

DE STRAFFELOOSHEID BIJ VN BLAUWHELMEN VOOR SEKSUELE UITBUITING EN MISBRUIK

DE HUIDIGE TEKORTKOMINGEN EN DE NOOD AAN
HERVORMINGEN

Aantal woorden: 64.724

Julie Vanden Hautte

Studentennummer: 01203274

Promotor: Prof. dr. An Cliquet

Commissaris: Sebastiaan Van Severen

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de Rechten

Academiejaar: 2017 - 2018

Dankwoord

Na bijna een jaartje onderzoeken en schrijven ben ik nu gekomen aan mijn laatste woorden ter vervollediging van mijn masterproef, namelijk het dankwoord ten aanzien van de mensen die me gedurende deze periode hebben bijgestaan. Mijn masterproef heeft me veel kennis bijgebracht omtrent de praktijken die zich afspelen gedurende vredeshandhavingsoperaties en ik ben trots het eindelijk af te ronden. Doch was dit niet mogelijk geweest zonder de steun van bepaalde mensen.

Ten eerste wil ik mijn promotor, Professor Dr. An Cliquet, bedanken. Zij stemde niet enkel in met het onderwerp dat ik aanbracht maar was telkenmale bereid om enkele hoofdstukken na te lezen en eventuele opmerkingen te formuleren. Daarenboven kon ik steeds bij haar terecht met bedenkingen of vragen.

Daarnaast wil ik ook mijn ouders bedanken. Zij hebben me niet enkel de kans gegeven mijn opleiding rechten aan de UGent te starten en af te ronden maar gedurende al deze jaren kon ik ook altijd op hun steun rekenen. Dit was niet anders voor het schrijven van mijn masterproef.

Als laatste wil ik ook mijn vrienden bedanken bij wie ik steeds terecht kon. Daar zij in hetzelfde schuitje zaten, konden we onder andere onze bezorgdheden die gepaard gingen met het schrijven van een masterproef met elkaar delen.

Julie Vanden Hautte

Inhoud

Dankwoord	i
Inhoud	iii
Acroniemen en afkortingen	vii
Inleiding	1
I. Juridisch kader	5
1. VN vredeshandhaving.....	5
1.1. Ontstaan	5
1.2. Evolutie: van traditionele- naar robuuste vredeshandhaving.....	7
1.2.1. Eerste generatie: traditionele vredeshandhaving.....	8
1.2.2. Tweede generatie: multidimensionale vredeshandhaving	9
1.2.3. Derde generatie: robuuste vredeshandhaving	11
1.3. Basisprincipes van VN vredeshandhaving.....	12
1.3.1. Toestemming	12
1.3.2. Onpartijdigheid	13
1.3.3. Verbod op het gebruik van geweld – Uitzonderingen	13
1.4. Onderscheid tussen vredeshandhaving en de overige vredesoperaties.....	14
1.4.1. Peacemaking.....	15
1.4.2. Peacebuilding	15
1.4.3. Peace enforcement.....	15
1.5. Juridische grondslag: Hoofdstuk VI, VII of VIII van het VN Handvest?	16
2. VN Vredestroepen	18
2.1. Oorsprong	18
2.2. Aanstelling en statuut van VN blauwhelmen	18
2.2.1. Resolutie van de VN Veiligheidsraad.....	19
2.2.2. Status of Forces Agreement (SOFA)	19
2.2.3. Memorandum of Understanding (MoU)	20
2.4. Bevel en controle	21
3. VN vredeshandhaving en VN vredestroepen: een complex geheel van rechtsregels.....	22
3.1. Nationaal recht van de ontvangst- en zendstaat	22
3.2. Internationaal humanitair recht	22
3.2.1. VN Vredeshandhaving: een gewapend conflict?	23
3.2.2. VN blauwhelmen: een partij bij het gewapend conflict?	24
3.3. International strafrecht	27
3.4. Mensenrechten	27
3.4.1. Respecteren van de mensenrechten	27
3.4.2. Beschermen en promoten van de mensenrechten.....	28

II. Keerzijde van VN vredeshandhaving: seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van VN blauwhelmen	31
1. Begripsomschrijving	31
2. Seksuele uitbuiting en misbruik en VN vredeshandhaving	32
3. Oorzaken	33
4. Gevolgen	34
5. Bijkomend probleem: straffeloosheid	35
6. Case study: Democratische Republiek Congo	35
6.1. Achtergrond.....	36
6.2. Misbruiken.....	38
7. Case study: Haïti	39
7.1. Achtergrond.....	40
7.2. Misbruiken.....	41
III. Aanpak van de Verenigde Naties ten aanzien van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen	43
1. Van ‘boys will be boys’ naar ‘zero tolerance’	43
2. Drievoudige strategie ter eliminatie van seksuele uitbuiting en misbruik.....	46
2.1. Prevention.....	46
2.2. Enforcement	47
2.3. Remedial action	48
3. Resolutie 2272 van 11 maart 2016	49
IV. Vervolg van VN blauwhelmen: de tekortkomingen in de klachten-, onderzoeks- en vervolgingsprocedure	51
1. Klachtenprocedure	51
1.1. Klachtenmechanismen	51
1.2. Preliminair administratief onderzoek door de VN	52
1.3. Onderrapportage	53
2. Onderzoeksprocedure	54
2.1. Exclusieve bevoegdheid van de zendstaat.....	54
2.2. Knelpunten	56
3. Disciplinaire maatregelen	59
4. Vervolgingsprocedure – Jurisdictie.....	59
4.1. Jurisdictie van de ontvangstaat	59
4.1.1. Immuniteit voor de territoriale jurisdictie van de ontvangstaat	60
4.1.2. Wat indien geen SOFA?	61
4.1.2.1. Model SOFA: internationaal gewoonterecht?	61
4.1.2.2. VN Handvest van 1945 en de Conventie inzake privileges en immuniteiten van de Verenigde Naties van 1946.....	63
4.1.2.3. Internationaal humanitair recht	64

4.1.3.	Jurisdictie voor de ontvangstaat: een einde aan de straffeloosheid?	65
4.1.4.	Conclusie	66
4.2.	Jurisdictie van de zendstaat.....	67
4.2.1.	Basisprincipe: exclusieve jurisdictie voor de zendstaat	67
4.2.2.	Uitoefening van extraterritoriale jurisdictie: voorwaarden	68
4.2.3.	Problemen bij de vervolging door de zendstaat	69
4.2.3.1.	Schending van de reputatie van de zendstaat	69
4.2.3.2.	Wantrouwen in hoofde van het slachtoffer.....	70
4.2.3.3.	Procedurale hinderpalen	70
4.2.4.	Conclusie	71
4.3.	Internationaal Strafhof	72
4.3.1.	Jurisdictie.....	72
4.3.1.1.	Ratione materiae	72
(i)	Genocide	72
(ii)	Misdaden tegen de mensheid	73
(iii)	Oorlogsmisdaden.....	73
(iv)	Agressie	74
4.3.1.2.	Ratione personae en ratione loci.....	76
4.3.1.3.	Ratione temporis	76
4.3.1.4.	Seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen?	76
4.3.2.	Hinderpalen voor de berechting van VN blauwhelmen voor seksuele uitbuiting en misbruik door het Internationaal Strafhof.....	78
4.3.2.1.	Beperkte rechtsmacht	79
4.3.2.2.	Prioriteiten van de aanklager van het Hof	80
4.3.2.3.	Bewijs – Getuigen en slachtoffers.....	81
4.3.3.	Conclusie	81
4.4.	Rechtsmacht voor de Verenigde Naties?.....	82
5.	Conclusie	83
V.	Resolutie 2272 van 11 maart 2016	85
1.	Ontstaan van Resolutie 2272.....	85
2.	Hervormingen – Strategie van Resolutie 2272	87
2.1.	Collectieve repatriëring indien seksuele uitbuiting en misbruik op grote schaal.....	87
2.2.	Collectieve repatriëring indien de zendstaat zijn verplichtingen niet naleeft.....	88
2.3.	Overige bepalingen.....	90
3.	Mogelijke problemen aangaande Resolutie 2272	91
3.1.	Problemen betreffende de definiëring	91
3.2.	Legitimiteit van collectieve repatriëring	93
3.3.	Operationele problemen	95

3.4.	Hoe draagt de repatriëring bij aan gerechtigheid?	96
3.5.	Beperkte toepassing van de collectieve repatriëring.....	97
4.	Conclusie	98
VI.	Hervormingsvoorstellen: naar een toekomst met effectieve bestrafing?	99
1.	Bevorderen van de rapportage.....	99
1.1.	Awareness raising	99
1.2.	Female peacekeepers	100
2.	Onderzoek en vervolging.....	100
2.1.	Hybride tribunaal in de ontvangststaat	101
2.1.1.	Kenmerken en functies	101
2.1.2.	Hybride tribunalen voor de berechting van VN blauwhelmen: voor- en nadelen ..	102
2.2.	Permanent internationaal hof	105
2.2.1.	Jurisdictie	105
2.2.2.	Onderzoek, berechting en klachtenbureaus	105
2.2.3.	Oprichting - Moeilijkheden	106
3.	Conclusie	107
	Conclusie	109
	Bibliografie	111

Acroniemen en afkortingen

CAR	Centraal Afrikaanse Republiek
CBCM	Community-Based Complaint Mechanism
CDT	Conduct and Discipline Team
CDU	Conduct and Discipline Unit
DRC	Democratische Republiek Congo
EU	Europese Unie
HIPPO	High-Level Independent Panel on Peace Operations
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
MIF	Multinational Interim Force
MINUGUA	United Nations Verification Mission in Guatemala
MINUJUSTH	United Mission for Justice Support in Haiti
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
Model MoU	Model Memorandum of Understanding
Model SOFA	Model Status of Forces Agreement
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo
MONUSCO	United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo
MoU	Memorandum of Understanding
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OIOS	Office of Internal Oversight Services
SOFA	Status of Forces Agreement
SIU	Special Investigation Unit
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMID	United Nations Hybrid Operation in Darfur
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNEF I	United Nations Emergency Force
UNFIYCP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon

UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
UNOMOZ	United Nations Operation in Mozambique
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
UVRM	Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens
VN	Verenigde Naties
VRA	Victims' Rights Advocate

Inleiding

1. De Verenigde Naties werden in het leven geroepen met als doel de internationale vrede en veiligheid te bevorderen. Één van de instrumenten die zij voorhanden hebben ter verwezenlijking van deze doelstelling is peacekeeping of vredeshandhaving. De VN omschrijven dit als *“a unique and dynamic instrument developed by the Organization as a way to help countries torn by conflict foster the conditions for lasting peace”*.¹ Door middel van vredeshandhavingsoperaties waarbij VN blauwhelmen worden ingezet, bezitten de Verenigde Naties de mogelijkheid om de vrede in conflictgebieden te behouden of, indien de vrede reeds is geschonden, te herstellen. Het takenpakket van de blauwhelmen varieert naargelang de respectievelijke vredeshandhavingsmissie en bestaat uit onder andere het vergemakkelijken van het politieke proces, hulp bij de ontwapening, demobilisatie en re-integratie van voormalige strijders, het bevorderen van mensenrechten en hulp bij het herstel van de rechtstaat. Al deze taken worden verricht met het oog op het bereiken van langdurige vrede en veiligheid in een conflictgebied en bij uitbreiding, de wereldwijde vrede en veiligheid.²
2. Sinds 1948 werden reeds 71 vredeshandhavingsoperaties opgericht. Momenteel zijn nog 14 vredeshandhavingsmissies lopende waarbij meer dan 100.000 vredeshandhavers actief zijn uit 124 verschillende staten. De meest omvangrijke vredesoperaties spelen zich af in het Democratische Republiek Congo (MONUSCO), Darfur (UNAMID), Zuid-Soedan (UNMISS), Mali (MINUSMA) en de Centraal Afrikaanse Republiek (MINUSCA).³ Niettemin niet elke vredeshandhavingsoperatie resulteert in een succesverhaal, kent het verleden reeds enkele geslaagde missies waar het conflict effectief tot een einde kwam met behulp van VN blauwhelmen. Dit was onder andere het geval in Cambodja (UNTAC), Guatemala (MINUGUA), Mozambique (UNOMOZ) en Namibië (UNTAG).⁴ Het Nobelcomité erkende dan ook reeds de bijdrage van de Verenigde Naties aan de internationale vrede en veiligheid door het toekennen van de Nobelprijs voor de Vrede aan de *UN Peacekeeping Forces* in 1988.⁵
3. Ondanks de positieve doelstelling van het instrument en de verscheidene succesvolle missies, kent vredeshandhaving ook een keerzijde. In het verleden doken reeds verschillende mediaberichten op die het wangedrag in hoofde van VN blauwhelmen aan het licht brachten. De aantijgingen variëren van verkrachting, seksueel misbruik en prostitutie tot kindermisbruik in onder andere Bosnië-Herzegovina, Democratische Republiek Congo, Haïti, Kosovo en Sierra Leone. Dergelijk wangedrag kan niet door de beugel. Het doet afbreuk aan het imago van de VN en ondermijnt het mandaat van de huidige vredeshandhavingsoperaties.⁶ Jean-Marie Guéhenno, voormalige Onder-Secretaris-Generaal voor Vredesoperaties tot 2008, merkte seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers reeds aan als *“one of the greatest stains on UN history”*.⁷

¹ United Nations Peacekeeping, “60 years of United Nations Peacekeeping”, [www.un.org](http://www.un.org/www.un.org/en/events/peacekeepersday/2008/60years.shtml), zie www.un.org/en/events/peacekeepersday/2008/60years.shtml (consultatie 12 augustus 2017).

² United Nations Peacekeeping, “Peace and security”, [www.un.org](http://www.un.org/www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml), zie www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml (consultatie 12 augustus 2017).

³ United Nations Peacekeeping, “Peacekeeping Fact Sheet”, [www.un.org](http://www.un.org/www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml), zie www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml (consultatie 12 augustus 2017).

⁴ United Nations Peacekeeping, “Success in peacekeeping”, [www.un.org](http://www.un.org/www.un.org/en/peacekeeping/operations/success.shtml), zie www.un.org/en/peacekeeping/operations/success.shtml (consultatie 12 augustus 2017).

⁵ United Nations, “United Nations Peacekeeping Forces”, www.un.org, zie www.un.org/en/sections/nobel-peace-prize/united-nations-peacekeeping-forces/index.html (consultatie 12 augustus 2017).

⁶ M. PETROVA, “Criminal Misconduct and Sexual Offenses Committed by UN Personnel During Peacekeeping Missions”, *Beyond Intractability*, februari 2015, zie www.beyondintractability.org/library/criminal-misconduct-and-sexual-offenses-committed-un-personnel-during-peacekeeping-missions (consultatie 12 augustus 2017).

⁷ United Nations, *Press Release - Problem of sexual abuse by peacekeepers now openly recognized, broad strategy in place to address it, Security Council told*, 23 februari 2006, *UN Doc. SC/8649*.

4. Gedurende lange tijd kwamen praktijken van seksueel misbruik en uitbuiting in hoofde van VN blauwhelmen echter in de doofpot terecht, mede door toedoen van de VN. Pas sinds enkele decennia erkennen de VN publiekelijk het probleem. Koffi Annan en Ban Ki-Moon, voormalige Secretarissen-Generaal van de VN, veroordeelden gedurende hun ambtstermijn openlijk de praktijken van seksuele uitbuiting en misbruik door te stellen: *“We cannot rest until we have rooted out all such practices. And we must make sure that those involved are held accountable”*.⁸ Doch blijkt vervolging eerder de uitzondering dan de regel. Ingevolge procedurele hinderpalen en de onbereidheid van de betrokken staten om blauwhelmen te vervolgen voor hun wangedrag gaan daders veelal vrijuit. Dit resulteert in een cultuur van straffeloosheid waarbij het publiek, alsook de lokale bevolking uit het conflictgebied, het vertrouwen in de vredestroepen verliest.

5. Niettemin de VN reeds verschillende initiatieven namen om dergelijke praktijken een halt toe te roepen, blijven aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik door vredestroepen de kop op steken. Dit wijst erop dat de initiatieven uit het verleden niet afdoende zijn en nog steeds een nood bestaat aan grondige hervormingen.

Doel van de masterproef

6. Het doel van deze masterproef is nagaan op welke hinderpalen de berechting van VN blauwhelmen voor seksuele uitbuiting en misbruik stoot. Door het doorlopen van de klachten-, onderzoeks- en vervolgingsprocedure is het mogelijk om te achterhalen welke elementen bijdragen aan de huidige cultuur van straffeloosheid. Op basis hiervan onderzoek ik vervolgens welke hervormingen een antwoord kunnen bieden op de huidige tekortkomingen en derhalve verhinderen dat VN blauwhelmen vrijuit gaan. Hierbij besteed ik ook aandacht aan Resolutie 2272, de eerste resolutie die uitsluitend betrekking heeft op seksuele uitbuiting en misbruik in het kader van vredeshandhavingsoperaties.

Daarnaast hoop ik met deze masterproef evenwel ook de lezers bewust te maken omtrent het bestaan van de huidige problematiek en te duiden op de omvang van de praktijken, alsook de nefaste gevolgen. Aan de hand van enkele vredeshandhavingsoperaties wil ik een concreet beeld schetsen over welke praktijken zich afspelen gedurende vredesmissies en erop wijzen dat seksuele uitbuiting en misbruik zich niet beperkt tot enkele afgezonderde gevallen.

Structuur van de masterproef

7. Het eerste hoofdstuk duidt het juridische kader waarbij in eerste instantie VN vredeshandhaving wordt geconcretiseerd door onder andere het ontstaan, de evolutie en de kenmerken van vredeshandhavingsoperaties toe te lichten. Vervolgens verdiept dit hoofdstuk zich in de VN vredestroepen die worden ingezet in het kader van vredeshandhavingsmissies. Hierbij zijn vooral de instrumenten die het statuut van blauwhelmen regelen van belang. Het juridische kader sluit ik af met een verheldering van het complex geheel van rechtsregels waaraan VN blauwhelmen onderhevig zijn.

In het tweede hoofdstuk komt de keerzijde van vredeshandhavingsoperaties aan bod, namelijk seksuele uitbuiting en misbruik. Hierbij licht ik de omvang, de oorzaken en de gevolgen toe van dergelijke praktijken. Tevens wijs ik op de straffeloosheid die met dergelijk wangedrag gepaard gaat. Hetgeen in dit hoofdstuk wordt behandeld illustreer ik naderhand concreet aan de hand van twee case studies, namelijk de Democratische Republiek Congo en Haïti.

Vervolgens stelt zich de vraag hoe de VN zich opstellen ten aanzien van dergelijke praktijken. Hoofdstuk III behandelt dit. Zowel de aanvankelijke houding van de VN ten aanzien van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen, als de huidige strategie om hieraan een einde te maken

⁸ J. MARINER, “UN peacekeepers who rape and abuse are criminals – so treat them as such”, The Guardian, 20 augustus 2015, zie www.theguardian.com/global-development/2015/aug/20/un-peacekeepers-rape-sexual-abuse-criminals-car-ban-ki-moon (consultatie 12 augustus 2017).

wordt uiteengezet. Hierbij wijs ik eveneens op Resolutie 2272 die de VN op 11 maart 2016 introduceerde om een einde te maken aan de huidige cultuur van straffeloosheid. De resolutie komt evenwel slechts beknopt aan bod daar hoofdstuk V integraal handelt over Resolutie 2272.

Het vierde hoofdstuk onderzoekt achtereenvolgens de klachten-, onderzoeks- en vervolgingsprocedure. Na een uiteenzetting van de respectievelijke procedure, merk ik telkenmale op welke aspecten de berechting van VN blauwhelmen voor seksuele uitbuiting en misbruik belemmeren. Wat de vervolging betreft, focus ik mij evenwel op het aspect jurisdictie waarbij ik naga of er rechtsmacht toekomt aan de ontvangstaar, zendstaat, het Internationaal Strafhof of de VN. Hierbij licht ik eveneens toe of het al dan niet wenselijk is de jurisdictie inzake seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen toe te kennen aan deze fora.

Zoals reeds eerder vermeld, vormt Resolutie 2272 het voorwerp van hoofdstuk V. Welke gebeurtenissen zetten de VN aan tot de aannae van de resolutie? Welke hervormingen introduceert het? En wat zijn de tekortkomingen van de resolutie? Dit zijn de drie elementen die aan bod komen in de uiteenzetting omtrent Resolutie 2272.

Eenmaal het duidelijk is uit de voorgaande hoofdstukken welke elementen de berechting van VN blauwhelmen voor hun wangedrag verhinderen en in welke nieuwigheden Resolutie 2272 voorziet, is het in hoofdstuk VI mogelijk om een aantal hervormingsmaatregelen te formuleren waaronder ook alternatieve fora voor de berechting.

Om deze masterproef af te sluiten, formuleer ik mijn conclusie omtrent de huidige tekortkomingen en de nood aan hervormingen inzake de berechting van VN blauwhelmen voor seksuele uitbuiting en misbruik.

I. Juridisch kader

8. In dit eerste hoofdstuk komt het probleem inzake seksuele uitbuiting en misbruik gedurende VN vredeshandhavingsoperaties nog niet concreet aan bod. Dit hoofdstuk zal in eerste instantie VN vredeshandhaving situeren. Het eerste subhoofdstuk behandelt het ontstaan van de eerste vredeshandhavingsoperatie en de evolutie waarbij drie generaties worden onderscheiden. Vervolgens worden de basisprincipes besproken en een onderscheid gemaakt met andere operaties van de VN, namelijk peacemaking, peacebuilding en peace enforcement. Dit eerste subhoofdstuk sluit ik af met de juridische grondslag van VN vredeshandhavingsoperaties.

Het tweede subhoofdstuk verdiept zich vervolgens in VN vredestroepen. Beschikken de VN over een eigen troepmacht of moet men beroep doen op de lidstaten? Dit is slechts één aspect dat aan bod komt. Het opstellen van een vredeshandhavingsoperatie en het statuut van VN blauwhelmen wordt eveneens uiteengezet. Dit gebeurt aan de hand van de instrumenten die de vredeshandhavingsoperatie opzet, respectievelijk de onderlinge verhoudingen tussen de VN en de zendstaat en ontvangstaat regelen. Als laatste ga ik na onder wiens bevel en controle de troepen ressorteren.

Het laatste subhoofdstuk die het juridisch kader verduidelijkt, betreft de rechtsregels die gelden gedurende VN vredeshandhavingsoperaties. In het verwezenlijken van hun mandaat moeten blauwhelmen zich houden aan een complex geheel van nationale- en internationale rechtsregels. Dit subhoofdstuk zal later van belang zijn om te bepalen wie jurisdictie bezit inzake seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen.

1. VN vredeshandhaving

9. Eerst is het belangrijk UN peacekeeping te situeren. Hoewel dit niet van significant belang is voor het onderzoek naar het wangedrag in hoofde van VN blauwhelmen en de bijhorende straffeloosheid, is het nuttig om een globaal beeld te krijgen van hetgeen vredeshandhaving inhoudt. In subhoofdstuk één en twee volgt een uiteenzetting van het ontstaan en de evolutie van het concept vredeshandhaving doorheen de decennia. De huidige vredeshandhavingsoperaties kennen namelijk veelal een andere invulling dan de vredesmissies uit het verleden. In het derde en vierde subhoofdstuk licht ik vervolgens de basisprincipes toe en het onderscheid met andere vormen van vredesoperaties. Vredeshandhaving is immers niet het enige instrument dat ter beschikking van de VN staat. Als laatste sluit ik dit hoofdstuk af met de juridische basis van vredeshandhavingsmissies waaromtrent onduidelijkheid bestaat.

1.1. Ontstaan

10. De notie 'VN vredeshandhaving' of 'UN peacekeeping' is gebaseerd op de vredesmissies uitgevoerd door de toenmalige Volkenbond. De Volkenbond werd opgericht met als doel de vrede te bewaren en een nieuwe oorlog te vermijden in de nasleep van de Eerste Wereldoorlog. De taken van de Volkenbond omvatten onder andere de monitoring van rapportages of onderzoeken, toezicht op de scheiding van conflicterende partijen, opstellen van neutrale zones en toezien op de overdracht van grondgebied.⁹ De Volkenbond slaagde echter niet in zijn opzet daar alsnog een Tweede Wereldoorlog uitbrak waarop de organisatie zichzelf ophief.

11. In de nasleep van twee wereldoorlogen werden op 24 oktober 1945 de Verenigde Naties opgericht. Men aanschouwt de VN als de opvolger van de Volkenbond aangezien ze vrijwel dezelfde doelstelling voor ogen hebben, namelijk het garanderen van de internationale vrede en veiligheid.¹⁰ Binnen de VN is het in eerste instantie de Veiligheidsraad die instaat voor de handhaving van de

⁹ D. C. DANIEL en B. C. HAYES, *Coercive Inducement and the Containment of International Crises*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1999, 7-8.

¹⁰ Art. 1 (1) VN Handvest

internationale vrede en veiligheid.¹¹ Het VN Handvest bevat hiertoe verschillende instrumenten of maatregelen waarvoor de Veiligheidsraad kan opteren. Hoofdstuk VI van het Handvest “Vreedzame regeling van geschillen” voorziet in instrumenten zoals onderhandelingen, bemiddeling, arbitrage en een rechterlijke beslissing om conflicten tot een einde te brengen.¹² Dit zijn evenwel slechts methoden tot geschiloplossing die de Veiligheidsraad louter kan aanbevelen aan de conflicterende partijen. Wanneer de vrede echter bedreigd of verbroken is, of er sprake is van daden van agressie kan de Veiligheidsraad naast loutere aanbevelingen ook ingrijpen op basis van Hoofdstuk VII ter handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid.¹³ Op basis van dit hoofdstuk kan de Veiligheidsraad onder meer opteren voor economische sancties en wapenembargo’s, tot het gebruik van geweld waar dit noodzakelijk is.¹⁴ Desalniettemin vermeldt Hoofdstuk VI, noch Hoofdstuk VII van het VN Handvest uitdrukkelijk het begrip ‘peacekeeping’. Bij het opstellen van het VN Handvest in 1945 werd met andere woorden niet expliciet voorzien in VN vredeshandhaving.

12. De gedachte van VN vredesoperaties kwam pas opsteken ten tijde van de Koude oorlog toen de rivaliteit tussen verscheidene staten de werking van de VN Veiligheidsraad verhinderde.¹⁵ De VN slaagden er niet in een collectief veiligheidsmechanisme op te zetten zoals voorzien in het VN Handvest.¹⁶ Staten waren in eerste instantie niet bereid op permanente basis troepen ter beschikking van de VN te stellen en de tegenstelling tussen oost en west zorgde voor onenigheid binnen de Veiligheidsraad.¹⁷ Dit verhinderde evenwel niet het ontstaan van de United Nations Emergency Force (UNEF I), de eerste volwaardige VN vredeshandhavingsoperatie die van start ging in 1956 als reactie op de Suezcrisis die zich afspeelde in het Midden-Oosten. UNEF I belette de escalatie van het conflict tussen Egypte enerzijds en Israël, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk anderzijds. Derhalve ontstond vredeshandhaving op een *ad hoc* basis als reactie op urgente problemen. Het werd beschouwd als een alternatief voor het collectieve veiligheidsmechanisme.¹⁸

13. Twee gebeurtenissen kenmerkten de Suezcrisis die aanleiding gaf tot de eerste volwaardige VN vredeshandhavingsoperatie, i.e. de Egyptische nationalisatie van het Suezkanaal en de Israëlische bezetting van de Sinaiwoestijn. Het Suezkanaal was oorspronkelijk in handen van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk maar werd naderhand genationaliseerd door de toenmalige Egyptische president Nasser. Nasser had plannen tot het bouwen van de Aswan-dam die de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk grotendeels zouden financieren. Beide landen trokken echter hun belofte tot steun in wanneer Egypte nauwere banden kreeg met de Sovjet-Unie.¹⁹ De Egyptische president reageerde hierop door het Suezkanaal te nationaliseren in juli 1956 en verklaarde dat de opbrengsten aan Egypte toekwamen ter financiering van het Aswan Dam project.²⁰ Dit lokte evenwel negatieve reacties uit bij Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Zij vreesden dat de nationalisatie de toegang tot het kanaal zou versperren en derhalve de olietoevoer naar het Verenigd Koninkrijk in gevaar zou brengen.²¹ Op 29 oktober 1956 bezette Israël de Egyptische Sinaiwoestijn waarbij ook Franse en Britse

¹¹ Art. 24 (1) VN Handvest

¹² Art. 33 (1) VN Handvest

¹³ Art. 39 VN Handvest

¹⁴ H. NASU, “Chapter VII Powers and the Rule of Law: The Jurisdictional Limits”, *AustYBIL* 2007, (87) 90.

¹⁵ United Nations Peacekeeping, “The early years”, www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/operations/early.shtml (consultatie 12 augustus 2017).

¹⁶ R. HATTO, “From peacekeeping to peacebuilding: the evolution of the role of the United Nations in peace operations”, *IRRC* 2013, (495) 500.

¹⁷ N. TSAGOURIAS, “Consent, Neutrality/Impartiality and Self-Defence in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension”, *JC&SL* 2006, (465) 476.

¹⁸ A. ROBERTS, “The Crisis in Peacekeeping”, *Survival* 1994, (92) 98.

¹⁹ D. B. KUNZ, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis*, North Carolina, UCL Press, 1991, 1.

²⁰ United Nations, “Middle East – UNEF I: Background (Full Text)”, www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr2.html (consultatie 13 augustus 2017).

²¹ S. VAN MIERLO, “De Suez Crisis van 1956”, InfoNu, 18 september 2008, zie <http://kunst-encultuur.infonu.nl/geschiedenis/20545-de-suez-crisis-van-1956.html> (consultatie 13 augustus 2017).

troepen aanwezig waren nabij het Suezkanaal. Egypte reageerde op zijn beurt door een aantal schepen in het kanaal tot zinken te brengen om de toegang definitief te ontzeggen aan derde staten.²² Diplomatieke onderhandelingen omtrent het conflict boden geen soelaas waarop beide westerse landen naderhand de oorlog verklaarden aan Egypte.

14. De kwestie kwam onder de aandacht van de VN Veiligheidsraad op 31 oktober 1956 maar die slaagde er niet in de instabiliteit in het Midden-Oosten een halt toe te roepen. Het vetorecht van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verhinderde de aanneming van een resolutie binnen de Veiligheidsraad.²³ Doch belette dit veto niet de totstandkoming van UNEF I. Op basis van Resolutie 377 (V) van 3 november 1950, oftewel *Uniting for Peace Resolution*, kwam het conflict op de agenda van de Algemene Vergadering. Deze resolutie maakt het immers mogelijk voor de Algemene Vergadering om op te treden in internationale conflicten wanneer de VN Veiligheidsraad er niet in slaagt zijn voornaamste bevoegdheid uit te oefenen, namelijk het waarborgen van de internationale vrede en veiligheid. Dergelijk ingrijpen is echter enkel mogelijk indien de Veiligheidsraad verhinderd wordt door het vetorecht van een permanent lid zoals *in casu* het geval was. Bovendien is het toepassingsgebied van Resolutie 377 (V) beperkt tot situaties die ressorteren onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, i.e. bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie.²⁴ UNEF I was de eerste en de enige vredesoperatie waarbij een beroep werd gedaan op de *Uniting for Peace Resolution*.²⁵

15. De Algemene Vergadering kwam vervolgens bijeen in een *Emergency Special Session* op 1 november 1965 gedurende dewelke het de eerste volwaardige VN vredeshandhavingsoperatie mandateerde met Resolutie 997 (ES-I). Op basis van deze resolutie werd opgeroepen tot een staakt-het-vuren, de terugtrekking van alle gewapende groeperingen nabij het Suezkanaal en de heropening van het kanaal.²⁶ Het stelde tevens een United Nations peacekeeping force aan om toe te zien op het staakt-het-vuren en de terugtrekking van Franse, Israëlitische en Britse troepen uit het Egypte. UNEF I werd beëindigd in juni 1967 op verzoek van Egypte.²⁷

1.2. Evolutie: van traditionele- naar robuuste vredeshandhaving

16. Naarmate de internationale politiek en de aard van conflicten evolueerde, evolueerde ook de betekenis van het begrip 'peacekeeping'. Oorspronkelijk werd UN peacekeeping veelal gebruikt in het kader van interstatelijke conflicten. i.e. een conflict tussen twee of meer staten. Later werden blauwhelmen evenwel steeds meer ingezet in intra-statelijke conflicten en burgeroorlogen.²⁸ Dit ging bovendien gepaard met een steeds uitgebreider en complexer mandaat. Dit was mogelijk doordat er gedurende lange tijd geen definitie van het begrip 'peacekeeping' voorhanden was, ook niet in het VN Handvest.

17. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen drie generaties vredeshandhavingsoperaties: traditionele vredeshandhaving, multidimensionale vredeshandhaving en robuuste

²² M. ARCARI, "Suez Canal", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, oktober 2007, para. 16, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1361?rskey=H74m1O&result=1&prd=EPIL> (consultatie 13 augustus 2017).

²³ United Nations, "Middle East – UNEF I: Background (Summary)", [www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr1.html](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr1.html) (consultatie 13 augustus 2017).

²⁴ Punt A Resolutie 377 (V) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (3 november 1950)

²⁵ United Nations Peacekeeping, "Role of the General Assembly", [www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/operations/rolega.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/rolega.shtml) (consultatie 13 augustus 2017).

²⁶ United Nations, "Middle East – UNEF I: Background (Full Text)", [www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr2.html](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr2.html) (consultatie 13 augustus 2017).

²⁷ United Nations, "Middle East – UNEF I: Mandate", [www.un.org, zie http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1mandate.html](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1mandate.html) (consultatie 13 augustus 2017).

²⁸ United Nations Peacekeeping, "Post Cold-War surge", [www.un.org, zie http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml) (consultatie 13 augustus 2017).

vredeshandhaving.²⁹ De generaties worden voornamelijk onderscheiden op basis van drie factoren, i.e. de mate waarin het gebruik van geweld gerechtvaardigd is, het takenpakket en de samenstelling van de vredestroepen, en de betrokkenheid van regionale organisaties.³⁰

De drie generaties kunnen bovendien in opeenvolgende tijdsperiodes worden gesitueerd.³¹ De eerste missies gedurende de Koude Oorlog namen veelal de vorm aan van traditionele vredeshandhaving. Naarmate de globale situatie evenwel wijzigde, maakte traditionele vredeshandhaving plaats voor multidimensionale vredeshandhaving. Na het einde van de Koude Oorlog was het niet langer een instrument dat exclusief toebehoorde aan de VN. Ook regionale organisaties kwamen op de voorgrond. In de 21^{ste} eeuw kregen vredeshandhavingsoperaties dan weer eerder een robuust karakter. Gebruik van geweld werd gemandateerd ter verwezenlijking van het mandaat. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat het in dit geval moeilijk is om nog te spreken van vredeshandhaving. Het gebruik van geweld vormt immers in beginsel geen kenmerk van vredeshandhaving en leunt sterk aan bij peace enforcement.

1.2.1. Eerste generatie: traditionele vredeshandhaving

18. De eerste volwaardige VN vredeshandhavingsoperaties, United Nations Emergency Force (UNEF I), werd in het leven geroepen door de Algemene Vergadering in 1956 als reactie op het conflict in het Midden-Oosten.³² Dit vormde meteen de start van een reeks VN vredesoperaties en het ontstaan van een eerste generatie vredeshandhaving die gedurende de Koude Oorlog domineerde. De toenmalige vredeshandhavingsoperaties hadden oorspronkelijk tot doel de escalatie van interstatelijke conflicten tot globale conflicten te vermijden.³³

19. Hoewel er geen universeel aanvaarde definitie voorhanden is van traditionele vredeshandhaving, worden dergelijke vredesoperaties steeds gekenmerkt door drie principes, ook wel de “*Holy Trinity of peacekeeping*” of “*the trinity of virtues*” genoemd.³⁴ Deze principes zijn (1) toestemming van de staat of staten op wiens grondgebied het conflict afspeelt, (2) onpartijdigheid van de vredestroepen en (3) het verbod op gebruik van geweld, tenzij in geval van zelfverdediging.³⁵ Deze

²⁹ Niettemin in de rechtsleer geen consensus bestaat over het aantal generaties, maakt vrijwel elke auteur een onderscheid tussen traditionele- en multidimensionale vredeshandhaving. Ook de Verenigde Naties hanteren dit onderscheid. Het aantal differenties die terug te vinden zijn in de rechtsleer varieert van twee tot zes generaties. Zie bijvoorbeeld M. GOULDING, “The Evolution of United Nations Peacekeeping”, *International Affairs* 1993, 451-464; M. MALAN, “A Concise Conceptual History of UN Peace Operations”, *African Security Review* 1997, 16-27; O. P. RICHMOND, *Maintaining Order, Making Peace*, Basingstoke, Palgrave, 2002, 41-180 en K. M. KENKEL, “Five generations of peace operations: from the ‘thin blue line’ to ‘painting a country blue’”, *Rev. Bras. Polit. Int.* 2013, 122-143.

³⁰ K. M. KENKEL, “Five generations of peace operations: from the ‘thin blue line’ to ‘painting a country blue’”, *Rev. Bras. Polit. Int.* 2013, (122) 125.

³¹ De situering van elke generatie binnen een andere tijdsperiode gaat evenwel niet op voor elke VN vredeshandhavingsoperatie. Het is immers mogelijk dat in de nasleep van de Koude Oorlog operaties werden gemandateerd die kenmerken vertoonden van robuuste vredeshandhaving of dat in de 21^{ste} eeuw nog steeds plaats is voor traditionele- en multidimensionale vredeshandhaving. Kortom, de situering van elke generatie binnen een specifieke tijdsperiode is niet absoluut.

³² J. VAN DER LIJN, *Walking the Tightrope: Do UN Peacekeeping Operations Actually Contribute to Durable Peace?*, Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2006, 16.

³³ X., “The Ongoing Evolution Of Peacekeeping”, *Peace Operations Monitor*, zie <http://pom.peacebuild.ca/bestpracticesevol.shtml> (consultatie 13 augustus 2017).

³⁴ M. KATAYANAGI, *Human Rights Functions of United Nations Peacekeeping Operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, 43.

³⁵ Voor een uitgebreide uiteenzetting over de drie basisprincipes verwijs ik naar punt 1.3 ‘Basisprincipes van VN vredeshandhaving’ van ditzelfde hoofdstuk.

basisbeginselen garanderen dat er geen sprake is van inmenging in de internationale politiek van soevereine staten.³⁶

20. Opdat er geen sprake zou zijn van inmenging in de interne aangelegenheden van een staat en ingevolge bovenstaande principes hebben vredeshandhavers slechts een beperkt mandaat. Het mandaat blijft grotendeels beperkt tot observatietaken zoals toezien op de naleving van het staakt-het-vuren, monitoring en rapportage over de ontwikkelingen ter plaatse en optreden als een buffer tussen de rivaliserende actoren om te vermijden dat de spanningen opnieuw oplopen.³⁷ Vredeshandhavingstroepen hebben bijgevolg niet de taak om vrede af te dwingen, wel om een milieu te creëren van stabiliteit en veiligheid die bevorderlijk is voor vreedzame geschillenbeslechting.³⁸

21. Bovenvermelde taken worden uitsluitend uitgeoefend door militaire eenheden.³⁹ Traditionele vredeshandhavingsoperaties bestaan bijgevolg louter uit militair personeel, ook wel blauwhelmen genoemd, die veelal slechts in beperkte mate bewapend zijn en in wiens mandaat de bescherming van burgers centraal staat. Deze militaire eenheden zijn evenwel afkomstig van de lidstaten daar de VN zelf niet over een eigen troepenmacht beschikken. Vandaag bestaan ze uit meer dan 90.000 militairen uit nationale legers van over de hele wereld.⁴⁰

22. Zoals reeds eerder vermeld, wordt UNEF I beschouwd als een traditionele peacekeepingoperatie. Het mandaat was beperkt tot toezicht op de beëindiging van de vijandelijkheden, met inbegrip van de terugtrekking van de Franse, Israëlitische en Britse strijdkrachten uit Egypte. Naderhand traden de blauwhelmen op als buffer tussen de Egyptische en Israëlitische troepen en hield men toezicht op het staakt-het-vuren.⁴¹ Andere voorbeelden zijn de United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) die van start ging in 1964 waarbij blauwhelmen werden ingezet om de grens te bewaken tussen de Griekse en Turkse delen van het eiland en de United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) die werd opgericht in 1974 voor het in stand houden van het staakt-het-vuren tussen Israël en Syrië op de Golanhoogten.⁴²

1.2.2. *Tweede generatie: multidimensionale vredeshandhaving*

23. Het einde van de Koude Oorlog resulteerde in een nieuwe generatie van vredeshandhavingsoperaties die veelal plaatsvinden in de context van intra-statelijke conflicten. De Veiligheidsraad merkte immers op dat de afwezigheid van oorlog en militaire conflicten tussen staten

³⁶ P. LABUDA, "Peacekeeping and Peace Enforcement", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 3, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 13 augustus 2017).

³⁷ P. LABUDA, "Peacekeeping and Peace Enforcement", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 26, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 13 augustus 2017).

³⁸ K. M. KENKEL, "Five generations of peace operations: from the 'thin blue line' to 'painting a country blue'", *Rev. Bras. Polit. Int.* 2013, (122) 125.

³⁹ United Nations Peacekeeping, "Post Cold-War surge", [www.un.org](http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml), zie www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml (consultatie 13 augustus 2017).

⁴⁰ United Nations Peacekeeping, "Military", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/issues/military/index.shtml (consultatie 13 augustus 2017).

⁴¹ United Nations, "Middle East – UNEF I: Mandate", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1mandate.html (geraadpleegd 13 augustus 2017).

⁴² P. LABUDA, "Peacekeeping and Peace Enforcement", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 27, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 13 augustus 2017).

niet gelijk staat aan internationale vrede en veiligheid. Ook de instabiliteit binnen eenzelfde staat vormt een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid.⁴³

24. Het mandaat van UN peacekeepers werd uitgebreider en complexer. Vredeshandhaving was niet langer beperkt tot het toezien op het staakt-het-vuren. Het werd een middel om de integriteit van een staat in moeilijkheden te herstellen door onder andere het verschaffen van militaire hulp, organiseren van democratische verkiezingen en het beschermen van de burgerbevolking.⁴⁴ De staat waar het conflict zich afspeelt is immers veelal niet langer in staat zelf de publieke orde te handhaven, het functioneren van de centrale autoriteiten te verzekeren en de lokale bevolking te behoeden voor de negatieve gevolgen van het intern conflict.⁴⁵

In het kader van multidimensionale vredeshandhaving is er rechtstreeks contact met de actoren betrokken in het conflict en nemen de vredestroepen actief deel aan de uitvoering van politieke akkoorden. Dit in tegenstelling tot het *hands-off policy* in het kader van traditionele vredeshandhavingsoperaties.⁴⁶ Het werkt in op de machtsverhouding tussen de overheid en de rebellen om de verdeelde staat opnieuw in zijn glorie te herstellen. Enerzijds herstelt men de macht van de centrale autoriteiten door het realiseren van hervormingen en ondersteunen van militaire eenheden. Anderzijds verzwakt men de rol van de rebellengroepen door ontwapening, demobilisatie en re-integratie.⁴⁷

25. De verscheidenheid aan taken wordt evenwel niet langer uitsluitend door militair personeel uitgeoefend. Hoewel de militaire eenheden nog steeds de belangrijkste component vormen, worden de traditionele vredestroepen bijgestaan door civiele componenten die onder andere verkiezingen opvolgen, politie opleiden, mensenrechten bewaken en soms tijdelijk het land besturen.⁴⁸ Derhalve omvat multidimensionale vredeshandhaving militaire-, politieke-, humanitaire- en mensenrechtencomponenten die tevens worden beschouwd als de bouwstenen voor de opbouw van duurzame vrede in een staat.⁴⁹

26. Daarenboven is de VN niet langer de enige actor die actief is in vredeshandhaving. Sinds de jaren negentig worden vredeshandhavingsoperaties ook door internationale- en regionale organisaties gemandateerd zoals de Europese Unie (EU) en Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), of kregen dergelijke organisaties een ondersteunde rol binnenin UN peacekeeping.⁵⁰ Vooral dit laatste is van belang. In *An Agenda for Peace* (1992) en *Supplement to An Agenda for Peace* (1995) deden de VN voor het eerst een oproep aan regionale organisaties om ondersteuning te verlenen bij het uitvoeren van vredeshandhavingsoperaties daar de middelen van de VN steeds beperkter werden en het aantal

⁴³ United Nations, *Yearbook of the United Nations 1992 – Volume 46*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, 34, zie

www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?volume=1992&page=1&searchType=advanced.

⁴⁴ M. DOYLE, "UN Peacekeeping: An Early Reckoning of the Second Generation", *ASILPROC* 1995, (275) 276.

⁴⁵ P. LABUDA, "Peacekeeping and Peace Enforcement", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 30, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 14 augustus 2017).

⁴⁶ P. LABUDA, "Peacekeeping and Peace Enforcement", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 31, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 14 augustus 2017).

⁴⁷ H. DORUSSEN en T. GIZELIS, "Into the lion's den: Local responses to UN peacekeeping", *J. Peace Res.* 2013, (691) 693-694.

⁴⁸ V. P. FORTNA, "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War", *ISQ* 2004, (269) 270.

⁴⁹ L. REYCHLER en T. PAFFENHOLZ, *Handboek terreindiplomatie*, Leuven, Garant, 2000, 386.

⁵⁰ B. KONDOCH, *International Peacekeeping*, New York, Routledge, 2016.

vredesoperaties steeg.⁵¹ Het belang van deze samenwerking werd naderhand nogmaals bevestigd door de VN-Secretaris-Generaal in zijn rapport *A Regional-Global Partnership: Challenges and Opportunities* waarin hij stelde dat de VN niet langer uitgerust waren om elke crisis in de wereld alleen aan te pakken.⁵² De tussenkomst van regionale organisaties gaf evenwel aanleiding tot een complexer mandaat dan voorheen daar het vredespersoneel niet langer uitsluitend onder de VN ressorteert.⁵³

27. De United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) is een van de vele voorbeelden van multidimensionale vredeshandhaving dat bovendien een voorbeeld vormde voor latere vredeshandhavingsoperaties. UNTAG ging van start op 16 februari 1989 om Namibië naar onafhankelijkheid te begeleiden. Voor het eerst mandateerden de VN een vredeshandhavingsoperatie met een complex politiek mandaat die met succes werd beëindigd.⁵⁴ Democratische verkiezingen werden georganiseerd onder toezicht van de VN, politieke gevangenen vrijgelaten, alle vijandelijkheden tot een einde gebracht, discriminerende wetten ingetrokken, de terugkeer van Namibische vluchtelingen toegelaten en de openbare orde gehandhaafd.⁵⁵ Op 21 maart 1990 werd Namibië onafhankelijk waarop de vredesoperatie tot een einde kwam.

1.2.3. Derde generatie: robuuste vredeshandhaving

28. Sinds het ontstaan van VN vredeshandhaving resulteerde evenwel niet elke vredeshandhavingsoperatie in een succesverhaal. Toenmalig VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan kwam in 1998 na enkele mislukte vredeshandhavingsmissies tot de volgende conclusie: “*We learned the hard way that lightly armed troops in white vihecles and blue helmets are not the solution to every conflict. Sometimes peace has to be made – of enforced – before it can be kept*”.⁵⁶ De vredestroepen werden geconfronteerd met steeds meer moeilijkheden zoals vermoorde blauwhelmen, gijzelingsacties en passiviteit tijdens genocides.⁵⁷ Het traditionele concept van vredeshandhaving waarbij blauwhelmen slechts lichtgewapend waren en het gebruik van geweld beperkt was tot zelfverdediging, was achterhaald.

29. Nadat de VN faalde de genocide te vermijden in Rwanda in 1994 en een jaar later evenmin erin slaagde de burgerbevolking in Bosnië-Herzegovina te beschermen, stelde Secretaris-Generaal Annan een *Panel on United Nations Peace Operations* aan om de tekortkomingen van de bestaande vredeshandhavingsoperaties na te gaan.⁵⁸ Dit resulteerde in het Brahimi Rapport van augustus 2000. Het rapport riep op tot een verruiming van het concept zelfverdediging. De mogelijkheden tot het gebruik van geweld in hoofde van blauwhelmen moesten worden verruimd om de bescherming van de burgerbevolking en VN blauwhelmen te garanderen.⁵⁹

⁵¹ G. GEERAERTS, “De evolutie van VN-vredesoperaties en de rol van regionale organisaties”, *Int. Spect.* 2013, (18) 20.

⁵² G. GEERAERTS, “De evolutie van VN-vredesoperaties en de rol van regionale organisaties”, *Int. Spect.* 2013, (18) 21.

⁵³ K. M. KENKEL, “Five generations of peace operations: from the ‘thin blue line’ to ‘painting a country blue’”, *Rev. Bras. Polit. Int.* 2013, (122) 135.

⁵⁴ R. HATTO, “From peacekeeping to peacebuilding: the evolution of the rol of the United Nations in peace operations”, *IRRC* 2013, (495) 506.

⁵⁵ United Nations, “Namibia – UNTAG: Mandate”, www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untagM.htm (consultatie 14 augustus 2017).

⁵⁶ United Nations, *Press Release – Fifty years of United Nations Peacekeeping has helped pave road to peace, Secretary-General tells Special Commemorative Meeting of Assembly*, 6 oktober 1998, *UN Doc.* SG/SM/6732.

⁵⁷ N. HAEGEMANS, “VN-Vredesoperaties in crisis: analyse van de problematiek en mogelijke uitwegen”, De Vlaamse ScriptieBank, zie www.scriptiebank.be/scriptie/2003/vn-vredesoperaties-crisis-analyse-van-de-problematiek-en-mogelijke-uitwegen (consultatie 16 augustus 2017).

⁵⁸ United Nations, “Brahimi Report – Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000)”, www.un.org, zie www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml (consultatie 16 augustus 2017).

⁵⁹ D. A. LEURDIJK, “Robuuste vredeshandhaving – Nieuwe doctrine voor VN-operaties”, *Int. Spect.* 2006, (376) 376.

30. In de navolging van het rapport verruimde de Veiligheidsraad het mandaat van verschillende VN-missies met de mogelijkheid tot gebruik van geweld in de uitoefening van het mandaat zoals in Sierra Leone (UNAMSIL) en het Democratische Republiek van Congo (MONUC). Deze robuuste mandaten verlenen vredestroepen de machtiging om alle nodige middelen te gebruiken ter bescherming van burgers, ter ondersteuning van de nationale autoriteiten, ter handhaving van de wet en openbare orde, en om pogingen die het politieke proces willen dwarsbomen een halt toe te roepen.⁶⁰ Het gebruik van geweld was met andere woorden niet langer beperkt tot zelfverdediging maar was nu ook mogelijk ter verwezenlijking van het mandaat voor hetwelke men “*all necessary means*” mocht aanwenden.

Dergelijk mandaat roept echter vragen op en vertroebelt het onderscheid met peace enforcement. De mate waarin het gebruik van geweld wordt toegestaan leunt immers eerder aan bij peace enforcement dan vredeshandhaving. Doch zijn de overige traditionele kenmerken van vredeshandhaving nog steeds voorhanden.⁶¹ Gelet op de mogelijkheid tot het gebruik van militair geweld, worden dergelijke operaties vaak bestempeld als gemilitariseerde vredeshandhaving.

1.3. Basisprincipes van VN vredeshandhaving

31. Niettemin UN peacekeeping aanzienlijk is geëvolueerd sinds het einde van de Koude Oorlog, wordt vredeshandhaving in beginsel nog steeds gekenmerkt door dezelfde principes als toen. Doorheen de decennia kregen de principes evenwel vaak een andere – uitgebreidere – invulling dan voorheen. UN peacekeeping is hoofdzakelijk gebaseerd op drie principes: (1) toestemming van de ontvangstaar, (2) onpartijdigheid in hoofde van vredeshandhavers en (3) het verbod op gebruik van geweld, behoudens in geval van zelfverdediging. Deze basisprincipes vinden hun oorsprong in UNEF I, de eerste volwaardige vredeshandhavingsmisssie die de basis vormde voor latere missies. Het was VN-Secretaris-Generaal Dag Hammarskjöld die de basisprincipes introduceerde.⁶²

1.3.1. Toestemming

32. Vooraleer de VN een vredeshandhavingsmisssie kunnen opzetten, hebben ze de toestemming nodig van de “*main parties to the conflict*”. De ontvangstaar, i.e. de staat op wiens grondgebied de vredeshandhavers actief zullen zijn, moet instemmen met de aanwezigheid van vredeshandhavers op diens grondgebied. Dit vloeit voort uit het non-interventiebeginsel dat bepaalt dat de VN niet de bevoegdheid hebben tussen te komen in de interne aangelegenheden of de soevereiniteit van een staat.⁶³ De instemming met de loutere aanwezigheid van vredeshandhavers op diens grondgebied is evenwel niet voldoende. De ontvangstaar moet ook de omvang van het mandaat aanvaarden.

⁶⁰ United Nations Peacekeeping, “Principles of UN peacekeeping”, www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml (consultatie 16 augustus 2017); Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 34.

⁶¹ Robuuste vredeshandhavingsooperaties combineren als het ware elementen van traditionele vredeshandhaving en peace enforcement in eenzelfde misssie. Hoewel het sterk aanleunt bij peace enforcement, zijn er alsnog enkele belangrijke verschillen. Robuuste vredeshandhaving omvat het gebruik van geweld op tactisch niveau en vereist nog steeds de toestemming van de staat op wiens grondgebied men opereert. Peace enforcement daarentegen vereist niet de toestemming van de partijen bij het conflict en geweld mag gebruikt worden op strategisch of internationaal niveau waar dit normaliter verboden is voor lidstaten onder artikel 2(4) van het VN Handvest, tenzij geautoriseerd door de VN Veiligheidsraad. Bijgevolg kan men strikt genomen niet over peacekeeping, noch peace enforcement spreken in het geval van robuuste mandaten. Dit is dan ook de reden waarom sommige auteurs spreken van gemilitariseerde vredeshandhaving (M. BERDAL en D. H. UCKO, “The Use of Force in UN Peacekeeping Operations”, *The Rusi Journal* 2015, (6) 7; Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 34).

⁶² G. GEERAERTS, “De evolutie van VN-vredesoperaties en de rol van regionale organisaties”, *Int. Spect.* 2013, (18) 18.

⁶³ Art. 2 (7) VN Handvest

De toestemming moet gedurende de volledige looptijd van de missie behouden blijven. Wanneer de ontvangstaat zijn toestemming intrekt, dienen de VN de vredeshandhavingsmissie te beëindigen en de vredeshandhavers terug te roepen. Zonder toestemming ontstaat immers het risico dat de vredestroepen partij worden bij het conflict. Bovendien zou de vredeshandhavingsoperatie transformeren tot een peace enforcement-operatie onder hoofdstuk VII van het VN Handvest daar dergelijke operaties uitgevoerd worden zonder de toestemming van de ontvangstaat.⁶⁴

33. Het principe van toestemming is evenwel niet absoluut. In tegenstelling tot interstatelijke conflicten waar de VN eerst de toestemming van alle conflicterende partijen moeten bemachtigen, geldt de vereiste van toestemming enkel voor de statelijke actor wanneer het gaat om intra-statelijke conflicten en burgeroorlogen. Er is immers geen internationale verplichting die de toestemming van niet-statelijke actoren vereist voor het opzetten van een vredeshandhavingsmissie.⁶⁵ Doch proberen de VN ook de instemming te verkrijgen van de andere – niet-statelijke – partijen die verwickeld zijn in het conflict op het grondgebied van de ontvangstaat om praktische redenen.⁶⁶

1.3.2. Onpartijdigheid

34. Ten tweede dienen vredeshandhavers zich te allen tijde onpartijdig op te stellen ten aanzien van alle partijen bij het conflict. Dit houdt in dat vredeshandhavers zich niet mogen inlaten over het onderliggende conflict, noch enige partij mogen bevoordelen of benadelen. Dit is hoofdzakelijk van belang om de toestemming van de conflicterende partijen te behouden gedurende de missie en bijgevolg de missie voort te zetten.⁶⁷ Daarenboven verzekert de onpartijdigheid van vredeshandhavers dat alle betrokken partijen hun medewerking verlenen aan de missie en bijgevolg meer kans heeft te resulteren in een succesverhaal.⁶⁸

35. Onpartijdigheid mag evenwel niet verward worden met neutraliteit of inactiviteit. Neutraliteit impliceert dat de vredeshandhavers niet kunnen ingrijpen indien één van de partijen het vredesproces verhindert of internationale normen met de voeten treedt zonder de neutraliteit in gevaar te brengen. In tegenstelling tot neutraliteit, maakt het principe van onpartijdigheid het wel mogelijk voor UN peacekeepers om op te treden waar noodzakelijk zonder dat hun onpartijdigheid in het gedrang komt. Vredeshandhavers kunnen met andere woorden optreden tegen de partijen die er niet in slagen het vredesakkoord waarop zij toezien, te respecteren. Kortom, UN peacekeepers dienen onpartijdig te zijn in hun betrekkingen met de conflicterende partijen maar moeten zich in de uitoefening van hun mandaat niet neutraal opstellen.⁶⁹

1.3.3. Verbod op het gebruik van geweld – Uitzonderingen

36. Aanvankelijk was het niet toegestaan voor blauwhelmen om geweld te gebruiken behoudens in geval van zelfverdediging. Het werd hen in essentie opgedragen nooit het gebruik van geweld te initiëren. Ze mochten enkel defensief geweld gebruiken als reactie op een gewapende aanval met geweld.⁷⁰ Gedurende lange tijd waren blauwhelmen dan ook niet of slechts licht gewapend. Dit principe kwam echter op de helling te staan naar aanleiding van een aantal misgelopen missies zoals

⁶⁴ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 31-32.

⁶⁵ A. ORAKHELASHVILI, "The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations", *VJIL* 2003, (485) 521.

⁶⁶ B. KONDOCH, *International Peacekeeping*, New York, Routledge, 2016.

⁶⁷ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 33.

⁶⁸ P. MATEJA, "Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma", *Global Governance* 2015, (351) 359.

⁶⁹ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 33.

⁷⁰ K. E. COX, "Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & The Use of Force", *DenvJIntL&Pol* 1999, (239) 250.

in Rwanda en Bosnië-Herzegovina waar blauwhelmen passief toezagen op de massamoorden. Blauwhelmen werden geconfronteerd met steeds meer uitdagingen en slaagden er niet langer in hun eigen militaire eenheden of de burgerbevolking te beschermen. Ze worden immers veelal ingezet in vijandige milieus waar het gevaar om elke hoek loert.

37. Het verbod hield stand maar de uitzondering van zelfverdediging werd uitgebreid. Een bredere definitie stelt de VN immers in staat om vredeshandhavingsmandaten effectief uit te voeren zonder toevlucht te moeten zoeken in *'enforcement measures'*.⁷¹ Niettemin men nog steeds niet zelf geweld mag initiëren, omvat zelfverdediging nu ook situaties in dewelke vredeshandhavers geweld mogen gebruiken om hun mandaat te verwezenlijken. In de United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) werden vredeshandhavers bijvoorbeeld geautoriseerd geweld te gebruiken als reactie op individuen die met geweld de uitvoering van hun opdracht belemmerden of hen met geweld probeerden te ontwapenen. Wanneer het vredesakkoord met de voeten werd getreden waardoor het geweld opnieuw kon oplaaien, mocht men eveneens optreden met geweld, alsook ter verdediging van hun posten.⁷²

38. De uitbreiding van de notie 'zelfverdediging' gaf op zijn beurt aanleiding tot het ontstaan van de eerder vermelde robuuste mandaten in het kader van gemilitariseerde vredeshandhaving. Dergelijke mandaten verlenen blauwhelmen de machtiging *"to use all necessary means to deter forceful attempts to disrupt the political process, protect civilians under imminent threat or physical attack, and/or assist the national authorities in maintaining law and order"*. Door het proactief gebruik van geweld is men er in geslaagd de veiligheidssituatie te verbeteren en een milieu te creëren dat bevorderlijk is voor de vredesopbouw op langere termijn.⁷³ Zoals reeds eerder vermeld, leunen robuuste mandaten evenwel sterk aan bij peace enforcement waarbij niet langer sprake is van vredeshandhaving in zijn traditionele betekenis.⁷⁴

39. De uitzonderingen op het verbod op gebruik van geweld zijn echter ook aan strikte beperkingen onderworpen. Ten eerste is de mogelijkheid tot het gebruik van geweld bedoeld als een afschrikkingsmiddel ten aanzien van diegene die het vredesproces verstoren of burgers bedreigen. Het is met andere woorden niet hun doel om hen militair te verslaan. Bovendien blijft geweld een laatste redmiddel waarbij men eerst andere – vreedzame – middelen moet uitputten. Eenmaal geweld wordt gebruikt, is dit evenmin onbeperkt. Het gebruik van geweld moet steeds gebeuren op een precieze, evenredige en passende manier met respect voor het principe dat men enkel het geweld mag gebruiken dat noodzakelijk is voor het bereiken van het vooropgestelde doel.⁷⁵

1.4. Onderscheid tussen vredeshandhaving en de overige vredesoperaties

40. UN peacekeeping dient men te onderscheiden van andere types van operaties uitgaande van de VN, i.e. peacemaking, peacebuilding en peace enforcement. Recente UN peacekeepingoperaties bevatten evenwel vaak elementen van elk van deze operaties waardoor het onderscheid in dergelijke gevallen vertroebelt. Daar het in die gevallen moeilijk is om een bepaalde missie onder te brengen in één categorie, gebruikt men veelal het begrip 'vredesoperaties' als overkoepelende term.⁷⁶

⁷¹ K. E. COX, "Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & The Use of Force", *DenvJIntL&Pol* 1999, (239) 253.

⁷² K. E. COX, "Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & The Use of Force", *DenvJIntL&Pol* 1999, (239) 254-255.

⁷³ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 34.

⁷⁴ B. KONDOCH, *International Peacekeeping*, New York, Routledge, 2016.

⁷⁵ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 35.

⁷⁶ B. KONDOCH, *International Peacekeeping*, New York, Routledge, 2016.

Er dient evenwel opgemerkt te worden dat de combinatie van de verschillende operaties geen negatief gegeven is. Elk afzonderlijk volstaan ze immers niet om ook de oorzaken van het conflict aan te pakken en dus het risico op heropleving van conflicten te verminderen.⁷⁷

1.4.1. Peacemaking

41. Peacemaking is erop gericht om de conflicterende partijen tot een akkoord te brengen aan de hand van de vreedzame middelen die zijn opgesomd in Hoofdstuk VI van het VN Handvest.⁷⁸ Dit betekent dat men via onderhandeling, bemiddeling of arbitrage tot een akkoord wil komen die een einde stelt aan het conflict.⁷⁹ Het belangrijkste verschil tussen peacemaking en peacekeeping betreft het doel dat men voor ogen heeft. Waar peacemaking gericht is op het bereiken van een vredesakkoord, heeft peacekeeping tot doel de naleving van dit vredesakkoord te garanderen door onder andere het creëren van een bufferzone die naderhand gedemilitariseerd wordt.

1.4.2. Peacebuilding

42. Peacebuilding omvat het geheel van maatregelen die tot doel hebben het risico op terugval in een conflict te verhinderen door het creëren van de basis voor duurzame vrede. Het concept ontstond naar aanleiding van de vraag om niet enkel een einde te maken aan het conflict maar ook om de oorzaken die ten grondslag liggen aan het gewapend conflict aan te pakken. Op die manier wil men voorkomen dat een staat in een conflict terechtkomt waar het niet uitgeraakt of terugvalt in een eerder conflict.⁸⁰

Vredesopbouwmaatregelen hebben voornamelijk betrekking op de kernproblemen die het functioneren van een staat beïnvloeden en trachten de mogelijkheden van een staat om haar kernfuncties uit te oefenen te verbeteren.⁸¹ De taken van peacebuilders variëren van ontwapening tot de heropbouw van politieke-, economische-, juridische- en civiele instellingen van een staat.⁸²

1.4.3. Peace enforcement

43. Hoewel het onderscheid tussen peacekeeping en peace enforcement niet voor de hand ligt en in bepaalde gevallen zoals in het kader van gemilitariseerde vredeshandhaving eerder vertroebeld is, kan evenwel een onderscheid worden gemaakt op basis van de traditionele elementen die vredeshandhaving kenmerken. Ten eerste vereist een vredeshandhavingsmissie de toestemming van de ontvangststaat. Dit is niet het geval voor peace enforcement-operaties. Dergelijke operaties zijn ook mogelijk zonder de toestemming van de conflicterende partijen. Ten tweede zijn de troepen die optreden in het kader van peace enforcement-operaties evenmin ten allen tijde onafhankelijk. Peace enforcement is er namelijk op gericht een politieke oplossing op te dringen zoals de terugtrekking van buitenlandse troepen uit het grondgebied van een andere staat.⁸³

Als laatste is het gebruik van geweld niet beperkt tot zelfverdediging. In tegenstelling tot vredeshandhaving, is het gebruik van militaire middelen toegelaten om vrede af te dwingen tegen de

⁷⁷ United Nations Peacekeeping, "Peace and security", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml (consultatie 22 augustus 2017).

⁷⁸ United Nations, *An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, 17 juni 1992, UN Doc. A/47/277-S/24111, 6.

⁷⁹ P. LABUDA, "Peacekeeping and Peace Enforcement", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 2, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 22 augustus 2017).

⁸⁰ C. J. VAN PESKI, "Vredesopbouw door de Verenigde Naties; bouwen aan een Architectuur voor de Vrede", *VN Forum* 2013, afl. 2, (1) 2.

⁸¹ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 18.

⁸² United Nations Peacebuilding Support Office, "Peacebuilding & The United Nations – What Is Peacebuilding?", www.un.org, zie www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml (consultatie 22 augustus 2017).

⁸³ J. SLOAN, *The Militarisation of Peacekeeping in the Twenty-First Century*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 54-55.

wil van de partijen wanneer bijvoorbeeld een staakt-het-vuren heeft gefaald.⁸⁴ Dit impliceert echter niet dat het gebruik van militair geweld centraal staat in peace enforcement-operaties. Het is slecht één van de dwangmaatregelen die men ter beschikking heeft.⁸⁵

44. Daarnaast gaan peace enforcement-operaties vaak uit van coalities van lidstaten of regionale organisaties zoals NAVO die optreden onder een mandaat van de VN Veiligheidsraad.⁸⁶ De VN Veiligheidsraad geeft louter legitimatie aan de operatie door het verschaffen van een wettelijke basis, het bepalen van de algemene doelstellingen in een ruim geformuleerd mandaat en de delegatie van de daadwerkelijke uitvoering van de missie aan de regionale organisatie of de coalitie van staten die naderhand onafhankelijk optreden. Dit impliceert dat het verloop van de missie zowel op operationeel als tactisch niveau in handen is van de regionale organisatie of de coalitie.⁸⁷

1.5. Juridische grondslag: Hoofdstuk VI, VII of VIII van het VN Handvest?

45. De VN hebben tot doel de internationale vrede en veiligheid te handhaven.⁸⁸ Deze verantwoordelijkheid komt overeenkomstig artikel 24 (1) van het VN Handvest in eerste instantie toe aan de Veiligheidsraad. Om dit doel te verwezenlijken kan het maatregelen nemen die vervat zitten in Hoofdstuk VI, VII en VIII van het VN Handvest betreffende conflictbeslechting.⁸⁹ Niettemin het VN Handvest geen uitdrukkelijke vermelding maakt van het concept peacekeeping, wordt aanvaard dat Hoofdstuk VI, VII en VIII van het Handvest impliciet de juridische basis voor vredeshandhaving bevat.⁹⁰ Het is evenwel belangrijk op te merken dat de Veiligheidsraad niet expliciet moet verwijzen naar de toepasselijke bepaling in het Handvest, noch het hoofdstuk waarop het zich baseert om een vredeshandhavingsoperatie te mandateren.⁹¹ Derhalve is het vaak onduidelijk onder welke bepaling van het Handvest de Veiligheidsraad optreedt bij vredeshandhaving daar de resoluties niet uitdrukkelijk de juridische basis van het mandaat vermelden.

Doordat er onduidelijkheid bestaat over de specifieke juridische basis van vredeshandhavingsovername werd vredeshandhaving gedurende een lange tijd gekwalificeerd als een Hoofdstuk VI ½ operatie die zich situeert tussen de traditionele methodes van vreedzame geschillenbeslechting vervat in Hoofdstuk VI en de meer hardhandige maatregelen van Hoofdstuk VII.⁹² Vredeshandhaving bevat immers kenmerken uit beide hoofdstukken maar kan terzelfdertijd niet integraal onder één hoofdstuk worden geplaatst.

46. Traditioneel werd vredeshandhaving geassocieerd met Hoofdstuk VI dat handelt over de vreedzame regeling van geschillen ondanks het feit dat de Veiligheidsraad zich nooit uitdrukkelijk op dit hoofdstuk beriep.⁹³ Deze kwalificatie was voornamelijk gebaseerd op het idee dat de maatregelen

⁸⁴ B. CHU, "The Forgotten Chapter: The Legality of Peacekeeping, Peace Enforcement, and Military Intervention under Chapter III of the UN Charter", *Gonz. J. Int'l L.* 2016, (1) 4.

⁸⁵ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 18.

⁸⁶ L. M. HOWARD, "Peacekeeping, Peace Enforcement, and UN Reform", *Geo. J. Int'l Aff.* 2015, (6) 11..

⁸⁷ I. F. DEKKER en E. HEY, *Netherlands Yearbook of International Law 2011 – Agora: The Case of Iraq: International Law and Politics*, Den Haag, Springer, 2011, 53.

⁸⁸ Art. 1 (1) VN Handvest

⁸⁹ United Nations Peacekeeping, "Mandates and the legal basis for peacekeeping", www.un.org/en/peacekeeping/operations/pkmandates.shtml (consultatie 26 augustus 2017).

⁹⁰ K. M. KENKEL, "Five generations of peace operations: from the 'thin blue line' to 'painting a country blue'", *Rev. Bras. Polit. Int.* 2013, (122) 122.

⁹¹ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 13-14.

⁹² United Nations, "60 Years of United Nations Peacekeeping", www.un.org/en/events/peacekeepersday/2008/60years.shtml (consultatie 26 augustus 2017).

⁹³ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 13-14.

opgenomen in Hoofdstuk VI enkel mogelijk zijn mits instemming van de strijdende partijen zoals ook een vredeshandhavingsmissie vereist. Recent verschaft de Veiligheidsraad evenwel steeds vaker een wettelijke grondslag waarbij het zijn vredeshandhavingsmissies uitdrukkelijk onder Hoofdstuk VII 'Optreden met betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie' onderbrengt.

Één van de redenen waarom de Veiligheidsraad zich in toenemende mate beroept op Hoofdstuk VII van het Handvest is mogelijks het gegeven dat enkel Hoofdstuk VII de mogelijkheid aan vredeshandhavers biedt om geweld te gebruiken ter verwezenlijking van hun mandaat. Doch betekent dit niet dat een mandaat op basis van Hoofdstuk VII automatisch het gebruik van geweld mandateert.⁹⁴ Artikel 41 van het VN Handvest dat ressorteert onder Hoofdstuk VII, voorziet namelijk de mogelijkheid maatregelen te nemen waarbij geen gewapend geweld aan te pas komt. Pas wanneer de Veiligheidsraad van oordeel is dat dergelijke maatregelen ontoereikend zijn, kan het overgaan tot het mandateren van militair geweld op basis van artikel 42 van het Handvest. Niettemin een optreden onder dit hoofdstuk vereist dat er sprake is van een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of een daad van agressie, vormt dit geen belemmering in het kader van vredeshandhavingsmissies. De internationale vrede en veiligheid wordt immers als bedreigd beschouwd wanneer een staat agressief optreedt ten aanzien van een andere staat. Ook het in elkaar vallen van een staat, de omverwerping van een democratisch verkozen regering, humanitair leed, massale mensenrechtenschendingen en massamoorden komen in aanmerking.⁹⁵

47. Doch vormen Hoofdstuk VI en VII niet de enige mogelijke wettelijke grondslagen voor vredeshandhavingsoperaties. Het VN Handvest voorzag ten tijde van de opstelling reeds in de mogelijkheid om regionale organisaties te betrekken bij het verwezenlijken van de doelstelling van de Verenigde Naties.⁹⁶ Hoofdstuk VIII 'Regionale akkoorden' handelt over de situatie waarbij de VN hun krachten bundelen met regionale organisaties zoals de EU of NAVO met het oog op de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Momenteel is er een dergelijke samenwerking aan de gang in Kosovo waar de United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) zich afspeelt. Deze vredesoperatie heeft tot doel de veiligheid, stabiliteit en respect voor de mensenrechten te promoten in Kosovo nadat het onafhankelijkheid werd op 17 februari 2008. Deze doelstelling probeert de VN te verwezenlijken in samenwerking met de EU en NAVO.⁹⁷

48. Kortom, indien er geen samenwerking voorhanden is met regionale organisaties, heerst er veelal onduidelijkheid over de juridische grondslag van UN peacekeeping in het VN Handvest. Aangezien de Veiligheidsraad niet de verplichting heeft expliciet een grondslag te vermelden, is het vaak onhelder op welke basis men de vredeshandhavingsoperatie autoriseert. Daar de notie 'vredeshandhaving' kenmerken vertoont van zowel Hoofdstuk VI als Hoofdstuk VII van het Handvest, is het moeilijk om het onder te brengen in een specifiek hoofdstuk. Doch is dit niet noodzakelijk een negatief gegeven. Het

⁹⁴ J. G. DURALL, "United Nations Peacekeeping Operations under Chapter VII: Exception or Widespread practice?", *IEEE* 2013, afl. 2, (1) 10.

⁹⁵ A. J. BELLAMY, P. WILLIAMS en S. GRIFFIN, *Understanding Peacekeeping - Second Edition*, Cambridge, Polity, 2010, 48-49.

⁹⁶ Regionale organisaties kunnen ook individueel optreden zonder tussenkomst of goedkeuring van de VN wanneer een conflict een gevaar vormt voor de globale vrede en veiligheid. Dit is evenwel slechts mogelijk op voorwaarde dat het om een traditionele vredeshandhavingsmissies gaat die bijgevolg uitgevoerd wordt overeenkomstig de basisprincipes van traditionele vredeshandhaving, namelijk toestemming van de ontvangstaat, onpartijdigheid in hoofde van vredeshandhavers en het verbod op gebruik van geweld behoudens in geval van zelfverdediging (P. LABUDA, "Peacekeeping and Peace Enforcement", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 59, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 27 augustus 2017)).

⁹⁷ United Nations, "UNMIK – United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK Mandate", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/mandate.shtml (consultatie 27 augustus 2017).

maakt het immers mogelijk vredeshandhavingsoperaties op te zetten met uiteenlopende mandaten die steeds aangepast zijn aan de omstandigheden van het desbetreffende conflict.⁹⁸

2. VN Vredestroepen

49. Na een bespreking omtrent VN vredeshandhaving verdiept dit hoofdstuk zich in de vredestroepen die worden ingezet gedurende VN vredeshandhavingsoperaties. Het eerste subhoofdstuk handelt meteen over het belangrijke gegeven dat de VN niet over eigen vredestroepen beschikken. Dit heeft tot gevolg dat men afhankelijk is van de bereidheid van lidstaten om troepen ter beschikking van de VN te stellen. Vervolgens verduidelijkt het tweede subhoofdstuk welke instrumenten of akkoorden gepaard gaan met een VN vredeshandhavingsoperatie die eveneens het mandaat en het statuut van de vredeshandhavers regelen. Dit omvat onder andere een resolutie, een Status of Forces Agreement (SOFA) en een Memorandum of Understanding (MoU). Elk van deze instrumenten wordt op zijn beurt behandeld. Ten slotte bepaalt het laatste subhoofdstuk onder wiens bevel en controle de troepen ressorteren: de troepenleverende lidstaten of de VN?

2.1. Oorsprong

50. Hoewel de benaming anders doet vermoeden, beschikken de VN niet over een eigen troepenmacht die zij kunnen inzetten in het kader van VN vredeshandhaving. De VN zijn genoodzaakt hiervoor beroep te doen op zijn lidstaten. De lidstaten stellen nationale contingents als militaire eenheden ter beschikking van de VN om de vrede te handhaven in conflictgebieden. Momenteel worden meer dan 90.000 militairen ingezet als VN blauwhelmen in 14 VN vredeshandhavingsoperaties over de hele wereld.⁹⁹ Maar liefst 124 staten leveren de militaire troepen die deel uitmaken van de VN vredesmacht.¹⁰⁰ Er bestaat evenwel geen verplichting voor de lidstaten tot het leveren van militaire eenheden. Elke staat beslist op vrije basis of het al dan niet militaire eenheden ter beschikking stelt van de VN. Dit betekent dat de VN in sterke mate afhankelijk zijn van de lidstaten wat betreft het inzetten van vredestroepen.

51. Het overgrote deel van de blauwhelmen wordt geleverd door Afrikaanse en Aziatische staten zoals Ethiopië, Bangladesh en India. Dit is in eerste instantie te verklaren aan de hand van de financiële compensatie die hiertegenover staat. De VN vergoeden namelijk de troepenleverende staten en voornamelijk ontwikkelingslanden maken gebruik van deze vergoeding om hun militaire uitgaven enigszins te compenseren.¹⁰¹ Doch neemt de bijdrage van Westerse staten toe. Naast financiële motieven, gaat het uitsturen van vredestroepen immers vaak ook gepaard met diplomatieke voordelen. Het laat bijvoorbeeld zien dat de desbetreffende staten bereid zijn zich in te zetten voor de VN en het versterkt tevens hun imago daar ze actief bijdragen aan het bevorderen van de internationale stabiliteit.¹⁰² Derhalve heeft iedere staat andere motieven voor het leveren van blauwhelmen maar financiële compensatie blijkt evenwel de voornaamste motivering te zijn voor de ontwikkelingslanden die momenteel de grootste bijdragers vormen.

2.2. Aanstelling en statuut van VN blauwhelmen

52. De aanstelling van vredeshandhavers gaat gepaard met de aanneming van verschillende instrumenten die eveneens het statuut van de vredeshandhavers regelen. In eerste instantie wordt een vredeshandhavingsmissie opgezet en VN vredestroepen ingezet op basis van een resolutie van de

⁹⁸ J. G. DURALL, "United Nations Peacekeeping Operations under Chapter VII: Exception or Widespread practice?", *IEEE* 2013, afl. 2, (1) 4.

⁹⁹ United Nations Peacekeeping, "Military", peacekeeping.un.org, zie <https://peacekeeping.un.org/en/military> (consultatie 28 april 2018).

¹⁰⁰ United Nations, *Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post*, 31 maart 2018, zie https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/1_summary_of_contributions_1.pdf.

¹⁰¹ G. DOMINGUEZ, "What drives South Asians to peacekeeping?", Deutsche Welle, 11 januari 2016, zie www.dw.com/en/what-drives-south-asians-to-peacekeeping/a-18970732 (consultatie 6 februari 2018).

¹⁰² G. DOMINGUEZ, "What drives South Asians to peacekeeping?", Deutsche Welle, 11 januari 2016, zie www.dw.com/en/what-drives-south-asians-to-peacekeeping/a-18970732 (consultatie 6 februari 2018).

VN Veiligheidsraad.¹⁰³ Hierop sluiten de VN vervolgens een akkoord met de ontvangststaat op wiens grondgebied men vredestroepen inzet, respectievelijk de zendstaat die de militaire eenheden ter beschikking van de VN stelt. Deze onderlinge relaties worden elk door een afzonderlijk akkoord geregeld, namelijk een Status of Forces Agreement met de ontvangststaat en een Memorandum of Understanding met de zendstaat. Samen met de resolutie van de VN Veiligheidsraad die eveneens het mandaat van de vredeshandhavingsoperatie vaststelt, vormen deze instrumenten de basis van het statuut van de vredeshandhavers.¹⁰⁴

2.2.1. Resolutie van de VN Veiligheidsraad

53. Wanneer de VN Veiligheidsraad geconfronteerd wordt met een conflictsituatie analyseert het de situatie en gaat het de mogelijkheden na om in te grijpen. Hierin wordt de Veiligheidsraad bijgestaan door de VN Secretaris-Generaal die eveneens elke situatie die naar zijn mening een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid onder de aandacht van de VN Veiligheidsraad brengt.¹⁰⁵ Wanneer de Veiligheidsraad van oordeel is dat een ingrijpen aangewezen is, pleegt het eerst overleg met onder andere de regering van de potentiële ontvangststaat, de lidstaten, inclusief de staten die bereid zijn troepen te leveren, en regionale en intergouvernementele organisaties.¹⁰⁶

54. Vervolgens wordt de Secretaris-Generaal belast met het opstellen van een rapport dat de bevindingen van het onderzoek naar de veiligheid en politieke-, militaire-, humanitaire- en mensenrechtensituatie in het conflictgebied reflecteert en die eveneens de implicaties van een eventuele vredesmissie bevat.¹⁰⁷ Wanneer de Veiligheidsraad op basis van dit rapport en na consultatie van de relevante actoren van oordeel is dat een vredeshandhavingsoperatie aangewezen is, neemt het een resolutie aan op basis van dewelke een vredesmissie wordt geautoriseerd.

55. De resolutie van de VN Veiligheidsraad zet echter niet enkel de vredeshandhavingsmissie op. Het definieert eveneens de reikwijdte van het mandaat van VN blauwhelmen. Dit mandaat verschilt naargelang het respectievelijke conflict. Het kan onder andere bestaan uit het handhaven van de vrede en veiligheid, het beschermen van burgers, bijstand aan het herstel van de rule of law, bijstand aan de organisatie van verkiezingen of het beschermen en promoten van mensenrechten.¹⁰⁸

2.2.2. Status of Forces Agreement (SOFA)

56. Het opzetten van een vredeshandhavingsoperatie gaat gewoonlijk gepaard met een Status of Forces Agreement dat wordt gesloten tussen de VN en de ontvangststaat op wiens grondgebied de vredestroepen worden ingezet. Terwijl het mandaat het inzetten van vredeshandhavers autoriseert, garandeert de SOFA de legaliteit van hun optreden op het territorium van de soevereine ontvangststaat en bepaalt het de voorwaarden onder dewelke de vredestroepen zullen opereren.¹⁰⁹ De SOFA bevat tevens de privileges en immuniteiten van het VN personeel dat actief is op het grondgebied van de ontvangststaat.

¹⁰³ In sommige gevallen wordt een dergelijke resolutie uitgevaardigd door de Algemene Vergadering van de VN.

¹⁰⁴ B. OSWALD, H. DURHAM and A. BATES, *Documents on the Law of UN Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 51.

¹⁰⁵ Art. 99 VN Handvest

¹⁰⁶ United Nations Peacekeeping, "Forming a new operation", [peacekeeping.un.org](http://peacekeeping.un.org/en/forming-new-operation), zie <http://peacekeeping.un.org/en/forming-new-operation> (consultatie 6 februari 2018).

¹⁰⁷ G. DOMINGUEZ, "What drives South Asians to peacekeeping?", Deutsche Welle, 11 januari 2016, zie www.dw.com/en/what-drives-south-asians-to-peacekeeping/a-18970732 (consultatie 7 februari 2018).

¹⁰⁸ United Nations Dag Hammarskjöld Library, "UN Documentation: Peacekeeping - Security Council & Peacekeeping", research.un.org, zie <http://research.un.org/en/docs/peacekeeping/sc> (consultatie 7 februari 2018).

¹⁰⁹ M. BOTHE en B. KONDOCH, *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, Den Haag, Kluwer Law International, 2001, 222.

57. In 1990 kwam een Model Status of Forces Agreement (Model SOFA) tot stand op verzoek van de Algemene Vergadering.¹¹⁰ De Model SOFA is gebaseerd op de toenmalige gevestigde praktijk en besteedde bijgevolg uitgebreid aandacht aan de overeenkomsten die voor de jaren '90 werden gesloten.¹¹¹ Het dient als voorbeeld voor toekomstige SOFA's die de VN sluiten met de staten op wiens grondgebied de vredes troepen worden ingezet. Daar het louter als voorbeeld dient, kunnen partijen er naargelang de vredeshandhavingsoperatie voor opteren af te wijken van het model en andersluidende bepalingen aannemen. De Model SOFA is louter een *guideline*.

De Model SOFA bevat een aantal belangrijke bepalingen die gebruikelijk worden overgenomen door de VN en de ontvangststaat bij het concluderen van een SOFA. Vooreerst bevestigt het de soevereiniteit van de ontvangststaat door te voorzien in de verplichting voor peacekeepers het nationaal recht van de ontvangststaat te respecteren. Doch betekent dit niet dat de ontvangststaat ook bevoegd is om op te treden wanneer zijn nationaal recht met de voeten wordt getreden.¹¹² Paragraaf 47 (b) van de Model SOFA bepaalt namelijk dat de exclusieve strafrechtelijke jurisdictie toekomt aan de zendstaat en ontnemt de jurisdictie die de ontvangststaat normaliter zou bezitten voor overtredingen van zijn nationaal recht. Dit impliceert dat enkel de zendstaat bevoegd is om VN blauwhelmen te vervolgen voor de tijdens hun opdracht gepleegde misdrijven. Deze bepaling is evenwel enkel van toepassing op militaire componenten van de vredeshandhavingsoperatie en strekt zich niet uit tot civiele leden.¹¹³ Daarnaast kent het ook enkele privileges en immuniteiten toe aan onder andere de VN blauwhelmen.¹¹⁴

2.2.3. Memorandum of Understanding (MoU)

58. Daar de VN geen eigen militaire troepen bezitten en het afhankelijk is van zijn lidstaten voor het inzetten van een vredesmacht, ontstaat ook een onderlinge relatie tussen de VN en de zendstaat die de troepen levert. Een Memorandum of Understanding regelt deze verhouding. Het heeft betrekking op de administratieve, logistieke en financiële aspecten die gepaard gaan met het ter beschikking stellen van militaire eenheden en/of uitrusting door lidstaten ter ondersteuning van een vredeshandhavingsmissie. Daarnaast specificereert het ook de gedragsnormen van de VN die de vredes troepen in acht moeten nemen.¹¹⁵ Derhalve omvat de MoU de voorwaarden waaronder de militaire eenheden opereren nadat de zendstaat ze ter beschikking van de VN stelde en onder diens autoriteit plaatste.¹¹⁶

59. Ook wat de Memorandum of Understanding betreft, werd een Model Memorandum of Understanding (Model MoU) opgesteld door de Secretaris-Generaal. Een eerste versie dateert van 1991 en was opnieuw gebaseerd op voorgaande MoU's.¹¹⁷ De Model Memorandum of Understanding

¹¹⁰ United Nations, *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operation*, 9 oktober 1990, UN Doc. A/45/594.

¹¹¹ E. PADDON RHOADS, *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 33.

¹¹² Para. 6 Model SOFA

¹¹³ D. MAZURANA, A. RAVEN-ROBERTS en J. PARPART, *Gender, Conflict and Peacekeeping*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, 88.

¹¹⁴ De immuniteit die VN blauwhelmen bezitten ten aanzien van de territoriale jurisdictie van de ontvangststaat komt uitgebreid aan bod in Hoofdstuk IV.4. Deze immuniteit zit vervat in paragraaf 46 van de Model SOFA. Overige immuniteiten en privileges die men kan toekennen aan VN blauwhelmen vindt men onder meer terug in paragraaf 27, 29 en 30 van de Model SOFA.

¹¹⁵ Art. 3 Model MoU

¹¹⁶ M. BOTHE, "Peacekeeping Forces", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, Augustus 2016, para. 18, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e365?rskey=Lujte8&result=1&prd=EPIL> (consultatie 7 februari 2018).

¹¹⁷ United Nations, *Model Agreement between the United Nations and Members States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-Keeping Operations*, 23 mei 1991, UN Doc. A/46/185.

werd meermaals geamendeerd en in 2007 werd de meest recente versie aangenomen die bepalingen omtrent discipline, onderzoek, jurisdictie en verantwoordelijkheid van VN vredespersoneel bevat en de voornaamste gedragsnormen die men moet respecteren gedurende de vredeshandhavingsmissie.¹¹⁸

De Memorandum of Understanding bevat zoals de Status of Forces Agreement ook enkele relevante bepalingen in het kader van wangedrag in hoofde van VN blauwhelmen. De Model MoU bepaalt onder andere dat de primaire verantwoordelijkheid tot het onderzoeken van wangedrag van een vredeshandhaver toekomt aan de zendstaat.¹¹⁹ Daarnaast bevestigt het de exclusieve jurisdictie die toekomt aan de zendstaat ingevolge de SOFA en verklaart de zendstaat zich akkoord deze jurisdictie effectief uit te oefenen.¹²⁰ Zoals later zal blijken, is dit laatste aspect echter problematisch in de praktijk daar zendstaten terughoudend zijn om hun militaire eenheden te vervolgen.

2.4. Bevel en controle

60. Zoals reeds eerder vermeld, zijn VN blauwhelmen afkomstig van lidstaten die bereid zijn militaire eenheden ter beschikking van de VN te stellen. Aldus zijn blauwhelmen in eerste instantie leden van de nationale legers van de zendstaten maar worden zij vervolgens gedetacheerd om te werken onder het bevel en de controle van de VN.¹²¹ Hierdoor worden zij enerzijds geacht onder het bevel en controle van de VN te staan maar worden tegelijkertijd nog steeds beschouwd als nationale contingents van de respectievelijke zendstaat.¹²²

61. Op basis van een akkoord dat de VN sluiten met de zendstaat worden de militaire eenheden onder het gezag van de Verenigde Naties geplaatst.¹²³ Hierna bezitten de VN de supranationale autoriteit over de militaire eenheden en de individuele leden ervan. Ingevolge dit akkoord worden de nationale contingents eveneens een orgaan van de VN, namelijk de *peacekeeping force*.¹²⁴ Bijgevolg worden vredeshandhavingsoperaties en de bijhorende vredestroepen gecreëerd als subsidiaire organen van de VN Veiligheidsraad.¹²⁵

62. Het overdragen van de bevoegdheid om bevelen te geven aan de VN impliceert echter niet dat de band met de zendstaat wordt verbroken. De nationale contingents behouden nog steeds een band met de staat van herkomst waardoor de noodzaak bestaat de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de VN en de zendstaat te regelen.¹²⁶ Dit heeft tot gevolg dat ondanks de exclusieve bevoegdheid

¹¹⁸ United Nations, *Memorandum of Understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*, 2007, UN Doc. A/C.5/63/18; Art. 7bis t.e.m. Art. 7sexies Model MoU.

¹¹⁹ Art. 7quarter Model MoU

¹²⁰ Art. 7quinquiens Model MoU

¹²¹ United Nations Peacekeeping, "Military", [peacekeeping.un.org](http://peacekeeping.un.org/en/military), zie <http://peacekeeping.un.org/en/military> (consultatie 7 februari 2018).

¹²² K. STARMER, "Responsibility for troops abroad: UN mandated forces and issues of human rights accountability", *EHRLR* 2008, (318) 319.

¹²³ Dit betreft een afzonderlijk akkoord dat de VN sluiten met de zendstaat. Derhalve is het niet het Memorandum of Understanding die de militaire eenheden onder het gezag van de VN plaatst.

¹²⁴ R. SIEKMANN, *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, 119.

¹²⁵ Het is evenwel ook mogelijk dat de vredeshandhavingsoperatie wordt gecreëerd als subsidiair orgaan van de Algemene Vergadering wanneer de operatie werd opgezet door de Algemene Vergadering (M. BOTHE, "Peacekeeping Forces", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, Augustus 2016, para. 28-29, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e365?rskey=Lujte8&result=1&prd=EPIL> (consultatie 7 februari 2018)).

¹²⁶ M. BOTHE, "Peacekeeping Forces", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, Augustus 2016, para. 29, zie

om bevelen te geven toekomt aan de VN, ook de zendstaat bepaalde functies bezit zoals bevoegdheden inzake personeelsadministratie, discipline en strafrechtelijke jurisdictie.¹²⁷ Deze functies worden veelal bepaald in de MoU die gesloten wordt tussen de VN en de zendstaat.

3. VN vredeshandhaving en VN vredestroepen: een complex geheel van rechtsregels

63. VN blauwhelmen opereren binnen een complex juridisch kader waarbij zowel nationaal- als internationaal recht van toepassing is. Enerzijds zijn de blauwhelmen gehouden het nationaal recht te respecteren van de staat op wiens grondgebied de vredesoperatie zich afspeelt én van de staat die de respectievelijke blauwhelm uitstuurde. Anderzijds is men ook gebonden aan het internationaal recht, meer bepaald het internationaal humanitair recht, internationaal strafrecht en de mensenrechten.

Omtrent de toepassing van het internationaal humanitair recht bestaat evenwel onenigheid daar de vredestroepen in principe niet worden beschouwd als een partij bij het gewapend conflict. Daarenboven kan men zich de vraag stellen of er wel nog sprake is van een gewapend conflict aangezien vredeshandhavers in beginsel slechts optreden nadat een staakt-het-vuren werd bereikt.

Dit kader en de mogelijke toepassing van het internationaal humanitair recht worden verduidelijkt in dit hoofdstuk en zullen later van belang zijn om te bepalen aan wie de jurisdictie toekomt wanneer het met de voeten wordt getreden.

3.1. Nationaal recht van de ontvangst- en zendstaat

64. Vredestroepen dienen gedurende hun tewerkstelling zowel het nationaal recht van de ontvangststaat als van de zendstaat in acht te nemen. Ten eerste ligt het voor de hand dat blauwhelmen gehouden zijn het nationaal recht van de ontvangststaat te respecteren aangezien zij worden ingezet op het grondgebied van deze vreemde staat. Wanneer dit niet het geval zou zijn, zou dit immers een negatieve invloed hebben op de toestemming die vereist is voor het opstellen van een vredeshandavingsmissie. De ontvangststaat zou terughoudend zijn om zijn toestemming te verlenen wanneer de vredestroepen diens nationale normen met de voeten mogen treden. Dit betekent dat de VN zouden moeten overgaan tot peace enforcement als ze alsnog willen ingrijpen. Ten tweede speelt ook het nationaal recht van de zendstaat een rol. Hoewel de VN blauwhelmen als subsidiair orgaan van de Verenigde Naties onder het bevel en de controle van de VN ressorteren, blijven ze in beginsel nog steeds gehouden aan het recht van de zendstaat.

3.2. Internationaal humanitair recht

65. Het internationaal humanitair recht, ook wel het recht der gewapende conflicten of oorlogsrecht genoemd, bestaat uit twee aspecten. Enerzijds beperkt het de middelen en methoden van oorlogsvoering in gewapende conflicten en anderzijds voorziet het in de bescherming van personen die niet, of niet langer, deelnemen aan de vijandelijkheden. Het internationaal humanitair recht bestaat onder andere uit het recht van Genève, meer bepaald de vier Conventies van Genève van 1949 die elk voorzien in de bescherming van een andere categorie personen en twee aanvullende protocollen van 1977 die slechts toepassing vinden naargelang het gaat om een internationaal- of een niet-internationaal gewapend conflict. Daarnaast maakt ook het recht van Den Haag zoals de Haagse Conventie van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict deel uit van het internationaal humanitair recht. De Conventies van Genève en Den Haag zijn evenwel

<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e365?rskey=Lujte8&result=1&prd=EPIL> (consultatie 7 februari 2018).

¹²⁷ M. BOTHE, "Peacekeeping Forces", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, Augustus 2016, para. 48, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e365?rskey=Lujte8&result=1&prd=EPIL> (consultatie 7 februari 2018).

niet de enige bronnen. Ook het internationaal humanitair gewoonterecht en vele andere verdragen inzake oorlogsvoering en het gebruik van specifieke types van wapens spelen een belangrijke rol.

66. Om de bepalen of VN blauwhelmen onderhevig zijn aan het internationaal humanitair recht zijn twee aspecten van belang. Ten eerste moet er sprake zijn van een gewapend conflict opdat het internationaal humanitair recht zou gelden gedurende vredesoperaties. Het internationaal humanitair recht is immers slechts van toepassing tijdens gewapende conflicten. Wanneer er geen gewapend conflict is, zal het internationaal humanitair recht geen toepassing vinden. Is er echter wel sprake van een gewapend conflict, dan zal de vraag of VN blauwhelmen beschouwd worden als een partij bij het conflict bepalend zijn om te besluiten of ook de blauwhelmen onderworpen zijn aan het internationaal humanitair recht. Het feit dat blauwhelmen optreden in gebieden waar een gewapende conflict heerst, impliceert immers niet noodzakelijk dat zij ook door het internationaal humanitair recht zijn gebonden.¹²⁸

3.2.1. VN Vredeshandhaving: een gewapend conflict?

67. Opdat het internationaal humanitair recht toepassing kan vinden gedurende vredeshandhavingsoperaties, moet er eerst sprake zijn van een gewapend conflict. Het begrip 'gewapend conflict' is echter niet gedefinieerd in de vier Geneefse Conventies, noch in de Aanvullende Protocollen. Het Gemeenschappelijk Artikel 2 van de Geneefse Conventies stelt enkel dat het internationaal humanitair recht van toepassing is in *“all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, even if the state of war is not recognized by one of them”*.

68. In 1995 definieerde het Joegoslavië-Tribunaal definieerde het begrip als volgt in de Tadic zaak: *“An armed conflict exist whenever there is a resort to armed forces between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized groups or between such groups within a State”*.¹²⁹ Zodra een staat of een georganiseerde groep een toevlucht zoekt in gewapend geweld tegen een andere staat, respectievelijk een andere georganiseerde groep, is er sprake van een gewapend conflict. Een formele oorlogsverklaring of een erkenning van de vijandigheden is niet vereist. Het internationaal humanitair recht heeft immers tot doel de nadelige gevolgen van conflicten te beperken en de slachtoffers van de vijandelijkheden te beschermen. Het zou dus niet correct zijn om deze bescherming te laten afhangen van een politieke beslissing.¹³⁰ Bijgevolg wordt het bestaan van een gewapend conflict en de toepasbaarheid van het internationaal humanitair recht uitsluitend bepaald door de feitelijke situatie waarbij de vijandelijkheden een zekere intensiteit moeten bereiken.¹³¹ Dit werd reeds bevestigd in de rechtspraak van *ad hoc* tribunaal zoals het Joegoslavië-Tribunaal en het Rwanda-Tribunaal.¹³²

¹²⁸ R. MURHY, “United Nations Military Operations and International Humanitarian Law: What Rules Apply to Peacekeepers?”, *CrimLF* 2003, (153) 154.

¹²⁹ ICTY (Appeal Chamber) 2 oktober 1995, nr. IT-94-1-T, Prosecutor/Dusko Tadic, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, para. 70, zie <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>.

¹³⁰ R. BARTELS, “Gewapend conflict is geen eenduidig begrip”, *IHR in de kijker* 2008, (69) 72.

¹³¹ R. BARTELS, “Gewapend conflict is geen eenduidig begrip”, *IHR in de kijker* 2008, (69) 71.

¹³² T. FERRARO, “The applicability and application of international humanitarian law to multinational forces”, *IRRC* 2013, (561) 573; Zie bijvoorbeeld ICTR (Trial Chamber I) 6 december 1999, nr. ICTR-96-3-T, Prosecutor/Rutaganda, Judgement and sentence, para. 92: *“the definition of an armed conflict per se is termed in the abstract, and whether or not a situation can be described as an “armed conflict”, meeting the criteria of common Article 3, is to be decided upon on a case-by-case basis”*; ICTY (Trial Chamber II) 30 november 2005, nr. IT-03-66-T, Prosecutor/Limaj et al., Judgment, para. 90: *“the determination of the intensity of a conflict and the organisation of the parties are factual matters which need to be decided in light of the particular evidence and on a case-by-case basis”*.

69. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat vredeshandhaving op zichzelf niet in aanmerking komt om gekwalificeerd te worden als een gewapend conflict. Door het opzetten van een vredeshandhavingsmis­sie ontstaat immers geen gewapend conflict, wel worden vredeshandhavingstroepen ingezet in de context van een dergelijk conflict dat zich reeds afspeelt tussen twee of meer staten of binnen één staat. Het is met andere woorden niet de tussenkomst van vredestroepen die aanleiding geeft tot het ontstaan van een gewapend conflict. Er is veelal reeds sprake van een gewapend conflict in de gebieden waar blauwhelmen worden ingezet.

70. Men moet zich evenwel ook afvragen of er nog sprake is van een gewapend conflict nadat een wapenbestand of een staakt-het-vuren werd bereikt waarop de vredestroepen toezien. In de eerder vermelde Tadic zaak poneerde het Joegoslavië-Tribunaal dat een staakt-het-vuren niet noodzakelijk de beëindiging van een gewapend conflict impliceert en derhalve de niet-toepassing van het internationaal humanitair recht. Het stelde: “*International humanitarian law applies from the initiation of such armed conflicts and extends beyond cessation of hostilities until a general conclusion of peace is reached; or, in the case of internal conflicts, a peaceful settlement is reached*”.¹³³ Anderzijds nam ook het Internationale Comité van het Rode Kruis dit standpunt in met betrekking tot niet-internationaal gewapende conflicten door te stellen: “*As ceasefire agreements do not necessarily guarantee the end of hostilities, the suspension of hostilities might be an opportunity to remind the parties of their obligations under IHL and secure a commitment to compliance, should hostilities be taken up again*”.¹³⁴ Aldus volstaat een staakt-het-vuren niet om te besluiten dat er niet langer sprake is van een gewapend conflict en belet het de toepassing van het internationaal humanitair recht gedurende vredeshandhavingsmis­sies niet. Ondanks een staakt-het-vuren bestaat immers nog steeds de kans dat de vijandigheden opnieuw opflakkeren.

3.2.2. VN blauwhelmen: een partij bij het gewapend conflict?

71. Aanvankelijk heerste de opvatting dat VN blauwhelmen niet gebonden waren aan het internationaal humanitair recht aangezien de Geneefse Conventies enkel partijen bij het conflict binden die tevens “*High Contracting States*” zijn.¹³⁵ Deze opvatting was gebaseerd op de veronderstelling dat vredeshandhavingstroepen optreden in naam van de internationale gemeenschap waardoor ze niet kwalificeerbaar zijn als een partij bij het gewapend conflict, noch als een “*power*” in de betekenis van de Geneefse Conventies van 1949 en bijgevolg niet als strijder kunnen worden aangemerkt onder het internationaal humanitair recht.¹³⁶ Bovendien zou de kwalificatie als partij bij het gewapend conflict het verlies van onpartijdigheid impliceren.¹³⁷ Daar de Geneefse Conventies en de Aanvullende Protocollen geen bepalingen bevatten omtrent de toepasselijkheid van het internationaal humanitair recht op VN vredestroepen, kon deze opvatting lange tijd domineren. Doch werd dit sterk bekritiseerd door het Internationale Comité van het Rode Kruis dat een andere mening toegedaan was.¹³⁸

¹³³ ICTY (Appeal Chamber) 2 oktober 1995, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, para. 70, zie www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm.

¹³⁴ International Committee of the Red Cross, *Increasing respect for international humanitarian law in non-international armed conflicts*, Geneva, 2008, 24.

¹³⁵ P. LABUDA, “Peacekeeping and Peace Enforcement”, in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 45, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 1 september 2017).

¹³⁶ T. FERRARO, “The applicability and application of international humanitarian law to multinational forces”, *IRRC* 2013, (561) 563.

¹³⁷ R. MURHY, “United Nations Military Operations and International Humanitarian Law: What Rules Apply to Peacekeepers?”, *CrimLF* 2003, (153) 154.

¹³⁸ R. MURHY, “United Nations Military Operations and International Humanitarian Law: What Rules Apply to Peacekeepers?”, *CrimLF* 2003, (153) 157.

72. In 1993 zetten de VN een eerste stap richting de toepasselijkheid van het internationaal humanitair recht op vredestroepen bij het opzetten van de vredesoperatie in Rwanda. De Status of Mission Agreement van UNAMIR stelde: “UNAMIR shall conduct its operation in Rwanda with full respect for the principles and spirit of the general conventions applicable to the conduct of military personnel. These international conventions include the Four Geneva Conventions of 12 August 1949 and their Additional Protocols of 8 June 1977 (...)”.¹³⁹ De vredestroepen in Rwanda dienden met andere woorden in de uitoefening van hun mandaat de “principles and spirit” van het internationaal humanitair recht te eerbiedigen zonder dat hieruit evenwel verplichtingen voortvloeiden.¹⁴⁰ Dergelijke clausules werden nadien opgenomen in het overgrote deel van de Status of Mission Agreements. Op deze manier bereikten de VN als het ware een compromis met de andersgezinden zonder het internationaal humanitair recht integraal van toepassing te verklaren op vredestroepen. Deze clausules evolueerden evenwel doorheen de tijd. Vredestroepen waren steeds meer gehouden aan de “principles and rules” van het humanitair recht en niet louter aan de “principles and spirit”.¹⁴¹

73. Enkele jaren later, in 1999, vaardigde de Secretaris-Generaal zijn Bulletin *Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law* uit waarin voor het eerst verklaard werd dat de vredestroepen die onder bevel en toezicht van de VN opereren, gebonden zijn aan het internationaal humanitair recht. Dit Bulletin stelt: “The fundamental principles and rules of international humanitarian law set out in the present Bulletin are applicable to United Nations forces when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement. They are accordingly applicable in enforcement actions, or in peacekeeping operations when the use of force is permitted in self-defence”.¹⁴² Het Bulletin omvat een overzicht van de grondbeginselen en regels van het internationaal humanitair recht waaraan blauwhelmen gebonden zijn wanneer zij actief betrokken zijn bij het gewapend conflict en dus optreden als strijders in het conflict.¹⁴³ Dit werd bevestigd in de *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, ook wel de Capstone Doctrine genoemd, en in verscheidene Status of Forces Agreements.¹⁴⁴

74. Hoewel het Bulletin bevestigde dat het internationaal humanitair recht van toepassing kan zijn op VN vredestroepen, zorgt het echter niet voor een complete opheldering of blauwhelmen al dan niet gehouden zijn het humanitair recht te eerbiedigen als partij bij het conflict. Het Bulletin blijft immers vaag en verduidelijkt niet wat bedoeld wordt met “actively engaged therein as combatants”. Men kan hier evenwel uit af leiden dat blauwhelmen actief betrokken moeten zijn bij de gewapende confrontaties met een partij bij het conflict opdat ze onderhevig zijn aan de verplichtingen die voortvloeien uit het humanitair recht.¹⁴⁵ Wanneer we teruggrijpen naar de Tadic zaak waar het Joegoslavië-Tribunaal oordeelde dat er sprake was van een internationaal gewapend conflict wanneer

¹³⁹ Art. 7 Agreement on the Status of the United Nations Assistance Mission for Rwanda, 5 november 1993, *UN Doc.* 30482.

¹⁴⁰ B. KONDOCH, *International Peacekeeping*, New York, Routledge, 2016.

¹⁴¹ F. BOUCHET-SAULNIER, “The Practical Guide to Humanitarian Law – Peacekeeping”, *Medecins sans frontieres*, zie <http://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/peacekeeping/> (consultatie 1 september 2017).

¹⁴² UN Secretary General, *UN Secretary General’s Bulletin – Observance by UN Forces of International Humanitarian Law*, 6 augustus 1999, *UN Doc.* ST/SGB/1999/13, preambule en section 1.

¹⁴³ Rode Kruis Vlaanderen, *Internationaal Humanitair Recht – Antwoorden op uw vragen*, Mechelen, Rode Kruis Vlaanderen, 2015, 18.

¹⁴⁴ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 15; P. LABUDA, “Peacekeeping and Peace Enforcement”, in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 46, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 1 september 2017).

¹⁴⁵ Rode Kruis Vlaanderen, *Internationaal Humanitair Recht – Antwoorden op uw vragen*, Mechelen, Rode Kruis Vlaanderen, 2015, 18.

gewapende krachten met elkaar in conflict gaan, volgt ook hieruit dat men pas een partij bij het gewapend conflict is wanneer men actief met geweld tussenkomt gedurende het conflict.

75. Bij traditionele vredeshandhaving is het vrij duidelijk dat blauwhelmen in beginsel niet worden aangemerkt als een partij bij het gewapend conflict en dus niet onderworpen zijn aan het internationaal humanitair recht. Gedurende de eerste vredesoperaties was de taak van blauwhelmen immers beperkt tot observatietaken waarbij het gebruik van geweld niet was toegestaan. Zij mochten niet actief tussenkomen of ingrijpen in het conflict. De blauwhelmen hadden hiertoe evenmin de mogelijkheid daar ze niet of slechts in beperkte mate gewapend waren.

76. In de loop der jaren evolueerde het mandaat van de vredeshandhavingstroepen evenwel waarbij ook de mogelijkheden tot gebruik van geweld uitbreidden en bijgevolg ook de mogelijkheid tot actieve tussenkomst in het gewapend conflict. Bij dergelijke operaties is het minder vanzelfsprekend om te bepalen of blauwhelmen al dan niet optreden als partij bij het conflict. Ten eerste kan het mandaat van de VN blauwhelmen een indicatie zijn. Wanneer het de vredeshandhavers toegestaan is geweld te gebruiken, bijvoorbeeld ter verwezenlijking van hun mandaat of in het kader van robuuste vredeshandhaving, is het mogelijk dat blauwhelmen onderworpen zijn aan het internationaal humanitair recht. Dit volstaat evenwel niet. Pas wanneer vredestroepen ook effectief hun toevlucht zoeken in geweld gedurende hun missie is het mogelijk te stellen dat zij partij zijn bij het gewapend conflict en derhalve gehouden zijn het humanitair recht te respecteren. De feiten zullen met andere woorden bepalend zijn.¹⁴⁶

Er dient bijgevolg opgemerkt te worden dat vredestroepen ook onderhevig kunnen zijn aan het humanitair recht wanneer hun mandaat niet voorziet in de mogelijkheid tot het gebruik van geweld. Het ligt immers voor de hand dat wanneer vredestroepen geweld gebruiken buiten de mogelijkheden die hun mandaat hen biedt, dat zij automatisch partij worden bij het gewapend conflict en onderhevig zijn aan het humanitair recht. De draagwijdte van hun mandaat is derhalve niet doorslaggevend.

77. De toepasselijkheid van het internationaal humanitair recht op VN blauwhelmen vloeit evenwel niet rechtstreeks voort uit het Bulletin. De verplichtingen liggen namelijk in de bepalingen omtrent het internationaal humanitair recht die zijn opgenomen in de nationale wetgeving van de zendstaat of in het internationaal humanitair gewoonterecht dat rechtstreeks toepasselijk is.¹⁴⁷ Vredestroepen blijven dus gebonden aan het humanitair recht gedurende hun tewerkstelling onder controle en toezicht van de VN via de staat die de militaire eenheden ter beschikking stelde. Hieruit volgt dat de verschillende militaire eenheden mogelijks elk onderhevig zijn aan een verschillend wettelijk regime daar niet elke lidstaat van de VN lid is van elk instrument van het internationaal humanitair recht.¹⁴⁸ Op de zendstaten rust de verplichting te verzekeren dat de militaire eenheden zich bewust zijn van de humanitaire voorschriften die van toepassing zijn.¹⁴⁹

78. Kortom, wanneer op basis van de feiten geconcludeerd kan worden dat de drempel overschreden is, i.e. het conflict een bepaalde intensiteit bereikt om te spreken van een gewapend

¹⁴⁶ Of men al dan niet partij wordt bij een gewapend conflict is eenvoudiger te illustreren aan de hand van peace enforcement-operaties waarbij men op basis van Hoofdstuk VII van het VN Handvest door middel van geweld vrede kan opleggen aan de conflicterende partijen. Als men bij dergelijke operaties actief tussenkomt in de vijandelijkheden is men als partij bij het gewapend conflict onderhevig aan het internationaal humanitair recht. Bij vredeshandhaving ligt dit evenwel moeilijker. Doch is het bijvoorbeeld mogelijk dat men partij wordt bij het conflict in de uitoefening van een robuust mandaat.

¹⁴⁷ D. SHRAGA, "UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage", *AJIL* 2000, (406) 409.

¹⁴⁸ G. S. CORN, R. E. VANLANDINGHAM en S.R. REEVES, *U.S. Military Operations: Law, Policy, and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 216, 707.

¹⁴⁹ Rode Kruis Vlaanderen, *Internationaal Humanitair Recht – Antwoorden op uw vragen*, Mechelen, Rode Kruis Vlaanderen, 2015, 18.

conflict, en blauwhelmen als een partij beschouwd worden bij het gewapend conflict, zal het internationaal humanitair recht van toepassing zijn op de vreedstroepen. Dit geldt tot het ogenblik dat het gewapend conflict tot een einde komt of de blauwhelmen teruggeroepen worden.¹⁵⁰ De toepassing van het internationaal humanitair recht zal dus afhankelijk zijn van de feitelijke omstandigheden waarin de vreedstroepen optreden. Blauwhelmen zijn derhalve niet gedurende elke missie gehouden het internationaal humanitair recht te eerbiedigen.

3.3. International strafrecht

79. Het internationaal strafrecht is in eerste instantie de rechtstak die internationale misdrijven strafbaar stelt.¹⁵¹ Dit omvat ook de vier misdrijven die tot de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof behoren, namelijk genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en daden van agressie. Hoewel het vreemd lijkt dergelijke daden te associëren met vredeshandhaving en VN blauwhelmen, rust op vreedstroepen ook de verplichting zich te onthouden van dergelijke daden gedurende hun tewerkstelling. Het internationaal strafrecht is bijgevolg niet louter gericht tot staten maar ook tot individuen.

In eerste instantie staan de nationale hoven en rechtbanken in voor de vervolging van de eerder vermelde misdrijven. Het Internationaal Strafhof treedt pas op de voorgrond bij het gebrek aan optreden in hoofde van de nationale instanties. Naargelang het geval is het evenwel mogelijk dat internationale *ad hoc* tribunalen ook over dergelijke jurisdictie beschikken.¹⁵²

3.4. Mensenrechten

80. Wat mensenrechten betreft, dient een onderscheid gemaakt te worden tussen (1) de verplichting van vreedstroepen om de mensenrechten te respecteren, (2) de plicht om deze rechten te beschermen in de conflictgebieden waar zij worden ingezet en (3) hun actieve rol in het promoten ervan.¹⁵³ VN blauwhelmen dienen met andere woorden niet louter deze rechten te eerbiedigen. Zij hebben ook de verplichting toe te zien op de naleving van de mensenrechten en individuen en autoriteiten aan te sporen deze rechten hoog in het vaandel te dragen.

3.4.1. Respecteren van de mensenrechten

81. Mensenrechten maken integraal deel uit van het complex geheel van rechtsregels die VN blauwhelmen moeten respecteren. De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) benadrukt dat de mensenrechten en fundamentele vrijheden universeel zijn en bijgevolg aan eenieder toebehoren. Vredeshandhavers moeten dan ook in de uitoefening van hun mandaat respect hebben voor de mensenrechten die elk individu geniet.¹⁵⁴ De VN hebben dit bevestigd in de Capstone Doctrine die stelt dat vredeshandhavingsoperaties “*should be conducted with full respect of human rights*” waarbij VN vreedstroepen “*should act in accordance with international human rights*” en “*should strive to ensure that they do not become perpetrators of human rights abuses*”. Als laatste wordt uitdrukkelijk

¹⁵⁰ S. WILLS, “Continuing Impunity of Peacekeepers: The Need For a Convention”, *J. Int’l Human. Legal Stud.* 2013, (47) 58.

¹⁵¹ X., “Internationaal Strafrecht”, Rode Kruis Vlaanderen, zie www.rodekruis.be/wat-doen-we/hulp-wereldwijd/ihr/van-a-tot-z/internationaal-strafrecht/ (consultatie 29 april 2018).

¹⁵² Voor een uitgebreide uiteenzetting omtrent het aspect internationaal strafrecht verwijs ik naar subhoofdstuk 4.3 ‘Internationaal Strafhof’ van Hoofdstuk IV dat handelt over de jurisdictie van het Internationaal Strafhof inzake de berechting van VN blauwhelmen voor seksuele uitbuiting en misbruik.

¹⁵³ P. LABUDA, “Peacekeeping and Peace Enforcement”, in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 50, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 2 september 2017).

¹⁵⁴ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 14-15.

vermeld dat diegene die alsnog nalaten de mensenrechten te eerbiedigen “*should be held accountable*”.¹⁵⁵

82. Ondanks het algemeen aanvaard is dat vredestroepen gehouden zijn de mensenrechten te eerbiedigen, is het onduidelijk wat de precieze bron en draagwijdte van deze normen zijn. Voor de mensenrechten die de gewoonterechtelijke status hebben verworven, ligt het voor de hand dat deze bindend zijn voor de vredestroepen. Voor de andere mensenrechten is dit evenwel minder evident. De VN hebben immers geen algemeen beleid om mensenrechten te integreren in het juridische kader van vredeshandhavingsmissies en kunnen evenmin lid worden van de internationale mensenrechtenverdragen. Daarbovenop komt dat interne akkoorden zoals Status of Forces Agreements waarin men uitdrukkelijk de mensenrechten van toepassing kan verklaren niet juridisch bindend zijn.¹⁵⁶

3.4.2. Beschermen en promoten van de mensenrechten

83. Een essentieel element voor het realiseren en garanderen van de vrede is de verwezenlijking van de mensenrechten.¹⁵⁷ Naast het zelf respecteren van de mensenrechten moeten vredestroepen gedurende vredeshandhavingsmissies dan ook toezien op de naleving ervan en bijgevolg verhinderen dat individuen of autoriteiten een inbreuk plegen op de rechten van een ander. Vredeshandhavers zijn vaak ook de eersten die in aanraking komen met slachtoffers van mensenrechtenschendingen. Zij rapporteren over de schendingen die zich voordoen in het conflictgebied om vervolgens bewijzen te verzamelen van dergelijke praktijken die bruikbaar zijn in internationale straftribunalen.¹⁵⁸ Daarnaast kunnen vredestroepen de mensenrechten in conflictgebieden beschermen door bijvoorbeeld het instellen en controleren van *safe havens* en humanitaire veiligheidszones. Dergelijke zones werden in het verleden reeds ingesteld in Rwanda en Bosnië-Herzegovina ter bescherming van de burgerbevolking.¹⁵⁹

84. Het louter beschermen van de burgerbevolking tegen mensenrechtenschendingen volstaat evenwel niet. VN vredeshandhavers hebben daarbovenop ook de taak mensenrechten te promoten. Één van de doelstellingen van de VN is immers “*promoting and encouraging respect for human rights*”.¹⁶⁰ Bijgevolg wordt de promotie van de mensenrechten veelal geïmplementeerd in het mandaat van de vredeshandhavers waardoor dit ook behoort tot de doelstelling van de desbetreffende vredesoperatie. Het mandaat van UNMIK, de United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, bevat bijvoorbeeld het promoten van de mensenrechten als één van de voornaamste doelstellingen.

85. Daar aan de bescherming en promotie van mensenrechten veel belang wordt gehecht, hebben vele vredeshandhavingsmissies een mensenrechtenteam. Dergelijke teams staan onder andere in voor de monitoring van mensenrechtenschendingen in conflictgebieden, het ondersteunen van de

¹⁵⁵ Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 14-15; C. FOLEY, *UN Peacekeeping Operations and the Protection of civilians: Saving Succeeding Generations*, New York, Cambridge University Press, 2017, 149.

¹⁵⁶ P. LABUDA, “Peacekeeping and Peace Enforcement”, in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 54, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 2 september 2017).

¹⁵⁷ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Human Rights Components of UN Peace Missions”, www.ohchr.org, zie www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/PeaceMissionsIndex.aspx (consultatie 2 september 2017).

¹⁵⁸ P. LABUDA, “Peacekeeping and Peace Enforcement”, in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 52, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 2 september 2017).

¹⁵⁹ B. KONDOCH, *International Peacekeeping*, New York, Routledge, 2016.

¹⁶⁰ Art. 1 (3) VN Handvest

nationale mensenrechteninstuties en het verschaffen van opleidingen omtrent de mensenrechten aan andere componenten van de vreedstroepen en de lokale actoren.¹⁶¹ Reeds in het Democratische Republiek Congo (MONUSCO), Darfoer (UNAMID), Zuid-Soedan (UNMISS), Afghanistan (UNAMA) en Haïti (MINUSTAH) werden mensenrechtenteams tewerkgesteld.¹⁶²

¹⁶¹ P. LABUDA, "Peacekeeping and Peace Enforcement", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, para. 51, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL> (consultatie 2 september 2017).

¹⁶² United Nations Peacekeeping, "Human Rights", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/issues/humanrights.shtml (consultatie 2 september 2017).

II. Keerzijde van VN vredeshandhaving: seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van VN blauwhelmen

86. Na een eerder algemene uiteenzetting van VN vredeshandhaving, komt in dit hoofdstuk het probleem inzake seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen aan bod. Op basis van zes subhoofdstukken wordt onder andere de omvang van het probleem, de oorzaken en de gevolgen van dergelijke praktijken geduid. Het eerste subhoofdstuk start met een omschrijving van seksuele uitbuiting en misbruik aan de hand van de definities die de VN reeds aan beide begrippen toekenden. Hierna verduidelijkt het tweede subhoofdstuk de omvang van de praktijken in het kader van vredeshandhavingsoperaties. Een belangrijke vraag is echter waarom seksuele uitbuiting en misbruik dusdanig veel voorkomt gedurende vredeshandhavingsoperaties. Dit wordt verklaard in het derde subhoofdstuk waarna onmiddellijk ook de gevolgen aan bod komen voor onder andere de lokale bevolking en de geloofwaardigheid van de missie in subhoofdstuk vier. Hierop volgt een duiding van een bijkomend probleem, namelijk de straffeloosheid die gepaard gaat met seksuele uitbuiting en misbruik gedurende vredeshandhavingsmissies. Om dit hoofdstuk af te sluiten, eindig ik met twee case studies, i.e. de Democratische Republiek Congo en Haïti, die het probleem duidelijk in beeld brengen.

1. Begripsomschrijving

87. De Voormalige Secretaris-Generaal Kofi Annan vaardigde in 2003 het Bulletin *Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse* uit.¹⁶³ In dit Bulletin werden onder andere de begrippen ‘*sexual exploitation*’ en ‘*sexual abuse*’ gedefinieerd en werd uitdrukkelijk een onderscheid gemaakt tussen beide vormen van wangedrag.

Seksuele uitbuiting bestaat uit “*any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another*”. Seksueel misbruik wordt omschreven als “*the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions*”.¹⁶⁴ Beide vormen van wangedrag omvatten seksuele aanranding, waaronder verkrachting, seksuele activiteiten met minderjarigen, transactionele seks en uitbuitende relaties.¹⁶⁵

88. De VN veroordelen expliciet seksuele uitbuiting en misbruik in het bulletin. Het stelt dat dergelijk wangedrag de universeel erkende internationale normen en standaarden schendt en tevens

¹⁶³ United Nations, *Secretary-General’s Bulletin – Special Measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 9 oktober 2003, UN Doc. ST/SGB/2003/13.

¹⁶⁴ United Nations, *Secretary-General’s Bulletin – Special Measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 9 oktober 2003, UN Doc. ST/SGB/2003/13, section 1.

¹⁶⁵ United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach*, 28 februari 2017, UN Doc. A/71/818, 39; De VN vaardigden een *Glossary on Sexual Exploitation and Abuse* uit waarin op zijn beurt een definiëring van deze vier begrippen terug te vinden is. Sexual assault of seksuele aanranding is elke “*sexual activity with another person who does not consent. It is a violation of bodily integrity and sexual autonomy and is broader than narrower conceptions of “rape”, especially because (a) it may be committed by other means than force or violence, and (b) it does not necessarily mean penetration*”. Onder seksuele activiteiten met een minderjarige verstaat men alle seksuele betrekkingen met een persoon jonger dan 18 jaar. De leeftijd volgens dewelke men in de ontvangstaat als meerderjarig wordt aangemerkt is hierbij irrelevant. Transactionele seks doet zich voor wanneer men seks bijvoorbeeld gebruikt als ruilmiddel voor het verkrijgen van geld, tewerkstelling of goederen en diensten. Als laatste wordt een uitbuitende relatie gedefinieerd als: “*a relationship that constitutes sexual exploitation, i.e. any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another*” (United Nations, *Glossary on Sexual Exploitation and Abuse: Thematic Glossary of current terminology related to Sexual Exploitation and Abuse (SEA) in the context of the United Nations*, 5 oktober 2016, zie http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/un_glossary_on_sea.pdf).

onaanvaardbaar en verboden gedrag uitmaakt in hoofde van VN personeel.¹⁶⁶ Niettemin seksuele relaties tussen VN personeel en de bevolking van de ontvangststaat in beginsel niet verboden zijn, raadt men het ten sterkste af. Op die manier wil men vermijden dat de relaties alsnog uitmonden in aantijgingen van seksuele uitbuiting of misbruik.

2. Seksuele uitbuiting en misbruik en VN vredeshandhaving

89. Hoewel vredeshandhavingsoperaties van de VN een positieve doelstelling nastreven, namelijk het handhaven van de vrede in conflictgebieden, kent UN peacekeeping ook een keerzijde. Vredeshandhavers worden in toenemende mate in verband gebracht met seksuele uitbuiting en misbruik van de kwetsbare bevolkingsgroepen die ze moeten beschermen.¹⁶⁷ In het verleden doken reeds verschillende mediaberichten op die het wangedrag in hoofde van VN blauwhelmen aan het licht brachten. Één van de meest voorkomende vormen van wangedrag bij vredeshandhavers is seksuele uitbuiting en misbruik.

90. Beschuldigingen over de betrokkenheid van VN blauwhelmen bij wijdverspreid seksueel wangedrag doken voor het eerst op tijdens de VN vredesoperatie in Cambodia in de jaren '90 maar werden snel opgevolgd door gelijkaardige aantijgingen gedurende latere missies zoals in Bosnië-Herzegovina, Haïti, Democratische Republiek Congo, Oost-Timor, Liberia en Sierra Leone.¹⁶⁸ Het verschijnsel is evenwel niet beperkt tot een bepaalde regio. Dergelijke praktijken speelden zich reeds af in Europa, Azië, Afrika en het Amerikaanse continent. Bijgevolg is het duidelijk dat seksuele uitbuiting en misbruik een aanzienlijk probleem vormt dat de reputatie van verscheidene vredesoperaties waaronder ook vredeshandhavingsmissies aan diggelen brengt.¹⁶⁹

91. Op 15 april 2003 vaardigde de Algemene Vergadering Resolutie 57/306 uit die de Secretaris-Generaal verzoekt jaarlijks een bulletin uit te vaardigen betreffende seksuele uitbuiting en misbruik waarin men het aantal beschuldigingen bekendmaakt, alsook de maatregelen die reeds werden genomen.¹⁷⁰ Op deze manier willen de VN zich transparanter opstellen ten aanzien van het publiek wat het wangedrag in hoofde van VN personeel betreft. De VN hielden het aantal aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik evenwel slechts bij vanaf 2006.¹⁷¹ Dat is meer dan een decennia nadat de eerste aantijgingen van wangedrag in hoofde van VN blauwhelmen aan het licht kwamen.¹⁷² Hoewel gedurende de eerste jaren bleek dat het aantal beschuldigingen daalde, bereikte het in 2016 opnieuw een hoogtepunt in vergelijking met de voorgaande jaren met maar liefst 103 beschuldigingen waarvan 73 specifiek betrekking hebben op het militaire personeel.¹⁷³

92. Sinds het begin van de waarnemingen werden ongeveer 900 beschuldigingen geteld van seksuele uitbuiting en misbruik door VN personeel gedurende vredesoperaties. Ongeveer 500 beschuldigingen daarvan hebben betrekking op VN blauwhelmen. Dit is echter slechts een fractie van

¹⁶⁶ United Nations, *Secretary-General's Bulletin – Special Measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 9 oktober 2003, *UN Doc. ST/SGB/2003/13*, section 3.

¹⁶⁷ C. FERSTMAN, "Special Report – Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers", *USIP* 2013, (1) 2.

¹⁶⁸ S. KARIM en K. BEARDSLEY, "Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries", *J. Peace Res.* 2016, (100) 101.

¹⁶⁹ S. WILLS, "Continuing Impunity of Peacekeepers: The Need For a Convention", *J. Int'l Human. Legal Stud.* 2013, (47) 49.

¹⁷⁰ Resolutie 57/306 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (22 mei 2003), *UN Doc. A/RES/57-306* (2003).

¹⁷¹ K. AKONOR, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, Cham, Springer International Publishing, 2017, 59.

¹⁷² S. KARIM en K. BEARDSLEY, "Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries", *J. Peace Res.* 2016, (100) 102.

¹⁷³ Conduct in UN Field Missions, "Sexual exploitation and abuse", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/sea-overview> (consultatie 6 september 2017).

het werkelijke aantal gevallen van seksuele uitbuiting en misbruik. Zoals later aan bod komt, wordt het wangedrag van VN blauwhelmen immers geteisterd door een bijkomend probleem, namelijk onderrapportage. Uit een onderzoek van *Associated Press* bleek bijvoorbeeld dat het totaal aantal gevallen van seksuele uitbuiting en misbruik gedurende de laatste 12 jaar maar liefst 2.000 bedraagt.¹⁷⁴ Derhalve is het belangrijk geen te grote focus te leggen op het aantal aantijgingen.

Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat seksuele uitbuiting en misbruik een mensenrechtenschending uitmaakt waarbij, net zoals andere mensenrechtenschendingen, de significantie van de dergelijke praktijken niet gedefinieerd wordt door het aantal.¹⁷⁵ Blauwhelmen spelen een belangrijke rol in de bescherming van de burgerbevolking. Het feit dat ook maar één blauwhelm zich schuldig maakt aan seksuele uitbuiting of misbruik, is er één die kan niet door de beugel kan. Secretaris-Generaal Ban Ki-Moon stelde in 2005 dan ook terecht: “*Even a single allegation represents a serious strike at our institution*”.¹⁷⁶

3. Oorzaken

93. Één van de oorzaken die aan de basis ligt van dergelijk wangedrag in hoofde van blauwhelmen is de machtspositie waarin de vredestroepen zich bevinden. Daar de lokale bevolking ingevolge het conflict veelal niet langer in staat is te voorzien in zijn basisbehoeften, bezitten vredeshandhavers een aanzienlijke machtspositie ten opzichte van de lokale bevolking die zij naderhand misbruiken.¹⁷⁷ Volgens het Zeid rapport van 2005 heeft het merendeel van de beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik dan ook betrekking op transactionele seks waarbij seks dient als ruilmiddel voor bijvoorbeeld geld of voedsel.¹⁷⁸ Daarnaast opereren militaire eenheden in conflictgebieden die gekenmerkt worden door zwakke rechtssystemen en ineffectieve rechtshandhaving waardoor er vrijwel geen bescherming meer voorhanden is voor de lokale bevolking.

94. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat het gebrek aan vrouwelijke blauwhelmen eveneens bijdraagt aan het fenomeen van seksuele uitbuiting en misbruik gedurende vredeshandhavingsoperaties. Uit een studie van 2004 werd geconcludeerd dat de militaire cultuur blauwhelmen aanzet tot agressief seksueel gedrag om hun mannelijkheid te symboliseren.¹⁷⁹ Bovendien stelde het eerder vermelde Zeid rapport dat de aanwezigheid van meer vrouwen in een vredesmissie bijdraagt aan de bevordering van een omgeving die seksuele uitbuiting en misbruik ontmoedigt.¹⁸⁰ Dit werd tevens bevestigd door het rapport inzake seksueel geweld gedurende gewapende conflicten van het *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces* van 2007 dat poneert dat meer vrouwelijke aanwezigheid een positieve invloed heeft op de door mannelijke blauwhelmen gedomineerde VN vredeshandhavingsoperaties, onder andere door een reductie van het aantal gevallen van seksueel geweld tegen de vrouwen en kinderen.¹⁸¹ Een vredesmissie bestaande

¹⁷⁴ P. DODDS, “AP Exclusive: UN child sex ring left victims but no arrest”, *Associated Press*, 12 april 2017, zie <https://apnews.com/e6ebc331460345c5abd4f57d77f535c1> (consultatie 6 september 2017).

¹⁷⁵ K. AKONOR, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, Cham, Springer International Publishing, 2017, 36.

¹⁷⁶ United Nations, *Statement – Secretary-General’s remarks to Security Council consultations on the situation in the Central African Republic*, 13 augustus 2015, zie www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-08-13/secretary-generals-remarks-security-council-consultations-situation.

¹⁷⁷ J. STERN, *Reducing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping: Ten Years after the Zeid Report*, Washington, Stimson, 8.

¹⁷⁸ United Nations, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 24 maart 2005, *UN Doc. A/59/710*, 13-15.

¹⁷⁹ K. NEUDORFER, *Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping: An Analysis of Risk and Prevention Factors*, Lanham, Lexington Books, 2015, 30.

¹⁸⁰ United Nations, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 24 maart 2005, *UN Doc. A/59/710*, 18-19.

¹⁸¹ M. BASTICK, K. GRIMM en R. KUNZ, *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, 174.

uit maar liefst 97% mannelijke militaire componenten is met andere woorden niet geschikt om te opereren in een milieu waar vrouwen en kinderen onevenredig worden getroffen door het desbetreffende conflict.¹⁸²

4. Gevolgen

95. Seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen is in verschillende opzichten problematisch. Het is niet enkel een ernstige mensenrechtenschending maar het raakt tevens de individuen die reeds kwetsbaar zijn in hun huidige omgeving. Het laat slachtoffers achter met fysieke en psychische trauma's.¹⁸³ Dit gaat gepaard met sociaaleconomische gevolgen voor de slachtoffers zoals sociale uitsluiting, afwijzing door hun echtgenoten, moeilijkheden om te huwen en zij blijven vaak achter met een 'peacekeepingbaby' zonder enige steun van de vader.¹⁸⁴ Gedurende de jaren '90 zouden UN peacekeepers verantwoordelijk zijn voor ongeveer 25.000 peacekeepingbabies in Cambodja.¹⁸⁵

96. De gevolgen van dergelijk wangedrag beperken zich evenwel niet louter tot de slachtoffers. Seksueel uitbuiting en misbruik bevordert evenmin de geloofwaardigheid van de VN en diens operaties in de ogen van de lokale bevolking en de ontvangststaat. Het leidt tot wantrouwen bij de gehele lokale bevolking die de missie als minder legitiem gaat aanschouwen.¹⁸⁶ Nochtans wordt het vertrouwen van de lokale bevolking en de ontvangststaat als een essentieel element aangemerkt om een vredesoperatie succesvol te kunnen beëindigen.¹⁸⁷ Derhalve komt seksuele uitbuiting en misbruik het imago van VN vredesoperaties én de VN allerminst ten goede wat op zijn beurt de effectiviteit van de vredesmissie ondermijnt, namelijk de mogelijkheid om het mandaat van de vredesoperatie succesvol te verwezenlijken.

97. Als laatste draagt seksuele uitbuiting en misbruik allerminst bij aan *gender equality*. Bovendien is genderongelijkheid één van de elementen die aan de basis van seksuele uitbuiting en misbruik ligt. Jonge meisjes en vrouwen bevinden zich in een kwetsbare positie waardoor zij het voornaamste slachtoffer zijn van dergelijke praktijken.¹⁸⁸ Wanneer vredestroepen daarenboven instaan voor de promotie van gendergelijkheid in het respectievelijke conflictgebied verhindert dit wangedrag aanzienlijk deze inspanningen. De ontvangststaat zal namelijk een vredesoperatie die onder andere gericht is op het bevorderen van gendergelijkheid opnieuw niet langer ernstig nemen wanneer de militaire eenheden zich gedurende die missie schuldig maken aan seksuele uitbuiting en misbruik van vrouwen en kinderen.¹⁸⁹

¹⁸² United Nations Peacekeeping, "Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations Mr. Jean-Pierre Lacroix Chiefs of Defence Conference: Chair's Note UNHQ Conference Room 2", peacekeeping.un.org, zie <http://peacekeeping.un.org/en/under-secretary-general-peacekeeping-operations-mr-jean-pierre-lacroix-chiefs-of-defence-conference> (consultatie 28 augustus 2017).

¹⁸³ M. BASTICK, K. GRIMM en R. KUNZ, *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, 15.

¹⁸⁴ M. BASTICK, K. GRIMM en R. KUNZ, *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, 175.

¹⁸⁵ M. BASTICK, K. GRIMM en R. KUNZ, *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, 175.

¹⁸⁶ S. KARIM en K. BEARDSLEY, "Explaining sexual exploitation and abuse in pecekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries", *J. Peace Res.* 2016, (100) 101.

¹⁸⁷ United Nations Peacekeeping, "Success in peacekeeping", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/operations/success.shtml (consultatie 6 september 2017).

¹⁸⁸ United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach*, 28 februari 2017, *UN Doc. A/71/818*, 5.

¹⁸⁹ S. KARIM en K. BEARDSLEY, "Explaining sexual exploitation and abuse in pecekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries", *J. Peace Res.* 2016, (100) 101.

5. Bijkomend probleem: straffeloosheid

98. Niettemin de Verenigde Naties seksuele uitbuiting en misbruik meermaals uitdrukkelijk hebben veroordeeld en reeds verschillende initiatieven hebben genomen in de strijd tegen seksuele uitbuiting en misbruik in het kader van UN peacekeeping, blijven er beschuldigingen in hoofde van VN blauwhelmen opduiken in de media. Één van de aspecten die het moeilijk maakt om dergelijke gedragingen te bestrijden en die eveneens een bijkomend probleem vormt, is de straffeloosheid die gepaard gaat met seksuele uitbuiting en misbruik. Zoals in de volgende hoofdstukken zal blijken, stoot het regulerend kader inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militaire blauwhelmen op enkele moeilijkheden die verhinderen dat blauwhelmen effectief voor hun gedrag terecht gesteld worden. Er is bijvoorbeeld een gebrek aan transparantie, vele misbruiken worden niet gerapporteerd en de afhankelijkheid van de zendstaten is te groot. Ingevolge de huidige cultuur van straffeloosheid geeft het wangedrag dan ook weinig waarschijnlijk aanleiding tot effectieve vervolging.

99. Uit het eerder vermelde rapport van *Associated Press* bleek dat de VN gedurende de laatste 12 jaar bijna 2000 formele aanklachten van seksueel geweld ontvingen waarbij ook blauwhelmen werden genoemd. Slechts een fractie van de daders werd bestraft.¹⁹⁰ Dit imago van straffeloosheid heeft op zijn beurt nefaste gevolgen voor de effectieve vervolging van VN blauwhelmen die zich schuldig maken aan seksuele uitbuiting en misbruik. Het draagt als het ware bij aan het probleem van straffeloosheid. Wanneer slachtoffers er zich immers van bewust zijn dat daders veelal niet verantwoordelijk gesteld worden, zijn zij terughoudend om dergelijk wangedrag te rapporteren zodat vervolging hoe dan ook niet mogelijk is.

6. Case study: Democratische Republiek Congo

100. Één van de meest omvangrijke en duurste vredesoperaties speelt zich momenteel af in de Democratische Republiek Congo. In juli 2010 richtte de VN Veiligheidsraad de United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO) op die tot op heden nog steeds actief is. MONUSCO heeft voornamelijk tot doel de burgers te beschermen en de vrede te handhaven. De missie bestaat uit 20.688 personeelsleden waaronder 16.215 blauwhelmen.¹⁹¹ Voor de periode van 1 juli 2017 tot 30 juni 2018 werd een budget goedgekeurd van maar liefst 1.14 biljoen dollar.¹⁹²

101. MONUSCO is echter niet de eerste missie die werd opgezet in Congo. Het is namelijk de opvolger van de United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC). MONUC was actief gedurende de periode november 1999 tot juni 2010 en had tot doel vrede en stabiliteit terug te brengen in het Democratische Republiek Congo. In overeenstemming met Resolutie 1925 van de Veiligheidsraad van 28 mei 2010 werd MONUC vanaf 1 juli omgedoopt tot de UN Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo om aan te tonen dat de vredesoperatie een nieuwe fase had bereikt.¹⁹³

¹⁹⁰ A. VANREUSEL, "CAR: Beschuldigingen seksueel geweld door VN-vredes troepen", Amnesty International, 6 november 2017, zie www.amnesty-international.be/nieuws/car-beschuldigingen-seksueel-geweld-door-vn-vredes-troepen (consultatie 6 februari 2018).

¹⁹¹ United Nations Peacekeeping, "MONUSCO Fact Sheet, peacekeeping.un.org, zie <https://peacekeeping.un.org/en/mission/monusco> (consultatie 8 februari 2018).

¹⁹² United Nations, *Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2017 to 30 June 2018*, 30 juni 2017, *UN Doc. A/C.5/71/24*.

¹⁹³ United Nations Peacekeeping, "MONUC – United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo: Helping bring peace and stability in the DRC", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/index.shtml (consultatie 7 september 2017); Resolutie 1925 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 mei 2010), *UN Doc. S/RES/1925* (2010).

6.1. Achtergrond

102. De Democratische Republiek Congo (DRC), voorheen Zaïre, werd geteisterd door een burgeroorlog gecombineerd met grotere regionale conflicten die uitmondten in bloedvergieten tussen 1996 en 2003. Ingevolge de genocide van 1994 en de vestiging van een nieuwe regering in Rwanda zochten 1.2 miljoen Rwandese Hutu's, zowel vluchtelingen als daders van de genocide, hun toevlucht in het oosten van Congo waar voornamelijk etnische Tutsi's gevestigd waren. De komst van de Hutu's bracht echter instabiliteit in de regio. Het Rwandese leger, voornamelijk samengesteld uit Tutsi's, viel het oosten van Congo binnen om de resterende Hutu-milities te straffen en verleende tevens steun aan de Congolese rebellen. Dit zorgde voor spanningen tussen de Hutu's en Tutsi's en een opstand in 1996 waarbij de Congolese rebellen, onder leiding van Laurent Désiré Kabila, poogden de toenmalige president Mobutu Sese Seko van de troon te stoten. De troepen van Kabila, gesteund door Rwanda en Uganda, versloegen het leger van de Congolese president en namen in 1997 de hoofdstad Kinshasa in waarop Zaïre omgedoopt werd tot het Democratische Republiek Congo.¹⁹⁴

Dit was echter niet het einde van het conflict. Een nieuwe opstand ging van start in 1998 als reactie op de nieuwe regering van president Kabila die al even corrupt bleek als die van zijn voorganger. Kabila verbande elke Tutsi uit zijn regering waarop de etnische Tutsi's uit het oosten opnieuw oproer maakten. De anti-Kabila rebellen namen in slechts enkele weken grote gebieden in en slaagden erin hun grip te behouden ondanks de tegenstand van president Kabila die steun kreeg van Angola, Tsjaad, Namibië en Zimbabwe. Rwanda en Uganda verleenden hun steun daarentegen aan de rebellenbeweging en keerden Kabila ditmaal de rug toe.¹⁹⁵

103. Daar de situatie dreigde uit de hand te lopen, riep de VN Veiligheidsraad op tot een staakt-het-vuren en de terugtrekking van buitenlandse troepen uit Congo waarop het staten aanzette zich niet in te laten met de interne aangelegen van Congo.¹⁹⁶ Alle betrokken staten kwamen tot een vredesakkoord in juli 1999 dat in Lusaka, Zambia, werd ondertekend. Hierop creëerde de Veiligheidsraad Resolutie 1279 MONUC met als doel toe te zien op het staakt-het-vuren.¹⁹⁷ De vredestroepen hadden aanvankelijk als taak de ontwapening van de rebellen, demobilisatie van de strijdkrachten, re-integratie van soldaten in het burgerlijke leven, hervestiging van ontheemde vluchtelingen en repatriëring van Rwandese en Ugandese troepen die ten tijde van het staakt-het-vuren nog aanwezig waren in Congo.¹⁹⁸

104. De overeenkomst en de aanwezigheid van blauwhelmen maakte echter geen einde aan het conflict in het oosten waar interetnische- en bronnenconflicten voor de voortzetting van de bloedvergieten zorgden. Nogmaals kwam een nieuw staakt-het-vuren tot stand in 2002 in Pretoria, Zuid-Afrika. Dit ging gepaard met de uitbreiding van het mandaat van de aanwezige vredestroepen die nu ook instonden voor de bescherming van ambtenaren van de nieuw samengestelde overgangsregering. Ondertussen liepen de spanningen tussen de Hutu's en de Tutsi's echter uit de hand waarbij de aanwezige blauwhelmen toekeken op de massamoorden tussen beide volkeren in 2003.¹⁹⁹

¹⁹⁴ United Nations Peacekeeping, "MONUSCO Background", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml (consultatie 7 september 2017).

¹⁹⁵ United Nations Peacekeeping, "MONUSCO Background", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml (consultatie 7 september 2017).

¹⁹⁶ United Nations Peacekeeping, "MONUSCO Background", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml (consultatie 7 september 2017).

¹⁹⁷ Resolutie 1279 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (30 november 1999), *UN Doc. S/RES/1279* (1999).

¹⁹⁸ K. AKONOR, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, Cham, Springer International Publishing, 2017, 37.

¹⁹⁹ K. AKONOR, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, Cham, Springer International Publishing, 2017, 36-37.

105. Op 30 juli 2006 werden uiteindelijk voor het eerst sinds 46 jaar eerlijke en vrije verkiezingen georganiseerd in het Democratische Republiek Congo met de hulp van VN vredestroepen.²⁰⁰ De verkiezingen bevestigden de positie van Kabila, ditmaal Joseph Kabila, zoon van Laurent Désiré Kabila, als president. Ondanks dat er op politiek vlak meer stabiliteit was, bleven de vredestroepen ook na de verkiezingen aanwezig in Congo. In bepaalde regio's heersten namelijk nog steeds conflicten.

106. Aan de hand van Resolutie 1925 van 1 juli 2010 vormde de Veiligheidsraad MONUC om tot MONUSCO, de United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo. De nieuwe vredesoperatie stelde de bescherming van burgers voorop en mandateerde vredestroepen om alle noodzakelijke middelen te gebruiken ter verwezenlijking van het mandaat daar zij voorheen de massamoorden niet konden verhinderen.²⁰¹

107. Ondanks de vooruitgang die de vredeshandhavingsoperatie van de VN reeds boekte, werd het oostelijke deel nog steeds geteisterd door steeds terugkerende conflicten, humanitaire crisissen en ernstige mensenrechtenschendingen. Deze gebeurtenissen bleven een obstakel om de vrede te herstellen in de DRC en bedreigden de algemene stabiliteit en ontwikkeling van de regio.²⁰² In 2013 keurde de VN Veiligheidsraad Resolutie 2098 goed die niet enkel het mandaat van de vredestroepen verlengde maar eveneens een gespecialiseerde interventiebrigade creëerde binnen de bestaande strijdmacht. De offensieve gevechtseenheid had tot doel de beruchte M23-rebellenbeweging en andere Congolese rebellen en buitenlandse gewapende groeperingen in het oosten te neutraliseren en te ontwapenen.²⁰³ Hoewel de brigade aanvankelijk slechts een levensduur van één jaar kreeg, werd op 28 maart 2014 niet enkel het mandaat van MONUSCO door Resolutie 2147 opnieuw met één jaar verlengd maar mocht de interventiebrigade eveneens verder opereren tot 31 maart 2015.²⁰⁴

Op 27 maart 2018 nam de Veiligheidsraad Resolutie 2409 aan waarin het besliste *“to extend until 31 March 2019 the mandate of MONUSCO in the DRC, including, on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping, its Intervention Brigade”*.²⁰⁵

²⁰⁰ United Nations Peacekeeping, “MONUSCO Background”, www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml (consultatie 7 september 2017).

²⁰¹ Daar het mandaat van MONUSCO de vredestroepen autoriseert alle noodzakelijke middelen te gebruiken ter verwezenlijking van dit mandaat, wordt MONUSCO aangemerkt als een gemilitariseerde vredeshandhavingsoperatie. Aangezien het gebruik van geweld niet beperkt is tot zelfverdediging is er immers strikt genomen geen sprake van vredeshandhaving in de traditionele betekenis; United Nations, “MONUSCO – Background”, monusco.unmissions.org, zie <https://monusco.unmissions.org/en/background> (consultatie 29 april 2018).

²⁰² United Nations, “MONUSCO – Background”, monusco.unmissions.org, zie <https://monusco.unmissions.org/en/background> (consultatie 29 april 2018).

²⁰³ Ondanks de unanieme goedkeuring van Resolutie 2098 die de interventiebrigade in het leven riep, werden terzelfdertijd enkele bedenkingen geuit. De brigade leunt immers sterk aan bij peace enforcement en kan de neutraliteit en onpartijdigheid die essentieel is in het kader van vredeshandhaving aantasten. Het gegeven dat Resolutie 2098 expliciet stelt dat een interventiebrigade wordt ingezet *“on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping”*, duidt erop dat men zich er van bewust was dat men buiten de lijntjes van vredeshandhaving kleurde (United Nations, *Meetings coverage – ‘Intervention Brigade’ Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo*, 28 maart 2013, *UN Doc. SC/10964*; Para. 9 Resolutie 2147 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 maart 2014), *UN Doc. S/RES/2147 (2014)*).

²⁰⁴ United Nations, “MONUSCO – Background”, monusco.unmissions.org, zie <https://monusco.unmissions.org/en/background> (consultatie 29 april 2018).

²⁰⁵ Para. 29 Resolutie 2409 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (27 maart 2018), *UN Doc. S/RES/2409 (2018)*.

6.2. Misbruiken

108. In 2004 doken de eerste berichten op van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen in de Democratische Republiek Congo. *Washington Post* publiceerde het verhaal van Yvette, het “one-dollar-UN meisje”. ’s Nachts sliep ze op straat en ’s ochtends dwaalde ze rond nabij de kampen van het vredespersoneel in de hoop haar lichaam te verkopen voor voedsel of slechts één dollar.²⁰⁶ De *Independent* vertelde het verhaal van een 13-jarig meisje Nadia, een minderjarige prostituee in Congo wiens cliënten voornamelijk VN blauwhelmen waren.²⁰⁷ Dergelijke verhalen kwamen in toenemende mate steeds meer tevoorschijn in de media. Blauwhelmen werden beschuldigd van gedwongen prostitutie, seksuele aanranding, uitbuiting en verkrachting.²⁰⁸

109. In 2005 liep het aantal meldingen van mensenrechtenschendingen zoals verkrachting en gedwongen prostitutie van vrouwen en jonge meisjes op tot maar liefst 150 over het hele land waaronder ook in een vluchtelingenkamp gesitueerd in Bunia. De vermoedelijke daders waren afkomstig van Nepal, Marokko, Tunesië, Uruguay, Zuid-Afrika, Pakistan en Frankrijk.²⁰⁹ Hierop startte het Bureau voor Intern Toezicht (OIOS), een onafhankelijk expertenbureau binnen de VN, een onderzoek naar de praktijken die zich afspeelden in Bunia, Congo.²¹⁰ 72 meldingen werden onderzocht waarvan 68 meldingen betrekking hadden op de militaire eenheden. Slechts zes meldingen doorstonden evenwel de onderzoeksfase.²¹¹ Slachtoffers of getuigen waren niet terug te vinden, de daders niet identificeerbaar, de betrokken blauwhelmen verlieten reeds de missie of er was ontoereikend bewijs om de vervolging in te stellen. Aldus werd aan de overige meldingen geen gevolg gegeven waarbij de daders vrijuit gingen zonder enige vorm van vervolging.

110. Het OIOS onderzocht de zes resterende meldingen. Het eerste meisje was 14 jaar. Zij verklaarde dat ze seks had met een blauwhelm die haar in ruil slechts één of twee dollar gaf of twee eieren. Een ander meisje kreeg van diezelfde blauwhelm drie dollar en een doosje melk. Wanneer de blauwhelm nogmaals seks met haar wou, weigerde ze omdat hij geen geld, noch voedsel voor haar had.²¹² Bijgevolg is het niet verassend dat het onderzoek bevestigde dat seks met blauwhelmen voor de lokale meisjes uit Bunia een middel was om voedsel en geld te verzamelen. De betaling voor hun ‘diensten’ varieerde slechts van twee eieren tot vijf dollar.²¹³ Blauwhelmen maakten met andere woorden misbruik van hun positie daar zij konden verschaffen wat de bevolking het meeste nodig had, namelijk drinken en voedsel. De desbetreffende meisjes werden veelal in contact gebracht met de

²⁰⁶ E. WAX, “Congo’s Desperate ‘One-Dollar U.N. Girls’”, *Washington Post*, 21 maart 2005, zie www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A52333-2005Mar20.html (consultatie 9 september 2017).

²⁰⁷ K. HOLT en S. HUGHES, “Sex and the UN: when peacemakers become predators”, *Independent*, 11 januari 2005, zie www.independent.co.uk/news/world/africa/sex-and-the-un-when-peacemakers-become-predators-486170.html (consultatie 9 september 2017).

²⁰⁸ V. K. VOJDIK, “Sexual Abuse and Exploitation of Woman and Girls by U.N. Peacekeeping Troops”, *Mich. St. J. Int’l L* 2007, (157) 157.

²⁰⁹ M. BAREGU, *Understanding Obstacles to Peace: Actors, Interests, and Strategies in Africa’s Great Lakes Region*, Kampala, Fountain Publishers, 2011, 104.

²¹⁰ UN Office of Internal Oversight Services, *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, 5 januari 2005, UN Doc. A/59/661.

²¹¹ UN Office of Internal Oversight Services, *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, 5 januari 2005, UN Doc. A/59/661, 4.

²¹² UN Office of Internal Oversight Services, *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, 5 januari 2005, UN Doc. A/59/661, 5-6.

²¹³ UN News Centre, “Peacekeepers’ sexual abuse of local girls continuing in DR of Congo, UN finds”, www.un.org, 7 januari 2005, zie www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12990#.WbPkA8hJbIU (consultatie 9 september 2017).

blauwhelmen door lokale jongens of mannen. Voor elk meisje dat zij aanbrachten, werden ook zij betaald of ontvingen ze voedsel.²¹⁴

William L. Swing, de toenmalige Speciale Vertegenwoordiger van Secretaris-General van Koffi Annan in Congo, verklaarde dat de zes beschuldigde militairen naderhand werden gerepatrieerd of overgelaten aan hun zendstaten. Slechts één land veroordeelde twee van zijn soldaten. De overige vier daders gingen vrijuit.²¹⁵

111. De praktijken waren echter niet beperkt tot de gevallen omschreven in het rapport van OIOS. Dr. Victoria Fontan, hoofd van het *Department of Peace and Conflict Studies* aan de *University for Peace* in Costa Rica, deed ook onderzoek naar het misbruik dat zich afspeelde gedurende de vredesoperatie in Congo en stootte op nog meer verhalen. Gisele, 14, en haar zus Esperance, 15, werden aangevallen door drie blauwhelmen. Zij werden in groep verkracht waarop ze hen in elkaar geslagen achterlieten. 9 maanden later beviel één van de meisjes van een peacekeeper baby. Ook Joaki en Chantal, twee 14-jarige meisjes, werden verkracht door twee Uruguayaanse blauwhelmen. Beide meisjes bleven zwanger achter. Een ander voorbeeld is de transformatie van Hotel Uvira tot een trekpleister voor minderjarige prostituees bij wie Russische piloten van de VN-vloot vaste klant waren. Volgens Dr. Fontan werden vele van deze praktijken niet gerapporteerd.²¹⁶

112. Ondanks het probleem dat vele gevallen van seksuele uitbuiting en misbruik niet worden gerapporteerd, worden de gevallen die men wel meldt in de praktijk grotendeels ter zijde geschoven. Men stuurt veelal de blauwhelmen die zich schuldig maakten aan dergelijke praktijken terug naar hun land van herkomst maar enige vervolging blijft uit. Hoewel geen officiële cijfers voorhanden zijn van het aantal blauwhelmen dat daadwerkelijk werd vervolgd voor hun wangedrag gedurende MONUSCO, kan aangenomen worden dat dit slechts een heel beperkt aantal is.²¹⁷ Slechts twee daders werden uiteindelijk berecht van de 72 meldingen uit Bunia. Daarnaast werden Indiase troepen die beschuldigd werden Congolese meisjes te betalen voor seks na onderzoek door het Indiase leger allen onschuldig bevonden. Naderhand verweet India de VN voor het aanbrengen van beschuldigingen tegen diens nationale contingenten.²¹⁸

7. Case study: Haïti

113. Op 30 april 2004 richtte de VN Veiligheidsraad met Resolutie 1542 de United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) op om de veiligheid en stabiliteit terug te brengen in Haïti.²¹⁹ In 2017 was de missie samengesteld uit 4.913 personeelsleden waaronder 1.368 blauwhelmen.²²⁰ Het

²¹⁴ UN Office of Internal Oversight Services, *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, 5 januari 2005, UN Doc. A/59/661, 4.

²¹⁵ J. WALD, "U.N. 'outraged' by sex abuse", CNN, 9 januari 2005, zie <http://edition.cnn.com/2005/WORLD/africa/01/09/congo.peacekeepers.sex/> (consultatie 9 september 2017).

²¹⁶ G. CAPLAN, "Peacekeepers gone wild: How much more abuse will the UN ignore in Congo?", *The Globe and Mail*, 3 augustus 2012, zie <https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/second-reading/peacekeepers-gone-wild-how-much-more-abuse-will-the-un-ignore-in-congo/article4462151/?ref=http://www.theglobeandmail.com> (consultatie 9 september 2017).

²¹⁷ G. CAPLAN, "Peacekeepers gone wild: How much more abuse will the UN ignore in Congo?", *The Globe and Mail*, 3 augustus 2012, zie <https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/second-reading/peacekeepers-gone-wild-how-much-more-abuse-will-the-un-ignore-in-congo/article4462151/?ref=http://www.theglobeandmail.com> (consultatie 9 september 2017).

²¹⁸ K. AKANOR, *UN Peacekeeping in Africa – A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, New York, SpringerBriefs in Criminology, 2017, 39.

²¹⁹ Resolutie 1542 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (30 april 2004), UN Doc. S/RES/1542 (2004).

²²⁰ United Nations Peacekeeping, "Peacekeeping Fact Sheet", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml#MINUST (consultatie 8 september 2017).

budget voor de periode van juli 2016 tot juni 2017 bedroeg 345 miljoen dollar.²²¹ Niettemin deze vredesoperatie minder omvangrijk is en het budget beperkter, betekent dit niet dat aan het wangedrag van VN blauwhelmen gedurende deze missie minder belang moet gehecht worden. Zoals reeds eerder vermeld, wordt de significantie van seksuele uitbuiting en misbruik niet bepaald door het aantal beschuldigingen.

7.1. Achtergrond

114. Naar aanleiding van de voortdurende politieke crisis in Haïti die gepaard ging met onstabiliteit, brak in februari 2004 een gewapend conflict uit in Gonaïves. Het geweld verspreide zich al snel naar de omliggende steden waarbij de opstandelingen erin slaagden de controle te verwerven over het noorden.²²² Na het vertrek van president Bertrand Aristide en de conclusie dat de resem aan conflicten in Haïti een gevaar vormden voor de internationale vrede en veiligheid, greep de VN Veiligheidsraad in. De Veiligheidsraad gaf met Resolutie 1529 unaniem de toestemming voor het inzetten van een Multinational Interim Force (MIF) gedurende een periode van drie maand om de hoofdstad Port-au-Prince en gebieden elders in het land te beveiligen en stabiliseren.²²³ In diezelfde resolutie uitte de Veiligheidsraad eveneens de bereidheid om een follow-up stabilisatiemacht op te zetten om de voortzetting van een vreedzame en grondwettelijke politiek te ondersteunen en het behoud van een veilige en stabiele omgeving voor de bevolking van Haïti.²²⁴

115. De Veiligheidsraad kwam zijn voornemen na en mandateerde de United Nations Stabilization Mission in Haïti op 30 april 2004 met Resolutie 1542 die het van MIF overnam. Aanvankelijk werd MINUSTAH opgezet om de taak van MIF voort te zetten, namelijk de overgangsregering ondersteunen bij het waarborgen van een veilige en een stabiele omgeving. Daarnaast had de vredesoperatie evenwel ook tot doel hulp te bieden bij de herstructurering van de Haïtiaanse Nationale Politie, het herstel en handhaven van de rechtsstaat en de openbare orde en veiligheid in Haïti, de bescherming van burgers die dreigen slachtoffer te worden van lichamelijk geweld, het organiseren van vrije eerlijke verkiezingen en de mensenrechtensituatie in Haïti op te volgen en te rapporteren.²²⁵ Het mandaat van de vredestroepen werd naderhand meermaals aangepast naarmate de toestand in Haïti positief evolueerde.

116. In 2010 was Haïti op weg naar een veelbelovende toekomst. Geweld was grotendeels verdwenen uit de politiek, de openbare veiligheid was in sterke mate hersteld en ondanks de wereldwijde economische crisis, groeide de Haïtiaanse economie.²²⁶ Doch kende Haïti een terugval wanneer het op 12 januari 2010 getroffen werd door een verwoestende aardbeving. De aardbeving veroorzaakte ongeveer 300.000 doden, verplaatste meer dan één miljoen mensen en beschadigde bijna de helft van alle infrastructuren in het getroffen gebied.²²⁷ Zodoende kreeg Haïti opnieuw een zware klap te verduren dat de economie nogmaals deed wankelen en leidde tot een klimaat van

²²¹ United Nations, *Approved resources for peacekeeping operations from the period from 1 July 2016 to 30 June 2017*, 22 juni 2016, *UN Doc. A/C.5/70/24*.

²²² United Nations Peacekeeping, "MINUSTAH Background", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml (consultatie 8 september 2017).

²²³ Para. 2 Resolutie 1529 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (29 februari 2004), *UN Doc. S/RES/1529* (2004).

²²⁴ Para. 3 Resolutie 1529 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (29 februari 2004), *UN Doc. S/RES/1529* (2004).

²²⁵ United Nations Peacekeeping, "MINUSTAH Mandate", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/mandate.shtml (consultatie 8 september 2017).

²²⁶ United Nations Peacekeeping, "MINUSTAH Background", www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml (consultatie 8 september 2017).

²²⁷ R. DESROCHES, M. COMERIO *et al.*, "Overview of the 2010 Haiti Earthquake", *Earthquake Spectra* 2011, (S1) S1.

politieke onzekerheid in de aanloop van nieuwe verkiezingen.²²⁸ De Veiligheidsraad reageerde met extra vredestroepen die het naar Haïti stuurde om de wederopbouw en stabiliteitspogingen te ondersteunen.²²⁹

117. Uiteindelijk ondersteunde MINUSTAH de Haïtiaanse regering in de presidents- en parlementsverkiezingen in 2010 door middel van technische-, logistieke- en administratieve bijstand, alsook bij te dragen aan de veiligheid.²³⁰ Hierop reduceerde de Veiligheidsraad de aanwezige vredestroepen immers Haïti opnieuw de goede richting uitging.²³¹ Het voormalige mandaat van MINUSTAH liep nog tot 15 oktober 2017 tegen dewelke alle vredestroepen zich volledig moesten terugtrekken uit Haïti.²³²

7.2. Misbruiken

118. Haïti werd niet enkel getroffen door natuurrampen en uitbarstingen van geweld maar eveneens door praktijken van seksuele uitbuiting en geweld. De eerste aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik door de vredestroepen in Haïti dateren van 2006. Uit een onderzoek van BBC bleek dat blauwhelmen op missie in Haïti zich schuldig maakten aan verkrachtingen en prostitutie van minderjarigen. Een 14-jarig meisje werd bijvoorbeeld ontvoerd en verkracht binnen een VN-basis. De VN verwierpen echter de melding wegens het gebrek aan bewijs waarop de betrokken blauwhelm vrijuit ging.²³³ In 2008 bracht CNN de praktijken opnieuw onder aandacht naar aanleiding van een rapport van de vereniging Save the Children UK waarin onder andere het misbruik van kinderen door VN blauwhelmen in Haïti aan bod kwam.²³⁴

119. Niettemin het Bureau voor Intern Toezicht geen exclusief onderzoek deed naar de praktijken in Haïti, maken de praktijken in Haïti wel deel uit van een ruimer rapport dat seksueel misbruik in de ergst getroffen gebieden aankaartte.²³⁵ Dit rapport verklaarde dat maar liefst 229 vrouwen het slachtoffer waren van transactionele seks met peacekeepers.²³⁶ Sommigen deden het om hun kinderen naar school te kunnen sturen of hadden nood aan voedsel, medicijnen en babyartikelen. Anderen daarentegen ontvingen juwelen, parfum of mobiele telefoons in ruil voor seks.²³⁷ Het rapport bracht evenwel ook een ander probleem aan het licht. Slechts zeven van de 231 geïnterviewde individuen

²²⁸ United Nations Peacekeeping, “MINUSTAH Background”, www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml (consultatie 9 september 2017).

²²⁹ Para. 1 Resolutie 1908 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (19 januari 2010), *UN Doc. S/RES/1908* (2010).

²³⁰ United Nations Peacekeeping, “MINUSTAH Presidential elections”, www.un.org, zie www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/elections.shtml (consultatie 9 september 2017).

²³¹ Resolutie 2070 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (12 oktober 2012), *UN Doc. S/RES/2070* (2012).

²³² Para. 2 Resolutie 2350 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (13 april 2017), *UN Doc. S/RES/2350* (2017).

²³³ X., “UN Troops face child abuse claims”, BBC News, 30 november 2006, zie <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/6195830.stm> (consultatie 9 september 2017).

²³⁴ S. BUSARI, “Charity: Aid workers raping, abusing children”, CNN, 27 mei 2008, zie <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/europe/05/27/charity.aidworkers/index.html?eref> (consultatie 9 september 2017).

²³⁵ UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, *UN Doc. IED-15-001*.

²³⁶ UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, *UN Doc. IED-15-001*, 8.

²³⁷ UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, *UN Doc. IED-15-001*, 21.

waren vertrouwd met het beleid van de VN aangaande het verbod op seksuele uitbuiting en misbruik. Bovendien was niemand op de hoogte van het rapportagemechanisme van MINUSTAH.²³⁸

De verhalen in het rapport waren gelijkaardig aan diegene die aan bod kwamen in het rapport over de praktijken in de Democratische Republiek Congo. Een 12-jarig meisje verklaarde bijvoorbeeld seks te hebben gehad met maar liefst twintig peacekeepers. Een tienerjongen werd verkracht door een groep Uruguayaanse blauwhelmen die de gruwel tevens filmde. En een andere jongen had seks met meer dan twintig Sri Lankaanse VN soldaten in hun militaire voertuigen.²³⁹ Opnieuw zijn dit slechts enkele voorbeelden van de vele gevallen van seksuele uitbuiting en misbruik gedurende de vredesoperatie in Haïti. MINUSTAH kwam dus niet zonder schandaal tot een einde in oktober 2017.

120. Hoewel MINUSTAH in oktober 2017 op zijn einde liep, duiken vandaag nog meer berichten op van seksuele uitbuiting en geweld door VN blauwhelmen op. *Associated Press* kreeg in 2017 een intern VN-rapport in handen waaruit bleek dat er sprake was van een 'child sex ring' gedurende de periode van 2004 tot 2007. Minstens 134 Sri Lankaanse blauwhelmen buiten negen kinderen uit in de zogenaamde *sex ring*.²⁴⁰ Kinderen werden gelokt met snoep en muntstukken om vervolgens van soldaat naar soldaat te worden overgebracht.

121. Doch werd er opnieuw slechts aan enkele van deze misbruiken gevolg gegeven. In 2012 werden in Pakistan drie Pakistaanse peacekeepers schuldig bevonden van verkrachting van een 14-jarige jongen. Zij werden veroordeeld tot een gevangenisstraf van één jaar. Uruguay startte een proces tegen vier Uruguayaanse peacekeepers die beschuldigd werden van het seksueel misbruiken van een 18-jarige Haïtiaanse jongen en dit eveneens filmde. Zij werden naderhand louter veroordeeld voor dwang in plaats van seksueel misbruik.²⁴¹

Deze vervolgingen zijn evenwel de uitzondering op de regel. Het grootste schandaal waarbij 134 Sri Lankaanse blauwhelmen betrokken waren, resulteerde bijvoorbeeld geenszins in enige vervolging. 114 blauwhelmen werden naar huis gestuurd maar geen van hen werd ooit vervolgd. Sommige van de betrokken blauwhelmen bleven daarenboven actief in het Sri Lankaanse leger en de VN bleven Sri Lankaanse blauwhelmen naar Haïti sturen.²⁴²

²³⁸ UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, UN Doc. IED-15-001, 21.

²³⁹ P. DODDS, "AP Exclusive: UN child sex ring left victims but no arrests", Associated Press, 12 april 2017, zie <https://apnews.com/e6ebc331460345c5abd4f57d77f535c1> (consultatie 9 september 2017).

²⁴⁰ P. DODDS, "AP Exclusive: UN child sex ring left victims but no arrests", Associated Press, 12 april 2017, zie <https://apnews.com/e6ebc331460345c5abd4f57d77f535c1> (consultatie 9 september 2017).

²⁴¹ K. KLARREICH, "Will the United Nations' legacy in Haiti be all about scandal?", *The Christian Science Monitor*, juni 2012, zie www.csmonitor.com/World/Americas/2012/0613/Will-the-United-Nations-legacy-in-Haiti-be-all-about-scandal (consultatie 9 september 2017).

²⁴² P. DODDS, "AP Exclusive: UN child sex ring left victims but no arrests", Associated Press, 12 april 2017, zie <https://apnews.com/e6ebc331460345c5abd4f57d77f535c1> (consultatie 9 september 2017).

III. Aanpak van de Verenigde Naties ten aanzien van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen

122. De aanpak van de VN ten aanzien van seksuele uitbuiting en misbruik gedurende vredeshandhavingsoperaties evolueerde aanzienlijk sinds de eerste aantijgingen. Niettemin de eerste beschuldigingen in de doofpot werden gestopt, hanteren de VN nu een nultolerantiebeleid inzake seksuele uitbuiting en misbruik. Om dit beleid te verwezenlijken, ontwikkelden de VN een drievoudige strategie bestaande uit preventieve maatregelen ter voorkoming van dergelijke feiten, handhaving van de VN gedragsnormen en repressieve maatregelen bestaande uit slachtofferhulp.

Dit hoofdstuk is in wezen onderverdeeld in twee subhoofdstukken. Enerzijds wordt de evolutie in de houding van de VN naar het huidige nultolerantiebeleid geïllustreerd. Anderzijds wordt elk aspect van de drievoudige strategie die de VN hanteren ter verwezenlijking van dit beleid afzonderlijk uiteengezet. Hier komt nog een derde subhoofdstuk bij omtrent Resolutie 2272. De VN vaardigden de Resolutie uit op 11 maart 2016 nadat bleek dat de drievoudige strategie niet volstond om dergelijke praktijken en de bijhorende straffeloosheid uit de weg te ruimen. Dit komt evenwel slechts kort aan bod in het laatste subhoofdstuk aangezien een uitgebreide uiteenzetting volgt in hoofdstuk V.

1. Van 'boys will be boys' naar 'zero tolerance'

123. De eerste aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik doken op in de jaren '90 naar aanleiding van de United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) waarbij het aantal prostituees steeg van 6.000 naar 25.000 gedurende de missie en vrouwen en meisjes gevallen van seksueel misbruik door VN blauwhelmen meldden.²⁴³ Hierop adviseerden de VN vredeshandhavers geen uniform te dragen bij het bezoeken van bordelen, noch VN voertuigen in de buurt te plaatsen. Er werden eveneens 80.000 condoms verscheept om de verspreiding van HIV te voorkomen.²⁴⁴ Dit impliceert dat blauwhelmen niet verantwoordelijk werden gesteld voor hun daden. In plaats van disciplinaire maatregelen te nemen, werd men aangemoedigd discreter te zijn door geen uniformen of VN symbolen te dragen gedurende seksuele ontmoetingen.²⁴⁵

124. Aanvankelijk heerste er een *boys will be boys*-opvatting die het misbruik in hoofde van VN blauwhelmen rechtvaardigde. In een verklaring over het misbruik in Cambodja stelde de UN Special Representative in Cambodja, Yasushi Akash, "*boys will be boys*" wanneer gevraagd werd naar het seksueel misbruik door UN peacekeepers.²⁴⁶ Daarenboven stelde de Amerikaanse ambassadeur bij de VN: "*Human nature is human nature. Where peacekeepers go they attract prostitutes*".²⁴⁷ Mannelijke blauwhelmen werden niet verantwoordelijk geacht voor hun daden aangezien het beschouwd werd als een uiting van hun biologische drang. Dit maakte het sociaal aanvaardbaar voor mannelijke vredeshandhavers om de lokale bevolking te exploiteren.²⁴⁸

Deze opvatting kon evenwel niet stand houden in de 21^{ste} eeuw. De VN konden praktijken van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen niet langer negeren en moesten hun standpunt drastisch herzien. Steeds meer vredeshandhavingsoperaties gingen immers gepaard met misbruikschandalen

²⁴³ J. WESTENDORF en L. SEARLE, "Sexual exploitation and abuse in peace operations: trends, policy responses and future directions", *International Affairs* 2017, (365) 366.

²⁴⁴ J. WESTENDORF en L. SEARLE, "Sexual exploitation and abuse in peace operations: trends, policy responses and future directions", *International Affairs* 2017, (365) 366.

²⁴⁵ S. WHITWORTH, *Men, Militarism & UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, 69.

²⁴⁶ K. NEUDORFER, *Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping: An Analysis of Risk and Prevention Factors*, Maryland, Lexington Books, 2015, 1.

²⁴⁷ D. MAZURANA, A. RAVEN-ROBERTS en J. PARPART, *Gender, Conflict and Peacekeeping*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, 34.

²⁴⁸ A. WIKER, *Sexual exploitation and abuse in U.N peacekeeping*, ontuig. bachelorthesis Tallinn University of Technology, 2016, 17.

ingevolge de lakse houding.²⁴⁹ Bovendien ging elk nieuw schandaal die aan het licht kwam gepaard met kritiek op de VN. Dit taste telkenmale de onberispelijke reputatie van de VN steeds meer aan.

125. Naar aanleiding van de verontrustende rapporten inzake het toenemend aantal gevallen van wangedrag tijdens VN vredeshandhavingsmissies, introduceerden de VN in 1998 *The Ten Rules: Code of Personal Conduct* voor VN blauwhelmen. Dit bevatte tien gedragsnormen die VN blauwhelmen geacht werden na te leven gedurende de vredeshandhavingsoperatie. Het voorschrift niet toe te geven aan daden van seksueel, fysiek of psychologisch misbruik of uitbuiting van de lokale bevolking waaronder vrouwen en kinderen werd uitdrukkelijk opgenomen in de code.²⁵⁰

De Ten Rules hadden evenwel geen wezenlijke invloed in de strijd tegen de praktijken en het aantal beschuldigingen bleef stijgen.²⁵¹ De voorschriften zijn immers niet bindend voor nationale militaire eenheden daar zij niet werden opgenomen in de MoU.²⁵² Anderzijds waren de voorschriften aanvankelijk enkel beschikbaar in de officiële talen van de VN. Pas na verscheidene publieke schandalen beslisten de VN de gedragsvoorschriften te vertalen in de officiële talen van de zendstaten en rijkelijk te verspreiden gedurende vredesmissies.²⁵³

126. In 2003 gingen de VN een stap verder in de strijd tegen seksuele uitbuiting en misbruik in het kader van VN vredeshandhavingsoperaties naar aanleiding van een onderzoek naar het wangedrag van hulpverleners in West-Afrika. Seksueel wangedrag in het kader van vredeshandhavingsoperaties werd voor het eerst openlijk veroordeeld door de toenmalige Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan. Hij introduceerde eveneens een *zero tolerance policy* in het Bulletin *Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse*. Voortaan hanteerden de VN een nultolerantiebeleid inzake seksuele uitbuiting en misbruik. Elke seksuele activiteit met minderjarigen (personen onder 18 jaar) is verboden, evenals seksuele relaties in ruil voor geld, tewerkstelling, goederen of diensten. Seksuele relaties tussen VN blauwhelmen en de lokale bevolking worden daarenboven ten sterkste afgeraden.²⁵⁴

Ook het Bulletin heeft slechts een geringe invloed op het wangedrag van VN blauwhelmen. Het dient immers louter als een gedragscode waarvan zij bewust gemaakt worden. Het is niet juridisch bindend voor hen aangezien de militaire eenheden onder de jurisdictie van de zendstaat ressorteren. Dergelijke initiatieven van de VN zijn bijgevolg enkel effectief wanneer de nationale overheden actie ondernemen ten aanzien van hun nationale contingenten die zich schuldig maken aan seksuele uitbuiting of misbruik.²⁵⁵ Zonder tussenkomst van de zendstaten met het oog op handhaving van de voorschriften hebben de maatregelen van de VN weinig invloed op het gedrag van VN blauwhelmen.

127. Naar aanleiding van de grootschalige media-aandacht over de betrokkenheid van vredeshandhavers bij wijdverspreid seksueel misbruik en seksuele uitbuiting in Congo in 2004, startten de VN een onderzoek naar de omvang van het probleem en de mogelijke maatregelen om het probleem aan te pakken. Hierop verzocht de Secretaris-Generaal Prins Zeid Hussein, Jordaanse

²⁴⁹ A. WIKER, *Sexual exploitation and abuse in U.N peacekeeping*, ontuig. bachelorthesis Tallinn University of Technology, 2016, 18.

²⁵⁰ Rule 4

²⁵¹ R. BURKE, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents: Moving Beyond the Current Status Quo and Responsibility under International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, 33.

²⁵² B. OSWALD, H. DURHAM en A. BATES, *Documents on the law of UN peace operations*, New York, Oxford University Press, 2010, 381.

²⁵³ A. WIKER, *Sexual exploitation and abuse in U.N peacekeeping*, ontuig. bachelorthesis Tallinn University of Technology, 2016, 19.

²⁵⁴ United Nations, *Secretary-General's Bulletin – Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 9 oktober 2003, UN Doc. ST/SGB/2003/13, section 3.

²⁵⁵ M. NDULO, "The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers During Peacekeeping Missions", *Berkeley J. INT'L Law* 2009, (127) 149.

ambassadeur bij de VN, een uitgebreide evaluatie uit te voeren van de maatregelen die de VN reeds namen in de strijd tegen seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers.²⁵⁶ Dit onderzoek resulteerde in maart 2005 in het rapport *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, ook wel het Zeid rapport genoemd.

Het Zeid rapport was de eerste omvattende analyse waarbij de nadruk lag op seksuele uitbuiting en misbruik door VN vredeshandhavers en gaf een verontrustend beeld van de wijdverspreide en grotendeels ongestrafte praktijken.²⁵⁷ Het concludeerde dat de problemen voornamelijk betrekking hadden op het gebrek aan bewustzijn omtrent de VN gedragsnormen, onduidelijke klachtenprocedures, onvolledige gegevens over wangedrag en onvoldoende capaciteit in vredesmissies om grondige onderzoeken te verrichten.²⁵⁸

Om aan de tekortkomingen tegemoet te komen bevatte het rapport een reeks hervormingsvoorstellen om seksuele uitbuiting en misbruik gedurende vredeshandhavingsoperaties te voorkomen, daders verantwoordelijk te stellen en de nodige hulp te bieden aan slachtoffers.²⁵⁹ Dit omvatte onder andere de aanbeveling de *Ten Rules of Conduct* en het Bulletin op te nemen in elke MoU die de VN met de zendstaten sluiten zodat de erin vervatte voorschriften ook bindend worden voor het militair personeel.²⁶⁰ Daarnaast besteedde het ook aandacht aan de preventie van seksuele uitbuiting en misbruik door middel van extensieve training van vredeshandhavers teneinde hen bewust te maken van de geldende gedragsnormen.²⁶¹

128. Één van de eerste verwezenlijkingen naar aanleiding van het Zeid rapport was de oprichting van een Conduct and Discipline Unit en Conduct and Discipline Teams in veldmissies. De Conduct and Discipline Unit is opgericht in het VN hoofdkwartier en heeft als doel het gedrag en de discipline van vredeshandhavingspersoneel bij te sturen, in het bijzonder met betrekking tot de kwestie van seksuele uitbuiting en misbruik. Het staat eveneens in voor het voorkomen van wangedrag, waarborgen van de naleving van de VN gedragsnormen en het behandelen van klachten omtrent VN personeel die zich niet correct gedraagt.²⁶²

De Conduct and Discipline Teams kennen een gelijkaardige taak maar zijn verbonden aan de vredeshandhavingsmissies. Voor elke peacekeepingoperatie wordt er een Conduct and Discipline Team opgericht die verantwoordelijk is voor het beheer van alle gedrags- en discipline gerelateerde kwesties binnen de missie. Zij zijn veelal de eersten die beschuldigingen ontvangen van seksuele uitbuiting en misbruik en onderzoeken vervolgens of een onderzoek aangewezen is.²⁶³ De Conduct and

²⁵⁶ M. NDULO, "The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers During Peacekeeping Missions", *Berkeley J. INT'L Law* 2009, (127) 149.

²⁵⁷ United Nations, *Security Council report – Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeeping Personnel*, 20 februari 2006, 2, zie www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Update%20Report%2020%20February%202006_Sexual%20Exploitation.pdf.

²⁵⁸ Conduct in UN Field Missions, "Addressing sexual exploitation and abuse", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/addressing> (consultatie 8 februari 2018).

²⁵⁹ M. I. RODRIGUES PLA, *Protecting Children from Sexual Exploitation and Abuse in the context of UN peacekeeping operations: a seminar on good practices by Troop Contributing Countries*, Brazil, Keeping Children Safe, 2016, 12.

²⁶⁰ United Nations, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 24 maart 2005, *UN Doc. A/59/710*, 13.

²⁶¹ United Nations, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 24 maart 2005, *UN Doc. A/59/710*, 18.

²⁶² United Nations, *Press release – UN established Peacekeeping Conduct and Discipline Units*, 3 augustus 2005, *UN Doc. PKO/120*.

²⁶³ J. STERN, *Reducing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping: Ten Years after the Zeid Report*, Washington, Stimson, 12.

Discipline Teams staan voor de uitoefening van hun taken onder het toezicht van de Conduct and Discipline Unit.²⁶⁴

129. In de navolging van het Zeid rapport voerden de VN structurele hervormingen door en namen ze maatregelen om seksuele uitbuiting en misbruik te voorkomen, de klachtenprocedure te verbeteren en er voor te zorgen dat slachtoffers passende hulp en ondersteuning krijgen. In 2014 werden nieuwe initiatieven genomen met het oog op een verbeterde opleiding die focust op bewustwording omtrent VN gedragsnormen, doorlichting of men zich reeds in het verleden schuldig maakte aan wangedrag en hulpmiddelen ter ondersteuning van slachtoffers. Momenteel ligt de nadruk op de ondersteuning van slachtoffers, meer transparantie en de noodzaak voor lidstaten om hun militaire eenheden verantwoordelijk te stellen.²⁶⁵

130. Kortom, de VN hebben hun aanpak ten aanzien van seksuele uitbuiting en misbruik in de afgelopen jaren aanzienlijk gewijzigd. De VN evolueerden van een *boys will be boys*-opvatting waarbij wangedrag in hoofde van VN vredeshandhavers werd getolereerd, naar een nultolerantiebeleid die elke vorm van seksuele uitbuiting of misbruik uitdrukkelijk verbiedt. Dit ging gepaard met een reeks initiatieven in de strijd tegen seksuele uitbuiting en misbruik tijdens VN vredeshandhavingsoperaties. Die inspanningen tonen aan dat de VN de kwestie nu ernstig nemen.

2. Drievoudige strategie ter eliminatie van seksuele uitbuiting en misbruik

131. In de strijd tegen seksuele uitbuiting en misbruik bij VN blauwhelmen introduceerden de VN een drievoudige strategie bestaande uit de preventie van wangedrag (*prevention*), handhaving van de UN standards of conduct (*enforcement*) en corrigerende maatregelen (*remedial action*). Op elk van deze gebieden wordt actie ondernomen om alle vormen van wangedrag aan te pakken maar met bijzondere aandacht voor het tegengaan van seksuele uitbuiting en misbruik en het verwezenlijken van het nultolerantiebeleid.²⁶⁶

2.1. Prevention

132. Preventie vormt de basis van de strategie van de VN ter bestrijding van seksuele uitbuiting en misbruik in samenwerking met de lidstaten. Het aspect preventie bestaat uit enkele fundamentele elementen zoals screening, opleiding, het vergroten van het publiek bewustzijn en het uitvoeren van risicobeoordelingen.²⁶⁷

133. Vooreerst willen de VN ervoor zorgen dat zij enkel individuen aannemen die blijk geven van de hoogste normen van integriteit, competentie en efficiëntie. Hierbij is het van cruciaal belang dat individuen die zich reeds eerder schuldig maakten aan seksuele uitbuiting en misbruik terwijl in dienst van de VN niet opnieuw worden uitgestuurd.²⁶⁸ Dit is mogelijk gemaakt door een grondige doorlichting van het personeel voorafgaand aan de tewerkstelling. Hierbij gaat men na of de respectievelijke VN blauwhelm zich reeds in het verleden schuldig maakte aan dergelijke wangedrag. Derhalve wordt het personeel dat men inzet bij vredeshandhavingsoperaties nauwkeurig gescreend vooraleer men mag optreden in het kader van UN peacekeeping.

²⁶⁴ United Nations, "MINUSMA - Conduct and Discipline", [minumsa.unmissions.org](https://minusma.unmissions.org/en/conduct-and-discipline), zie <https://minusma.unmissions.org/en/conduct-and-discipline> (consultatie 9 februari 2018).

²⁶⁵ Conduct in UN Field Missions, "Addressing sexual exploitation and abuse", [conduct.unmissions.org](https://conduct.unmissions.org/addressing), zie <https://conduct.unmissions.org/addressing> (consultatie 9 februari 2018).

²⁶⁶ Conduct in UN Field Missions, "Addressing sexual exploitation and abuse", [conduct.unmissions.org](https://conduct.unmissions.org/addressing), zie <https://conduct.unmissions.org/addressing> (consultatie 9 februari 2018).

²⁶⁷ United Nations, "Preventing Sexual Exploitation and Abuse – Prevention", www.un.org, zie www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/prevention (consultatie 9 februari 2018).

²⁶⁸ Conduct in UN Field Missions, "Vetting", [conduct.unmissions.org](https://conduct.unmissions.org/prevention-vetting), zie <https://conduct.unmissions.org/prevention-vetting> (consultatie 9 februari 2018).

134. Ten tweede wordt VN personeel op regelmatige basis getraind. Ontoereikende training is immers één van de belangrijkste factoren die bijdraagt aan het wangedrag in hoofde van VN vredeshandhavers.²⁶⁹ Zowel voorafgaand als gedurende hun tewerkstelling worden zij geïnformeerd over de VN gedragsnormen die men in acht moet nemen. Op de zendstaten rust de verplichting ervoor te zorgen dat de hun nationale contingenten op de hoogte zijn van het gedrag dat van hen verwacht wordt en dit eveneens begrijpen.²⁷⁰ Aldus dragen zij de verantwoordelijkheid te voorzien in de opleiding van de militaire eenheden die men ter beschikking stelt van de VN.²⁷¹ Deze training moet steeds de VN gedragsnormen onder de aandacht brengen en het verbod op seksuele uitbuiting en misbruik.²⁷² Met het oog op verbeterde training worden de zendstaten hierbij bijgestaan door de Conduct and Discipline Unit.

135. Met als doel speciale aandacht te besteden aan het verbod op seksuele uitbuiting en misbruik, startten de VN in september 2016 een online trainingsprogramma op ter preventie van seksueel misbruik. Het programma is verplicht voor onder andere de militaire eenheden en is bedoeld om de training over VN gedragsnormen te versterken met bijzondere aandacht voor seksuele uitbuiting en misbruik. Het bespreekt onder andere welke gedragingen verboden zijn en wat de gevolgen en de impact zijn van wangedrag voor het overige VN personeel, de vredesoperatie en de lokale bevolking.²⁷³ Het nieuwe programma vormt een aanvulling op de training door de zendstaten en heeft niet tot doel de *face-to-face* training door de zendstaten te vervangen.²⁷⁴

136. Niet enkel het VN personeel wordt bewust gemaakt van de geldende gedragsnormen. Ook de lokale bevolking stelt men op de hoogte van het gedrag dat normaliter verwacht wordt van vredeshandhavers. De lokale bevolking wordt opgeleid over hetgeen men kwalificeert als seksuele uitbuiting en misbruik en op welke manier men incidenten kan melden.²⁷⁵ Hierbij spelen de Conduct and Discipline Teams een belangrijke rol. Zij benaderen onder andere de lokale bevolking, internationale organisaties, scholen en NGO's door middel van campagneposters, brochures, websites en radio-uitzendingen met het oog op bewustmaking.²⁷⁶ Vooral bewustmaking omtrent de rapporteringsmechanismen vormt een belangrijk aspect in het bestrijden van onderrapportage en bijgevolg de straffeloosheid bij VN blauwhelmen.

2.2. Enforcement²⁷⁷

137. Ondanks preventieve maatregelen maken sommige VN blauwhelmen zich alsnog schuldig aan seksuele uitbuiting en misbruik. Wanneer zij de gedragsnormen van de VN met de voeten treden, is het belangrijk dat zij verantwoordelijk worden gesteld voor hun daden en de VN gedragsnormen met andere woorden worden gehandhaafd.

²⁶⁹ United Nations, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 24 maart 2005, UN Doc. A/59/710, 23.

²⁷⁰ Para. 7.3 Model MoU

²⁷¹ Para. 7.4 Model MoU

²⁷² Conduct in UN Field Missions, "Training", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/prevention-training> (consultatie 9 februari 2018).

²⁷³ Conduct in UN Field Missions, "Training", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/prevention-training> (consultatie 9 februari 2018).

²⁷⁴ Conduct in UN Field Missions, "E-Learning training to tackle sexual exploitation and abuse", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/e-learning-training-tackle-sexual-exploitation-and-abuse> (consultatie 9 februari 2018).

²⁷⁵ J. STERN, *Reducing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping: Ten Years after the Zeid Report*, Washington, Stimson, 13.

²⁷⁶ Conduct in UN Field Missions, "Public outreach and awareness raising", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/prevention-outreach> (consultatie 9 februari 2018).

²⁷⁷ Voor een uitgebreidere uiteenzetting van de behandeling van beschuldigingen, disciplinaire maatregelen en de jurisdictie van de zendstaten verwijs ik naar Hoofdstuk IV waar de klachten- en vervolgingsprocedure van VN blauwhelmen uitvoerig wordt besproken.

138. Een belangrijk onderdeel van handhaving is een goed functionerend klachtenmechanisme. De VN streven hierbij naar een grondig onderzoek van beschuldigingen waarbij de nodige aandacht wordt besteed aan slachtoffers. Dit onderzoek dient eveneens tijdig te worden uitgevoerd. In beginsel bedraagt de termijn binnen dewelke het onderzoek moet afgerond zijn zes maanden.²⁷⁸ Eenmaal het onderzoek is afgerond en het wangedrag in hoofde van het respectievelijke individu bewezen wordt geacht, kan men disciplinaire maatregelen nemen. Wat blauwhelmen betreft, zijn het de zendstaten die instaan voor het onderzoek van de beschuldigingen tegen hun nationale contingents, evenals voor het nemen van disciplinaire maatregelen.²⁷⁹ Militaire eenheden ressorteren immers onder de jurisdictie van de respectievelijke zendstaat.

139. Daarnaast ondernemen de VN acties om de klachtenmechanismen ter kennis te brengen aan zowel het personeel van de VN als de lokale bevolking.²⁸⁰ Wanneer blauwhelmen zich schuldig maken aan wangedrag is het immers belangrijk dat de slachtoffers of getuigen weten hoe zij wangedrag moeten melden. Enkel indien slachtoffers gevallen van seksuele uitbuiting en wangedrag melden, kunnen VN blauwhelmen gestraft worden voor hun daden.

2.3. Remedial action

140. In 2007 nam de Algemene Vergadering de *United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel* aan. Met deze strategie roepen de VN op om bijstand te verlenen aan de slachtoffers van seksuele uitbuiting of seksueel misbruik. *Remedial action* heeft met andere woorden betrekking op de bijstand die aan slachtoffers van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik wordt verleend. Dergelijke hulp kan bestaan uit medische zorg, psychologische ondersteuning, juridische bijstand of het voorzien in de onmiddellijke materiële behoeften zoals voedsel, kleding en veilig onderdak.²⁸¹

141. Doorheen de jaren zijn de mechanismen voor hulp aan slachtoffers van seksuele uitbuiting en misbruik uitgebreid. De huidige Secretaris-Generaal Antonio Guterres ontwikkelde een nieuwe slachtoffergerichte aanpak in de strijd tegen dergelijk wangedrag. De nieuwe aanpak introduceerde een *Victims' Rights Advocate* (VRA) die is aangesteld in het hoofdkwartier van de VN met als rol de slachtofferhulp die de VN reeds voorzien te verbeteren en hen adequate bescherming, passende hulp en betrouwbare toegang tot rechtsmechanismen te bieden.²⁸² *Victims' Rights Advocates* zijn eveneens aangesteld op de locaties met de meeste beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik in 2016. Zij moeten erop toezien dat slachtoffers die zich melden op respectvolle wijze worden behandeld en dat hen tijdig passende hulp wordt geboden.²⁸³

142. De Secretaris-Generaal richtte eveneens een *trust fund* op in maart 2016 om de bewustmaking en hulpverlening te verbeteren en ter ondersteuning van dienstverlening aan slachtoffers van seksuele uitbuiting en misbruik. Het fonds is onder meer gericht op het verlenen van medische-, psychologische-

²⁷⁸ Conduct in UN Field Missions, "Investigations", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-investigations> (consultatie 10 februari 2018).

²⁷⁹ Art. 7 *quarter Model MoU*

²⁸⁰ Conduct in UN Field Missions, "Complaints", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-complaints> (consultatie 10 februari 2018).

²⁸¹ Conduct in UN Field Missions, "Remedial action", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/remedial-action> (consultatie 9 februari 2018).

²⁸² United Nations, "Preventing Sexual Exploitation and Abuse – Victims' Rights Advocate", www.un.org, zie www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/victims%E2%80%99-rights-advocate (consultatie 9 februari 2018).

²⁸³ United Nations, "Preventing Sexual Exploitation and Abuse – Victim Assistance", www.un.org, zie www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/victims-assistance (consultatie 9 februari 2018)

en juridische dienstverlening aan slachtoffers.²⁸⁴ Het voorziet eveneens in hulp voor kinderen die geboren zijn als gevolg van seksuele uitbuiting en misbruik. Dit fonds is echter niet bedoeld om slachtoffers te compenseren door middel van financiële vergoedingen.²⁸⁵

143. Ook aan ‘peacekeepingbabies’ wordt aandacht besteed. Wanneer ingevolge het seksueel misbruik door VN personeel een kind wordt geboren, zullen de VN vaderschapsclaims en het verkrijgen van steun vergemakkelijken. De VN stellen bijvoorbeeld DNA-testen ter beschikking en wanneer deze het vaderschap bevestigen, zorgen de VN voor de uitwisseling van de juridische documenten met het oog op wettelijke erkenning. Vervolgens worden regelingen getroffen voor de betaling van kinderbijslag zodat het slachtoffer en het kind niet achterblijven zonder enige steun. De betrokkenheid van de lidstaten is van essentieel belang voor het bekomen van wettelijke erkenning en financiële steun.²⁸⁶

3. Resolutie 2272 van 11 maart 2016

144. Ondanks het nultolerantiebeleid en drievoudige strategie ter bestrijding van seksuele uitbuiting en misbruik, blijven VN blauwhelmen zich schuldig maken aan dergelijk wangedrag. Dit impliceert dat het huidige beleid ondanks de vele hervormingen nog steeds tekortkomingen bevat om definitief een einde te maken aan seksuele uitbuiting en misbruik gedurende vredeshandhavingsmissies. Wanneer de Secretaris-Generaal jaarlijks verslag uitbrengt over de beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik die in de voorgaande jaren werden gedocumenteerd, herhaalt hij telkenmale dat het probleem zich nog steeds op een kritiek niveau bevindt.²⁸⁷

145. Na twee decennia van hervormingen introduceerde de VN Veiligheidsraad op 11 maart 2016 Resolutie 2272 om seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers aan te pakken en een einde te maken aan de cultuur van straffeloosheid. Daar de resolutie eveneens tot doel heeft een einde te maken aan de straffeloosheid onder de vredestroepen, is het van belang eerst na te gaan welke elementen aanleiding geven tot deze straffeloosheid. Om deze reden volgt eerst een bespreking van de klachten-, onderzoeks- en vervolgingsprocedure alvorens de Resolutie uitgebreid te behandelen. Derhalve verwijs ik voor een uitgebreide uiteenzetting omtrent Resolutie 2272 naar hoofdstuk V.

²⁸⁴ M. I. RODRIGUES PLA, *Protecting Children from Sexual Exploitation and Abuse in the context of UN peacekeeping operations: a seminar on good practices by Troop Contributing Countries*, Brazil, Keeping Children Safe, 2016, 22.

²⁸⁵ Conduct in UN Field Missions, “Trust fund on victim assistance”, [conduct.unmissions.org](https://conduct.unmissions.org/remedial-trust-fund), zie <https://conduct.unmissions.org/remedial-trust-fund> (consultatie 9 februari 2018).

²⁸⁶ Conduct in UN Field Missions, “Paternity claims”, [conduct.unmissions.org](https://conduct.unmissions.org/remedial-paternity), zie <https://conduct.unmissions.org/remedial-paternity> (consultatie 9 februari 2018).

²⁸⁷ X., “The problem: impunity for sexual exploitation and abuse by UN peacekeeping personnel”, Code Blue, zie www.codebluecampaign.com/the-problem/ (consultatie 13 februari 2018).

IV. Vervolging van VN blauwhelmen: de tekortkomingen in de klachten-, onderzoeks- en vervolgingsprocedure

147. Zoals reeds eerder vermeld, worden VN blauwhelmen veelal niet bestraft voor hun wangedrag. In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat de oorzaken zijn van deze straffeloosheid in hoofde van VN vredeshandhavers. De klachtenprocedure, onderzoeksprocedure en vervolgingsprocedure worden elk op hun beurt onderzocht op aspecten die bijdragen aan de huidige cultuur van straffeloosheid.

Als eerste wordt de klachtenprocedure behandeld. Er wordt bepaald wie een klacht kan indienen en op welke manier dit gebeurt. Vervolgens komt het vooronderzoek aan bod dat wordt uitgevoerd door de VN. Hierbij gaan de VN na of de vermeende feiten ingaan tegen de gedragsnormen die die VN vooropstellen. Het subhoofdstuk omtrent de klachtenprocedure sluit ik vervolgens af door te wijzen op het probleem van onderrapportage. Een eerste oorzaak van straffeloosheid.

In het tweede subhoofdstuk volgt een uiteenzetting van de onderzoeksprocedure. Eerst wordt bepaald aan wie de onderzoeksbevoegdheid toekomt en de bevoegdheid tot het nemen van eventuele voorlopige maatregelen. Naderhand wordt voor de fase van het onderzoek gewezen op de knelpunten die strafrechtelijke vervolging bemoeilijken. Hierop volgt de mogelijkheid tot disciplinaire maatregelen indien uit het onderzoek naar de feiten de aantijging gegrond wordt geacht.

Een laatste stap is de effectieve vervolging. In dit subhoofdstuk staat de jurisdictie met betrekking tot seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van VN blauwhelmen centraal. Achtereenvolgens wordt bepaald of de jurisdictie toekomt aan de ontvangstaat, de zendstaat, het Internationaal Strafhof of de VN. Telkenmale duidt ik op de hinderpalen die gepaard gaan met elk van deze mogelijke fora om vervolgens met een conclusie dit hoofdstuk af te sluiten.

1. Klachtenprocedure

148. Daar enkel klachten aanleiding kunnen geven tot strafrechtelijke vervolging en dit bijgevolg de eerste stap is om te komen tot vervolging, is het van belang om van start te gaan met de klachtenprocedure. In dit subhoofdstuk wordt verduidelijkt op welke manier slachtoffers en andere actoren een klacht inzake seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen kunnen rapporteren. Nadien volgt het preliminair administratief onderzoek door de VN waarbij het nagaat of de vermeende feiten een schending van de gedragsnormen vormen die blauwhelmen worden verwacht na te leven. Dit subhoofdstuk sluit af met een eerste oorzaak van straffeloosheid, namelijk onderrapportage.

1.1. Klachtenmechanismen

149. Opdat VN blauwhelmen verantwoordelijk kunnen gesteld worden voor seksuele uitbuiting en misbruik is het belangrijk dat dit wangedrag gemeld wordt. Meldingen kunnen afkomstig zijn van verscheidene actoren. In eerste instantie kan het slachtoffer zelf het wangedrag in hoofde van de respectievelijke VN blauwhelm melden. Anderzijds kunnen individuen die getuige zijn van seksuele uitbuiting en misbruik of enige andere vorm van wangedrag dit evenzeer melden, alsook NGO's die op de hoogte zijn van misbruik gedurende VN vredeshandhavingsoperaties.

150. Momenteel zijn er twee manieren waarop slachtoffers een klacht kunnen indienen van seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van vredeshandhavers. Ten eerste kunnen zij rechtstreeks een klacht richten tot de Conduct and Discipline Unit (CDU) op het *Departement of Field Support* op het hoofdkantoor van de VN. Het is evenwel ook mogelijk wangedrag te melden aan het Conduct and Discipline Team (CDT) dat verbonden is aan de respectievelijke missie en op zijn beurt de Conduct and Discipline Unit op de hoogte stelt. Daarnaast kunnen beschuldigingen van wangedrag ook gemeld worden bij de onderzoeksafdeling van het UN Office of Internal Oversight Services (OIOS).²⁸⁸

²⁸⁸ L. G. BLAU, "Victimizing those they were sent to protect: enhancing accountability for children born of sexual abuse and exploitation by UN peacekeepers", *Syracuse J. Int'l L. & Com.*, 2016, (122) 136.

151. Slachtoffers of getuigen van wangedrag door VN blauwhelmen kunnen zich eveneens richten tot het *Community-Based Complaint Mechanism* (CBCM) dat verbonden is aan de respectievelijke missie. Voor bepaalde vredeshandhavingsoperaties wordt een dergelijk mechanisme opgericht om meldingen van seksuele uitbuiting en misbruik door humanitaire hulpverleners af te handelen. Dit klachtenmechanisme staat onder andere in voor het verlenen van bijstand aan slachtoffers van seksuele uitbuiting en misbruik, het vergemakkelijken van rapportering en de verwijzing van beschuldigingen. Het mechanisme ontvangt klachten tegen actoren van verschillende organisaties zoals VN blauwhelmen. De meldingen die het ontvangt zal het vervolgens doorverwijzen naar de bevoegde instantie binnen de organisatie.²⁸⁹ Bijgevolg kunnen slachtoffers en getuigen een klacht indienen bij het *Community-Based Complaint Mechanism* dat op zijn beurt ervoor zorgt dat de melding bij de bevoegde eenheid binnen de VN terechtkomt.

152. Daarnaast kan ook het overige VN personeel dat verbonden is aan de respectievelijke vredeshandhavingsmissie het wangedrag melden. Hoewel de rapporteringsmogelijkheden variëren naargelang de vredeshandhavingsmissie, kan het VN personeel in het algemeen wangedrag melden aan het Conduct and Discipline Team dat op zijn beurt vervolgens de zaak verwijst naar de Conduct and Discipline Unit. Het VN personeel kan via een veilig e-mailadres, een telefonische hotline, gebruik makend van een afgesloten klachtenbus of persoonlijk contact opnemen met het Conduct and Discipline Team om het wangedrag aan te kaarten.²⁹⁰

153. Als laatste kan de media eveneens een bron zijn voor de VN om aantijgingen te onderzoeken. Wanneer in de media misbruikschandalen opduiken, zet dit de VN ertoe aan om een onderzoek op te starten naar de feiten. Zoals reeds bleek in het Centraal Afrikaanse Republiek en de Democratische Republiek Congo, zetten misbruikschandalen in de media de VN ertoe aan onderzoek te voeren naar de beschuldigingen.

154. Op het ogenblik dat de Conduct and Discipline Unit of het UN Office of Internal Oversight Services de melding ontvangt, wordt slachtofferhulp geïnitieerd. Dit omvat onder andere medische en psychologische dienstverlening maar ook juridische diensten om slachtoffers bij te staan met vaderschapszaken indien het misbruik resulteerde in een peacekeepingbaby.²⁹¹

1.2. Preliminair administratief onderzoek door de VN

155. Eenmaal men een melding van wangedrag door VN blauwhelmen ontvangt, wordt een vooronderzoek gevoerd naar de vermeende feiten. Hierbij wordt de verkregen informatie omtrent de aantijgingen beoordeeld en geëvalueerd om te bepalen of de vermeende daden een schending zouden uitmaken van de VN gedragsnormen. Als er voldoende informatie voorhanden is om te besluiten dat de beweerde handelingen wangedrag vormen in strijd met de VN gedragsnormen, wordt de zaak doorverwezen voor onderzoek naar de zendstaat.²⁹²

Het is evenwel mogelijk dat er onvoldoende informatie voorhanden is om een goede beoordeling te maken. In dergelijke gevallen verzamelen de Conduct and Discipline Teams aanvullende informatie om te beoordelen of het wangedrag in hoofde van de respectievelijke blauwhelm, indien gegrond, in

²⁸⁹ A. HILEMAN en T. BURNETT, "Best-Practice Guide: Inter-agency community-based complaint mechanisms", Save the Children's Resource Centre, 29 november 2017, zie <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/best-practice-guide-inter-agency-community-based-complaint-mechanisms> (consultatie 17 februari 2018).

²⁹⁰ Conduct in UN Field Missions, "Complaints", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-complaints> (consultatie 17 februari 2018).

²⁹¹ United Nations, *Sexual exploitation and abuse – Management of Reports and Allegations Involving UN Personnel in Peacekeeping and Special Political Missions*, zie https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/infographic_v10-revisedoct2017-v2_0.pdf.

²⁹² Conduct in UN Field Missions, "Complaints", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-complaints> (consultatie 17 februari 2018).

strijd is met de VN gedragsnormen.²⁹³ De verzamelde informatie stelt men naderhand ter beschikking van de zendstaat die instaat voor het eigenlijke onderzoek van de aantijgingen.

1.3. Onderrapportage

156. Één van de oorzaken die aanleiding geeft tot de straffeloosheid bij VN blauwhelmen is onderrapportage. Rapportage is echter fundamenteel. Als seksuele uitbuiting en misbruik niet gemeld wordt, kan men niet voorkomen dat de feiten zich herhalen, de dader bestraft wordt of het slachtoffer de nodige hulp krijgt.²⁹⁴ Hoewel rapportage met andere woorden nodig is opdat blauwhelmen verantwoordelijk kunnen gesteld worden voor hun wangedrag en bijgevolg de straffeloosheid tegen te gaan, laten vele slachtoffers na dergelijke praktijken te melden om verschillende redenen.

157. In eerste instantie zijn slachtoffers zich vaak niet bewust van de rapporteringsmechanismen.²⁹⁵ Men meldt de seksuele uitbuiting of misbruik niet omdat men simpelweg niet weet bij wie men hiervoor terecht kan. De inspanningen die de VN leveren om de lokale bevolking op de hoogte te stellen van de rapporteringsmechanismen blijken bijgevolg ontoereikend te zijn daar men het vooropgestelde doel niet bereikt. Uit een onderzoek van Save the Children UK bleek bijvoorbeeld dat slechts een handvol van de ondervraagden op de hoogte waren van de formele rapporteringsmogelijkheden. Niettemin bijna twee derden van de ondervraagden beweerden te weten hoe zij misbruik dienden te melden, merkte men op dat het veel minder duidelijk was hoe de aantijging onder de aandacht van de VN zou komen wanneer gevraagd werd op welke manier zij zouden rapporteren.²⁹⁶

158. De meest problematische ontmoediging die slachtoffers weerhoudt wangedrag te melden is evenwel het gebrek aan vertrouwen dat de klacht effectief zal beantwoord worden.²⁹⁷ Bij de lokale bevolking heerst immers veelal de opvatting dat het nutteloos is misbruik te melden daar de vredeshandhavers niet verantwoordelijk gesteld worden voor hun daden. Dit is niet onterecht. Aan vele gerapporteerde gevallen wordt immers geen gevolg gegeven door onder andere het gebrek aan toereikende informatie om een strafprocedure op te starten of opteren zendstaten ervoor hun eigen blauwhelmen niet te vervolgen.²⁹⁸ Hierdoor gaan vele daders, ondanks hun ontoelaatbare gedrag, vrijuit.

159. De onwetendheid omtrent de rapporteringsmechanismen of het gebrek aan vertrouwen zijn echter niet de enige redenen die aanleiding geven tot het niet melden van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen. Vaak is men ook terughoudend uit vrees voor vergeldingen door de respectievelijke blauwhelm of hun eigen familie wanneer zij naar buiten komen met hun verhaal. Daarnaast voelen slachtoffers zich machteloos om het misbruik te rapporteren uit schrik dat er geen geloof zou gehecht worden aan hun verhaal of dat hen eenvoudigweg de toegang ontzegt wordt tot

²⁹³ Conduct in UN Field Missions, “Complaints”, conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-complaints> (consultatie 17 februari 2018).

²⁹⁴ C. CSAKY, *No One to Turn To: The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, Londen, Save the Children UK, 2008, 12.

²⁹⁵ S. CHUN, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers*, Oslo, International Peace Research Institute, 2.

²⁹⁶ C. CSAKY, *No One to Turn To: The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, Londen, Save the Children UK, 2008, 13.

²⁹⁷ C. CSAKY, *No One to Turn To: The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, Londen, Save the Children UK, 2008, 14.

²⁹⁸ K. AKONOR, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, Cham, Springer International Publishing, 2017, 59.

de rapporteringsmechanismen op basis van klasse, ras of etniciteit.²⁹⁹ Vaak hebben slachtoffers ook angst voor stigmatisering door hun eigen samenleving.³⁰⁰

2. Onderzoeksprocedure

160. Eenmaal een klacht werd ingediend en de VN concluderen dat de vermeende feiten een schendingen van de VN gedragsnormen uitmaken, volgt een onderzoek. Dit hoofdstuk is onderverdeeld in twee subhoofdstukken die de bevoegdheid inzake het onderzoek, respectievelijk de knelpunten die het onderzoek kenmerken, behandelen. Zoals hierna aan bod komt, komt deze bevoegdheid in eerste instantie toe aan de zendstaat. Indien dit het echter nalaat onderzoek te voeren naar de vermeende feiten nemen de VN het over. Desalniettemin kampen beide onderzoeken met problemen.

2.1. Exclusieve bevoegdheid van de zendstaat

161. In overeenstemming met de herziene Model Memorandum of Understanding, berust de verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van aantijgingen van wangedrag bij de zendstaat.³⁰¹ Militaire eenheden blijven gedurende de vredeshandhavingsoperatie immers onder de exclusieve onderzoeksbevoegdheid van de zendstaat ressorteren. Pas wanneer de zendstaat niet overgaat tot een onderzoek van de beschuldigingen, zullen de VN een onderzoek voeren.³⁰²

162. Wanneer besloten wordt dat er sprake is van een schending van de VN gedragsnormen in hoofde van een vredeshandhaver verwittigen de VN de zendstaat van de respectievelijke blauwhelm(en). De VN leggen hierbij de zaak voor aan de Permanente Vertegenwoordiging van de desbetreffende zendstaat waarbij het de regering verzoekt een nationale onderzoeksbeambte aan te stellen. Sinds 2016 rust op de zendstaten evenwel de verplichting een nationale onderzoeksbeambte op te nemen in hun contingenten. Op die manier kan het onderzoek tijdig beginnen en dient men niet langer op zoek te gaan naar een dergelijke beambte wanneer daarom wordt verzocht.³⁰³

163. In de tussentijd nemen de VN voorlopige maatregelen ten aanzien van de betrokken vredeshandhavers zoals de opschorting van enige tegemoetkoming. Wanneer de regering vervolgens beslist een eigen onderzoek te starten naar het vermeende wangedrag stelt het onmiddellijk de VN op de hoogte van zijn beslissing, evenals van de identiteit van de nationale onderzoeksbeambte die zal instaan voor het onderzoek.³⁰⁴ De zendstaat dient deze beslissing uiterlijk binnen de tien werkdagen vanaf het ogenblik van kennisgeving mee te delen aan de VN, anders wordt de zendstaat “*unable and unwilling*” beschouwd om een onderzoek te voeren waarop de VN een eigen onderzoek starten.³⁰⁵

164. Nadat de zendstaat de VN op de hoogte stelde van zijn beslissing een eigen onderzoek te voeren, start het het onderzoek op naar de aantijgingen. De zendstaat kan hierbij beslissen de beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik te onderzoeken in samenwerking met het UN Office of Internal Oversight Services.³⁰⁶ Wanneer de zendstaat, al dan niet na samenwerking met OIOS, het onderzoek afrond, beslist het of het de aantijgingen voldoende bewezen acht. Indien de zendstaat de vermoedens van seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van de respectievelijke VN blauwhelm gegrond acht,

²⁹⁹ C. CSAKY, *No One to Turn To: The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, Londen, Save the Children UK, 2008, 13.

³⁰⁰ S. CHUN, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers*, Oslo, International Peace Research Institute, 2.

³⁰¹ Art. 7^{quater} Model MoU

³⁰² Para. 7.13 Model MoU

³⁰³ Conduct in UN Field Missions, “Investigations”, conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-investigations> (consultatie 24 februari 2018).

³⁰⁴ Para. 7.15 Model MoU

³⁰⁵ Para. 7.13 Model MoU

³⁰⁶ Para. 7.17 Model MoU; Conduct in UN Field Missions, “Investigations”, conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-investigations> (consultatie 24 februari 2018).

verwijst het in beginsel de zaak naar de bevoegde nationale autoriteit met het oog op strafrechtelijke vervolging.

Gedurende het onderzoek rapporteert de zendstaat op regelmatige basis aan de Secretaris-Generaal over de stand van het onderzoek, alsook zijn bevindingen na afloop van het onderzoek.³⁰⁷ Op de zendstaten rust namelijk de verplichting om na afloop van het onderzoek verslag uit te brengen over de uitkomst en over de eventueel ondernomen acties.³⁰⁸ Middels deze verplichting willen de VN op de hoogte gesteld worden van de actie die de zendstaat onderneemt ten aanzien van aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik door hun militaire eenheden.

165. Het is evenwel mogelijk dat de zendstaat zijn exclusieve bevoegdheid niet uitoefent. Dit is het geval wanneer de zendstaat nalaat binnen de tien werkdagen-termijn te melden dat het een onderzoek zal voeren naar het vermeende wangedrag van zijn militaire eenheden of uitdrukkelijk weigert dit te doen. In dat geval wordt de zendstaat “*unable and unwilling*” geacht een onderzoek te voeren en zullen de VN zelf een administratief onderzoek instellen.³⁰⁹ Dit gebeurt door het UN Office for Internal Oversight Services, de onafhankelijke onderzoeksautoriteit van de VN, of de onderzoeksinstanties van de respectievelijke missie zoals een Special Investigation Unit (SIU). De Conduct and Discipline Teams daarentegen, hebben niet de bevoegdheid om een onderzoek te voeren.³¹⁰

166. Ook in de gevallen dat de VN zelf het onderzoek voeren, schort het in de tussentijd de betalingen op totdat het onderzoek voltooid is of totdat het individu gerepatrieerd is.³¹¹ Indien het OIOS naderhand beslist dat de aantijging gegrond is, worden deze opgeschorte betalingen definitief ingehouden en komen zij toe aan het *trust fund* dat opgericht werd ter ondersteuning van slachtoffers van seksuele uitbuiting en misbruik. Dit geldt eveneens voor de betalingen die de VN opschortten als een voorlopige maatregel wanneer de zendstaten zelf het onderzoek naar de beschuldigingen voeren en concludeerden dat de beschuldiging gegrond is. Wordt echter beslist dat de beschuldigingen ongegrond zijn, dan worden de betalingen vrijgegeven en alsnog betaald.³¹²

167. Opnieuw zal men na afloop van het onderzoek, ditmaal door het OIOS, bepalen of men de vermeende handelingen voldoende bewezen acht waarop het de desbetreffende lidstaat op de hoogte stelt van de beslissing. Vervolgens verwijzen de VN de zaak naar de zendstaat met het oog op strafrechtelijke vervolging. De onderzoeksinstanties van de VN zijn verplicht het onderzoek af te ronden binnen zes maanden, respectievelijk drie maanden indien de omstandigheden aangeven dat er sprake is van urgentie. Voor de zendstaten vormt dit louter een verzoek.³¹³

168. Kortom, de primaire en exclusieve verantwoordelijkheid om beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik te onderzoeken komt toe aan de zendstaat die de respectievelijke blauwhelm ter beschikking van de VN stelt. Indien de zendstaat echter niet bereid is de aantijgingen te onderzoeken, komt de bevoegdheid alsnog toe aan de VN, meer bepaald het OIOS, om zelf de

³⁰⁷ Para. 7.24 Model MoU

³⁰⁸ Conduct in UN Field Missions, “Investigations”, conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-investigations> (consultatie 24 februari 2018).

³⁰⁹ Para. 7.13 Model MoU

³¹⁰ Conduct in UN Field Missions, “Investigations”, conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-investigations> (consultatie 24 februari 2018).

³¹¹ Conduct in UN Field Missions, “Accountability”, conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-accountability> (consultatie 25 februari 2018).

³¹² Conduct in UN Field Missions, “Accountability”, conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-accountability> (consultatie 25 februari 2018).

³¹³ United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 16 februari 2016, UN Doc. A/70/729, 16-17.

vermeende handelingen onderzoeken. Op deze manier zou elke beschuldiging in beginsel aanleiding moeten geven tot een grondig onderzoek.

2.2. Knelpunten

169. De onderzoeksprocedure die voorafgaat aan de vervolgingsprocedure wordt gekenmerkt door enkele knelpunten die tot gevolg hebben dat vredeshandhavers vrijuit gaan. Er is bijvoorbeeld een gebrek aan transparantie gedurende het onderzoek, de kwaliteit van het onderzoek verschilt naargelang de staat die het onderzoek voert, er is geen toezicht op het onderzoeksproces door een onafhankelijk orgaan en vele onderzoeken zijn nog steeds lopende waarbij de strikte termijnen veelal evenmin nageleefd worden. Daarenboven kan het onderzoek aanleiding geven tot een belangenconflict daar de zendstaat onderzoek voert naar zijn eigen militaire eenheden, respectievelijk de VN naar zijn eigen personeel. Al deze aspecten dragen bij aan de cultuur van straffeloosheid die VN vredeshandhavingsoperaties teistert.

170. Ten eerste vertoont het onderzoek naar het wangedrag in hoofde van VN blauwhelmen een gebrek aan transparantie. FERSTMAN, auteur van het rapport *Criminalising Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers* voor het *United States Institute of Peace*, stelt dat er “no transparency at any level of investigations by the UN or the governments of the accused peacekeepers” is. LINDSTROM, advocate bij het *Institute for Justice and Democracy* in Haïti, beschrijft het VN onderzoekssysteem als “incredibly opaque” of enorm ondoorzichtig.³¹⁴ Deskundigen zijn met andere woorden van mening dat het onderzoek onvoldoende transparant is en dit het probleem van staffeloosheid in de hand werkt. Onderzoeken doen zich immers veelal voor achter gesloten deuren daar elk geval van seksuele uitbuiting of misbruik de reputatie van de VN aantast, evenals de reputatie van de betreffende zendstaat. Het gebrek aan transparantie geldt echter niet enkel voor de onderzoeksprocedure, ook de eventuele vervolging gebeurt vaak uit het oog van het publiek.

171. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat de VN zich de afgelopen jaren transparanter opstellen dan voorheen. Sinds 2003 startten de VN met het publiceren van jaarlijkse rapporten omtrent de strijd tegen seksuele uitbuiting en misbruik gedurende vredeshandhavingsoperatie. Deze rapporten vermeldden aanvankelijk louter een beschrijving van bepaalde gevallen van seksuele uitbuiting en misbruik en de genomen maatregelen. Vanaf 2006 maakte men ook het aantal beschuldigingen bekend met vermelding van de respectievelijke vredeshandhavingsoperatie. De Identiteit van de vermeende daders en hun nationaliteit bleef echter vertrouwelijk daar ‘*naming and shaming*’ er vermoedelijk toe zou leiden dat zendstaten terughoudend zouden zijn om troepen te sturen.³¹⁵ In het jaarlijkse rapport van de Secretaris-Generaal dat werd gepubliceerd op 4 maart 2016 vermeldde men evenwel voor het eerst de nationaliteit van de vermeende daders.³¹⁶ Op hun website gingen de VN nog verder door het beschikbaar stellen van informatie omtrent voorlopige maatregelen, stand van het onderzoek, maatregelen genomen door de zendstaat en verwijzingen naar de zendstaat met het oog op strafrechtelijke vervolging.³¹⁷ De VN zijn zich met andere woorden bewust van het gebrek aan transparantie en stelden zich de afgelopen jaar steeds transparanter op.

³¹⁴ A. ESSA, “Why do some peacekeepers rape? The full report”, Aljazeera, 10 augustus 2017, zie www.aljazeera.com/indepth/features/2017/08/peacekeepers-rape-full-report-170804134221292.html (consultatie 2 maart 2018).

³¹⁵ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 2 maart 2018).

³¹⁶ United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*, 4 maart 2016, *UN Doc. A/70/729*.

³¹⁷ Conduct in UN Field Missions, “Data - Sexual exploitation and abuse”, zie <https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction> (consultatie 2 maart 2018).

172. Ten tweede zijn volgens de gegevens van de VN nog veel onderzoeken lopende of dient het onderzoek nog van start te gaan. Ondanks de Secretaris-Generaal verzoekt het onderzoek af te ronden binnen een termijn van zes maanden, blijkt dat dit in de praktijk niet altijd het geval is.³¹⁸ De termijn die de Secretaris-Generaal vooropstelt is immers louter een verzoek gericht aan de zendstaten dat niet opgenomen is de MoU en bijgevolg niet bindend is. Drie onderzoeken die reeds van start gingen in 2013 zijn tot op heden nog steeds niet afgerond. Dit geldt ook voor één onderzoek dat in 2014 werd opgestart, 15 in 2015, 37 in 2016 en 42 onderzoeken in 2017.³¹⁹ De cijfers omvatten evenwel niet enkel onderzoeken gevoerd door de zendstaat. Ook het OIOS heeft een even groot aantal onderzoeken die nog lopende zijn en bijgevolg de vooropgestelde termijn van zes maanden overschrijden.

173. Daarenboven wees het OIOS in 2015 in zijn evaluatierapport erop dat slechts enkele zendstaten voldoen aan de deadline van tien werkdagen binnen dewelke zij de VN op de hoogte dienen te stellen of zij al dan niet zelf een onderzoek zullen voeren naar de vermeende feiten.³²⁰ Bovendien laten sommige zendstaten gewoonweg na te reageren, ook na afloop van de termijn. In dat geval bepaalt de Model MoU dat de VN zelf een onderzoek instellen.³²¹ Een tijdig onderzoek is van fundamenteel belang om slachtoffers te verzekeren dat gevolg wordt gegeven aan hun melding, alsook om te vermijden dat enig bewijs verloren zou gaan.³²²

174. Er blijkt evenwel vooruitgang te zijn. Ismini Palla, *deputy chief of public affairs* bij de *UN Departments of Peacekeeping en Field Support*, poneert dat er verbetering is. Waar in 2012 de gemiddelde tijd voor een staat om een nationale onderzoeksbeambte aan te stellen 2.5 maand bedroeg, was dit in 2016 slechts acht dagen. Dit geldt ook voor de tijd die het onderzoek in beslag neemt. In 2012 was dit nog gemiddeld 266 dagen maar in 2015 bedroeg dit nog slechts 185 dagen of zes maanden.³²³ Dit neemt evenwel niet weg dat een 90-tal onderzoeken nog steeds lopende zijn en bijgevolg de vooropgestelde termijn van zes maanden overschrijden.

175. Een ander aspect dat niet zozeer rechtstreeks verbonden is met de cultuur van straffeloosheid maar dat wel betrekking heeft op de onderzoeksprocedure, is de kwaliteit van het onderzoek dat gevoerd wordt door de zendstaat. Uit het eerder vermelde rapport van OIOS bleek eveneens dat de normen die worden toegepast gedurende het onderzoek sterk varieerden naargelang de zendstaat. Hoewel men actief is in dezelfde vredeshandhavingsoperatie, worden militaire eenheden onderworpen aan verschillende onderzoeksstandaarden. Het ligt voor de hand dat wanneer een nationale staat belast wordt met het onderzoek, dat elke zendstaat voor zijn onderzoek andere standaarden hanteert.³²⁴ OIOS, in samenwerking met de *Departments of Peacekeeping en Field Support*, verklaarde uniforme onderzoeksnormen te ontwikkelen om te waarborgen dat elke aantijging

³¹⁸ United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 16 februari 2016, *UN Doc. A/70/729*, 16-17.

³¹⁹ Conduct in UN Field Missions, "Sexual exploitation and abuse", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/sea-investigations> (consultatie 2 maart 2018).

³²⁰ UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, *UN Doc. IED-15-001*, 15.

³²¹ Para. 7.13 Model MoU

³²² UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, *UN Doc. IED-15-001*, 15-16.

³²³ A. ESSA, "Why do some peacekeepers rape? The full report", Aljazeera, 10 augustus 2017, zie www.aljazeera.com/indepth/features/2017/08/peacekeepers-rape-full-report-170804134221292.html (consultatie 2 maart 2018).

³²⁴ UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, *UN Doc. IED-15-001*, 16.

van seksuele uitbuiting en misbruik aanleiding geeft tot een onderzoek dat gebaseerd is op dezelfde standaarden.³²⁵ Deze uniforme onderzoeksstandaarden zijn echter nog steeds in ontwikkeling.³²⁶

176. Bovenstaande gaat hand in hand met de betrouwbaarheid van het onderzoek dat mede aanleiding geeft tot een belangenconflict en een gebrek aan onafhankelijkheid.³²⁷ Zendstaten worden immers belast met het onderzoek naar hun eigen militaire eenheden. Naar aanleiding van het rapport van OIOS werd opgemerkt dat men zendstaten aanziet als risico-avers ten aanzien van het stigma van aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik waarbij zij gemotiveerd zijn hun eigen nationale contingenten vrij te spreken.³²⁸ Door in beginsel de exclusieve bevoegdheid tot het onderzoeken van aantijgingen van wangedrag toe te kennen aan de zendstaat ontstaat een belangenconflict. De staat die de militaire eenheden ter beschikking stelt, velst een oordeel over zijn eigen troepen. Hierbij zal het geneigd zijn eigen nationale contingenten die beschuldigd worden van seksuele uitbuiting en misbruik vrij te spreken. Zij willen immers niet in verband gebracht worden met dergelijke praktijken. De VN beschikken hierbij niet over enige autoriteit die toeziet op het onderzoek van de zendstaat.³²⁹

Paula Donovan, mededirecteur van de NGO Aids-Free World, uitte haar bezorgdheid hieromtrent door te stellen: *“by requiring the UN or troopcontributing countries to investigate cases against their own personnel, the process is fraught with conflicts of interests”*. Hieraan voegde ze toe dat het niet mogelijk is om na te gaan of het onderzoek eerlijk verloopt aangezien er geen onafhankelijke instantie is die de zendstaat of de VN controleert.³³⁰ De opvatting dat er sprake is van een belangenconflict kan bijgevolg doorgetrokken worden naar het onderzoek dat de VN voeren indien de zendstaat zijn exclusieve bevoegdheid niet uitoefent. In dat geval voert het immers onderzoek naar de vredeshandhavers die zij tewerkstellen in het kader van een vredeshandhavingsoperatie. De VN willen evenmin gelinkt worden aan dergelijke praktijken die zich voordoen onder diens toezicht. Bovendien worden de VN geconfronteerd met tegenstrijdige belangen zodra VN blauwhelmen worden beschuldigd. Enerzijds geldt het principe *innocent until proven guilty* voor vermeende daders. Anderzijds hebben de VN ook een verplichting slachtoffers te beschermen. De VN kunnen evenwel niet de belangen van de verdachte én slachtoffers behartigen.³³¹

177. Kortom, een groot deel van de knelpunten wordt veroorzaakt door het toekennen van de exclusieve bevoegdheid aan de zendstaat. Zoals ook later zal blijken, geeft niet enkel de exclusieve onderzoeksbevoegdheid van de zendstaat aanleiding tot problemen wat betreft de vervolging van VN blauwhelmen maar ook de exclusieve jurisdictie van de zendstaat. Aldus komt zowel het onderzoek als de vervolging toe aan de zendstaat.

³²⁵ United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 16 februari 2016, UN Dos. A/70/729, 17.

³²⁶ United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach*, 28 februari 2017, UN Doc. A/71/818, 37.

³²⁷ UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, UN Doc. IED-15-001, 15-16.

³²⁸ UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, UN Doc. IED-15-001, 16.

³²⁹ J. WESTENDORF, *WPS, CRSV and sexual exploitation and abuse in peace operations: making sense of the missing links*, LSE Centre for Woman, Peace and Security, September 2017, 5, zie www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/2017/wps9Westendorf.pdf.

³³⁰ A. ESSA, “Is the UN doing enough to stop peacekeeper abuse?”, Aljazeera, 6 augustus 2017, zie www.aljazeera.com/indepth/features/2017/07/stop-peacekeeper-abuse-170730125107601.html (consultatie 25 februari 2018).

³³¹ X., “Special Court Mechanism Proposal”, Code Blue, zie www.codebluecampaign.com/solutions/ (consultatie 25 februari 2018).

3. Disciplinaire maatregelen

178. Nadat beschuldigingen omtrent seksuele uitbuiting en misbruik onderzocht zijn en men de aantijgingen voldoende bewezen acht, kunnen de VN ervoor opteren de betrokken vredeshandhaver(s) te repatriëren. Terzelfdertijd wordt het respectievelijke individu verboden deel te nemen aan toekomstige VN vredeshandhavingsoperaties.³³² De repatriëring door de VN is echter niet beperkt tot de gevallen waar het onderzoek werd gevoerd door de VN. Ook wanneer de zendstaat concludeert dat de aantijging gegrond is, bevelen de VN de repatriëring van de blauwhelm zodra de zendstaat zijn conclusie meedeelt. Wat betreft de aantijgingen van 2017 met betrekking tot militair personeel waarvan het onderzoek reeds werd afgerond en gegrond verklaard, werden alle negen betrokkenen gerepatriëerd door de VN.³³³

179. Vervolgens staat de respectievelijke blauwhelm bloot aan disciplinaire maatregelen uitgaande van de zendstaat. Net zoals de onderzoeksbevoegdheid, behoort ook de jurisdictie tot het nemen van disciplinaire maatregelen exclusief toe aan de zendstaat wat betreft zijn militaire eenheden.³³⁴ De nationale regering van de zendstaat kan verschillende disciplinaire maatregelen hanteren naar aanleiding van het wangedrag zoals demotie, ontslag, gedwongen pensionering of financiële sancties. Zoals reeds eerder vermeld, hebben de zendstaten de verplichting de VN op de hoogte te houden van de vooruitgang en het resultaat van het onderzoek. Dit geldt ook voor eventuele disciplinaire maatregelen die de zendstaat neemt ten aanzien van de betrokken vredeshandhaver.

180. Na de repatriëring en eventuele disciplinaire sancties concluderen de VN vervolgens de tuchtzaak waarop het de resultaten van het onderzoek rapporteert aan de actoren die de aantijgingen onder de aandacht van de VN brachten, i.e. slachtoffers, getuigen, NGO's, zendingpersoneel.... De slachtofferhulp bestaande uit medische-, psychologische- en juridische dienstverlening die werd opgestart naar aanleiding van het ontvangen van de aantijging van seksuele uitbuiting en misbruik blijft ook na afloop ter beschikking van het slachtoffer.

4. Vervolgingsprocedure – Jurisdictie

181. Nadat men het onderzoek naar de vermeende feiten concludeert en gegrond acht, wordt idealiter een strafrechtelijke procedure opgestart. Ofwel concludeert de zendstaat het onderzoek en start het een procedure op, ofwel acht het OIOS de klacht gegrond waarop het de zaak voor strafrechtelijk vervolging verwijst naar de zendstaat. Dit leidt ons meteen tot het aspect dat centraal staat in dit hoofdstuk, namelijk de jurisdictie inzake seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen. Achtereenvolgend wordt in dit hoofdstuk nagegaan of er jurisdictie toekomt aan de ontvangtstaat, de zendstaat, het Internationaal Strafhof of de Verenigde Naties. Hierbij wordt telkenmale gewezen op de mogelijke problemen waarop de vervolging door het desbetreffende forum stoot.

4.1. Jurisdictie van de ontvangtstaat

182. In beginsel heeft elke staat jurisdictie over diens eigen grondgebied. Doch is dit niet het geval voor de ontvangtstaat op wiens grondgebied vredeshandhavers worden ingezet. VN blauwhelmen genieten immers immunititeit ten opzichte van de rechtsmacht van de ontvangtstaat op basis van de Status of Forces Agreement. Hierdoor stelt zich de vraag of er ook sprake is van immunititeit in de afwezigheid van een SOFA. Enkel wanneer er internationaal gewoonterecht voorhanden is of het VN Handvest of andere Conventies voorzien in immunititeiten, of eventueel het internationaal humanitair recht, kunnen blauwhelmen alsnog diezelfde immunititeit behouden. Gelet op de huidige cultuur van

³³² Conduct in UN Field Missions, "Disciplinary processes", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/enforcement-disciplinary> (consultatie 25 februari 2018).

³³³ Conduct in UN Field Missions, "Sexual Exploitation and Abuse", conduct.unmissions.org, zie <https://conduct.unmissions.org/sea-actions> (consultatie 25 februari 2018).

³³⁴ Art. 7.23 Model MoU

straffeloosheid, is het bovendien zinvol om na te gaan of het toekennen van rechtsmacht aan de ontvangststaat een antwoord kan bieden. Al deze aspecten komen hieronder aan bod.

4.1.1. Immuniteit voor de territoriale jurisdictie van de ontvangststaat

183. Ingevolge het soevereiniteitsprincipe bezit een staat de territoriale jurisdictie voor misdrijven gepleegd op het eigen territorium ongeacht de nationaliteit van de dader.³³⁵ Zoals reeds eerder vermeld, zijn VN blauwhelmen gehouden het nationaal recht van de ontvangststaat te respecteren waarin veelal seksuele uitbuiting en misbruik strafbaar gesteld zal zijn.³³⁶ Wanneer een vredeshandhaver zich bijgevolg schuldig maakt aan seksuele uitbuiting of misbruik op het grondgebied van de ontvangststaat, zou het in beginsel de ontvangststaat zijn die de jurisdictie bezit om de betrokken blauwhelm te vervolgen. Doch is dit in de praktijk niet het geval.

184. In de Status of Forces Agreement wordt bepaald dat de exclusieve jurisdictie toekomt aan de zendstaat. Paragraaf 47(b) van het Model SOFA stelt: *“Military members of the military component of the United Nations peace-keeping operations shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective participating states in respect of any criminal offences which may be committed by them in [host country/territory]”*. De ontvangststaat doet met andere woorden afstand van zijn territoriale jurisdictie met betrekking tot enig strafbaar feit gepleegd door de militaire eenheden die opereren op het eigen grondgebied in het kader van een VN vredeshandhavingsoperatie. Dit wordt beschouwd als een absolute immuniteit die militaire vredestroepen afschermt tegen de rechtsmacht van de ontvangststaat.

185. In de rechtsleer worden verscheidene redenen opgeworpen die zouden verklaren waarom men VN blauwhelmen absolute immuniteit toekent die verhindert dat zij onderworpen worden aan de rechtsmacht van de ontvangststaat. In eerste instantie willen zendstaten verhinderen dat hun militaire eenheden strafrechtelijk worden vervolgd door de ontvangststaat waar het niet onwaarschijnlijk is dat er een gebrek aan juridische garanties is en men de mensenrechtenstandaarden niet altijd even hoog in het vaandel houdt.³³⁷ Dit is niet onterecht. Vredeshandhavers opereren immers in staten of regio's waar een klimaat heerst van conflicten, er weinig overblijft van de rechtstaat en de wet- en ordestructuur is ingestort.³³⁸ Het is bijgevolg verdedigbaar dat de zendstaten er bij voorkeur voor opteren zelf hun militaire eenheden te vervolgen dan hen te overhandigen aan het juridische systeem van de ontvangststaat.

186. Daarnaast opereren VN vredeshandhavers in conflictgebieden die worden gekenmerkt door zwakke rechtssystemen en ineffectieve rechtshandhaving. Het juridische systeem van de ontvangststaat is vaak te kwetsbaar of te onstabiel door de spanningen die heersen in het conflictgebied. De jurisdictie toekennen aan de ontvangststaat zou ertoe leiden dat de vermeende daders vrijuit gaan. De ontvangststaat zou immers veelal niet in staat zijn om de feiten te onderzoeken en de vredeshandhavers te vervolgen.³³⁹

Deze rechtvaardiging voor de toekenning van absolute immuniteit voor de jurisdictie van de ontvangststaat is op zijn minst opmerkelijk. De exclusieve jurisdictie wordt als het ware toegekend aan de zendstaat uit vrees dat er anders sprake zou zijn van straffeloosheid in hoofde van VN blauwhelmen.

³³⁵ M. ODELLO, “Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers”, *JCSL* 2010, (347) 374.

³³⁶ Para. 6 Model MoU

³³⁷ R. BURKE, “Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity”, *JCSL* 2011, (63) 71; F. LEWIS, “Human Rights Abuses in U.N. Peacekeeping: Providing Redress and Punishment while Continuing Peacekeeping Missions for Humanitarian Progress”, *S. Cal. Interdisc. L. J.* 2014, (595) 615-616.

³³⁸ M. O'BRIEN, “Protectors on trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court”, *Int. J. Law Crime Justice* 2012, (223) 225.

³³⁹ R. J. WILSON en E. S. HURVITZ, “Human Rights Violations by Peacekeeping Forces in Somalia”, *Hum. Rts. Brief*, 2014, (2) 3.

Desalniettemin is de exclusieve jurisdictie van de zendstaat, zoals later aan bod komt, één van de hinderpalen én mogelijks zelf de grootste oorzaak van de huidige cultuur van straffeloosheid daar de zendstaten terughoudend zijn om hun eigen nationale contingents te vervolgen. De redenering dat men immuniteit toekent voor de rechtsmacht van de ontvangstaat om te vermijden dat vredeshandhavers vrijuit gaan, gaat dus enkel op wanneer de zendstaat op zijn beurt de vermeende daders effectief vervolgt.

187. Een laatste reden waarom zendstaten weigeren de jurisdictie over eigen onderdanen over te dragen, is dat zij de macht over hun militaire eenheden willen behouden die zij ter beschikking van de VN stellen. Het ligt voor de hand dat staten terughoudend zijn om enige macht over hun militaire eenheden over te dragen aan een andere staat of de VN en in lijn daarmee hun nationale contingents te laten vervolgen door een andere staat.³⁴⁰ Zendstaten willen niet dat hun eigen onderdanen onderworpen worden aan het strafrechtelijke apparaat van een andere staat.³⁴¹ BOWETT stelt dan ook dat de exclusieve strafrechtelijke jurisdictie van de zendstaat gerechtvaardigd wordt omwille van politieke redenen.³⁴²

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het opzetten van vredeshandhavingsoperaties in grote mate afhankelijk blijft van de bereidheid van lidstaten om militaire troepen te leveren. Om dit te garanderen zullen de VN toegeven aan de eisen van de zendstaten. Wanneer een zendstaat bijgevolg de exclusieve strafrechtelijke jurisdictie over zijn nationale contingents eist, is het niet verassend dat de VN hiertoe instemmen. Desalniettemin oefenen de zendstaten de exclusieve jurisdictie die ze opeisen veelal niet uit.

4.1.2. Wat indien geen SOFA?

188. Een Status of Forces Agreement is de primaire bron die absolute immuniteit verschaft aan VN blauwhelmen ten aanzien van de jurisdictie van de ontvangstaat. Niettemin is het mogelijk dat er geen SOFA werd gesloten tussen de VN en de ontvangstaat. Dit kan het geval zijn wanneer er overhaast een vredeshandhavingsoperaties wordt opgezet, de onmogelijkheid bestaat onderhandelingen af te wachten en er geen functionerende regering is om een SOFA met te onderhandelen. Dit verhindert evenwel niet dat naderhand alsnog een SOFA wordt overeengekomen waarbij immuniteit wordt toegekend ten aanzien van de rechtsmacht van de ontvangstaat. Wanneer dit echter niet het geval is, stelt zich de vraag of VN blauwhelmen nog steeds immuniteit genieten in de afwezigheid van een SOFA.³⁴³

4.1.2.1. Model SOFA: internationaal gewoonterecht?

189. Een eerste vraag die zich stelt is of de Model SOFA en zijn bepalingen het statuut van internationaal gewoonterecht hebben verworven. Indien dit het geval zou zijn, betekent dit immers dat de exclusieve jurisdictie over VN blauwhelmen automatisch toekomt aan de zendstaat en VN vredeshandhavers met andere woorden ook in de afwezigheid van een SOFA immuniteit genieten ten aanzien van de rechtsmacht van de ontvangstaat.

Om te bepalen of de Model SOFA het statuut van internationaal gewoonterecht heeft verkregen, bepaalt artikel 38 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof dat er voldaan moet zijn aan twee voorwaarden. Enerzijds, moet er sprake zijn van een statenpraktijk, het herhaaldelijk toepassen van de regel, en anderzijds, *opinio iuris*, de overtuiging dat dergelijk gedrag verplicht wordt gesteld

³⁴⁰ F. LEWIS, "Human Rights Abuses in U.N. Peacekeeping: Providing Redress and Punishment while Continuing Peacekeeping Missions for Humanitarian Progress", *S. Cal. Interdisc. L. J.* 2014, (595) 620-621.

³⁴¹ D. MAZURANA, A. RAVEN-ROBERTS en J. PARPART, *Gender, Conflict and Peacekeeping*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, 86.

³⁴² R. BURKE, "Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity", *JCSL* 2011, (63) 79.

³⁴³ W. T. WORSTER, "Immunities of United Nations Peacekeepers in the Absence of a Status of Forces Agreement", *Mil. L. & L. War Rev.* 2008, (277) 279.

door een rechtsregel.³⁴⁴ Paragraaf 47(b) Model SOFA wordt met andere woorden pas als internationaal gewoonterecht beschouwd wanneer men de exclusieve jurisdictie herhaaldelijk toekent aan de zendstaat en de overtuiging heerst dat een rechtsregel hen hiertoe verplicht.

190. Bij het opstellen van de Model Status of Forces Agreement baseerde men zich op de toenmalige gevestigde praktijk waarbij ontvangstaten jurisdictionele immuniteit toekenden aan VN vredeshandhavers. Zij werden met andere woorden afgeschermd tegen de rechtsmacht van de ontvangstaat voor strafbare feiten gepleegd gedurende de vredeshandhavingsoperatie. Sinds de aanneming van de Model SOFA hebben bovendien talrijke bilaterale akkoorden tussen de VN en de ontvangstaat de erin vervatte bepalingen betreffende militaire eenheden bevestigd.³⁴⁵ Dit ondersteunt de opvatting dat de toepassing van paragraaf 47(b) van de Model SOFA statenpraktijk zou uitmaken.

191. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat men niet verplicht is de bepalingen in de Model SOFA over te nemen. De Model SOFA fungeert immers louter als voorbeeld waarop men zich kan baseren bij het opstellen van een SOFA die in beginsel specifiek is voor elke vredeshandhavingsmissie. Veelal wordt de Model SOFA dan ook aangepast om aan te sluiten bij de specifieke noden van de respectievelijke vredeshandhavingsoperatie. Op basis hiervan kan men besluiten dat staten zich er niet verplicht toe voelen zich te houden aan de bepalingen van de Model SOFA en er bijgevolg niet voldaan is aan de voorwaarde van *opinio iuris*.³⁴⁶ Het doet immers de vraag rijzen waarom het nog steeds nodig zou zijn om voor elke vredeshandhavingsmissie specifieke SOFA's te onderhandelen als de Model SOFA door staten als internationaal gewoonterecht wordt beschouwd en bijgevolg automatisch van toepassing is?³⁴⁷

192. Een andere reden die erop wijst dat er geen sprake is van *opinio iuris*, is het feit dat de VN Veiligheidsraad reeds in verscheidene resoluties bepaalde dat de Model SOFA van toepassing is totdat een specifieke SOFA werd gesloten voor de respectievelijke vredeshandhavingsmissie.³⁴⁸ Dit was bijvoorbeeld het geval in Resolutie 1528 op basis van waarvan de United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI) werd geautoriseerd.³⁴⁹ Dit geldt eveneens voor Resolutie 1542 ter opzetting van de United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) waar bepaald werd dat in afwachting van een SOFA tussen de Haïtiaanse autoriteiten en de Secretaris-Generaal, de Model SOFA toepassing vindt.³⁵⁰ Ook hier rijst opnieuw een gelijkaardig vraag: waarom zou de Veiligheidsraad het noodzakelijk

³⁴⁴ T. TREVES, "Customary International Law", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, November 2006, para. 8, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1393?prd=OPIL#law-9780199231690-e1393-div1-3> (consultatie 7 maart 2018).

³⁴⁵ B. MAGNUS, *Misconduct by United Nations peacekeeping personnel, a legal analysis*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2014-2015, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/638/RUG01-002213638_2015_0001_AC.pdf, 27.

³⁴⁶ B. MAGNUS, *Misconduct by United Nations peacekeeping personnel, a legal analysis*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2014-2015, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/638/RUG01-002213638_2015_0001_AC.pdf, 27.

³⁴⁷ R. BURKE, "Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity", *JCSL* 2011, (63) 100.

³⁴⁸ R. BURKE, "Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity", *JCSL* 2011, (63) 98.

³⁴⁹ Para. 9 Resolutie 1528 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (27 februari 2004) *UN Doc. S/RES/1528* (2004).

³⁵⁰ Para. 11 Resolutie 1542 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (30 april 2004), *UN Doc. S/RES/1542* (2004).

achten expliciet te bepalen dat de Model SOFA voorlopig van toepassing is, als de bepalingen van de Model SOFA internationaal gewoonterecht uitmaken en bijgevolg automatisch van toepassing zijn?³⁵¹

193. Het gegeven dat er geen *opinio iuris* is wat de Model SOFA in zijn geheel betreft, belet evenwel niet dat er alsnog *opinio iuris* voorhanden is voor paragraaf 47(b). Hoewel hierop geen sluitend antwoord bestaat, is er naar mijn oordeel evenmin sprake van *opinio iuris* voor de specifieke bepaling. Zoals reeds eerder vermeld, wordt de exclusieve jurisdictie voornamelijk om politieke redenen toegekend aan de zendstaat. Derhalve voelt men zich hiertoe eerder verplicht wegens politieke druk, dan op basis van een zogenaamde wettelijke bepaling.

194. Kortom, ook al zouden er voldoende bewijzen zijn van statenpraktijk, toch rijzen nog te veel vragen om met zekerheid te kunnen besluiten dat er ook voldaan zou zijn aan het criterium *opinio iuris*. Op basis hiervan kan men dus besluiten dat de Model SOFA, noch paragraaf 47(b) de status van internationaal gewoonterecht heeft verworven. Dit heeft tot gevolg dat de immuniteit die vervat zit in paragraaf 47(b) van de Model Status of Forces Agreement niet automatisch van toepassing is in de afwezigheid van een SOFA. Dit heeft op zijn beurt tot gevolg dat VN blauwhelmen in theorie onderhevig kunnen zijn aan de jurisdictie van de ontvangstaat voor zover hen geen immuniteiten worden toegekend op basis van andere instrumenten.

4.1.2.2. VN Handvest van 1945 en de Conventie inzake privileges en immuniteiten van de Verenigde Naties van 1946

195. Naast de Model SOFA bevatten het VN Handvest van 1945 en de Conventie inzake Privileges en Immuniteiten van de Verenigde Naties van 1946 ook immuniteiten die mogelijks van belang kunnen zijn voor VN blauwhelmen in de afwezigheid van een SOFA. Wanneer het Handvest of de Conventie van toepassing is op VN blauwhelmen, is het mogelijk dat zij alsnog immuniteiten genieten die hen afschermen tegen de jurisdictie van de ontvangstaat.

196. Artikel 105 van het VN Handvest bepaalt: "*De Organisatie geniet op het grondgebied van elk van haar Leden de voorrechten en immuniteiten die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van haar doelstellingen*". Het tweede lid gaat verder en kent de voorrechten en immuniteiten eveneens toe aan vertegenwoordigers en functionarissen van de VN: "*Vertegenwoordigers van de Leden van de Verenigde Naties alsmede functionarissen van de Organisatie genieten eveneens de voorrechten en immuniteiten die noodzakelijk zijn voor een onafhankelijke uitoefening van hun functies in verband met de Organisatie*". De immuniteiten die worden toegekend aan leden van een internationale organisatie hebben tot doel de organisatie te beschermen tegen de inmenging van de regering van de ontvangstaat en het hen mogelijk te maken onafhankelijk op te treden.³⁵² Het gaat hier met andere woorden om een functionele immuniteit die noodzakelijk geacht wordt voor de onafhankelijke uitoefening van hun functies.

197. Op basis van ditzelfde artikel, meer bepaald het derde lid, werd de Conventie inzake Privileges en Immuniteiten van de Verenigde Naties door de Algemene Vergadering aangenomen in New York op 13 februari 1946. De Conventie had tot doel de voorrechten en immuniteiten opgenomen in het VN Handvest te verduidelijken. Artikel 105 verduidelijkt immers niet om welke voorrechten en immuniteiten het precies gaat.³⁵³ Het Verdrag kan dan ook beschouwd worden als een poging om de

³⁵¹ R. BURKE, "Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity", *JCSL* 2011, (63) 98.

³⁵² F. RAWSKI, "To Waive or not to Waive: Immunity and Accountability in UN Peacekeeping Operations", *CJIL* 2002, (103) 103.

³⁵³ R. BURKE, "Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity", *JCSL* 2011, (63) 69.

immunititeiten die door het Handvest worden verleend nader te verduidelijken en bijgevolg geen aanvullende immunititeiten te verlenen.³⁵⁴

Ook in de Conventie gaat het onder andere om functionele immunititeiten. De immunititeiten worden immers niet in het voordeel van het individu toegekend, wel ter garantie van de onafhankelijke uitoefening van hun functie.³⁵⁵ Er dient evenwel opgemerkt te worden dat de Conventie slechts van toepassing is op drie categorieën personen, namelijk “*representatives of members*”, “*officials*” en “*experts on mission for the UN*”. VN blauwhelmen behoren tot geen van deze categorieën.³⁵⁶

198. Aldus zijn de immunititeiten die het Handvest en de Conventie voorzien niet relevant voor de militaire eenheden die opereren als VN blauwhelmen. De bepalingen van het VN Handvest, noch de Conventie inzake Privileges en Immunititeiten van de VN zijn toepasselijk op militaire contingents die worden ingezet in het kader van VN vredeshandhavingsoperaties.³⁵⁷ VN blauwhelmen genieten bijgevolg evenmin immunititeit ten aanzien van de rechtsmacht van de ontvangststaat op basis van het VN Handvest of de Conventie inzake Privileges en Immunititeiten van de VN. Derhalve staan vredeshandhavers die zich schuldig maken aan seksuele uitbuiting en misbruik opnieuw in theorie bloot aan de territoriale jurisdictie van de ontvangststaat.

4.1.2.3. Internationaal humanitair recht

199. Hoewel het internationaal humanitair recht op zichzelf niet voorziet in immunititeiten, vaardigde de Secretaris-Generaal in 1999 het Bulletin *Observance by United Nations forces of international humanitarian law* uit dat relevant is om te bepalen aan wie de jurisdictie toebehoort. Dit Bulletin zet de fundamentele principes en regels van het internationaal humanitair recht uiteen die van toepassing zijn op vredestroepen die onder het bevel en controle van de VN ressorteren. Het bepaalt eveneens aan wie de jurisdictie toekomt voor schendingen van het internationaal humanitair recht door deze strijdkrachten: “*In case of violations of international humanitarian law, members of the military personnel of a United Nations force are subject to prosecution in their national courts*”.³⁵⁸

200. Om te bepalen of het Bulletin immunititeit ten aanzien van de jurisdictie van de ontvangststaat toekent in het geval dat er geen SOFA werd gesloten, is het eerst van belang om te bepalen of VN blauwhelmen gebonden zijn aan het internationaal humanitair recht. Zoals blijkt uit hoofdstuk 3.2, is dit niet noodzakelijk het geval. Ditzelfde Bulletin bevestigt dit en bepaalt dat VN vredestroepen pas onderhevig zijn aan het internationaal humanitair recht “*when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement*”.³⁵⁹

³⁵⁴ W. T. WORSTER, “Immunities of United Nations Peacekeepers in the Absence of a Status of Forces Agreement”, *Mil. L. & L. War Rev.* 2008, (277) 324.

³⁵⁵ Sectie 14, 20 en 23 van de Conventie inzake Privileges en immunititeiten van de Verenigde Naties.

³⁵⁶ Daar de Conventie niet verduidelijkt wat het bedoelt met “*officials*” en “*experts*”, definieerde de Algemene Vergadering de notie “*officials*”. Het omvat voornamelijk leden van het VN-Secretariaat zoals de Secretaris-Generaal en diens vertegenwoordigers, en enkele hooggeplaatsten zoals het hoofd van de civiele politie en de *Force Commander*. De notie “*experts on mission*” werd nooit verduidelijkt. BURKE stelt: “*They are generally individuals who are appointed by the United Nations Secretary-General on an individual basis for specific tasks, which are ordinarily for a relatively short specified term*”. Hierbij geeft ze enkele voorbeelden zoals militaire adviseurs, civiele politie van de VN en mensenrechtenrapporteurs. Blauwhelmen behoren dus tot geen van beide categorieën. Bovendien bevat de Conventie geen enkele bepaling die melding maakt van VN blauwhelmen (P. C. SZASZ en T. INGADOTTIR, “The UN and the ICC: The Immunity of the UN and Its Officials”, *LJIL* 2001, (867) 870; R. BURKE, “Central African Republic Peacekeeper Sexual Crimes, Institutional Failings: Addressing the Accountability Gap”, *NZJPIIL* 2016, (97) 106-108).

³⁵⁷ R. BURKE, “Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity”, *JCSL* 2011, (63) 69.

³⁵⁸ United Nations, *UN Secretary General’s Bulletin – Observance by UN Forces of International Humanitarian Law*, 6 augustus 1999, *UN Doc. ST/SGB/1999/13*, section 4.

³⁵⁹ United Nations, *UN Secretary General’s Bulletin – Observance by UN Forces of International Humanitarian Law*, 6 augustus 1999, *UN Doc. ST/SGB/1999/13*, preambule en section 1.

Het is met andere woorden vereist dat er sprake is van een gewapend conflict waarin men actief is als strijder. Niettemin VN blauwhelmen veelal worden ingezet gedurende gewapende conflicten, worden zij meestal niet gekwalificeerd als een partij bij het conflict. In die gevallen zijn VN blauwhelmen niet onderworpen aan het internationaal humanitair recht.

201. Indien blauwhelmen echter wel beschouwd worden als een partij bij het conflict en bijgevolg gebonden zijn aan het internationaal humanitair recht, stelt zich de vraag of seksuele uitbuiting en misbruik een schending van het internationaal humanitair recht vormt. Indien dit niet het geval is, zullen VN blauwhelmen immers geen immuniteit genieten voor dergelijke daden en onderhevig zijn aan de jurisdictie van de ontvangtstaat. Ook voor dit aspect biedt het Bulletin een antwoord. In overeenstemming met sectie 7 betreffende de behandeling van burgers en personen *hors de combat*, is het voor VN vredestroepen verboden seksuele uitbuiting en misbruik te plegen en hebben zij bovendien een bijzondere zorgplicht jegens vrouwen en kinderen.³⁶⁰

Hoewel de Conventies van Genève en de Aanvullende Protocolen niet uitdrukkelijk voorzien in het verbod op seksuele uitbuiting en misbruik, bevatten ze wel het verbod op verkrachting en andere vormen van seksueel geweld. Dit laatste verbod op andere vormen van seksueel geweld wordt indirect gewaarborgd door andere bepalingen zoals het verbod op foltering en wrede, onmenselijke en degraderende behandeling, aantasting van de persoonlijke waardigheid, aanrandingen en gedwongen prostitutie en respect voor een persoon en zijn eer.³⁶¹ Op basis van die bepalingen kan men besluiten dat dit ook seksuele uitbuiting en misbruik omvat. Seksueel misbruik kan bijvoorbeeld beschouwd worden als een aantasting van de persoonlijke waardigheid. Aldus maakt seksuele uitbuiting en misbruik een verboden handeling uit in het internationaal humanitair recht die in beginsel onder de jurisdictie van de zendstaat ressorteert ingevolge het Bulletin.

202. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat het eerder onwaarschijnlijk is dat de immuniteit voor de rechtsmacht van de ontvangtstaat op basis van het internationaal humanitair recht van toepassing is. Dit vereist immers dat voldaan is aan de volgende voorwaarden: er is geen SOFA gesloten tussen de VN en de ontvangtstaat die de exclusieve bevoegdheid toekent aan de zendstaat; het internationaal humanitair recht is van toepassing op de VN blauwhelmen; en de VN blauwhelmen plegen een inbreuk op het internationaal humanitair recht.³⁶² Zijn deze voorwaarden evenwel cumulatief vervuld, dan komt de jurisdictie in beginsel toe aan de zendstaat.

4.1.3. *Jurisdictie voor de ontvangtstaat: een einde aan de straffeloosheid?*

203. Hoewel vervolging door de ontvangtstaat verschillende voordelen heeft, dient opgemerkt te worden dat het uitoefenen van de territoriale jurisdictie van de ontvangtstaat op praktische problemen zou stuiten. Ondanks de vervolging zou plaatsvinden op het grondgebied waar de feiten werden gepleegd, het slachtoffer zou zien dat er gerechtigheid geschiedt en het verzamelen van bewijsmateriaal en ondervragen van getuigen eenvoudiger zou zijn, zou het toekennen van de jurisdictie aan de ontvangtstaat geen antwoord bieden op het probleem van straffeloosheid.³⁶³

204. Zoals reeds eerder vermeld, bezit de ontvangtstaat veelal niet langer een goed functionerend rechtssysteem en valt het te betwijfelen of een plaatselijk proces afdoende juridische garanties biedt en voldoet aan de mensenrechtenstandaarden. Hoewel dit laatste niet noodzakelijk de vervolging

³⁶⁰ A. NOLLKAEMPER en I. PLAKOKEFALOS, *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 591.

³⁶¹ G. GAGGIOLI, "Sexual violence in armed conflicts: A violation of international humanitarian law and human rights law", *IRRC* 2014, (503) 511.

³⁶² B. MAGNUS, *Misconduct by United Nations peacekeeping personnel, a legal analysis*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2014-2015, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/638/RUG01-002213638_2015_0001_AC.pdf, 66.

³⁶³ M. NDULO, "The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers During Peacekeeping Missions", *Berkeley J. Int'l Law* 2009, (127) 153.

belet, zorgt de beperkte periode gedurende dewelke VN blauwhelmen worden ingezet wel voor problemen mocht de ontvangststaat zijn rechtsmacht willen uitoefenen. Dit impliceert immers dat de ontvangststaat de vermeende feiten moet onderzoeken én vervolgen gedurende de periode dat de respectievelijke blauwhelm aanwezig is op het grondgebied. Eenmaal men terugkeert, moet de ontvangststaat de zendstaat verzoeken de betrokken vredeshandhaver uit te leveren. Niettemin uitlevering in beginsel mogelijk is, stoot dit in de praktijk vaak op problemen.³⁶⁴

205. Ten eerste is het mogelijk dat de uitlevering verbonden is aan de voorwaarde van dubbele incriminatie. Dit betekent dat een bepaalde handeling strafbaar moet gesteld zijn door de zendstaat én de ontvangststaat opdat één van deze staten zou instemmen met de uitlevering van zijn eigen onderdaan. Dergelijke voorwaarde vormt bijgevolg een probleem wanneer de vermeende feiten niet strafbaar gesteld zijn in de zendstaat. Prostitutie waarbij beide volwassenen toestemmen wordt bijvoorbeeld niet beschouwd als een misdrijf in bepaalde jurisdicties.³⁶⁵ Een frequenter probleem is echter de variatie in de leeftijdsgrens waarop dergelijke feiten strafbaar worden gesteld. Veelal zullen feiten zoals kindermisbruik strafbaar zijn maar verschilt de leeftijdsgrens die bepaalt of er al dan niet sprake is van strafbare feiten. In het ene land kunnen feiten gekwalificeerd worden als seksueel misbruik van een minderjarige, terwijl de wetgeving van een ander staat bepaalt dat het individu de leeftijd heeft bereikt op basis van dewelke hij of zij geldig kan toestemmen en er dus geen strafbaar feit is gepleegd.

206. Daarnaast kan de uitlevering ook op basis van andere zaken verhinderd worden. Sommige jurisdicties verbieden bijvoorbeeld gewoonweg de uitlevering van eigen onderdanen zoals Australië, of bepalen dat militairen vervolgd dienen te worden door nationale militaire tribunalen.³⁶⁶

207. Kortom, de ontvangststaat stuit op te veel hinderpalen om zelf zijn territoriale jurisdictie uit te oefenen. Enerzijds bezit het veelal niet de mogelijkheid om strafrechtelijke procedures te voeren daar conflictgebieden gekenmerkt worden door een instabiel rechtssysteem. En anderzijds, zal de beperkte tijdspanne gedurende dewelke VN blauwhelmen zich bevinden op het grondgebied aanleiding geven tot een verzoek tot uitlevering aan de zendstaat. Ongeacht eventuele voorwaarden die verbonden worden aan de uitlevering, zal de zendstaat terughoudend zijn eigen onderdanen uit te leveren aan een andere staat. Het niet-uitsluiten van de rechtsmacht van de ontvangststaat biedt met andere woorden geen oplossing die een einde zou maken aan de straffeloosheid onder VN blauwhelmen.

4.1.4. Conclusie

208. Niettemin elke staat in beginsel de territoriale jurisdictie bezit voor strafbare feiten gepleegd op zijn grondgebied, zijn VN blauwhelmen niet onderhevig aan de rechtsmacht van de ontvangststaat. Op basis van de Status of Forces Agreement wordt de exclusieve jurisdictie immers toegekend aan de zendstaat. Dit geeft aanleiding tot immuniteit ten aanzien van de territoriale jurisdictie van de ontvangststaat. VN blauwhelmen die zich schuldig maken aan seksuele uitbuiting en misbruik ten aanzien van de lokale bevolking kunnen ingevolge deze immuniteit niet vervolgd worden door de staat op wiens grondgebied de feiten werden gepleegd.

209. Ingeval geen SOFA werd gesloten, is de situatie evenwel anders. Daar er onvoldoende bewijs is van *opinio iuris*, bezit paragraaf 47(b) van de Model Status of Forces Agreement niet de status van internationaal gewoonrecht. Dit heeft tot gevolg dat de immuniteit niet automatisch toekomt aan VN blauwhelmen in de afwezigheid van een SOFA. Evenmin genieten zij immuniteiten op basis van het

³⁶⁴ F. LEWIS, "Human Rights Abuses in U.N. Peacekeeping: Providing Redress and Punishment while Continuing Peacekeeping Missions for Humanitarian Progress", *S. Cal. Interdisc. L. J.* 2014, (595) 615.

³⁶⁵ M. NDULO, "The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers During Peacekeeping Missions", *Berkeley J. Int'l Law* 2009, (127).

³⁶⁶ M. NDULO, "The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers During Peacekeeping Missions", *Berkeley J. Int'l Law* 2009, (127) 153.

VN Handvest of de Conventie inzake Privileges en Immunities van de Verenigde Naties aangezien deze instrumenten niet van toepassing zijn op vredestroepen. Als laatste is het onwaarschijnlijk dat aan alle voorwaarden voldaan is opdat aan VN blauwhelmen immuniteit toekomt voor de rechtsmacht van de ontvangstaat op basis van het internationaal humanitair recht. Bijgevolg bezit de ontvangstaat in theorie de jurisdictie voor seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen gepleegd op zijn eigen grondgebied in de afwezigheid van een SOFA. Het is echter twijfelachtig of de ontvangstaat in de praktijk in staat is om zijn territoriale jurisdictie uit te oefenen en of de zendstaat dit zou toestaan.

4.2. Jurisdictie van de zendstaat

210. Daar momenteel een cultuur van straffeloosheid heerst onder VN blauwhelmen voor praktijken van seksuele uitbuiting en misbruik, is het waarschijnlijk dat de exclusieve jurisdictie van de zendstaat één van de oorzaken is die aan de basis hiervan ligt. In dit deel wordt de exclusieve jurisdictie van de zendstaat besproken. Hierbij wordt erop gewezen dat de uitoefening van dergelijke extraterritoriale jurisdictie verbonden is aan voorwaarden. Deze voorwaarden kunnen tot gevolg hebben dat de zendstaat zijn jurisdictie niet kan uitoefenen ten aanzien van eigen troepen. Daarnaast komen ook de aspecten aan bod die de strafrechtelijke vervolging bemoeilijken, namelijk de terughoudendheid van zendstaten, het wantrouwen in hoofde van het slachtoffer en procedurele hinderpalen.

4.2.1. Basisprincipe: exclusieve jurisdictie voor de zendstaat

211. Hoewel VN blauwhelmen zich schuldig maken aan strafbaar gedrag op het grondgebied van de ontvangstaat, is de ontvangstaat niet bevoegd om hen ook te vervolgen. Zoals reeds eerder vermeld, bezit de zendstaat op basis van de SOFA de exclusieve jurisdictie over de eigen nationale contingents die immuniteit genieten ten aanzien van de rechtsmacht van de ontvangstaat.³⁶⁷ De exclusieve jurisdictie met betrekking tot eventuele misdaden of overtredingen in hoofde van VN blauwhelmen wordt ook in de MoU aan de zendstaat toegekend.³⁶⁸

212. Om te anticiperen op de mogelijke niet-uitoefening van de jurisdictie door de zendstaat en de ontvangstaat te verzekeren dat de blauwhelmen die zich schuldig maken aan enige strafrechtelijke gedraging niet vrijuit zouden gaan, verklaart de zendstaat zich akkoord dat het zijn jurisdictie zal uitoefenen. Het MoU, evenals de SOFA, bepaalt dat de regering van de zendstaat de VN garandeert dat het zijn bevoegdheid zal uitoefenen, respectievelijk dat de Secretaris-Generaal garanties zal verkrijgen van de zendstaat dat het deze bevoegdheid zal uitoefenen.³⁶⁹ Dit zou de VN en de ontvangstaat de zekerheid moeten bieden dat de zendstaat zijn exclusieve jurisdictie ook effectief gaat uitoefenen en vermeende daders niet vrijuit gaan. Daarenboven bepaalt het MoU: *“The Government agrees to notify the Secretary-General of progress on a regular basis, including the outcome of the case”*.³⁷⁰ In beginsel zou de zendstaat met andere woorden de Secretaris-Generaal op regelmatige basis op de hoogte moeten stellen van het strafrechtelijke onderzoek en de uitkomst van de zaak.

Niettemin het MoU in deze bepalingen voorziet om de zendstaat ertoe aan te zetten de respectievelijke blauwhelm te vervolgen, blijkt de draagwijdte van deze bepalingen onduidelijk. Het MoU blijft immers vaag. Er wordt niet bepaald op welke manier de zendstaat kan garanderen dat het zijn rechtsmacht zal uitoefenen of wat precies bedoeld wordt met *“on a regular basis”*. Evenmin wordt

³⁶⁷ Para. 47(b) Model SOFA

³⁶⁸ Art. 7 *quinqüens* Model MoU

³⁶⁹ Para. 48 Model SOFA; Para. 7.23 Model MoU

³⁷⁰ Para. 7.24 Model MoU

er naderhand voorzien welke sanctie van toepassing is wanneer deze verplichtingen niet worden nageleefd.³⁷¹

4.2.2. Uitoefening van extraterritoriale jurisdictie: voorwaarden

213. Eenmaal de VN aantijgingen doorverwijst naar de zendstaat is het mogelijk dat de zendstaat niet kan optreden ingevolge grenzen aan diens bevoegdheid.³⁷² Het volstaat immers niet dat het MoU bepaalt dat de exclusieve jurisdictie toekomt aan de zendstaat. Opdat de zendstaat zijn nationale contingenten kan vervolgen voor zijn wangedrag op het grondgebied van de ontvangstaat is vereist dat het wangedrag strafbaar is volgens de nationale wetgeving van de zendstaat en dat de zendstaat de extraterritoriale jurisdictie bezit voor daden gepleegd door zijn eigen onderdanen op het grondgebied van een andere staat.

214. De eerste voorwaarde, namelijk dat seksuele uitbuiting en misbruik strafbaar moet gesteld zijn in de zendstaat, zorgt voor problemen wanneer de zendstaat bepaalde seksuele activiteiten niet aanmerkt als een strafbaar feit zoals prostitutie, of wanneer de definitie of leeftijdsgrens niet overeenstemt met hetgeen bepaald op internationaal niveau. Bijgevolg kunnen bepaalde activiteiten verboden zijn op basis van het Bulletin *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse* van 2003 maar niet volgens het nationaal recht van de zendstaat.³⁷³ Daarenboven is het, zoals reeds eerder vermeld, mogelijk dat de zendstaat een strengere leeftijdsgrens hanteert dan andere staten.

215. Ten tweede dient de nationale wetgeving van de zendstaat ook te voorzien in de extraterritoriale jurisdictie voor dergelijke strafbaar gestelde feiten. Wanneer de wetgeving van de zendstaat enkel bepaalt dat het territoriale jurisdictie bezit, i.e. jurisdictie voor daden die zich afspelen op zijn grondgebied, zal het niet de mogelijkheid bezitten om eigen nationale contingenten te vervolgen voor feiten gepleegd op het grondgebied van de ontvangstaat.³⁷⁴ Een staat kan zijn jurisdictie evenwel uitbreiden. In het kader van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen is vereist dat de zendstaat jurisdictie bezit over zijn onderdanen in het buitenland, meer bepaald over zijn nationale contingenten die zich schuldig maken aan dergelijke praktijken in de ontvangstaat. Dit is mogelijk op basis van het actief personaliteitsbeginsel, ook wel nationaliteitsbeginsel genoemd. Op basis van dit principe bezit de staat waarvan de dader de nationaliteit bezit de rechtsmacht om zijn onderdaan te vervolgen. Dit kan eenvoudig geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Wanneer een VN blauwhelm met Franse nationaliteit zich schuldig maakt aan verkrachting gedurende de vredeshandhavingssmissie in Haïti, bezit Frankrijk de jurisdictie om hem te vervolgen voor dergelijke feiten gepleegd in de ontvangstaat.

Een andere mogelijkheid die extraterritoriale jurisdictie creëert, is het universaliteitsbeginsel. Dit beginsel maakt het mogelijk voor een staat om zichzelf de jurisdictie toe te kennen voor elk feit dat strafbaar is volgens diens nationaal recht ongeacht waar het feit zich afspeelt en ongeacht de nationaliteit van de dader. Het universaliteitsbeginsel leidt evenwel veelal tot diplomatieke conflicten en wordt dan ook niet door elke staat aanvaard.³⁷⁵ Dit zou immers tot gevolg hebben dat bijvoorbeeld

³⁷¹ B. MAGNUS, *Misconduct by United Nations peacekeeping personnel, a legal analysis*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2014-2015, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/638/RUG01-002213638_2015_0001_AC.pdf, 68.

³⁷² S. MATHIAS, "UN peacekeeping today: legal challenges and uncertainties", *MJIL* 2017, (138) 149.

³⁷³ R. ARNOLD, *Law enforcement within the framework of peace support operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 410.

³⁷⁴ Z. DEEN-RACSMANY, "The Amended UN Model Memorandum of Understanding: A New incentive for States to Discipline and Prosecute Military Members of National Peacekeeping Contingents?", *JCSL* 2011, (321) 340.

³⁷⁵ Dit was bijvoorbeeld het geval met de toenmalige Belgische Genocidewet waarbij België zich universeel bevoegd verklaarde voor genocide. Dit gaf aanleiding tot een diplomatiek conflict met de Verenigde Staten waarop België onder diplomatieke druk zijn jurisdictie onder de toenmalige Genocidewet inperkte. Ook het

Rwanda de Franse blauwhelm kan vervolgen die zich schuldig maakte aan verkrachting in Haïti. Aangezien het universaliteitsbeginsel omstreden is en het actief personaliteitsbeginsel de voorkeur geniet, ga ik niet verder in op het beginsel.

216. Daarnaast dient er opgemerkt te worden dat de uitoefenen van de extraterritoriale jurisdictie verbonden kan worden aan voorwaarden zoals de voorwaarde van dubbele incriminatie. In dat geval kan de zendstaat pas zijn jurisdictie uitoefenen voor zover de feiten ook strafbaar zijn gesteld volgens het nationaal recht van de staat op wiens grondgebied de feiten werden gepleegd. Zoals reeds eerder vermeld, zal dit enkel tot problemen leiden wanneer praktijken van seksuele uitbuiting en misbruik zich afspelen in staten die dit geenszins strafbaar stellen. Er kan echter aangenomen worden dat het merendeel van de staten dergelijk gedrag strafbaar stelt en dat het aantal staten die dit niet beschouwt als strafbare feiten in de minderheid is.

217. Kortom, opdat de zendstaat zijn nationale contingenten kan vervolgen en bijgevolg zijn exclusieve jurisdictie kan uitoefenen, is het vereist dat dergelijke feiten strafbaar gesteld zijn in diens nationale wetgeving waarin eveneens het actief personaliteitsbeginsel (of het universaliteitsbeginsel) staat ingeschreven. Indien dit niet het geval is, kan de zendstaat geen extraterritoriale rechtsmacht uitoefenen en gaat de betrokken blauwhelm vrijuit. Hij kan immers evenmin onderworpen worden aan de jurisdictie van de ontvangstaat ingevolge de immuniteit die hem toekomt ten aanzien van de rechtsmacht van de ontvangstaat.

4.2.3. *Problemen bij de vervolging door de zendstaat*

218. Ondanks de exclusieve jurisdictie toekomt aan de zendstaat en de zendstaat in beginsel garandeert dat het zijn rechtsmacht zal uitoefenen, is dit niet altijd het geval. In de praktijk blijkt immers dat staten eerder terughoudend staan tegenover de vervolging van hun troepen.³⁷⁶ Deze terughoudendheid heeft verschillende oorzaken.

4.2.3.1. *Schending van de reputatie van de zendstaat*

219. In eerste instantie zijn staten terughoudend om hun eigen nationale contingenten te vervolgen voor feiten zoals seksuele uitbuiting en misbruik aangezien het verlenen van militaire eenheden voor vredeshandavingsmissie gepaard gaat met een gevoel van trots. Wanneer bijgevolg zou blijken dat hun nationale contingenten zich schuldig maakten aan dergelijke praktijken zou dit een negatieve weerslag hebben op de reputatie van de zendstaat.³⁷⁷ Om deze reden opteren staten ervoor VN blauwhelmen onbestraft te laten zodat er geen 'onnodige' aandacht op gericht wordt en men niet gelinkt wordt aan de praktijken.

Er dient evenwel opgemerkt te worden dat deze redenering niet langer volledig opgaat sinds de VN startte met de 'naming' en 'shaming' van zendstaten. In het jaarlijks rapport van 4 maart 2016 werd voor het eerst de nationaliteit van de beschuldigde vredeshandhavers opgenomen waardoor zendstaten zich niet langer kunnen verschuilen.³⁷⁸

vermeende politiek misbruik speelde hierbij een belangrijke rol. De wet voorzag gewoonweg in te uitgebreide mogelijkheden.

³⁷⁶ M. ODELLO, "Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers", *JCSL* 2010, (347) 348.

³⁷⁷ R. ARNOLD, *Law enforcement within the framework of peace support operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 410.

³⁷⁸ K. NEUDORFER, "UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping", *E-International Relations*, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/.

220. Andere staten daarentegen zien vredeshandhavingsmissies als een manier om inkomsten te vergaren. Deze staten hebben gewoonweg geen interesse in de bescherming van de lokale bevolking of om hun militaire eenheden ervan te weerhouden zich niet schuldig maken aan wangedrag.³⁷⁹

4.2.3.2. Wantrouwen in hoofde van het slachtoffer

221. Opdat een strafrechtelijke procedure kan opgestart worden, is vereist dat de VN aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik doorverwijzen naar de bevoegde nationale autoriteiten van de zendstaat. Het is echter mogelijk dat het slachtoffer dit belemmert. Het slachtoffer kan immers weigeren dat zijn persoonlijke informatie wordt gedeeld met de nationale autoriteiten. Dit kan het gevolg zijn van het gebrek aan vertrouwen in de zendstaat om hun beschuldigingen op passende en veilige wijze te behandelen.³⁸⁰

222. De VN benadrukten reeds dat het delen van informatie die vertrouwelijk werd verstrekt de veiligheid van de betrokkene in gevaar kan brengen of een schending van zijn mensenrechten kan vormen wanneer niet eerst de toestemming werd verkregen voor de bekendmaking.³⁸¹ Dergelijke informatie mag bijgevolg niet meegedeeld worden door de VN indien de betrokkene hiertoe niet instemt. De VN dienen in dat geval evenwel het individu op de hoogte te brengen dat het niet delen van dergelijke informatie de mogelijkheid tot vervolging beperkt.³⁸² Het delen van informatie is immers veelal nodig om daders effectief te vervolgen voor hun daden.

In bepaalde gevallen kunnen de VN evenwel bescherming bieden aan slachtoffers om bezorgdheden betreffende diens veiligheid die gepaard gaat met het delen van persoonlijke informatie te verlichten. Vervolgens kunnen de VN opnieuw de toestemming verzoeken. Desalniettemin behoudt het slachtoffer altijd het laatste woord betreffende het meedelen van diens persoonlijke informatie aan de nationale autoriteiten.³⁸³ Indien het slachtoffer dit weigert, kan dit ertoe leiden dat strafrechtelijke vervolging onmogelijk is.

4.2.3.3. Procedurele hinderpalen

223. Procedurele aspecten kunnen eveneens verhinderen dat de zendstaat kan optreden. Zoals reeds eerder bleek, kan de voorwaarde van dubbele incriminatie vervolging in de zendstaat belemmeren. Indien vereist is dat bepaalde feiten ook strafbaar gesteld zijn door de staat op wiens grondgebied de feiten zich afspelen, kan dit tot problemen leiden. Wanneer dit immers niet het geval is, kan dit wederzijdse rechtshulp in strafzaken verhinderen zodat bijvoorbeeld de uitwisseling van getuigen niet mogelijk is.³⁸⁴

224. Wat de procedurele vereisten betreft, kan eveneens gewezen worden op het feit dat de zendstaat het actief personaliteitsbeginsel dient in te schrijven in diens wetgeving opdat het extraterritoriale jurisdictie bezit voor feiten gepleegd in het buitenland, alsook dat seksuele uitbuiting en misbruik strafbaar moet gesteld zijn in diens nationale wetgeving. Indien een bepaalde seksuele activiteit niet als een misdrijf wordt aangemerkt of de leeftijd op dewelke men geldig kan toestemmen verschilt, kan dit ertoe leiden dat de zendstaat de VN blauwhelm niet strafrechtelijk kan vervolgen.

³⁷⁹ R. ARNOLD, *Law enforcement within the framework of peace support operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 410.

³⁸⁰ S. MATHIAS, "UN peacekeeping today: legal challenges and uncertainties", *MJIL* 2017, (138) 149.

³⁸¹ M. DESCHAMPS, H. B. JALLOW en Y. SOOKA, *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers – Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, 17 december 2015, 84, zie www.un.org/News/dh/infocus/centafricrepub/Independent-Review-Report.pdf.

³⁸² S. MATHIAS, "UN peacekeeping today: legal challenges and uncertainties", *MJIL* 2017, (138) 149.

³⁸³ S. MATHIAS, "UN peacekeeping today: legal challenges and uncertainties", *MJIL* 2017, (138) 149.

³⁸⁴ R. ARNOLD, *Law enforcement within the framework of peace support operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 410.

225. Daarnaast is het uitoefenen van extraterritoriale jurisdictie voor feiten gepleegd in het buitenland niet altijd eenvoudig. Dit leidt voornamelijk tot praktische problemen wat betreft het verzamelen van bewijsmateriaal, meer bepaald met betrekking tot slachtoffers en eventueel ook getuigen. Slachtoffers en getuigen zijn immers in beginsel onderdanen van de ontvangststaat. Dit impliceert dat wanneer een strafrechtelijke procedure de aanwezigheid van het slachtoffer vereist en eventueel ook getuigen, dat dit aanzienlijke kosten met zich meebrengt voor de zendstaat. Dit wordt problematisch wanneer de zendstaat over onvoldoende middelen beschikt om de overbrenging van slachtoffers en getuigen te bekostigen, alsook andere kosten zoals het gebruik van een tolk om de taalbarrière te overbruggen.³⁸⁵ Het is evenwel ook mogelijk dat het slachtoffer gewoonweg weigert te getuigen wanneer men geen vertrouwen heeft in de zendstaat. Hij of zij werd immers het slachtoffer van een VN blauwhelm die in bepaalde mate vereenzelvigd wordt met de zendstaat.³⁸⁶

226. Aanvankelijk waren er ook problemen betreffende de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal indien de VN het onderzoek voerden en naderhand de zaak verwezen naar de zendstaat met het oog op strafrechtelijke vervolging. Elke staat heeft immers verschillende procedureregels voor het vergaren van bewijsmateriaal. Dit kon ertoe leiden dat bepaalde bewijzen niet bruikbaar waren in het strafproces. Het herziene MoU loste dit probleem enigszins op door te bepalen dat het onderzoeksteam van de VN een vertegenwoordiger van de zendstaat moet bevatten.³⁸⁷

4.2.4. Conclusie

227. De zendstaat bezit op basis van de Status of Forces Agreement de exclusieve jurisdictie inzake strafbare feiten gepleegd door diens militaire eenheden op het grondgebied van de ontvangststaat gedurende een vredeshandhavingsoperatie. Het verantwoordelijk stellen van VN blauwhelmen hangt met andere woorden af van de zendstaat. Men zou kunnen aannemen dat dit een goede zaak is daar de ontvangststaat veelal niet geschikt is om in te staan voor de strafrechtelijke vervolging van buitenlandse troepen. Toch is dit niet het geval. VN blauwhelmen gaan immers ook vrijuit wanneer de exclusieve jurisdictie toekomt aan een staat wiens judicieel systeem meestal wel in staat is te vervolgen.

228. Het feit dat bepaalde gevallen onbestraft blijven is het gevolg van enkele hinderpalen in hoofde van de zendstaat. In eerste instantie ligt de oorzaak veelal bij de terughoudendheid van de zendstaat om eigen nationale contingenten te vervolgen daar dit zijn reputatie allerminst ten goede zou komen. Het is echter ook mogelijk dat de zendstaat gewoonweg niet kan vervolgen omwille van procedurele aspecten zoals het gebrek aan extraterritoriale jurisdictie, de voorwaarde van dubbele incriminatie of problemen betreffende het verrichten van onderzoek naar feiten gepleegd in het buitenland. Anderzijds helpt het gebrekkige vertrouwen van het slachtoffer in de nationale autoriteiten van de zendstaat de situatie evenmin. Dit is vooral het geval wanneer dit ertoe aanleiding geeft dat het slachtoffer weigert dat zijn persoonlijke informatie wordt meegedeeld aan de autoriteiten van de zendstaat. In bepaalde gevallen verhindert dit de vervolging.

229. Kortom, voornamelijk de exclusieve jurisdictie van de zendstaat ligt aan de basis van de huidige cultuur van straffeloosheid. De zendstaat wordt immers veel verantwoordelijkheden toegekend daar ook de exclusieve onderzoeksbevoegdheid toekomt aan de zendstaat. Hoewel het OIOS met betrekking tot het onderzoek de subsidiaire bevoegdheid bezit in het geval de zendstaat nalaat onderzoek te voeren naar de vermeende feiten, is dit niet het geval voor de jurisdictie. Wanneer het

³⁸⁵ R. ARNOLD, *Law enforcement within the framework of peace support operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 410-411.

³⁸⁶ B. MAGNUS, *Misconduct by United Nations peacekeeping personnel, a legal analysis*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2014-2015, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/638/RUG01-002213638_2015_0001_AC.pdf, 73.

³⁸⁷ Para. 7.13 Model MoU; B. MAGNUS, *Misconduct by United Nations peacekeeping personnel, a legal analysis*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2014-2015, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/638/RUG01-002213638_2015_0001_AC.pdf, 73.

onderzoek door het OIOS werd gevoerd, dient het de zaak dan ook door te sturen naar de nationale autoriteiten van de zendstaat met het oog op strafrechtelijke vervolging. Aldus zijn de VN en de ontvangstaat afhankelijk van de bereidheid van de zendstaat wat betreft de eventuele vervolging van VN blauwhelmen.

4.3. Internationaal Strafhof

230. Daar seksuele uitbuiting en misbruik strafbare materie uitmaakt, is het relevant om na te gaan of het Internationaal Strafhof eventueel subsidiaire jurisdictie bezit voor dergelijke praktijken. Indien dit het geval is, is het mogelijk wenselijk vredeshandhavers niet enkel aan de exclusieve jurisdictie van de zendstaat te onderwerpen maar eveneens aan de subsidiaire rechtsmacht van het Internationaal Strafhof. Het Hof treedt dan complementair op wanneer de staat in kwestie nalaat de betrokken vredeshandhaver te vervolgen. Het niet-optreden van de zendstaten ligt immers in eerste instantie aan de basis van de huidige cultuur van straffeloosheid.

Om te bepalen of een rol kan worden toegekend aan het Internationaal Strafhof, is het in eerste instantie van belang na te gaan of seksuele uitbuiting en misbruik tot de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof behoort. De rechtsmacht van het Hof is immers beperkt tot slechts een aantal misdrijven. Wanneer blijkt dat seksuele uitbuiting en misbruik gepleegd door VN blauwhelmen tot de rechtsmacht van het Hof behoort, dient vervolgens bepaald te worden of berechting van VN vredeshandhavers voor dergelijke praktijken door het Hof op moeilijkheden stuit waardoor het niet wenselijk is een rol toe te kennen aan het Internationaal Strafhof.

4.3.1. Jurisdictie

231. De jurisdictie van het Hof is in verschillende aspecten beperkt. Ten eerste heeft het Hof slechts bevoegdheid ten aanzien van vier misdrijven. Deze vier misdrijven worden omschreven als “*the most serious crimes of international concern*” die de vrede, veiligheid en welzijn van de wereld bedreigen.³⁸⁸ Het Hof berecht met andere woorden slechts de meest ernstige misdrijven die op de bezorgdheid van elke staat kunnen rekenen. Daarenboven is de rechtsmacht van het Hof eveneens beperkt in de tijd en ruimte. Het Internationaal Strafhof bezit geen universele jurisdictie, noch de rechtsmacht op basis van dewelke het retroactief kan optreden. Ingevolge al deze beperkingen rijst de vraag of seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen tot de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof behoort.

4.3.1.1. Ratione materiae

232. In eerste instantie is de jurisdictie *ratione materiae* van het Internationaal Strafhof beperkt tot de meeste ernstige misdrijven. Artikel 5, 1 van het Statuut van Rome bepaalt dat het Hof slechts bevoegd is voor genocide, misdaden tegen de mensheid, oorlogsmisdaden en agressie. Het Statuut definieert elk van deze misdrijven in de artikelen 6 tot en met 8, met uitzondering van agressie. Een definitie van agressie kan teruggevonden worden in een amendement aangenomen gedurende de Kampala Conferentie in 2010.³⁸⁹

(i) Genocide

233. Omtrent het begrip genocide was weinig onenigheid gedurende de onderhandelingen van het Statuut van Rome.³⁹⁰ Artikel 6 van het Statuut is immers een letterlijke overname van de begripsomschrijving opgenomen in het Verdrag inzake de Voorkoming en de Bestrafing van Genocide van 1948. Dit artikel, net zoals artikel II van het Genocideverdrag, stelt:

“For the purpose of this Statute, ‘genocide’ means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

³⁸⁸ Art. 1 Statuut van Rome

³⁸⁹ International Criminal Court, *Draft resolution proposed by the Vice-Presidents of the Assembly – Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression*, 14 december 2017, ICC-ASP/16/L.10.

³⁹⁰ H. BALL, *War Crimes and Justice: A Reference Handbook*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2002, 54.

- (a) *Killing members of the group;*
- (b) *Causing serious bodily or mental harm to members of the group;*
- (c) *Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;*
- (d) *Imposing measures intended to prevent births within the group;*
- (e) *Forcibly transferring children of the group to another group.”*

234. Opdat één van deze opgesomde handelingen beschouwd wordt als genocide, is vereist dat deze gepleegd werden “*with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group*”.³⁹¹ Het is met andere woorden vereist dat één van de opgesomde handelingen werd gepleegd met de bedoeling om, geheel of gedeeltelijk, een nationale, etnologische, raciale of religieuze groep uit te roeien. Indien dit niet het geval is, is er geen sprake van genocide en heeft het Internationaal Strafhof evenmin jurisdictie over de vermeende feiten.

(ii) Misdaden tegen de mensheid

235. Artikel 7 van het Statuut van Rome bevat een opsomming van de handelingen die kwalificeerbaar zijn als misdaden tegen de mensheid. Naast feiten zoals moord en foltering, omvat de opsomming ook seksueel gerelateerde misdrijven. Het gaat om verkrachting, seksuele slavernij, gedwongen prostitutie, gedwongen zwangerschap, gedwongen sterilisatie en elke ander vorm van seksueel geweld van vergelijkbare ernst.

236. Het volstaat echter niet dat de vermeende feiten een in artikel 7 opgesomd feit zijn. Ook hier voorziet het Statuut in een drempel opdat er sprake van een misdaad tegen de mensheid. De feiten moeten gepleegd zijn als “*part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack*”.³⁹² Derhalve volstaat een enkelvoudige verkrachting niet om te spreken van een misdaad tegen de mensheid. De feiten moeten een bepaalde omvang vertonen, namelijk een wijdverspreide of systematische aanval.

Hoewel artikel 7 verder niet verklaart wat bedoeld wordt met “*widespread or systematic attack*”, bevat het wel een omschrijving van “*attack directed against any civilian population*”. Paragraaf 2 (a) vereist dat de aanval tegen de burgerbevolking deel moet uitmaken van het beleid van een staat of organisatie of ter bevordering van dat beleid. Aldus moet er sprake zijn van georganiseerde inspanningen die bedoeld zijn om de burgerbevolking of een specifieke bevolkingsgroep schade toe te brengen. In de praktijk betekent dit dat enkel staatshoofden en politieke leiders die zich schuldig maken aan massale mensenrechtenschendingen kunnen berecht worden voor het Internationaal Strafhof voor misdaden tegen de mensheid.³⁹³

(iii) Oorlogsmisdaden

237. Net zoals artikel 7 van het Statuut, bevat ook artikel 8 een opsomming van de feiten die aangemerkt worden als oorlogsmisdaden. Vooraleer evenwel na te gaan om welke feiten het gaat, is een verduidelijking van paragraaf 1 aangewezen. Paragraaf 1 stelt dat het Internationaal Strafhof bevoegd is “*in respect of war crimes in particular when committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes*”. Niettemin doet eventueel anders vermoeden, impliceert dit niet dat de bevoegdheid van het Hof beperkt is tot oorlogsmisdaden gepleegd als onderdeel van een plan of samenzwering.³⁹⁴ De uitdrukking “*in particular*” geeft aan dat het Hof

³⁹¹ Art. 6 Statuut van Rome

³⁹² Art. 7(1) Statuut van Rome

³⁹³ F. LEWIS, “Human Rights Abuses in U.N. Peacekeeping: Providing Redress and Punishment while Continuing Peacekeeping Missions for Humanitarian Progress”, *ILJ* 2014, (595) 612.

³⁹⁴ De aanname van de bewoording “*in particular*” kon niet rekenen op unanimitieit onder de lidstaten. Doch stemde maar liefst 80% van de lidstaten in met de bewoording. De Verenigde Staten, evenals acht andere staten, gaven echter de voorkeur aan de bewoording “*only*”. Dit duidt erop dat de huidige bewoording van paragraaf 1

jurisdictie zal hebben over alle oorlogsmisdaden maar vooral wanneer deze worden gepleegd als onderdeel van een plan of beleid.³⁹⁵ De bewoording “*in particular*” heeft met andere woorden geenszins tot gevolg dat een beleid of plan vereist is die oorlogsmisdaden voorschrijft opdat het Hof zal optreden.

238. Paragraaf 2 bepaalt vervolgens welke daden worden beschouwd als oorlogsmisdaden, i.e. ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.³⁹⁶ Ook deze opsomming bevat seksueel gerelateerde misdrijven die relevant zijn om later te bepalen of VN blauwhelmen onderworpen zijn aan de rechtsmacht van het Hof. Artikel 8 bepaalt dat onder andere als oorlogsmisdaden kunnen worden beschouwd: “*rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, (...), enforced sterilization, or any other form of sexual violence also constituting a grave breach of the Geneva Conventions*”.³⁹⁷

In tegenstelling tot misdaden tegen de mensheid, wordt hier geen voorwaarde van “*widespread or systematic attack directed against any civilian population*” aan gekoppeld. Dit impliceert echter niet dat elke verkrachting of gedwongen prostitutie een oorlogsmisdad uitmaakt. Dergelijke feiten zijn enkel oorlogsmisdaden wanneer ze zich voordoen in de context van een gewapend conflict. De dader hoeft evenwel niet als een strijder betrokken te zijn in het gewapend conflict.³⁹⁸ Het volstaat dat er sprake is van een gewapend conflict binnen dewelke deze werden gepleegd. De aard van het gewapend conflict, internationaal of niet-internationaal, is daarentegen irrelevant.

(iv) Agressie

239. In tegenstelling tot de voorgaande misdrijven, bevat het Statuut van Rome geen omschrijving van het laatste misdrijf dat behoort tot de jurisdictie van het Hof. Evenmin kent het Statuut automatisch de jurisdictie toe aan het Hof wat betreft agressie zoals dit wel het geval is voor de overige misdrijven op basis van artikel 12, paragraaf 1 van het Statuut. De jurisdictie betreffende agressie werd afhankelijk gesteld van de aanneming van een amendement dat het begrip agressie definieert en de voorwaarden bepaalt onder dewelke het Hof zijn jurisdictie kan uitoefenen met betrekking tot agressie.³⁹⁹

Een dergelijk amendement werd aangenomen gedurende de Conferentie te Kampala in 2010. De inwerkingtreding werd echter opgeschort totdat minstens 30 staten ratificeerden en de *Assembly of States Parties*, die ten vroegste mocht samenkomen vanaf januari 2017, een beslissing aannam ter activering van de jurisdictie.⁴⁰⁰ Dit resulteerde in de aanneming van een resolutie in december 2017. Deze resolutie bepaalt dat het Hof zijn rechtsmacht kan uitoefenen over agressie vanaf 17 juli 2018, één jaar na de beslissing van de *Assembly of States Parties*.⁴⁰¹ Desalniettemin is het niet irrelevant

niet suggereert dat het Hof enkel bevoegd is voor oorlogsmisdaden die deel uitmaken van een plan of een samenzwering (H. BALL, *War Crimes and Justice: A Reference Handbook*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2002, 54).

³⁹⁵ M. O'BRIEN, “Protectors on trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court”, *International Journal of Law, Crime and Justice* 2012, (223) 230.

³⁹⁶ D. AKANDE en A. TZANAKOPOULOS, “The Crime of Aggression in the ICC and State Responsibility”, *Harv. Int'l L. J.* 2017, (33) 33.

³⁹⁷ Art. 8(2)(b)(xxii) Statuut van Rome

³⁹⁸ M. O'BRIEN, “Protectors on trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court”, *International Journal of Law, Crime and Justice* 2012, (223) 234.

³⁹⁹ Art. 5 (2) Statuut van Rome

⁴⁰⁰ D. AKANDE, “The International Criminal Court gets jurisdiction over the crime of aggression”, EJIL: Talk!, 15 december 2017, zie www.ejiltalk.org/the-international-criminal-court-gets-jurisdiction-over-the-crime-of-aggression/ (consultatie 16 maart 2018).

⁴⁰¹ International Criminal Court, *Draft resolution proposed by the Vice-Presidents of the Assembly – Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression*, 14 december 2017, ICC-ASP/16/L.10.

om ook dit laatste misdrijf te bespreken voor de nabije toekomst en naderhand na te gaan of dit ook seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen omvat.

240. Zoals net vermeld, wordt het begrip agressie gedefinieerd in de Kampala Resolutie die werden aangenomen in 2010.⁴⁰² De Kampala resolutie amendeert het Statuut van Rome waarbij het een artikel 8bis invoegt dat een omschrijving van het begrip “*crime of aggression*” bevat. Artikel 8bis bepaalt:

“1. For the purpose of this Statute, “crime of aggression” means the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations.”

Het misdrijf agressie kan beschouwd worden als een leiderschapsmisdrijf. Het viseert politionele en militaire leiders, i.e. individuen die zich in een positie bevinden om controle uit te oefenen of bevelen te geven omtrent het politioneel of militair optreden van een staat. Op basis van het misdrijf agressie kan een president, premier, minister van defensie of een commandant individueel aansprakelijk worden gesteld in het internationaal strafrecht voor daden van agressie gepleegd door de militaire eenheden die onder diens bevel en controle staan.⁴⁰³ Eventuele immuniteiten verhinderen berechting voor het Internationaal Strafhof niet daar het Hof deze terzijde schuift.⁴⁰⁴

241. In paragraaf 2 wordt vervolgens verduidelijkt wat een “*act of aggression*” betekent waarop een opsomming volgt van de daden die beschouwd worden als daden van agressie, ongeacht of er sprake is van een oorlogsverklaring:

“2. For the purpose of paragraph 1, “act of aggression” means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations. (...)”.

Een daad van agressie is met andere woorden het gebruik van gewapend geweld dat door zijn aard, ernst en schaal een duidelijk schending vormt van het VN Handvest. Dit houdt in dat enkel de meest ernstige vormen van illegaal gebruik van geweld tussen staten onderworpen zijn aan de jurisdictie van het Hof.⁴⁰⁵ Het gebruik van geweld in het geval van wettige zelfverdediging, evenals het gebruik van geweld toegestaan door de Veiligheidsraad, worden niet als een daad van agressie gekwalificeerd en zijn derhalve uitgesloten.⁴⁰⁶

242. Opdat er dus sprake is van het misdrijf agressie, moeten drie elementen cumulatief vervuld zijn: de vermeende dader moet een politionele- of militaire leider zijn; het Hof moet bewijzen dat de dader betrokken was bij de planning, voorbereiding, initiatie en uitvoering van een daad van agressie van een staat; en als laatste moet het om één van de meest ernstige vormen van illegaal geweld gaan. De misdaad van agressie dient immers om te helpen voorkomen dat illegaal geweld wordt gebruikt en leiders te berechten die flagrant het verbod op het gebruik van geweld schenden.⁴⁰⁷

⁴⁰² Resolutie RC/Res.6 van de Assembly of State Parties (11 juni 2010), RC/11 (2010).

⁴⁰³ C. GALLAVIN en K. GRAHAM, “Building Criminal Accountability at the Global Level: the ICC and its discontents”, *Policy Quarterly* 2017, (60) 62.

⁴⁰⁴ Art. 27(2) Statuut van Rome

⁴⁰⁵ X., “Definition of the crime of aggression”, crimeofaggression.info, zie <https://crimeofaggression.info/role-of-the-icc/definition-of-the-crime-of-aggression/> (consultatie 15 maart 2018).

⁴⁰⁶ Leichtenstein Institute on Self-Determination, *Handbook Ratification and Implementation of the Kampala Amendments to the Rome Statute of the ICC*, 5, zie <https://crimeofaggression.info/documents/1/handbook.pdf>.

⁴⁰⁷ Leichtenstein Institute on Self-Determination, *Handbook Ratification and Implementation of the Kampala Amendments to the Rome Statute of the ICC*, 15, zie <https://crimeofaggression.info/documents/1/handbook.pdf>.

4.3.1.2. Ratione personae en ratione loci

243. Net zoals het Internationaal Strafhof niet de jurisdictie bezit over alle mogelijke misdrijven, bezit het evenmin de universele jurisdictie over de eerder vermelde misdrijven. De rechtsmacht van het Hof is in eerste instantie beperkt tot het territorium van de verdragspartijen bij het Statuut van Rome of staten die de jurisdictie van het Hof hebben aanvaard.⁴⁰⁸ In beperkte mate heeft het Hof ook jurisdictie buiten het grondgebied van de verdragspartijen, namelijk wanneer de vermeende daders onderdanen zijn van een verdragspartij of een staat die de jurisdictie van het Hof heeft aanvaard.⁴⁰⁹

244. Wanneer de misdrijven opgenomen in artikel 5 van het Statuut niet werden gepleegd op het territorium, noch door een onderdaan van een verdragspartij of staat die de jurisdictie van het Hof heeft aanvaard, is er nog een laatste mogelijkheid om één van de eerder vermelde misdrijven aan het oordeel van het Internationaal Strafhof te onderwerpen. Deze mogelijkheid houdt verband met de wijze waarop men een zaak bij het Hof kan initiëren. In eerste instantie kan de aanklager van het Hof een onderzoek voeren *proprio motu*. De aanklager kan hier evenwel ook om verzocht worden door een verdragspartij of de VN Veiligheidsraad.⁴¹⁰ Wanneer het om een verzoek van de Veiligheidsraad gaat, is het irrelevant of het misdrijf werd gepleegd op het territorium van een verdragspartij of door een onderdaan daarvan. De enige voorwaarde die wordt gesteld is dat de VN Veiligheidsraad handelt op basis van Hoofdstuk VII van het VN Handvest.⁴¹¹ Dit impliceert dat de Veiligheidsraad zaken verwijst naar de aanklager van het Hof die een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie uitmaken.

245. Kortom, in beginsel is het Hof enkel bevoegd voor genocide, misdaden tegen de mensheid, oorlogsmisdaden en agressie dat zich afspeelt op het grondgebied van een verdragsstaat. Deze rechtsmacht wordt uitgebreid tot onderdanen van een verdragsstaat ongeacht of de feiten werden gepleegd op het grondgebied van een verdragsstaat. Als laatste kan de VN Veiligheidsraad een zaak naar de aanklager van het Hof verwijzen. Hierbij is de plaats waar de feiten werden gepleegd en de nationaliteit van de dader irrelevant.

4.3.1.3. Ratione temporis

246. Het Internationaal Strafhof werd opgericht in juli 2002 ingevolge de inwerkingtreding van het Statuut van Rome als het eerste permanente strafhof. Daar het Hof niet retroactief optreedt, heeft het slechts rechtsmacht voor misdrijven gepleegd na de inwerkingtreding van het Statuut en bijgevolg na diens oprichting.⁴¹² Aldus berecht het Hof slechts feiten die zich hebben voorgedaan sinds 1 juli 2002. Hierop bestaat echter een uitzondering, namelijk voor staten die pas later toetraden tot het Statuut van Rome. In dat geval is het Hof bevoegd voor feiten gepleegd nadat het Statuut in werking trad voor de desbetreffende staat, tenzij de staat een andersluidende verklaring aannam.⁴¹³ In een dergelijke verklaring aanvaardt de staat dat het Hof zijn rechtsmacht uitoefent voor de vermeende feiten, ook indien deze dateren van voor de inwerkingtreding van het statuut voor die staat.⁴¹⁴

4.3.1.4. Seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen?

247. Opdat het Internationaal Strafhof jurisdictie bezit voor seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen is het vereist dat dergelijke praktijken behoren tot de jurisdictie *ratione materiae* van het Internationaal Strafhof. Aldus moet er sprake zijn van één van de eerder vermelde misdrijven, i.e. genocide, misdaad tegen de mensheid, oorlogsmisdaad of agressie. Pas dan is het mogelijk voor het Hof vredeshandhavers te vervolgen.

⁴⁰⁸ Art. 12(2)(a) Statuut van Rome

⁴⁰⁹ Art. 12(2)(b) Statuut van Rome

⁴¹⁰ Art. 13 Statuut van Rome

⁴¹¹ Art. 13(b) Statuut van Rome

⁴¹² Art. 11(1) Statuut van Rome

⁴¹³ Art. 11(2) Statuut van Rome

⁴¹⁴ Art. 12(3) Statuut van Rome

248. Het valt moeilijk te verdedigen dat dat seksuele uitbuiting en misbruik beschouwd wordt als genocide. Hoewel genocide ook “*bodily or mental harm*” omvat, vereist het tevens de intentie een nationale, etnische, raciale of religieuze groep te vernietigen. Dergelijke intentie zal in beginsel niet voorhanden zijn bij VN blauwhelmen. Een misdrijf zoals verkrachting wordt immers gepleegd omwille van macht en seksuele voldoening.⁴¹⁵ Aldus kan seksuele uitbuiting en misbruik in beginsel niet als genocide worden berecht voor het Internationaal Strafhof.

249. De vraag stelt zich vervolgens of er wel mogelijks sprake is van misdaden tegen de mensheid. Zoals reeds eerder vermeld, bevat de opsomming in artikel 7 van het Statuut van Rome uitdrukkelijk seksueel gerelateerde misdrijven zoals verkrachting, gedwongen prostitutie en seksueel geweld. Derhalve bestaat de mogelijkheid dat verkrachting door VN vredeshandhavers van de lokale bevolking een misdaad tegen de mensheid uitmaakt. De tweede vereiste is echter problematisch, namelijk “*committed as a part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack*” en meer bepaald het element “*attack against any civilian population*”. Het is weinig waarschijnlijk dat vredestroepen een beleid hebben om de lokale bevolking te verkrachten of seksueel te misbruiken met als doel de bevolking schade te berokkenen in zijn geheel.⁴¹⁶

Ook HARRINGTON hanteert deze opvatting. Hij stelt: “*However widespread the abuses are, it is highly unlikely that there was a specific U.N. protocol or plan to perpetrate sexual abuses on the local populations of the mission areas; it is also improbable that there was a specific plan in place at the mission level by U.N. staffers and administrators to do the same thing*”.⁴¹⁷ Bovendien is dergelijk beleid in beginsel enkel mogelijk in hoofde van staatshoofden en politieke leiders. Zodoende maken VN blauwhelmen die zich schuldig maken aan seksuele uitbuiting of misbruik gedurende de vredeshandhavingsmissie zich niet terzelfdertijd schuldig aan misdaden tegen de mensheid.

250. Daar ook artikel 8 van het Statuut van Rome onder andere verkrachting, gedwongen prostitutie of seksueel geweld vermeldt zonder dat er sprake moet zijn van een wijdverspreide of systematische aanval op de burgerbevolking, lijkt het in beginsel mogelijk dat er wel sprake is van een oorlogsmisdaad.⁴¹⁸ Één enkele oorlogsmisdaad volstaat immers opdat het Hof bevoegd is.⁴¹⁹ Bovendien zijn VN blauwhelmen vaak actief in conflictgebieden waar er zich een gewapend conflict afspeelt zodat ook dit niet verhindert dat er sprake is van een oorlogsmisdaad.⁴²⁰ Derhalve is het mogelijk dat een VN blauwhelm die een minderjarig meisje verkracht gedurende een gewapend conflict een oorlogsmisdaad begaat. Verkrachting gedurende een gewapend conflict gaat in tegen het internationaal humanitair recht en vormt het voorwerp van berechting door het Internationaal Strafhof. In beginsel kan een VN blauwhelm in dat geval berecht worden door het Hof voor diens wangedrag.

Men mag evenwel niet vergeten dat er ook vredeshandhavingsmissies lopende zijn in gebieden waar er geen oorlog of conflict afspeelt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vredeshandhavingsmissie in Haïti waar momenteel geen sprake meer is van een gewapend conflict. De huidige United Mission for Justice Support in Haiti (MINUJUSTH) ondersteunt de Haïtiaanse regering bij het verder ontwikkelen van de

⁴¹⁵ M. O'BRIEN, “Protectors on trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court”, *International Journal of Law, Crime and Justice* 2012, (223) 225.

⁴¹⁶ M. ZWANENBURG, “The Statute for an International Criminal Court and the United States: Peacekeepers under Fire?”, *EJIL* 1999, (124) 134; A. R. HARRINGTON, “Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future”, *ILSA J. Int'l & Comp. L.* 2005, (125) 141.

⁴¹⁷ A. R. HARRINGTON, “Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future”, *ILSA J. Int'l & Comp. L.* 2005, (125) 141.

⁴¹⁸ Art. 8(2)(b)(xxii) Statuut van Rome

⁴¹⁹ M. O'BRIEN, “Protectors on trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court”, *International Journal of Law, Crime and Justice* 2012, (223) 230.

⁴²⁰ Bovendien is het niet vereist dat het gaat om een internationaal gewapend conflict. De lijst opgenomen in paragraaf 2 is immers eveneens van toepassing in de context van een niet-internationaal gewapend conflict.

Haïtiaanse nationale politie, het versterken van de instellingen van de rechtsstaat, waaronder justitie en gevangenis, en de bescherming en bevordering van mensenrechten met het oog op het verbeteren van het dagelijkse leven van het Haïtiaanse volk.⁴²¹ In dergelijke operaties is de kwalificatie van seksuele uitbuiting of misbruik als oorlogsmisdaad niet mogelijk ingevolge de afwezigheid van een gewapend conflict en bezit het Hof derhalve geen rechtsmacht.

251. Een laatste mogelijkheid op basis waarvan een VN blauwhelm het voorwerp van berechting door het Hof kan vormen, is wanneer seksuele uitbuiting en misbruik een misdaad van agressie vormt. Net zoals het concept misdaden tegen de mensheid zich richt tot individuen in een hogere rang, geldt dit ook voor de misdaad van agressie. Met agressie wordt namelijk de individuele aansprakelijkheid van presidenten, premiers, ministers van defensie en legercommandanten beoogd. VN blauwhelmen bekleden niet dergelijke posities. Derhalve is er net zo min sprake van een misdaad van agressie wanneer een VN blauwhelm een lokale vrouw seksueel misbruikt.

252. De rechtsmacht van het Hof is evenwel niet enkel beperkt *ratione materiae*. Opdat berechting door het Internationaal Strafhof mogelijk is, moeten de feiten zich voorgedaan hebben op het grondgebied van een staat die het Statuut van Rome ratificeerde of moet de betrokken blauwhelm daarvan een onderdaan zijn. Dit impliceert dat de VN blauwhelm actief is in een vredeshandhavingsoperatie die zich afspeelt in een verdragsstaat. Wanneer dit niet het geval is, volstaat het dat de blauwhelm een onderdaan is van een verdragsstaat. Bijgevolg dient de ontvangstaar of de zendstaat een verdragsstaat te zijn bij het Statuut. Bij uitbreiding is ook een verwijzing door de VN Veiligheidsraad mogelijk. Daarnaast komen enkel feiten in aanmerking die zich voordeden na 1 juli 2002.

253. Kortom, een VN blauwhelm staat enkel bloot aan het rechterlijk oordeel van het Internationaal Strafhof wanneer zijn wangedrag een oorlogsmisdaad uitmaakt. Dit is het geval wanneer de seksuele uitbuiting en misbruik werd gepleegd gedurende een gewapend conflict. Daarenboven moet de ontvangst- of zendstaat een verdragspartij zijn bij het Statuut van Rome opdat het Hof bevoegd is. Dit impliceert dat in theorie de mogelijkheid bestaat VN blauwhelmen te vervolgen voor het Hof wanneer aan de voorwaarden is voldaan. Desalniettemin werd tot op heden nog geen blauwhelm vervolgd voor de Internationaal Strafhof. De vraag stelt zich dus of iets dit verhindert.

4.3.2. *Hinderpalen voor de berechting van VN blauwhelmen voor seksuele uitbuiting en misbruik door het Internationaal Strafhof*

254. Hoewel onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid bestaat VN blauwhelmen te vervolgen voor seksuele uitbuiting en misbruik op basis van artikel 8 van het Statuut van Rome, stoot de berechting van VN blauwhelmen op enkele moeilijkheden. Bij het nader bekijken van het Statuut blijkt immers dat de kans klein is dat men individuele vredeshandhavers met succes vervolgt.⁴²² Naast de vereisten van het Statuut van Rome en de discretionaire bevoegdheid van de aanklager, bestaan er verschillende procedurele problemen die berechting van VN blauwhelmen door het Hof verhinderen.⁴²³ Deze moeilijkheden duiden er terzelfdertijd op dat het niet wenselijk is om VN blauwhelmen die zich schuldig maken aan praktijken van seksuele uitbuiting en misbruik te onderwerpen aan de subsidiaire jurisdictie van het Internationaal Strafhof. Een uitbreiding van het Statuut van Rome om individuele vervolging van VN blauwhelmen mogelijk te maken voor dergelijke praktijken is met andere woorden niet gewenst. Het Hof is niet de juiste plaats om vredeshandhavers te berechten.

⁴²¹ United Nations Peacekeeping, "MINUJUSTH Fact Sheet", [peacekeeping.un.org](https://peacekeeping.un.org/en/mission/minujsth), zie <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minujsth> (consultatie 17 maart 2018).

⁴²² A. R. HARRINGTON, "Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future", *ILSA J. Int'l & Comp. L.* 2005, (125) 141.

⁴²³ F. LEWIS, "Human Rights Abuses in U.N. Peacekeeping: Providing Redress and Punishment while Continuing Peacekeeping Missions for Humanitarian Progress", *S. Cal. Interdisc. L. J.* 2014, (595) 611.

4.3.2.1. Beperkte rechtsmacht

255. Hoewel oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid onder andere seksuele gerelateerde misdrijven bevatten zoals verkrachting, verbindt het Statuut van Rome hieraan voorwaarden die veelal tot gevolg hebben dat seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van VN blauwhelmen niet onder de rechtsmacht van het Hof ressorteert.⁴²⁴ Daar misdaden tegen de mensheid een plan veronderstellen om misbruik te plegen tegen de lokale bevolking, vormt dit geen basis voor de vervolging van VN blauwhelmen voor het Hof. Bijgevolg is het enkel mogelijk om seksuele uitbuiting en misbruik als een oorlogsmisdaad aan te merken. Dit vereist echter dat dergelijke praktijken worden gepleegd in de context van een gewapend conflict zonder dat de betrokkene als een strijder moet worden gekwalificeerd. Derhalve is artikel 8 van het Statuut van Rome de enige mogelijkheid om seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen door het Hof te laten berechten. Doch is dit niet steeds mogelijk. Niettemin de meerderheid van de vredeshandhavingsoperaties zich afspeelt in een conflictgebied, is dit niet het geval voor elke vredesmissie. Wanneer dit niet het geval is, is berechting voor het Hof niet mogelijk.

256. Een tweede aspect dat de rechtsmacht van het Hof betreft, is dat bovenop het feit dat er sprake moet zijn van een oorlogsmisdaad, de zend- of ontvangstaat eveneens een verdragspartij moet zijn bij het Statuut van Rome.⁴²⁵ Hoewel wereldwijd 123 staten het Statuut ratificeerden, hebben niet alle lidstaten van de VN het Statuut ondertekend of geratificeerd. Er zijn nog steeds staten die geen verdragspartij zijn bij het Statuut of die zich reeds terugtrokken uit het Hof zoals Burundi. Omdat niet elke VN-lidstaat verdragspartij is bij het Statuut van Rome, zou er sprake zijn van ongelijke vervolging van vredeshandhavers.⁴²⁶ Het Internationaal Strafhof zou immers enkel bevoegd zijn wanneer de zend- of ontvangstaat verdragspartij is. Indien dit niet het geval is, is men opnieuw exclusief onderhevig aan de rechtsmacht van de zendstaat en diens bereidheid effectief te vervolgen.

257. Bovendien dient er ook opgemerkt te worden dat de rechtsmacht van het Hof ook beïnvloed wordt wanneer er sprake is van een akkoord in de zin van artikel 98, paragraaf 2 van het Statuut van Rome. Niettemin verdragsstaten op basis van artikel 96 van het Statuut de verplichting hebben individuen over te leveren wanneer het Hof hierom verzoekt, bevat artikel 98 hierop twee uitzonderingen. Wat VN blauwhelmen betreft, is paragraaf 2 van belang dat stelt:

“The Court may not proceed with a request for surrender which would require the requested State to act inconsistently with its obligations under international agreements pursuant to which the consent of a sending State is required to surrender a person of that State to the Court, unless the Court can first obtain the cooperation of the sending State for the giving of consent for the surrender.”

Deze bepaling heeft betrekking op een situatie waar een overeenkomst werd gesloten tussen de ontvangstaat en de zendstaat die bepaalt dat de ontvangstaat geen onderdaan van de zendstaat kan overleveren aan het Hof zonder diens toestemming. Dit betekent dat het Hof op basis van artikel 98, paragraaf 2 van het Statuut geen overlevering kan vragen aan de ontvangstaat zonder dat eerst de toestemming van de zendstaat werd verkregen.⁴²⁷

258. Dergelijke overeenkomsten hebben tot doel onderdanen te onttrekken aan de rechtsmacht van het Hof. Onderdanen van niet-verdragspartijen kunnen immers alsnog berecht worden door het Hof

⁴²⁴ A. R. HARRINGTON, “Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future”, *ILSA J. Int’l & Comp. L.* 2005, (125) 141.

⁴²⁵ Art. 13 Statuut van Rome

⁴²⁶ A. R. HARRINGTON, “Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future”, *ILSA J. Int’l & Comp. L.* 2005, (125) 142.

⁴²⁷ B. MAGNUS, *Misconduct by United Nations peacekeeping personnel, a legal analysis*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2014-2015, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/638/RUG01-002213638_2015_0001_AC.pdf, 92.

indien deze zich op het grondgebied van een verdragspartij schuldig maken aan één van de misdrijven die tot de jurisdictie *ratione materiae* van het Hof behoort. Om onderdanen absoluut af te schermen van de rechtsmacht sluiten niet-verdragspartijen dergelijke bilaterale overeenkomsten waarin men bepaalt dat verdragsstaten evenmin diens onderdanen mogen overhandigen aan het Hof. De Verenigde Staten hebben bijvoorbeeld dergelijke akkoorden gesloten op basis waarvan ontvangstaten Amerikaanse soldaten niet mogen overleveren aan de jurisdictie van het Hof.⁴²⁸

259. In het geval er sprake is van een bilateraal akkoord in de zin van artikel 98, paragraaf 2, komt een VN blauwhelm enkel in aanmerking om berecht te worden voor het Hof wanneer de zendstaat een verdragsstaat is. De ontvangstaat is immers niet gerechtigd de betrokkene over te leveren aan het Hof en de kans dat de zendstaat instemt met de overlevering is miniem gelet op het doel van dergelijke akkoorden. Wanneer in dat geval enkel rekening wordt gehouden met het lidmaatschap van de zendstaat tot het Statuut van Rome wordt dit problematisch. Ethiopië leverde bijvoorbeeld de meeste troepen in 2017 maar is geen verdragspartij bij het Statuut.⁴²⁹ Niettemin dit niet geldt voor de tweede grootste troepenleverende staat, Bangladesh, zijn de daaropvolgende staten, i.e. India, Pakistan, Rwanda en Nepal, evenmin verdragspartij.

4.3.2.2. Prioriteiten van de aanklager van het Hof

260. De aanklager van het Hof heeft de primaire bevoegdheid een zaak voor het Hof te brengen.⁴³⁰ Niettemin een verdragsstaat of de VN Veiligheidsraad een zaak kan doorverwijzen naar de aanklager van het Hof, beslist de aanklager autonoom of er al dan niet wordt berecht. Hierbij kent het Statuut van Rome de aanklager van het Hof eveneens een aanzienlijke bevoegdheid toe inzake het verdere onderzoek en de eventuele vervolging.⁴³¹ Derhalve heeft de aanklager een enorme invloed op de procedure en de uitkomst van de zaak. Volgens sommige auteurs is dit problematisch wanneer de aanklager de nationaliteit van het thuisland van de betrokken blauwhelm bezit.⁴³² Hoewel dit niet noodzakelijk tot problemen hoeft te leiden omtrent dienst onafhankelijkheid, geeft het daarentegen wel aanleiding tot speculatie daaromtrent.⁴³³

261. Het Internationaal Strafhof is niet verplicht elk individu te vervolgen die het Statuut van Rome overtreedt.⁴³⁴ Het Hof werd immers opgericht ter berechting van de meest ernstige misdrijven en dit wordt eveneens weerspiegeld in het beleid van de aanklager van het Hof. Het *Office of the Prosecutor* verklaarde formeel: “(...), as a general rule, the Office of the Prosecutor should focus its investigative and prosecutorial efforts and resources on those who bear the greatest responsibility, such as the leaders of the State or organisation allegedly responsible for those crimes”.⁴³⁵ De aanklager geeft met andere woorden de prioriteit aan de berechting van individuen uit een hogere rang zoals staatsleiders.

⁴²⁸ P. F. CHAPMAN, “Ensuring Respect: United Nations Compliance with International Humanitarian Law”, *Human Rts. Brief* 2009, (1) 7.

⁴²⁹ United Nations, *Summary of Troop Contributing Countries by Ranking*, 31 augustus 2017, zie www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/aug17_2.pdf.

⁴³⁰ A. R. HARRINGTON, “Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future”, *ILSA J. Int’l & Comp. L.* 2005, (125) 142.

⁴³¹ Deel V Statuut van Rome

⁴³² Zie bijvoorbeeld A. R. HARRINGTON, “Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future”, *ILSA J. Int’l & Comp. L.* 2005, (125) 142.

⁴³³ B. MAGNUS, *Misconduct by United Nations peacekeeping personnel, a legal analysis*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2014-2015, https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/638/RUG01-002213638_2015_0001_AC.pdf, 94.

⁴³⁴ F. LEWIS, “Human Rights Abuses in U.N. Peacekeeping: Providing Redress and Punishment while Continuing Peacekeeping Missions for Humanitarian Progress”, *S. Cal. Interdisc. L. J.* 2014, (595) 612.

⁴³⁵ Office of the Prosecutor (ICC), *Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor*, September 2003, 7, zie www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/1fa7c4c6-de5f-42b7-8b25-60aa962ed8b6/143594/030905_policy_paper.pdf.

Gelet op deze prioriteiten, ligt het voor de hand dat de berechting van VN blauwhelmen niet tot het vervolgingsbeleid van de aanklager behoort, evenmin praktijken van seksuele uitbuiting en misbruik.

262. In lijn met de prioriteiten van de aanklager, kan erop gewezen worden dat het evenmin wenselijk is om seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen te onderwerpen aan de rechtsmacht van het Hof door middel van een amendering van het Statuut van Rome. Daar het Hof werd opgericht voor de meest ernstige misdrijven, is het naar mijn mening niet passend om dergelijke feiten als afzonderlijk misdrijf toe te voegen aan het Statuut. Hoewel niet kan worden ontkend dat seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van VN blauwhelmen ernstige feiten zijn en in bepaalde gevallen ook een grootschalig probleem vormen, zou dit afbreuk doen aan de betekenis die achter het Hof schuil gaat. Het Hof werd immers opgericht als een permanent Hof ter berechting van politieke- en militair-politieke gruweldaden.⁴³⁶ Bij de oprichting van het Hof had men met andere woorden niet seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen voor ogen. Daarenboven zou een dergelijke amendering van het Statuut een aanzienlijk aantal zaken met zich meebrengen en resulteren in een overbelasting van het Hof.

4.3.2.3. Bewijs – Getuigen en slachtoffers

263. Een laatste moeilijkheid die gepaard gaat met de eventuele berechting door het Hof van VN blauwhelmen voor seksuele uitbuiting, is de mogelijkheid om ooggetuigen naar voor te roepen om te getuigen. Het Statuut van Rome verleent het Hof niet het recht getuigen te dagvaarden of deze te dwingen te getuigen voor het Hof. Indien getuigen derhalve niet vrijwillig opdagen, heeft het Hof geen middel om hen alsnog te dwingen. Doch is men veelal ontmoedigd te getuigen omwille van de taal, afstand en sociale kloof. Het onvermogen van het Hof om de aanwezigheid van getuigen te bevelen, is bijgevolg een ernstige tekortkoming die aanleiding geeft tot een strijd tussen het slachtoffer en de vermeende dader omtrent wie de waarheid spreekt.⁴³⁷ Er zijn immers geen getuigen voorhanden om hun verhaal te bevestigen.

264. Vervolgens beperkt het Statuut van Rome de mogelijkheid van het Hof nog verder. Ondanks het beperkte vermogen van het Hof om getuigen te dagvaarden, stelt zich de vraag of de verplichting die ingevolge artikel 86 van het Statuut op de verdragsstaten berust het Hof alsnog de mogelijkheid geeft om getuigen op te roepen. Artikel 86 stelt: *“States Parties shall, in accordance with the provisions of this Statute, cooperate fully with the Court in its investigation and prosecution of crimes within the jurisdiction of the Court”*. Artikel 87 stelt vervolgens: *“The Court shall have the authority to make requests to States Parties for cooperation”*. Aldus kan het Hof in beginsel de medewerking van de verdragsstaat verzoeken inzake bewijsvergaring. Wanneer een staat dit echter niet doet, is de enige sanctie voor het niet-naleven van een dergelijk verzoek de terugverwijzing van de zaak naar de staat of de Veiligheidsraad naargelang wie de kwestie voorlegde aan het Hof.⁴³⁸ De verplichting tot medewerking die op de verdragsstaten berust, kan met andere woorden eenvoudig naast zich neergelegd worden. Zodoende heeft deze verplichting weinig betekenis om het Hof alsnog getuigen te verschaffen.

4.3.3. Conclusie

265. Het Internationaal Strafhof lijkt op het eerste zicht een passend forum voor de berechting van VN blauwhelmen. Daar het Hof over de subsidiaire rechtsmacht beschikt, kan het optreden wanneer de staat in kwestie nalaat zelf te vervolgen. Dit lijkt een oplossing voor het niet-optreden van de zendstaten. In dat geval zou het Hof immers zijn complementaire rechtsmacht uitoefenen zodat er alsnog berecht wordt. Doch is dit niet het geval. Uit een onderzoek van het Statuut van Rome blijkt

⁴³⁶ A. R. HARRINGTON, “Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future”, *ILSA J. Int’l & Comp. L.* 2005, (125) 143.

⁴³⁷ A. R. HARRINGTON, “Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future”, *ILSA J. Int’l & Comp. L.* 2005, (125) 142-143.

⁴³⁸ Art. 87(7) Statuut van Rome

immers dat het Hof niet het geschikte forum is om VN blauwhelmen te vervolgen voor seksuele uitbuiting en misbruik.

266. In beginsel is vervolging voor het Hof slechts mogelijk onder strikte voorwaarden. Seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van VN blauwhelmen kan slechts in bepaalde gevallen gekwalificeerd worden als een oorlogsmisdaad en ressorteert enkel onder de rechtsmacht van het Hof wanneer de zendstaat eveneens een verdragspartij is bij het Statuut. Desalniettemin behoren dergelijke praktijken niet tot het vervolgingsbeleid van de aanklager van het Hof. Diens beleid focust zich enkel op individuen van een hogere rang in overeenstemming met het doel volgens hetwelke het Hof werd opgericht, namelijk de berechting van bevelhebbers voor politieke- en militair-politieke gruweldaden. Daarenboven stuit de berechting op moeilijkheden inzake het oproepen van getuigen en zou het aanleiding geven tot een overbelasting van het Hof. Een uitbreiding van de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof tot elk geval van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen is dus niet gewenst.

4.4. Rechtsmacht voor de Verenigde Naties?

267. Op basis van het *UN Human Rights Policy Framework* hebben de VN de verplichting mensenrechtenschendingen te onderzoeken, rapporteren en op te volgen, alsook de slachtoffers te beschermen en ervoor te zorgen dat de daders verantwoordelijk worden gesteld.⁴³⁹ Doch komt aan de VN geen rechtsmacht toe inzake de vervolging van VN blauwhelmen. Seksuele uitbuiting en misbruik is nochtans niet louter een disciplinaire kwestie maar een schending van de fundamentele mensenrechten van de slachtoffers dat het mensenrechtenmandaat van de VN activeert.⁴⁴⁰

268. Hoewel de VN gedragsnormen hanteren die seksuele uitbuiting en misbruik verbieden, zijn de bevoegdheden van de VN om de naleving te waarborgen zeer beperkt. De VN kunnen nationale contingents enkel repatriëren naar hun thuisland om daar strafrechtelijk vervolgd te worden en daders uitsluiten van toekomstige missies indien zij schuldig worden bevonden.⁴⁴¹ Aldus kunnen de VN de betrokken blauwhelmen niet strafrechtelijk aansprakelijk stellen.⁴⁴²

De VN bevestigden reeds dat er grenzen zijn aan diens de rechtsmacht.⁴⁴³ Het Secretariaat stelde: “(...) *the Secretariat cannot hold a person criminally accountable. The Secretariat cannot conduct a criminal investigation where it is alleged that the conduct engaged in by the persons participating in a United Nations operation may amount to a crime. Nor can the Secretariat prosecute an alleged offender*”.⁴⁴⁴ De VN kunnen met andere woorden enkel maatregelen nemen zoals repatriëring en uitsluiting van toekomstige missies. Strafrechtelijke bestraffing van vredeshandhavers behoort niet tot diens mogelijkheden ingevolge het gebrek aan structuren, personeel en middelen.⁴⁴⁵

⁴³⁹ M. DESCHAMPS, H. B. JALLOW en Y. SOOKA, *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers – Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, 17 december 2015, 27, zie www.un.org/News/dh/infocus/centafricrepub/Independent-Review-Report.pdf.

⁴⁴⁰ United Nations, *Report of an independent review on sexual exploitation and abuse by international peacekeeping forces in the Central African Republic*, 23 juni 2016, *UN Doc. A/71/99*, 3.

⁴⁴¹ K. AKONOR, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, Cham, Springer International Publishing, 2017, 62.

⁴⁴² S. A. GILES, “Criminal Prosecution of UN Peacekeepers: When Defenders of Peace Incite Further Conflict through Their Own Misconduct”, *Am. U. Int’l L. Rev.* 2017, (147) 166.

⁴⁴³ M. ODELLO, “Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers”, *JCSL* 2010, (347) 373.

⁴⁴⁴ United Nations, *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*, 11 september 2007, *UN Doc. A/62/329*, 8.

⁴⁴⁵ M. ODELLO, “Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers”, *JCSL* 2010, (347) 373.

269. Kortom, de bevoegdheid van de VN inzake seksuele uitbuiting en misbruik beperkt zich tot repatriëring en uitsluiting van toekomstige vredesmissies. Aan de VN komen geen rechtsmacht toe op basis waarvan het vredeshandhavers strafrechtelijk kan vervolgen. Deze bevoegdheid blijft voorbehouden voor de staat die de troepen ter beschikking van de VN stelde.

5. Conclusie

270. De huidige cultuur van straffeloosheid wordt gevormd door verscheidene aspecten die zich zowel in de klachtenprocedure, onderzoeksprocedure als de vervolgingsprocedure situeren. Zelf vooraleer de klachtenprocedure wordt opgestart, zijn er reeds elementen die verhinderen dat een strafrechtelijke procedure kan worden opgestart zoals de onderrapportage van seksuele uitbuiting en misbruik. Ondanks de inspanningen van de VN om de lokale bevolking bewust te maken omtrent de verwachte gedragsstandaarden van vredeshandhavers en de rapporteringsmechanismen, blijkt dat velen hieromtrent nog in het duister tasten. Daarenboven leidt onder andere het gebrek aan vertrouwen of de vrees voor vergeldingen evenzeer tot het nalaten dergelijke praktijken te rapporteren.

271. Het is evenwel merkwaardig dat indien er wel wordt gerapporteerd, dit vaak niet resulteert in een vervolging. Daar aanzienlijke bevoegdheden worden toegekend aan de zendstaat, hangt de eventuele berechting af van de bereidheid van zendstaten. In eerste instantie bezit de zendstaat de exclusieve onderzoeksbevoegdheid. Dit onderzoek kampt evenwel met enkele problemen zoals het gebrek aan transparantie, de kwaliteit van het onderzoek, belangenconflicten en de niet-naleving van procedurele termijnen. Indien de staat in kwestie nalaat onderzoek te voeren naar aantijgingen, voeren de VN zelf een onderzoek.

272. In tegenstelling tot het onderzoek, komt inzake de vervolging geen subsidiaire bevoegdheid toe. De zendstaat bezit de exclusieve jurisdictie voor de berechting van diens nationale contingenten. Deze exclusieve jurisdictie draagt echter het meest bij aan de huidige cultuur van straffeloosheid. Zendstaten stoten niet enkel op procedurele moeilijkheden maar zijn eveneens terughoudend om eigen militairen te vervolgen. Het ontnemen van de exclusieve jurisdictie van de zendstaat is echter geen mogelijkheid daar zij niet bereid zijn dergelijke macht af te staan. Bovendien is er momenteel geen alternatief forum. Vervolging door de ontvangststaat, noch door het Internationaal Strafhof is mogelijk daar het gewoonweg de mogelijkheid niet bezit, respectievelijk andere prioriteiten heeft. De VN hebben evenmin enige bevoegdheid inzake de strafrechtelijke vervolging van VN blauwhelmen die onder diens bevel en controle opereren.

V. Resolutie 2272 van 11 maart 2016

273. Om de cultuur van straffeloosheid aan te pakken bij VN blauwhelmen en een einde te stellen aan de grootschalige praktijken, introduceerden de VN in maart 2016 een nieuwe resolutie die het tij moet keren.⁴⁴⁶ Intense onderhandelingen gingen vooraf aan de resolutie waarvan werd gedacht dat de kloof tussen de leden die van oordeel waren dat de ontwerptekst van de resolutie te verregaand was en de leden die geloofden dat de resolutie niet ver genoeg ging, onvoldoende overbrugd was.⁴⁴⁷ Desalniettemin nam de VN Veiligheidsraad Resolutie 2272 aan op 11 maart 2016 met veertien stemmen voor en slechts één onthouding.

Het eerste deel van dit hoofdstuk zet uiteen wat de VN Veiligheidsraad ertoe aanzette om na twee decennia van hervormingen voor het eerst een resolutie uit te vaardigen die integraal handelt over seksuele uitbuiting en misbruik gedurende vredeshandhavingsmissies. Het verklaart eveneens waarom een resolutie zoals Resolutie 2272 zo lang op zich liet wachten. Vervolgens wordt in het tweede deel de strategie besproken die Resolutie 2272 hanteert. Door middel van de repatriëring van een contingent willen de VN de zendstaten ertoe aanzetten hun troepen in toom te houden en verantwoordelijk te stellen. Ondanks de veelbelovende doelstelling van Resolutie 2272, kampt de Resolutie evenwel met enkele tekortkomingen en stoot het op kritiek. Deze tekortkomingen en kritiek komen aan bod in het derde deel van dit hoofdstuk. Om af te sluiten, volgt een conclusie.

1. Ontstaan van Resolutie 2272

274. De crisis in de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) in het kader van de United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) plaatste de kwestie op de agenda van de VN Veiligheidsraad om vervolgens aanleiding te geven tot de aanneming van Resolutie 2272. In 2015 werden beschuldigingen van kindermisbruik geuit tegen Franse vredeshandhavers in de CAR. De Secretaris-Generaal Ban Ki-moon stelde een *Independent Review Panel* aan om de reactie van de VN op de aantijgingen van seksueel misbruik door buitenlandse strijdkrachten in de Centraal Afrikaanse Republiek te onderzoeken en aanbevelingen te doen met betrekking tot hoe de VN moeten reageren op dergelijke beschuldigingen in de toekomst. Het panel kon eveneens eventuele tekortkomingen in de bestaande procedures nagaan die betrekking hebben op het wangedrag in hoofde van VN personeel.⁴⁴⁸

275. Het *Independent Review Panel* wees op ernstige tekortkomingen in het VN-systeem dat vredeshandhavers verantwoordelijk moet stellen.⁴⁴⁹ Wat MINUSCA betreft, concludeerde het panel dat er sprake was van “*gross institutional failures*” in hoofde van de VN naar aanleiding van de aantijgingen van seksuele uitbuiting van kinderen in de Centraal Afrikaanse Republiek door Franse blauwhelmen.⁴⁵⁰ De *Head of Mission* liet bijvoorbeeld na de beschuldigingen op te volgen, de Franse troepen werd niet gevraagd de misbruiken te beëindigen, noch werd bevolen dat de respectievelijke kinderen werden verplaatst naar *safe houses*. Evenmin werd in adequate medische- of humanitaire hulp voorzien voor de slachtoffers.⁴⁵¹ Derhalve was geen sprake van een adequaat onderzoek,

⁴⁴⁶ Resolutie 2272 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (11 maart 2016), *UN Doc. S/RES/2272* (2016).

⁴⁴⁷ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 8.

⁴⁴⁸ United Nations, *Press release – Secretary-General Appoints Independent Review Panel on UN Response to Allegations of Sexual Abuse by Foreign Military Forces in Central African Republic*, 22 juni 2015, *UN Doc. SG/SM/16864-SG/A/1578*.

⁴⁴⁹ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 4.

⁴⁵⁰ United Nations, *Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, 23 juni 2016, *UN Doc. A/71/99*, 5.

⁴⁵¹ United Nations, *Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, 23 juni 2016, *UN Doc. A/71/99*, 2.

bescherming van slachtoffers of optreden teneinde de praktijken te stoppen. Dit gaf aanleiding tot een cultuur van straffeloosheid die de integriteit van MINUSCA ondermijnde.⁴⁵²

276. In de navolging van het misbruikschandaal in de Centraal Afrikaanse Republiek en de wijdverspreide media-aandacht die ermee gepaard ging, kondigde Secretaris-General Ban Ki-moon in augustus 2015 het onmiddellijke ontslag aan van zijn Speciale Vertegenwoordiger, Babacar Gaye, als hoofd van MINSUCA. Op die manier wou de Secretaris-Generaal een sterk voorbeeld en signaal aan de internationale gemeenschap richtten. Hij benadrukte dat leiders beschuldigingen onmiddellijk moeten melden en grondig en daadkrachtig moeten onderzoeken. Nalaten dat te doen zou duidelijke gevolgen hebben.⁴⁵³

De Secretaris-Generaal trad evenwel niet enkel op ten aanzien van de Speciale Vertegenwoordiger. Ingevolge nieuwe beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik in de Centraal Afrikaanse Republiek maakte de Secretaris-Generaal gebruik van zijn bevoegdheid om vredeshandhavers te repatriëren. In februari 2016 repatrieerde hij alle militaire eenheden van de Republiek Congo en de Democratische Republiek Congo die optraden in de operatie in de CAR.⁴⁵⁴ Resolutie 2272 bekrachtigde deze bevoegdheid die tevens het middelpunt van de Resolutie vormt.

277. Het rapport inzake de misbruiken die zich voordeden in de Centraal Afrikaanse Republiek is echter niet het enige document dat de Veiligheidsraad aanzette tot de aanname van Resolutie 2272. Ook het rapport van het *High-Level Independent Panel on Peace Operations* (HIPPO) van juni 2015 droeg bij aan het ontstaan van Resolutie 2272.⁴⁵⁵ Dit panel werd aangesteld door de Secretaris-Generaal in 2014 om een uitgebreide evaluatie uit te voeren van de toenmalige vredeshandhavingsoperaties.⁴⁵⁶ Het rapport concludeerde dat er sprake was van ernstige tekortkomingen in de aanpak van de VN inzake seksuele uitbuiting en misbruik. Plaatselijke gemeenschappen werden veelal niet geïnformeerd over hoe zij misbruik moeten melden, de opvolging van disciplinaire- of juridische actie door de zendstaten was zeer zwak, het onderzoek nam te veel tijd in beslag en er was inadequate hulp voor slachtoffers en peacekeepingbabies. Om een antwoord te bieden op deze tekortkomingen bevatte het rapport ook aanbevelingen zoals *'naming and shaming'* van lidstaten die nalaten beschuldigingen van hun nationale contingents te onderzoeken of hierover adequaat en tijdig te rapporteren.⁴⁵⁷

278. Naast de gebreken waarop de rapporten wezen, steeg daarenboven het aantal beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik in 2015. In een rapport van 4 maart 2016 werd vastgesteld dat het aantal aantijgingen steeg naar 69 ten opzichte van 52 in 2014. 38 beschuldigingen hadden betrekking op VN vredeshandhavers waarbij dit in 2014 nog 24 bedroeg.⁴⁵⁸ Dit zorgde ervoor dat de VN moesten optreden om dit aantal naar omlaag te halen. Het rapport maakte tevens voor het eerst de nationaliteit

⁴⁵² United Nations, *Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, 23 juni 2016, UN Doc. A/71/99, 8.

⁴⁵³ UN News Centre, "Central African Republic: Ban Vows 'Decisive Action' on Allegations of Sexual Abuse by UN peacekeepers," news.un.org, 12 augustus 2015, zie <https://news.un.org/en/story/2015/08/506272-central-african-republic-ban-vows-decisive-action-allegations-sexual-abuse-un> (consultatie 21 maart 2018).

⁴⁵⁴ UN News Centre, "Central African Republic: Ban Vows 'Decisive Action' on Allegations of Sexual Abuse by UN peacekeepers," news.un.org, 12 augustus 2015, zie <https://news.un.org/en/story/2015/08/506272-central-african-republic-ban-vows-decisive-action-allegations-sexual-abuse-un> (consultatie 21 maart 2018).

⁴⁵⁵ United Nations, *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*, 17 juni 2015, UN Doc. A/70/95-S/2015/446.

⁴⁵⁶ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 6.

⁴⁵⁷ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 6.

⁴⁵⁸ United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*, 16 februari 2017, UN Doc. A/70/729, 7-8.

van de respectievelijke VN blauwhelmen bekend om zendstaten aan te moedigen hun blauwhelmen te vervolgen. Voor het eerst hanteerden de VN de techniek van ‘*naming and shaming*’.

279. Bovenvermelde rapporten en een stijgend aantal aantijgingen hadden tot gevolg dat tegen maart 2016 het debat inzake seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers aanzienlijke aandacht kreeg in de VN Veiligheidsraad waarop het Resolutie 2272 aannam. De Resolutie van 11 maart 2016 is de eerste resolutie van de Veiligheidsraad die uitsluitend betrekking heeft op seksuele uitbuiting en misbruik in het kader van vredeshandhavingsoperaties. De VN implementeerden in de afgelopen decennia tal van programma’s en maatregelen naar aanleiding van talloze schandalen van seksuele uitbuiting en misbruik door VN vredeshandhavers maar een resolutie die uitsluitend over die kwestie handelde bleef uit tot 2016.⁴⁵⁹

280. Vroegere hervormingsinspanningen werden gedwarsboomd door enkele obstakels. In eerste instantie werden de hervormingen vertraagd door de vraag wie de bevoegdheid draagt inzake het probleem van seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers. Aanvankelijk heerste de opvatting dat de kwestie van seksuele uitbuiting en misbruik niet tot de agenda van de Veiligheidsraad behoorde. Het probleem werd niet geacht een kwestie van internationale vrede of veiligheid te zijn of het werd beschouwd als behorende tot de bevoegdheid van de Algemene Vergadering om in te grijpen. Daarnaast speelde ook de juridische structuur van vredeshandhavingsoperaties waarbij de zendstaat de exclusieve jurisdictie bezit een rol in het uitblijven van hervormingsmaatregelen.⁴⁶⁰ Een wijziging van de regelgeving omtrent VN vredeshandhaving vereist immers de instemming van de VN lidstaten, inclusief de staten die troepen ter beschikking van de VN stellen. Deze staten staan echter weigerachtig ten opzichte van hervormingsmaatregelen die een invloed zouden hebben op diens exclusieve jurisdictie. Desalniettemin werd op 11 maart 2016 alsnog Resolutie 2272 aangenomen die enkele hervormingsmaatregelen bevat.

2. Hervormingen – Strategie van Resolutie 2272

281. De VN Veiligheidsraad drukt nogmaals zijn bezorgdheid uit omtrent de ernstige en voortdurende beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers in de preambule van Resolutie 2272. Het benadrukt wederom dat seksuele uitbuiting en misbruik, naast andere misdaden en vormen van ernstig wangedrag, onaanvaardbaar is in hoofde van personeel actief gedurende een vredeshandhavingsmissie.⁴⁶¹ Hierbij herinnert het aan de primaire verantwoordelijkheid van zendstaten om beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik door hun nationale contingents te onderzoeken en vervolgens verantwoordelijk te stellen.

Om de zendstaten ertoe aan te zetten deze primaire verantwoordelijkheid uit te oefenen en een einde te maken aan de grootschalige praktijken, bevestigt Resolutie 2272 de bevoegdheid van de Secretaris-Generaal om een contingent te repatriëren indien dergelijke praktijken zich voordoen op grote schaal of de zendstaten hun verplichtingen met de voeten treden. Dit mechanisme vormt het middelpunt van Resolutie 2272.

2.1. Collectieve repatriëring indien seksuele uitbuiting en misbruik op grote schaal

282. Ten eerste bevestigt en verduidelijkt de Resolutie de bevoegdheid van de Secretaris-Generaal om een volledige nationale contingent te repatriëren en te vervangen indien er voldoende

⁴⁵⁹ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 24 maart 2018).

⁴⁶⁰ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 4.

⁴⁶¹ Preambule Resolutie 2272

aanwijzingen zijn die duiden op een patroon van seksuele uitbuiting en misbruik door leden van die eenheid.⁴⁶² Resolutie 2272 verwoordt dit als volgt:

*“1. Endorses the decision of the Secretary-General to repatriate a particular military unit or formed police unit of a contingent when there is credible evidence of widespread or systemic sexual exploitation and abuse by that unit and requests the Secretary-General to give immediate and ongoing effect to this decision, including by urgently finalising his guidance to United Nations peacekeeping operations to implement this decision”.*⁴⁶³

283. Voor de aanneming van Resolutie 2272 beval de Secretaris-Generaal louter de repatriëring van individuen. Wanneer het OIOS of de zendstaat na onderzoek concludeerde dat de aantijgingen gegrond waren, repatriëerde men de betrokken vredeshandhaver. Indien er meerdere vredeshandhavers betrokken waren, repatriëerde men elk van deze individuen. De daders werden onttrokken uit de vredeshandhavingsoperatie en de overige troepen van de zendstaat in kwestie bleven actief gedurende de missie. Pas in februari 2016 repatriëerden de VN voor het eerst een volledige contingent uit de Democratische Republiek Congo. Dit betekent dat de Secretaris-Generaal reeds voor de aanneming van Resolutie 2272 de bevoegdheid had een volledige contingent te repatriëring. Hiervan werd echter zo goed als geen gebruik gemaakt.⁴⁶⁴

284. De Resolutie wil hierin verandering brengen. Het mechanisme van collectieve repatriëring staat centraal in Resolutie 2272. Het bekrachtigt de bevoegdheid van de Secretaris-Generaal om een volledige eenheid van een zendstaat te onttrekken uit de vredeshandhavingsmissie zoals in het geval van wijdverspreide en systemische seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers van dezelfde eenheid. Een collectieve repatriëring vond reeds plaats in juni 2017. Militaire troepen van de Republiek Congo werden teruggetrokken uit de Centraal Afrikaanse Republiek. Bijna 650 Congolese vredeshandhavers werden gerepatriëerd naar aanleiding van een reeks beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik die in hun totaliteit werden beschouwd als systemische problemen.⁴⁶⁵

285. Zoals in het volgende subhoofdstuk zal blijken, zijn er echter enkele onduidelijkheden omtrent de verwoording van de bepaling. Het verduidelijkt immers niet wanneer er sprake is van *“widespread and systemic sexual exploitation and abuse”* of *“credible evidence”*.

2.2. Collectieve repatriëring indien de zendstaat zijn verplichtingen niet naleeft

286. De repatriëring van een volledige nationale contingent is evenwel niet beperkt tot gevallen van wijdverspreide en systemische seksuele uitbuiting en misbruik. De resolutie grijpt namelijk ook in waar de zendstaat weigert te onderzoeken, te vervolgen of nalaat de Secretaris-Generaal op de hoogte te stellen van de voortgang van het onderzoek en de ondernomen maatregelen. Wanneer een zendstaat één van deze verplichtingen naast zich neerlegt, komt opnieuw de bevoegdheid toe aan de Secretaris-Generaal om alle militaire eenheden van de inactieve zendstaat die optreden in de respectievelijke vredeshandhavingsoperatie te repatriëren. Resolutie 2272 bepaalt:

“2. Requests the Secretary-General, when a particular troop-contributing country whose personnel are the subject of an allegation or allegations of sexual exploitation and abuse has not taken appropriate steps to investigate the allegation and/or when the particular troop- or police-contributing country has not held the perpetrators accountable or informed the

⁴⁶² J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 8.

⁴⁶³ Para. 1 Resolutie 2272

⁴⁶⁴ United Nations, *Agenda – United Nations peacekeeping operations*, 10 maart 2016, UN Doc. S/PV.7642, 6.

⁴⁶⁵ X., “Central African Republic 2017/2018”, Amnesty International, zie www.amnesty.org/en/countries/africa/central-african-republic/report-central-african-republic/ (consultatie 25 maart 2018); United Nations, *Note to correspondents on MINUSCA*, 21 juni 2017, zie www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2017-06-21/note-correspondents-minusca.

Secretary-General of the progress of its investigations and/or actions taken, to replace all military units and/or formed police units of the troop- or police-contributing country in the United Nations peacekeeping operation where the allegation or allegations arose with uniformed personnel from a different troop- or police-contributing country (...).⁴⁶⁶

287. Derhalve is het repatriëringsmechanisme niet beperkt tot gevallen waar er sprake is van wijdverspreide en systemische seksuele uitbuiting en misbruik. Het treedt ook in werking wanneer de zendstaat tekortschiet aan zijn verplichtingen. Het nalaten te onderzoeken, te vervolgen of de VN op de hoogte te stellen van de stand van het onderzoek kan aanleiding te geven tot de repatriëring van de volledige nationale contingent. De Secretaris-Generaal beoordeelt of de zendstaat de juiste stappen onderneemt met het oog op onderzoek, het verantwoordelijk stellen van de dader en hem op de hoogte houdt van de voortgang van het onderzoek.⁴⁶⁷ Indien hij concludeert dat dit niet het geval is, kan hij de repatriëring van de eenheden bevelen.⁴⁶⁸ Daarenboven bepaalt hij aan de hand van die beoordeling eveneens of de desbetreffende zendstaat nog mag deelnemen aan toekomstige vredeshandhavingsoperaties.⁴⁶⁹

288. Resolutie 2272 bevestigt evenwel niet enkel de verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal om verantwoordingsmaatregelen af te dwingen en seksuele uitbuiting en misbruik te voorkomen door daders te verwijderen uit de vredeshandhavingsoperatie. Het bevestigt ook de rol van lidstaten en nationale jurisdicties bij het vervolgen van daders.⁴⁷⁰ De Resolutie dringt wederom aan dat zendstaten de nodige stappen ondernemen om onderzoek te voeren naar beschuldigingen van seksuele uitbuiting en misbruik door hun nationale contingenten en dergelijke onderzoeken zo snel mogelijk te beëindigen. Daarbovenop dringt men erop aan dat zij passende maatregelen nemen om de daders verantwoordelijk te stellen en volledig verslag uit te brengen aan de VN over de ondernomen acties.⁴⁷¹ Aldus wijst Resolutie 2272 meermaals op de verplichtingen die op de zendstaat rusten. Indien men deze verplichtingen naast zich neerlegt, is collectieve repatriëring mogelijk van de troepen van de zendstaat in kwestie uit de respectievelijke vredeshandhavingsmissie. Resolutie 2272 gaat zo ver als mogelijk zonder de exclusieve jurisdictie van de zendstaten aan te tasten. Op die manier hoopt men de bereidheid van staten om personeel ter beschikking van de VN te stellen niet te ondermijnen.⁴⁷²

289. Om het wegvallen van de militaire eenheden ingevolge de collectieve repatriëring vervolgens op te vangen, worden zij vervangen door eenheden van een andere staat. Hierbij bepaalt de Resolutie dat de Secretaris-Generaal erop toe ziet dat de nieuwe zendstaat de gedragsnormen handhaaft en reeds op passende wijze reageerde op aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik door zijn militairen indien deze voorhanden zijn. Derhalve houdt de Secretaris-Generaal rekening met de

⁴⁶⁶ Para. 2 Resolutie 2272

⁴⁶⁷ Para. 3 Resolutie 2272

⁴⁶⁸ S. SMITH, "Resolution 2272: Holding UN Peacekeepers Accountable", Australian Institute for International Affairs, 10 juli 2017, zie www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/resolution-2272-holding-un-peacekeepers-accountable/ (consultatie 24 maart 2018).

⁴⁶⁹ Para. 3 Resolutie 2272

⁴⁷⁰ S. SMITH, "Resolution 2272: Holding UN Peacekeepers Accountable", Australian Institute for International Affairs, 10 juli 2017, zie www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/resolution-2272-holding-un-peacekeepers-accountable/ (consultatie 24 maart 2018).

⁴⁷¹ Para. 11 Resolutie 2272

⁴⁷² X., "United Nations Security Council Resolution 2272 (2016), 11th March 2016", opil.ouplaw.com, 7 juni 2016, zie <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law-oxio/e76.013.1/law-oxio-e76?prd=OPI&result=4&rskey=MIFTPL> (consultatie 24 maart 2018).

houding van de zendstaat in het verleden alvorens diens troepen te accepteren.⁴⁷³ De Resolutie stelt dit als volgt:

“(...) further requests the Secretary-General to ensure that the replacement troop- or police-contributing country has upheld standards of conduct and discipline and appropriately addressed allegations against or confirmed acts, if any, of sexual exploitation and abuse by its personnel”.⁴⁷⁴

Aldus is het de bedoeling dat de Secretaris-Generaal nagaat of de nieuwe zendstaat de VN niet opnieuw blootstelt aan troepen die zich reeds in het verleden schuldig maakten aan wangedrag. Indien dit wel het geval is, is het alsnog mogelijk dat de VN militaire eenheden van de nieuwe zendstaat accepteren, namelijk wanneer het in het verleden optrad ten aanzien van diens nationale contingenten die zich schuldig maakten aan wangedrag. Op deze manier schermen de VN zich af ten aanzien van zendstaten die niet optreden tegen eigen nationale contingenten die de regels met de voeten treden.

290. Kortom, de VN schoven hun terughoudendheid om op te treden ten aanzien van zendstaten terzijde ingevolge de aanneming van Resolutie 2272. Resolutie 2272 maakt het namelijk mogelijk om niet-optredende zendstaten te sanctioneren waar dit voorheen niet mogelijk was. Niettemin de exclusieve jurisdictie niet ontnomen wordt aan de zendstaten en bijgevolg nog steeds veel bevoegdheden toekomen aan de zendstaat, kan men dit beschouwen als een belangrijke verandering. Het duidt immers op de bereidheid van de VN om het tegengaan van seksuele uitbuiting en misbruik boven de politiek van de Veiligheidsraad te stellen. Als de repatriëring van volledige contingenten plaatsvindt, is dit in zekere mate *naming and shaming* van de betrokken zendstaat. Het repatriëren van eenheden zal immers veelal niet discreet kunnen gebeuren. Dit maakt dergelijke repatriëring een politiek statement.⁴⁷⁵ Zoals ambassadeur Samantha Power van de Verenigde Staten reeds stelde: *“It sends a clear message to all countries that there will be consequences for failing to address this serious problem”*.⁴⁷⁶

2.3. Overige bepalingen

291. Voorts benadrukt Resolutie 2272 de noodzaak om prioriteit te geven aan een slachtoffergerichte aanpak. VN vredeshandhavers zijn immers niet notoir verantwoordelijk voor de lokale bevolking en de aanpak van de VN ten aanzien van slachtoffers is ontoereikend zoals reeds gesteld in het rapport van het *High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations* van 2015.⁴⁷⁷ Dit rapport stelt: *“There is no comprehensive, systematic and adequately resourced programme to provide assistance to individual victims or the children born as a result of sexual exploitation and abuse. All of these grave shortcomings severely impact the ability of victims to seek justice and to see it being done by the United Nations”*.⁴⁷⁸

De Resolutie zet een belangrijke stap om deze ontoereikende reactie ten aanzien van slachtoffers aan te pakken.⁴⁷⁹ Het verzoekt de Secretaris-Generaal erop toe te zien dat het onderzoek plaatsvindt *“with*

⁴⁷³ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 8.

⁴⁷⁴ Para. 2 Resolutie 2272

⁴⁷⁵ S. SMITH, “Introducing UN Resolution 2272: Preventing Sexual Exploitation and Abuses by Peacekeepers”, [www.iicrr.ie](http://iicrr.ie), 23 februari 2017, zie <http://iicrr.ie/introducing-un-resolution-2272-preventing-sexual-exploitation-and-abuses-by-peacekeepers/> (consultatie 24 maart 2018).

⁴⁷⁶ United Nations, *Agenda – United Nations peacekeeping operations*, 10 maart 2016, UN Doc. S/PV.7642, 6.

⁴⁷⁷ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 9.

⁴⁷⁸ High-Level Independent Panel on Peace Operations, *Uniting our strengths for peace, politics, partnership and people*, 16 juni 2015, 74, zie http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf.

⁴⁷⁹ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 9.

due consideration for the safety, security and confidentiality of victims” en de respectievelijke vredeshandhavingsoperatie onmiddellijke stappen onderneemt *“to assist victims, including by maintaining confidentiality, helping to minimize trauma and facilitating access, as appropriate, to immediate care, medical and psychological support”*.⁴⁸⁰

292. Overigens roept Resolutie 2272 de Secretaris-Generaal op zendstaten onmiddellijk te informeren over beschuldigingen en stappen te ondernemen met het oog op verbeterde informatie-uitwisseling omtrent aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik tussen de verschillende instanties binnen de VN.⁴⁸¹ Het moedigt eveneens de verbeteringen inzake de doorlichting van VN vredeshandhavers aan.⁴⁸² De vernieuwde doorlichting zorgt ervoor dat de aangestelde individuen geen verleden hebben van seksueel wangedrag in dienst bij de VN. Ook de continue verbetering van opleidingen wordt gestimuleerd. De Resolutie dringt hierbij aan op verdere inspanningen van de zendstaten met betrekking tot de opleiding omtrent seksuele uitbuiting en misbruik die voorafgaat aan de missie.

3. Mogelijke problemen aangaande Resolutie 2272

293. Niettemin Resolutie 2272 een belangrijke stap vormt in de strijd tegen seksuele uitbuiting en misbruik door VN vredeshandhavers en de bijhorende straffeloosheid, stoot de Resolutie op enkele problemen. De vage bewoording van de Resolutie geeft aanleiding tot vragen omtrent de interpretatie, de legitimiteit van collectieve repatriëring wordt in vraag gesteld en collectieve repatriëring kan aanleiding geven tot operationele problemen aangezien men de gerepatriëerde troepen moet vervangen. Daarbovenop is de repatriëring van een contingent enkel mogelijk voor geüniformeerd personeel. Burgerpersoneel of niet-VN troepen vallen uit de boot. Deze tekortkomingen hebben elk op hun beurt een invloed op de implementatie van Resolutie 2272.

3.1. Problemen betreffende de definiëring

294. Vooreerst leidt de vage bewoording van Resolutie 2272 tot onduidelijkheden. Zoals gebruikelijk voor resoluties van de Veiligheidsraad, laat ook Resolutie 2272 de definitie en interpretatie van belangrijke begrippen open.⁴⁸³ Dit geldt voornamelijk voor de bepaling omtrent de repatriëring van een nationale contingent *“when there is credible evidence of widespread or systemic sexual exploitation and abuse by that unit”*.⁴⁸⁴ Naderhand wordt niet gespecificeerd wat men bedoelt met *“credible evidence”*, noch met *“widespread of systemic sexual exploitation and abuse”*. Dit heeft een invloed op de implementatie van Resolutie 2272.⁴⁸⁵

295. Ten eerste stelt zich de vraag wat beschouwd wordt als *“widespread and systemic”*. Moet men hierbij rekening houden met het aantal aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van VN vredeshandhavers? Of geldt een bepaald percentage van het totale aantal vredeshandhavers van diezelfde zendstaat? De Resolutie biedt hier geen antwoord op. De Secretaris-Generaal heeft dit evenmin reeds verduidelijkt. Desalniettemin doen beide mogelijkheden vragen rijzen.

Het hanteren van een strikt aantal aantijgingen opdat er sprake is van *“widespread and systemic”* kan leiden tot ongelijkheid tussen de verschillende zendstaten en diens eenheden. Sommige staten zenden immers een beperkt aantal militairen en bereiken nooit de strikte drempel. Staten die daarentegen

⁴⁸⁰ Para. 4 Resolutie 2272

⁴⁸¹ Para. 13 Resolutie 2272

⁴⁸² Para. 5 en 10 Resolutie 2272

⁴⁸³ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 9.

⁴⁸⁴ Para. 1 Resolutie 2272

⁴⁸⁵ S. SMITH, “Introducing UN Resolution 2272: Preventing Sexual Exploitation and Abuses by Peacekeepers”, [www.iicrr.ie](http://iicrr.ie/introducing-un-resolution-2272-preventing-sexual-exploitation-and-abuses-by-peacekeepers/), 23 februari 2017, zie <http://iicrr.ie/introducing-un-resolution-2272-preventing-sexual-exploitation-and-abuses-by-peacekeepers/> (consultatie 28 maart 2018).

een duizendtal militairen ter beschikking stellen, zullen net zeer snel de drempel bereiken.⁴⁸⁶ De ongelijkheid die ontstaat ingevolge het hanteren van een strikt aantal kan eenvoudig geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Er is bijvoorbeeld sprake van wijdverspreide en systemische uitbuiting zodra vijftien vredeshandhavers van eenzelfde zendstaat beschuldigd worden van seksuele uitbuiting en misbruik. Indien de zendstaat slechts tien militairen zendt, zal nooit voldaan zijn aan de drempel. Ook niet wanneer elk van hun beschuldigd wordt. Dit betekent dat een dergelijke contingent niet in aanmerking komt voor collectieve repatriëring. Wanneer een zendstaat daarentegen een tweehonderdtal militairen zendt, zal de strikte drempel sneller bereikt worden en de volledige contingent van de zendstaat gerepatriëerd worden. Op die manier zouden staten die een beperkt aantal militairen uitsturen nooit beschuldigd worden van wijdverspreide en systemische praktijken van seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van diens eenheden.

Dit lijkt eenvoudig op te lossen door het hanteren van een percentage in plaats van een strikt aantal. Doch stelt zich hierbij de vraag hoe men het percentage moet bepalen. Volstaat het dat 10% van een eenheid beschuldigd wordt of dient de drempel veel hoger te zijn?⁴⁸⁷

296. Vervolgens rijst ook de vraag wanneer er sprake is van “*credible evidence*”. Deze bewoording verschilt van hetgeen de VN veelal gebruikt, namelijk ‘*substantiation*’ of ‘*substantiated allegations*’. Niettemin het gissen is naar de betekenis van “*credible evidence*”, stellen auteurs zoals NEDUDORFER en WHALAN evenwel dat deze bewijsstandaard hoger is en bijgevolg een uitgebreider onderzoek vereist. Dergelijk onderzoek kan tot problemen leiden daar vredeshandhavers gewoonlijk slechts drie tot zes maanden actief zijn in de ontvangststaat. Zij merken op dat het zeer waarschijnlijk is dat de troepen of de respectievelijke vredeshandhavers zich terug in hun thuisland bevinden vooraleer voldoende bewijs werd verzameld om aan de bewijsstandaard te voldoen.⁴⁸⁸ Dit betekent dat de voorziene maatregel van collectieve repatriëring geen gevolg zal hebben of dat de nieuwe vrede troepen van diezelfde zendstaat worden gerepatriëerd voor de daden van hun voorgangers.⁴⁸⁹

De VN ontwikkelden reeds interne richtsnoeren die onder andere bepalen op welke manier men “*credible evidence*” kan verkrijgen binnen een korte tijdspanne en op basis waarvan men kan besluiten tot geloofwaardig bewijs. WHALAN merkt naar mening terecht op dat deze leidraad, gelet op de politieke belangen die gepaard gaan met deze kwestie, transparant en toegankelijk moet zijn.⁴⁹⁰ Dit is evenwel niet het geval daar het om interne richtsnoeren gaat. Het feit dat deze richtsnoeren niet publiek zijn, is niet wenselijk. De VN waren in het verleden immers niet transparant en het is niet aanvaardbaar dat men opnieuw die weg zou uitgaan.

297. De bepaling die voorziet in de collectieve repatriëring in het geval van seksuele uitbuiting en misbruik op grote schaal is evenwel niet de enige bepaling die vragen doet rijzen omtrent de interpretatie. Ook paragraaf 2 die voorziet in de collectieve repatriëring wanneer de zendstaat diens verplichtingen niet naleeft is weinig concreet. Voornamelijk het geval waarbij “*the particular troop- or*

⁴⁸⁶ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 28 maart 2018).

⁴⁸⁷ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 28 maart 2018).

⁴⁸⁸ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 28 maart 2018); J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 10.

⁴⁸⁹ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 10.

⁴⁹⁰ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 10.

police-contributing country has not held the perpetrators accountable” vereist een duidelijke invulling. Gelet op de exclusieve jurisdictie van de lidstaten en de variatie in hun verantwoordelijkheidsmaatregelen, is het cruciaal te bepalen wanneer er sprake is van *“held accountable”*. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als een procedure volgt maar de straf naderhand slechts miniem is?⁴⁹¹

De collectieve repatriëring is pas mogelijk nadat de Secretaris-Generaal vaststelt dat de dader niet verantwoordelijk werd gesteld in de zin van Resolutie 2272. Het bepalen of de zendstaat voldoet aan de vereiste van *“held accountable”* zal ongetwijfeld tijd in beslag nemen. Dit is niet gewenst. Het belemmert immers onmiddellijk ingrijpen zoals ook geval is bij het onderzoek naar *“credible evidence”* waarbij de contingent zich mogelijks reeds terug in het thuisland bevindt en de maatregel van collectieve repatriëring opnieuw geen uitwerking kan krijgen.

298. De concrete invulling van de eerder vermelde bewoordingen behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de Secretaris-Generaal. Daar de Secretaris-Generaal de collectieve repatriëring beveelt, bepaalt hij of er sprake is van *“credible evidence of widespread or systemic sexual exploitation and abuse by that unit”* of de zendstaat *“has not held the perpetrators accountable”*. Diens beslissing kan evenwel op kritiek stuiten. Hij kan worden beschouwd als vooringenomen tegenover bepaalde staten, zijn beslissing kan als oneerlijk worden ervaren wanneer de drempel te hoog, dan wel te laag ligt, of gewoonweg als ongepast wanneer bijvoorbeeld diegene die de praktijken aan het licht bracht mee gestraft wordt door de collectieve repatriëring.⁴⁹²

Om dergelijke kritiek te vermijden, dienen de VN openlijk een concrete invulling te geven aan de bewoording van Resolutie 2272 die de Secretaris-Generaal vervolgens moet opvolgen. Niettemin enige flexibiliteit vereist is om te bepalen of er voldaan is aan de vooropgestelde criteria, komt naar mijn mening te veel vrijheid toe aan de Secretaris-Generaal. Resolutie 2272 geeft de mogelijkheid tot collectieve repatriëring aan de Secretaris-Generaal die vervolgens autonoom beslist wanneer hij overgaat tot een dergelijke maatregel. Hierbij is het niet ondenkbaar dat de Secretaris-Generaal de maatregel van collectieve repatriëring nooit zal hanteren ten aanzien van bepaalde staten die de VN goedgezind zijn. Hoewel de Secretaris-Generaal hieromtrent interne richtlijnen in acht dient te nemen, is dit voor het publiek niet duidelijk dat dit effectief gebeurt. Duidelijkheid omtrent de interpretatie van de criteria kan deze bezorgdheden en kritiek wegnemen.

3.2. Legitimiteit van collectieve repatriëring

299. Niettemin Resolutie 2272 volgens sommige lidstaten niet ver genoeg gaat, gaat het volgens andere lidstaten zoals Egypte te ver waarbij de legitimiteit van het mechanisme van collectieve repatriëring wordt betwist. Resolutie 2272 wordt immers veelal bekritiseerd als bestraffend ten aanzien een volledige contingent voor het wangedrag van slechts enkele vredeshandhavers en aangemerkt als een ongewenste bestraffing van zendstaten.

300. Ten eerste werd de aanpak van Resolutie 2272 om seksuele uitbuiting en misbruik te voorkomen door lidstaten verantwoordelijk te stellen reeds in vraag gesteld door Egypte.⁴⁹³ Egypte argumenteerde: *“cases of sexual exploitation and abuse should not be used as a tool to attack troop-contributing countries or their reputation, or to undermine the significant sacrifice they are undertaking to re-establish peace and security for civilians. Cases of sexual exploitation are individual, isolated cases. They represent a handful of incidents in comparison to the over 100,000 troops deployed. Moreover, these cases are not representative of the conduct of troop-contributing countries”*. Het

⁴⁹¹ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 10.

⁴⁹² J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 10.

⁴⁹³ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 15.

vervolgde door te stellen dat het gekant is tegen een beleid van collectieve bestraffing ten aanzien van troepen die zich opofferen om hun mandaat uit te voeren onder zeer moeilijke omstandigheden.⁴⁹⁴ Andere lidstaten zoals Bangladesh, Marokko en Pakistan namen ook dit standpunt in.⁴⁹⁵

301. Ook in de literatuur wordt de legitimiteit in vraag gesteld van collectieve repatriëring. NEUDORFER stelt: *“Is it just to send home an entire unit because of the crimes of a few?”*.⁴⁹⁶ Hoewel dit mijn inziens geen ontorechte vraag is, dient opgemerkt te worden dat de VN geen bestraffing voor ogen hebben van een contingent voor daden van enkelen. Gelet op de exclusieve jurisdictie van zendstaten om daders verantwoordelijk te stellen, ontwikkelde Resolutie 2272 dit mechanisme om zendstaten ertoe aan te zetten hun vredeshandhavers in toom te houden en verantwoordelijk te stellen indien nodig.⁴⁹⁷ Derhalve is collectieve repatriëring bedoeld als een afschrikkend mechanisme ten aanzien van zendstaten, niet als een bestraffingsmechanisme voor VN vredeshandhavers.

Daarenboven komt de repatriëring van een contingent alleen voor als het probleem niet beperkt is tot enkele individuen. Het komt ofwel voor wanneer er sprake is van wijdverspreid of systemisch misbruik of de zendstaat zijn verplichtingen om de daden verantwoordelijk te stellen niet naleeft. Niettemin er geen definiëring voorhanden is zoals eerder bleek, suggereert dit volgens WHALAN dat collectieve repatriëring bedoeld is als laatste redmiddel.⁴⁹⁸ Bovendien mag men niet vergeten dat onschuldige vredeshandhavers na de repatriëring geenszins het voorwerp vormen van een strafrechtelijke procedure in de zendstaat.⁴⁹⁹

Als laatste dient ook het mogelijke positieve effect van dergelijke repatriëring vermeld te worden. Wanneer een contingent het risico loopt gerepatriëerd te worden, kan dit leiden tot *self-policing*.⁵⁰⁰ Leden van een contingent kunnen anderen wijzen op onwenselijk gedrag. Indien anderen zich schuldig maken, bestaat immers de kans dat ook zij gerepatriëerd worden wanneer de zendstaat diens verplichtingen verwaarloost.

302. Egypte vond evenwel dat Resolutie 2272 in een ander opzicht eveneens te ver ging, namelijk door een contingent te repatriëren zodra de zendstaat nalaat onderzoek te voeren naar de beschuldigingen, de blauwhelm te vervolgen of de Secretaris-Generaal te informeren over de stand van het onderzoek. Net voor de aanneming van Resolutie 2272 stelde Egypte een amendement voor van paragraaf 2.⁵⁰¹ Hierbij stelde het een taalwijziging voor waarbij de drie voorwaarden cumulatief vervuld

⁴⁹⁴ United Nations, *Agenda – United Nations peacekeeping operations*, 10 maart 2016, UN Doc. S/PV.7642, 10.

⁴⁹⁵ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 15.

⁴⁹⁶ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 30 maart 2018).

⁴⁹⁷ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 15.

⁴⁹⁸ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 15.

⁴⁹⁹ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 31 maart 2018).

⁵⁰⁰ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 30 maart 2018).

⁵⁰¹ Op het voorstel van Egypte om de ontwerpakte te amenderen, volgde een procedurele stemming over het amendement. Dergelijke stemmen in de Veiligheidsraad zijn zeldzaam. De laatste stemming die het organiseerde naar aanleiding van een amendement dateert van 3 maart 1991. Dit had betrekking op een ontwerpakte voor een resolutie aangaande Irak en Koeweit. (L. SIEVERS en S. DAWS, *The procedure of the UN Security Council: 4th edition*, Oxford, Oxford University Press, 2014, zie www.scprocedure.org/chapter-6-section-5 (update 20 maart 2016)).

moeten zijn opdat de militaire eenheden van de zendstaat worden gepatriëerd.⁵⁰² In dat geval is de repatriëring van een contingent pas mogelijk als de zendstaat geen onderzoek voert, de dader niet verantwoordelijk stelt én de Secretaris-Generaal onvoldoende informeert.

303. De VS poneerde dat het amendement het doel van de ontwerpresolutie zou ondermijnen, namelijk staten verantwoordelijk stellen wanneer zij nalaten te reageren op aantijgingen tegen hun nationale contingenten en bijgevolg een systeem te wijzigen die niet werkt. Om een einde te stellen aan de huidige cultuur van straffeloosheid stelde de ontwerp tekst duidelijk dat er gevolgen zijn voor de zendstaat zodra het nalaat te reageren op aantijgingen tegen zijn nationale contingenten. Het amendement van Egypte zou hieraan afbreuk doen daar het tot gevolg zou hebben dat wanneer de zendstaat de Secretaris-Generaal informeert over zijn beslissing de zaak niet te onderzoeken, niet aan de cumulatieve criteria voldaan is om de militaire eenheden van de respectievelijke zendstaat te vervangen. Hetzelfde geldt wanneer de zendstaat de zaak zou onderzoeken maar beslist de dader alsnog niet te vervolgen. Derhalve zouden er geen gevolgen zijn voor de zendstaat die de aantijgingen niet onderzoekt, nalaat te reageren of de dader niet vervolgd.⁵⁰³

Hieromtrent stelde de VS eveneens: “(...) *what is causing collective punishment, collective guilt and stigmas – not just for a unit, but for the United Nations as a whole and for its missions – is the failure to establish individual responsibility. The collective gets the blame when the individual is not held accountable, and Egypt’s proposed amendment would make it less likely that we would see individual responsibility*”.⁵⁰⁴ Het amendement werd vervolgens afgewezen met negen stemmen tegen het amendement, vijf voor en één onthouding. Doch besloot Egypte niet tegen de niet-geamendeerde ontwerpresolutie te stemmen en zich louter te onthouden.

3.3. Operationele problemen

304. Bij de implementatie van Resolutie 2272 stoten de VN opnieuw op de bereidheid van lidstaten om troepen te leveren. Na de repatriëring is het immers de bedoeling dat men de contingent vervangt door nieuwe troepen. De haalbaarheid hiervan wordt echter in vraag gesteld, voornamelijk wanneer het om een omvangrijke eenheid gaat. VN vredeshandhavingsoperaties worden immers reeds regelmatig geconfronteerd met een aanzienlijk tekort aan vredeshandhavers. In 2017 bedroeg het aantal militaire en politionele personeel in Zuid-Soedan (UNMISS) en Libanon (UNIFIL) bijvoorbeeld slechts 70% van hetgeen geautoriseerd. In Mali (MINUSMA) en de Democratische Republiek Congo (MONUSCO) was dit 80%, respectievelijk 85%.⁵⁰⁵

305. De impact van de repatriëring van een contingent kan geïllustreerd worden aan de hand van de United Nations Mission in South Sudan (UNMISS). In 2016 reduceerde Kenya zijn troepen in UNMISS van meer dan 1.000 naar minder dan 170. Louter ingevolge de terugtrekking van de Keniaanse troepen daalde het totale aantal militaire troepen in UNMISS van slechts 71% naar 68%.⁵⁰⁶ Dit betekent dat de repatriëring van een contingent op basis van Resolutie 2272 de desbetreffende missie enorm zal beïnvloeden. Men behaalt immers veelal niet het vooropgestelde aantal troepen en de repatriëring van een contingent kan leiden tot onvoldoende vermogen om het mandaat te verwezenlijken.

Dit betekent echter niet dat enkel de repatriëring van omvangrijke contingenten een negatieve invloed heeft op de vredeshandhavingsoperatie. Het is immers ook mogelijk dat een beperkte contingent voorziet in essentiële steun voor de missie zoals helikopters of communicatielogistiek. De repatriëring

⁵⁰² United Nations, *Meetings coverage – Security Council asks Secretary-General to Replace Contingents from Countries Failing to Hold Sexual Predators Accountable*, 11 maart 2016, UN Doc. SC/12277.

⁵⁰³ United Nations, *Agenda – United Nations peacekeeping operations*, 11 maart 2016, UN Doc. S/PV.7643, 2-3.

⁵⁰⁴ United Nations, *Agenda – United Nations peacekeeping operations*, 11 maart 2016, UN Doc. S/PV.7643, 3.

⁵⁰⁵ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 11.

⁵⁰⁶ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 11.

van een dergelijke contingent kan een grotere impact hebben op de operatie dan het aantal doet vermoeden.⁵⁰⁷ Zowel de repatriëring van een omvangrijke contingent, als de repatriëring van beperkte contingent die essentiële steun verleent, zal met andere woorden de vredeshandhavingmissie beïnvloeden.

306. Daarenboven kan de Secretaris-Generaal zendstaten uitsluiten van toekomstige operaties wanneer zij hun verplichtingen niet naleven.⁵⁰⁸ Zodra de respectievelijke zendstaat onvoldoende bewijst dat het aantijgingen onderzocht of naliet de dader strafrechtelijk te vervolgen, kan de Secretaris-Generaal de uitsluiting bevelen. Als dit betekent dat staten hierdoor wel rapporteren aan de VN waar dit in het verleden veelal niet het geval was en men elke aantijging gaat onderzoeken en de dader strafrechtelijk vervolgen, zal Resolutie 2272 een enorm succes zijn.⁵⁰⁹ Doch dient men deze maatregel met enige voorzichtigheid toe te passen. Aangezien de VN steeds meer troepen nodig hebben ingevolge een groeiend aantal vredeshandhavingmissies zal dergelijke uitsluiting het huidige tekort immers enkel in de hand werken.

3.4. Hoe draagt de repatriëring bij aan gerechtigheid?

307. De repatriëring van een contingent geeft een sterk signaal aan de lokale bevolking, de internationale gemeenschap en toekomstige vredeshandhavers dat seksuele uitbuiting en misbruik niet getolereerd wordt.⁵¹⁰ Doch is het onduidelijk hoe dergelijke repatriëring bijdraagt aan de effectieve bestraffing van de daders. SMITH poneert dan ook dat Resolutie 2272 geen opmerkelijke vooruitgang in termen van formele gerechtigheid vertegenwoordigt voor slachtoffers daar repatriëring op zichzelf niet leidt tot vervolging. Zij stelt: *“Certainly, there is an immediate effect of removing perpetrators from the environment in which they are committing abuses. Yet how it ensures accountability, feeds into punitive responses or improves the investigative capacities available is unclear”*.⁵¹¹

308. Niettemin de repatriëring fungeert als een afschrikingsmechanisme ten aanzien van zendstaten om hun troepen te disciplineren en daders te vervolgen, draagt de repatriëring op zich niet bij aan de strafrechtelijke vervolging. Indien het gaat om systemische en wijdverspreide praktijken, heeft de repatriëring ongetwijfeld tot gevolg dat verdere misbruiken worden voorkomen. Toch betekent dit niet dat de vermeende daders naderhand in de zendstaat worden vervolgd. Hetzelfde geldt voor de repatriëring wanneer de zendstaat diens verplichtingen niet naleeft. De repatriëring waarborgt geenszins dat de zendstaat nadien zijn troepen alsnog gaat vervolgen.

309. De repatriëring reduceert evenmin de ongerechtigheid die slachtoffers ervaren. Ingevolge de repatriëring zien slachtoffers geen gerechtigheid geschieden. De contingent wordt terug naar het thuisland gestuurd en naderhand wordt veelal geen informatie meer verstrekt omtrent de resultaten van het onderzoek of de strafrechtelijke procedure aan de slachtoffers. Niettemin de repatriëring van een contingent niet onopgemerkt kan gebeuren en in zekere mate gepaard gaat met *namings and shaming* van zendstaten, draagt het terzelfdertijd opnieuw bij aan de stilte omtrent de kwestie. Na de

⁵⁰⁷ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 11.

⁵⁰⁸ Para. 3 Resolutie 2272

⁵⁰⁹ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 31 maart 2018).

⁵¹⁰ K. NEUDORFER, “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 31 maart 2018).

⁵¹¹ S. SMITH, “Resolution 2272: Holding UN Peacekeepers Accountable”, Australian Institute for International Affairs, 10 juli 2017, zie www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/resolution-2272-holding-un-peacekeepers-accountable/ (consultatie 31 maart 2018).

repatriëring wordt het immers een interne kwestie voor de zendstaat waarbij de lokale bevolking, noch de VN op de hoogte wordt gesteld van verdere maatregelen.

Uit haar onderzoek in Timor-Leste concludeerde SMITH dat de repatriëring van vredeshandhavers een bron van frustratie is bij de lokale bevolking. Men ziet daders verdwijnen en nadien wordt geen informatie verstrekt over hetgeen gebeurt met de daders.⁵¹² Resolutie 2272 handelt hier niet over en SMITH stelt dan ook terecht: “*accountability to local populations is absent in the resolution’s text*”.⁵¹³

3.5. Beperkte toepassing van de collectieve repatriëring

310. De repatriëring van een contingent is beperkt tot geüniformeerde eenheden, i.e. politionele- en militaire eenheden. Dit betekent dat het niet van toepassing is op *civilian personnel*. Niettemin deze thesis beperkt is tot militair personeel, is het alsnog belangrijk op deze beperking te wijzen. Seksuele uitbuiting en misbruik beperkt zich immers niet tot militaire eenheden. Maar liefst 30% van de aantijgingen tussen 2010 en 2017 had betrekking op burgerpersoneel. Militaire- en politionele troepen vertegenwoordigen 55%, respectievelijk 15%.⁵¹⁴ Doch krijgt seksuele uitbuiting en misbruik door VN-burgerpersoneel veel minder aandacht. Dit geldt ook voor Resolutie 2272.

Hoewel de preambule bezorgdheid uit over praktijken van seksuele uitbuiting en misbruik door zowel geüniformeerd personeel als burgerpersoneel, focussen de overige bepalingen van Resolutie 2272 zich op geüniformeerd personeel en de verantwoordelijkheid van diens zendstaten.⁵¹⁵ Collectieve repatriëring wordt dan ook enkel toegepast ten aanzien van politionele- en militaire troepen. Om seksuele uitbuiting en misbruik evenwel volledig te voorkomen en de bevolking te beschermen tegen daders moeten dergelijke mechanismen ook van toepassing zijn op burgerpersoneel.⁵¹⁶ Zij zijn tenslotte verantwoordelijk voor 30% van het aantal aantijgingen die de laatste zeven jaar werden geteld.

311. De aanpak van Resolutie 2272 is op gelijkaardige wijze beperkt ten opzichte van niet-VN troepen die onder VN mandaat opereren.⁵¹⁷ Niettemin deze thesis evenmin handelt over niet-VN troepen, is het van belang om een duidelijk beeld te scheppen over de repatriëring van een contingent. De Resolutie dringt erop aan dat “*all non-United Nations forces authorised under a Security Council mandate [to] take adequate measures to prevent and combat impunity for sexual exploitation and abuse by their personnel*”.⁵¹⁸ Het roept eveneens op dat “*Member States deploying non-United Nations forces authorized under a Security Council mandate [to] take appropriate steps to investigate*

⁵¹² S. SMITH, “Introducing UN Resolution 2272: Preventing Sexual Exploitation and Abuses by Peacekeepers”, IICCR, 23 februari 2017, zie <http://iicrr.ie/introducing-un-resolution-2272-preventing-sexual-exploitation-and-abuses-by-peacekeepers/> (consultatie 31 maart 2018).

⁵¹³ S. SMITH, “Resolution 2272: Holding UN Peacekeepers Accountable”, Australian Institute for International Affairs, 10 juli 2017, zie www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/resolution-2272-holding-un-peacekeepers-accountable/ (consultatie 31 maart 2018).

⁵¹⁴ Conduct in UN Field Missions, “Sexual exploitation and abuse”, [conduct.unmissions.org](https://conduct.unmissions.org/sea-overview), zie <https://conduct.unmissions.org/sea-overview> (consultatie 31 maart 2018).

⁵¹⁵ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 17.

⁵¹⁶ S. SMITH, “Resolution 2272: Holding UN Peacekeepers Accountable”, Australian Institute for International Affairs, 10 juli 2017, zie www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/resolution-2272-holding-un-peacekeepers-accountable/ (consultatie 31 maart 2018).

⁵¹⁷ Het belangrijkste onderscheid tussen VN vredeshandhavingsoperaties en niet-VN troepen die onder een mandaat van de Veiligheidsraad opereren, is dat zij geautoriseerd zijn op grond van verschillende bepalingen van het VN Handvest. Waar VN operaties gecreëerd worden als subsidiaire organen op basis van artikel 29 van het VN Handvest, geldt dit niet voor niet-VN troepen. Zij worden aangesteld op basis van regionale akkoorden in de zin van artikel 52, lid 1 van het Handvest. Daarbovenop ressorteren niet-VN troepen, in tegenstelling tot VN troepen, niet onder de controle van de VN. (J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 16).

⁵¹⁸ Para. 7 Resolutie 2272

allegations of sexual exploitation and abuse, hold perpetrators accountable and repatriate units when there is credible evidence of widespread or systemic sexual exploitation or abuse by those units".⁵¹⁹ Hier blijft het echter bij. Niet-VN troepen worden evenmin geconfronteerd met de repatriëring van een contingent, hun repatriëring gebeurt niet op het bevel van de Secretaris-Generaal, noch de Veiligheidsraad en zij worden niet verbannen van toekomstige deelnames ingevolge ontoereikende onderzoeken of verantwoordingsmaatregelen. Resolutie 2272 dringt er louter op aan dat niet-VN troepen zichzelf verantwoordelijk houden.⁵²⁰

4. Conclusie

312. Resolutie 2272 heeft de mogelijkheid tot succesvolle resultaten te leiden. Enerzijds voorkomt de repatriëring van een contingent die beschuldigd wordt van wijdverspreide en systemische seksuele uitbuiting en misbruik verdere gevallen van seksuele uitbuiting en misbruik. Anderzijds kan de dreigende repatriëring van een contingent zendstaten ertoe aanzetten hun verplichtingen na te leven en bijgevolg ook een stimulans vormen om eigen troepen strafrechtelijk te vervolgen.

313. Desalniettemin kampt Resolutie 2272 met enkele tekortkomingen die de implementatie kunnen beïnvloeden. De bewoording van de Resolutie is te vaag waardoor aan de Secretaris-Generaal de bevoegdheid toekomt concreet in te vullen wat bedoeld wordt met "*widespread and systemic sexual exploitation and abuse*", "*credible evidence*" en "*held accountable*". Daar de repatriëring van een contingent het middelpunt vormt van Resolutie 2272, is het niet wenselijk dat de vooropgestelde voorwaarden dermate onduidelijk zijn. Bovendien stoot de Resolutie op de kritiek dat het een volledige contingent bestraft voor het gedrag van enkelen en zendstaten voor daden van hun troepen. De legitimiteit van collectieve repatriëring is echter niet het enige dat in vraag wordt gesteld. Gelet op het huidige tekort aan vredeshandhavers, doet ook de haalbaarheid om een contingent te vervangen twijfels rijzen. En als laatste is het onduidelijk hoe de repatriëring van een contingent tot strafrechtelijk vervolging moet leiden. Doch mag men het doel van Resolutie 2272 niet uit het oog verliezen, namelijk zendstaten ertoe aan te zetten hun troepen te disciplineren en hun jurisdictie effectief uit te oefenen waar dit voorheen veelal niet het geval was.

314. Momenteel is het nog afwachten of Resolutie 2272 effectief zal worden geïmplementeerd en het vooropgestelde doel zal bereiken. De reputatie van lidstaten staat immers op het spel en de VN kunnen zichzelf, gelet op het huidige tekort van vredeshandhavers, in moeilijkheden werken door zendstaten uit te sluiten. Wanneer het evenwel wordt geïmplementeerd, kan het positieve gevolgen teweeg brengen ten aanzien van de lokale bevolking, binnen de eenheden en ten aanzien van lidstaten. De lokale bevolking zou zien dat gevolg wordt gegeven aan hun klacht, troepen kunnen elkaar wijzen op ongewenst gedrag en het kan ertoe leiden dat landen ijveriger worden onderzoek te voeren naar aantijgingen en hun vredestroepen te vervolgen om te voorkomen dat ze worden uitgesloten uit toekomstige vredeshandhavingsoperaties.⁵²¹ Kortom, Resolutie 2272 kan een belangrijke stap vormen in de strijd tegen seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers en de bijhorende straffeloosheid. Het heeft zelfs het potentieel om de houding van zendstaten te wijzigen ten aanzien van de vervolging van eigen vredestroepen.

⁵¹⁹ Para. 8 Resolutie 2272

⁵²⁰ J. WHALAN, *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 17.

⁵²¹ K. NEUDORFER, "UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping", E-International Relations, 21 april 2016, zie www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/ (consultatie 31 maart 2018).

VI. Hervormingsvoorstellen: naar een toekomst met effectieve bestraffing?

315. Ondanks Resolutie 2272 zendstaten ertoe aanzet op te treden tegen eigen troepen, volstaat de Resolutie op zich niet om een einde te maken aan de huidige cultuur van straffeloosheid. Om tegemoet te komen aan alle problemen die hieraan bijdragen, is het immers vereist dat men ingrijpt in de rapportage, het onderzoek én de berechting. Dit is niet het geval voor Resolutie 2272. Het biedt bijvoorbeeld geen antwoord op het probleem van onderrapportage, noch garandeert het dat zendstaten naderhand alsnog hun exclusieve jurisdictie uitoefenen om hun troepen te bestraffen. Bijgevolg is het relevant deze thesis af te sluiten met enkele aanbevelingen die vermijden dat VN blauwhelmen vrijuit gaan.

Dit hoofdstuk is onderverdeeld in twee subhoofdstukken die elk een fase weerspiegelen in de berechting van VN blauwhelmen waarbij telkenmale aanbevelingen volgen die een antwoord kunnen bieden op de grootste problemen. Enerzijds de fase van de rapportage dat geteisterd wordt door onderrapportage en anderzijds de fase van het onderzoek en de berechting waar de exclusieve bevoegdheid van de zendstaat aanleiding geeft tot straffeloosheid.

1. Bevorderen van de rapportage

316. Vooreerst is het vereist om na te gaan op welke manier men onderrapportage kan tegengaan. Dit vormt immers een eerste oorzaak van de huidige straffeloosheid die heerst bij VN blauwhelmen. Daarenboven werkt het het probleem enkel in de hand. Wanneer de lokale bevolking de indruk heeft dat men niet verantwoordelijk wordt gesteld, zal men niet rapporteren en gaan de vermeende daders sowieso vrijuit.

In dit subhoofdstuk wijs ik op twee maatregelen die vereist zijn opdat slachtoffers gevallen van seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van VN blauwhelmen rapporteren. Een eerste maatregel betreft verdere bewustmaking omtrent de geldende gedragsnormen en de klachtenmechanismen. Niettemin de VN reeds inspanningen leverden, blijkt dat deze niet volstaan. Ten tweede is het tekort aan vrouwelijke blauwhelmen nog steeds een hekelpunt inzake VN vredeshandhaving. Vrouwelijke blauwhelmen kunnen niet enkel de gevallen van seksuele uitbuiting en misbruik reduceren maar eveneens een positief effect hebben op rapportage.

1.1. Awareness raising

317. Hoewel de VN het probleem van onderrapportage al gedurende lange tijd aanpakken, is verdere bewustmaking van de lokale bevolking nog steeds wenselijk. Niet enkel bewustmaking omtrent het gedrag dat wordt verwacht van vredeshandhavers maar eveneens de rapporteringsmogelijkheden. Zoals reeds eerder bleek, concludeerde een onderzoek van Save the Children UK in 2008 dat slechts een handvol van de ondervraagden op de hoogte waren van de rapporteringsmogelijkheden.⁵²² De oprichting van Conduct and Discipline Teams in 2009 moest hierin verandering brengen en trachten de bevolking van de ontvangtstaat bewust te maken van wat acceptabel gedrag is en hoe men wangedrag moet melden.⁵²³ Doch kwam een recenter rapport van het OIOS in 2015 tot de conclusie dat men nog steeds is het duister tast.⁵²⁴ Dit betekent dat de campagnes, brochures, websites en radio-uitzendingen niet volstaan en er nog ruimte voor verbetering is. Daarom is het van belang dat de VN blijven inzetten op de bewustmaking van de lokale bevolking in samenwerking met de ontvangtstaat.

⁵²² C. CSAKY, *No One to Turn To: The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, Londen, Save the Children UK, 2008, 13.

⁵²³ Conduct in UN Field Missions, "Public outreach and awareness raising", [conduct.unmissions.org](https://conduct.unmissions.org/prevention-outreach), zie <https://conduct.unmissions.org/prevention-outreach> (consultatie 3 april 2018).

⁵²⁴ UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, UN Doc. IED-15-001, 21.

1.2. Female peacekeepers

318. Alle voorstellen tot het hervormen van vredesoperaties erkennen de behoefte aan meer vrouwelijke vredeshandhavers.⁵²⁵ Dit geldt ook voor het Zeid Report dat reeds in 2005 opriep tot meer vrouwelijk vredespersoneel in de strijd tegen seksuele uitbuiting en misbruik en de bijhorende straffeloosheid. Het Zeid Report stelt: *“Victims and their spokespersons tend to be female and the presence of female interlocutors, especially in senior positions, would facilitate efforts to encourage the reporting of abuse, which is the first step in eliminating it”*.⁵²⁶

319. In zijn meest recente rapport bevestigt de Secretaris-Generaal nogmaals dat meer vrouwelijke vredeshandhavers *“would help advance United Nations efforts to prevent and respond to sexual exploitation and abuse”* en *“build stronger relationships with the societies”*. Dit vertrouwen brengt vrouwen en meisjes er immers toe hun verhaal te delen met vrouwelijke vredeshandhavers.⁵²⁷ Zij worden geacht *“[to] perform better than male officers, namely [in] sexual assault cases and in some instances child abuse cases where the victims – mostly female, feel more at ease, culturally and emotionally, dealing with a female officer”*.⁵²⁸

320. Niettemin vrouwelijke vredeshandhavers geen antwoord bieden op alle oorzaken van onderrapportage, kunnen zij alsnog een positieve invloed uitoefenen wat betreft het gebrek aan vertrouwen van de lokale bevolking. Momenteel zijn 2.833 vrouwelijke blauwhelmen wereldwijd actief in vredeshandhavingsoperaties. Dit is slechts 3% van totaal aantal VN blauwhelmen.⁵²⁹ Derhalve is het van belang dat lidstaten meer vrouwelijke eenheden zenden. India is hierbij een rolmodel. In 2007 zond India voor het eerst een volledig vrouwelijke contingent naar Liberia.⁵³⁰

2. Onderzoek en vervolging

321. Hoewel het aanpakken van onderrapportage belangrijk is, zijn hervormingen inzake het onderzoek en vervolging dit evenzeer. Zowel gedurende het onderzoek als de vervolging belemmeren verschillende aspecten de strafrechtelijke vervolging van VN blauwhelmen. Doch focus ik mij in dit subhoofdstuk op het meest problematische aspect, namelijk de primaire, respectievelijk exclusieve bevoegdheid inzake het onderzoek en de vervolging die toekomt aan de zendstaat. Aan de hand van twee hervormingsvoorstellen probeer ik een alternatief te formuleren voor dit gegeven.

Een eerste mogelijkheid is de oprichting van een hybride tribunaal in de ontvangtstaat aan wie de bevoegdheid inzake het onderzoek en de vervolging toekomt. Dergelijke tribunaal werden reeds opgericht in Sierra Leone, Oost-Timor en Cambodja. Als tweede mogelijkheid stel ik de oprichting van een permanent internationaal mechanisme voor met een klachten-, onderzoeks-, opvolgings- en

⁵²⁵ E. F. DEFEIS, “U.N. Peacekeepers and sexual abuse and exploitation: an end to impunity”, *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 2008, (185) 199.

⁵²⁶ United Nations, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 24 maart 2005, *UN Doc. A/59/710*, 18-19.

⁵²⁷ United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach*, 28 februari 2017, *UN Doc. A/71/818*, 8.

⁵²⁸ UN News, “UN Police workshop in Italy is latest effort to attract more female officers into the force” [news.un.org](https://news.un.org/en/story/2007/03/212462-un-police-workshop-italy-latest-effort-attract-more-female-officers-force), 17 maart 2008, zie <https://news.un.org/en/story/2007/03/212462-un-police-workshop-italy-latest-effort-attract-more-female-officers-force> (consultatie 3 april 2018).

⁵²⁹ United Nations, *Summary of Troop Contribution to UN Peacekeeping Operations by Mission, Post and Gender*, 28 februari 2018, zie https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/7_gender_report.pdf.

⁵³⁰ Het ging evenwel niet om een militaire contingent daar India geen vrouwen toelaat in gevechtsrollen binnen het Indiase leger. Toch is het een belangrijk voorbeeld om aan te halen (A. KAUL, “Sexual exploitation and abuse among peacekeeping forces, and India’s response”, Observer Research Foundation, 21 februari 2018, zie www.orfonline.org/expert-speaks/sexual-exploitation-and-abuse-among-peacekeeping-forces-and-indias-response/ (consultatie 3 april 2018).

vervolgingsafdeling dat gebaseerd is op het Internationaal Strafhof. Deze alternatieven betekenen echter niet noodzakelijk dat de exclusieve jurisdictie van de zendstaten wordt ontnomen.

2.1. Hybride tribunaal in de ontvangststaat

322. Idealiter worden feiten onderzocht en vervolgd in de staat waar zij werden gepleegd. Dit geldt ook voor seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen. In eerste instantie zouden slachtoffers zien dat er gerechtigheid geschiedt waar dit nu niet het geval is. Berechting in de ontvangststaat maakt het bijvoorbeeld mogelijk voor het slachtoffer om het proces bij te wonen. Daarenboven zou het verzamelen van bewijsmateriaal en het ondervragen van getuigen, veelal lokale bewoners, eenvoudiger zijn. Derhalve kan de oprichting van hybride tribunalen in de ontvangststaat een antwoord bieden op het niet-functionerende gerechtelijk apparaat.

2.1.1. Kenmerken en functies

323. Hybride tribunalen maken gewoonlijk deel uit van het nationale rechtssysteem. Dit betekent dat het in beginsel nationale rechtbanken zijn met onder andere een onderzoeks- en vervolgingscomponent.⁵³¹ Doch omschrijft BURKE een hybride tribunaal als “an ‘internationalized’ national court” daar het “internationalized both in terms of the law applied and personnel involved in the investigative and trial process”.⁵³² Dit betekent dat het ook elementen van internationale tribunalen bevat. De omschrijving van het *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* weerspiegelt dit: “Hybrid courts are defined as courts of mixed composition and jurisdiction, encompassing both national and international aspects, usually operating within the jurisdiction where the crimes occurred”.⁵³³ Aldus zijn hybride tribunalen een combinatie van nationale- en internationale rechtbanken.

324. Dit kan eenvoudig geïllustreerd worden aan de hand van de reeds opgerichte tribunalen in Oost-Timor, Kosovo, Cambodja en Bosnië Herzegovina. Allen berechttten ze een mengeling van internationaal- en nationaal strafbare feiten. Het hybride tribunaal in Cambodja stond bijvoorbeeld in voor de berechting van drie specifieke misdrijven onder het Cambodjaans strafwetboek van 1956, namelijk moord, marteling en religieuze vervolging, maar eveneens voor genocide, misdaden tegen de mensheid, ernstige schendingen van de Geneefse Conventie van 1949, de vernietiging van cultureel erfgoed en misdaden tegen internationaal beschermde personen.⁵³⁴ Daarnaast zijn de rechters, openbare aanklagers en ander personeel een mix van eigen onderdanen en onderdanen van andere staten.⁵³⁵

325. Het primaire doel van de tribunalen was aanvankelijk de berechting van internationale misdrijven op het grondgebied van de desbetreffende staat. Ze doken op ingevolge mislukkingen en beperkingen van internationale rechtbanken zoals het *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR), alsook het trage tempo en de kosten die daarmee gepaard gaan.⁵³⁶ Doch is de jurisdictie over internationale misdaden geen voorwaarde voor de oprichting van hybride tribunalen. Het kan

⁵³¹ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, UN Doc. A/60/980, 12.

⁵³² R. BURKE, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents: Moving Beyond the Current Status Quo and Responsibility under International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, 241.

⁵³³ Office of the United Nations High commissioner for Human Rights, *Rule-of-law tools for post-conflict states – Maximizing the legacy of hybrid courts*, Genève, United Nations, 2008, 1.

⁵³⁴ S. M. H. NOUWEN, “Research paper – ‘Hybrid Courts’: The Hybrid category of a new type of international crimes courts”, *ULR* 2006, (190) 206.

⁵³⁵ S. M. H. NOUWEN, “Research paper – ‘Hybrid Courts’: The Hybrid category of a new type of international crimes courts”, *ULR* 2006, (190) 204.

⁵³⁶ R. BURKE, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents: Moving Beyond the Current Status Quo and Responsibility under International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, 241.

evenzeer belast zijn met inbreuken op de nationale wetgeving van de respectievelijke staat.⁵³⁷ In dat geval worden de tribunalen veelal ingesteld waar het nationale rechtssysteem niet in staat is misdaden eerlijk te berechten wegens een gebrek aan capaciteit of middelen, of wanneer een perceptie heerst van vooringenomenheid of gebrek aan onafhankelijk in het rechtssysteem zodat zaken alsnog competent worden berecht.⁵³⁸

326. De oprichting van dergelijke tribunalen is mogelijk op verschillende manieren, afhankelijk van de omstandigheden. Ten eerste is dit mogelijk door middel van een resolutie van de VN Veiligheidsraad voor gebieden die men onder het bestuur van de VN plaatste. Dit is veelal het geval wanneer de overheidsstructuren zijn ingestort of de staat verdwenen.⁵³⁹ Een bilateraal akkoord die de VN sluiten met de door het conflict getroffen staat kan evenzeer een hybride tribunaal oprichten. Vaak verzoekt de staat in kwestie de VN om een dergelijk akkoord wanneer de regering het niet eens wordt over de oprichting van een nationaal tribunaal of wanneer politieke bezorgdheid dit verhindert.⁵⁴⁰ Dit betekent dat de SOFA, het bilateraal akkoord dat de VN sluiten met de ontvangtstaat, ook kan voorzien in de oprichting van een hybride tribunaal. Op die manier vermijdt men bovendien een overvloed aan instrumenten. Daarnaast kan men ervoor opteren tribunalen op te richten als nationale rechtbanken maar met internationale betrokkenheid waarbij het internationaal recht omvat en internationaal personeel dat toeziet op de rechtszaken.⁵⁴¹ Een laatste mogelijkheid is opnieuw een resolutie van de VN Veiligheidsraad op verzoek van een staat. Dit kan nuttig zijn wanneer men in de staat in kwestie het niet eens wordt over de ratificatie van een bilateraal akkoord.⁵⁴²

2.1.2. *Hybride tribunalen voor de berechting van VN blauwhelmen: voor- en nadelen*

327. Op het eerste zicht lijkt de oprichting van hybride tribunalen een mogelijkheid om misdaden zoals seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen te onderzoeken en berechten in de ontvangtstaat. De ontvangtstaat is mijns inziens immers het meest geschikte forum mocht het niet op de huidige hinderpalen stoten. De moeilijkheden inzake de betrokkenheid van slachtoffers, getuigen en bewijsvergaring verhinderen echter niet langer het onderzoek en de berechting wanneer een hybride tribunaal in de ontvangtstaat hiervoor instaat. Dusdanig zou de ontvangtstaat met steun van de VN, vredeshandhavers die de lokale bevolking teisteren alsnog zelf kunnen bestraffen.

328. Reeds in 2006 werd de oprichting van een hybride tribunaal in de ontvangtstaat voorgesteld door een groep experts.⁵⁴³ Deze experts onderzochten op welke manier een dergelijk tribunaal kan worden opgericht en welke voor- en nadelen het oplevert inzake de berechting van vredeshandhavers.

329. In het kader van vredeshandhavingsoperaties is de oprichting van een hybride tribunaal mogelijk op basis van een uitvoerend mandaat bij de desbetreffende operatie of door middel van een overeenkomst met de ontvangtstaat, idealiter de Status of Forces Agreement.⁵⁴⁴ De tribunalen maken

⁵³⁷ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, UN Doc. A/60/980, 12.

⁵³⁸ Office of the United Nations High commissioner for Human Rights, *Rule-of-law tools for post-conflict states – Maximizing the legacy of hybrid courts*, Genève, United Nations, 2008, 4.

⁵³⁹ PILPG, *Hybrid Tribunals: Core Elements – Legal Memorandum*, juni 2013, 6, zie http://syriaaccountability.org/wp-content/uploads/PILPG-Syria-Hybrid-Tribunals-Memo-2013_EN.pdf.

⁵⁴⁰ PILPG, *Hybrid Tribunals: Core Elements – Legal Memorandum*, juni 2013, 6, zie http://syriaaccountability.org/wp-content/uploads/PILPG-Syria-Hybrid-Tribunals-Memo-2013_EN.pdf.

⁵⁴¹ PILPG, *Hybrid Tribunals: Core Elements – Legal Memorandum*, juni 2013, 10, zie http://syriaaccountability.org/wp-content/uploads/PILPG-Syria-Hybrid-Tribunals-Memo-2013_EN.pdf.

⁵⁴² PILPG, *Hybrid Tribunals: Core Elements – Legal Memorandum*, juni 2013, 11-12, zie http://syriaaccountability.org/wp-content/uploads/PILPG-Syria-Hybrid-Tribunals-Memo-2013_EN.pdf.

⁵⁴³ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, UN Doc. A/60/980, 12.

⁵⁴⁴ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, UN Doc. A/60/980, 12.

in deze gevallen veelal deel uit van het nationale rechtssysteem. Dit betekent dat het in beginsel nationale rechtbanken zijn, weliswaar met internationale elementen. Daar hybride tribunalen ook louter bevoegd kunnen zijn voor nationaal strafbare feiten, kan het in dit geval ook belast kan worden met seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen.

330. Hybride tribunalen voor de berechting van vredeshandhavers hebben voornamelijk twee voordelen. Zoals reeds eerder vermeld, ontbreekt de garantie dat internationale mensenrechtenstandaarden worden gerespecteerd door de justitiële instanties van de ontvangststaat. Ingevolge de betrokkenheid van de internationale gemeenschap zou dit niet langer een punt van bezorgdheid zijn voor de zendstaat. Hybride tribunalen leiden immers tot een hoger niveau van vertrouwen dat dergelijke instellingen de mensenrechtennormen in acht nemen. Dit biedt tevens een antwoord wanneer in de zendstaat dergelijke garanties ontbreken. Daarenboven kan men de zendstaat betrekken bij de werking van het tribunaal en dus ook de zaken tegen diens troepen. Idealiter zijn zowel de zendstaat, ontvangststaat en de VN vertegenwoordigd in het tribunaal. Dit biedt niet enkel meer legitimiteit maar eveneens internationale expertise en de garantie op onpartijdigheid.⁵⁴⁵ Ten tweede zou er niet langer het risico zijn dat vredeshandhavers van eenzelfde missie onderworpen zijn aan verschillende normen en bijgevolg ook verschillende sancties.⁵⁴⁶ De vredeshandhavers van een respectievelijke missie worden immers berecht door hetzelfde tribunaal en bijgevolg ook volgens dezelfde regels.

331. BURKE voegt aan deze voordelen nog toe: *“Hybrid courts tend to be perceived as being more politically viable than international courts removed from the physical location of crimes and victim communities”*.⁵⁴⁷ Het geniet met andere woorden ook de voorkeur daar berechting door hybride tribunalen sneller aanvaard wordt.

332. Een belangrijke factor die van belang is bij vredeshandhavingsoperaties is dat de tribunalen ook geacht worden bij te dragen aan het beëindigen van een cultuur van straffeloosheid. Het verzekert dat ernstige misdrijven bestraft worden wat op zijn beurt de rechtsstaat versterkt die voorheen veelal onstabiel was.⁵⁴⁸ Bijgevolg zou het niet enkel vredeshandhavers bestraffen maar eveneens opbouwend werken voor de ontvangststaat. Ook Aids-Free World, een internationale belangenorganisatie die zich inzet voor wereldwijde actie tegen aids en HIV, werpt dit op in haar Code Blue campagne.⁵⁴⁹ Het stelt dat hybride tribunalen *“would help enhance host state (...) capacity for prosecutions, contributing to rule of law reforms that may be needed”*.⁵⁵⁰

333. Doch zijn ook nadelen verbonden aan hybride tribunalen. Een uitvoerend mandaat voor vredeshandhavingsoperaties is zeldzaam.⁵⁵¹ Dit impliceert dat een hybride tribunaal veelal wordt

⁵⁴⁵ Aids-Free World, *Code Blue: Ending impunity for sexual violence by UN peacekeeping personnel*, Montréal, Aids-Free World, 2014, 21, zie www.mcgill.ca/isid/files/isid/code_blue_mcgill_workshop_report_-_20_october_2015_revised.pdf

⁵⁴⁶ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, UN Doc. A/60/980, 12.

⁵⁴⁷ R. BURKE, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents: Moving Beyond the Current Status Quo and Responsibility under International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, 241.

⁵⁴⁸ Office of the United Nations High commissioner for Human Rights, *Rule-of-law tools for post-conflict states – Maximizing the legacy of hybrid courts*, Genève, United Nations, 2008, 4.

⁵⁴⁹ X., “About Us”, Aids-Free World, zie <http://aids-freeworld.org/About-Us.aspx> (consultatie 5 april 2018).

⁵⁵⁰ Aids-Free World, *Code Blue: Ending impunity for sexual violence by UN peacekeeping personnel*, Montréal, Aids-Free World, 2014, 21, zie www.mcgill.ca/isid/files/isid/code_blue_mcgill_workshop_report_-_20_october_2015_revised.pdf

⁵⁵¹ Een uitvoerend mandaat veronderstelt dat de VN de politie en andere veiligheidsinstellingen in de staat onder diens controle plaatst ingevolge de aard van de afbraak van het staatsapparaat. Dit was bijvoorbeeld het geval in Timor Leste en Kosovo waarbij de VN als het ware de voorgedij opnam over de staat (E. A. WEIR, *Greater*

opgericht met instemming van de ontvangstaat. Hoewel het eerder onwaarschijnlijk is dat de ontvangstaat hiermee niet zou instemmen, kan de mate waarin het instemt met de bevoegdheid, samenstelling en procedures van het tribunaal wel verschillen. Dit heeft tot gevolg dat de tribunalen naargelang de vredeshandhavingsoperatie hierin verschillen.⁵⁵² Bovendien voorkomt de toepassing van nationaal recht door het tribunaal consistentie in de berechting en de straftoemeting.⁵⁵³

334. Ten tweede vergt de oprichting van hybride tribunalen aanzienlijke middelen.⁵⁵⁴ Dit maakt het geschikter om dergelijke tribunalen op te richten in geval van seksuele uitbuiting en misbruik op grote schaal zoals in de Democratische Republiek Congo.⁵⁵⁵ Wanneer men echter enkel hybride tribunalen voor missies met een enorm aantal aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik opricht, biedt dit geen adequaat antwoord voor de overige vredeshandhavingsoperaties. Als er slechts enkele daders zijn, gaan deze allen vrijuit omdat men het niet passend acht in dat geval middelen te besteden aan een hybride tribunaal. Doch kan men dit mijns inziens in bepaalde gevallen oplossen door de jurisdictie van het tribunaal uit te breiden. Enerzijds door ook andere categorieën van VN personeel te berechten en anderzijds andere feiten die een inbreuk uitmaken op de nationale wetgeving van de ontvangstaat onder de jurisdictie van het tribunaal te brengen. Desalniettemin zal een dergelijke uitbreiding in bepaalde gevallen nog steeds niet opwegen tegen de middelen dat het hybride tribunaal vergt.

335. Idealiter komt aan het hybride tribunaal de exclusieve onderzoeks- en vervolgingsbevoegdheid toe inzake seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen. Ondanks zendstaten betrokken zijn bij het tribunaal is het echter weinig waarschijnlijk dat zij hiervoor in ruil hun exclusieve jurisdictie zouden afstaan. Daar zendstaten moeten instemmen met hervormingen inzake VN vredeshandhaving die hun troepen aanbelangen, kunnen zij een dergelijk alternatief verhinderen. In dat geval kan het een oplossing zijn om het tribunaal de exclusieve bevoegdheid inzake het onderzoek toe te kennen maar louter een subsidiaire bevoegdheid inzake berechting. Zo behoudt men de voordelen van een onderzoek ter plaatse en bezit de zendstaat alsnog de mogelijkheid zijn troepen zelf te vervolgen. Geeft het geen gevolg aan het dossier, dan berecht het hybride tribunaal.

336. Kortom, hybride tribunalen in de ontvangstaat vormen een geldig alternatief voor het onderzoek naar en de berechting van vredeshandhavers. Het biedt de voordelen van onderzoek en berechting in de staat waar de feiten werden gepleegd waarbij de berechting dicht bij de lokale bevolking gebeurt en er minder problemen zijn inzake getuigen en bewijsmateriaal. Bovendien zijn de procedures in overeenstemming met de mensenrechtennormen, draagt het bij aan de opbouw van de staat, is er geen probleem inzake dubbele strafbaarheid en de zendstaat is vertegenwoordigd in het tribunaal.⁵⁵⁶ Doch roept dit alternatief nog vragen op. GILES stelt terecht: *“This solution might work to prosecute peacekeeper misconduct in conflict situations that call for the creation of tribunals. Yet, it leaves a huge gap for all the conflicts that do not warrant entire tribunals, but where peacekeepers acted inappropriately”*.⁵⁵⁷

expectations: UN Peacekeeping & Civilian Protection, Washington, Refugees International, 2009, 12, zie www.refworld.org/pdfid/4a76aaf42.pdf.

⁵⁵² United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, *UN Doc. A/60/980*, 12.

⁵⁵³ S. A. GILES, “Criminal Prosecution of UN Peacekeepers: When Defenders of Peace Incite Further Conflict through Their Own Misconduct”, *Am. U. Int’l L. Rev.* 2017, (147) 184.

⁵⁵⁴ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, *UN Doc. A/60/980*, 12.

⁵⁵⁵ C. FERSTMAN, “Special Report – Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers”, *USIP* 2013, (1) 7.

⁵⁵⁶ R. BURKE, “Central African Republic Peacekeeper Sexual Crimes, Institutional Failings: Addressing the Accountability Gap”, *NZJPI* 2016, (97) 122.

⁵⁵⁷ S. A. GILES, “Criminal Prosecution of UN Peacekeepers: When Defenders of Peace Incite Further Conflict through Their Own Misconduct”, *Am. U. Int’l L. Rev.* 2017, (147) 184.

2.2. Permanent internationaal hof

337. Een andere mogelijkheid om straffeloosheid tegen te gaan, is de oprichting van een nieuw onafhankelijk permanent hof met rechtsmacht over ernstige misdaden gepleegd in de context van vredeshandhaving. Een nieuw permanent hof werd reeds in de eerder vermelde *Code Blue Campaign* naar voor geschoven als een oplossing om een einde te maken aan de huidige straffeloosheid. De campagne stelt: “UN member states must create a special courts mechanism to deal with sex crimes in peacekeeping missions and to ensure impartial justice for everyone affected by them”.⁵⁵⁸

Ook een rapport van de VN dat in 2015 gelekt werd door *UN Women* stelt “the establishment of an international tribunal, created under a treaty between states, with jurisdiction to try UN staff in the field and all categories of peacekeepers” voor dat belast zou zijn met de berechting van “serious crimes committed by UN personnel, including sexual crimes”.⁵⁵⁹ De mogelijkheid van een nieuwe justitiële entiteit met jurisdictie inzake ernstige misdaden door vredeshandhavers werd eveneens onderzocht door de expertengroep die reeds de oprichting van een hybride tribunaal in de ontvangstaats bestudeerde.⁵⁶⁰

2.2.1. Jurisdictie

338. De jurisdictie van het voorgestelde hof strekt zich uit tot ernstig wangedrag in hoofde van alle categorieën van VN personeel. Aldus is het niet louter belast met seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers. Ook ander ernstig wangedrag is onderhevig aan de jurisdictie van het hof. Op die manier garandeert het niet enkel de uniforme berechting van seksuele uitbuiting en misbruik maar ook van andere vormen van ernstig wangedrag in hoofde van alle categorieën van vredespersoneel. Dit is een voordeel van dit Hof. Ongeacht in welke vredeshandhavingsoperatie men actief is, wordt men op gelijke wijze berecht. Daarenboven is er niet langer de vereiste van dubbele incriminatie daar vooraf wordt bepaald welke feiten worden aangemerkt als ernstige misdaden en bijgevolg tot de jurisdictie van het hof behoren.

2.2.2. Onderzoek, berechting en klachtenbureaus

339. Net zoals het Internationaal Strafhof is dit Hof gebaseerd op het complementariteitsbeginsel.⁵⁶¹ Niettemin aan dit nieuwe Hof idealiter de exclusieve jurisdictie inzake het onderzoek en de berechting toekomt, is het opnieuw onwaarschijnlijk dat zendstaten bereid zijn dergelijke rechtsmacht af te staan. Om deze reden maak ik een onderscheid tussen het onderzoek en de berechting waarbij ik bij dit laatste opteer voor subsidiaire rechtsmacht. Zodoende bezit het Hof de exclusieve bevoegdheid inzake het onderzoek en de zendstaten de primaire rechtsmacht om eigen troepen vervolgens te berechten. Pas wanneer de zendstaat niet kan of wil vervolgen, zal het hof instaan voor het onderzoek én de berechting.

340. Wat de structuur van het hof betreft, komen aan dit nieuwe hof verschillende afdelingen toe die elk op hun beurt bijdragen aan de uiteindelijke berechting. In mijn voorstel heeft het hof vier afdelingen: een klachten-, onderzoeks-, opvolgings-, en vervolgingsafdeling die elk op hun beurt bemand worden door onder andere onafhankelijke experts, juristen en magistraten uit verscheidene staten.

⁵⁵⁸ X., “A Practical Plan to End Impunity for Peacekeeper Sexual Abuse”, *Code Blue*, 13 oktober 2016, zie www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/10/13 (consultatie 7 april 2018).

⁵⁵⁹ X., “UN special tribunal sought for peacekeeper sex crimes”, *inquirer.net*, 13 oktober 2015, zie, <http://newsinfo.inquirer.net/730390/un-special-tribunal-sought-for-peacekeeper-sex-crimes> (consultatie 7 april 2018).

⁵⁶⁰ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, *UN Doc. A/60/980*, 20.

⁵⁶¹ C. FERSTMAN, “Special Report – Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers”, *USIP* 2013, (1) 9.

341. Ten eerste komt aan het hof de bevoegdheid toe inzake het ontvangen van aantijgingen. De klachtenafdeling bestaat in eerste instantie uit klachtenbureaus die worden opgericht nabij basissen van het VN personeel waaraan slachtoffers onder andere seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers kunnen melden.⁵⁶² Om het vertrouwen van de lokale bevolking te vergroten, stelt men in de klachtenbureaus ook personeel tewerk dat afkomstig is uit de ontvangststaat. Op die manier zijn slachtoffers sneller geneigd dergelijke praktijken te melden. Ook het feit dat de bureaus niet langer verbonden zijn met de VN en dus ook niet geassocieerd worden met de daders werkt bevorderend voor de rapportage.

342. Nadat de klachtenbureaus aantijgingen ontvangen, verwijst het de klachten naar de onderzoeksafdeling die op zijn beurt instaat voor het onderzoek naar de vermeende feiten. Om te vermijden dat het onderzoek door het hof naderhand tot problemen leidt omtrent de toelaatbaarheid van bewijs in de zendstaat, dient men bij de oprichting van het hof te bepalen volgens welke regels bewijzen worden verzameld. Op die manier wordt de wijze van bewijsvergaring aanvaard door elke lidstaat en kan men de bewijzen naderhand niet als ontoelaatbaar bestempelen.

343. De onderzoeksafdeling is samengesteld uit onder andere onafhankelijke experts die ter plaatse bewijzen verzamelen, juristen die erop toe zien dat zij bewijzen verzamelen op een door alle staten erkende wijze en diegene die alle bewijzen naderhand bundelen in een dossier. Het OIOS, de onderzoeksinstantie van de VN, kan een ondersteunende rol spelen bij het verzamelen van bewijs in zoverre dit geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid.⁵⁶³ Ook de zendstaten dienen het onderzoek te steunen door hun troepen ertoe aan te zetten mee te werken aan het onderzoek indien daarom wordt verzocht.

344. Vervolgens concludeert de onderzoeksafdeling het onderzoek en zendt het dossier naar de respectievelijke zendstaat. Hierbij treedt de opvolgingsafdeling naar voor aan wie de zendstaten moeten rapporteren. Deze afdeling volgt op of de zendstaat effectief optreedt. Wanneer de zendstaat binnen een vooraf bepaalde periode evenwel geen gevolg geeft aan het dossier, verliest het zijn rechtsmacht en wordt de opvolgingsafdeling op de hoogte gesteld die naderhand de dader berecht.

2.2.3. Oprichting - Moeilijkheden

345. Naast het gegeven dat de oprichting van een permanent hof net zoals hybride tribunalen aanzienlijke middelen vergt, stoot een dergelijk Hof eveneens op moeilijkheden met betrekking tot de oprichting ervan. De oprichting van een permanent hof met jurisdictie inzake ernstig wangedrag door VN blauwhelmen is in eerste instantie mogelijk op basis van een verdrag. Dit impliceert dat de oprichting van een dergelijk Hof politieke steun moet krijgen van staten. Vooreerst moeten voldoende staten bereid zijn het verdrag te ratificeren opdat het Hof wordt opgericht. Wanneer het aantal vereiste ratificaties wordt bereikt, is het alsnog mogelijk dat het Hof diens rechtsmacht niet kan uitoefenen. Daar het hof sterk lijkt op het Internationaal Strafhof, zal het immers pas kunnen optreden wanneer zowel de ontvangststaat als de zendstaat partij zijn bij het verdrag.⁵⁶⁴

In bepaalde mate kan men dit probleem oplossen door de ratificatie als een voorwaarde te stellen voor het accepteren van troepen. In dat geval aanvaardt men enkel troepen van staten die de rechtsmacht van het Hof aanvaardden. Dergelijke vereiste kan staten er echter van weerhouden deel te nemen aan nieuwe vredeshandhavingsmissies. Doch geldt dit niet voor alle staten. Voor bepaalde staten hebben vredesmissies immers louter een lucratief doel. Bijgevolg is het belangrijk dat de landen

⁵⁶² X., "Special Court Mechanism Proposal", Code Blue, zie www.codebluecampaign.com/solutions/ (consultatie 7 april 2018).

⁵⁶³ R. BURKE, "Central African Republic Peacekeeper Sexual Crimes, Institutional Failings: Addressing the Accountability Gap, *NZJPI* 2016, (97) 122.

⁵⁶⁴ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, *UN Doc. A/60/980*, 20..

die de meerderheid van de troepen leveren, bereid zijn om de rechtsmacht van het Hof te aanvaarden.⁵⁶⁵

346. Het permanente hof kan evenwel ook opgericht worden door middel van een resolutie van de VN Veiligheidsraad op basis van Hoofdstuk VII van het VN Handvest. In dat geval zijn alle lidstaten automatisch gebonden aan de beslissing en hebben zij eveneens de verplichting om samen te werken met de entiteit die door de beslissing werd gecreëerd.⁵⁶⁶ Hierbij stoot het evenwel op het gegeven dat alle permanente leden van de Veiligheidsraad het hof moeten aanvaarden.⁵⁶⁷ Anderzijds wordt de bevoegdheid van de Veiligheidsraad in vraag gesteld om een dergelijke instelling op te richten op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest. Dit geldt in het bijzonder daar het om een rechterlijke entiteit gaat die wordt opgericht voor vredeshandhavingsoperaties in het algemeen en niet voor een specifieke missie waar er sprake is van een specifieke dreiging of schending van de vrede of een daad van agressie.⁵⁶⁸ GILES stelt: *“some critics argue that peacekeeping extends the power of the Security Council too much already. Allowing the United Nations to prosecute peacekeepers would extend that power even further”*.⁵⁶⁹

347. Kortom, de oprichting van een nieuw permanent hof met jurisdictie inzake ernstig wangedrag in de context van VN vredeshandhavingsoperaties kan verzekeren dat blauwhelmen worden berecht wanneer zij zich schuldig maken aan seksuele uitbuiting en misbruik. Door middel van klachtenbureaus kan het eveneens rapportage bevorderen. Desalniettemin stoot ook dit mechanisme op moeilijkheden, voornamelijk wat betreft de oprichting. Zowel de oprichting door middel van een verdrag, als door middel van een resolutie van de Veiligheidsraad stoot op kritiek of het gebrek aan steun.

3. Conclusie

348. Zoals uit dit hoofdstuk blijkt, zijn er mogelijkheden om onderrapportage tegen te gaan, alsook alternatieven voor de exclusieve jurisdictie die momenteel toebehoort aan de zendstaten. Wat de rapportage betreft, is er nog steeds onwetendheid omtrent de wijze waarop men gevallen van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen kan melden. Dit betekent dat verdere bewustmaking vereist is. Doch volstaat dit niet om tegemoet te komen aan het gebrek aan vertrouwen bij de lokale bevolking. Hierbij kunnen vrouwelijke vredeshandhavers een positieve invloed uitoefenen. Zij worden immers geacht rapportering aan te moedigen aangezien slachtoffers, veelal vrouwen en meisjes, zich comfortabeler voelen hun verhaal met hen te delen. Dit is echter slechts één mogelijkheid om rapportage te verbeteren. Zoals bleek bij het voorstel tot de oprichting van een nieuw permanent hof, kunnen ook klachtenbureaus van een dergelijk hof rapportage aanmoedigen. Dergelijke bureaus zijn niet verbonden aan de VN en worden dus ook niet geassocieerd met de vermeende daders. Bovendien kan men de lokale bevolking tewerkstellen in de bureaus wat mogelijks tot nog meer vertrouwen leidt.

349. Als antwoord op de exclusieve bevoegdheid van de zendstaat, duidde dit hoofdstuk op twee alternatieven, namelijk hybride tribunalen in de ontvangstaat en een nieuw permanent hof. Hybride tribunalen in de ontvangstaat bieden de voordelen van onderzoek en berechting in de ontvangstaat. Doch kan het louter een subsidiaire bevoegdheid worden toegekend. Dit geldt ook

⁵⁶⁵ C. FERSTMAN, “Special Report – Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers”, *USIP* 2013, (1) 9.

⁵⁶⁶ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, *UN Doc. A/60/980*, 20.

⁵⁶⁷ C. FERSTMAN, “Special Report – Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers”, *USIP* 2013, (1) 9.

⁵⁶⁸ United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, *UN Doc. A/60/980*, 21.

⁵⁶⁹ S. A. GILES, “Criminal Prosecution of UN Peacekeepers: When Defenders of Peace Incite Further Conflict through Their Own Misconduct”, *Am. U. Int’l L. Rev.* 2017, (147) 184.

voor een nieuw permanent hof dat instaat voor het ontvangen van klachten, het onderzoek en de berechting van ernstige misdaden in de context van VN vredeshandhavingsoperaties. Dit hof zou vier afdelingen bevatten die elk een schakel vormen om te komen tot berechting. Desalniettemin kan opnieuw louter een subsidiaire bevoegdheid inzake de berechting worden toegekend.

350. Aldus zijn er alternatieven voorhanden maar beiden stuiten ze op hetzelfde probleem. Zendstaten moeten instemmen met de afname van hun exclusieve jurisdictie inzake de berechting van hun eigen troepen. Momenteel lijkt een dergelijk drastische maatregel niet in zicht. Doch is zo'n verregaande maatregel vereist. Pas wanneer de exclusieve rechtsmacht inzake klachten, onderzoek en vervolging toekomt aan eenzelfde instantie die onafhankelijk optreedt, kan men een belangrijke stap zetten in de strijd tegen de huidige cultuur van straffeloosheid. De praktijk dat vredeshandhavers vrijuit gaan ingevolge niet-optredende zendstaten is reeds zo lang aan de gang dat dergelijk ingrijpen vereist is om er definitief een einde aan te maken.

Conclusie

351. Hoewel de eerste aantijgingen van seksuele uitbuiting en misbruik door VN blauwhelmen dateren van de jaren '90, duiken dergelijk aantijgingen drie decennia later nog steeds op. De aantijgingen situeren zich vrijwel over de hele wereld, van de Democratische Republiek Congo tot Haïti. Ondanks het huidige nultolerantiebeleid van de VN en de maatregelen om seksuele uitbuiting en misbruik in de context van vredeshandhavingsoperaties tegen te gaan, verschijnen misbruikschandalen vandaag nog steeds in de media. Het aantal beschuldigingen bereikte in 2016 zelfs opnieuw een hoogtepunt in vergelijking met voorgaande jaren. Dergelijk gedrag in hoofde van VN blauwhelmen die in beginsel de lokale bevolking moeten beschermen, is geenszins wenselijk. Het tekent slachtoffers met fysieke- en psychische trauma's, leidt tot wantrouwen bij de lokale bevolking en tast de geloofwaardigheid van de missie en de reputatie van de VN aan.

352. Één van de oorzaken waardoor seksuele uitbuiting en misbruik in hoofde van VN blauwhelmen zich nog steeds voordoet, is de straffeloosheid die ermee gepaard gaat. Men wordt veelal niet bestraft. Derhalve heerst het gevoel binnen contingenten dat men onbestraft misbruik kan maken van de kwetsbare positie van lokale vrouwen en meisjes. Ook bij de bevolking heerst deze opvatting. Vermeende daders worden gerepatriëerd maar naderhand niet berecht. Dit heeft tot gevolg dat slachtoffers dergelijke praktijken niet meer melden zodat het geenszins tot berechting kan leiden. Het is als het ware een vicieuze cirkel waarbij de huidige cultuur van straffeloosheid en onderrapportage elkaar in de hand werken. Doch dient men niet te vergeten dat dit niet de enige oorzaak is die slachtoffers ervan weerhoudt hun verhaal te delen.

353. De vraag stelt zich dus waarom VN blauwhelmen vrijuit gaan voor dergelijke wangedrag. Niettemin het huidige regulerend kader de strafrechtelijke vervolging van vredeshandhavers niet onmogelijk maakt, garandeert het evenmin dat seksuele uitbuiting en misbruik steeds resulteert in strafrechtelijke vervolging. Uit het onderzoek naar de factoren die de berechting van VN blauwhelmen voor hun daden verhinderen, blijkt dat dit voornamelijk te wijten is aan één aspect. Zendstaten bezitten de exclusieve jurisdictie inzake de berechting van hun eigen eenheden. Dit betekent dat de vervolging van VN blauwhelmen volledig in handen ligt van de zendstaat en diens bereidheid om zijn rechtsmacht uit te oefenen. Wat het onderzoek naar de vermeende feiten betreft, hoeft dit niet noodzakelijk aanleiding te geven tot straffeloosheid daar het louter om de primaire bevoegdheid gaat inzake het onderzoek. Wanneer de zendstaat niet optreedt, oefenen de VN hun subsidiaire bevoegdheid uit. Naderhand is het evenwel aan de zendstaat om op te treden wanneer het onderzoek concludeert dat de feiten gegrond zijn.

354. Naast procedurele moeilijkheden zoals het gebrek aan extraterritoriale jurisdictie, de voorwaarde van dubbele incriminatie of problemen betreffende het verrichten van onderzoek naar feiten gepleegd in het buitenland, is de terughoudendheid van staten om op te treden tegen eigen eenheden de meest problematische reden van het niet-optreden van zendstaten. Veelal treden zendstaten gewoonweg niet op omdat zij in dat geval geassocieerd worden met dergelijke praktijken die vervolgens een negatieve weerslag hebben op diens reputatie. Anderzijds hebben bepaalde staten gewoonweg geen interesse om hun militaire eenheden in toom te houden of te berechten daar het lucratieve aspect primeert.

355. Om zendstaten ertoe aan te zetten hun contingenten in toom te houden en hun exclusieve jurisdictie uit te oefenen, vaardigde de VN Veiligheidsraad op 11 maart 2016 Resolutie 2272 uit. De Resolutie moet seksuele uitbuiting en misbruik door vredeshandhavers aanpakken en een einde maken aan de huidige cultuur van straffeloosheid. De repatriëring van een contingent vormt het middelpunt van Resolutie 2272. Wanneer er sprake is van wijdverspreide en systemische seksuele uitbuiting en misbruik door eenzelfde eenheid kan de Secretaris-Generaal de respectievelijke contingent van de zendstaat in de desbetreffende vredeshandhavingsmissie repatriëren. De repatriëring van een contingent is eveneens mogelijk wanneer de zendstaat zijn verplichtingen niet

naleeft door na te laten de vermeende feiten te onderzoeken, te vervolgen of de Secretaris-Generaal regelmatig op de hoogte te stellen van de voortgang van het onderzoek en de ondernomen maatregelen.

356. Niettemin Resolutie 2272 de houding van zendstaten kan wijzigen ten aanzien van de vervolging van eigen troepen, is het momenteel onduidelijk of het het vooropgestelde doel zal verwezenlijken. Momenteel kampt de Resolutie immers met enkele tekortkomingen die de implementatie kunnen beïnvloeden. Bovendien staat de reputatie van lidstaten op het spel daar de repatriëring van een contingent niet discreet kan plaatsvinden en kunnen de VN zich in moeilijkheden werken door een contingent te repatriëren of zendstaten uit te sluiten van toekomstige vredeshandhavingsoperaties. Daarnaast vormt de repatriëring van een contingent geen garantie dat naderhand berecht wordt. Derhalve volstaat Resolutie 2272 niet om een einde te maken aan de huidige cultuur van straffeloosheid.

357. Om alsnog een antwoord te formuleren op de huidige problematiek, kwamen in het laatste hoofdstuk enkele aanbevelingen aan bod zoals de oprichting van hybride tribunalen in de ontvangstaar of de oprichting van een nieuw permanent hof met jurisdictie inzake ernstig wangedrag in de context van vredeshandhavingsoperaties. Doch stoten beide alternatieven op tekortkomingen en kritiek. Daar zendstaten moeten instemmen met hervormingen die hun troepen aanbelangen, is het onwaarschijnlijk dat dergelijke alternatieven geïmplementeerd worden. Bovendien zal men hooguit louter de subsidiaire jurisdictie inzake de berechting toekennen aan deze instanties.

358. Om vredeshandhavers in de toekomst echter niet langer vrijuit te laten gaan, is mijns inziens vereist dat men de exclusieve rechtsmacht inzake de berechting van VN blauwhelmen van de zendstaten ontnemt. Dergelijke bevoegdheid, alsook de bevoegdheid inzake het ontvangen van klachten en het voeren van het onderzoek, dient toe te komen aan één onafhankelijke instantie. Pas wanneer de exclusieve rechtsmacht inzake klachten, onderzoek en vervolging toekomt aan eenzelfde instantie die onafhankelijk optreedt, kan men een belangrijke stap zetten in de strijd tegen de huidige cultuur van straffeloosheid.

Hoewel een dergelijk drastische maatregel grondige hervormingen vergt in het huidige systeem aangaande de jurisdictie inzake wangedrag van VN blauwhelmen en mogelijks niet op steun kan rekenen bij de zendstaten, is een dergelijke maatregel vereist om voor eens en voor altijd de huidige cultuur van straffeloosheid een halt toe te roepen.

Bibliografie

Wetgeving - Verdragen

Handvest van de Verenigde Naties, San Francisco, 26 juni 1945.

Conventie inzake de Privileges en Immunities van de Verenigde Naties, New York, 13 februari 1946.

Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, New York, 10 december 1948.

Verdrag van Genève voor de Verbetering van het Lot van de Gewonden en Zieken bij de Strijdkrachten te Velde, Genève, 12 augustus 1949.

Verdrag van Genève voor de Verbetering van het Lot van de Gewonden, Zieken en Schipbreukelingen bij de Strijdkrachten op Zee, Genève, 12 augustus 1949.

Verdrag van Genève betreffende de Behandeling van Krijgsgevangenen, Genève, 12 augustus 1949.

Verdrag van Genève betreffende de Bescherming van Burgers in Oorlogstijd, Genève, 12 augustus 1949.

Rechtspraak

ICTY (Trial Chamber II) 30 november 2005, nr. IT-03-66-T, Prosecutor/Limaj et al., Judgment.

ICTR (Trial Chamber I) 6 december 1999, nr. ICTR-96-3-T, Prosecutor/Rutaganda, Judgement and sentence.

ICTY (Appeal Chamber) 2 oktober 1995, nr. IT-94-1-T, Prosecutor/Dusko Tadic, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction.

Rechtsleer

a) Boeken

Aids-Free World, *Code Blue: Ending impunity for sexual violence by UN peacekeeping personnel*, Montréal, Aids-Free World, 2014, 43 p.

AKONOR, K., *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement*, Cham, Springer International Publishing, 2017, xi + 96 p.

ARNOLD, R., *Law enforcement within the framework of peace support operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, xxiv + 442 p.

BALL, H., *War Crimes and Justice: A Reference Handbook*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2002, xvi + 259 p.

BAREGU, M., *Understanding Obstacles to Peace: Actors, Interests, and Strategies in Africa's Great Lakes Region*, Kampala, Fountain Publishers, 2011, xxx + 353 p.

BASTICK, M., GRIMM, K. en KUNZ, R., *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, 214 p.

BELLAMY, A. J., WILLIAMS P. en GRIFFIN, S., *Understanding Peacekeeping - Second Edition*, Cambridge, Polity, 2010, xix + 447 p.

BOTHE, M. en KONDOCH, B., *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, Den Haag, Kluwer Law International, 2001, xii + 455 p.

BURKE, R., *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents: Moving Beyond the Current Status Quo and Responsibility under International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, xx + 382 p.

CHUN, S., *Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers*, Oslo, International Peace Research Institute, 4 p.

CORN, G. S., VANLANDINGHAM, R. E. en REEVES, S. R., *U.S. Military Operations: Law, Policy, and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 216, xv + 862 p.

CSAKY, C., *No One to Turn To: The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, Londen, Save the Children UK, 2008, 28 p.

DANIEL, D. C. en HAYES, B. C., *Coercive Inducement and the Containment of International Crises*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1999, xviii + 272 p.

DEKKER, I. F. en HEY, E., *Netherlands Yearbook of International Law 2011 – Agora: The Case of Iraq: International Law and Politics*, Den Haag, Springer, 2011, xvi + 245 p.

DESCHAMPS, M., JALLOW, H. B., en SOOKA, Y., *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers – Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, 17 december 2015, 170 p.

International Committee of the Red Cross, *Increasing respect for international humanitarian law in non-international armed conflicts*, Geneva, 2008, 34 p.

KATAYANAGI, M., *Human Rights Functions of United Nations Peacekeeping Operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, xix + 316 p.

KONDOCH, B., *International Peacekeeping*, New York, Routledge, 2016, xxxii + 578 p.

KUNZ, D. B., *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis*, North Carolina, UCL Press, 1991, xii + 295 p.

Leichtenstein Institute on Self-Determination, *Handbook Ratification and Implementation of the Kampala Amendments to the Rome Statute of the ICC*, 59 p.

MAGNUS, B., *Misconduct by United Nations peacekeeping personnel, a legal analysis*, onuitg. Masterproef Rechten UGent, 2014-2015, xii + 129 p.

MAZURANA, D., RAVEN-ROBERTS, A. en PARPART, J., *Gender, Conflict and Peacekeeping*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, x + 304 p.

NEUDORFER, K., *Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping: An Analysis of Risk and Prevention Factors*, Maryland, Lexington Books, 2015, xviii + 195 p.

NOLLKAEMPER, A. en PLAKOKEFALOS, I., *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, lxxv + 1152 p.

OSWALD, B., DURHAM, H. and BATES, A., *Documents on the Law of UN Peace Operations*, Oxford, Oxford University Press, 2010, xvi + 608 p.

PADDON RHOADS, E., *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 248 p.

REYCHLER, L. en PAFFENHOLZ, T., *Handboek terreindiplomatie*, Leuven, Garant, 2000, 380 p.

RICHMOND, O. P., *Maintaining Order, Making Peace*, Basingstoke, Palgrave, 2002, x + 264 p.

Rode Kruis Vlaanderen, *Internationaal Humanitair Recht – Antwoorden pp uw vragen*, Mechelen, Rode Kruis Vlaanderen, 2015, 52 p.

RODRIGUES PLA, M. I., *Protecting Children from Sexual Exploitation and Abuse in the context of UN peacekeeping operations: a seminar on good practices by Troop Contributing Countries*, Brazil, Keeping Children Safe, 2016, 43 p.

SIEKMANN, R., *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, xv + 229 p.

SIEVERS, L. en DAWS, S., *The procedure of the UN Security Council: 4th edition*, Oxford, Oxford University Press, 2014, www.siprocedure.org/chapter-6-section-5 (update 20 maart 2016).

SLOAN, J., *The Militarisation of Peacekeeping in the Twenty-First Century*, Oxford, Hart Publishing, 2011, xxix + 306 p.

STERN, J., *Reducing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping: Ten Years after the Zeid Report*, Washington, Stimson, 23 p.

United Nations, *Yearbook of the United Nations 1992 – Volume 46*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, 1238 p.

VAN DER LIJN, J., *Walking the Tightrope: Do UN Peacekeeping Operations Actually Contribute to Durable Peace?*, Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2006, vi + 411 p.

WEIR, E. A., *Greater expectations: UN Peacekeeping & Civilian Protection*, Washington, Refugees International, 2009, 12, 25 p.

WIKER, A., *Sexual exploitation and abuse in U.N peacekeeping*, ontuig. bachelorthesis Tallinn University of Technology, 2016, 45 p.

WHALAN, J., *Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping*, New York, International Peace Institute, 2017, 27 p.

WESTENDORF, J., *WPS, CRSV and sexual exploitation and abuse in peace operations: making sense of the missing links*, LSE Centre for Woman, Peace and Security, September 2017, 15 p.

WHITWORTH, S., *Men, Militarism & UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, ix + 225 p.

b) Tijdschriftartikelen

AKANDE, D. en TZANAKOPOULOS, A., "The Crime of Aggression in the ICC and State Responsibility", *Harv. Int'l L. J.* 2017, 33-36.

BERDAL, M. en UCKO, D. H., "The Use of Force in UN Peacekeeping Operations", *The Rusi Journal* 2015, 6-12.

BARTELS, R., "Gewapend conflict is geen eenduidig begrip", *IHR in de kijker* 2008, 69-81.

BLAU, L. G., "Victimizing those they were sent to protect: enhancing accountability for children born of sexual abuse and exploitation by UN peacekeepers", *Syracuse J. Int'l L. & Com.*, 2016, 122-148.

BURKE, R., "Central African Republic Peacekeeper Sexual Crimes, Institutional Failings: Addressing the Accountability Gap", *NZJPIL* 2016, 97-127.

BURKE, R., "Status of Forces Deployed on UN Peacekeeping Operations: Jurisdictional Immunity", *JCSL* 2011, 63-104.

CHAPMAN, P. F., "Ensuring Respect: United Nations Compliance with International Humanitarian Law", *Human Rts. Brief* 2009, 1-10.

- CHU, B., "The Forgotten Chapter: The Legality of Peacekeeping, Peace Enforcement, and Military Intervention under Chapter III of the UN Charter", *Gonz. J. Int'l L.* 2016, 1-16.
- COX, K. E., "Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & The Use of Force", *DenvJIntL&Pol* 1999, 239-273.
- DEEN-RACSMANY, Z., "The Amended UN Model Memorandum of Understanding: A New incentive for States to Discipline and Prosecute Military Members of National Peacekeeping Contingents?", *JCSL* 2011, 321-355.
- DEFEIS, E. F., "U.N. Peacekeepers and sexual abuse and exploitation: an end to impunity", *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 2008, 185-214.
- DESROCHES, R., COMERIO, M. *et al.*, "Overview of the 2010 Haiti Earthquake", *Earthquake Spectra* 2011, S1-S21.
- DORUSSEN, H. en GIZELIS, T., "Into the lion's den: Local responses to UN peacekeeping", *J. Peace Res.* 2013, 691-706.
- DOYLE, M., "UN Peacekeeping: An Early Reckoning of the Second Generation", *ASILPROC* 1995, 275-291.
- DURALL, J. G., "United Nations Peacekeeping Operations under Chapter VII: Exception or Widespread practice?", *IEEE* 2013, afl. 2, 1-26.
- FERRARO, T., "The applicability and application of international humanitarian law to multinational forces", *IRRC* 2013, 561-612.
- FERSTMAN, C., "Special Report – Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers", *USIP* 2013, 1-16.
- FORTNA, V. P., "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War", *ISQ* 2004, 269-292.
- GAGGIOLI, G., "Sexual violence in armed conflicts: A violation of international humanitarian law and human rights law", *IRRC* 2014, 503-538.
- GALLAVIN, C. en GRAHAM, K., "Building Criminal Accountability at the Global Level: the ICC and its discontents", *Policy Quarterly* 2017, 60-65.
- GEERAERTS, G., "De evolutie van VN-vredesoperaties en de rol van regionale organisaties", *Int. Spect.* 2013, 18-22.
- GILES, S. A., "Criminal Prosecution of UN Peacekeepers: When Defenders of Peace Incite Further Conflict through Their Own Misconduct", *Am. U. Int'l L. Rev.* 2017, 147-185.
- GOULDING, M., "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs* 1993, 451-464.
- HARRINGTON, A. R., "Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future", *ILSA J. Int'l & Comp. L.* 2005, 125-151.
- HATTO, R., "From peacekeeping to peacebuilding: the evolution of the rol of the United Nations in peace operations", *IRRC* 2013, 495-515.
- HOWARD, L. M., "Peacekeeping, Peace Enforcement, and UN Reform", *Geo. J. Int'l Aff.* 2015, 6-13.
- KARIM, S. en BEARDSLEY, K., "Explaining sexual exploitation and abuse in pecekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries", *J. Peace Res.* 2016, 100-115.

KENKEL, K. M., "Five generations of peace operations: from the 'thin blue line' to 'painting a country blue'", *Rev. Bras. Polit. Int.* 2013, 122-143.

LEURDIJK, D. A., "Robuuste vredeshandhaving – Nieuwe doctrine voor VN-operaties", *Int. Spect.* 2006, 376-380.

LEWIS, F., "Human Rights Abuses in U.N. Peacekeeping: Providing Redress and Punishment while Continuing Peacekeeping Missions for Humanitarian Progress", *S. Cal. Interdisc. L. J.* 2014, 595-626.

MALAN, M., "A Concise Conceptual History of UN Peace Operations", *African Security Review* 1997, 16-27.

MATEJA, P., "Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma", *Global Governance* 2015, 351-370.

MATHIAS, S., "UN peacekeeping today: legal challenges and uncertainties", *MJIL* 2017, 138-153.

MURHY, R., "United Nations Military Operations and International Humanitarian Law: What Rules Apply to Peacekeepers?", *CrimLF* 2003, 153-194.

NASU, H., "Chapter VII Powers and the Rule of Law: The Jurisdictional Limits", *AustYBIL* 2007, 87-117.

NDULO, M., "The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers During Peacekeeping Missions", *Berkeley J. INT'L Law* 2009, 127-161.

NOUWEN, S. M. H., "Research paper – 'Hybrid Courts': The Hybrid category of a new type of international crimes courts", *ULR* 2006, 190-214.

O'BRIEN, M., "Protectors on trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court", *Int. J. Law Crime Justice* 2012, 223-241.

ODELLO, M., "Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers", *JCSL* 2010, 347-391.

ORAKHELASHVILI, A., "The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations", *VJIL* 2003, 485-524.

RAWSKI, F., "To Waive or not to Waive: Immunity and Accountability in UN Peacekeeping Operations", *CJIL* 2002, 103-132.

ROBERTS, A., "The Crisis in Peacekeeping", *Survival* 1994, 93-120.

SHRAGA, D., "UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage", *AJIL* 2000, 406-412

STARMER, K., "Responsibility for troops abroad: UN mandated forces and issues of human rights accountability", *EHRLR* 2008, 318-337.

SZASZ, P. C. en INGADOTTIR, T., "The UN and the ICC: The Immunity of the UN and Its Officials", *LJIL* 2001, 867-885.

TSAGOURIAS, N., "Consent, Neutrality/Impartiality and Self-Defence in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension", *JC&SL* 2006, 465-482.

VAN PESKI, C. J., "Vredesopbouw door de Verenigde Naties; bouwen aan een Architectuur voor de Vrede", *VN Forum* 2013, <http://nvvn.nl/vredesopbouw-door-de-verenigde-naties-bouwen-aan-een-architectuur-voor-de-vrede/>.

VOJDIK, V. K., "Sexual Abuse and Exploitation of Woman and Girls by U.N. Peacekeeping Troops", *Mich. St. J. Int'l L* 2007, 157-168.

WESTENDORF, J. en SEARLE, L., "Sexual exploitation and abuse in peace operations: trends, policy responses and future directions", *International Affairs* 2017, 365-387.

WILLS, S., "Continuing Impunity of Peacekeepers: The Need For a Convention", *J. Int'l Human. Legal Stud.* 2013, 47-80.

WILSON, R. J. en HURVITZ, E. S., "Human Rights Violations by Peacekeeping Forces in Somalia", *Hum. Rts. Brief*, 2014, 2-7.

WORSTER, W. T., "Immunities of United Nations Peacekeepers in the Absence of a Status of Forces Agreement", *Mil. L. & L. War Rev.* 2008, 277-376.

ZWANENBURG, M., "The Statute for an International Criminal Court and the United States: Peacekeepers under Fire?", *EJIL* 1999, 124-143.

c) Encyclopedia

ARCARI, M., "Suez Canal", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, oktober 2007, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1361?rskey=H74m1O&result=1&prd=EPIL>.

BOTHE, M., "Peacekeeping Forces", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, Augustus 2016, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e365?rskey=Lujte8&result=1&prd=EPIL>.

LABUDA, P., "Peacekeeping and Peace Enforcement", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, September 2015, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e364?rskey=b4jgtk&result=2&prd=EPIL>.

TREVES, T., "Customary International Law", in R. Wolfrum (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, November 2006, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1393?prd=OPIL#law-9780199231690-e1393-div1-3>.

X., "United Nations Security Council Resolution 2272 (2016), 11th March 2016", opil.ouplaw.com, 7 juni 2016, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law-oxio/e76.013.1/law-oxio-e76?prd=OPIL&result=4&rskey=MiFTPL>.

UN referenties

a) Resoluties van de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering

Resolutie 2409 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (27 maart 2018), *UN Doc. S/RES/2409* (2018).

Resolutie 2350 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (13 april 2017), *UN Doc. S/RES/2350* (2017).

Resolutie 2272 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (11 maart 2016), *UN Doc. S/RES/2272* (2016).

Resolutie 2147 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 maart 2014), *UN Doc. S/RES/2147* (2014).

Resolutie 2098 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 maart 2013), *UN Doc. S/RES/2098* (2013).

Resolutie 2070 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (12 oktober 2012), *UN Doc. S/RES/2070* (2012).

Resolutie 1908 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (19 januari 2010), *UN Doc. S/RES/1908* (2010).

Resolutie 1925 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 mei 2010), *UN Doc. S/RES/1925* (2010).

Resolutie 1542 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (30 april 2004), *UN Doc. S/RES/1542* (2004).

Resolutie 1529 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (29 februari 2004), *UN Doc. S/RES/1529* (2004).

Resolutie 1528 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (27 februari 2004) *UN Doc. S/RES/1528* (2004).

Resolutie 1279 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (30 november 1999), *UN Doc. S/RES/1279* (1999).

Resolutie 57/306 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (22 mei 2003), *UN Doc. A/RES/57-306* (2003).

Resolutie 337 (V) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (3 november 1950).

b) UN rapporten, modelakkoorden en overige documenten

United Nations, *Contributors to UN Peacekeeping Operations by Country and Post*, 31 maart 2018, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/1_summary_of_contributions_1.pdf.

United Nations, *Summary of Troop Contribution to UN Peacekeeping Operations by Mission, Post and Gender*, 28 februari 2018, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/7_gender_report.pdf.

United Nations, *Summary of Troop Contributing Countries by Ranking*, 31 augustus 2017, www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/aug17_2.pdf.

United Nations, *Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2017 to 30 June 2018*, 30 juni 2017, *UN Doc. A/C.5/71/24*.

United Nations, *Note to correspondents on MINUSCA*, 21 juni 2017, www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2017-06-21/note-correspondents-minusca.

United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach*, 28 februari 2017, *UN Doc. A/71/818*.

United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*, 16 februari 2017, *UN Doc. A/70/729*.

United Nations, *Glossary on Sexual Exploitation and Abuse: Thematic Glossary of current terminology related to Sexual Exploitation and Abuse (SEA) in the context of the United Nations*, 5 oktober 2016, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/un_glossary_on_sea.pdf.

United Nations, *Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*, 23 juni 2016, *UN Doc. A/71/99*.

United Nations, *Approved resources for peacekeeping operations from the period from 1 July 2016 to 30 June 2017*, 22 juni 2016, *UN Doc. A/C.5/70/24*.

United Nations, *Agenda – United Nations peacekeeping operations*, 11 maart 2016, *UN Doc. S/PV.7643*.

United Nations, *Agenda – United Nations peacekeeping operations*, 10 maart 2016, *UN Doc. S/PV.7642*.

United Nations, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*, 4 maart 2016, *UN Doc. A/70/729*.

United Nations, *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*, 17 juni 2015, *UN Doc. A/70/95-S/2015/446*.

High-Level Independent Panel on Peace Operations, *Uniting our strengths for peace, politics, partnership and people*, 16 juni 2015, 94 p.

UN Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 mei 2015, *UN Doc. IED-15-001*.

Office of the United Nations High commissioner for Human Rights, *Rule-of-law tools for post-conflict states – Maximizing the legacy of hybrid courts*, Genève, United Nations, 2008, 45 p.

Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008, 11 p.

United Nations, *Criminal accountability of United Nations officials and experts on mission*, 11 september 2007, *UN Doc. A/62/329*.

United Nations, *Memorandum of Understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation]*, 2007, *UN Doc. A/C.5/63/18*.

United Nations, *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 augustus 2006, *UN Doc. A/60/980*.

United Nations, *Security Council report – Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeeping Personnel*, 20 februari 2006, www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Update%20Report%2020%20February%202006_Sexual%20Exploitation.pdf.

United Nations, *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations*, 24 maart 2005, *UN Doc. A/59/710*.

UN Office of Internal Oversight Services, *Investigation by the Office of Internal Oversight Services into Allegations of Sexual Exploitation and Abuse in the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, 5 januari 2005, *UN Doc. A/59/661*.

United Nations, *Secretary-General's Bulletin – Special Measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, 9 oktober 2003, *UN Doc. ST/SGB/2003/13*.

UN Secretary General, *UN Secretary General's Bulletin – Observance by UN Forces of International Humanitarian Law*, 6 augustus 1999, *UN Doc. ST/SGB/1999/13*.

Agreement on the Status of the United Nations Assistance Mission for Rwanda, 5 november 1993, *UN Doc. 30482*.

United Nations, *An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, 17 juni 1992, *UN Doc. A/47/277-S/24111*.

United Nations, *Model Agreement between the United Nations and Members States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-Keeping Operations*, 23 mei 1991, UN Doc. A/46/185.

United Nations, *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operation*, 9 oktober 1990, UN Doc. A/45/594.

United Nations, *Sexual exploitation and abuse – Management of Reports and Allegations Involving UN Personnel in Peacekeeping and Special Political Missions*, https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/infographic_v10-revisedoct2017-v2_0.pdf.

c) UN meetings coverage, statements en press releases

United Nations, *Meetings coverage – Security Council asks Secretary-General to Replace Contingents from Countries Failing to Hold Sexual Predators Accountable*, 11 maart 2016, UN Doc. SC/12277.

United Nations, *Meetings coverage – ‘Intervention Brigade’ Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo*, 28 maart 2013, UN Doc. SC/10964.

United Nations, *Statement – Secretary-General’s remarks to Security Council consultations on the situation in the Central African Republic*, 13 augustus 2015, www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-08-13/secretary-generals-remarks-security-council-consultations-situation.

United Nations, *Press release – Secretary-General Appoints Independent Review Panel on UN Response to Allegations of Sexual Abuse by Foreign Military Forces in Central African Republic*, 22 juni 2015, UN Doc. SG/SM/16864-SG/A/1578.

United Nations, *Press Release - Problem of sexual abuse by peacekeepers now openly recognized, broad strategy in place to address it, Security Council told*, 23 februari 2006, UN Doc. SC/8649.

United Nations, *Press release – UN established Peacekeeping Conduct and Discipline Units*, 3 augustus 2005, UN Doc. PKO/120.

United Nations, *Press Release – Fifty years of United Nations Peacekeeping has helped pave road to peace, Secretary-General tells Special Commemorative Meeting of Assembly*, 6 oktober 1998, UN Doc. SG/SM/6732.

d) UN websites

www.ohchr.org

www.un.org

<http://conduct.unmissions.org>

<http://peacekeeping.un.org>

<http://research.un.org>

Actua

BUSARI, S., "Charity: Aid workers raping, abusing children", CNN, 27 mei 2008, <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/europe/05/27/charity.aidworkers/index.html?eref>.

CAPLAN, G., "Peacekeepers gone wild: How much more abuse will the UN ignore in Congo?", The Globe and Mail, 3 augustus 2012, <https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/second-reading/peacekeepers-gone-wild-how-much-more-abuse-will-the-un-ignore-in-congo/article4462151/?ref=http://www.theglobeandmail.com>.

DODDS, P., "AP Exclusive: UN child sex ring left victims but no arrests", Associated Press, 12 april 2017, <https://apnews.com/e6ebc331460345c5abd4f57d77f535c1>.

DOMINGUEZ, G., "What drives South Asians to peacekeeping?", Deutsche Welle, 11 januari 2016, www.dw.com/en/what-drives-south-asians-to-peacekeeping/a-18970732.

ESSA, A., "Why do some peacekeepers rape? The full report", Aljazeera, 10 augustus 2017, www.aljazeera.com/indepth/features/2017/08/peacekeepers-rape-full-report-170804134221292.html.

ESSA, A., "Is the UN doing enough to stop peacekeeper abuse?", Aljazeera, 6 augustus 2017, www.aljazeera.com/indepth/features/2017/07/stop-peacekeeper-abuse-170730125107601.html.

HOLT, K. en HUGHES, S., "Sex and the UN: when peacemakers become predators", Independent, 11 januari 2005, www.independent.co.uk/news/world/africa/sex-and-the-un-when-peacemakers-become-predators-486170.html.

KLARREICH, K., "Will the United Nations' legacy in Haiti be all about scandal?", The Christian Science Monitor, juni 2012, www.csmonitor.com/World/Americas/2012/0613/Will-the-United-Nations-legacy-in-Haiti-be-all-about-scandal.

MARINER, J., "UN peacekeepers who rape and abuse are criminals – so treat them as such", The Guardian, 20 augustus 2015, www.theguardian.com/global-development/2015/aug/20/un-peacekeepers-rape-sexual-abuse-criminals-car-ban-ki-moon.

WALD, J., "U.N. 'outraged' by sex abuse", CNN, 9 januari 2005, <http://edition.cnn.com/2005/WORLD/africa/01/09/congo.peacekeepers.sex/>.

WAX, E., "Congo's Desperate 'One-Dollar U.N. Girls'", Washington Post, 21 maart 2005, www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A52333-2005Mar20.html.

X., "UN Troops face child abuse claims", BBC News, 30 november 2006, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/6195830.stm>.

Overige

AKANDE, D. "The International Criminal Court gets jurisdiction over the crime of aggression", EJIL: Talk!, 15 december 2017, www.ejiltalk.org/the-international-criminal-court-gets-jurisdiction-over-the-crime-of-aggression/.

BOUCHET-SAULNIER, F., "The Practical Guide to Humanitarian Law – Peacekeeping", Medecins sans Frontieres, <http://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/peacekeeping/>.

HAEGEMANS, N., "VN-Vredesoperaties in crisis: analyse van de problematiek en mogelijke uitwegen", De Vlaamse ScriptieBank, www.scriptiebank.be/scriptie/2003/vn-vredesoperaties-crisis-analyse-van-de-problematiek-en-mogelijke-uitwegen.

HILEMAN, A. en BURNETT, T., “Best-Practice Guide: Inter-agency community-based complaint mechanisms”, Save the Children’s Resource Centre, 29 november 2017, <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/best-practice-guide-inter-agency-community-based-complaint-mechanisms>.

International Criminal Court, *Draft resolution proposed by the Vice-Presidents of the Assembly – Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression*, 14 december 2017, ICC-ASP/16/L.10.

KAUL, A., “Sexual exploitation and abuse among peacekeeping forces, and India’s response”, Observer Research Foundation, 21 februari 2018, www.orfonline.org/expert-speaks/sexual-exploitation-and-abuse-among-peacekeeping-forces-and-indias-response/.

NEUDORFER, K., “UNSC Resolution 2272: Progress against Sexual Abuse in UN Peacekeeping”, E-International Relations, 21 april 2016, www.e-ir.info/2016/04/21/unsc-resolution-2272-progress-against-sexual-abuse-in-un-peacekeeping/.

Office of the Prosecutor (ICC), *Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor*, September 2003, 9 p, www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/1fa7c4c6-de5f-42b7-8b25-60aa962ed8b6/143594/030905_policy_paper.pdf

PETROVA, M., “Criminal Misconduct and Sexual Offenses Committed by UN Personnel During Peacekeeping Missions”, Beyond Intractability, februari 2015, www.beyondintractability.org/library/criminal-misconduct-and-sexual-offenses-committed-un-personnel-during-peacekeeping-missions.

PILPG, *Hybrid Tribunals: Core Elements – Legal Memorandum*, juni 2013, http://syriaaccountability.org/wp-content/uploads/PILPG-Syria-Hybrid-Tribunals-Memo-2013_EN.pdf.

Resolutie RC/Res.6 van de Assembly of State Parties (11 juni 2010), *ICC Doc. RC/11 (2010)*.

SMITH, S., “Introducing UN Resolution 2272: Preventing Sexual Exploitation and Abuses by Peacekeepers”, IICRR, 23 februari 2017, <http://iicrr.ie/introducing-un-resolution-2272-preventing-sexual-exploitation-and-abuses-by-peacekeepers/>.

SMITH, S., “Resolution 2272: Holding UN Peacekeepers Accountable”, Australian Institute for International Affairs, 10 juli 2017, www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/resolution-2272-holding-un-peacekeepers-accountable/.

VAN MIERLO, S., “De Suez Crisis van 1956”, InfoNu, 18 september 2008, <http://kunst-en-cultuur.infonu.nl/geschiedenis/20545-de-suez-crisis-van-1956.html>.

VANREUSEL, A., “CAR: Beschuldigingen seksueel geweld door VN-vredestroepen”, Amnesty International, 6 november 2017, www.amnesty-international.be/nieuws/car-beschuldigingen-seksueel-geweld-door-vn-vredestroepen.

X., “About Us”, Aids-free World, <http://aids-freeworld.org/About-Us.aspx>.

X., “A Practical Plan to End Impunity for Peacekeeper Sexual Abuse”, Code Blue, 13 oktober 2016, www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/10/13.

X., “Central African Republic 2017/2018”, Amnesty International, www.amnesty.org/en/countries/africa/central-african-republic/report-central-african-republic/.

X., “Definition of the crime of aggression”, crimeofaggression.info, <https://crimeofaggression.info/role-of-the-icc/definition-of-the-crime-of-aggression/>.

X., "Internationaal Strafrecht", Rode Kruis Vlaanderen, www.rodekruis.be/wat-doen-we/hulp-wereldwijd/ihr/van-a-tot-z/internationaal-strafrecht/.

X., "Special Court Mechanism Proposal", Code Blue, www.codebluecampaign.com/solutions/.

X., "The Ongoing Evolution Of Peacekeeping", Peace Operations Monitor, <http://pom.peacebuild.ca/bestpracticesevol.shtml>.

X., "The problem: impunity for sexual exploitation and abuse by UN peacekeeping personnel", Code Blue, www.codebluecampaign.com/the-problem/.

X., "UN special tribunal sought for peacekeeper sex crimes", inquirer.net, 13 oktober 2015, <http://newsinfo.inquirer.net/730390/un-special-tribunal-sought-for-peacekeeper-sex-crimes>.

