



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Towards the establishment of a new international humanitarian law compliance mechanism: lessons learned from monitoring systems within the international humanitarian and human rights law frameworks

Poulopoulou, S.

Citation

Poulopoulou, S. (2024, June 18). *Towards the establishment of a new international humanitarian law compliance mechanism: lessons learned from monitoring systems within the international humanitarian and human rights law frameworks*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3764223>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3764223>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting (Dutch summary)

RICHTING EEN NIEUW MECHANISME VOOR DE NALEVING VAN HET INTERNATIONAAL HUMANITAIR RECHT

Lessen uit monitoringsystemen binnen het internationaal humanitair recht en internationaal mensenrechtenrecht

De Verdragen van Genève van 1949 en het bijbehorende Eerste Aanvullende Protocol worden gekenmerkt door een gebrek aan doeltreffende nalevingsmechanismen. Toezicht op de uitvoering van het humanitair oorlogsrecht (*international humanitarian law*; IHL) door de partijen aan gewapende conflicten vindt voornamelijk plaats in procedures buiten IHL. Zo houden de monitoringsmechanismen van de Verenigde Naties op het gebied van mensenrechten, bestaande uit de verdragsorganen van de verschillende VN-mensenrechtenverdragen en de op het VN-Handvest gebaseerde Mensenrechtenraad, zich steeds meer bezig met situaties van gewapend conflict. Gezien de nauwe relatie tussen IHL en de internationale mensenrechtenwetgeving en de toepassing van mensenrechten tijdens gewapende conflicten, houden bovengenoemde mechanismen bij de uitoefening van hun toezichthoudende taken vaak rekening met IHL en zien zij dus feitelijk toe op de implementatie ervan.

Dit mondiale systeem voor toezicht op de naleving van mensenrechten kan echter niet de leemte opvullen die is ontstaan door het gebrek aan functionerende monitoringsmechanismen onder de Geneefse Conventies. Deze tekortkoming moet binnen het IHL-kader worden aangepakt door nalevingsmechanismen te creëren die kunnen toezien op de implementatie van IHL in de praktijk door partijen bij gewapende conflicten. Dit proefschrift streeft dit doel na. Gezien de complementariteit en de nauwe banden tussen IHL en internationale mensenrechten, worden de monitoringsmethoden en -praktijken van de VN-mensenrechtenmechanismen echter ook gebruikt ter ondersteuning van bovengenoemde onderzoeksdoelstelling.

Dit proefschrift beantwoordt de volgende onderzoeksvraag, welke nader wordt toegelicht in Hoofdstuk 1:

Welke lessen kunnen worden getrokken door het onderzoeken van monitoringsmechanismen en -procedures in het kader van het internationaal humanitair recht en het internationale mensenrechtenrecht, en welke van deze lessen kunnen worden toegepast op een toekomstig nalevingsmechanisme in het kader van de Verdragen van Genève van 1949?

De reikwijdte van het onderzoek is als volgt: (i) het bestaande nalevingssysteem van de Verdragen van Genève van 1949 en het bijbehorende Eerste Aanvullende Protocol; (ii) de nalevingssystemen van andere verdragen binnen IHL, waaronder verdragen die bepaalde oorlogsmiddelen reguleren of verbieden en instrumenten ter bescherming van culturele goederen tijdens gewapende conflicten; (iii) het mensenrechtenmonitoringssysteem van de Verenigde Naties, bestaande uit de verdragsorganen van de VN-mensenrechtenverdragen en de VN-Mensenrechtenraad; en (iv) een select aantal mechanismen die toezien op de naleving van humanitaire normen door staten en/of gewapende niet-statelijke actoren, aangezien de nalevingsmechanismen van IHL-verdragen niet kunnen toezien op de naleving van IHL door gewapende groeperingen. Deze mechanismen maken deel uit van de monitoringssystemen die zijn ontwikkeld door het Internationaal Comité van het Rode Kruis, Geneva Call en het Bureau van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Kinderen en Gewapende Conflicten. Door deze thema's voor het eerst samen te brengen met als doel lessen te trekken voor een toekomstig nalevingsmechanisme onder de Geneefse Conventies, levert dit proefschrift een originele bijdrage aan de bestaande literatuur over de implementatie van en het toezicht op IHL.

Hoofdstuk 2 van dit proefschrift buigt zich over de bestaande nalevingssystemen van de Verdragen van Genève van 1949 en het Eerste Aanvullende Protocol, en schetst hierbij de noodzaak van een nieuw nalevingsmechanisme. Deze analyse toont aan dat bestaande nalevingssystemen niet geïnstitutionaliseerd zijn. Deze systemen zijn ook gebaseerd op de instemming van staten, wat uiteindelijk hun opzet en werking belemmert. Bovendien is er geen ruimte voor de nalevingsmechanismen om synergieën te creëren in hun werk als gevolg van hun ontwerp, mandaat en status. Tot slot is het huidige nalevingsstelsel beperkt tot internationale gewapende conflicten, met uitzondering van de Internationale Commissie voor Humanitaire Feitenonderzoek.

Hoofdstuk 3 onderzoekt de monitoringssystemen van instrumenten die specifieke oorlogsmiddelen reguleren of verbieden. Hoewel zelfrapportage een belangrijke component is in alle onderzochte controlesystemen, wordt de informatie die door verdragsstaten wordt gerapporteerd enkel in het geval van het Verdrag Chemische Wapens ook vervolgens gecontroleerd en geverifieerd. Uit de analyse blijkt verder dat hiaten op het moment van totstandkoming van een monitoringssysteem altijd op een later stadium kunnen worden opgevuld. Bovendien voorzien zowel het Verdrag Chemische Wapens en het Verdrag inzake antipersoonsmijnen in een aantal procedures die kunnen worden ingezet wanneer er twijfels ontstaan met betrekking tot de naleving van de verdragen; dit betreft niet enkel informeel overleg tussen verdragspartijen en een formele verduidelijkingsprocedure, maar ook feitenonderzoek. Deze verdragen hebben echter nooit gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Het gebrek aan praktijk kan worden toegeschreven aan het feit dat staten het feitenonderzoek moeten initiëren; staten zijn over het algemeen terughoudend

om nalevingsproblemen aan te pakken door middel van dergelijke feitenonderzoeken.

Hoofdstuk 4 onderzoekt het nalevingssysteem van het Haags Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict en diens Tweede Protocol. Voor beide instrumenten geldt dat de verdragspartijen rapportageverplichtingen hebben. Er wordt echter alleen toezicht gehouden op deze rapportagefunctie in het geval van het Tweede Protocol. Deze taak wordt uitgevoerd door het Tweede Protocolcomité, een intergouvernamenteel orgaan dat de opdracht heeft om de uitvoering van het Protocol te ondersteunen en te controleren. Het Tweede Protocolcomité oefent dit mandaat echter niet uit in de praktijk. Dit kan worden verklaard door het feit dat noch het Tweede Protocol, noch de uitvoeringsrichtlijnen van het Protocol, specificeren hoe het comité deze functie dient uit te oefenen. Wat betreft de Vergadering van de Hoge Verdragsluitende Partijen bij het Haags Verdrag, blijkt uit de analyse dat dit orgaan niet inhoudelijke taken kan uitvoeren die verband houden met de rapportagefunctie. Deze conclusie geldt ook voor de Vergadering van de Partijen bij het Tweede Protocol, ondanks het feit dat het in dit opzicht had kunnen worden bijgestaan door het Tweede Protocolcomité.

Hoofdstuk 5 gaat in op de toezichtprocedures van het Internationaal Comité van het Rode Kruis, Geneva Call en het Bureau van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Kinderen en Gewapende Conflicten, die toezien op de naleving van IHL door staten en gewapende niet-statelijke actoren. Uit de analyse blijkt dat de aard en het mandaat van deze organisaties zowel van invloed zijn op hun aanpak met betrekking tot het toezicht op de naleving van IHL, als op de instrumenten die zij gebruiken om de naleving van IHL te verbeteren. Bovendien blijkt uit de praktijk van het Bureau van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Kinderen en Gewapende Conflicten dat het vermogen van een toezichtmechanisme om zijn mandaat uit te oefenen in het gedrang kan komen als de betrokkenheid van het mechanisme met niet-statelijke actoren afhankelijk is van de instemming van de betrokken regeringen. Bovendien steunt het monitoringproces van Geneva Call en het Bureau van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal voor Kinderen en Gewapende Conflicten in hoge mate op externe monitoring om de implementatie te kunnen verifiëren van de toezeggingen die aangegaan zijn door gewapende niet-statelijke actoren en/of staten.

Hoofdstuk 6 onderzoekt de monitoringssystemen van internationale mensenrechtenverdragen. De analyse in dit hoofdstuk onthult dat de oprichting van groepen van onafhankelijke experts flexibiliteit verleent aan een toezicht-systeem; hierdoor kunnen dergelijke systemen evolueren en zich aanpassen aan uitdagingen. De instemming van verdragspartijen is niet vereist voor het toezicht op de rapportageprocedure door de verdragsorganen. De instemming van verdragspartijen is ook niet vereist voor de activering van dringende actieprocedures. Voorafgaande instemming is echter wél vereist voor onderzo-

ken, individuele klachten en interstatelijke klachten. Het verdragsorgaan van het Verdrag tegen foltering, het Comité tegen foltering, kan bijvoorbeeld op eigen initiatief een onderzoek instellen met betrekking tot een verdragspartij die eerder de bevoegdheid van het Comité in dit opzicht heeft aanvaard. Op vergelijkbare wijze dienen ook staten het proces in gang te zetten van interstatelijke klachtenprocedures, gezien de aard van deze toezichthoudende functie.

Hoofdstuk 7 onderzoekt het monitoringsysteem van de Mensenrechtenraad. Enkele van de toezichthoudende functies van de Mensenrechtenraad, zoals de Universele Periodieke Doorlichting (*Universal Periodic Review*) en zijn Speciale Zittingen (*Special Sessions*), zijn niet gevrijwaard van politisering. Daarnaast bestaat de Mensenrechtenraad ook uit een permanent deskundigenorgaan, namelijk het Adviescomité; bovendien stelt de Mensenrechtenraad ook onafhankelijke ad-hoc deskundigen aan in het kader van zijn Speciale Procedures. Het Adviescomité kan echter noch op eigen initiatief actie ondernemen, noch besluiten of aanbevelingen aannemen, waardoor zijn potentieel als deskundig orgaan niet volledig kan worden gerealiseerd. Bovendien is het Adviescomité alleen betrokken bij de ontvankelijkheidsfase van de klachtenprocedure van de Mensenrechtenraad met betrekking tot grove mensenrechtenschendingen. Tot slot kunnen de verschillende ad-hoc onderzoeken van de Mensenrechtenraad naar schendingen van het internationaal recht plaatsvinden zonder de toestemming van het betrokken land. Dit is een essentieel onderdeel van het succes van deze procedures, en wordt vergemakkelijkt door de intergouvernementele aard van de Raad.

Wat betreft het tweede onderdeel van de onderzoeksvraag, namelijk welke van de lessen van bovenstaande systemen toegepast kunnen worden op IHL, identificeert het proefschrift een aantal parameters aan de hand waarvan bovenstaande monitoringssystemen beoordeeld worden op grond van hun geschiktheid voor IHL. Deze parameters hebben onder andere betrekking op de vereisten van onpartijdigheid, niet-selectiviteit, niet-politisering, haalbaarheid en het vermijden van overlap met bestaande monitoringssystemen. Op basis van bovenstaande parameters stelt hoofdstuk 8 vast dat een toekomstig systeem voor de naleving van de Verdragen van Genève van 1949 ten minste moet bestaan uit thematische verslaglegging, een jaarlijkse Vergadering van de Hoge Verdragsluitende Partijen bij de Verdragen van Genève van 1949, en een intergouvernementeel IHL-Comité. De Vergadering dient het belangrijkste besluitvormingsorgaan te worden van het nalevingssysteem, en moet hierbij nauw samenwerken met het intergouvernementele IHL-Comité, dat onder meer toezicht houdt op de rapportageprocedure. Voorts dienen bovenstaande mechanismen te worden ondergebracht in een vast institutioneel kader.

Wat de andere onderzochte toezichthoudende functies en de daaruit getrokken lessen betreft, is het proefschrift van mening dat de oprichting van een deskundigenorgaan om nationale rapporten te beoordelen en het op eigen initiatief instellen van onderzoeken met betrekking tot verdragspartijen die eerder de bevoegdheid van het desbetreffende orgaan hebben aanvaard (zoals

in het geval van het Comité tegen foltering) niet haalbaar is in het geval van de Geneefse Conventies. Het acht het hierbij hoogst onwaarschijnlijk dat bovengenoemde functies zouden worden toegekend aan een deskundigenorgaan onder de Geneefse Conventies, zeker in het geval dat er onder het desbetreffende toezichtstelsel zowel een deskundigenmechanisme zou bestaan als een Vergadering van de Hoge Verdragsluitende Partijen, indien de Vergadering een toezichthoudende rol zou hebben ten opzichte van het deskundigenorgaan. Een intergouvernementeel IHL-orgaan zou beter passen in de structuur van een toekomstig IHL-nalevingssysteem. Wat betreft onderzoeken en de mogelijkheid dat een toekomstig intergouvernementeel IHL-comité dergelijke onderzoeken zou kunnen autoriseren, toont het proefschrift aan dat de aanpak van de intergouvernementele Mensenrechtenraad, waarbij de Raad ad hoc onderzoeken instelt zonder toestemming van de betrokken staat, ook niet geschikt zou zijn voor IHL. Het trekt deze conclusie op basis van de risico's van politisering die een dergelijke aanpak met zich mee zou brengen. Gezien het bovenstaande concludeert het proefschrift dat onderzoeken geen deel zouden moeten uitmaken van een toekomstig IHL-nalevingssysteem.

Met betrekking tot interstatelijke klachten concludeert het proefschrift dat het creëren van een interstatelijke IHL-klachtenprocedure slechts reeds bestaande procedures binnen IHL zou dupliceren, namelijk de bemiddelingsfuncties van de *International Humanitarian Fact-Finding Commission*. Staten maken momenteel al niet graag gebruik van deze functies; als gevolg is het twijfelachtig dat ze dit wel zouden doen in het geval van een nieuwe interstatelijke klachtenprocedure. In het geval van individuele klachtenprocedures beargumenteert het proefschrift dat er juridische en praktische bezwaren zijn om deze procedures onderdeel uit te laten maken van een toekomstig IHL-nalevingssysteem. Hetzelfde geldt voor de klachtenprocedure van de Mensenrechtenraad, waarbij er bovendien nog enkele andere punten van zorg zijn met betrekking tot de aard en modaliteiten van deze procedure. Op vergelijkbare wijze toont het proefschrift aan dat de procedures van enkele mensenrechtenverdragsorganen met betrekking tot noodsituaties ook slechts van beperkte praktische waarde zijn voor IHL; de geringe voordelen wegen niet op tegen de risico's van politisering die dergelijke procedures met zich meebrengen. Voor deze redenen acht het proefschrift bovenstaande monitoringsprocedures als ongeschikt voor een toekomstig IHL-nalevingssysteem.

Tot slot voert het proefschrift aan dat een toekomstig nalevingssysteem voor de Geneefse Conventies geen toezicht zou kunnen houden op de uitvoering van IHL door zowel staten als gewapende niet-statelijke actoren indien dit systeem op verdragsrechtelijke basis tot stand komt. Hierdoor is het noodzakelijk om aparte toezichtprocedures te creëren om toe te zien op de naleving van IHL door niet-statelijke actoren. Voorts is het noodzakelijk om synergieën te creëren tussen bestaande en toekomstige mechanismen die toezien op de implementatie van IHL door gewapende niet-statelijke actoren, teneinde de eerbiediging van het IHL door gewapende groepen te bevorderen.