

Internationaal humanitair recht in het buitenlandse beleid van België: eerbiedigen en doen eerbiedigen

Jan Wouters¹
Bruno Demeyere

Je kan er lang naar zoeken. De website van de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken (BUZA) bevat geen afzonderlijk beleidsluik 'internationaal humanitair recht' (IHR).² Enkel onder het beleidsluik 'mensenrechten en humanitaire acties' wordt IHR vermeld onder de "belangrijkste internationale overeenkomsten van de mensenrechten", die in "het Belgische buitenlandse beleid een vooraanstaande plaats" innemen.³ Vervolgens luidt het: "België hecht ook veel belang aan vraagstukken die te maken hebben met IHR".

Deze bijdrage poogt te achterhalen of dit 'ook veel belang hechten aan' in de praktijk van het Belgische buitenlandse beleid overeenstemt met de Belgische verdragsverplichtingen onder gemeenschappelijk artikel 1 van de vier Verdragen van Genève (1949).⁴ Voldoet België aan de aangegane volkenrechtelijke verplichting om de verdragen 'onder alle omstandigheden te eerbiedigen en te doen eerbiedigen'? Anders gezegd: deze bijdrage tracht na te gaan in hoeverre België gebruik maakt van de talrijke middelen die het IHR en de klassieke politieke en diplomatieke kanalen aanreiken om respect voor het IHR te bevorderen. In huis en in andermans keuken, zoals vereist.

1 Prof. Dr. Jan Wouters is directeur van het Instituut voor Internationaal Recht aan de Katholieke Universiteit Leuven. Bruno Demeyere is assistent aan het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven en advocaat aan de balie van Brussel.

2 www.diplomatie.be/nl/policy/default.asp

3 www.diplomatie.be/nl/policy/policynotedetail.asp?TEXTID=969

4 Deze bijdrage beperkt zich tot het federale buitenlandse beleid en gaat bijgevolg niet in op het buitenlandse beleid van de deelstaten. Het beperkte bestek laat evenmin toe om in te gaan op de inspanningen van België ter voorkoming van conflicten (een brede waaier aan domeinen onder de noemer 'preventieve diplomatie'). Ook de vraagstukken van het zogenaamde *ius ad bellum* laten we onbehandeld.

5 Dit artikel werd in identieke bewoordingen hernomen als artikel 1, paragraaf 1, van Aanvullend Protocol I (1977).

Internationaal humanitair recht - mensenrechten

BUZA beschouwt IHR als een onderdeel van het bredere luik 'mensenrechten'. Is dit vanuit juridisch en praktijkgericht oogpunt een goede keuze?

Eenzijds kan men dit betreuren, daar men op die manier afbreuk doet aan de historisch afzonderlijke ontwikkeling van beide rechtstakken. Niet alleen is IHR veel ouder dan het recht van de mensenrechten, bovendien hebben ze duidelijk onderscheiden toepassingsgebieden.⁶ Interessant is dat BUZA dit onderscheid zelf nog in 1996 erkende: IHR is "een discipline die al te vaak wordt miskend en door velen wordt verward met een andere tak van het internationaal recht, namelijk de mensenrechten."⁷ Door IHR binnen het organogram onder te brengen onder de 'Directie Mensenrechten & Humanitaire Acties', lijkt men het de beleidsmatig afzonderlijke positie en zichtbaarheid te ontkennen die het toekomt. De regels van het IHR spelen immers hun grootste troeven op het vlak van bescherming uit op het moment dat de staat van een deel van zijn mensenrechtenverplichtingen rechtsgeldig kan derogeren wegens een noodtoestand.

Anderzijds vindt de door BUZA gehanteerde indeling wel steeds meer bevestiging in de statenpraktijk en in rechterlijke uitspraken. Dit stemt overeen met de idee dat mensenrechten onverkort toepasselijk blijven tijdens een gewapend conflict. Een dergelijk conflict is weliswaar de instapdrempel voor de toepasselijkheid van het IHR, doch brengt geenszins een automatische opschorting van de mensenrechten met zich mee. Vanuit dit standpunt bezien is het onderbrengen van IHR onder de koepel 'Mensenrechten en Humanitaire Acties' zinvol. Dit kan bijdragen tot een versterking van de positie van de mensenrechten in die situaties waar men soms ongenueanceerd zou besluiten dat hun rol totaal uitgespeeld is. IHR wordt op die manier een *lex specialis* ten opzichte van de mensenrechten, aangepast aan de bijzonderheden en noodwendigheden van het gewapend conflict.⁸ Beide rechts-

⁶ Zie R. KOLB, *The relationship between international humanitarian law and human rights law: a brief history of the 1948 Universal Declaration of Human Rights and the 1949 Geneva Conventions*, International Review of the Red Cross, nr. 324, 1998, p 409-419.

⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Teksten & Documenten*, September 1996, 44 p.

⁸ Cf. Internationaal Gerechtshof, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advies van 8 juni 1996, para. 25, I.C.J. Rep. 1996, 226. Zie ook *Cases van Internationaal Recht*, Jan Wouters m.m.v. Maarten Vidal, Intersentia, 2005, p. 143.

takken komen er versterkt uit. Door deze indeling van het IHR sluit België zich aan bij de praktijk en het woordgebruik van de Europese Unie⁹ en bij de eerste stappen die de Verenigde Naties destijds, in 1968, in het IHR zetten, namelijk onder de noemer van het *'Respect for Human Rights in Armed Conflicts'*.¹⁰

Eén artikel, twee onderscheiden verplichtingen

België nam door de bekrachtiging van de basisverdragen van het IHR de verplichting op zich deze verdragen 'onder alle omstandigheden te eerbiedigen en te doen eerbiedigen'. Over de jaren heen is de juridische betekenis van deze norm, die inmiddels erkend is als internationaal gewoonterecht¹¹, sterk geëvolueerd. Er gaat een grotere bindingskracht en een grotere diversiteit aan verplichtingen onder schuil. In de huidige context bevat deze bepaling de kern voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van staten voor het in de praktijk (doen) toepassen van de op papier afgesloten verdragen. Sommige auteurs argumenteren dat deze bepaling een constitutionele waarde heeft verworven in het internationale veiligheidssysteem¹², doordat het een verplichting betreft die niet alleen rust op elke verdragsluitende staat afzonderlijk, doch welke evenzeer geldt ten aanzien van de internationale gemeenschap in haar geheel. Dit *erga omnes*-karakter wordt door de Commentaren bij Aanvullend Protocol I bevestigd.¹³

De verplichting geldt onder alle omstandigheden, met andere woorden onafhankelijk van de vraag of België al dan niet deelneemt aan het gewapend conflict in kwestie en, indien dit wel zo is, ongeacht of de tegenpartij het gevraagde 'eerbiedigen' naleeft.¹⁴ Uiteraard geldt de verplichting in elk

9 Zie R. DESGAGNE, *European Union Practice in the Field of International Humanitarian Law: An Overview*, in V. KRONENBERGER (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, Den Haag, Asser Press, 2001, 455 p.

10 Resolutie 2444 (XXIII) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 19 december 1968, oorspronkelijk aangenomen door de *International Conference on Human Rights* te Teheran.

11 Zie J.-M. HENCKAERTS en L. DOSWALD-BECK, *Customary International Humanitarian Law*, I, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 495-497.

12 L. BOISSON DE CHAZOURNES en L. CONDORELLI, *Common Article 1 of the Geneva Conventions Revisited: Protecting Collective Interests*, *International Review of the Red Cross*, nr. 837, 2000, p. 67-87.

13 Cf. Commentary to AP (1), Article 1, para. 45. Zie www.icrc.org/ihl

14 Cf. Internationaal Tribunaal voor het voormalig Joegoslavië, *Prosecutor v. Kupreskic et al.*, judgment 14 januari 2000, para. 517: "*The bulk (of IHL) lays down absolute obligations, namely obligations that are unconditional or in other words not based on reciprocity.*" Zie www.icty.org

internationaal gewapend conflict. Zonder enige twijfel vallen hier ook de niet-internationale gewapende conflicten onder die beheerst worden door gemeenschappelijk artikel 3, dat organisch deel uitmaakt van de Verdragen van Genève.

Aanvullend Protocol II bevat, *stricto sensu*, geen verdragsbepaling zoals het geciteerde gemeenschappelijk artikel 1. Doordat dit Protocol echter gemeenschappelijk artikel 3 'uitbreidt en aanvult'¹⁵, wordt aangenomen dat wanneer een conflict onder de toepassingsvoorwaarden ervan valt, elke verdragspartij het Protocol dient te 'eerbiedigen en (...) (te) doen eerbiedigen'.¹⁶ Hoewel dit Protocol, wegens zijn hoge instapdrempel, niet de toepassing heeft gekregen die men had kunnen wensen, is de inzet van dit debat aanzienlijk, vooral gezien het grote aantal niet-internationale conflicten van de laatste decennia. Bijgevolg wordt België internationaal-rechtelijk gedwongen zich te bekommeren om de naleving van het IHR, ook in conflicten die niet noodzakelijk enige internationale weerslag vertonen.

Wisselwerking tussen het buitenlandse beleid van één staat en andere actoren in het IHR

De uitvoering van het beginsel vervat in gemeenschappelijk artikel 1, is niet onderworpen aan een opportuiniteitsoordeel in de beleidskeuze, maar is eenvoudigweg de toepassing van *pacta sunt servanda*. Door deze ruime draagwijdte geeft gemeenschappelijk artikel 1 de aanzet tot een daadwerkelijke implementatie van het IHR, waarvoor alle verdragsluitende staten geresponsabiliseerd worden. In de woorden van het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) zorgt dit artikel ervoor dat de regels kunnen worden omgezet in daadwerkelijke handelingen.¹⁷

Bezien vanuit de algemene systematiek van het IHR, is het zuiver focussen op het buitenlandse beleid van één specifieke staat, *in casu* België, ten dele reductionistisch. De invloed van andere actoren, met name het ICRC

15 Aanvullend Protocol II (1977), artikel 1.1.

16 L. BOISSON DE CHAZOURNES en L. CONDORELLI, *supra*, noot 12, p. 67.

17 Voor een overzicht van alle vereiste maatregelen, zie: ICRC Advisory Service on IHL, *Implementing International Humanitarian Law: From Law to Action*, Fact Sheet, www.icrc.org

en de VN, op de beleidsopties en -mogelijkheden van een staat is immers aanzienlijk. Anderzijds geldt de wisselwerking ook duidelijk in omgekeerde richting.

Daar waar het ICRC louter humanitaire doelstellingen heeft, moet het immers kunnen rekenen op de bereidheid van staten. Enerzijds heeft het hen nodig om zijn stand- en actiepunten met financiële middelen bij te staan. Anderzijds heeft het hun politieke durf nodig om staten die hun verdragsverplichtingen niet nakomen, hierover openlijk aan te spreken. Dit laatste kan zowel parallel (diplomatieke druk, onttrokken aan het oog van de publieke opinie) als complementair (publieke uitlatingen) aan de werkwijze van het ICRC gebeuren.

Sedert de intrede van de VN in het actiedomein van het IHR werd de rol van de organisatie hierin bevestigd en bekrachtigd door artikel 89 van Aanvullend Protocol I.¹⁸ De in dit artikel vastgelegde verdragsrechtelijke band tussen de essentiële materieelrechtelijke bepalingen van het IHR en de VN - de enige keer dat deze organisatie in de basisverdragen van het IHR vermeld wordt - bleef geenszins dode letter. Sedert 1990 ontpopte met name de Veiligheidsraad zich tot één van de meest fervente promotoren van de naleving van het IHR. De operationeel gezien meest spectaculaire toepassingsgevallen van de initiatieven die door de VN werden ondernomen zijn ongetwijfeld de Tribunalen voor het voormalige Joegoslavië en voor Rwanda, beide opgericht op basis van een resolutie van de Veiligheidsraad onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Evenzeer in de sfeer van de jurisdictionele afdwinging van het IHR via individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid situeren zich de inspanningen van de VN ter oprichting van, en haar blijvende steun voor de 'hybride' tribunalen, bijvoorbeeld voor Cambodja en Sierra Leone.

Eens opgericht kunnen al deze tribunalen niet zonder de financiële steun van de staten. Hetzelfde geldt overigens voor het bij het Statuut van Rome opgerichte Internationaal Strafhof: deelname aan de strijd tegen de strafeloosheid heeft een onvermijdelijk prijskaartje.

¹⁸ Dit artikel over samenwerking luidt als volgt: "In gevallen van ernstige schendingen van de Verdragen of dit Protocol verbinden de Hoge Verdragsluitende Partijen zich, tezamen of afzonderlijk, op te treden in samenwerking met de Verenigde Naties en in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties."

Vanuit het oogpunt van de dagdagelijkse praktijk van het IHR lijkt België, zowel ten aanzien van het ICRC¹⁹ als de VN, essentieel een functie van sponsor te vervullen. Het doen eerbiedigen van het IHR gebeurt derhalve deels door middel van een periodieke bankoverschrijving. Heel wat andere (Westerse) landen bevinden zich trouwens in dezelfde situatie.

Meer dan buitenlands beleid alleen!

Het moet aangestipt worden dat niet alle door gemeenschappelijk artikel 1 beoogde maatregelen behoren tot de bevoegdheids- of invloedssfeer van het buitenlandse beleid. Waar het vanzelfsprekend is dat het internationaalrechtelijk de staat is die instaat voor het respect van dit artikel, moeten de nationale toepassingsmaatregelen genomen worden door een veelheid aan actoren. Zowel de wetgevende, uitvoerende als rechterlijke macht kan een invloed hebben op het buitenlandse beleid van België. Anderzijds is niet al wat BUZA doet inzake IHR van belang voor ons buitenlandse beleid. Specifiek voor de Belgische context dient benadrukt te worden dat de Federale Overheidsdienst Justitie een essentiële rol vervult, met als meest in het oog springende taak de samenwerking met de internationale strafrechtelijke tribunalen.

Enkele van de door het IHR vereiste maatregelen hebben geen uitstaans met, of geen directe invloed op het buitenlandse beleid, doordat ze erop gericht zijn dat organen of personen die onder de Belgische jurisdictie vallen, het IHR naleven. Hiertoe behoren de talrijke IHR-verplichtingen die in vredetijd dienen uitgevoerd te worden, zoals het zorgen voor een vertaling van de verdragen in de landstalen, het verspreiden van het IHR bij zowel de strijdkrachten als bij de burgerbevolking, het aannemen van wetgeving vereist ter bescherming van het Rode Kruisembleem, de opleiding en het ter beschikking staan van juridische adviseurs bij de strijdkrachten, en de regeling omtrent de nationale Rode Kruisverenigingen en de civiele bescherming.²⁰

¹⁹ Zo financierde België in 2002, in lijn met de prioriteiten van het buitenlands beleid, het ICRC voor de verspreiding van het IHR, de acties ten voordele van vermiste personen en de bezoeken aan kriegsgevangenen in de Democratische Republiek Congo. Zie www.diplomatie.be/en/pdl/Activity%20report/2003/10EN.pdf

²⁰ Dit niet-exhaustieve overzicht is gebaseerd op de in de voetnoot 17 vermelde *Fact Sheet*, waarin schematisch aangegeven staat welke verdragsartikelen uitdrukking geven aan de vermelde verplichtingen.

Als zodanig behoren alle in de vorige paragraaf vermelde maatregelen tot de sfeer van het eerbiedigen van de verdragen. De naleving van deze verplichting is een kwestie van 'binnenlandse' tenuitvoerlegging, zonder rechtstreeks belang voor ons buitenlands beleid.

De dynamiek van het buitenlandse beleid in het licht van gemeenschappelijk artikel 1 is al snel duidelijk: de niet-naleving door de ene verdragsluitende staat van de verplichting het IHR te 'eerbiedigen', activeert de verplichting van de andere verdragsluitende staten het IHR door de eerstgenoemde te 'doen eerbiedigen'. Deze laatste kunnen hiertoe hun buitenlandse beleid aanwenden.

Hoewel slechts weinig aspecten van de tenuitvoerlegging van het IHR ooit helemaal als volmaakt kunnen worden beschouwd, valt te benadrukken dat België, zij het meer dan vier decennia na de bekrachtiging van de Verdragen van Genève²¹, de eerbiedigingscomponent van gemeenschappelijk artikel 1 optimaal heeft willen garanderen. Dit alles werd immers toevertrouwd aan wat sinds het Koninklijk Besluit van 6 december 2000²² de 'Interministeriële Commissie voor Humanitair Recht' heet. De bevoegdheden van deze Commissie zijn echter, voor wat het buitenlandse beleid betreft, slechts onrechtstreeks en in elk geval niet overheersend in haar takenpakket opgenomen. Haar primaire taak bestaat er immers in te zorgen voor de tenuitvoerlegging van het IHR binnen de interne rechtsorde.

Het valt te betreuren dat de externe zichtbaarheid van deze Commissie gering is en dat men nauwelijks een gecentraliseerd overzicht van haar activiteiten kan verkrijgen. Het minimum waarvoor kan worden gepleit, is een publiek toegankelijke website, idealiter in de landstalen en het Engels, die een duidelijk overzicht biedt van de vroegere, huidige en toekomstige activiteiten van de Commissie. Naleving van het IHR moet niet enkel gebeuren, de rechtsonderhorigen moeten ook kunnen zien dat en hoe het gebeurt!

21 ... doch spoedig na de ratificatie door België van de Aanvullende Protocollen.

22 B.S. 12 december 2000.

Niettemin, mede omdat de oprichting van een dergelijke nationale commissie geenszins verplicht wordt gesteld door het IHR²³, dient men de creatie van deze Commissie sterk toe te juichen. Op die manier werd immers een permanent forum gecreëerd voor de reflectie rond en aanzet tot een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het IHR.

Historisch heeft België vaak een voortrekkersrol gespeeld bij de ontwikkeling en codificatie van het IHR op internationaal vlak, maar dit werd niet altijd weerspiegeld in een even snelle omzetting van de internationale verplichtingen op het interne vlak,²⁴ met uitzondering dan van de zuivere 'nalevings'-verplichtingen. Met andere woorden: België, net als vele andere staten trouwens, zat vaak op de eerste rij tijdens internationale conferenties ter uitwerking van het IHR en heeft er op die manier toe bijgedragen dat de regels op internationaal vlak scherper werden gesteld. Dit weerspiegelt een fundamentele beleidskeuze. Eens het diplomatieke luik echter afgelopen was, gebeurde er binnenshuis vaak decennialang veel minder inzake het doen naleven van het IHR. Hierin kwam echter verandering in de jaren 90. Dit bleef niet zonder gevolgen voor het buitenlandse beleid.

De Genocidewet: een decenniumlang zoeken naar de rol van België

Het verhaal van de opkomst, het misbruik en de uiteindelijke opdoeking van de Belgische Genocidewet van 16 juni 1993²⁵ is bekend.²⁶ Inmiddels verteert het Belgische rechtssysteem, niet zonder slag of stoot, de voorlopig laatste fase in wat een saga was geworden. De Wet van 5 augustus 2003²⁷ voerde de Genocidewet af als afzonderlijke wet en herintroduceerde het gros van haar bepalingen in het Strafwetboek en de Voorbereidende Titel van het Wetboek

23 In juni 2005 waren er wereldwijd reeds 72 gelijkaardige commissies opgericht. Zie: National Committees on International Humanitarian Law, www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsl/htmlall/section_ihl_nat_national_committees

24 S. HORVAT, *Le rôle des organisations non-gouvernementales dans le processus législatif belge en matière de droit humanitaire (1864 - 2002)*, Tijdschrift voor Militair Recht, 2002, afl. 3-4, p. 29.

25 Wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, B.S. 5 augustus 1993, op belangrijke punten gewijzigd bij Wet van 10 februari 1999, B.S. 23 maart 1999; en door de Wet van 23 april 2003, B.S. 7 mei 2003.

26 Zie o.a. J. WOUTERS en H. PANKEN (eds.), *De genocidewet in internationaal perspectief*, Gent, Larcier, 2002, xi-377 p.

27 B.S. 7 augustus 2003.

van Strafvordering, samen met een verstrenging van de band die vereist wordt tussen de Belgische rechtsorde en het te vervolgen individu.

Met de Wet van 16 juni 1993 betreffende de ernstige schendingen van het IHR ontpopte België zich inderdaad op korte tijd tot het vlaggeschip in de internationale strijd tegen de straffeloosheid voor oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en genocide²⁸, en in die zin tevens tot een voortrekker op het vlak van de beteugeling van de schendingen van het IHR door de nationale autoriteiten.

Het aannemen van een dergelijke wet vormt bij uitstek een voorbeeld van een door het IHR vereiste uitvoeringsmaatregel die mogelijke gevolgen heeft voor het buitenlandse beleid. Men vergeet immers al te vaak dat, afgezien van de evidente rol die voor de uitvoerende macht is weggelegd bij de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijk artikel 1, ook de wetgever hierin een stuwende rol kan vervullen, gezien het wetgevend initiatiefrecht en zijn bevoegdheid om bij de regering aan te dringen tot het nemen van bepaalde initiatieven inzake IHR.²⁹ In het geval van de wetswijziging van de Genocidewet van 1999 dient echter aangestipt te worden dat zij weliswaar uitging van het parlement, doch dat ook de regering stevig haar steentje bijdroeg, bij wijze van amendement.³⁰

Doordat de wetswijziging van 1999 aan de Genocidewet het beruchte artikel 5, paragraaf 3, toevoegde, krachtens hetwelk de 'immunitet verbonden aan een officiële hoedanigheid' de toepassing van de wet niet in de weg stond, gingen de poppen heftig aan het dansen. Talrijke klachten tegen in functie zijnde en ex-hoogwaardigheidsbekleders van andere landen waren het gevolg.³¹ De juridische en diplomatieke gevolgen konden niet uitblijven.

28 Deze laatste twee echter pas sinds de wetswijziging van 1999.

29 S. JUNOD, *La contribution des parlementaires à la mise en oeuvre du droit international humanitaire*, in Liber Amicorum Hector Gros Espiell, Brussel, Bruylant, 1997, 593 p. Op het vlak van de internationale samenwerking dient melding gemaakt te worden van de initiatieven terzake van de Interparlementaire Unie, waar België lid van is, met name tijdens haar sessie van Boekarest (1995): www.ipu.org/cnl-f/157-hlaw.htm

30 J. WOUTERS, *Het Belgische experiment met de Genocidewet en de oprichting van het Internationaal Strafhof*, in Wetenschappelijk denken: een laboratorium voor morgen? Lessen voor de eenentwintigste eeuw, Leuven, Universitaire Pers, 2004, (321), 326 p.

31 Voor een overzicht, zie J. WOUTERS, *ibidem*, p. 327-328.

Ten gevolge van een aanhoudingsbevel uitgevaardigd door een Belgische onderzoeksrechter tegen de toenmalige Congolese minister van Buitenlandse Zaken Yerodia, liep België in 2002 een veroordeling op voor het Internationaal Gerechtshof wegens het niet respecteren van diens strafrechtelijke immuniteit.³² De diplomatieke incidenten stapelden zich op in andere zaken, het hevigst ten aanzien van Israël en de Verenigde Staten.³³ Telkens weer moest BUZA of de Eerste Minister wijzen op de scheiding der machten in ons land. Het buitenlandse beleid moest zich, wegens fundamentele grondwettelijke beginselen, onmachtig verklaren om wat er beneden de waterlijn van de Belgische soevereiniteit gebeurde, een halt toe te roepen. De internationale betrekkingen van België liepen ongewild³⁴ vele schrammen op en BUZA zag zich voortdurend genoodzaakt diplomatieke brandhaarden, aangestookt door individuen waarover geen enkele controle bestond, te blussen.

Toen in het late voorjaar en de zomer van 2003, temidden van verkiezingen en de vorming van een nieuwe federale regering, de maat vol was voor de Verenigde Staten, was het min of meer een kwestie van pure noodzaak voor het buitenlandse beleid om de Genocidewet substantieel af te zwakken. Idealisme diende te buigen voor het realisme van Amerikaanse economische dreigementen. Het regeerakkoord van juli 2003 laat er geen twijfel over bestaan wanneer deel XII van dit akkoord, onder de titel 'Een rechtvaardiger wereld' (!) wordt afgesloten met de voor de oren van Washington bestemde verklaring: "de regering zal bij het parlement een ontwerp indienen om de wet van 1993 ter bestraffing van ernstige schendingen van het humanitair recht te amenderen. (...) Dit zal voortaan misbruik onmogelijk maken."³⁵

Een aantal internationaal-rechtelijke onjuistheden in de redactie van de Genocidewet en politiek abusieve excessen in haar toepassing, creëerden een onhoudbare situatie waarin voor het buitenlandse beleid aan het einde

32 International Court of Justice, Judgment of 14 February 2002, *Case concerning the arrest warrant of 11 April 2002 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, I.C.J. Rep. 2002, 3. Zie ook in *Cases van Internationaal Recht, op.cit.*, p. 217.

33 Zie www.diplomatie.be/en/pdf/Activity%20report/2003/6EN.pdf, met name *A troubled year for relations with the United States*.

34 Vele van de klachten werden immers ingediend via het systeem van de burgerlijke partijstelling.

35 Regeerakkoord van 10 juli 2003, p. 96.

van de rit zeker geen glorieuze rol meer was weggelegd.

Doen naleven: in welke dossiers nam België het voortouw

Gelukkig zijn er een aantal andere dossiers inzake IHR waarin het Belgische buitenlandse beleid een rol van waarachtig leiderschap op zich nam. Dat de voorstellen en ambities het niet steeds haalden, is onvermijdelijk.

Zo ijverde België tijdens de onderhandelingen over de twee Aanvullende Protocollen van 1977 tevergeefs³⁶ voor een onafhankelijke onderzoekscommissie die de naleving van het IHR zou kunnen controleren, zelfs indien de betrokken partijen hiermee niet instemden.³⁷ Samen met de Belgische interesse voor het mechanisme van de Beschermende Mogendheden, kaderde dit in de bijzondere Belgische interesse in die periode om controlemechanismen voor de toepassing van het IHR in te stellen. Het tot op heden droevige lot van de uiteindelijke aangenomen formule, de Internationale Commissie voor Feitenonderzoek³⁸, toont aan dat België een goed aanvoelen had welk mechanisme dan wel wenselijk was.

Een tweede krachtlijn die de Belgische onderhandelaars met meer succes verdedigden, bestond erin om bepaalde mensenrechtenwaarborgen op te nemen in het IHR, meer in het bijzonder in het geval van strafrechtelijke vervolging van strijders of bij de beoordeling of een individu recht had op het statuut van krijgsgevangene.³⁹ Traditioneel gezien werd IHR immers gekenmerkt door het ontbreken van bepalingen in verband met mensenrechten. Deze krachtlijn ondersteunt dan weer de hierboven verdedigde stelling dat de opname van IHR onder het luik mensenrechten in het huidige organogram van BUZA zinvol is.

Naast de meer algemene bekommernis voor de bescherming van burgers te-

36 In dit kader moet eveneens de vergeefse Belgische tegenkanting ten opzichte van het controversiële artikel 1, lid 4, van Aanvullend Protocol I vermeld worden. Zie J. DE BREUCKER, *La Belgique et la réaffirmation du Droit Humanitaire*, in Belgisch Buitenlands Beleid en Internationale Betrekkingen, Liber Amicorum Professor Omer De Raeymaeker, Leuven, Universitaire Pers, 1978, p. 134-135.

37 *Ibid.*

38 Aanvullend Protocol I, artikel 90. België was op 27 maart 1987, de achtste staat om zijn verklaring in te dienen waaronder het de bevoegdheid van deze Commissie aanvaardde.

39 J. DE BREUCKER, *l.c.*, 135-139.

gen de gevolgen van gewapende conflicten heeft België in recente jaren een voortrekkersrol gespeeld in initiatieven ter beperking of uitschakeling van bepaalde soorten wapens. Niet in het minst worden de Belgische inspanningen en standpunten⁴⁰ om tot een totale vernietiging van antipersoonsmijnen te bekomen, door vele andere landen en actoren als exemplarisch en leidinggevend geciteerd.⁴¹ België was inderdaad het eerste land ter wereld dat antipersoonsmijnen volledig bande in zijn nationale wetgeving. Hoewel het ten gevolge van wereldwijde inspanningen aangenomen Verdrag van Ottawa inzake het verbod op het gebruik, de opslag, de productie en de overdracht van antipersoonsmijnen en inzake de vernietiging ervan (1997), net zoals alle andere verdragen behorend tot het internationaal recht inzake de wapenbeheersing, *stricto sensu* geen deel uitmaakt van het IHR, was het de eerste keer dat een dergelijk verdrag hoofdzakelijk geïnspireerd werd door humanitaire overwegingen.⁴²

Evenzeer op het raakvlak van het IHR en het wapenbeheersingsrecht situeert zich de unieke stap die de Belgische wetgever zette bij de Bijzondere Wet van 12 augustus 2003⁴³ ter gelegenheid van de overheveling van het federale naar het gewestelijke niveau van de bevoegdheden inzake de in-, uit- en doorvoer van wapens.⁴⁴ De aan de gewesten toegekende bevoegdheden tot het toekennen van vergunningen terzake dienen immers krachtens artikel 2 te worden uitgeoefend “met naleving van de criteria vastgelegd in de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens”. Hierdoor verleende België deze als zodanig niet bindende Gedragscode⁴⁵ wettelijk bindende kracht. Dit is hoogst relevant inzake het doen eerbiedigen van IHR door buitenlandse overheden. Criterium 6b van de EU-Gedragscode schrijft immers voor dat, bij de beslissing om een

40 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Teksten & Documenten*, Positie van België in het kader van de actie tegen antipersoonsmijnen, September 2002.

41 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Teksten & Documenten*, September 1996, p. 40.

42 R. MATHEWS en T. McCORMACK, *The influence of humanitarian principles in the negotiation of arms control treaties*, International Review of the Red Cross, nr. 834, 1999, p. 331-352.

43 B.S. 20 augustus 2003.

44 Voor een diepgaande analyse, zie N. CRUTZEN, *Questions juridiques sur la Régionalisation des Licences d'Armes*, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, beschikbaar via www.grip.org/pub/rapports/rg03-4_regioexp.pdf

45 Voor de volledige tekst, zie www.fas.org/asmp/campaigns/code/eucodetext.htm.

uitvoervergunning naar een bepaalde bestemming toe te staan, de overheid dient na te gaan in welke mate het ontvangstland het IHR respecteert, zowel in internationale als in niet-internationale conflicten. Bijgevolg dienen de gewesten een uitvoervergunning te weigeren indien het land van de kandidaat-koper geen goed rapport kan voorleggen inzake de naleving van het IHR. Hierdoor zorgde de Belgische wetgever voor een belangrijke maatregel van buitenlands beleid inzake IHR in de zeer gevoelige materie van de wapenexport.

Naast de Belgische leidersrol inzake de juridische beteugeling van wapens, zou dit overzicht niet compleet zijn zonder vermelding van de terechte Belgische ontevredenheid met de formulering van artikel 38 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989) over kindsoldaten. Ons land poogde tot het einde van de voorbereidende werkzaamheden⁴⁶ de formulering van dit artikel te wijzigen in de zin van een grotere bescherming van kinderen. Het wekt dan ook geen verwondering dat België een belangrijke rol speelde bij de inspanningen in de VN-Mensenrechtencommissie om het Facultatief Protocol bij het Kinderrechtenverdrag te doen aannemen over kinderen in gewapende conflicten (2000).

Last but not least: eveneens in de tweede helft van de jaren 90 situeren zich de Belgische inspanningen die leidden tot de aanneming van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof⁴⁷. Recht doen aan de talrijke gelanceerde voorstellen, ondernomen démarches en ingenomen posities van de Belgische delegatie is onmogelijk binnen het bestek van deze bijdrage. België was één van de meer dan zestig landen van de zogenaamde *like-minded*-groep, die de onderhandelingen in grote mate heeft gedragen en voortgestuwd. De meeste Belgische interventies begonnen er trouwens mee dat België zich aansloot bij het standpunt dat vertolkt werd door het EU-voorzitterschap.

46 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Teksten & Documenten*, September 1996, p. 41.

47 U.N. Doc. A/CONF.183/9. Dit Statuut van 1998 trad in werking op 1 juli 2002.

Men vindt de zuiver Belgische inbreng⁴⁸ samengevat in de zeven krachtlijnen voor een efficiënte werking van het Hof die de toenmalige Belgische Minister van Buitenlandse Zaken naar voren schoof.⁴⁹ Zo streed België vergeefs voor het doen opnemen van de jurisdictie van het Hof over de misdaad van agressie, die nochtans, aldus het Belgische voorstel, eerst zou dienen vastgesteld te zijn door de Veiligheidsraad alvorens het Hof er jurisdictie over zou kunnen uitoefenen.⁵⁰ Daar waar België's visie inzake de inherente jurisdictie⁵¹ van het Hof uiteindelijk gevolgd werd, volgde men de Belgische ideeën niet inzake de jurisdictie *ratione loci* van het Hof. Met inachtneming van het complementariteitsbeginsel wou België immers dat het Hof jurisdictie zou kunnen uitoefenen op basis van het universaliteitsbeginsel. Dit alles was duidelijk een maat te ver in vergelijking met het uiteindelijke compromis, dat de jurisdictie *ratione loci* van het Internationaal Strafhof meer aan banden legde en strenger omkaderde⁵².

Een hoofdstuk op zich vormen de spanningen die door en in België werden geleverd als reactie op het als onaanvaardbaar aangevoelde artikel 31, paragraaf 1 (c) van het Statuut van Rome.⁵³ Deze "grond voor ontheffing van strafrechtelijke aansprakelijkheid" wordt inderdaad algemeen en terecht bestempeld als een stap terug ten opzichte van het gevestigde recht terzake. In lijn met het advies van de Raad van State⁵⁴ legde België dan ook een verklaring⁵⁵ over dit artikel neer bij zijn ratificatie van het Statuut. Bel-

48 Met uitzondering van een goed onthaald voorstel over de bevoegdheden van de Openbare Aanklager inzake het treffen van maatregelen ter bewaring van bewijsmateriaal dat zou dreigen te verdwijnen in de periode dat de onderzoeksfase opgeschort was. Zie voorstel A/CONF.183/C.1/L.7; zie ook Summary records of the meetings of the Committee of the Whole, p. 208.

49 Summary Records of the Plenary Meetings, A/CONF.183/SR.6, p. 97.

50 Zie ook de interventie van G. Dive in de Summary records of the meetings of the Committee of the Whole, p. 174: "what would be the logic in prosecuting war crimes if the first crime that opened all armed conflict - that is, the crime of aggression - were not prosecuted."

51 Met name dat een zaak voor het Hof kan komen zonder dat de betrokken staat - voor zover die partij is bij het Statuut van Rome uiteraard - zijn toestemming nog eens dient te geven.

52 Artikel 12, paragraaf 2 van het Statuut van Rome.

53 Dit artikel stelt dat een persoon die voor het Internationaal Strafhof terechtstaat niet strafrechtelijk aansprakelijk is, "indien, op het tijdstip van de gedragingen van die persoon, de persoon redelijk handelt ter verdediging van zichzelf of van een andere persoon, of, bij oorlogsmisdaden, van goederen die onontbeerlijk zijn voor het overleven van de persoon dan wel voor het volbrengen van een militaire missie, tegen een naderend en onrechtmatig gebruik van geweld op een wijze die evenredig is aan het gevaar voor de persoon, de andere persoon of de beschermde goederen (...).

54 Advies van de Raad van State van 21 april 1999, *Parlementaire Stukken Senaat*, Zitting 1999 - 2000, N. 2-329/1, pp. 94 e.v.

55 Zie voor de tekst hiervan B.S. 1 december 2000.

gische academici hebben in dit verband overigens een opmerkelijk actieve rol gespeeld in de strijd om te pogen dat het Hof deze bepaling, die inderdaad riskeert het hele opzet van het Hof teniet te doen, in de toekomst niet lichtzinnig zou toepassen.⁵⁶

Het essentiële van de Belgische deelname aan dit dossier ligt echter niet in de Belgische voorstellen die het niet haalden, doch in de onmiskenbare bijdrage die geleverd werd en die er mede voor zorgde dat het Internationaal Strafhof eindelijk werkelijkheid werd. Bovendien dient opgemerkt dat België zeer snel en nog voor de eerste aanhoudingsmandaten door de Openbare Aanklager werden bekendgemaakt, overging tot het aannemen van een 'Wet betreffende de samenwerking met het Internationaal Strafhof en de internationale straftribunalen'⁵⁷: als het zover komt, dan is België juridisch gewapend om het Hof toe te laten zijn werk te doen. Dat België het welslagen van het Hof als een beleidsprioriteit beschouwt, mag tevens blijken uit de relatief snel tot stand gekomen 'Wet houdende instemming met de Overeenkomst inzake de Voorrechten en Immunititeiten van het Internationaal Strafhof'.⁵⁸

Door het Statuut van Rome te ratificeren, dat gebaseerd is op het complementariteitsbeginsel (art. 17), gaf België aan dat het ten volle de rol wil blijven spelen die voor de staten is weggelegd in de strijd tegen de strafeloosheid: nationale afdwingingsmechanismen hebben de voorkeur boven internationale afdwingingsmechanismen. Het Belgische buitenlandse beleid dient dit ongetwijfeld verder te zetten in de toekomst, doch zal hopelijk lering trekken uit de ervaringen van het verleden.

Een klein land met grote ambities?

Het IHR reikt de staten heel wat middelen aan om te kunnen instaan voor de verdragsverplichting van gemeenschappelijk artikel 1 om de regels van de Verdragen van Genève 'te eerbiedigen en te doen eerbiedigen'. Ondanks

56 Dossier: "L'article 31, para. 1, c du Statut de la Cour Pénale Internationale. Travaux de l'atelier organisé par la Commission consultative du Droit international humanitaire de la Croix-Rouge de Belgique Communauté Francophone", in Belgische Tijdschrift voor Internationaal Recht, Vol XXXIII, 2000 - 2, p. 354 e.v.

57 Wet van 29 maart 2004, B.S. 1 april 2004. Zie tevens de Omzendbrief in dezelfde materie, B.S. 22 juni 2005.

58 Wet van 24 februari 2005, B.S. 15 april 2005.

het traditionele enthousiasme van België voor vele van deze mechanismen, vooral inzake de controle op de toepassing van deze rechtstak, dient vooralsnog geen heil gezocht te worden in de sinds 1977 op papier voorziene Internationale Commissie voor Feitenonderzoek en al helemaal niet in het geheel in onbruik geraakte systeem van de Beschermende Mogendheden. Voornamelijk op het vlak van de interne strafrechtelijke betuugeling van de ernstige schendingen van het IHR en inzake enkele dossiers aangaande wapenreglementering kan België allesbehalve verwijten van inactivisme worden gemaakt.

Deze bijdrage bood een overzicht van de wijze waarop het Belgische buitenlandse beleid omgaat met gemeenschappelijk artikel 1. Zoals aangetoond hebben heel wat van de door dit artikel vereiste maatregelen echter geen directe band met het buitenlandse beleid, daar ze louter betrekking hebben op de interne implementatie van het IHR. Anderzijds dient te worden vastgesteld dat een externe waarnemer nooit een volledig beeld kan hebben van hetgeen België in dit verband onderneemt. Immers, vooral de verdragsverplichting om het IHR te doen eerbiedigen dient evenzeer te verlopen via de aan het publieke oog onttrokken kanalen van de diplomatieke contacten en druk. Gelet op de afwezigheid van talrijke toepassingsgevallen waarbij België de oorlogsvoerende partijen openlijk oproept tot respect van het IHR of, sterker zelfs, hen publiekelijk veroordeelt wegens schendingen ervan, valt te hopen dat dit alles wel degelijk gebeurt, doch dat een afweging aangaande wat het meest zinvol is de beleidsmakers ervoor deed opteren dit *in camera* eerder dan voor de camera te doen. Uiteraard valt dit voor een groot deel te verklaren doordat dergelijke veroordelingen vanuit Belgische hoek er wel degelijk komen, doch er wordt aangesloten bij de standpunten terzake van de EU of de VN.

Toch blijft het gevoel hangen dat de rechtsonderhorige recht heeft op meer informatie over hoe het Belgische buitenlandse beleid inzake IHR wordt geconcipeerd en ten uitvoer gelegd. Na het *in extremis* afvoeren van de Genocidewet in augustus 2003 valt het inderdaad moeilijk uit te maken waar

de klemtonen momenteel liggen. In afwezigheid van voldoende voorbeelden van een publiekelijk aan de kaak stellen door België van de schendingen van het IHR, begaan door andere verdragsluitende staten, kan evenmin een echte eindbalans worden gemaakt van de wijze waarop België de naleving van het IHR opvolgt tijdens een gewapend conflict. Een duidelijkere communicatie vanwege de overheid zou moeten aangeven hoe men hiermee al dan niet wenst om te gaan.

Het al dan niet voeren van een buitenlands beleid inzake IHR is, gezien zijn verdragsrechtelijke basis, niet onderworpen aan een opportuiniteitsoordeel over het principe. Het is immers geen kwestie van het al dan niet voeren van een buitenlandse politiek op een bepaald punt. De verplichting tot het doen eerbiedigen van het IHR geldt ook ten aanzien van België's politieke bondgenoten, zelfs indien deze vanuit het *ius ad bellum* beschouwd rechtsgeldig kunnen inroepen dat ze hun recht op zelfverdediging uitoefenen. Eerbiedigen en doen eerbiedigen van het IHR staat ontegensprekelijk vast als verplichting. De modaliteiten waaronder dit kan verlopen liggen echter niet vast. Nu het 'experiment' met de Genocidewet zijn voorlopig beslag heeft gekregen en enkele andere dossiers waarin België een bewonderenswaardige voortrekkersrol heeft vervuld min of meer voltooid zijn, zou België op zoek moeten gaan naar een nieuwe impuls terzake.

Een bezinning hierover lijkt aangewezen teneinde een heroriëntering gebaseerd op terdege overwogen beleidskeuzes mogelijk te maken. Dat het initiatief tot de discussie genomen moet worden, is belangrijker dan wie het initiatief neemt. Overwogen kan worden om, middels een stuwende nota vanwege BUZA, de Interministeriële Commissie voor Humanitair Recht te voorzien van het mandaat, de slagkracht en de werkingsmiddelen om deze discussie te structureren en haar resultaten voor te leggen aan het parlement. Daarna is het kwestie van het klassieke spel der democratie, met dialoog tussen het parlement en de regering en de controle van de wetgever op de uitvoerende macht, om zijn werk te doen en de bakens uit te zetten voor de volgende stappen van het verhaal van het IHR in het buitenlandse beleid van België.

Colofon

Internationaal Humanitair recht in de kijker - 2005

Jaargang 1, 2005

Hoofdredactie

Arianne Acke
Humanitair Recht
Rode Kruis-Vlaanderen

Redactie

Sven Biscop
Eric Drybooms
Guy Genot
Jean-Marie Henckaerts
Frederik Naert
Sofie Picavet
Stefaan Smis
Jeroen Van den Bogaard
Peter Van der Auweraert
Michaël Verhaeghe
An Vranckx
Jan Wouters

Medewerkers

Bruno Demeyere
Eric De Soir
Paul Huynen
Marten Zwanenburg

Vormgeving

Daniëlle Verlinden

Tekstredactie

Sofie Poes

Foto kافت: CICR/Miranda, Virginie

Adres

Rode Kruis-Vlaanderen
Humanitair Recht
Motstraat 40
2800 Mechelen
Tel. 015 44 35 20

Verantwoordelijke uitgever:

Philippe Vandekerckhove
directeur-generaal
Rode Kruis-Vlaanderen

Abonnement

'Internationaal humanitair recht in de kijker' kan voor een bedrag van € 10 aangevraagd worden bij Rode Kruis-Vlaanderen, Humanitair Recht, Motstraat 40, 2800 Mechelen, humanitair.recht@rodekruis.be, met vermelding van naam, IHR in de kijker en de jaargang.

Internationaal humanitair recht in de kijker is een publicatie van Rode Kruis-Vlaanderen. Het tijdschrift verschijnt eenmaal per jaar (januari) en biedt een overzicht van een aantal opmerkelijke ontwikkelingen op het vlak van internationaal humanitair recht tijdens het voorbije jaar. 'Internationaal humanitair recht in de kijker' volgt het tijdschrift 'Zoeklicht' op dat van 1991 tot 2004 door Rode Kruis-Vlaanderen werd uitgegeven.

De opinies in 'Internationaal humanitair recht in de kijker' zijn deze van de auteurs en geven niet noodzakelijk het standpunt van het Rode Kruis weer.