

IV

(Informatie)

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN EN ORGANEN VAN DE
EUROPESE UNIE

RAAD

**Geactualiseerde richtsnoeren van de Europese Unie inzake de bevordering van de naleving van het
internationale humanitaire recht (IHR)**

(2009/C 303/06)

I. DOEL

1. Doel van deze richtsnoeren is de Europese Unie en haar instellingen en organen operationele instrumenten aan te reiken om de naleving van het Internationaal Humanitair Recht (IHR) te bevorderen. Zij tonen aan dat de Europese Unie ernaar streeft die naleving op zichtbare en samenhangende wijze te bevorderen. De richtsnoeren zijn gericht tot allen die in het kader van de Europese Unie handelend optreden, voorzover de aan de orde gestelde kwesties onder hun verantwoordelijkheid en bevoegdheid vallen. Zij vormen een aanvulling op de richtsnoeren en andere gemeenschappelijke standpunten die in het kader van de EU al zijn vastgesteld in verband met aangelegenheden als mensenrechten, foltering, en de bescherming van burgers ⁽¹⁾.
2. Deze richtsnoeren sporen met de inzet van de EU en haar lidstaten voor het IHR, en hebben betrekking op de naleving van het IHR door derde staten en, in voorkomend geval, door in derde staten werkzame niet-gouvernementele actoren. Hoewel die inzet ook tot uiting komt in de EU en haar lidstaten om de naleving van het IHR in hun eigen optreden en bij hun eigen strijdkrachten te waarborgen, vallen deze buiten het bestek van deze richtsnoeren ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie richtsnoeren van de EU voor de dialoog betreffende mensenrechten (goedgekeurd door de Raad op 13 december 2001, geactualiseerd op 19 januari 2009); Richtsnoeren voor EU-beleid ten aanzien van derde landen inzake foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (goedgekeurd door de Raad op 9 april 2001, geactualiseerd op 29 april 2008); Richtsnoeren van de EU over kinderen en gewapende conflicten (goedgekeurd door de Raad Algemene Zaken van 8 december 2003, geactualiseerd op 17 juni 2008); Richtsnoeren van de EU ter bevordering en bescherming van de rechten van het kind (goedgekeurd door de Raad op 10 december 2007); Richtsnoeren inzake geweld tegen vrouwen en meisjes en de bestrijding van alle vormen van discriminatie van vrouwen (goedgekeurd door de Raad op 8 december 2008) en Gemeenschappelijk Standpunt 2003/444/GBVB van de Raad van 16 juni 2003 over het ICC (PB L 150 van 18.6.2003, blz. 67.).

⁽²⁾ Alle EU-lidstaten zijn partij bij de verdragen van Genève en de bijbehorende aanvullende protocollen en zijn dus gehouden tot naleving van de daarin vervatte regels.

II. INTERNATIONAAL HUMANITAIR RECHT (IHR)

Inleiding

3. De Europese Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat. Daaronder begrepen is het streven om de naleving van het IHR te bevorderen.
4. Internationaal Humanitair Recht (IHR) — ook bekend als Recht bij gewapende conflicten of Oorlogsrecht — is bedoeld om de gevolgen van een gewapend conflict te verlichten door diegenen die niet of niet langer aan het conflict deelnemen, te beschermen, en door de middelen en methoden van oorlogvoering te regelen.
5. Staten zijn gehouden tot naleving van de IHR-regels waardoor zij bij verdrag gebonden zijn of die deel uitmaken van het internationaal gewoonterecht. Die regels kunnen ook van toepassing zijn op niet-gouvernementele actoren. De naleving ervan is van internationaal belang. Daarnaast bemoeilijken het leed en de vernieling die door schendingen van het IHR worden veroorzaakt, de totstandkoming van een regeling na conflicten. Derhalve is het zowel uit politiek als humanitair oogpunt van belang de naleving van het IHR wereldwijd te verbeteren.

Ontwikkeling en bronnen van IHR

6. De IHR-regels hebben als gevolg van de afweging van militaire en humanitaire overwegingen een ontwikkeling doorgemaakt. Het IHR omvat regels die erop gericht zijn personen die niet of niet langer rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden — zoals burgers, oorlogsgevangenen en andere gevangenen, zieken en gewonden — te beschermen

en de middelen en methoden van oorlogvoering — met inbegrip van tactieken en wapens — te beperken om onnodig leed en onnodige vernieling te vermijden.

7. Zoals andere aspecten van het internationaal recht heeft IHR twee belangrijke bronnen: internationale overeenkomsten (verdragen) en het internationaal gewoonterecht. Het internationaal gewoonterecht wordt gevormd door de praktijk van de staten, die deze staten als bindend beschouwen. Rechterlijke beslissingen en geschriften van toonaangevende auteurs zijn subsidiaire middelen van rechtsvinding.
8. De voornaamste IHR-overeenkomsten worden genoemd in de bijlage bij deze richtsnoeren. De belangrijkste zijn de verdragen van Den Haag van 1907, de vier verdragen van Genève van 1949 en de bijbehorende aanvullende protocollen van 1977. Het verdrag van Den Haag en het merendeel van de bepalingen van de verdragen van Genève en de aanvullende protocollen van 1977 wordt algemeen als gewoonterecht erkend.

Toepassingsgebied

9. Het IHR is van toepassing op zowel internationale als niet-internationale gewapende conflicten, ongeacht de oorsprong van het conflict. Het IHR is tevens van toepassing op een bezetting die voortkomt uit een gewapend conflict. Er gelden verschillende rechtsregels voor internationale gewapende conflicten tussen staten en voor niet-internationale (of interne) gewapende conflicten binnen één staat.
10. Of er sprake is van een gewapend conflict, en of dat gewapend conflict als internationaal dan wel als niet-internationaal moet worden aangemerkt, zijn vragen waarin zowel de feiten als het recht een rol spelen, en de antwoorden hangen van een aantal factoren af. Wanneer moet worden bepaald of er sprake is van een gewapend conflict en of dus het internationaal humanitair recht van toepassing is, moet altijd passend juridisch advies worden ingewonnen, tezamen met voldoende informatie over de specifieke context.
11. De verdragsbepalingen inzake internationale gewapende conflicten zijn gedetailleerder en uitvoeriger. Niet-internationale gewapende conflicten zijn onderworpen aan artikel 3 van de verdragen van Genève en, wanneer de betrokken staat partij is bij die verdragen, aan het Aanvullend Protocol II van 1977. De regels van het internationaal gewoonterecht zijn van toepassing op zowel internationale als interne gewapende conflicten, maar ook hier zijn er verschillen tussen beide regelingen.

Internationale mensenrechtenwetgeving en IHR

12. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen internationale mensenrechtenwetgeving en IHR. Ofschoon beide vooral gericht zijn op de bescherming van personen, zijn er belangrijke onderlinge verschillen. Zo is IHR van toepassing in tijden van gewapend conflict en bezetting. Anderzijds is de internationale mensenrechtenwetgeving van toepassing op eenieder die zich in vreedstijd dan wel in tijden van gewapend conflict binnen het rechtsgebied van de betrok-

ken staat bevindt. Hoewel de twee regelstelsels duidelijk van elkaar zijn onderscheiden, kunnen zij toch beide op een bepaalde situatie van toepassing zijn en het is soms dan ook nodig na te gaan hoe zij zich tot elkaar verhouden. Deze richtsnoeren hebben evenwel geen betrekking op de wetgeving inzake mensenrechten.

Individuele verantwoordelijkheid

13. Bepaalde ernstige schendingen van het IHR zijn gedefinieerd als oorlogsmisdrijven. Oorlogsmisdrijven kunnen zich voordoen in dezelfde omstandigheden als genocide en misdrijven tegen de menselijkheid, maar laatstgenoemde zijn, in tegenstelling tot oorlogsmisdrijven, niet gekoppeld aan een gewapend conflict.
14. Individuele personen zijn persoonlijk aansprakelijk voor oorlogsmisdrijven. Staten moeten, overeenkomstig hun nationaal recht, erop toezien dat vermeende daders voor de nationale rechter worden gebracht of worden overgeleverd om te worden berecht door de rechtbanken van een andere staat of door een internationaal tribunaal, zoals het Internationaal Strafhof⁽³⁾.

III. OPERATIONELE RICHTSNOEREN

A. VERSLAGLEGGING, EVALUATIE EN AANBEVELINGEN IN VERBAND MET MAATREGELEN

15. De in dit hoofdstuk bedoelde maatregelen omvatten het volgende:
 - a) om een doeltreffend optreden mogelijk te maken moeten situaties die voor toepassing van het IHR in aanmerking kunnen komen onverwijld worden gesignaleerd. De bevoegde EU-instanties, inclusief de bevoegde Raadsgroepen, moeten — zo nodig op grond van advies over het IHR en de toepasbaarheid ervan — de onder hun bevoegdheid vallende situaties volgen waarin het IHR wellicht van toepassing is. Waar nodig moeten zij, in overeenstemming met deze richtsnoeren, maatregelen opstellen en aanbevelen die de naleving van het IHR ten goede kunnen komen. In voorkomend geval moet overwogen worden overleg te plegen en informatie uit te wisselen met deskundige actoren, waaronder het ICRK en andere bevoegde organisaties (bijv. de VN en regionale organisaties). Voorts kan, waar nodig, overwogen worden een beroep te doen op de Internationale Commissie voor feitenonderzoek (IHFFC), ingesteld bij

⁽³⁾ Zie het Gemeenschappelijk Standpunt van de Unie betreffende het Internationaal Strafhof (2003/444/GBVB) en het actieplan van de EU inzake het Internationaal Strafhof. Zie voorts het Besluit van 13 juni 2002 (2002/494/JBZ) tot instelling van een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake personen die verantwoordelijk zijn voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, het Kaderbesluit (2002/584/JBZ) betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten en het Besluit van 8 mei 2003 (2003/335/JBZ) inzake opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven; Besluit 2006/313/GBVB van de Raad van 10 april 2006 betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen het Internationaal Strafhof en de Europese Unie inzake samenwerking en bijstand, PB L 115 van 28.4.2006, blz. 49.

artikel 90 van het aanvullend protocol I bij de Verdragen van Genève van 1949, die met haar capaciteit op het gebied van feitenonderzoek en „goede diensten” de inachtneming van het IHR kan helpen verbeteren;

b) hoofden van EU-missies en bevoegde EU-vertegenwoordigers (waaronder hoofden van civiele EU-operaties, bevelhebbers van militaire EU-operaties en speciale EU-vertegenwoordigers) moeten, wanneer dat relevant is, in hun verslagen over een bepaalde staat of een bepaald conflict, ook de IHR-situatie evalueren. Bijzondere aandacht dient daarbij te gaan naar gegevens die op ernstige schendingen van het IHR kunnen wijzen. Deze verslagen moeten zo mogelijk ook analyses en voorstellen bevatten met betrekking tot eventuele maatregelen van de EU;

c) in achtergrondnota's ten behoeve van bijeenkomsten op EU-niveau moet, waar nodig, worden nagegaan of het IHR van toepassing is; lidstaten die aan de bijeenkomsten deelnemen, moeten ervoor zorgen dat zij advies beschikbaar hebben over eventuele IHR-aangelegenheden. In geval van een dreigend gewapend conflict moet naast de andere bevoegde Raadsgroepen ook de Groep internationaal publiekrecht worden geïnformeerd. Wanneer dit zinvol en haalbaar is, kan aan deze groep de opdracht worden gegeven om aan de bevoegde EU-instanties voorstellen voor een toekomstig optreden van de EU voor te leggen.

B. MOGELIJKE MAATREGELEN VAN DE EU IN HAAR - BETREKKINGEN MET DERDE LANDEN

16. De EU kan op verschillende manieren optreden. Hieronder gaat een enuntiatieve lijst van mogelijke maatregelen:

a) politieke dialoog: waar dit zinvol is, moet de naleving van het IHR in de dialoog met derde staten aan de orde worden gesteld. Dit is met name van belang voor actuele gewapende conflicten waarin het IHR blijkens rapporten op grote schaal wordt geschonden. Maar ook in vreedstijd moet de EU staten die nog niet tot belangrijke IHR-instrumenten zoals de Aanvullende Protocolen van 1977 en het statuut van het Internationaal Strafhof zijn toegetreden, ertoe aansporen dit alsnog te doen en de genoemde instrumenten onverkort uit te voeren. Onder volledige uitvoering wordt verstaan dat de nodige uitvoeringswetgeving wordt aangenomen en dat voor IHR bevoegd personeel een opleiding krijgt;

b) algemene publieke verklaring: in publieke verklaringen over IHR-aangelegenheden moet de EU, telkens wanneer dit zinvol is, benadrukken dat het IHR moet worden nageleefd;

c) demarches en/of publieke verklaringen met betrekking tot specifieke conflicten: wanneer schendingen van het IHR worden gemeld, moet de EU overwegen om, naargelang het geval, tot demarches en publieke verklaringen over te gaan, waarbij zij de schendingen veroordeelt en de partijen verzoekt hun uit het IHR voortvloeiende verplichtingen na te komen en doeltreffende maatregelen te nemen om verdere schendingen te voorkomen;

d) restrictieve maatregelen/sancties: restrictieve maatregelen (sancties) kunnen een doeltreffend instrument zijn om de naleving van het IHR te bevorderen. Het nemen van dergelijke maatregelen tegen staten en andere partijen alsook individuen die betrokken zijn bij een conflict, moet overwogen worden wanneer een dergelijk optreden nuttig kan zijn en in overeenstemming is met het internationaal recht;

e) samenwerking met andere internationale instanties: om de naleving van het IHR te bevorderen moet de EU waar nodig samenwerken met de VN en bevoegde regionale organisaties. De EU-lidstaten mogen als lid van andere organisaties (inclusief de Verenigde Naties) geen gelegenheid laten voorbijgaan om deze doelstelling te helpen verwezenlijken. Het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRK) speelt als neutrale, onafhankelijke humanitaire organisatie sinds jaar en dag een bij verdrag vastgelegde en algemeen erkende rol bij het bevorderen van de naleving van het IHR;

f) crisisbeheersingsoperaties: bij het opstellen van het mandaat voor voor crisisbeheersingsoperaties van de EU moet er, waar nodig, rekening mee worden gehouden dat schendingen van het IHR door derde partijen voorkomen en bestreden moeten worden. Dit betekent dat, in voorkomend geval, gegevens moeten worden verzameld die van nut kunnen zijn voor het Internationaal Strafhof⁽⁴⁾ of bij ander onderzoek naar oorlogsmisdaden;

g) individuele verantwoordelijkheid: na een conflict is het soms moeilijk een evenwicht te vinden tussen de algemene doelstelling om de vrede te herstellen en de noodzakelijke bestrijding van straffeloosheid; de Europese Unie moet ervoor zorgen dat oorlogsmisdaden niet ongestraft blijven. Om in tijden van gewapend conflict een afschrikkend effect te kunnen hebben moet de gerechtelijke vervolging van oorlogsmisdaden de nodige ruchtbaarheid krijgen en moet die vervolging zo mogelijk plaatsvinden in de staat waar de schendingen zijn begaan. De EU moet derde staten dan ook aanmoedigen om nationale strafwetgeving aan te nemen, zodat schendingen van het IHR kunnen worden bestraft. De steun van de EU aan het Internationaal Strafhof en de maatregelen die worden genomen om oorlogsmisdadigers te vervolgen moeten ook in die context worden gezien;

⁽⁴⁾ Zie de Overeenkomst inzake samenwerking en bijstand tussen de Europese Unie en het Internationaal Strafhof, genoemd in voetnoot 3.

h) opleiding: scholing in het IHR is nodig om ervoor te zorgen dat het IHR in tijden van gewapend conflict wordt nageleefd. Ook in vreedstijd zijn onderwijs en opleidingen nodig. Dit geldt voor de hele bevolking, al moet bijzondere aandacht worden besteed aan groepen die voor deze aangelegenheden bevoegd zijn (bijv. wets-handhavingsfunctionarissen). De EU moet overwegen om in derde landen onderwijs en opleiding in IHR-aangelegenheden te verstrekken of te financieren, onder meer in het kader van ruimer opgevatte programma's ter

bevordering van de rechtsstaat;

i) wapenuitvoer: conform het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie⁽⁵⁾ moet, voordat een vergunning tot uitvoer naar een bepaald land wordt verleend, nagegaan worden of het invoerend land het internationale humanitaire recht naleeft.

⁽⁵⁾ Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, PB L 335 van 13.12.2008, blz. 99. Dit gemeenschappelijk standpunt vervangt de door de Raad op 8 juni 1998 aangenomen Europese gedragscode betreffende wapenuitvoer.

BIJLAGE

BELANGRIJKSTE RECHTSINSTRUMENTEN VAN HET INTERNATIONAAL HUMANITAIR RECHT EN ANDERE RELEVANTE RECHTSINSTRUMENTEN

- Haags Verdrag (IV) nopens de wetten en gebruiken van de oorlog te land (1907)
- Bijlage bij het Verdrag: Reglement betreffende de wetten en gebruiken van de oorlog te land
- Protocol nopens het verbod van het gebruik tijdens oorlogshandelingen van verstikkende, giftige of andere gassen en van vormen van bacteriologische oorlogsvoering (1925)
- Verdrag van Genève I voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde (1949)
- Verdrag van Genève I voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde (1949)
- Verdrag van Genève III betreffende de behandeling van krijgsgevangenen (1949)
- Verdrag van Genève IV betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd (1949)
- Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (1977)
- Aanvullend Protocol II bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (1977)
- Haags Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict (1954)
- Reglement van uitvoering van het Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict
- Eerste Haags Protocol inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict (1954)
- Tweede Haags Protocol inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict (1999)
- Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens (1972)
- VN-Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben (1980)
- Protocol I inzake niet-waarneembare deeltjes (1980)
- Protocol II inzake het verbod of de beperking van het gebruik van mijnen, valstrikmijnen en andere mechanismen (1980)
- Gewijzigd Protocol II inzake het verbod of de beperking van het gebruik van mijnen, valstrikmijnen en andere mechanismen (1996)
- Protocol III inzake het verbod of de beperking van het gebruik van brandwapens (1980)
- Protocol IV inzake blindmakende laserwapens (1995)
- Protocol V inzake ontplofbare oorlogsresten (2003)
- Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (1993)
- Verdrag van Ottawa inzake het verbod van het gebruik, de aanleg van voorraden, de productie en de overdracht van anti-personeelmijnen en inzake de vernietiging van deze wapens (1997)

-
- Statuut van het Internationaal Tribunaal voor de vervolging van personen verantwoordelijk voor ernstige schendingen van internationaal humanitair recht op het grondgebied van het voormalig Joegoslavië sinds 1991 (1993)
 - Statuut van het Internationaal Tribunaal voor de vervolging van personen aansprakelijk voor genocide en andere ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht, begaan op het grondgebied van Rwanda en van Rwandese burgers aansprakelijk voor genocide en andere van dergelijke schendingen begaan op het grondgebied van buurlanden, tussen 1 januari 1994 en 31 december 1994 (1994)
 - Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (1998)
 - Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de aanvaarding van een aanvullend onderscheidend embleem (Protocol III) (2005)
 - Verdrag over clustermunitie (2008)
-