

DE BESCHERMING VAN DE BURGERBEVOLKING IN HET HUMANITAIR RECHT

Een broos compromis tussen menselijke behandeling en militaire noodzaak

Françoise Thomas

1. Inleiding

De bescherming van de burgerbevolking is een relatief recente verworvenheid van het humanitair recht, dat oorspronkelijk bij uitsluiting de combattanten beoogde te onttrekken aan het oorlogsgeweld wanneer zij ten gevolge van ziekte, verwondingen of krijgsgevangenschap buiten gevecht werden gesteld.

Initiatiefnemer ter zake is de Zwitserse zakenman H. DUNANT geweest die in juni 1859 toevallig getuige was van de verschrikkelijke gevolgen van de veldslag te Solferino (Italië) tussen de Franse en de Oostenrijkse troepen. Daar de sanitaire diensten van beide legers niet bij machte bleken de gewonden tijdig en efficiënt op te vangen – vanwaar een enorm sterftecijfer –, had hij zelf, samen met de plaatselijke bevolking, de eerste hulpacties georganiseerd. Zijn ervaringen beschreef hij in *Un souvenir de Solférino* (1862).¹ Het boek vond in gans Europa een grote weerklank bij politici zowel als bij militairen.² Het gaf rechtstreeks aanleiding tot de uitwerking van een multilateraal verdrag 'ter verbetering van het lot van de gewonde militairen van de legers te velde', ondertekend te Genève op 22 augustus 1864. In juist geteld tien artikelen formuleert het Verdrag van 1864 beginselen die sindsdien niet meer worden betwist, te weten de neutraliteit van het geneeskundig personeel (art. 2 en 3), de neutraliteit van de burgers die hulp bieden aan de vijand buiten gevecht (art. 5) en de gelijkheid tussen gekwetste combattanten zonder discriminatie op grond van hun nationaliteit (art. 6).³ De tekst ervan werd herzien en uitgebreid in 1906 en in 1929. In ditzelfde jaar werd

* Hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School

1. DUNANT, H., *Un souvenir de Solférino*, suivi de *L'Avenir sanglant*, Préface de Denis DE ROUGEMONT, Genève, Institut Henry Dunant et Editions l'Age d'Homme, 1969, XXII en 197. Doorslaggevend voor het ontstaan van het Rode Kruis en van het humanitair recht waren volgende vragen van DUNANT: 'N'y aurait-il pas moyen, pendant une époque de paix et de tranquillité, de constituer des sociétés de secours dont le but serait de faire donner des soins aux blessés, en temps de guerre, par des volontaires zélés, dévoués et bien qualifiés pour une pareille œuvre?' (p. 101) en 'ne serait-il pas souhaitable qu'ils [les princes de l'art militaire] profitent de cette espèce de congrès pour formuler quelque principe international, conventionnel et sacré, lequel, une fois agréé et ratifié, servirait de base à des Sociétés de secours pour les blessés dans les divers pays de l'Europe?' (p. 112).

2. De Krim-oorlog (1854-55) en de Amerikaanse burgeroorlog (1861-65) hadden omstreeks diezelfde tijd een nog diffuse bewustwording van de negatieve aspecten van de oorlog in de hand gewerkt die het Napoleontisch triomfalisme voordien zorgvuldig verdoken had gehouden. Opvallend is hierbij de rol geweest van een nieuwe wetenschap, nl. de statistiek, waardoor het aantal sterfgevallen nauwkeurig kon worden bepaald.

3. BOSSIER, P., 'De Solférino à la Convention de Genève', *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1959, 271-280.

bovendien een tweede internationale conventie goedgekeurd die ook de behandeling van de krijgsgevangenen onderwerpt aan dwingende regels.⁴

Na de Tweede Wereldoorlog werden beide bestaande verdragen vervangen door de vier thans vigerende Conventies van Genève van 12 augustus 1949, met name:

- voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken bij de strijdkrachten te velde (CG I);
- voor de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee (CG II);
- betreffende de behandeling van krijgsgevangenen (CG III);
- betreffende de bescherming der burgers in oorlogstijd (CG IV).⁵

Samen vormen de vier Conventies een corpus van 486 artikelen en verbinden zij 166 staten. In vergelijking met de vroegere verdragen voeren zij volgende innovaties in:

- het gemeenschappelijk artikel 3 dat minimumregels oplegt wanneer een niet-internationaal conflict ontstaat op het grondgebied van een Verdragspartij⁶;
- de verscherping van het toezicht op de naleving van het humanitair recht dat toevertrouwd wordt aan de zgn. beschermende mogendheden en aan het Internationaal Comité van het Rode Kruis (I.C.R.K.)⁷;
- de verplichting in hoofde van de Verdragspartijen de zgn. 'ernstige inbreuken' op het humanitair recht in hun nationale strafwetgeving te incrimineren.⁸

In 1967 reeds wierp het I.C.R.K. het probleem op van de noodzakelijke 'restauratie' van het recht der gewapende conflicten. Zijn inspanningen liepen uit op de goedkeuring, op 8 juni 1977, van de twee aanvullende protocollen bij de Conventies van 1949.

Deze nieuwe codificatie moet ongetwijfeld beschouwd worden als een reactie tegen de oorlog in Vietnam tijdens welke de beschadiging van het natuurlijk milieu en de massale vernietiging van goederen, essentieel voor de overleving van de burgerbevolking, als methoden van oorlogvoering werden aangewend.⁹

Ook werd op politiek vlak rekening gehouden met de desiderata van die staten die t.g.v. het dekolonisatieproces onafhankelijk waren geworden en voor wie de

4. PICTET, J., *Développement et principes du droit international humanitaire*, Genève, Institut Henry Dunant, 1983, 47-49.

5. *B.S.*, 26 september 1952, 6822-6953.

6. Voor bepaalde commentatoren doet dit artikel de staatssoevereiniteit wijken; voor anderen fungeert het alleen als kleinste gemene deler in die zin dat de toepassing van het geheel het humanitair recht - verplicht volgens één verdragspartij - de naleving impliceert van artikel 3 - alleen toepasselijk volgens de andere. Zie hierover: SANDOZ, Y., *L'application du droit humanitaire*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, 31; TORRELLI, M., 'Le droit international humanitaire', Parijs, P.U.F., 1985, 10.

7. DRAPER, G.I.A.D., 'The implementation and enforcement of the Geneva Conventions of 1949 and of the two additional Protocols of 1978 (sic)'. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, 1979, III, 13 e.v.; X. 'Neutralité, intermédiaires et contact entre les Parties', *Echo*, november 1988, 15-21.

8. Zie over de Belgische 'prestaties' ter zake: VAN DEN WIJNGAERT, Chr., 'Een bijzondere wet voor de bestraffing van oorlogsmisdaden: een overbodige onderneming', *Panopticon*, 1989, 516.

9. KALSHOVEN, F., *Zwijgt het recht als de wapens spreken?*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, 72.

Conventies van 1949 al te zeer afgestemd waren op louter Westeuropese belangen en waarden.¹⁰

Het eerste aanvullend protocol inzake de bescherming van de slachtoffers van internationaal gewapende conflicten (verder: GP I) is bekrachtigd door 93 Staten. Het innoveert op volgende punten:

- de gelijkstelling van bevrijdingsoorlogen tegen koloniale overheersing, vreemde bezetting en racistische regimes met internationale conflicten (art. 1, par. 4);
- de rechtstreekse bescherming van de burgerbevolking tegen het oorlogsgeweld door de verplichting, in hoofde van het militair commando, te allen tijde het onderscheid te maken tussen combattanten en militaire doelen, van de ene kant, en burgers en goederen van burgerlijke aard, van de andere kant. Alleen tegen eerstgenoemden mogen aanvallen gericht worden (art. 48);
- de uitbreiding van het begrip 'combattant' tot de guerillastrijders (art. 43-44);
- de opleiding van raadgevers in het oorlogsrecht ten behoeve van de strijdkrachten (art. 82).

Het tweede aanvullende protocol inzake de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (verder: GP II) is bekrachtigd door 83 staten.¹¹ Het vereenvoudigt de bepalingen van het GP I en past ze aan aan de bijzonderheden van interne conflicten. De waarborgen voor combattanten en gedetineerde burgers zijn evenwel niet vergelijkbaar met die van het GP I.¹²

Tot voor kort werden de vier Conventies van Genève en hun protocollen dikwijls tegengesteld aan het oorlogsrecht zoals voor een groot deel gecodificeerd in de verdragen van Den Haag (met bijhorende reglementen) van 1899 en 1907.¹³ Deze tak van het internationaal recht is mede van toepassing tijdens gewapende conflicten, maar verbiedt of beperkt het gebruik van bepaalde wapens en methodes van oorlogvoering. Dit traditioneel onderscheid heeft veel aan belang verloren nu het eerste aanvullend protocol in het humanitair recht zelf fundamentele regels m.b.t. de leiding van de militaire operaties heeft ingevoerd: men denke aan het verbod de burgerbevolking aan te vallen en te terroriseren (GP I, art. 51), aan de verplichting alle voorzorgsmaatregelen te treffen om schade aan burgerlijke goederen te vermijden en aan het principe van de proportionaliteit (GP I, art. 57). Dit laatste impliceert niets minder dan het verzaken aan een militair voordeel om humanitaire redenen.

10. BRETTON, Ph., 'Les Protocoles de 1977 additionnels aux Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes des conflits armés internationaux et non internationaux dix ans après leur adoption', *Annuaire français de droit international*, 1987, 540.

11. B.S., 16 april 1986, 15196-15252.

12. SANDOZ, Y., *o.c.*, 64.

13. De Conventies van Genève en de Verdragen van Den Haag vormen samen het 'ius in bello' of recht dat van toepassing is tijdens een gewapend conflict. Het moet onderscheiden worden van het 'ius ad bellum' dat de voorwaarden bepaalt waarin afwijkingen op het verbod van geweldaanwending in de internationale relaties toelaatbaar zijn (art. 1.2, vierde lid en 51 van het Charter van de Verenigde Naties).

Ook het onderscheid tussen het humanitair recht en het recht van de mensenrechten wordt sinds 1977 minder scherp gesteld. Aanvankelijk werden de verschillen tussen beide disciplines, wat oorsprong en toepassingsgebied betreft, benadrukt.¹⁴ Thans worden meer de onderlinge punten van overeenkomst belicht: de onschendbaarheid (recht op leven, op fysieke en psychische integriteit, op de attributen van de persoonlijkheid), de niet-discriminatie op grond van ras, godsdienst en politieke overtuigingen en de veiligheid (recht op zekerheid van de persoon en op beveiliging tegen willekeur).¹⁵ Beide normatieve stelsels bestaan nog altijd naast elkaar zij het '... dans le sens d'un renforcement de la protection des personnes 'à risques''.¹⁶ Tot deze categorie behoort ongetwijfeld de burgerbevolking.

2. De bronnen van de rechtsbescherming van burgers

Deze rechtsbescherming is uitgebouwd in drie verdragen.

Het vierde Verdrag van Den Haag m.b.t. de wetten en gebruiken van de oorlog te land met aangehecht reglement (1907). Alleen afdeling III – van het militair gezag op het grondgebied van de vijandelijke Staat – is ter zake relevant (art. 42-56). Zij bevat de opsomming van de verplichtingen van een oorlogvoerende Partij t.o.v. de burgers van het grondgebied dat zij bezet. Centraal staan de eerbied voor de eer en de rechten van het gezin, het leven, de privé-eigendom en de godsdienstige overtuiging (art. 46). Plundering en collectieve straffen zijn verboden (art. 47 en 50). De overige bepalingen van afdeling III stellen beperkingen aan het recht van de bezetter om belastingen te heffen en om goederen en diensten op te eisen. De bescherming van de burgers komt eigenlijk slechts onrechtstreeks aan bod in dit Verdrag dat in de eerste plaats essentiële regels van oorlogsrecht formuleert. Vermeldenswaard is het Japanse voorstel om het beginsel van de niet-internering van de burgers behoudens militaire noodzaak, in de verdrags tekst op te nemen. Het werd afgewezen: niet-internering was evident!¹⁷

De vierde Conventie van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd. Zij gaat terug tot een voorontwerp dat het I.C.R.K. onmiddellijk na de Eerste Wereldoorlog had uitgewerkt, maar dat het om redenen van politieke opportuniteit niet aan de Statengemeenschap had voorgelegd: '... une semblable initiative serait considérée dans les sphères internationales comme trahissant presque la cause de la paix'.¹⁸ Deze Conventie beoogt de rechtstreekse bescherming tegen willekeur van de burgers die in een internationaal gewapend conflict gekneld raken. Als dusdanig neemt zij afstand van de werkhypothese van het recht van Den Haag, met name de gedachte dat de normering van de vijandelikheden de willekeur in de oorlogvoering zou uitsluiten en zo onrechtstreeks de

14. SASSOLI, M., 'Mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Une comparaison', *Annuaire suisse de droit international*, 1987, 27-32.

15. TORRELLI, M., *o.c.*, 13.

16. SANDOZ, Y., *o.c.*, 58.

17. PICTET, J., *o.c.*, 50.

18. PICTET, J., *o.c.*, 51.

slachtoffers zou vrijwaren. Bovendien innoveert zij uit een dubbel oogpunt. Het humanitair recht was tot dan toe alleen toepasselijk op militairen – goed omliggende categorie – die reeds slachtoffer geworden waren van een gewapend conflict t.g.v. ziekte, verwondingen of gevangenschap. De vierde Conventie daarentegen vindt toepassing op een niet-georganiseerde massa burgers en beoogt precies te beletten dat zij tot slachtoffer wordt.¹⁹ Zij beschermt evenwel niet tegen de effecten van de oorlog, doch alleen tegen machtsmisbruik vanwege de vijand.

Het eerste aanvullend protocol inzake de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten heeft een ruimere draagwijdte dan de titel aangeeft. Benevens regels van oorlogsrecht die verder buiten beschouwing blijven, bevat het acht artikelen (art. 72-79) die het lot van personen in de macht van de vijand behandelen.

3. De beschermde personen

Naar artikel 4 van de vierde Conventie zijn de beschermde personen diegene die, op welk tijdstip en op welke wijze ook, in geval van een conflict of bezetting, zich in de macht bevinden van een partij bij het conflict of van een bezettende Mogendheid, van welke zij geen onderdanen zijn. Uitgesloten van de bescherming zijn de onderdanen van een neutrale Staat en die van een mede-oorlogvoerende Staat. Voor hen komt de verdragsrechtelijke bescherming pas tot stand na het uitvallen van de diplomatieke vertegenwoordiging van hun Staat van afkomst bij de Staat die ze in zijn macht heeft.

Artikel 4 CG IV rept met geen woord over de apatriden en over de vluchtelingen. Het GP I vult deze leemte aan, zodat ook deze categorieën personen thans zijn beschermd indien zij voor de aanvang der vijandelijkheden als vluchtelingen of staatlozen waren beschouwd (art. 73).

Het GP I beschrijft bovendien in detail de behandeling van vrouwen (art. 76) en kinderen (art. 77). Zij moeten met bijzondere eerbied worden bejegend en o.m. tegen zedendelicten beschermd worden. Het dossier van zwangere vrouwen en van moeders van jonge kinderen, die zijn aangehouden of geïnterneerd, moet prioritair onderzocht worden. De doodstraf zal t.o.v. hen niet worden uitgevoerd. Deze regel geldt alleen wanneer vrijheidsberoving en doodstraf opgelegd zijn wegens delicten die verband houden met het conflict, hetgeen misdrijven van gemeen recht schijnt uit te sluiten.²⁰ De verdragspartijen dienen alle mogelijke maatregelen te treffen om te vermijden dat kinderen van minder dan 15 jaar rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelnemen. Een absoluut verbod op dit punt, hoewel voorgesteld door het I.C.R.K., werd tijdens de diplomatieke conferentie als niet realistisch verworpen...²¹

De evacuatie van kinderen naar een vreemde staat is aan uiterst restrictieve voorwaarden onderworpen (art. 78). Aan de grondslag van deze bepaling ligt de

19. PICTET, J. (red.), *La convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*. Commentaire, Genève, C.I.C.R., 1956, 9.

20. SANDOZ, Y. e.a. (red.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, C.I.C.R., 1986, 904, randnummer 3094.

21. *Ibidem*, 924-925, nr. 3184.

pijnlijke ervaring van Spaanse kinderen die, na de Spaanse Burgeroorlog, naar de Sovjet-Unie werden overgebracht. Volwassen geworden, drukten zij de wens uit naar Spanje terug te keren, hetgeen in 1960 ook gebeurde. Sindsdien 'navetteren' zij tussen beide landen zonder zich in één van beide thuis te voelen.²²

4. De rechtspositie van de vreemdelingen op het grondgebied van een oorlogvoerende partij

Elke beschermde persoon – vreemdeling, apatride en vluchteling – heeft het recht het grondgebied te verlaten, behalve indien dit strijdig is met de 'nationale belangen' van de detinerende mogendheid (CG IV, art. 35, eerste lid). Dit voorbehoud, dat de regel vrijwel uitholt, stemt evenwel overeen met de praktijk van de staten. Zo werden in recente conflicten de mannen tussen 16 en 60 jaar veelal op het grondgebied weerhouden om te beletten dat zij, na hun vertrek, in het vijandelijk leger zouden worden ingelijfd. Ook de term 'nationale belangen' is te extensief. Hij omvat niet alleen (militaire) veiligheidsoverwegingen, maar ook economische belangen en tewerkstellingsproblemen van de detinerende mogendheid. In zijn huidige redactie kan artikel 35 dus bezwaarlijk worden beschouwd als de bevredigende concretisering van een werkelijk evenwicht tussen militaire noodzaak en bescherming van de burgers.²³ Ingeval van weigering, heeft een beschermde persoon recht op het onderzoek van haar verzoek door een rechtbank of door een administratief rechtscollege. Blijft zij op het grondgebied, dan wordt haar toestand bij uitsluiting geregeld door de bepalingen van het statuut van de vreemdelingen in vredetijd, zoals b.v. in vestigingsverdragen vastgelegd (CG IV, art. 38, eerste lid). Zij dient alleszins te genieten van een aantal fundamentele rechten, waaronder het recht op arbeid of op een vervangingsinkomen, het recht op vrijheid van godsdienst en op medische en geestelijke bijstand (CG IV, art. 38-40).

Het hierboven summier geschetste beschermingssysteem dreigt evenwel in het gedrang te worden gebracht door de toepassing van art. 5 CG IV volgens welk een beschermde persoon haar rechten krachtens het verdrag verliest wanneer zij verdacht wordt handelingen – bijvoorbeeld spionage of sabotage – te stellen die schadelijk zijn voor de veiligheid van de detinerende Staat.

Hoewel minimaal, worden deze rechten toch door bepaalde oorlogvoerende Staten ontzegd aan vreemdelingen op hun grondgebied. Zo weigert op dit ogenblik Irak, partij bij de vierde Conventie, de buitenlandse burgers het grondgebied te laten verlaten en in contact te komen met hun familie via het I.C.R.K. Diezelfde staat verbiedt anderzijds dat de buitenlanders die wel het grondgebied mogen verlaten maar daartoe niet de middelen hebben, door het I.C.R.K. financieel worden geholpen.²⁴

22. *Ibidem*, 934, nr. 3216.

23. WILLIAMS, W., 'The freedom of civilians of enemy nationality to depart from territory controlled by a hostile belligerent', *The military law and law of war review*, 1984, 420-421.

24. *Bulletin du C.I.C.R.*, oktober 1990, 2.

5. Het regime van de militaire bezetting

A. HET BEGRIP 'MILITAIRE BEZETTING'

Het begrip 'militaire bezetting' dekt zeer uiteenlopende situaties: de rechtsleer onderscheidt er niet minder dan 17. Relevant zijn volgende factoren:

- de tegenwoordigheid van vreemde troepen waarvan de aanwezigheid niet door een verdrag is gerechtvaardigd of waarvan de activiteiten het raam van een eventueel militair akkoord duidelijk overschrijden;
- de vervanging door het militair commando van de bezettende mogendheid van het plaatselijke rechtssysteem en van de lokale regeringsvorm of althans de mogelijkheid daartoe;
- de tegenstrijdigheid van belangen tussen de bezetter en de lokale bevolking, gepaard met een verschil in nationaliteit.²⁵

Zodra deze drie factoren feitelijk verenigd zijn, is er militaire bezetting en moet het humanitair recht nageleefd worden. Hoelang blijft dit recht van toepassing? Artikel 6 van de vierde Conventie stelt dat de bescherming nog gedurende een jaar na het einde van de vijandelijkheden gewaarborgd moet worden. Zelfs na die termijn blijft de bezettende mogendheid gebonden door de artikelen 1-12, 27 29-34, 47, 49, 51-53, 59, 61-77 en 143 van de vierde Conventie indien zij in de bezette gebieden bestuursmaatregelen ('fonctions de gouvernement') treft. Het GP I heeft de bescherming verlengd: de vierde Conventie en het GP I blijven toepasselijk tot op het ogenblik waarop de militaire bezetting zelf een einde neemt (art. 3, sub b). Discussie omtrent het precieze einde van de militaire operaties is aldus overbodig. Waarom deze wijziging? 'The abrogation of the 'one year after' rule may reflect in part the proper desire of the international community to maintain the full applicability of the law on occupations to areas occupied by Israel since 1967'.²⁶

B. GEVOLGEN VAN DE MILITAIRE BEZETTING

Sinds het begin van de eeuw wordt de militaire bezetting beschouwd als een louter feit van tijdelijke aard dat geen overdracht van soevereiniteit bewerkt naar de bezettende mogendheid toe. Deze restrictieve interpretatie wordt verwoord in de artikelen 42 en 43 van het Reglement van Den Haag van 1907, volgens welke de bezettende mogendheid de plicht heeft 'de openbare orde en het publieke leven te herstellen en te verzekeren en zulks, behoudens bepaalde verhindering, met eerbiediging van de in het land geldende wetten'. De vierde Conventie bevestigt de toepassing van het humanitair recht in een bezettingssituatie, 'zelfs indien de oorlogstoestand door één der partijen niet wordt erkend' (gemeenschappelijk art. 2). Deze laatste zinsnede bracht DRAPER ertoe te concluderen dat de Conventies van 1949 'have reduced the importance of determining whether a legal state of

25. ROBERTS, A., 'What is a military occupation', *The British Yearbook of international law*, 1984, 300.

26. *Ibidem*, 272. Israël daarentegen is ter zake de mening toegedaan dat de nieuwe regel het politiek immobilisme in hoofde van de Arabische Staten aanmoedigt.

war exists to vanishing point'.²⁷ Het eerste aanvullend protocol vult bovendien een leemte aan, waar het impliciet stelt dat de eerbiediging van het humanitair recht zich opdringt, ook in gebieden zoals de strook van Gaza en de zgn. West Bank waarvan het statuut naar internationaal recht wordt betwist (GP I art. 1, vierde lid): 'It is sufficient that the territory in question did not belong to the occupying power when the conflict broke out. Regarding this problem (and in particular the Israeli denial of an obligation to apply Geneva Convention IV in the territories occupied by it), a provision was adopted in Protocol I to the effect that the Conventions and the Protocol apply to the fight of peoples, in the exercise of their right to self-determination, against inter alia 'alien occupation'.²⁸

De facto ontstaat evenwel een bevoegdheidsverdeling tussen de bezette Staat, die principieel zijn soevereiniteit behoudt, en de bezettende Staat. Hierbij ontstaan mogelijk volgende knelpunten:

1. De administratie

De bezettende mogendheid is verantwoordelijk voor het welzijn van de bewoners en voor de rust in de bezette gebieden. Hieruit volgt dat zij, zoveel mogelijk, de openbare orde en veiligheid moet herstellen en handhaven en de bescherming van het bezettingsleger moet verzekeren (vierde Reglement van Den Haag van 1907 art. 43). Verordeningen van de bezettende mogendheid lijken derhalve rechtmatig wanneer zij het algemeen belang nastreven, zoals b.v. de Italiaanse beslissing van 20 oktober 1935 tot afschaffing van de slavernij in bezet Ethiopië. Zijn daarentegen niet gerechtvaardigd de beslissingen, onder meer m.b.t. de willekeurige wijziging van de fiscale wetten in België tijdens de Eerste Wereldoorlog, die machtsafwendig in hoofde van de (i.c. Duitse) bezetter impliceren.²⁹ Ook het plan van SADAM HOESSEIN in Koeweit binnenkort een referendum te organiseren over de bestendiging van de integratie van die staat in Iraaks staatsverband zou tot die tweede categorie behoren.³⁰

Heden blijven rechtspraak en rechtsleer nog verdeeld over de rechtmatigheid van de uitgifte van papiergeld ten behoeve van het bezet gebied (o.m. door Japan op de Filippijnen en op Burma)³¹, de ontginning van de ondergrond (door Israel in de Golf van Suez) en de archeologische opgravingen (door Israel in de bezette gebieden tegen de aanbevelingen van de UNESCO in).³²

De bezettende mogendheid moet instaan voor de voedselvoorziening van de lokale bevolking, voor de volksgezondheid en de hygiëne (CG IV, art. 55-57). Het

27. Geciteerd door ROBERTS, A., *o.c.*, 253.

28. BOTHE, M., v° *Belligerent occupation*, in BERNHARDT, R. (ed), *Encyclopedia of Public International Law*, vierde deel, 65. Tot op heden verklaart Israel de vierde Conventie de facto, doch niet de jure toe te passen.

29. ROUSSEAU, Ch., *Le droit des conflits armés*, Parijs, Pedone, 1983, 145-146.

30. FRACHON, A., 'Après avoir 'irakisé' le Koweit, M. Saddam Hussein pourrait organiser des élections dans l'émirat', *Le Monde*, 7-8 oktober 1990, 3.

31. SKUBISZEWSKI, K., 'Currency in Occupied Territory and the Law of War', *Jahrbuch für internationales Recht*, 1961, 168.

32. ROUSSEAU, Ch., *o.c.*, 148-149.

I.C.R.K. is bijzonder waakzaam op dit punt en evalueert voortdurend de toestand zowel in de door Israel bezette gebieden³³, als in Libanon.³⁴

In de uitoefening van de hierboven beschreven taken dient de bezettende mogendheid de plaatselijke wetten te eerbiedigen. Zelf mag zij alleen normen uitvaardigen m.b.t. de militaire veiligheid. Het privaat recht wordt doorgaans niet gewijzigd, wel het publiek recht, inzonderheid het administratief recht en het strafrecht, beide rechtstakken die door de bezetter eventueel als een bedreiging voor zijn veiligheid ervaren worden (CG IV art. 64-65). De ratio van deze mogelijkheid tot wijziging van bestaande rechtsregels, nl. de bezorgdheid om de openbare veiligheid, wordt wel eens uit het oog verloren. In volgende casus is de machtsoverschrijding door de bezetter bijzonder duidelijk: 'The Israeli High Court rescinded a military governor's order that had purported to decide a property dispute between inhabitants of occupied territory unrelated to any military considerations: it held, relying on the Hague Convention, that he could only act for the safety of the army and the maintenance of public order'.³⁵

Het statuut van de ambtenaren en van de magistraten in bezet gebied mag niet gewijzigd worden. Wel hebben deze personen het recht hun ambt niet verder uit te oefenen omwille van 'gewetensbezwaren' en kunnen zij daarom trouwens ontslagen worden.

De plaatselijke rechtscolleges blijven functioneren. Wel kan de bezettende mogendheid de strafwetten die zij zelf uitvaardigt door eigen (militaire) jurisdicties doen toepassen, op voorwaarde dat de zittingen doorgaan in het bezet gebied en dat bepaalde waarborgen in de procedure worden ingebouwd. (CG IV, art. 66-75).³⁶ Er ontstaat aldus een 'dualité judiciaire' t.g.v. de coëxistentie tussen de rechterlijke organisatie, zoals zij bestond voor de bezetting, en het gerechtelijk apparaat dat door de bezetter wordt opgericht. In de door Israel bezette gebieden, waar de hierboven omschreven bepalingen toepassing vinden, vertoont de gerechtelijke organisatie een grote complexiteit. Israelische militaire rechtbanken nemen er, sinds 1967, kennis van de militaire delicten³⁷; de plaatselijke rechters blijven bevoegd voor de burgerlijke geschillen en de niet-militaire misdrijven. Maar in 1979 werd de bevoegdheid, op burgerlijk vlak, van de Israelische rechtscolleges uitgebreid tot de Linker-Oever en de Gaza-strook, terwijl de plaatselijke bevolking onder bepaalde voorwaarden kan procederen voor de 'Supreme Court' van Israel. Vandaar rijst de vrees voor een 'creeping annexation through integration of the two systems'.³⁸

33. *Rapport d'activité 1989*, Genève, C.I.C.R., 1990, 90.

34. *Ibidem*, 92-93.

35. BUTOVSKY, Y., 'Law of Belligerent Occupation: Israeli Practice and Judicial Decisions Affecting the West Bank', *Annuaire canadien de Droit international*, 1983, 222.

36. Over de oorlogscriminaliteit in dat verband, raadplege men: FREEMAN, A., 'War crimes by enemy nationals administering justice in occupied territory', *American journal of international Law*, 1947, 579-610.

37. RIDEAU, J., 'Le problème du respect des droits de l'homme dans les territoires occupés par Israël', *Annuaire français de droit international*, 1970, 220-225.

38. A. GERSON geciteerd door: BERTRAND, D., *Israël et le droit international humanitaire à l'heure de l'intifada*, scriptie ingediend voor de wedstrijd 'humanitair recht' van het Belgische Rode Kruis (Franse Gemeenschap), 1989, 10, noot 94.

2. De rechtspositie van de bewoners van het bezet gebied.

Het internationaal recht legt ter zake aan de bezettende mogendheid twee beperkingen op. Zij mag de bevolking niet dwingen de eed van getrouwheid af te leggen (vierde Reglement van Den Haag van 1907, art. 45). Zij moet bepaalde grondrechten in hoofde van die bevolking eerbiedigen (*ibidem*, art. 46). De vierde Conventie van Genève heeft deze vrij abstracte bepalingen 'ingevuld' door zekere handelingen van de bezetter, die ertegen indruisen, te beschrijven en als oorlogsmisdrijven te bestempelen.

De zwaarwichtigste oorlogsmisdrijven, waarvan de bevolking in bezet gebied het slachtoffer dreigt te worden zijn:

- de toepassing van collectieve straffen;
- de represailles t.o.v. personen en goederen;
- de deportatie;
- de gijzeling;
- de vernieling en toeëigening van goederen op grote schaal en zonder militaire noodzaak;
- de berokkening van ernstige lichamelijke letsels (CG IV, art. 147)

Het GP I incrimineert bovendien als oorlogsmisdrijf het overbrengen door de bezettende mogendheid van gedeelten van haar eigen burgerbevolking naar het door haar bezette gebied (art. 85, vierde lid, sub a).

De verslagen van gespecialiseerde organisaties en de dagelijkse berichtgeving in de pers brengen niettemin met een pijnlijke eentonigheid tientallen schendingen van het toepasselijke recht aan het licht zij het in Koeweit³⁹, in Libanon⁴⁰, of in de door Israël bezette gebieden.⁴¹

3. De eigendom en de fiscaliteit

De privé-eigendom moet geëerbiedigd worden en mag noch verbeurd verklaard worden noch in beslag genomen, behalve indien hij als oorlogsmaterieel kan worden gebruikt (vierde reglement van Den Haag van 1907, art. 46 en 53). Wel is de uitoefening van het vorderingsrecht toegestaan, doch alleen ten behoeve van de rechtstreekse behoeften van het bezettingsleger en in verhouding tot de middelen van de bezette bevolking (*ibidem*, art. 52).

De onroerende eigendom van de bezette Staat moet worden geëerbiedigd; de bezetter mag zich enkel gedragen als vruchtgebruiker in dit opzicht (*ibidem*, art. 55). Wel kan, krachtens art. 53 van het vierde reglement van Den Haag, het bezettingsleger het gerede geld, de fondsen en de 'invorderbare' waarden die aan de bezette Staat toebehoren, in bezit nemen.⁴²

39. 'Selon un rapport d'Amnesty International. Les forces irakiennes ont tué et torturé un 'très grand nombre' de Koweïtiens', *Le Monde*, 4 oktober 1990, 8.

40. CHIPAUX, F., 'L'armée syrienne en accusation', *Le Monde*, 20 oktober 1990, 1 en 4.

41. C.I.C.R., *Rapport d'activité 1989*, o.c., 88.

42. ROUSSEAU, Ch. o.c., 159-162.

6. De internering

A. BEGRIP

De internering mag onder geen enkel beding als een straf worden beschouwd en heeft geen enkele weerslag op de eer van de beschermde persoon. Deze laatste behoudt zijn rechtsbekwaamheid. De uitoefening van concrete rechten kan evenwel worden beperkt door de noodwendigheden van de internering (CG IV, art. 80).

Het voorontwerp van verdrag van het I.C.R.K. wijdde slechts twee artikelen aan de internering. Het artikel 16 bepaalde dat de interneringskampen in een gezond gebied dienden aangelegd en bovendien duidelijk onderscheiden van de kampen voor krijgsgevangenen.

Het artikel 17 beperkte zich ertoe de derde Conventie van Genève m.b.t. de krijgsgevangenen bij analogie toepasselijk te verklaren op de geïnterneerde burgers.

De vierde Conventie daarentegen kent aan de burgers een specifiek statuut toe. Bepalingen met militaire inslag (b.v. de eerbiediging van de graden) worden weggelaten, terwijl clausules ingelast worden die aangepast zijn aan de rechtspositie van de burger, bijvoorbeeld wat het verder beheer van de goederen betreft (art. 114). Deze benadering verklaart waarom de internering in niet minder dan 58 artikelen wordt behandeld.

B. TOELAATBAARHEID

De internering van de beschermde personen is alleen dan rechtmatig wanneer zij conform art. CG IV 79 IV geschiedt. Dit laatste voert een onderscheid in tussen de vreemdelingen in de macht van de vijand en de burgers op bezet grondgebied. T.o.v. de eerste categorie beschermde personen geldt de internering als de strengste controlemaatregel waartoe de detinerende mogendheid mag overgaan. T.o.v. de tweede categorie is internering toelaatbaar wanneer de beschermde persoon een misdrijf gepleegd heeft met als enig doel de bezettende mogendheid te schaden, zonder hierdoor een aanslag te plegen op de fysieke integriteit of op de goederen van de leden van de strijdkrachten of van de bezettingsadministratie (art. 68). De beschermde persoon heeft het recht rechtsmiddelen aan te wenden tegen de beslissing tot internering (art. 43 en 78).

C. MATERIËLE ORGANISATIE VAN DE INTERNERING

De materiële organisatie van de internering is grotendeels vergelijkbaar met die van het krijgsgevangenschap. Zij wordt behandeld in de artikelen 83 tot 135 CG IV. De administratie van het kamp, dat tegen militaire operaties moet beveiligd zijn en gesignaleerd (art. 83), dient geplaatst onder het gezag van een officier of van een ambtenaar, verantwoordelijk voor de toepassing van de vierde Conventie. De tekst van dit verdrag moet trouwens in het kamp uitgehangen worden (art. 99). De geïnterneerden hebben recht op briefwisseling (art. 107) en op bezoek (art. 116). Hun overplaatsing naar een ander kamp moet steeds met menselijkheid gebeuren en na officiële kennisgeving van hun nieuw postadres (art. 128).

De vierde Conventie behandelt eveneens de hypothese waarin geïnterneerden misdrijven zouden plegen. In dit geval is op hen bij uitsluiting de lokale strafwet toepasselijk (art. 117). De ontvluchting en de poging daartoe kunnen alleen be- teugeld worden door tuchtsancties, mogelijk gepaard met bijzondere bewakings- maatregelen (art. 128).

Deze strenge regeling van de internering is te beschouwen als een reactie tegen de misbruiken van dit instituut sinds de oorlog in Transvaal, tijdens welke Groot- Brittannië 70 000 Boeren van hun vrijheid beroofde. De praktijk zette zich onge- perkt voort tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog en trof zelfs immigranten – voornamelijk in de V.S.A. – die trouwe onderdanen waren geworden van de Staat van verblijf.⁴³

Thans wordt de toestand in de interneringskampen zorgvuldig gevolgd door het I.C.R.K.⁴⁴

7. Besluit

De bescherming van de burgerbevolking – vreemdelingen en bewoners van bezet- te gebieden – tegen de willekeur van de vijand blijft nog steeds problematisch. Meer dan ooit dreigen burgers, in moderne oorlogstoestanden, het slachtoffer te worden van militaire spijstechnologie en van ideologische animositeit op grond van ras en godsdienst. Het humanitair recht biedt hun ongetwijfeld een vorm van rechtsbescherming. Evenwel komt de efficiëntie daarvan in het gedrang door de aanvaarding, in de teksten, van de militaire noodzaak als een voldoende reden om van dwingende verdragsverplichtingen af te wijken. Daarenboven zijn de hierbo- ven besproken verdragen blijkbaar afgestemd op welvarende Verdragspartijen, die kunnen instaan voor het behoud van een behoorlijk levenspeil in hoofde van de, al dan niet geïnterneerde, burgers. Het is evenwel weinig realistisch te ver- wachten dat een Staat, die in volle ontwikkeling met oorlog wordt geconfron- teerd, uit eigen beweging prioriteit zal verlenen aan de organisatie van de interne- ringskampen of aan de medische bijstand ten behoeve van vrouwen en kinderen.

Bij deze stand van zaken moet de klemtoon gelegd worden op het belang van de controle die de internationale gemeenschap kan uitoefenen via het I.C.R.K. of via organisaties als Amnesty International en Artsen Zonder Grenzen. Ook de betere verspreiding van de fundamentele regels van het humanitair recht zou in aanzienlijke mate gunstig kunnen inwerken op de behandeling van de burgers als risicogroep. Toch rijst de prangende vraag of niet bij uitsluiting het strafrecht eens te meer als 'ultimum remedium' moet aangewend worden om de eerbiedig- ing van deze rechtsregels af te dwingen. De ontwerpers van de vierde Conventie en van het eerste aanvullend protocol waren ervan overtuigd. Op de Statenge- meenschap rust de plicht dit strafrechtelijke luik daadwerkelijk uit te werken.

43. *Ibidem*, 42-45.

44. Wat de Iraanse burgers in Iraakse kampen betreft: C.I.C.R., *Rapport d'activité 1989, o.c.*, 86.