren.⁵³ Hoewel het eerder lijkt op een semantische discussie, gaat achter het onderscheid toch een significant betekenisverschil schuil. In wat volgt zal dit betekenisverschil worden toegelicht.

⁵¹ F.A. HAYEK, *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989 vol. 17, 304-305.

⁵² S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 20.

⁵³ Zie o.a. J. CRAWFORD, “International Law and the Rule of Law”, *Adel. L. Rev.* 2003, 3-12; K. J. KEITH, “The International Rule of Law”, *Leiden Journal for International Law* 2015, 403-417; M. KUMM, “International Law in National Courts: The International Rule of Law and the Limits of the Internationalist Model”, *Va.J.Int’l L.* 2003, 19-32; J. WALDRON, “The Rule of International Law”, *Harv.J.L.& Pub.Pol’y* 2006, 20-26.

2.1. GEÏNTERNATIONALISEERDE *RULE OF LAW*

13. Het merendeel van de literatuur inzake de *international rule of law* besteedt zijn aandacht aan de *geïnternationaliseerde rule of law*.⁵⁴ De *geïnternationaliseerde rule of law* is dan ook de wijze waarop de *international rule of law* traditioneel wordt verstaan.⁵⁵ Bij deze vorm onderzoekt men telkens hoe de kenmerken van de *rule of law*, zoals deze bestaan in nationale context, tot uiting komen in de internationale arena, d.i. in relatie tussen staten onderling en met betrekking tot hun internationale rechten en plichten.⁵⁶

14. De meeste auteurs inzake de *geïnternationaliseerde rule of law* trachten in eerste instantie een kerndefinitie te hanteren van wat de *rule of law* betekent op nationaal niveau. Op basis van een eigenhandige analyse van vijf gezaghebbende werken hieromtrent (zie *supra*, Inleiding), is het mogelijk vast te stellen dat elk van deze auteurs er een formele benadering van de *rule of law* op na houdt.⁵⁷ Uit alle vijf werken kan puntsgewijs volgende definitie van de *rule of law* worden afgeleid:

(1) *Absence of arbitrary power;*

⁵⁴ Zie o.a. S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 8-29; T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Londen, Penguin Books, 2011, 110-129; S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 355-361; J. CRAWFORD, "International Law and the Rule of Law", *Adel. L. Rev.* 2003, 3-12; K.J. KEITH, "The International Rule of Law", *Leiden Journal for International Law* 2015, 403-417; M. KUMM, "International Law in National Courts: The International Rule of Law and the Limits of the Internationalist Model", *Va.J.Int'l L.* 2003, 19-32; J. WALDRON, "The Rule of International Law", *Harv.J.L.& Pub.Pol'y* 2006, 20-26; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 25-45.

⁵⁵ CHESTERMAN geeft uitdrukkelijk aan dat deze vorm de manier is waarop "the rule of law is typically understood in this context." Zie S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 356.

⁵⁶ S. BEAULAC, "Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law 'à la Carte'" in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 20; T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Londen, Penguin Books, 2011, 110-129; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 8-29; S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 355-361; J. CRAWFORD, "International Law and the Rule of Law", *Adel. L. Rev.* 2003, 3-12; K.J. KEITH, "The International Rule of Law", *Leiden Journal for International Law* 2015, 403-417; M. KUMM, "International Law in National Courts: The International Rule of Law and the Limits of the Internationalist Model", *Va.J.Int'l L.* 2003, 19-32; J. WALDRON, "The Rule of International Law", *Harv.J.L.& Pub.Pol'y* 2006, 20-26; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 25-45.

⁵⁷ De vijf werken zijn de volgende: S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 1-29; S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 331-362; J. CRAWFORD, "International Law and the Rule of Law", *Adel. L. Rev.* 2003, 3-12; J. WALDRON, "The Rule of International Law", *Harv.J.L.& Pub.Pol'y* 2006, 15-30; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 15-45.

- (2) *A complete and certain legal framework;*
- (3) *Equality before the law;* en
- (4) *Effective application of the law.*

Deze definitie leunt zeer sterk aan bij die van DICEY (zie *supra*, nr. 1). Ook hij erkende de afwezigheid van willekeur en de gelijkheid in rechte als behorend tot de essentie van de *rule of law*. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in drie van de vijf werken de auteurs eerst overgaan tot een bespreking van DICEY's *rule of law*, vooraleer zelf een kerndefinitie te hanteren.⁵⁸

15. Er dient opgemerkt te worden dat WATTS als enige auteur twee voorafgaande voorwaarden stelt aan de hele discussie omtrent een *geïnternationaliseerde rule of law* en bij afwezigheid ervan de hele discussie enigszins haar doel mist. De eerste voorwaarde is het bestaan van een voldoende samenhangende groep van vermeende subjecten die aan de *rule of law* zijn onderworpen om te rechtvaardigen dat ze als een gemeenschap worden gezien. De tweede voorwaarde is het bestaan van een geheel van regels dat het gedrag van de leden van deze gemeenschap beheerst en dat de juridische basis vormt voor de relaties tussen hen. Aan beide voorwaarden lijkt te zijn voldaan; de bijna 200 staten in deze wereld kunnen worden gezien als een voldoende samenhangende internationale gemeenschap, en er is geen enkele reden om te twijfelen aan de aanwezigheid van een geheel van regels van internationaal publiekrecht dat de juridische basis vormt voor de relaties tussen deze staten (zie *infra*, nr. 20 en 21-22).⁵⁹ Het feit dat de andere auteurs dit niet uitdrukkelijk opmerken ligt met een grote waarschijnlijkheid in het gegeven dat ze dit als de evidentie zelf zien. Toch is dit niet de evidentie zelve. De aanwezigheid van internationaal recht in deze mate is een vrij recent fenomeen. De twee wereldoorlogen in de 20^{ste} eeuw hebben ons duidelijk gemaakt dat er nood is aan hechte internationale samenwerking en uit die noodzaak is de Verenigde Naties ontstaan, een zo goed als universele organisatie die uitdrukkelijk gericht is op de promotie en het goede verloop van zulke samenwerking.⁶⁰ Het internationaal recht is een steeds evoluerend geheel waarvan de aanwezigheid in de toekomst enkel nog maar zal toenemen. Zo bemerken WALLACE en MARTIN-ORTEGA dat de ongeëvenaarde

⁵⁸ De drie auteurs in kwestie zijn: S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 3-4; S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 342; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 17.

⁵⁹ A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 26.

⁶⁰ R.M.M. WALLACE en O. MARTIN-ORTEGA, *International Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2016, 5-7; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 1-13.

expansie van het internationale recht gedurende de 20^{ste} eeuw zich tot op vandaag verderzet.⁶¹

16. In volgende paragrafen bespreken we, aan de hand van de zonet gedistilleerde definitie, op welke manier de *rule of law* tot uiting komt in relatie tussen staten onderling en met betrekking tot hun internationale verplichtingen. Logischerwijze vormen de vijf eerder aangehaalde werken hier de leidraad.⁶²

2.1.1. Afwezigheid van willekeur (*absence of arbitrary power*)

17. Het risico op de uitoefening van willekeur door staten ligt in het beginsel van externe soevereiniteit⁶³ van staten (hoewel de externe soevereiniteit een onderdeel is van het principe van soevereine gelijkheid van staten, wat later aan bod komt, wordt de bespreking ervan in deze eerste paragraaf gerechtvaardigd door de inhoudelijke vereiste die de *geïnternationaliseerde rule of law* stelt in verband met de afwezigheid van willekeur; zie *infra*, nr. 20).⁶⁴ Dit beginsel houdt het volgende in: “*Sovereignty in the relations between states signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State*”⁶⁵, of nog “*sovereignty (suprema potestas), or external sovereignty, by which is meant that the State has over it no other authority than that of international law.*”⁶⁶ De inmenging van een staat in de politieke realiteit van een andere staat is dus uitgesloten.⁶⁷ Op enkele

⁶¹ R.M.M. WALLACE en O. MARTIN-ORTEGA, *International Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2016, 6.

⁶² Zie *supra*, vn. 57.

⁶³ Voor een uitvoerige bespreking van de relatie tussen interne en externe soevereiniteit, zie D. PHILPOTT, “Sovereignty” in E.N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2016 Edition)*, <https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/sovereignty/>; C. ECKES, “The reflexive relationship between internal and external sovereignty”, *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies (05/2014)* 2014, 1-26.

⁶⁴ R. JENNINGS, “Sovereignty and International Law” in G. KREIJEN (ed.), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002, (27) 32; J. CRAWFORD, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press 2012, 447-450; R.M.M. WALLACE en O. MARTIN-ORTEGA, *International Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2016, 125-126; S. BEAULAC, “An Inquiry into the International Rule of Law”, *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 12.

⁶⁵ PHA 4 april 1928, Nederland/Verenigde Staten (*Island of Palmas case*), *R.I.A.A.* 829, Vol. II, 838; J. WOUTERS m.m.v. M. VIDAL, *Cases van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 404; S. BEAULAC, “An Inquiry into the International Rule of Law”, *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 12.

⁶⁶ PHIJ 20 juli 1931, Oostenrijk/Duitsland (*Austro-German Customs Union case*), *P.C.I.J.*, serie A/B, nr. 41, 57; S. BEAULAC, “An Inquiry into the International Rule of Law”, *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 12.

⁶⁷ J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 105; S. BEAULAC, “An Inquiry into the International Rule of Law”, *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 12; D. PHILPOTT, “Sovereignty” in E.N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of*

anomalieën⁶⁸ na, heeft deze vereiste nog niet al te veel problemen veroorzaakt. Zo goed als alle staten respecteren namelijk de politieke integriteit van andere staten. Hierop bestaat evenwel een belangrijke uitzondering: multilaterale humanitaire interventies, via een machtiging van de VN op grond van Hoofdstuk VII HVN.⁶⁹

18. Bemerk dat externe soevereiniteit onderscheiden dient te worden van interne soevereiniteit. Dit laatste houdt in dat de overheid over het hoogste gezag beschikt binnen een staat. Hoewel beide begrippen een onderdeel uitmaken van eenzelfde geheel, situeren ze zich dus op verschillende niveaus. Externe soevereiniteit speelt zich af op internationaal vlak, in relatie tussen staten onderling. Interne soevereiniteit, daarentegen, speelt zich af op nationaal vlak, in relatie tussen de overheid en rechtsonderhorigen.⁷⁰

19. De vrijheid om (begrensd) naar goeddunken te handelen wordt vaak voorgesteld als een discretionaire bevoegdheid, en de lijn tussen een discretionaire bevoegdheid en willekeur is dun.⁷¹ Het verschil tussen beide ligt hierin dat willekeur wordt uitgeoefend buiten enige wettelijke restrictie om, terwijl een discretionaire bevoegdheid net wel wordt beperkt door de limieten die bij wet zijn vastgesteld.⁷² Bovendien komt een handeling gesteld in strijd met de wet niet noodzakelijk neer op de uitoefening van willekeur; “*by itself, and without more, unlawfulness cannot amount to arbitrariness (...) to identify arbitrariness with mere unlawfulness would deprive it of any useful meaning in its own right.*”⁷³

Philosophy (Summer 2016 Edition),

<https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/sovereignty/>.

⁶⁸ Men denke bijvoorbeeld aan de (door Groot-Brittannië gesteunde) Amerikaanse inval in Irak in 2003 of de annexatie van de Krim door Rusland in 2014. Voor een diepgaand onderzoek naar de (mogelijke) redenen voor de Amerikaanse inval in Irak, kan verwezen worden naar: J.K. CRAMER en A. TREVOR THRALL, *Why Did the United States Invade Iraq?*, New York, Routledge, 2012, 1-254.

⁶⁹ Anders is het evenwel inzake *unilaterale* humanitaire interventies; deze kwestie is tot op heden uiterst controversieel. In verband met uni- en multilaterale humanitaire interventies, zie J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 274-275; D. PHILPOTT, “Sovereignty” in E.N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2016 Edition)*, <https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/sovereignty/>.

⁷⁰ L. GLANVILLE, “Sovereignty” in A.J. BELLAMY en T. DUNNE (eds.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, (152) 153-154; D. PHILPOTT, “Sovereignty” in E.N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2016 Edition)*, <https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/sovereignty/>; C. ECKES, “The reflexive relationship between internal and external sovereignty”, UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies (05/2014) 2014, 1-26.

⁷¹ T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Londen, Penguin Books, 2011, 48; vgl. DICEY: “*Wherever there is discretion there is room for arbitrariness.*”

⁷² A. WATTS, “The International Rule of Law”, *German Y.B. Int'l L.* 1993, 33-34.

⁷³ IGH 20 juli 1989, Verenigde Staten/Italië, *ICJ Reports* 1989, 74; A. WATTS, “The International Rule of Law”, *German Y.B. Int'l L.* 1993, 33-34.

20. De *geïnternationaliseerde rule of law* vereist dus dat staten in hun internationale relaties dienen te handelen binnen een essentieel normatief kader.⁷⁴ We kunnen met vertrouwen stellen dat zulk normatief kader heden ten dage bestaat, d.i. het internationaal publiekrecht, en dat dit kader in voldoende mate de mogelijkheid limiteert voor staten om zich willekeurig te gedragen. Daarenboven tracht dit niet enkel willekeur in te perken, maar ook, en vooral, een vreedzame coëxistentie⁷⁵ te realiseren door het principe van externe soevereiniteit in de juridische realiteit in te passen.⁷⁶ Het zijn namelijk handelingen met een totaal gebrek aan respect voor dit internationaalrechtelijk kader die onverenigbaar zijn met de *geïnternationaliseerde rule of law*.⁷⁷

2.1.2. Volledig en zeker normatief kader (*complete and certain legal framework*)

21. Het louter bestaan van een internationaalrechtelijk kader is echter onvoldoende om te kunnen spreken van een *geïnternationaliseerde rule of law*. Het is tevens vereist dat dit kader een voldoende mate van zekerheid en volledigheid biedt. Het internationaal publiekrecht moet dus in staat zijn om alle mogelijke situaties te regelen die binnen haar toepassingsgebied zouden kunnen ontstaan. Bovendien moet het de internationale gerechtshoven in staat stellen om op basis van de bestaande regels alle zaken die voor haar aanhangig gemaakt worden, te beslechten.⁷⁸ Om hieraan te voldoen moet het internationaal publiekrecht een bevredigende graad van ontwikkeling hebben bereikt opdat ze zeker en volledig zou zijn. Men kan er redelijkerwijze van uitgaan dat dit het geval is; het internationaal recht is een uiterst gedifferentieerd recht geworden, dewelke zowat alle mogelijke rechtsdomeinen omvat, gaande van mensenrechten (zowel politieke, sociale

⁷⁴ T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Londen, Penguin Books, 2011, 111; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 12-13; W. BISHOP, "The International Rule of Law", *Michigan Law Review* 1961, 553; S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 359; J. CRAWFORD, "International Law and the Rule of Law", *Adel. L. Rev.* 2003, 10; J. WALDRON, "The Rule of International Law", *Harv. J.L. & Pub. Pol'y* 2006, 26; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 33.

⁷⁵ Dit was tevens een van de voornaamste doelstellingen van de Vrede van Westfalen in 1648.

⁷⁶ J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press 2012, 15-16; R.M.M. WALLACE en O. MARTIN-ORTEGA, *International Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2016, 2; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 2; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 13.

⁷⁷ S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 12-13; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 32-35.

⁷⁸ T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Londen, Penguin Books, 2011, 37-47; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 9-13; J. WALDRON, "Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law?", *EJIL*, 2011, 317; J. WALDRON, "The Rule of International Law", *Harv. J.L. & Pub. Pol'y* 2006, 26; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Yearbook of International Law* 1993, 26-30.

als culturele) tot economische recht, strafrecht en milieurecht.⁷⁹ Bovendien is het internationaal recht vandaag de dag zo goed als universeel⁸⁰, waardoor zowaar de hele statengemeenschap eronder ressorteert.⁸¹

22. Essentieel om zekerheid en voorspelbaarheid te verwezenlijken, is het principe van niet-retroactiviteit van nieuwe rechtsregels. Staten moeten hun eigen gedrag en dat van andere staten tot op een zekere hoogte kunnen inschatten en daar op verder bouwen, zonder voor voldongen feiten te komen staan. Het principe van niet-retroactiviteit⁸² komt aan deze verzuchting tegemoet; het zorgt voor rechtszekerheid en laat staten toe om op een (relatief) voorspelbare manier internationale relaties te onderhouden.⁸³ Daarom bepalen verdragen vaak zelf uitdrukkelijk dat ze geen terugwerkende kracht hebben en slechts voor de toekomst gelden. Zo heeft het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht dit beginsel expliciet opgenomen in artikel 4.

23. Een opvallende afwijking van de niet-retroactiviteit van (straf)rechtsregels zijn de Tribunaal van Nürnberg en Tokio, die na de Tweede Wereldoorlog in het leven werden geroepen ter bestraffing van Duitse en Japanse oorlogsmisdadigers. Het akkoord van Londen van 8 augustus 1945, waaraan het Statuut van het Militair Tribunaal van Nürnberg (hierna: Statuut van Nürnberg) is gehecht, heeft misdaden tegen de mensheid, misdaden tegen de vrede en oorlogsmisdaden gedefinieerd als volkenrechtelijke misdrijven, die ook door regeringsverantwoordelijken kunnen worden gepleegd en bijgevolg een individuele aansprakelijkheid met zich meebrengen. Duitse oorlogsmisdadigers, die naar positief Duits recht niet strafbaar zouden zijn geweest, werden op deze gronden vervolgd en veroordeeld.⁸⁴ De vervolgte feiten waren dus noch onder nationaal recht noch onder internationaal recht

⁷⁹ M.N. SHAW, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 48; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 8-9; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 11.

⁸⁰ Dit is in ieder geval zo voor het *ius cogens*.

⁸¹ H. STEIGER, "Universality and Continuity in International Public Law?" in T. MARAUHN en H. STEIGER (eds.), *Universality and Continuity in International Law*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2011, (13) 16; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 15; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 27.

⁸² Art. 28 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (WVV). Dit artikel voorziet ook in een mogelijke afwijking op het principe van non-retroactiviteit, namelijk wanneer "uit het verdrag of op een andere wijze een andere bedoeling blijkt". Het staat verdragspartijen dus vrij om hier al dan niet van af te wijken. Bij afwezigheid van een uitdrukkelijke stipulering of intentie, is art. 28 evenwel van toepassing. In de context van internationaal strafrecht wordt dit beginsel echter strikter toegepast en is er in principe geen afwijking mogelijk, wat door het adagium *nulla poena sine lege* wordt bevestigd. Voor meer informatie hierover, zie M. CHERIF BASSIOUNI, "Principles of Legality in International and Comparative Criminal Law" in M. CHERIF BASSIOUNI (ed.), *International Criminal Law (Volume 1)*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 73-105; A. BUYSE, "A Lifeline in Time – Non-retroactivity and Continuing Violations under the ECHR", *Nordic Journal of International Law* 2006, 63-88.

⁸³ J. CRAWFORD, "International Law and the Rule of Law", *Adel. L. Rev.* 2003, 11.

⁸⁴ J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 127-128.

strafbaar op het moment dat ze gepleegd werden. De rechtvaardiging voor de retroactieve toepassing van deze gronden moet dan ook gezocht worden in het natuurrecht.⁸⁵ Bepaalde feiten zijn van zodanige aard dat ze zelfs strafbaar zijn zonder een voorafgaande uitdrukkelijke strafbaarstelling. CITRON stelt dat de filosofie van het natuurrecht erin bestaat dat positief recht geëvalueerd dient te worden in het licht van hogere morele principes. Of, anders gesteld, natuurrecht dringt aan op het bestaan fundamentele principes van moraliteit, dewelke een afzonderlijk bestaan hebben van rechten en plichten zoals vastgelegd door positief recht.⁸⁶ Sommige morele principes zijn zo zwaarwichtig dat ze de creatie van een *ad hoc*-tribunaal en de retroactieve strafbaarstelling van tot dan toe niet-strafbare feiten rechtvaardigen. Hoewel hier veel over te zeggen valt (zie *infra*, nr. 24), was het voor de geallieerden een (natuurrechtelijke) onmogelijkheid om hier niet op verder te gaan. De gruwelijkheden waren van een niet te negeren proportie. Met deze tribunalen wouden ze de wereld duidelijk maken dat zulke daden geenszins ongestraft blijven en desnoods beroep zal worden gedaan op menselijke principes die het positief recht overstijgen. Zoals HUYSE terecht opmerkt, gaat alles voorbij, behalve het verleden. Een confrontatie met de erfenis van een oorlog is nooit eenvoudig, en de mogelijkheden om met zulke gruwelijkheden om te gaan zijn niet *legio*.⁸⁷ Wilde men het verleden met enige morele waardigheid onder ogen komen, bleek een optreden noodzakelijk. In dat opzicht was het Tribunaal van Nürnberg - om het met de woorden van KANT te stellen - een categorische imperatief.⁸⁸

24. Tegenstanders van het Tribunaal van Nürnberg bekritiseerden deze manier van handelen zeer fel. Ze stelden dat de retroactieve toepassing van nieuwe misdrijven, zoals misdaden tegen de mensheid en bijgevolg de individuele aansprakelijkheid, in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel (waaronder het principe van non-retroactiviteit) en zodoende een gevaarlijk precedent zou zetten.⁸⁹ KELSEN weet deze kritiek met de grootste precisie te counteren en gaat dieper in op het dilemma dat ontstaat tussen wetgeving en

⁸⁵ R.D. CITRON, "The Nuremberg Trials and American Jurisprudence: The Decline of Legal Realism and the Revival of Natural Law" in H.R. REGINBOGIN, *The Nuremberg Trials: International Criminal Law Since 1945*, München, K.G. Saur, 2006, (139) 139 en 147; L. HUYSE, "Justice after Transition: On the Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past", *Law & Sociology Inquiry* 1995, 60.

⁸⁶ R.D. CITRON, "The Nuremberg Trials and American Jurisprudence: The Decline of Legal Realism and the Revival of Natural Law" in H.R. REGINBOGIN, *The Nuremberg Trials: International Criminal Law Since 1945*, München, K.G. Saur, 2006, (139) 139.

⁸⁷ L. HUYSE, *Alles gaat voorbij, behalve het verleden*, Leuven, Uitgeverij Van Halewyck, 2006, achterflap.

⁸⁸ I. KANT en M.J. GREGOR, *Immanuel Kant: Practical Philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 72-73. Dit boek is een Engelse vertaling van verschillende werken van KANT, waarbij GREGOR duiding geeft bij verschillende concepten die gebruikt worden en deze toelicht in hun context.

⁸⁹ S. GARIBIAN, "Crimes against humanity and international legality in legal theory after Nuremberg", *Journal of Genocide Research* 2007, 99-100.

moraliteit. Hij lost het conflict tussen beide op door de tweedeling te positioneren op het terrein van een conflict tussen twee principes van rechtvaardigheid: wanneer twee principes van rechtvaardigheid met elkaar conflicteren, heeft de hoogste van de twee voorrang.⁹⁰ Volgens KELSEN moeten we een retroactieve norm die een daad strafbaar stelt die ‘indifferent’ of ‘onschuldig’ was op het moment dat ze werd gesteld, onderscheiden van een retroactieve norm die de een daad strafbaar stelt die ‘immoreel’ of ‘in strijd met een hogere norm’ was op het moment van de handeling. De normen die de daden van het naziregime retroactief strafbaar stellen, vallen ongetwijfeld in de tweede categorie.⁹¹ Het legaliteitsbeginsel is hier dus niet van toepassing, en komt *a fortiori* niet in het gedrang, omdat de retroactiviteit van de nieuwe normen wordt gerechtvaardigd door een hoger principe van rechtvaardigheid dat door de hele geciviliseerde wereld erkend wordt. Individuen veroordelen die ‘moreel verantwoordelijk zijn’ voor de internationale misdaden van Wereldoorlog II, zo stelt hij, weegt veel zwaarder door dan het strikt respecteren van het algehele relatieve principe van non-retroactiviteit.⁹² Bovendien hebben de resoluties 3 (I)⁹³, 95 (I)⁹⁴ en 96 (I)⁹⁵ van de Algemene Vergadering van de VN ertoe bijgedragen dan de principes van Nürnberg erkend werden als internationaal gewoonterecht.⁹⁶ Zo is in resolutie 96 (I) volgende bewoording terug te vinden: *“The punishment of the crime of genocide is a matter of international concern. The General Assembly, therefore, affirms that genocide is a crime under international law which the civilized world condemns.”*

2.1.3. *Gelijkheid in rechte (equality before the law)*

25. De gelijkheid in rechte tussen verschillende staten wordt weerspiegeld door het principe van de soevereine gelijkheid van staten, traditioneel voorgesteld met het adagium *par in parem non habet imperium*.⁹⁷ Dat principe

⁹⁰ S. GARIBIAN, “Crimes against humanity and international legality in legal theory after Nuremberg”, *Journal of Genocide Research* 2007, 100-101; H. KELSEN, “The rule against ex post facto law and the prosecution of the Axis war criminals”, *The Judge Advocate Journal* 1945, 9-10.

⁹¹ S. GARIBIAN, “Crimes against humanity and international legality in legal theory after Nuremberg”, *Journal of Genocide Research* 2007, 100-101; H. KELSEN, “The rule against ex post facto law and the prosecution of the Axis war criminals”, *The Judge Advocate Journal* 1945, 9-10.

⁹² S. GARIBIAN, “Crimes against humanity and international legality in legal theory after Nuremberg”, *Journal of Genocide Research* 2007, 100-101; H. KELSEN, “The rule against ex post facto law and the prosecution of the Axis war criminals”, *The Judge Advocate Journal* 1945, 9-10.

⁹³ Resolutie 3 (I) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (13 februari 1946), *UN Doc. A/RES/3(I)* (1946).

⁹⁴ Resolutie 95 (I) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (11 december 1946), *UN Doc. A/RES/95(I)* (1946).

⁹⁵ Resolutie 96 (I) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (11 december 1946), *UN Doc. A/RES/96(I)* (1946).

⁹⁶ S. GARIBIAN, “Crimes against humanity and international legality in legal theory after Nuremberg”, *Journal of Genocide Research* 2007, 101.

⁹⁷ J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press 2012, 448-449; M.N. SHAW, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press,

ligt verankerd in het HVN⁹⁸ en werd bevestigd door de *Friendly Relations-Verklaring*⁹⁹ als behorend tot een van de basisbeginselen van het internationaal recht.¹⁰⁰ In de *Friendly Relations-Verklaring* bepaalt de VN namelijk dat alle staten soevereine gelijkheid genieten en dat ze bijgevolg op gelijke voet benaderd dienen te worden in de internationale gemeenschap. Meer bepaald, duidt deze verklaring erop dat de soevereine gelijkheid neerkomt op juridische gelijkheid, d.i. een gelijke toepassing van het internationaal recht voor alle staten, zonder discriminatie.¹⁰¹ WATTS verduidelijkt dit en stelt dat alle staten die zich in het toepassingsgebied bevinden van een internationale rechtsnorm, gelijk behandeld moeten worden in de toepassing daarvan. Er moet met andere woorden uniformiteit zijn in de toepassing van het internationale recht en zodoende discriminatie tussen staten verhinderen.¹⁰² In dit kader kan terloops ook opgemerkt worden dat de resoluties van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad van de VN een substantiële bijdrage leveren in de ontwikkeling van internationaal gewoonterecht. Zo vond het Internationaal Gerechtshof (hierna: IGH) in de *Nicaragua Case* (1986) een indicatie van het bestaan van een *opinio juris* – *in casu* het gewoonterechtelijke karakter van het verbod op het gebruik van of de dreiging met geweld in interstatelijke betrekkingen - in resoluties van de Algemene Vergadering, en meer specifiek de *Friendly Relations-Verklaring*.¹⁰³

26. Naast de gelijkheid in de toepassing van het internationaal recht, omhelst de soevereine gelijkheid van staten ook nog een andere betekenis. Het suggereert namelijk dat staten eveneens gelijk moeten zijn in de creatie van internationaal recht.¹⁰⁴ In deze context bepaalt artikel 6 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht dat elke staat bevoegd is om verdragen te

2017, 526; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 204; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 16; S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 360; J. WALDRON, "The Rule of International Law", *Harv.J.L.& Pub.Pol'y* 2006, 21; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 31.
⁹⁸ Art. 2.1 HVN. Het HVN trad in werking op 24 oktober 1945.

⁹⁹ Resolutie 2625 (XXV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (24 oktober 1970), *UN Doc. A/RES/2625(XXV)* (1970). Volledigheidshalve: *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*.

¹⁰⁰ J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 3-4; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 16; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 31.

¹⁰¹ J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 3-4; S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 16-17; J. CRAWFORD, "International Law and the Rule of Law", *Adel. L. Rev.* 2003, 11; J. WALDRON, "Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law?", *EJIL*, 2011, 317.

¹⁰² S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 17; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 31.

¹⁰³ J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 57-59.

¹⁰⁴ S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 17-18; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 32.

sluiten. Daarnaast valt het op dat verdragsconventies in het algemeen de voorkeur geven aan een egalitaire procedure van één-staat-één-stem voor de onderhandeling en de aanneming van verdragen. Internationaal recht is namelijk essentieel consensueel en bevat, zoals WATTS en WOUTERS terecht bemerken, geen centrale wetgever.¹⁰⁵ Ook hier komt de gelijkheid in rechte dus tot uiting. Anders ligt het evenwel bij internationaal gewoonrecht. Daarbij is de praktijk van staten die een direct belang hebben bij de aangesneden materie meestal doorslaggevend.¹⁰⁶

2.1.4. Effectieve toepassing van het recht (*effective application of the law*)

27. Nu, al het voorgaande is tevergeefs indien er geen mechanismen bestaan om dat essentieel normatief kader (zie *supra*, nr. 21-22) ook effectief af te dwingen. De afwezigheid van willekeur, een volledig en zeker normatief kader en de gelijkheid in rechte zijn dus op zichzelf onvoldoende om te kunnen spreken van een *geïnternationaliseerde rule of law*. Wanneer de situatie zich voordoet, moet het recht ook daadwerkelijk toegepast worden. De mogelijkheid van een staat om beroep te kunnen doen op een onafhankelijk en onpartijdig gerechtshof, dewelke haar juridische geschillen kan oplossen en bepalen wat het recht is, is cruciaal voor de *geïnternationaliseerde rule of law*.¹⁰⁷ Zonder twijfel bestaat er vandaag een internationaal gerechtelijk apparaat om geschillen tussen staten te beslechten. Meer nog, als het voornaamste gerechtelijke orgaan van de VN neemt het IGH hier een centrale positie in.¹⁰⁸ Artikel 35 van het Statuut van het IGH bepaalt dat het IGH open staat voor alle staten die partij zijn bij het Statuut, wat neerkomt op alle lidstaten van de VN¹⁰⁹, alsook een aantal staten die geen lid zijn van de VN op voorwaarden bepaald door de Algemene Vergadering (na een aanbeveling door de Veiligheidsraad). Daarnaast staat het IGH ook open voor staten die

¹⁰⁵ R.M.M. WALLACE en O. MARTIN-ORTEGA, *International Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2016, 4; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 4 en 306; S. BEAULAC, “An Inquiry into the International Rule of Law”, *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 19; W. BISHOP, “The International Rule of Law”, *Michigan Law Review* 1961, 569.

¹⁰⁶ IGH 20 februari 1969, Bondsrepubliek Duitsland/Denemarken en Bondsrepubliek Duitsland/Nederland (*North Sea Continental Shelf Cases*), *ICJ Reports* 1969, 3; M.N. SHAW, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 62-66; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 58; S. BEAULAC, “An Inquiry into the International Rule of Law”, *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 17-18; A. WATTS, “The International Rule of Law”, *German Y.B. Int'l L.* 1993, 32.

¹⁰⁷ A. WATTS, “The International Rule of Law”, *German Y.B. Int'l L.* 1993, 35-36.

¹⁰⁸ Art. 92 HVN en art. 1 Statuut IGH; S. BEAULAC, “An Inquiry into the International Rule of Law”, *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 18; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 254-255; A. WATTS, “The International Rule of Law”, *German Y.B. Int'l L.* 1993, 37. Andere voorbeelden van internationale gerechtelijke organen zijn: het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Internationaal Strafhof, het Internationaal Hof voor het Zeerecht, het Hof van de Europese Vrijhandelsassociatie, het Benelux-Gerechtshof, etc.

¹⁰⁹ Art. 93 HVN. De VN telt momenteel 193 lidstaten.

geen partij zijn bij het Statuut van het IGH, op voorwaarden vastgesteld door de Veiligheidsraad.¹¹⁰ Toegang tot een internationaal gerechtsoorgaan vormt dus geen probleem. Waar de problematiek zich wel situeert, is in de facultatieve rechtsmacht van het IGH. Tot op heden beschikt het IGH niet over verplichte rechtsmacht, maar slechts over een optionele clausule tot verplichte rechtsmacht. Een staat die een verklaring aflegt gesteund op de optionele clausule tot verplichte rechtsmacht, is verplicht de rechtsmacht van het IGH te aanvaarden in elk geding dat tegen hem wordt aangespannen door een staat die eenzelfde verklaring heeft afgelegd.¹¹¹ Bovendien kan een staat zijn toestemming moduleren. Zo kan een staat een temporele begrenzing (*ratione temporis*) aan zijn verklaring toevoegen en stellen dat het de rechtsmacht van het IGH slechts aanvaardt voor geschillen die na een bepaalde datum zijn ontstaan. Daarnaast kan een staat ook een materiële begrenzing (*ratione personae*) aanbrengen, waarmee slechts welbepaalde geschillen worden beoogd. Ten slotte is ook een voorbehoud met betrekking tot bepaalde staten (*ratione personae*) mogelijk.¹¹² Dit alles lijkt inderdaad een problematisch gegeven op vlak van de *geïnternationaliseerde rule of law*. Het is op dit punt dat het verschil tussen de nationale en internationale rechtsorde het grootst lijkt. Het is eveneens dit punt dat maakt dat sommige auteurs sceptisch staan ten aanzien van een *geïnternationaliseerde rule of law*.¹¹³ Wil men tot een volwaardige *geïnternationaliseerde rule of law* komen, is er op dit vlak verbetering nodig. Het kan in termen van een *geïnternationaliseerde rule of law* niet bevredigend zijn slechts een optioneel verplichte rechtsmacht te hebben, die op zichzelf nog eens te moduleren valt. Vandaag hebben 72 staten zulke verklaring tot verplichte rechtsmacht afgelegd.¹¹⁴ Minstens is er hiervan een uitbreiding nodig. In een ideale wereld zou een algemeen verplichte rechtsmacht het kroonjuweel vormen van de *geïnternationaliseerde rule of law*.¹¹⁵

¹¹⁰ Art. 35.2 Statuut IGH; R. KOLB, *The International Court of Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2013, 260; A. WATTS, "The International Rule of Law", *German Y.B. Int'l L.* 1993, 37.

¹¹¹ Art. 36.2 Statuut IGH; C.W. JENKS, *The Prospects of International Adjudication*, Londen, Stevens & Sons Limited, 1964, 2-3; R. KOLB, *The International Court of Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2013, 375-380; M.N. SHAW, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 812-825; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 257; S. ODA, "The Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice: A Myth?: A Statistical Analysis of Contentious Cases", *International and Comparative Law Quarterly* 2000, 264.

¹¹² C.W. JENKS, *The Prospects of International Adjudication*, Londen, Stevens & Sons Limited, 1964, 2-3; R. KOLB, *The International Court of Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2013, 375-380; M.N. SHAW, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 812-825; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 257.

¹¹³ Zie o.a. S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 360-361; M. KUMM, "International Law in National Courts: The International Rule of Law and the Limits of the Internationalist Model", *Va.J.Int'l L.* 2003, 32.

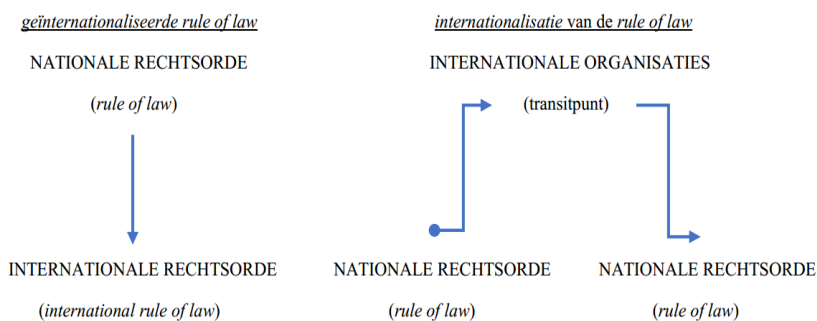
¹¹⁴ J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 257.

¹¹⁵ S. BEAULAC, "An Inquiry into the International Rule of Law", *EUI Working Papers (MWP 2007/14)* 2007, 20-21.

2.2. INTERNATIONALISATIE VAN DE *RULE OF LAW*

28. Naast de *geïnternationaliseerde rule of law* heeft de *international rule of law*, zoals eerder al aangegeven (zie *supra*, nr. 12), ook nog een andere component: de *internationalisatie* van de *rule of law*.¹¹⁶ Deze laatste erkent het feit dat de *rule of law* in nationale rechtsorden een kwestie is van internationale betrekkingen en gebruikt internationale organisaties en instrumenten om *rule of law*-waarden in (andere) binnenlandse rechtsorden te promoten.¹¹⁷ Men kan deze internationale organisaties en instrumenten dus zien als een ‘transitpunt’¹¹⁸ waarlangs *rule of law*-waarden worden doorgevoerd om vervolgens terug in nationale sfeer terecht te komen.¹¹⁹ Omdat een beeld vaak meer zegt dan 1000 woorden¹²⁰:

Figuur 2: schematische voorstelling van de onderdelen van de international rule of law



¹¹⁶ In navolging van BEAULAC, die als een van de weinigen dit onderscheid maakt; S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 20.

¹¹⁷ S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 20.

¹¹⁸ Ontleend aan: S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 20.

¹¹⁹ S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 20; N. NOLLKAEMPER, J. WOUTERS en N. HACHEZ, *Accountability and the Rule of Law at International Level*, www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/reports/report%20Accountability%20and%20Rule%20of%20Law.pdf.

¹²⁰ Deze schematische voorstelling is een eigen creatie.

29. Manifestaties van de *internationalisatie* van de *rule of law* komen het best tot uiting in het kader van de VN.¹²¹ Een goed voorbeeld hiervan is het rapport van 2006 van de Secretaris-Generaal: *Uniting our Strengths: Enhancing United Nations Support for the Rule of Law*.¹²² Het laatste deel van dat rapport erkent namelijk dat *rule of law*-activiteiten die onder het gezag van de VN worden uitgevoerd in drie categorieën kunnen worden onderverdeeld. De eerste categorie kreeg de benaming ‘*rule of law at the international level*’ en focust zich op thema’s zoals het HVN, multilaterale verdragen, alternatieve geschillenbeslechting en het IGH. Het is duidelijk dat dit deel overeenstemt met de hierboven besproken *geïnternationaliseerde rule of law*, aangezien deze activiteiten *rule of law*-waarden nastreven – gelinkt aan de hierboven besproken criteria (zie *supra*, nr. 14-27) – in de internationale rechtsorde.¹²³ De tweede en derde categorie, namelijk ‘*rule of law in the context of conflict and post conflict situations*’ en ‘*rule of law in the context of long-term development*’, houden zich bezig met het versterken van gerechtssystemen en -instellingen in binnenlandse jurisdicties, wettelijke en constitutionele hervormingen, het vestigen van waarheids- en verzoeningscommissie, de hervorming van strafrechtssystemen en andere overgangsmatregelen. Deze laatste twee categorieën hebben derhalve betrekking op de *internationalisatie* van de *rule of law*, omdat ze zich duidelijk richten op nationale aangelegenheden, dewelke er in essentie op gericht zijn gepromoot te worden in binnenlandse rechtsorden en niet *per se* in de internationale rechtsorde, zeker niet voor ontwikkelings- en overgangsmatregelen.¹²⁴ We kunnen dus spreken van een *internationalisatie* van de *rule of law* wanneer de *rule of law* niet meer doet dan louter ‘passeren’ langs het internationale niveau, met als eindbestemming de nationale rechtsorden van staten.¹²⁵

¹²¹ S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 20.

¹²² Report of the Secretary-General: Uniting our Strengths: Enhancing United Nations Support for the Rule of Law (14 December 2006), *UN Doc. A/61/636-S/2006/980* (2006).

¹²³ Report of the Secretary-General: Uniting our Strengths: Enhancing United Nations Support for the Rule of Law (14 December 2006), *UN Doc. A/61/636-S/2006/980* (2006); S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 20.

¹²⁴ Report of the Secretary-General: Uniting our Strengths: Enhancing United Nations Support for the Rule of Law (14 December 2006), *UN Doc. A/61/636-S/2006/980* (2006); S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 21.

¹²⁵ S. BEAULAC, “Lost in Transition? Domestic Courts, International Law and Rule of Law ‘à la Carte’” in E. KRISTJANSDOTTIR, A. NOLLKAEMPER en C. RYNGAERT (eds.), *International Law in National Courts: Rule of Law Reform in Post-Conflict States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (17) 21; N. NOLLKAEMPER, J. WOUTERS en N. HACHEZ, *Accountability and the Rule of Law at International Level*, www.mzes.uni-

30. Voor doeleinden die eigen zijn aan dit onderzoek zal de *internationalisatie* van de *rule of law* verder geconcretiseerd worden (zie *supra*, Inleiding). Deze wordt, ter herhaling, begrepen als de door de VN gehanteerde definitie (van de *rule of law*) die zij al dan niet passend kan implementeren in conflictgebieden of helpen te implementeren. Deze *rule of law* dankt haar internationale dimensie dus aan het feit dat de VN een katalyserende functie probeert te spelen bij de ontwikkeling en uitvoering van de *rule of law* in nationale rechtsorden.

31. De *rule of law* is binnen de VN geleidelijk aan uitgegroeid van een vaste doelstelling bij crisisbeheer tot een steeds meer gedefinieerd beleid vanaf 2000 (zie *infra*, nr. 32-41). De praktijk van de VN Veiligheidsraad toont duidelijk aan dat de *rule of law* nu een integraal deel uitmaakt van haar beleid inzake vrede en veiligheid.¹²⁶ In wat volgt, zal in eerste instantie op beknopte en selectieve wijze het *rule of law*-beleid van de VN worden weergegeven en in tweede instantie zal dat beleid worden toegepast op een concrete casus, nl. Rwanda. Meer algemeen gaan we na hoe de VN haar visie op de *rule of law* tracht te implementeren. Hou hierbij voor ogen dat het in volgende twee paragrafen dus telkens gaat om een uiting van de *internationalisatie* van de *rule of law*.

2.2.1. Rule of law-beleid van VN in conflictgebieden

32. De *rule of law* als een essentieel onderdeel van vredeshandhavingen en opbouwoperaties is een relatief nieuw gegeven.¹²⁷ Aan de *rule of law* werd voor de eerste maal gerefereerd in een mandaat voor een vredesoperatie in de Democratische Republiek Congo in de jaren 1960. In resolutie 161B benadrukt de VN Veiligheidsraad namelijk “*with deep regret the systematic violations of human rights and fundamental freedoms and the general absence of the rule of law in the Congo.*”¹²⁸ Vervolgens duurde het tot de jaren 1990 opdat de VN

mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/reports/report%20Accountability%20and%20Rule%20of%20Law.pdf.

¹²⁶ R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4dfba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 14. Ter illustratie: Resolutie 1719 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (25 oktober 2006), *UN Doc. S/RES/1719* (2006); Resolutie 1620 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (31 augustus 2005), *UN Doc. S/RES/1620* (2005); Resolutie 1609 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (24 juni 2005), *UN Doc. S/RES/1609* (2005); Resolutie 1580 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (22 december 2004), *UN Doc. S/RES/1580* (2004); Resolutie 1509 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (19 september 2003), *UN Doc. S/RES/1509* (2003). Deze resoluties hebben, in volgorde van weergave, betrekking op: Burundi, Sierra Leone, Ivoorkust, Guinea-Bissau en Liberia.

¹²⁷ R.Z. SANNERHOLM, *Rule of Law After War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge, Intersentia, 2012, 51.

¹²⁸ *UN Operation in the Congo*. Resolutie 161B van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (21 februari 1961), *UN Doc. S/RES/161* (1961).

Veiligheidsraad meer systematisch naar de *rule of law* ging verwijzen; meteen kan dan ook vastgesteld worden dat de grondslag voor *rule of law*-activiteiten gevonden dient te worden in resoluties van de VN Veiligheidsraad.¹²⁹ Zo gaf de VN Veiligheidsraad in resolutie 1620 bijvoorbeeld de opdracht om het *United Nations Integrated Office in Sierra Leone* op te richten met als taak de Sierra Leoneanse overheid bij te staan in de oprichting van noodzakelijke staatsinstellingen, de ontwikkeling van een nationaal actieplan voor mensenrechten en meer algemeen bijstand te verlenen aan de versterking van de *rule of law*.¹³⁰ Er werd voor het eerst effectief stilgestaan bij de *rule of law* op de *World Conference on Human Rights* in Wenen in 1993, waar in de congresstekst te lezen staat dat de VN aan vragende partijen technische en financiële hulp zou moeten verlenen ter ondersteuning van nationale projecten gericht op de hervorming van strafrechtelijke en correctionele instituten, onderwijs en training van advocaten, rechters en veiligheidspersoneel in mensenrechten en elke andere activiteit welke relevant kan zijn voor het goed functioneren van de *rule of law*.¹³¹ Een initiële poging om de *rule of law* te operationaliseren kwam er in 1994 met het rapport van de Secretaris-Generaal. Dit rapport droeg de titel '*Strengthening the Rule of Law*'¹³² en had tot doel een juridisch en institutioneel kader te bezorgen voor technische assistentie in ontwikkelingslanden.¹³³ Hierin worden 12 criteria voorgesteld als maatstaven voor de bescherming van mensenrechten onder de *rule of law*, waaronder volgende vijf: (1) een sterke grondwet, (2) een juridisch kader, ten gevolge van de grondwet, dewelke mensenrechten en de democratie beschermt (3) een onafhankelijke rechterlijk macht, (4) een samenleving die voldoende bewust is van zijn rechten en plichten, zowel via *curricula* in primair, secundair en hoger onderwijs als via leerkrachten en andere leiders die voldoende zijn opgeleid in mensenrechten en democratie en (5) vrije, verantwoordelijke en florissante massamedia, die zich verbonden hebben om zich rechtvaardig en correct te gedragen en mensenrechten te promoten¹³⁴ (zie *infra* i.v.m. Rwanda, nr. 55). Landen die bereid zijn om deze elementen te versterken, kunnen aanspraak maken op hulp van de VN. Die ondersteuning wordt aangeboden in de vorm

¹²⁹ R.Z. SANNERHOLM, *Rule of Law After War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge, Intersentia, 2012, 51.

¹³⁰ Resolutie 1620 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (31 augustus 2005), *UN Doc. S/RES/1620* (2005).

¹³¹ Vienna Declaration and Action Programme (25 June 1993), *UN Doc. A/CONF.157/24* (1993); S. CHESTERMAN, "An International Rule of Law?", *The American Journal for Comparative Law* 2008, 345.

¹³² Report of the Secretary-General: Strengthening the Rule of Law (14 October 1994), *UN Doc. A/49/512* (1994).

¹³³ R.Z. SANNERHOLM, *Rule of Law After War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge, Intersentia, 2012, 51-52.

¹³⁴ Hiermee wordt op een directe wijze gerefereerd aan de verscheidene radiostations waarlangs haatboodschappen werden verspreid ten aanzien van Tutsi's en zodoende als katalysator hebben gefungeerd voor het uitbreken van de genocide in Rwanda in 1994. Voor een diepgaande analyse van de rol van radio in de Rwandese Genocide, zie D. YANAGIZAWA-DROTT, "Propaganda and Conflict: Evidence from the Rwandan Genocide", *The Quarterly Journal of Economics* 2014, 1947-1994.

van uitgebreide en landgerichte programma's, training, workshops en seminars, advies van experts, documentatie en financiële steun.¹³⁵

33. SANNERHOLM merkt op dat de VN, ondanks het raamwerk van 1994, gedurende lange tijd tekortschoot in het formuleren van een coherente definitie van de *rule of law* voor de verschillende departementen die betrokken zijn in de tenuitvoerlegging ervan.¹³⁶ Daarenboven werd in 2000 het ontvullende Brahimi-rapport¹³⁷ gepubliceerd. Dit rapport stelde in alle openheid dat de VN herhaaldelijk gefaald heeft in één van haar voornaamste doelstellingen: landen behoeden voor de gesel van oorlog. Het gaat ook gedetailleerd in op de mankementen in het vredesbeleid en doet het voorstellen tot verbetering op politiek, strategisch, operationeel en organisatorisch vlak.¹³⁸ Dit rapport houdt een rechtstreekse verwijzing in naar twee belangrijke en gezaghebbende departementen binnen de VN, nl. het *Department of Peacekeeping Operations* en het *Department of Political Affairs*. Beide afdelingen staan niet alleen in voor internationale vrede en veiligheid, maar ook voor de begeleiding van post-conflict samenlevingen in de implementatie van verschillende *rule of law*-aspecten.¹³⁹

34. In 2004 werd aan deze tekortkomingen gedeeltelijk gereduceerd doordat de toenmalige Secretaris-Generaal Kofi ANNAN in zijn rapport over de *Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies* een algemene definitie van de *rule of law* lanceerde (zie *supra*, nr. 8), die nu nog steeds als richtlijn dient.¹⁴⁰ In datzelfde rapport wordt ook de normatieve omkadering voor de *rule of law*-assistentie uiteengezet, waarmee de grenzen worden bedoeld waarbinnen de VN kan en mag opereren. Naast het Handvest van de VN, wordt de *rule of law*-assistentie omkaderd door *international human rights law*, internationaal strafrecht, internationaal humanitair recht en

¹³⁵ Report of the Secretary-General: Strengthening the Rule of Law (14 October 1994), *UN Doc. A/49/512* (1994).

¹³⁶ R.Z. SANNERHOLM, *Rule of Law After War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge, Intersentia, 2012, 52.

¹³⁷ Vernoemd naar Lakhdar Brahimi, voormalig Algerijns minister van Buitenlandse Zaken en toenmalig voorzitter van het *Panel on United Nations Peace Operations*.

¹³⁸ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (21 August 2000), *UN Doc. A/55/305-S/2000/809* (2000); R.Z. SANNERHOLM, *Rule of Law After War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge, Intersentia, 2012, 52-53.

¹³⁹ R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 8; Verenigde Naties, *Strengthening the Rule of Law*, <https://peacekeeping.un.org/en/strengthening-rule-of-law>.

¹⁴⁰ Report of the Secretary-General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies (23 August 2004), *UN Doc. S/2004/616* (2004).

internationaal vluchtelingenrecht.¹⁴¹ Deze normatieve omkadering impliceert dus een aantal restricties aan de mogelijke activiteiten van de VN. Zo kan de VN bijvoorbeeld niet de oprichting van een tribunaal ondersteunen dat de mogelijkheid heeft om de doodstraf op te leggen.¹⁴² Zulks zou ingaan tegen alle mensenrechtenverdragen. *A fortiori* zou dit ingaan tegen haar eigen opvatting omtrent de *rule of law*, aangezien de VN een materiële benadering van de *rule of law* voorstaat, wat inhoudt dat de *rule of law* zich dient te conformeren met internationale mensenrechtenverdragen (zie *supra*, nr. 5 en 8).

35. De lancering van de algemene definitie betekende het startschot voor een verdere verfijning het *rule of law*-beleid. Sinds 2006 brengt de Secretaris-Generaal een jaarlijks rapport uit over de coördinerende en versterkende *rule of law*-activiteiten uitgevoerd door de VN.¹⁴³ In het eerder aangehaalde rapport van 2006 (zie *supra*, nr. 29), *Uniting our Strengths: Enhancing United Nations Support for the Rule of Law*¹⁴⁴, stelde de Secretaris-Generaal dat er een veelheid aan problemen bestond op vlak van communicatie en coördinatie tussen het veld en de hoofdkwartieren.¹⁴⁵ Ten gevolge hiervan werd de *Rule of Law Coordination and Resource Group* opgericht met als taak te zorgen voor een systeemwijde aandacht voor de *rule of law* en al doende de *rule of law*-activiteiten te stroomlijnen.¹⁴⁶ Sinds haar oprichting heeft de Secretaris-Generaal al verschillende begeleidende nota's kunnen creëren die als gids dienen bij verschillende activiteiten.¹⁴⁷

36. De operationele richtlijnen voor de tenuitvoerlegging van het *rule of law*-beleid zijn te vinden in de *Guidance Note of the Secretary-General: UN*

¹⁴¹ Report of the Secretary-General: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies (23 August 2004), *UN Doc. S/2004/616* (2004); R.Z. SANNERHOLM, *Rule of Law After War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge, Intersentia, 2012, 53.

¹⁴² R.Z. SANNERHOLM, *Rule of Law After War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge, Intersentia, 2012, 53; R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 15.

¹⁴³ Telkens onder de titel '*Strengthening and Coordinating United Nations Rule of Law Activities*'.

¹⁴⁴ Report of the Secretary-General: *Uniting our Strengths: Enhancing United Nations Support for the Rule of Law* (14 December 2006), *UN Doc. A/61/639-S/2006/980* (2006).

¹⁴⁵ R.Z. SANNERHOLM, *Rule of Law After War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge, Intersentia, 2012, 53; R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 15.

¹⁴⁶ R.Z. SANNERHOLM, *Rule of Law After War and Crisis. Ideologies, Norms and Methods*, Cambridge, Intersentia, 2012, 53.

¹⁴⁷ Waaronder: *United Nations Approach to Justice for Children* (2008), *United Nations Assistance to Constitution-Making Processes* (2009) en *United Nations Approach to Transitional Justice* (2010).

Approach to Rule of Law Assistance van 2008.¹⁴⁸ Deze nota is een van de basisdocumenten inzake de concretisering van de *rule of law*. Daarin worden opnieuw enkele criteria aangereikt waarmee landen aan de slag kunnen om de *rule of law* te bewerkstelligen, zijnde: (1) een grondwet als hoogste rechtsbron van het land, dewelke internationale mensenrechtenverdragen incorporeert, (2) een wettelijk kader, en de implementatie daarvan, in overeenstemming internationale normen en standaarden, (3) een electoraal systeem dat garandeert dat de wil van het volk de basis vormt van enig beleid, (4) een administratieve overheid die toeziet op de naleving van wetgeving, zowel preventief als reactief, (5) *transitional justice*-processen en -mechanismen, en (6) een geëngageerd maatschappelijk middenveld (zie *infra* i.v.m. Rwanda, nr. 55). De VN zal verzoekende partijen op deze punten ondersteunen aan de hand van context-specifieke analyses en doelgerichte hulp. Overeenstemming met internationale mensenrechtenverdragen en andere gelijksoortige normen is hierbij een absolute vereiste. De Secretaris-Generaal geeft in deze nota dan ook letterlijk aan dat de *rule of law*, mensenrechten en democratie interdependent en wederzijds versterkend zijn, wat ook weer een argument oplevert om te stellen dat de VN wel degelijk een sterke aanhanger is van een materiële benadering van de *rule of law* (zie *supra*, nr. 8).

37. In 2012 hield de Algemene Vergadering van de VN een *High-Level Meeting on the Rule of Law at the National and International Levels*. Lidstaten, ngo's en maatschappelijk middenveld hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt om hun engagement naar de *rule of law* toe te herbevestigen. De aldaar bij consensus aangenomen verklaring geeft aan dat de *rule of law* gelijk van toepassing is op alle staten én internationale organisaties, de VN inbegrepen, en dat respect voor en promotie van de *rule of law* en rechtvaardigheid hen te allen tijde moet leiden in hun activiteiten.¹⁴⁹ In deze verklaring wordt eveneens erkend dat de *rule of law* een multidimensionaal onderwerp is, dat de drie pijlers van de VN met elkaar weet te verbinden: vrede en veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling.¹⁵⁰

38. Al de bovenvermelde criteria die de VN vooropstelt, kan men eigenlijk herleiden tot zeven algemene sectoren. De Folke Bernadotte Academy heeft namelijk twee decennia (1989-2010) aan *rule of law*-beleid van de VN geanalyseerd en kon, met aandacht op (post-)conflictgebieden in Afrika, zeven hervormingsgebieden identificeren waarop de VN telkens blijkt

¹⁴⁸ Guidance Note of the Secretary-General: UN Approach to Rule of Law Assistance (April 2008), www.un.org/ruleoflaw/files/RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf.

¹⁴⁹ Resolutie 67/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (30 november 2012), *UN Doc. A/RES/67/1* (2012). Volledigheidshalve de benaming van deze verklaring: *Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*.

¹⁵⁰ Verenigde Naties, *What is the Rule of Law?*, <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>; zie ook art. 1 en 2 HVN.

in te zetten.¹⁵¹ Die zeven gebieden zijn: (1) hervorming van het gerechtelijk systeem, (2) constitutionele hervorming, (3) wettelijke hervorming, (4) *rule of law* binnen publiekrechtelijke administraties, (5) toegang tot en bewustzijn van (juridische) hulp, (6) rechtshandavingscreatie en/of -hervorming en (7) hervorming van gevangenschap en gevangeniswezen.¹⁵² Op basis hiervan kan men dan ook stellen dat de *rule of law*-assistentie van de VN ‘gesectoriseerd’¹⁵³ is, wat wil zeggen dat de VN in haar *rule of law*-beleid zich hoofdzakelijk toespitst op zeven welbepaalde sectoren van de staat. Uit onderstaande grafiek¹⁵⁴ kan men afleiden dat sinds de jaren 1990 de vredeshandavingsmissies die zich inlaten met *rule of law*-assistentie én inzetten op de zeven sectoren, significant gestegen is.¹⁵⁵ Ook kan men vaststellen dat er zich een enorme expansie voordoet vanaf 2003, wat correspondeert met de groei in beleidsnota’s inzake de *rule of law* en het meer frequente gebruik van *rule of law*-mandaten door de VN Veiligheidsraad.¹⁵⁶ De grafiek is een treffende illustratie van de hierboven geschetste evolutie.

¹⁵¹ De Folke Bernadotte Academy voerde hiervoor een analyse uit van resoluties van de VN Veiligheidsraad, beleidsdocumenten en normatieve raamwerken van de Secretaris-Generaal, praktische gidsen en andere handleidingen inzake de *rule of law*.

¹⁵² R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 11-12.

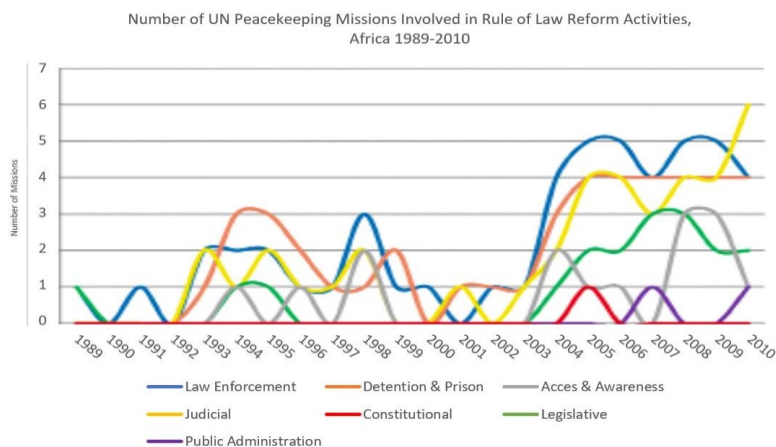
¹⁵³ Ontleend aan: R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 40. De auteurs van dit rapport spreken in een hoofding namelijk van een “*sectorised and securitised rule of law assistance*”.

¹⁵⁴ Deze dataset is overgenomen uit: R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 34.

¹⁵⁵ In 2013 bedroeg dit aantal al 19 vredeshandavingsmissies.

¹⁵⁶ R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857df873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 34.

Figuur 3: Aantal VN vredeshandavingsmissies die zich inlaten met rule of law-activiteiten, Afrika 1989-2010



39. Gezien het omvattende karakter¹⁵⁷ van deze sectoren, groeide de noodzaak voor een meer efficiëntere en strategische aanpak van het (veld)werk van de VN. Voorheen bleek de VN in de onmiddellijke nasleep van een conflict namelijk niet in staat om zo snel, effectief en doelgericht mogelijk te presteren als het zou willen.¹⁵⁸ Om daaraan te remediëren duidde Secretaris-Generaal BAN Ki-Moon het *Department of Peacekeeping Operations* en het *United Nations Development Programme* aan als *Global Focal Point for Police, Justice and Corrections Areas in the Rule of Law in Post-Conflict and Other Situations* op; een initiatief dat gesteund werd door de *Rule of Law Coordination and Resource Group*.¹⁵⁹ Het idee hierachter is om op een kordate en snelle manier te kunnen reageren op crisissituaties en moet er voor zorgen dat kritieke burgerlijke capaciteiten op ijstempo worden opgevuld. Het biedt een heel spectrum aan ondersteuning aan; het *Global Focal Point* staat o.a. in voor de beoordeling, planning en ontwikkeling van politie- en gerechtsbijstand, de ontplooiing van politie- en gerechtsadviseurs, de creatie van trainingspakketten en beleidsinstrumenten op landniveau en de

¹⁵⁷ Deze sectoren zou men kunnen zien als ‘kapstukken’ waaronder een veelheid aan elementen ressorteert.

¹⁵⁸ Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict (11 June 2009), *UN Doc. A/63/881-S/2009/304* (2009).

¹⁵⁹ Report of the Secretary-General: Measuring the Effectiveness of the Support Provided by the United Nations System for the Promotion of the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations (11 June 2013), *UN Doc. S/2013/341* (2013). De *Rule of Law Coordination and Recourse Group* kreeg in 2012 een ‘overall leadership role’ inzake de *rule of law* toebedeeld, wat wil zeggen dat ze verantwoordelijk is voor de algemene coördinatie van *rule of law*-activiteiten en in die functie banden dient te smeden met een breed gamma aan stakeholders. Ook moet ze zien te anticiperen op nieuwe mogelijkheden.

financiering van noodzakelijke behoeften.¹⁶⁰ Zo zijn het *Department of Peacekeeping Operations* en het *United Nations Development Programme* in hun hoedanigheid van *Global Focal Point* al actief geweest in Somalië, Haïti, Libië, Afghanistan en Ivoorkust.¹⁶¹

40. Tot op heden blijft het evenwel moeilijk de (duurzame) impact te meten van *rule of law*-assistentie. Hoewel er verbeteringen zijn op vlak van gebruikte meetinstrumenten voor dataverzameling¹⁶², blijft betrouwbare data tot op vandaag in grote mate onbeschikbaar. Dit heeft vaak te maken met de moeilijke toegang tot (post-)conflictgebieden en de politieke gevoeligheid van bepaalde elementen die verhinderen dat er op voldoende gevende wijze data wordt verzameld.¹⁶³ Deze moeilijkheden worden door de VN zelf uitdrukkelijk erkend. De VN poneert zelfs dat dataverzameling en -analyse cruciaal is voor de effectiviteit van haar *rule of law*-beleid. Naar de toekomst toe is het dus van essentieel belang om een evaluatiesysteem te creëren aan de hand waarvan de VN op een bevredigende manier data kan verzamelen en een globale analyse kan maken van de impact van haar *rule of law*-beleid.¹⁶⁴ De VN heeft nu al bijna drie decennia aan intensieve ervaring opgebouwd op het terrein van de *rule of law*, o.a. in het verlenen van (sectorgerichte) hulp en advies, het opstellen van speciale rapporten, de oprichting van bepaalde (staats)instellingen en de inrichting van bepaalde speciale mandaten, en de *rule of law* behoort ondertussen tot de essentie van de VN. Om de levensvatbaarheid van het door haar opgezette systeem te behouden, is het dus noodzakelijk dat de VN haar eigen activiteiten kan beoordelen en desnoods verbeteren. Niet enkel de VN, maar ook de landen in kwestie zijn daarbij gebaat. Bij wijze van voorlopige oplossing kan de VN wel op een indirecte manier haar impact nagaan aan de hand van de *Rule of Law Index* van het *World Justice Project*, ontwikkeld door de Wereldbank. Deze index slaagt erin op een verregaande manier het multidimensionale karakter van de

¹⁶⁰ Verenigde Naties, *Fact Sheet: Global Focal Point for Police, Justice and Corrections*, www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/2012_12_07_The_Fact_Sheet_for_Global_Focal_Point_Dec_2012.pdf.

¹⁶¹ Report of the Secretary-General: Measuring the Effectiveness of the Support Provided by the United Nations System for the Promotion of the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations (11 June 2013), *UN Doc. S/2013/341* (2013).

¹⁶² Zo heeft de VN bijvoorbeeld het *Rule of Law Indicator*-project ontwikkeld aan de hand waarvan gebruikmakende landen hun *rule of law*-transitie en vooruitgang kunnen meten. Het project bevat 135 indicatoren waarmee overheden aan de slag kunnen om hun instellingen te evalueren en te verbeteren. Momenteel wordt dit project gebruikt door Haïti, Liberia en Zuid-Soedan. Voor meer informatie hierover, zie Report of the Secretary-General: Measuring the Effectiveness of the Support Provided by the United Nations System for the Promotion of the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations (11 June 2013), *UN Doc. S/2013/341* (2013).

¹⁶³ Report of the Secretary-General: Measuring the Effectiveness of the Support Provided by the United Nations System for the Promotion of the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations (11 June 2013), *UN Doc. S/2013/341* (2013).

¹⁶⁴ Report of the Secretary-General: Measuring the Effectiveness of the Support Provided by the United Nations System for the Promotion of the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations (11 June 2013), *UN Doc. S/2013/341* (2013).

rule of law (zie *supra*, nr. 37) te vatten en cijfermatig uit te drukken hoe goed een land scoort op vlak van de *rule of law*.¹⁶⁵ Momenteel bestaat er een score voor 113 landen, opgemeten aan de hand van meer dan 110 000 huishoudens en 3000 experts.¹⁶⁶ Hier kan al meegegeven worden dat er voor Rwanda geen zo'n score bestaat.

41. Dit onderzoek gaat niet zover om voor te stellen hoe zo'n eigen evaluatiesysteem er zou moeten uitzien. Wel heeft het de ambitie om in volgende paragraaf na te gaan hoe de VN haar *rule of law*-beleid concreet invult.

2.2.1. Toepassing: Rwanda

42. Zoals in de inleiding al werd opgemerkt, is de *rule of law* in (post-)conflictgebieden grotendeels afwezig en dus des te meer interessant om te kijken op welke manier de VN deze landen tracht bij te staan in de implementatie van de *rule of law* als universeel gegeerd goed¹⁶⁷. Rwanda wordt hierbij als voorbeeld genomen. Rwanda kent een sterk getroebleerde geschiedenis en gelet op de genocide van 1994 en de aanhoudende spanning tussen twee bevolkingsgroepen, lijkt dit land uitermate geschikt om aan de *rule of law*-toets te worden onderworpen. Hierbij worden de sectoren, zoals geïdentificeerd door de Folke Bernadotte Academy (zie *supra*, nr. 38), gebruikt als evaluatiecriteria om na te gaan hoe de VN concrete invulling geeft aan haar *rule of law*-beleid. Uit overwegingen van relevantie en beknoptheid worden evenwel maar vijf i.p.v. zeven sectoren gehanteerd. In het kader van die evaluatiecriteria worden logischerwijze ook de stappen besproken die Rwanda zelf ondernam. Die bespreking zal op een selectieve en geïntegreerde wijze gebeuren en dient om een bredere context te scheppen.

43. De toepassing van het *rule of law*-beleid van de VN op een concrete casus draagt bij aan de beeldvorming over wat de *rule of law* nu precies inhoudt. Op die manier halen we de *rule of law* uit haar theoretische abstractie en gaan we over tot de concretisering van een concept dat in al de voorgaande pagina's werd beschreven.

¹⁶⁵ Ze maken gebruik van acht grote factoren (die samengesteld worden door een veelvoud aan indicatoren), zijnde: (1) *Constraints on Government Powers*, (2) *Absence of Corruption*, (3) *Open Government*, (4) *Fundamental Rights*, (5) *Order & Security*, (6) *Regulatory Enforcement*, (7) *Civil Justice* en (8) *Criminal Justice*.

¹⁶⁶ A. PONCE, *Research Report of the World Justice Project - WJP Rule of Law Index 2017-2018*, Washington, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition_0.pdf, 2018, 2.

¹⁶⁷ B.Z. TAMANAHA, *On the rule of law: History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 139-140; E.P. THOMPSON, *Whigs and Hunters: The Origins of the Black Act*, Londen, Lane, 1975, 265-266.

a. Achtergrond van een genocide¹⁶⁸

44. Er zijn twee grote etnische groepen in Rwanda: de Hutu-meerderheid en de Tutsi-minderheid (in 1991 bedroegen de Tutsi's ongeveer 10% van de totale bevolking). Historisch gezien waren de Tutsi's de heersende elite, maar wanneer Rwanda in 1962 zijn onafhankelijkheid verwierf van België werd het een Hutu-gedomineerd land met welgeteld één partij. Volgend op deze onafhankelijkheid hebben verschillende vlagen van geweld ertoe geleid dat honderdduizenden Tutsi's naar buurlanden zijn gevlucht. Een periode van relatieve stabiliteit volgde, maar in 1973 herbegonnen gewelddadige conflicten als gevolg van Hutu-Tutsi rivaliteit in Burundi. In oktober 1990 viel een rebellenleger geleid door Tutsi's het noorden van Rwanda binnen vanuit Uganda. Dit rebellenleger, dat zichzelf het Rwandese Patriotische Front (hierna: RPF) noemde (en nog steeds noemt), vertegenwoordigde Tutsi's die zijn moeten vluchten doorheen eerdere gewelddadige opstoten en eiste een einde te stellen aan de onevenwichtige politieke structuren in Rwanda. Door verloop van een periode van onderhandelingen en onrust, tekende de Rwandese president HABYARIMANA (een Hutu) en RPF-leiders een vredesakkoord in augustus 1993 in Arusha, Tanzania (de zgn. 'Arusha-akkoorden'). Met beperkte middelen en een zwak mandaat (zie *infra*, nr. 48) werden VN-handhavingstroepen gevat om een overgangsregering te faciliteren, zoals afgesproken in de Arusha-akkoorden. Na gewelddadige opflakkingen, wederom onrust en vertragingen in de implementatie van overgangsmaatregelen, werd president HABYARIMANA in april 1994 vermoord doordat zijn vliegtuig werd neergehaald. Binnen enkele dagen slaagden extremistische facties van Hutu-gedomineerde politieke partijen erin een staatsgreep te lanceren en de overheid over te nemen. Daaropvolgend begon een gruwelijke genocide van extremistische Hutu's jegens Tutsi's en gematigde Hutu's. Het genocidaire geweld nam twee vormen aan. Enerzijds een sterk georganiseerde vorm waaraan *de facto* alle geledingen van de overheid deelnamen. Dit geweld werd ten uitvoer gebracht door twee gesponsorde milities en hun paramilitaire afdelingen, een coalitie die bekend werd als 'Hutu Power'. Anderzijds had men, naast het geweld door gesponsorde milities, een grootschalige deelname van burgers die primitieve wapens gebruikten, zoals machetes, en dat veel minder gestructureerd was.

¹⁶⁸ Dit onderdeel is overgenomen en vertaald uit: D. YANAGIZAWA-DROTT, "Propaganda and Conflict: Evidence from the Rwandan Genocide", *The Quarterly Journal of Economics* 2014, 1951-1953. Voor meer informatie over de Rwandese Genocide, zie R. BOED, "The International Criminal Tribunal for Rwanda" in M. CHERIF BASSIOUNI (ed.), *Post-Conflict Justice*, New York, Transnational Publishers, 2002, (487) 488-489; J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press 2012, 676-678; Human Rights Watch, *Rwanda: Justice After Genocide - 20 Years On*, www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2014_March_Rwanda_0.pdf; Human Rights Watch, *Law and Reality: Progress in Judicial Reform in Rwanda*, www.hrw.org/report/2008/07/25/law-and-reality/progress-judicial-reform-rwanda; Verenigde Naties, *Rwanda: A Brief History of the Country*, www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/education/rwandagenocide.shtml.

Eind juli 1994 komt er een einde aan de genocide wanneer het Tutsi-RPF het Rwandese leger en de verschillende militiegroepen verslaat. Uiteindelijk zouden er zo'n 800 000 Rwandezers het leven ontnomen zijn.

b. Concretisering van het *rule of law*-beleid

b.1. Rechtshandhaving en gerechtelijke hervorming

45. In een antwoord op de genocide nam de Veiligheidsraad van de VN, op verzoek van de Rwandese overheid, in november 1994 resolutie 955 aan.¹⁶⁹ Aan de hand van Hoofdstuk VII van het HVN installeerde ze hiermee het Internationaal Straftribunaal voor Rwanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda*, hierna: ICTR), met een mandaat om mensen te vervolgen die verantwoordelijk zijn voor genocide en andere ernstige schendingen van internationaal humanitair recht, gepleegd op het territorium van Rwanda. Tevens kreeg het ICTR ook de bevoegdheid om Rwandese staatsburgers te vervolgen die verantwoordelijk zijn voor genocide en andere dergelijke daden, gepleegd in aangrenzende staten tussen 1 januari 1994 en 31 december 1994.¹⁷⁰ Het Verdrag inzake de Voorkoming en Bestrafing van Genocide definieert genocide¹⁷¹ als een van de volgende handelingen, gepleegd met de bedoeling om geheel of gedeeltelijk een nationale, etnologische, godsdienstige of rassengroep uit te roeien, en wel: (a) het doden van leden van de groep, (b) het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel aan leden van de groep, (c) het opzettelijk aan de groep opleggen van levensvoorwaarden bedoeld om de lichamelijke vernietiging van de gehele groep of een gedeelte ervan te veroorzaken, (d) het opleggen van maatregelen bedoeld om geboorten binnen de groep te voorkomen, of (e) het gewelddadig overbrengen van kinderen van de ene groep naar een andere groep.¹⁷² Onder de bevoegdheid van dit tribunaal vielen ook andere ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, zoals oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en schendingen van het gemeenschappelijk artikel drie van de Conventies van Genève en van het Aanvullend Protocol II.¹⁷³ Dit tribunaal was van cruciaal belang in het bezorgen van gerechtigheid voor de Rwandese bevolking en heeft een pioniersrol gespeeld in de ontwikkeling van

¹⁶⁹ Resolutie 955 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (8 november 1994), *UN Doc. S/RES/955* (1994).

¹⁷⁰ R. BOED, "The International Criminal Tribunal for Rwanda" in M. CHERIF BASSIOUNI (ed.), *Post-Conflict Justice*, New York, Transnational Publishers, 2002, (487) 490; J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 134; Human Rights Watch, *Rwanda: Justice After Genocide – 20 Years On*, www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2014_March_Rwanda_0.pdf.

¹⁷¹ Het Statuut van het ICTR heeft in artikel 2 dezelfde definitie overgenomen.

¹⁷² Art. II Genocideverdrag; N.A. JONES, *The Courts of Genocide – Politics and The Rule of Law in Rwanda and Arusha*, New York, Routledge, 2010, 5-7.

¹⁷³ Resolutie 955 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (8 november 1994), *UN Doc. S/RES/955* (1994).

internationaal strafrecht.¹⁷⁴ Zo was het ICTR het allereerste internationale tribunaal ooit dat personen berechtte voor genocide en het eerste tribunaal dat verkrachting definieerde in internationaal strafrecht en dit laatste erkende als een middel om genocide te bewerkstelligen. Door dit *ad hoc*-tribunaal op te richten, heeft de VN niet enkel de bedoeling gehad straffeloosheid tegen te gaan, maar ook om een verzoeningsproces op gang te brengen.¹⁷⁵ In totaal heeft het ICTR 93 personen berecht, waarvan er 63 effectief werden veroordeeld. Het ICTR beëindigde haar werking op 31 december 2015.¹⁷⁶

46. Ook op nationaal niveau werden verschillende maatregelen genomen om diegene die ervan verdacht werden zich schuldig te hebben gemaakt aan genocide, te berechten. In eerste instantie waren er de nationale gerechtshoven, die tegen midden 2006 al ongeveer 10 000 verdachten hadden berecht.¹⁷⁷ In 2007 schafte de Rwandese overheid de doodstraf af, die voor het laatst werd uitgevoerd in 1998 wanneer 22 veroordeelden voor genocide-gerelateerde misdaden werden geëxecuteerd. Die ontwikkeling leidde tot het wegvallen van een groot obstakel voor de overdracht van genocidezaken van het ICTR naar de nationale gerechtshoven.¹⁷⁸ Het ICTR had namelijk geweigerd een aantal zaken over te dragen naar de nationale gerechtshoven uit vrees dat de verdachten geen eerlijk proces zouden krijgen. Die weigering was een gevolg van de normatieve omkadering waarbinnen de VN opereert (zie *supra*, nr. 34). Daarnaast had men ook nog het zogenaamde Gacaca-systeem (uitgesproken als: ga-tsjja-tsjja), dat in het leven werd geroepen via organieke wet 40/2000 om de gigantische hoeveelheid aan zaken te kunnen verwerken en waarbij de vervolgingen dienden te gebeuren op basis van het Rwandese Strafwetboek.¹⁷⁹ In dit systeem waren het de verschillende lokale gemeenschappen zelf die (leken)rechters aanduiden om verdachten van alle soorten misdaden te berechten, behalve het plannen van genocide. Jones beschrijft het als een gemoderniseerde versie van een traditioneel

¹⁷⁴ R. BOED, "The International Criminal Tribunal for Rwanda" in M. CHERIF BASSIOUNI (ed.), *Post-Conflict Justice*, New York, Transnational Publishers, 2002, (487) 496-498.

¹⁷⁵ Het Statuut van het ICTR definieert het doel van het tribunaal als volgt: "*To contribute to the process of national reconciliation and to the restoration and maintenance of peace ... contribute to ensuring that such violations are halted and effectively redressed ... strengthen the courts and judicial system of Rwanda, having regard to the necessity for those courts to deal with large numbers of suspects.*"; N.A. JONES, *The Courts of Genocide – Politics and The Rule of Law in Rwanda and Arusha*, New York, Routledge, 2010, 104-105 en 125.

¹⁷⁶ Verenigde Naties, *The ICTR in brief*, <http://unictr.unmict.org/en/tribunal>.

¹⁷⁷ Verenigde Naties, *Background Information on the Justice and Reconciliation Process in Rwanda*, www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgjustice.shtml.

¹⁷⁸ Human Rights Watch, *Rwanda: Justice After Genocide – 20 Years On*, www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2014_March_Rwanda_0.pdf; Verenigde Naties, *Background Information on the Justice and Reconciliation Process in Rwanda*, www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgjustice.shtml.

¹⁷⁹ In 2002 werd er een pilootfase gestart. Het gacaca-systeem was voor geheel Rwanda pas operationeel in 2005. Voor meer informatie hierover, zie N.A. JONES, *The Courts of Genocide – Politics and The Rule of Law in Rwanda and Arusha*, New York, Routledge, 2010, 8-9.

geschillenbeslechtingmechanisme in Rwanda.¹⁸⁰ Meer dan 12 000 zulke hoven berechttten meer dan 1,2 miljoen zaken.¹⁸¹ Deze Gacaca-zaken hadden ook de functie om verzoening te promoten doordat de slachtoffers op deze manier de waarheid konden achterhalen en om daders de mogelijkheid te geven vergiffenis te vragen ten aanzien van hun gemeenschap.¹⁸² Het Gacaca-systeem nam een einde in 2012.¹⁸³

47. Als we kijken naar de algemene impact van de door de VN genomen maatregel, kunnen we ongetwijfeld stellen dat het ICTR een enorme bijdrage heeft geleverd aan de zoektocht naar gerechtigheid in Rwanda. Ze heeft niet alleen de genocide eenduidig veroordeeld, maar ook op een grondige wijze de gruwelijkheden gedocumenteerd en zodoende het onacceptabele karakter ervan benadrukt. Bovendien heeft ze bijgedragen tot de handhaving van (internationale) vrede door individuen die de oorzaak zijn van of medeplchtig aan de genocide te berechten en op te sluiten, waardoor de cultuur van straffeloosheid ten einde werd gebracht en het ICTR de basis heeft gelegd voor de verdere incrementele uitbouw van de *rule of law*.¹⁸⁴ Een non-response van de internationale gemeenschap, en de VN specifiek, zou mogelijkerwijze hebben bijgedragen tot een verergering van de cultuur van straffeloosheid, niet enkel in Rwanda zelf maar over de hele wereld.¹⁸⁵ Een reactie was dus noodzakelijk, zeker gezien rechtshandhaving een essentieel onderdeel is van de *rule of law*. In deze context merkt JONES op dat de wereld hoe dan ook zal reageren op daden van genocide, is het niet in eerste instantie om het te voorkomen, dan wel door zij die verantwoordelijkheid dragen te bestraffen als een stap in de richting van verankering van de *rule of law* in de internationale arena.¹⁸⁶ Bovendien is de VN bij de implementatie en uitvoerende werking van het ICTR telkens binnen de lijnen van haar normatief kader blijven kleuren. Zo heeft het ICTR telkenmale geweigerd om een zaak over te dragen aan de Rwandese nationale gerechtshoven, omdat de beschuldigde personen het risico liepen te worden geëxecuteerd. Zoals reeds eerder besproken, legt het rapport van de toenmalige Secretaris-Generaal Kofi ANNAN over de *Rule*

¹⁸⁰ N.A. JONES, *The Courts of Genocide – Politics and The Rule of Law in Rwanda and Arusha*, New York, Routledge, 2010, 8; Human Rights Watch, *Rwanda: Justice After Genocide – 20 Years On*, www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2014_March_Rwanda_0.pdf.

¹⁸¹ Verenigde Naties, *Background Information on the Justice and Reconciliation Process in Rwanda*, www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgjustice.shtml.

¹⁸² N.A. JONES, *The Courts of Genocide – Politics and The Rule of Law in Rwanda and Arusha*, New York, Routledge, 2010, 8-9; Human Rights Watch, *Rwanda: Justice After Genocide – 20 Years On*, www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2014_March_Rwanda_0.pdf.

¹⁸³ Verenigde Naties, *Background Information on the Justice and Reconciliation Process in Rwanda*, www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgjustice.shtml.

¹⁸⁴ N.A. JONES, *The Courts of Genocide – Politics and The Rule of Law in Rwanda and Arusha*, New York, Routledge, 2010, 128.

¹⁸⁵ N.A. JONES, *The Courts of Genocide – Politics and The Rule of Law in Rwanda and Arusha*, New York, Routledge, 2010, 128.

¹⁸⁶ N.A. JONES, *The Courts of Genocide – Politics and The Rule of Law in Rwanda and Arusha*, New York, Routledge, 2010, 128.

of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, hetgeen de normatieve omkadering vormt voor *rule of law*-assistentie, de VN beperkingen op om te interageren met instanties die de doodstraf uitvoeren wegens strijdigheid met internationale mensenrechtenverdragen (zie *supra*, nr. 34).

48. Toch was het optreden van de VN op dit punt niet zuiver. De grootste blamage die de VN te verwijten valt, is dat het de genocide niet heeft kunnen voorkomen. De VN heeft de gebeurtenissen namelijk een tijdlang op zijn beloop gelaten door een afwachtende houding aan te nemen. Die afwachtende houding, en bijgevolg de mislukking om de genocide te voorkomen, heeft alles te maken met een zwak oordeelsvermogen en het gebrek aan middelen en politieke wil van de lidstaten om een blijvend engagement aan te gaan in Rwanda.¹⁸⁷ In 1999 werd er een onafhankelijk onderzoek ingesteld naar de (te trage) reactie van de VN in 1994 in Rwanda, met de bedoeling de waarheid aan het licht te brengen en zodoende de vertrouwenskloof tussen Rwanda en de VN te helen. In het onthutsend rapport daarover concludeerde het onafhankelijke onderzoekspanel dat de VN op verschillende aspecten gefaald heeft in haar reactie.¹⁸⁸ In een van haar 14 aanbevelingen die het rapport aan de VN richt, stelt men dat de VN erkentelijk zou moeten zijn in haar deel van de verantwoordelijkheid niet genoeg gedaan te hebben om de genocide in Rwanda te voorkomen en dat de Secretaris-Generaal actief op zoek dient naar wegen om de relatie tussen de VN en Rwanda nieuw leven in te blazen en het vertrouwen te herstellen. In reactie op het rapport, toonde de Secretaris-Generaal diepe spijt en gaf hij te kennen de conclusies van het rapport ten volle te accepteren. Hij verwelkomde evenzeer de nadruk die het rapport legde op de geleerde lessen en de aanbevelingen om zulke catastrofes in de toekomst te voorkomen.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda (15 December 1999), *UN Doc. S/1999/1257* (1999).

¹⁸⁸ Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda (15 December 1999), *UN Doc. S/1999/1257* (1999). Het rapport legt meer bepaald 18 verschillende pijnpunten bloot waarin de VN lacunes en (zware) inschattingfouten heeft vertoond, zijnde: (1) *the overriding failure*, (2) *the inadequacy of UNAMIR's mandate*, (3) *the implementation of the mandate*, (4) *confusion over the rules of engagement*, (5) *failure to respond to the genocide*, (6) *peacekeeping overburdened: inadequate resources and logistics*, (7) *the shadow of Somalia*, (8) *focus of achieving a cease-fire*, (9) *lack of analytical capacity*, (10) *the lack of political will of Member States*, (11) *failure to protect political leaders*, (12) *failure to protect civilians*, (13) *failure to protect national staff*, (14) *flow of information*, (15) *organizational problems*, (16) *national evacuations: international troops in different roles*, (17) *Operation Turquoise* en (18) *Rwanda as a member of the Security Council*.

¹⁸⁹ Verenigde Naties, *UNAMIR*, <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unamirS.htm>.

b.2. Wettelijke en constitutionele hervorming

49. Aangezien wettelijke en constitutionele hervorming een zeer gevoelige materie¹⁹⁰ is, beperkt de VN zich in dit hervormingsgebied tot het leveren van technische expertise en assistentie (al dan niet op wetgevend vlak) en het bevorderen van politieke dialoog.¹⁹¹

50. De Arusha-akkoorden, afgesloten tussen het RPF en de toenmalige president HABYARIMANA, voorzagen niet alleen in een overgangsregering maar ook in een zgn. Constitutionele Commissie, dewelke een nieuwe grondwet moest voorbereiden. Op 5 oktober 1993 keurde de VN Veiligheidsraad resolutie 872 goed om deze akkoorden helpen ten uitvoer te leggen en werd een vredeshandhavingsmissie (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*, hierna: UNAMIR) opgezet.¹⁹² Deze vredeshandhavingsmissie kreeg o.a. het mandaat om mogelijke schendingen van de Arusha-akkoorden te onderzoeken en te rapporteren en de overgangsregering te ondersteunen. Bovendien spoorde diezelfde resolutie de partijen ertoe aan om de het vredesakkoord te goeder trouw na te leven.¹⁹³

51. Als gevolg van de genocide lanceerde de VN Veiligheidsraad, onder Hoofdstuk VII van het HVN, een multilaterale humanitaire operatie. Deze multilaterale troepen voerden *Operation Turquoise* uit, waarmee ze een humanitaire zone installeerden in het zuidwesten van Rwanda.¹⁹⁴ Wanneer de troepen van het RPF in juli 1994 erin slagen de controle over Rwanda over te nemen, wat de burgeroorlog beëindigde, installeren ze een breed gedragen nieuwe regering die zichzelf aan de Arusha-akkoorden verbindt. In de daaropvolgende maanden gaat UNAMIR verder in het verzekeren van stabiliteit en veiligheid, het verlenen van humanitaire assistentie, het verwijderen van landmijnen en het assisteren in de terugkeer van gevluchte Rwandezen. UNAMIR werd, op vraag van de Rwandese overheid, beëindigd in maart 1996. In datzelfde jaar werd op een bijeenkomst georganiseerd door de Rwandese overheid en de *United Nations Development Programme* ongeveer 617 miljoen dollar toegezegd door internationale donoren voor de

¹⁹⁰ Bovendien dient rekening gehouden te worden met de soevereiniteit van Rwanda.

¹⁹¹ R.Z. SANNERHOLM, F. MÖLLER, K. SIMION en H. HALLONSTEN, *Research Report of the Folke Bernadotte Academy - UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Salmö, https://fba.se/contentassets/19857d873bd40059331e2967b7e7c4d/fba_rol_210x297_digital.pdf, 2012, 31.

¹⁹² Resolutie 872 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (5 oktober 1993), *UN Doc. S/RES/872* (1993); N.A. JONES, *The Courts of Genocide - Politics and The Rule of Law in Rwanda and Arusha*, New York, Routledge, 2010, 26-28.

¹⁹³ Verenigde Naties, *UNAMIR*, <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unamirS.htm>.

¹⁹⁴ Resolutie 929 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (22 juni 1994), *UN Doc. S/RES/929* (1994); J. WOUTERS, *Internationaal recht in kort bestek*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 273.

reconstructie van Rwanda. Verschillende VN-agentschappen bleven instaan voor humanitaire hulp en de terugkeer van Rwandezen.¹⁹⁵

52. Uiteindelijk leidt het werk van de Constitutionele Commissie in 2003 tot een nieuwe grondwet. Die nieuw tot stand gekomen grondwet is duidelijk een antwoord op de genocide en het gebrek aan respect voor mensenrechten.¹⁹⁶ Zo tracht deze grondwet de tweedeling tussen Hutu's en Tutsi's te overstijgen, legt ze discriminatie tussen beide bevolkingsgroepen aan banden en introduceert ze een meerpartijensysteem. Deze grondwet is bij uitstek een evenwichtsoefening tussen de noden van twee bevolkingsgroepen en draagt een grote symbolische waarde.¹⁹⁷

53. In navolging van de hierboven geformuleerde kritiek (zie *supra*, nr. 48), dient opgemerkt te worden dat datzelfde onafhankelijke onderzoeksrapport van 1999 het UNAMIR-mandaat als inadequaat bestempelde om een gedegen antwoord te bieden op de gebeurtenissen en een genocide eventueel te voorkomen. UNAMIR was gebaseerd op het succes en de naleving van de Arusha-akkoorden. Er werd noch in een terugvaloptie voorzien, noch op een mogelijke crisissituatie geanticipeerd.¹⁹⁸ Bovendien werd er door UNAMIR geen rekening gehouden met het weken eerder publiceerde rapport¹⁹⁹ van de Speciale Rapporteur²⁰⁰ over de situatie in Rwanda. In dat rapport bevestigde de Speciale Rapporteur verschillende vaststellingen van ngo's en besprak zelfs in zekere mate genocidaire praktijken. Dat een rapport met zulke inhoud niet in rekening werd gebracht bij het opzetten van een vredeshandhavingsoperatie getuigt op z'n minst van een enorm gebrek aan coördinatie. Hiertoe werd eveneens door het onafhankelijke onderzoekspanel geconcludeerd.²⁰¹

54. Op vlak van implementatie van de *rule of law* in Rwanda was de intentie om de Arusha-akkoorden te faciliteren en in goede banen te leiden een stap in de goede richting. Dit was van enorm belang aangezien deze akkoorden in een overgangsregering én een constitutionele commissie voorzagen. De uitbraak van de gruwelijkheden en het zwakke UNAMIR-

¹⁹⁵ Verenigde Naties, *UNAMIR*, <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unamirS.htm>.

¹⁹⁶ Zie o.a. de artikelen 9 t.e.m. 16 van de Rwandese Grondwet van 2003.

¹⁹⁷ B. TAKELE SOBOKA, "The Promises of New Constitutional Engineering in Post-Genocide Rwanda", *Afr. Hum. Rts. L. J.* 2008, 192; W. GASAMAGERA, *The Constitution Making Process in Rwanda: Lessons to be Learned*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026620.pdf>.

¹⁹⁸ Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda (15 December 1999), *UN Doc. S/1999/1257* (1999).

¹⁹⁹ Special Report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda (20 April 1994), *UN Doc. S/1994/470* (1994).

²⁰⁰ *Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on Summary and Extrajudicial Executions*.

²⁰¹ Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda (15 December 1999), *UN Doc. S/1999/1257* (1999).

mandaat leidde er evenwel toe dat de uitvoering van deze akkoorden onmogelijk was geworden. Dit gebrek aan analytische capaciteiten om een juiste inschatting te maken van de vereiste hoegroetheid van het UNAMIR-mandaat in combinatie met een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende departementen, legt een enorme lacune bloot in de *rule of law*-assistentie van de VN bij haar hulpverlening in Rwanda. Het is weliswaar zo dat het *rule of law*-beleid van de VN op dat moment nog in zijn kinderschoenen stond (zie *supra*, nr. 32), maar dat mag geen excuus zijn om zodanige organisatorische gebreken te vertonen. De VN is tenslotte een kruispunt van onschatbare expertise.

b.3. Toegang tot en bewustzijn van (juridische) hulp

55. In een zoektocht naar antwoorden en sociale cohesie creëerde het Rwandese parlement in 1999 de *National Unity and Reconciliation Commission*²⁰² met de bedoeling eenheid en verzoening te brengen in de nasleep van de genocide. Haar voornaamste taak bestaat erin de bevolking bewust maken van de Rwandese identiteit en tegenstellingen te overstijgen. Ze doet dit o.a. aan de hand van volgende programma's²⁰³:

- *Ingando*: een programma gericht op het onderwijzen van vrede in solidariteitskampen. Van 1999 tot 2009 hebben ongeveer 90 000 Rwandezinnen deelgenomen aan deze programma's. Hierbij focust men op het verhelderen van de Rwandese geschiedenis en de bronnen van verdeeldheid tussen de bevolking, het promoten van patriottisme en het aanvechten van genocidaire ideologieën;

- *Itorero*: een programma ingericht in 2007 met het oog op het promoten van de Rwandese waarden en het creëren van leiders die zich willen inzetten voor de ontwikkeling van hun gemeenschap. Van 2007 tot 2009 hebben 115 228 Rwandezinnen zich hiervoor ingezet; en

- Nationale conferenties: sinds 2000 zijn er verschillen nationale toppen georganiseerd met betrekking tot onderwerpen als *good governance*, mensenrechten, gerechtigheid en rechtvaardigheid, veiligheid en nationale geschiedenis.

56. De Rwandese Genocide heeft de creatie van een permanent internationaal straftribunaal in een stroomversnelling gebracht. In 1998 kwam dan uiteindelijk het Internationaal Strafhof tot stand, waarvan het stichtende Statuut van Rome in werking is getreden in 2002. Het Internationaal Strafhof

²⁰² Rwanda: Law No. 03/99 of 1999 establishing the National Unity and Reconciliation Commission, 12 maart 1999, www.refworld.org/docid/3ae6b59a18.html.

²⁰³ Verenigde Naties, *Background information on the Justice and Reconciliation Process in Rwanda*, www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgjustice.shtml.

moet de herhaling van zulke daden limiteren, nu er een instantie bestaat wiens bevoegdheid niet beperkt is tot een bepaalde situatie, maar een algemene jurisdictie heeft om personen te berechten die zich mogelijks schuldig hebben gemaakt aan daden van genocide, daden van agressie²⁰⁴, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden.²⁰⁵ Het is opvallend dat het land dat zowaar de grondoorzaak vormt voor het bestaan van dit Hof, tot op heden geen partij is bij het Statuut van Rome. De Rwandese president, Paul KAGAME, beschuldigt het Internationaal Strafhof er namelijk van een ‘politiek hof’ te zijn met een afwijkende voorkeur om Afrikaanse leiders te vervolgen.²⁰⁶ Op die manier ontzegt President KAGAME zijn bevolking toegang tot gerechtigheid.

57. Om genocide in de toekomst te voorkomen, heeft de VN ondertussen concrete stappen ondernomen. Op 7 april 2004, de tiende verjaardag van de Rwandese Genocide, heeft de toenmalige Secretaris-Generaal Kofi ANNAN een Actieplan ter Preventie van Genocide²⁰⁷ voorgesteld. Als gevolg daarvan heeft de VN een waarschuwingssysteem opgezet door een Speciale Adviseur voor de Preventie van Genocide (hierna: Speciale Adviseur) in het leven te roepen. Het mandaat van de Speciale Adviseur werd voor de eerste maal uiteengezet in een brief die de Secretaris-Generaal tot de Veiligheidsraad richtte.²⁰⁸ De opdracht van de Speciale Adviseur bestaat erin informatie te verzamelen over situaties waar er een risico bestaat op genocide, etnische zuivering, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de mensheid. Gezien de gevoeligheid van zijn²⁰⁹ mandaat, verloopt het meeste werk achter de schermen. Indien hij het evenwel opportuun acht om een publieke verklaring af te leggen, omdat hij ervan overtuigd is dat dit de vrede en stabiliteit in een bepaalde regio ten goede komt of het risico op genocide en daaraan gerelateerde misdaden kan verminderen, zal hij hiertoe overgaan. Daarnaast heeft de Speciale Adviseur ook de mogelijkheid om bepaalde situaties onder de aandacht van de Secretaris-Generaal te brengen, en via de Secretaris-Generaal ook aan de Veiligheidsraad, en om aanbevelingen te doen om genocide te voorkomen of te stoppen.²¹⁰ In samenwerking met andere experts

²⁰⁴ Dit misdrijf werd pas in 2010 toegevoegd na de herzieningsconferentie in Kampala en is sinds 17 juli 2018 van kracht.

²⁰⁵ Art. 5 Statuut van Rome. Weliswaar slechts wanneer een staat niet bereid of niet bij machte is om zelf een onderzoek te voeren of de vervolging tot een goed einde te brengen; art. 17 Statuut van Rome.

²⁰⁶ Human Rights Watch, *Rwanda: Justice After Genocide – 20 Years On*, www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2014_March_Rwanda_0.pdf; Toespraak van president Kagame aan de Algemene Vergadering van de VN (23 december 2013), *UN Doc. GA/11425* (2013).

²⁰⁷ Action Plan to Prevent Genocide (Secretary-General Kofi Annan), Press Release SG/SM/9197 AFR/893 HR/CN/1077.

²⁰⁸ Letter dated 12 July 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (13 July 2004), *UN Doc. S/2004/567* (2004).

²⁰⁹ De huidige Speciale Adviseur is Adama Dieng.

²¹⁰ Verenigde Naties, *Background Information on Preventing Genocide*, www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/.

ter zake heeft de Speciale Adviseur een lijst met ‘*warning signs*’ opgesteld die er op kunnen wijzen dat een gemeenschap of een andere bevolkingsgroep het risico loopt onderworpen te worden aan genocidaire of daaraan gerelateerde misdaden. De lijst omvat o.a. volgende alarmsignalen²¹¹: (1) dat het land in kwestie een totalitair of autoritair regime kent, waarbij één enkele groep de macht heeft en (2) dat het desbetreffende land zich in oorlog bevindt of dat er een rechteloze omgeving is waarin gruweldaden kunnen plaatsvinden zonder meteen opgemerkt of makkelijk gedocumenteerd te worden.²¹²

58. De Algemene Vergadering van de VN heeft in 2005 dezelfde lijn doorgetrokken en via resolutie 60/225²¹³ het *Outreach Programme on the Rwandan Genocide and the United Nations* opgezet. Dit programma heeft de bedoeling de bevolking te mobiliseren, niet enkel ter nagedachtenis van de slachtoffers van de genocide maar ook, en vooral, om de bevolking te onderwijzen over de gebeurtenissen die hun land hebben verscheurd. Het programma belicht eveneens de blijvende impact op de overlevenden en de uitdagingen die zij vandaag de dag nog steeds moeten trotseren.²¹⁴ Het mandaat van dit programma werd voor de vierde en laatste keer verlengd in 2013.²¹⁵

59. Vermeldenswaardig is eveneens het feit dat Rwanda in 2008 als één van de acht landen werd geselecteerd voor de implementatie van een nieuwe strategie van de VN, genoemd ‘*Delivering as One*’ of ‘*One UN*’. Rwanda en zeven andere landen experimenteren in dit programma met manieren om de impact van de VN te vergroten door meer coherente programma’s te creëren en kosten te verlagen. Die meer coherente programma’s zetten in op inclusieve economie, verantwoordelijk bestuur en menselijke ontwikkeling. Op die manier worden verschillende pijlers van de Rwandese samenleving versterkt, waarbij het draagvlak voor burgerparticipatie, gerechtigheid, gelijkheid tussen man en vrouw en mensenrechten wordt vergroot. In het kader van dit pilootproject werd voor de periode 2013-2018 411 miljoen dollar uitgetrokken om Rwanda bij te staan in haar ontwikkeling.²¹⁶

²¹¹ Voor meer informatie hierover, zie Verenigde Naties, *Framework of Analysis for Atrocity Crimes: a Tool for Prevention*, www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf.

²¹² Verenigde Naties, *Preventing Genocide*, www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/preventgenocide.shtml.

²¹³ Resolutie 60/225 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (23 december 2005), *UN Doc. A/RES/60/225* (2005).

²¹⁴ Verenigde Naties, *The Outreach Programme on the Rwandan Genocide and the United Nations*, www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/.

²¹⁵ Resolutie 68/129 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (18 december 2013), *UN Doc. A/RES/68/129* (2013).

²¹⁶ Verenigde Naties, *Delivering as One*, www.rw.one.un.org/who-we-are/delivering-one; Verenigde Naties, *The United Nations in Rwanda*, www.rw.one.un.org/who-we-are/united-nations-rwanda.

60. De zonet besproken initiatieven zij er allemaal op gericht de Rwandese bevolking in voldoende mate te informeren over de tragische gebeurtenissen die het land heeft moeten doorstaan en te voorzien in mechanismen die een herhaling ervan moeten voorkomen. Het is duidelijk dat al het voorgaande tot doelstelling heeft de *rule of law* te versterken. Een geïnformeerd bewustzijn, geëngageerde burgers en voldoende toegang tot de nodige (juridische) hulp maken namelijk inherent deel uit van een doeltreffend *rule of law*-beleid. Dit blijkt zowel uit het normatief raamwerk van 1994 (zie *supra*, nr. 32) en de definitie van 2004 (zie *supra*, nr. 8) als de beleidsnota van 2008 (zie *supra*, nr. 36). De eerste aanzet werd in 1999 door Rwanda zelf al gegeven met de *National Unity and Reconciliation Commission* en de VN is op hetzelfde elan verder gegaan. Tot op heden is de VN ontzettend actief in Rwanda en stelt ze alles in werking om de fundamenteën van de *rule of law* in de Rwandese samenleving in te planten. Ook het meest recente evaluatierapport (2016-2017) over *Delivering as One* bevestigt dit en stelt uitdrukkelijk dat ze door middel van *accountable governance* willen inzetten op de versterking van de *rule of law* en het respect voor mensenrechten, hetgeen voor de VN hand in hand gaat (zie *supra*, nr. 8 en 36).

BESLUIT

Het hele opzet van dit onderzoek was om in eerste instantie duidelijkheid te scheppen omtrent de inhoudelijke betekenis van de *rule of law* en vervolgens na te gaan of er sprake kan zijn van een *international rule of law* en, zo ja, in welke mate deze zich manifesteert.

De volgende vaststellingen dringen zich op.

Er is inderdaad sprake van een *international rule of law*. Maar in tegenstelling tot de zienswijze van veel traditionele rechtsleer bestaat deze uit twee componenten en is er niet louter één globale *international rule of law*. Deze twee componenten zijn de *geïnternationaliseerde rule of law* enerzijds en de *internationalisatie* van de *rule of law* anderzijds.

Wat de *geïnternationaliseerde rule of law* betreft, kan geconcludeerd worden dat deze een hoge graad van ontwikkeling kent, maar nog niet tot volle wasdom is gekomen. Wil men een volwaardige *geïnternationaliseerde rule of law* realiseren, dan is een algemeen verplichte rechtsmacht van het IGH een noodzakelijke stap. De gelegenheid doet zich voor om in dit kader een voorstel te lanceren: men zou de verplichting tot aanvaarding van een algemene rechtsmacht van het IGH afhankelijk kunnen maken van het lidmaatschap van de VN zelf. Hoewel dit voorstel politiek gezien niet meteen haalbaar lijkt, zou het niettemin een breed gedragen basis kunnen hebben. Het is namelijk zo dat het vaak kleinere staten zijn (die de overgrote meerderheid vormen) die gebaat

zijn bij een geschillenbeslechting via internationale organen, bij gebrek aan andere middelen om te kunnen opboksen tegen grootmachten.

In verband met de *internationalisatie* van de *rule of law* kan wel degelijk gesteld worden dat het promoten van de *rule of law* werkelijk tot het hart van de VN behoort. Het is een concept dat doorwerkt in zowat al haar geledingen en ze investeert ook veel tijd en middelen om er een zo groot mogelijk platform voor te creëren. In de ogen van de VN is de *rule of law* geen eeuwig gecontesteerd begrip, zoals WALDRON beweert, maar een duidelijke visie die zich vertaalt in duidelijk beleid. De VN heeft ondertussen een zeer extensief beleid ontwikkeld met een enorme expertise inzake de implementatie van de *rule of law*. Toch is het *rule of law*-beleid van de VN vatbaar voor verbetering, in die zin dat er tot op heden geen omvattend evaluatiesysteem bestaat om de duurzame impact van haar activiteiten na te gaan.

Zo ziet men dat de *rule of law* een concept is met niet alleen een nationale, maar ook een (stevig uitgebouwde) internationale dimensie. Die internationale dimensie (d.i. het internationale tweeluik, zijnde de *geïnternationaliseerde rule of law* en de *internationalisatie* van de *rule of law*) bestaat slechts bij de gratie van een zo goed als universeel geloof in de wenselijkheid van zo'n concept. De *international rule of law* is dus geen louter utopisch ideaal, maar een reflectie van de bestaande internationale realiteit. Lord BINGHAM stelt dan ook terecht dat de *rule of law*, en bij uitbreiding de *international rule of law*, een van de grootste verenigende factoren is die deze wereld rijk is. Er zijn inderdaad nog een heel aantal landen waar een volwaardige *rule of law*, zoals de VN die begrijpt, uitblijft. Net daarom zal de *internationalisatie* van de *rule of law* in de toekomst enkel aan belang winnen. De VN, als hefboom van die internationalisatie, zal zich dan ook in het epicentrum bevinden van vraag en aanbod naar de nodige expertise. Als multidimensionaal concept verdient de implementatie van de *rule of law* een multidimensionale aanpak. Net daarin speelt de VN een allesbepalende rol en net daarin kan en moet de VN de wereld ter hand staan