

Vergaderjaar 1983–1984

18 278 (R 1248)

**Goedkeuring van het op 10 oktober 1980 te Genève tot stand gekomen 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, met drie Protocollen**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****I. Inleiding en voorgeschiedenis**

Het voorliggend verdrag regelt het verbod of de beperking van het gebruik tijdens internationale conflicten van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben.

De twee genoemde criteria, «het veroorzaken van buitensporig leed», dan wel «het hebben van een niet-onderscheidende werking», komen voort uit reeds lang gevestigde beginselen van het humanitaire oorlogsrecht. De geschiedenis van de ontwikkeling van deze beginselen kan als volgt worden geïllustreerd.

Met de vaststelling in 1868 te St. Petersburg door een internationale militaire commissie van een verklaring, waarbij een verbod werd overeengekomen op het gebruik van explosieve of ontvlambare kogels minder wegend dan 400 gram (Stb. 1869, 16), was de aanzet gegeven voor de ontwikkeling van het internationale humanitaire oorlogsrecht met betrekking tot wapengebruik. Bij de vaststelling van dit verbod werd overwogen

dat het enige rechtmatige doel, dat de Staten gedurende de oorlog zich moeten voorstellen de verzwakking der strijdkrachten van de vijand is;

dat het te dien einde voldoende is het grootst mogelijke aantal manschappen buiten gevecht te stellen;

dat dit doel voorbijgestreefd zou worden door het gebruik van wapens, welke het lijden der buiten gevecht gestelde manschappen onnodig zou vermeederen of hun dood onvermijdelijk zou maken;

dat het gebruik van zodanige wapens derhalve met de wetten der menselijkheid strijdig zou zijn.

Hiermee was het algemeen beginsel van het voorkomen van onnodig lijden voor het eerst vastgelegd.

In 1899 kwam op initiatief van de Russische Tsaar de Eerste Haagsche Vredesconferentie bijeen, die er niet in slaagde duurzame vrede dichterbij te brengen, doch wel succes oogstte in de vorm van het sluiten van een Verdrag betreffende de wetten en gebruiken van de oorlog te land met bijbehorend Reglement (het z.g. Landoorlogreglement) (zie laatstelijk Trb. 1981, 92). In de preambule van het verdrag treft men de opvatting aan dat bij de vaststelling van de in het reglement neergelegde bepalingen de wens heeft voorgezeten om het kwaad van de oorlog te verminderen voor zover de militaire noodzakelijkheid zulks toelaat.

In het Landoorlogreglement zelf heeft deze gedachte uitwerking gekregen, vooral in het hoofdstuk «Van de middelen om den vijand te benadeelen, van de belegeringen en bombardementen», waarvan in het bijzonder de artikelen 22, 23, sub b en e, en 25 kunnen worden genoemd.

Volgens artikel 22 hebben de oorlogvoerenden geen onbegrensd recht ten aanzien van de keuze der middelen om de vijand te benadelen. Artikel 23, sub b, verbiedt personen behorende tot het vijandelijk volk of leger verraderlijk te doden of te verwonden. Artikel 23, sub e, verbiedt «wapenen, projectielen of stoffen te bezigen, die nodeloze smarten kunnen veroorzaken». Krachtens artikel 25 is het verboden steden, dorpen, woningen of gebouwen, die niet verdedigd worden, aan te vallen of te bombarderen. Tijdens de Tweede Haagsche Vredesconferentie in 1907 is hieraan toegevoegd «met welke middelen ook» ten einde zeker te stellen dat ook bombardementen vanuit (de) lucht (ballonnen) onder het verbod zouden zijn begrepen (zie laatstelijk Trb. 1981, 99). Deze conferentie nam tevens een verdrag aan «nopens het bombardement door een scheepsmacht in tijd van oorlog» (zie laatstelijk Trb. 1981, 104) waarin een soortgelijk verbod is opgenomen.

Het beginsel dat de burgerbevolking dient te worden ontzien en te worden beschermd tegen de gevolgen van de oorlogvoering kreeg aldus in genoemde bepalingen zijn beslag. Het ligt eveneens ten grondslag aan het Vierde Verdrag van Genève van 1949 (zie laatstelijk Trb. 1980, 86) betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, zij het dat dit verdrag meer tot doel heeft de burgers die zich in geval van een conflict of bezetting bevinden in de macht van de vijand, te beschermen tegen vormen van gewelddadig vijandelijk optreden en machtsmisbruik. Ten slotte heeft het beginsel, in geschreven vorm en in detail uitgewerkt, gestalte gekregen in de artikelen 51 en 52 van Aanvullend Protocol I van 1977 bij de Verdragen van Genève van 1949 (Trb. 1980, 87), waarin opnieuw de elementaire verplichting is neergelegd tot het maken van onderscheid tussen militaire doelen enerzijds en burgers en burgerobjecten anderzijds. Aanvallen dienen uitsluitend gericht te zijn tegen militaire doelen.

De artikelen 22 en 23, sub e, van het Landoorlogreglement van 1899 zijn ongewijzigd overgenomen in het Landoorlogreglement van 1907 en recentelijk herbevestigd in artikel 35 van Aanvullend Protocol I van 1977. Artikel 23, sub b, van het Landoorlogreglement is uitgewerkt in artikel 37 van dat Protocol. Het Protocol voegt in artikel 35, laatste lid, de regel toe dat het verboden is methoden of middelen van oorlogvoering te gebruiken, die bestemd zijn om omvangrijke, langdurige en ernstige schade aan het natuurlijk milieu toe te brengen of waarvan zulks kan worden verwacht.

Van belang is ook de volgende overweging in de preambule van het Landoorlogreglement van 1907, welke naar de Russische afgevaardigde die haar formuleerde bekend is geworden als de «de Martens-clausule». Door middel van deze passage verklaarden de verdragsluitende partijen dat, in de gevallen die niet zijn begrepen in de door haar aanvaarde reglementaire bepalingen, burgers en combattanten onder de bescherming en het gezag blijven van de beginselen van het volkenrecht, zoals die voortvloeien uit de tussen beschaafde volken gevestigde gebruiken, de wetten der menselijkheid en de eisen van het openbare rechtsbewustzijn. In de preambule van het onderhavige verdrag, evenals in eerdere overeenkomsten, keert deze clausule in vrijwel gelijklopende bewoordingen terug. Met deze clausule wordt een a contrario-redenering uitgesloten; uit het ontbreken van een verbod van een bepaalde handeling in het verdrag mag men niet zonder meer afleiden dat zulk een handeling geoorloofd is.

De hierboven omschreven algemene beginselen zijn nader uitgewerkt in de vorm van specifieke verbodsbepalingen met betrekking tot het gebruik van bepaalde wapensoorten.

Als eerste in deze reeks kan worden vermeld de al eerder genoemde Verklaring van St. Petersburg betreffende explosieve of ontvlambare kogels.

Tijdens de Eerste Haagsche Vredesconferentie van 1899 werd men het eens over een verklaring houdende een verbod van het gebruik van dum-dumkogels (zie laatstelijk Trb. 1981, 95). Ook werd toen een verklaring overeengekomen, waarbij werd afgezien van het gebruik van projectielen welke uitsluitend strekken tot het verspreiden van verstikkende of vergiftigde gassen (zie laatstelijk Trb. 1981, 94). In artikel 23, sub a, van het Landoorlogreglement van 1899 werd het verbod neergelegd om vergif of vergiftigde wapens te gebruiken. Tijdens de Tweede Haagsche Vredesconferentie van 1907 werd het beginsel van de bescherming van de burgerbevolking tegen de niet-onderscheidende werking van wapens nader uitgewerkt in Verdrag no. VIII betreffende het leggen van zeemijnen (zie laatstelijk Trb. 1981, 103). Hierbij is het leggen van ongeankerde zeemijnen verboden tenzij deze na een uur onschadelijk worden, is het leggen van geankerde mijnen verboden tenzij deze zich zelf neutraliseren zodra zij van het anker lopen en is het gebruik van torpedo's verboden die niet onschadelijk worden wanneer ze hun doel hebben gemist. Voorts werd in 1907 een verklaring aangenomen waarin een verbod is opgenomen van het werpen van projectielen uit luchtballonnen dat vijf jaar geldig zou zijn (zie laatstelijk Trb. 1981, 108).

De ervaringen van de Eerste Wereldoorlog leidden tot hiernieuwde activiteit ter zake van verbetering van zowel de bescherming van de burgers als de verzachting van het leed der combattanten. In 1923 bij voorbeeld stelde een commissie van juristen op verzoek van enkele staten een ontwerp op van een reglement inzake de luchtoorlog. Deze tekst kwam echter nimmer verder dan het ontwerp-stadium.

In 1925 kwam in Genève een internationale conferentie bijeen ten einde de gevaren van de wapenhandel te beteugelen, die niet in de verwezenlijking van haar doelstelling slaagde, maar wel in het opstellen van een internationale overeenkomst betreffende de chemische en bacteriologische oorlogvoering: het Protocol van Genève van 1925 houdende verbod van gebruik in oorlog van verstikkende, giftige en andere gassen en van bacteriologische strijdmethoden (zie laatstelijk Trb. 1971, 93).

De uitbreiding van het verbod tot het gebruik van bacteriologische wapens getuigt van een vooruitziende blik aangezien de bestaansmogelijkheid van deze wapens toentertijd nog slechts theoretisch was aangetoond.

De lijn werd voortgezet met de totstandkoming van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxine wapens en inzake de vernietiging van deze wapens (Trb. 1972, 142) dat ontwikkeling, produktie, opslag en vernietiging van voorraden toevoegt aan het gebruikverbod van 1925. Over een soortgelijk verdrag ter zake van chemische wapens duren de onderhandelingen voort.

Tevens zij vermeld, dat artikel 36 van eerdergenoemd Aanvullend Protocol I van 1977 bij de Verdragen van Genève van 1949 partijen verplicht bij de bestudering, ontwikkeling, aanschaf of invoering van een nieuw wapen of middel of methode van oorlogvoering, vast te stellen of het gebruik hiervan in bepaalde of in alle omstandigheden verboden zou zijn op grond van het Protocol of door enige andere regel van het ten aanzien van de desbetreffende partij toepasselijke volkenrecht.

Gebruik en inzet van elk wapen moeten derhalve getoetst worden aan de hierboven genoemde algemene beginselen. Het zal duidelijk zijn dat toepassing in concreto van bij voorbeeld het criterium «onnodig leed» – een criterium dat immers een zekere afweging veronderstelt – tot moeilijkheden aanleiding kan geven. Een eensluidend oordeel van alle betrokken partijen zal niet zelden een onmogelijkheid blijken.

Een en ander verklaart het streven om deze algemene beginselen te concretiseren in de vorm van specifieke verdragsbepalingen, strekkende tot een geheel of gedeeltelijk verbod van bepaalde wapens. Aan de naleving daarvan kan immers veel duidelijker de hand worden gehouden.

Voorbeelden van dergelijke specifieke verdragen zijn hierboven al gegeven; tot deze categorie behoort ook het onderhavige verdrag.

Er zij op gewezen dat de wapensoorten, waarvan het gebruik krachtens de tot dusver tot stand gekomen verdragen geheel of gedeeltelijk uitdrukkelijk is verboden, niet noodzakelijk de gruwelijkste uitwerking hebben op combattanten of van nature het grootste risico voor de burgerbevolking met zich meebrengen. De bereidheid van staten om specifieke gebruiksverboden te aanvaarden, waarvan, zoals gezegd, de naleving veel beter te controleren valt, heeft immers niet in de laatste plaats te maken met het militair nut van de betrokken wapens.

Concretisering van genoemde algemene beginselen vindt, de gegeven voorbeelden en ook het onderhavige verdrag maken dat duidelijk, plaats in de vorm van partiële en totale gebruiksverboden, alsook in de vorm van een bezitsverbod. De vorm waarin het verbod ten aanzien van een bepaald wapen tot stand komt, is afhankelijk van een aantal factoren. Niet voor alle «bedenklijke» conventionele wapensoorten is een totaal gebruiksverbod een logisch gevolg van toepassing van de hierboven genoemde criteria. Wanneer de «bedenkingen» tegen het betrokken wapen uitsluitend verband houden met het feit dat bij een bepaald gebruik ervan geen onderscheid kan worden gemaakt tussen combattanten en de burgerbevolking, kan het verbod zich beperken tot dat bepaalde gebruik.

Voorts zij gewezen op het feit dat bepaalde «bedenklijke» wapensoorten van militair-strategisch belang zijn. Een enkel gebruiksverbod is in dat geval onvoldoende, omdat er zekerheid moet bestaan dat het betrokken wapen onder geen enkele omstandigheid zal worden ingezet. De verbodsbepalingen richten zich in dat geval dan ook op het bezit ervan.

## **II. Totstandkoming van het verdrag en de drie protocollen**

De toegenomen belangstelling binnen de Verenigde Naties voor het humanitair oorlogsrecht werd door het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRK) aangegrepen om in het begin van de jaren zeventig met een herziening van dit onderwerp aan te vangen. De voorgenomen herziening liet echter de mogelijkheid van verboden c.q. gebruiksbeperkingen van wapens buiten beschouwing. Tijdens twee voorbereidingszittingen van een deskundigenconferentie ter zake werden echter wel voorstellen met betrekking tot specifieke conventionele wapens gedaan:

- een verbod op het gebruik van wapens met vertraagde werking waarvan het effect naar alle waarschijnlijkheid niet-onderscheidend (blind) is en buitensporig leed veroorzaakt onder de burgerbevolking (mijnen en dergelijke);
- een verplichting om mijnevelden in kaart te brengen en de betreffende kaarten aan de tegenpartij te overhandigen bij het staken van de actieve vijandelikheden;
- een verbod op het gebruik van napalm en andere brandwapens in omstandigheden waarin kan worden aangenomen dat de burgerbevolking onnodig leed ten deel valt;
- een verbod op het gebruik van fragmentatiewapens met diezelfde uitwerking.

In een later stadium werden zelfs onvoorwaardelijke verbodsbepalingen op het gebied van deze wapens voorgesteld.

De Diplomatieke Conferentie voor de herziening van het humanitair oorlogsrecht, bijeengeroepen in 1974, verwees het vraagstuk naar een conferentie van regeringsdeskundigen die in 1974 te Luzern en in 1976 te Lugano bijeen is geweest. Nadat het rapport van deze conferentie aan een ad hoc-commissie van de Diplomatieke Conferentie was aangeboden, beval de Diplomatieke Conferentie aan, niet later dan in 1979 een conferentie bijeen te roepen ten einde bepalingen omtrent het gebruik van specifieke wapensoorten overeen te komen.

Tijdens de tweeëndertigste zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in het najaar van 1977 werd besloten tot het bijeenroepen

in 1979 van een VN-conferentie met het oog op het bereiken van overeenstemming ter zake van verbodsbepalingen of gebruiksbepalingen met betrekking tot bepaalde conventionele wapens, met inbegrip van die welke geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben, alsmede over het vraagstuk van een systeem van periodieke toetsing van deze aangelegenheid en voor het bezien van verdere voorstellen. Tevens werd besloten tot het doen bijeenkomen van een voorbereidende conferentie.

Aan de instructies van de Koninkrijksdelegatie naar deze conferenties lagen mede adviezen ten grondslag van de Adviescommissie, die de eerste ondergetekende adviseert inzake vraagstukken van ontwapening en internationale veiligheid en vrede.

Zowel de voorbereidende als de hoofdconferentie had twee zittingen nodig om uiteindelijk tot de opstelling te komen van de instrumenten die hierbij worden toegelicht. Tijdens de eerste zitting van de hoofdconferentie werd, goeddeels op basis van een Brits-Nederlands voorstel, een eerste ontwerp opgesteld. Dit ontwerp diende tijdens de tweede zitting als basis voor de onderhandelingen. Op 10 oktober 1980 kon de tekst worden vastgesteld. Hieronder zal nader worden ingegaan op de totstandkoming van de afzonderlijke bepalingen.

Het verdrag werd op de dag van openstelling voor ondertekening, 10 april 1981, door een groot aantal staten, waaronder het Koninkrijk, ondertekend (zie Trb. 1981, 154).

Vanuit het oogpunt van die staten die om humanitaire redenen lang voorstander zijn geweest van verder reikende regelingen is het resultaat van de onderhandelingen over het verdrag bescheiden. Het is stellig zo dat overwegingen van militaire aard, en soms van politieke of staatsrechtelijke, verder gaande regelingen in de weg hebben gestaan. Hieraan is de stilzwijgende overeenstemming welke tijdens de VN-conferentie bestond om resultaten slechts met consensus te aanvaarden, niet vreemd.

Inmiddels hebben drieëntwintig landen het verdrag bekrachtigd. Deze landen verklaarden zich aan alle drie protocollen te binden. Zij maakten geen voorbehouden bij de bekrachtiging. Een lijst van deze landen is als Bijlage 1 bij deze memorie gevoegd. Verdrag en protocollen traden op 2 december 1983 in werking.

Voor wat betreft de bondgenootschappelijke veiligheid merken wij op dat in alle fasen van de onderhandelingen in NAVO-verband consultaties hebben plaatsgevonden. Uit dit bondgenootschappelijk overleg is tevens gebleken dat de NAVO-lid-staten positief staan tegenover het partij worden bij het onderhavige verdrag. Denemarken en Noorwegen hebben het inmiddels bekrachtigd. In de overige NAVO-lid-staten verkeert de goedkeuringsprocedure echter nog in het beginstadium. Veel van deze landen moeten nog een beslissing nemen over de vraag aan welke protocollen zij zich zullen binden.

Ten slotte merken ondergetekenden op dat de mogelijkheid om internationaal overeenstemming te bereiken over beperkingen die zouden moeten worden gesteld aan het gebruik van bepaalde, op grond van *humanitaire* overwegingen geselecteerde wapens, haar begrenzing vindt in nationale of regionale veiligheidsoverwegingen. Deze begrenzing onderstreept dan ook de noodzaak van onderhandelingen in een meeromvattend verband gericht op conflictvoorkoming, wapenbeheersing en uiteindelijke ontwapening. Zulke onderhandelingen, waarin de *veiligheidsoverwegingen* waaruit de bewapeningsprocessen voortkomen centraal staan, richten zich vooral op evenwichtige en verifieerbare afspraken ter zake van ontwikkeling, productie en opslag van wapens en ter zake van conflictvoorkoming. Ondergetekenden hechten bij deze onderhandelingen overigens ook grote waarde aan het humanitaire aspect.

### III. Het 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 (het Raamverdrag)

De onderhandelingen over het onderhavige verdrag hebben zich geconcentreerd op een beperkt aantal kernvraagstukken. Deze zijn als volgt te rubriceren: de werkingssfeer, de relatie tussen verdrag en protocollen, zowel ten aanzien van het punt bekrachtiging als ten aanzien van het punt inwerkingtreding, en het vervolg van de conferentie, dat wil zeggen het herzieningsmechanisme. Op deze vraagstukken zal in de nu volgende artikelsgewijze toelichting nader worden ingegaan.

De inhoud van de eerste vijf preambulaire paragrafen is een vrijwel letterlijke herhaling van enkele algemene beginselen van internationaal recht, meer in het bijzonder van het oorlogsrecht (bij voorbeeld verbod op het gebruik van geweld in internationale verhoudingen, bescherming van de burgerbevolking, verbod om strijdmiddelen te gebruiken die onnodig leed veroorzaken). Zij hebben gedurende de conferentie dan ook nauwelijks aanleiding gegeven tot verschillen van opvatting. De overige paragrafen vinden hun oorsprong in overwegingen van meer politieke aard.

*Artikel 1.* Artikel 2 van de Geneefse Verdragen van 1949 beperkt naar de letter de toepassing ervan tot gewapende conflicten tussen de verdragspartijen, dat wil zeggen tussen staten. Artikel I, vierde lid, van Aanvullend Protocol I bij die verdragen daarentegen breidt de toepassing van het humanitaire oorlogsrecht uit tot onder meer die gewapende conflicten waar sprake is van een bevrijdingsoorlog. Een meer gedetailleerd commentaar over deze nieuwe ontwikkeling werd opgenomen in de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet inzake Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève. Het lag in de rede dat ook het onderhavige verdrag en de daarbij behorende protocollen welke, zoals reeds is opgemerkt, een nadere concretisering van het humanitaire oorlogsrecht vormen, eenzelfde toepassingsbereik zouden hebben. Een beperkter toepassingsbereik zou niet alleen niet corresponderen met de recente aanvulling van de Verdragen van Genève, maar zou daarenboven geen rekening houden met de hedendaagse politieke realiteit. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de verwijzing in artikel 1 naar de Verdragen van Genève van 1949 en naar Aanvullend Protocol I daarbij, meebrengt dat het toepassingsbereik van het onderhavige verdrag zich niet uitstrekt tot niet-internationale gewapende conflicten, dat wil zeggen tot de conflicten waarop Aanvullend Protocol II bij de Verdragen van Genève betrekking heeft.

In *artikel 2* komt tot uitdrukking dat, hoewel het onderhavige verdrag niet tot stand gekomen is in hetzelfde kader als de Verdragen van Genève van 1949 en de Aanvullende Protocollen daarbij, het wel beschouwd moet worden als een verdrag op het gebied van het humanitair oorlogsrecht.

*Artikel 4* regelt de wijze waarop staten bij het verdrag partij kunnen worden, alsmede de wijze waarop zij zich kunnen binden aan de aangehechte protocollen, waarin de specifieke gebruiksbeperkingen van bepaalde wapens zijn vastgelegd. De vraag of aanvaarding van de protocollen facultatief dan wel verplicht zou moeten zijn is ten gunste van laatstgenoemde mogelijkheid beslist, en wel in die zin dat staten die partij worden bij het verdrag, zich op dat moment aan ten minste twee van de drie protocollen dienen te binden. De protocollen die worden aanvaard vormen dan een integrerend deel van het verdrag. In de praktijk zal dit betekenen dat een verdragspartij zich bij voorbeeld kan binden aan het minder controversiële Protocol inzake niet-waarneembare deeltjes en aan het Protocol inzake mijnen en valstrikmijnen, zonder tevens het Protocol inzake brandwapens te aanvaarden.

*Artikel 5.* De onderhandelingen over de bepaling nopens de inwerkingtreding van het verdrag kenmerkten zich door twee uiteenlopende opvattingen. Enerzijds waren er delegaties die het verdrag primair beschouwden

als een instrument met een humanitair karakter en op die grond een zo laag mogelijke drempel voor inwerkingtreding – zulks in navolging van bij voorbeeld de Verdragen van Genève en van de Aanvullende Protocolen I en II daarbij – voorstonden (niet meer dan twee bekrachtigingen). Anderzijds betoogden met name de Oosteuropese landen dat het verdrag in wezen meer het karakter had van een overeenkomst inzake wapenbeheersing en implicaties had voor de veiligheidsbelangen van staten. Het aantal bekrachtigingen zou volgens die redenering in de orde van 20 tot 40 moeten liggen, met inbegrip van de permanente leden van de Veiligheidsraad. Het uiteindelijke resultaat – 20 bekrachtigingen zonder de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad – is derhalve als een redelijk compromis te beschouwen.

*Artikel 6* correspondeert vrijwel letterlijk met het overeenkomstige artikel van Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève van 1949 (artikel 83, lid 1). Het behelst de verplichtingen ten aanzien van de verspreiding van kennis van de regels van de onderhavige instrumenten.

Vanzelfsprekend dient de bij het onderhavige verdrag geregelde materie bij de militaire opleiding te worden behandeld. In Nederland krijgt iedere militair onderricht in het humanitair oorlogsrecht. Bij de opleiding tot beroepsofficier bij de diverse krijgsmachtdelen maakt dit onderwerp een belangrijk deel uit van het onderwijs in het militair straf- en tuchtrecht. Daarnaast verdient het evenzeer aanbeveling, dat ook aan anderen en op een breder maatschappelijk werkkterrein informatie op dit gebied wordt verstrekt. Naast de activiteiten van overheidsorganen blijft er bepaald ook de behoefte bestaan aan de activiteiten ter zake van particuliere organen en instanties.

Het eerste lid van *artikel 7* schrijft voor, zulks in navolging van overeenkomstige bepalingen in de Verdragen van Genève en in Aanvullend Protocol I daarbij, dat in conflictsituaties, waarbij staten zijn betrokken waarvan sommige wèl en andere niet partij zijn bij een bepaald protocol, eerstgenoemde categorie staten in hun onderlinge verhouding aan het verdrag en dat protocol gebonden blijft.

Het tweede lid heeft betrekking op het geval dat een of meer staten die niet partij zijn bij het verdrag in een gewapend conflict zijn gewikkeld met een of meer staten die wel partij zijn. Indien enige niet-partij in zulk een conflict «het verdrag of het relevante protocol aanvaardt en toepast» en de depositaris – de Secretaris-Generaal van de VN – daarvan kennis geeft, zijn zowel verdragspartijen als de niet-verdragspartij onderling materieel aan het verdrag en het betreffende protocol gebonden. Soortgelijke regels zijn opgenomen in de Verdragen van Genève en in Aanvullend Protocol I bij de daarbij.

Het vierde lid reflecteert het resultaat van langdurige onderhandelingen over de gevoelige kwestie van de toepasselijkheid van het verdrag op de conflicten bedoeld in artikel 1, lid 4, van Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève: bevrijdingsoorlogen.

Meer in het bijzonder was de concrete vraag of bevrijdingsbewegingen de mogelijkheid zou moeten worden gegeven zich te verbinden louter de verplichtingen uit het verdrag en de protocollen in acht te nemen *zonder* – *te voren* – *tevens* de verplichtingen krachtens Aanvullend Protocol I in samenhang met alle regels van het humanitaire oorlogsrecht te aanvaarden. Met andere woorden, kunnen het verdrag en Aanvullend Protocol I worden gezien als twee instrumenten die geheel los van elkaar staan – de positie van de niet-gebonden landen – of moet aanvaarding van het ene instrument noodzakelijk gekoppeld zijn aan aanvaarding van het andere – de positie van de meeste Westerse landen die zich tegen een, in hun ogen, «selectieve» toepassing van het humanitaire recht verzetten. Achtergrond van deze controversale vormde, in zeer algemene termen uitgedrukt, het probleem van de (volkenrechtelijke) status van bevrijdingsbewegingen. Verschillende delegaties bleken op dit punt aan stringente instructies te zijn gehouden.

Het artikellid maakt tweërlei onderscheid. Indien het een bevrijdingsoorlog betreft waarbij een verdragspartij betrokken is die *tevens* partij is bij Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève, dan is het verdrag van toepassing mits aan twee voorwaarden is voldaan: de «autoriteit» die het voor zijn zelfbeschikkingsrecht strijdende volk vertegenwoordigt heeft de unilaterale verklaring bedoeld in artikel 96, lid 3, van Aanvullend Protocol I afgelegd *en neemt tevens* op zich het verdrag en de relevante protocollen toe te passen. Op welke wijze aan laatstgenoemde voorwaarde uitvoering dient te worden gegeven is niet nader gepreciseerd. Evenmin is duidelijk of te dien aanzien enigerlei kennisgeving dient te worden gedaan – hetzij aan de Zwitserse regering als depositaris van Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève, hetzij aan de Secretaris-Generaal van de VN als depositaris van het onderhavige verdrag.

In geval van een bevrijdingsoorlog, waarbij een verdragspartij betrokken is die *niet tevens* partij is bij Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève, kan het verdrag eveneens van toepassing zijn. Artikel 7, lid 4, sub (b) vereist daarvoor slechts dat meerbedoelde «autoriteit» de verplichtingen voortvloeiende uit de Geneefse Verdragen en uit het onderhavige verdrag en de relevante protocollen «aanvaardt en toepast».

*Artikel 8.* Ook de kwestie van de wijze waarop en de voorwaarden waaronder het verdrag en de protocollen zouden kunnen gewijzigd worden vormde een van de controversiële onderwerpen. Dit vraagstuk hing in de ogen van veel delegaties ten nauwste samen met de materiële inhoud van de overeen te komen beperkingen. Zouden die van substantiële betekenis zijn, dan zou de wenselijkheid om het onderhandelingsproces gaande te houden zich niet zo snel aandienen. Zouden die daarentegen inhoudelijk mager zijn, dan zou dat wel het geval zijn. Met name propageerden de Oosteuropese landen het denkbeeld dat de Geneefse ontwapeningscommissie zou dienen te worden belast met de taak om over nieuwe regels, dat wil zeggen nieuwe gebruiksbependingen, te onderhandelen. En ten slotte hield deze kwestie verband met het vraagstuk van de voorwaarden voor en dus het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag, zoals het aantal bekrachtigingen dat daarvoor vereist diende te zijn. Het waren met name de beide supermachten die in het verdrag waarborgen wilden inbouwen ter voorkoming van vroegtijdige amendering door een klein aantal partijen. De toekomst zal uitwijzen of zij daarin geslaagd zijn gelet op de 20 bekrachtigingen, vereist voor inwerkingtreding en minimaal 18 partijen benodigd voor bijeenroeping van een herzieningsconferentie.

Lid 2 voorziet in analoge procedures voor de behandeling van voorstellen voor additionele protocollen, dat wil zeggen voorstellen voor nieuwe gebruiksbependingen betrekking hebbend op andere soorten wapens. De zinsnede «met de volledige deelneming van alle ter conferentie vertegenwoordigde staten» in lid twee, onder b, dient te worden gelezen in vergelijking met artikel 8, eerste lid, onderdeel a. In dat artikelonderdeel wordt bepaald, dat wanneer een conferentie wordt bijeengeroepen, waar *wijziging* van het verdrag of een waaraan gehecht protocol aan de orde is, de staten die geen partij zijn bij het verdrag als waarnemers worden uitgenodigd. Ligt er echter een voorstel ter tafel voor een *aanvullend* protocol, zoals voorzien in het tweede lid van artikel 8, dan is het wenselijk dat op de desbetreffende conferentie niet alleen de verdragspartijen zich daarover kunnen uitspreken. Alle staten hebben immers belang bij de verdere codificatie en geleidelijke ontwikkeling van de volkenrechtsregels, toepasselijk in gewapende conflicten.

Krachtens het derde lid ten slotte kan, wanneer tien jaar na inwerkingtreding nog geen conferentie is bijeengeroepen om voorstellen tot wijziging van het verdrag of de protocollen of tot aanneming van nieuwe protocollen te bespreken, elke verdragspartij de depositaris verzoeken een conferentie te beleggen.



*Artikel 9* houdt in dat opzegging eerst gevolg heeft een jaar na ontvangst van de kennisgeving ervan door de depositaris. Tijdens een gewapend conflict zal opzegging eerst effect kunnen hebben na de beëindiging daarvan. Tot zover komt het artikel materieel overeen met artikel 99 van Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève.

Vervolgens verwijst het artikel naar de situatie waarin een vredesoperatie onder auspiciën van de VN wordt uitgevoerd. Die verwijzing heeft betrekking op artikel 8 van het Mijnenprotocol dat bepaalde verplichtingen oplegt aan partijen bij een conflict in een gebied waar VN-strijdkrachten optreden. Die verplichtingen zullen eveneens van kracht blijven tot het VN-optreden is beëindigd.

Het verdrag bevat geen bepalingen omtrent de controle op de naleving of omtrent het optreden tegen – en het bestraffen van – inbreuken op de in de protocollen vervatte verbodsbepalingen. In dit laatste opzicht onderscheidt het zich van de Rode Kruis-verdragen van 1949 en het Aanvullend Protocol I van 1977.

Laatstgenoemd protocol bevat in deel V Sectie II bepalingen welke betrekking hebben op het tegengaan van (ernstige) inbreuken. Zij voorzien onder meer in specifieke verplichtingen voor militaire commandanten op het punt van disciplinaire en strafrechtelijke maatregelen, alsmede in wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Voorts bevat deze sectie een facultatieve bepaling inzake feitenonderzoek.

Dat het onderhavige verdrag dergelijke bepalingen niet kent, behoeft niet als een gemis te worden gevoeld. Immers, aangezien de in de protocollen van het verdrag neergelegde bepalingen een concretisering vormen van in Aanvullend Protocol I vervatte regels inzake methoden en middelen van oorlogvoering (vergelijk onder meer artikelen 35.2 en 51), zullen in gewapende conflicten waarop laatstgenoemd protocol van toepassing is, schendingen van de onderhavige protocollen tevens vallen onder de werking van bedoelde bepalingen inzake de «repression of breaches», uiteraard voor zover aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan. Voor wat betreft dit laatste valt te denken aan de vereisten van opzet bij de dader en het intreden van een bepaald gevolg, welke artikel 85 stelt voor de vaststelling dat sprake is van een ernstige inbreuk, dat wil zeggen een oorlogsmisdrijf.

Voorts zij erop gewezen dat de Nederlandse strafwet van toepassing is op inbreuken op het humanitair oorlogsrecht, ook al bevatten de desbetreffende verdragen geen uitdrukkelijke bepalingen omtrent de strafbaarheid van individuen die in strijd met de materiële bepalingen ervan handelen. Van belang is met name artikel 8 van de Wet Oorlogsstrafrecht, waarin schending van de «wetten en gebruiken van de oorlog» met straf worden bedreigd.

#### **IV. Protocol inzake niet-waarneembare deeltjes (Protocol I)**

Over de tekst van Protocol I, die kort en krachtig luidt dat het verboden is enig wapen te gebruiken waarvan het hoofdgevolg is verwonding door deeltjes die in het menselijk lichaam niet door röntgenstralen worden waargenomen, was reeds in een vroeg stadium van de onderhandelingen verregaande overeenstemming bereikt. Het oorspronkelijke voorstel, waaruit de huidige tekst is voortgekomen, maakte gewag van waarneming door de gebruikelijke medische methodes. Hierop volgde kritiek vanuit de overweging dat medische methodes die gebruikelijk mochten zijn in het ene land, niet ter beschikking zouden kunnen zijn in het andere land. Voorts werd in het oorspronkelijke voorstel gesproken van «wapens die deeltjes produceren», derhalve zonder de kwalificatie dat dit het hoofdgevolg van zulke wapens zou moeten zijn. Deze formulering had de kritiek uitgelokt dat dit buitensporige beperkingen zou opleggen aan het gebruik van wapens die als bijkomstig en onbedoeld in plaats van bedoeld gevolg soms wonden veroorzaakten waarin fragmenten niet waargenomen konden worden.

De huidige tekst heeft op zijn beurt tot de kritiek geleid dat deze bestaande fragmentatiewapens, die als neveneffect hebben dat zij letsel toebrengen door middel van niet-waarneembare deeltjes (bij voorbeeld wapens die een stalen bal bevatten die in een plastic huls is gevat) buiten schot laat. Ondergetekenden hechten er in dit verband aan te kunnen stellen dat de Nederlandse strijdkrachten ook niet in het bezit zijn van laatstgenoemde wapens.

Gezien de beperking van het verbod tot wapens waarvan het letsel door niet-waarneembare deeltjes de voornaamste uitwerking vormt, bestaat er reden om enige twijfel te koesteren aan de concrete bescherming die in de praktijk aan het verbod van Protocol I zal kunnen worden ontleend.

#### **V. Protocol inzake het verbod of de beperking van het gebruik van mijnen, valstrikmijnen en andere mechanismen (Protocol II)**

*Verreweg het voornaamste belang dat Protocol II beoogt te dienen is de bescherming van de burgerbevolking. De keuze van juist deze wapens vindt haar grond deels in het verraderlijke karakter van bepaalde vormen van gebruik van deze explosieven, deels in het tussen militaire en civiele doelen niet-onderscheidende karakter van oorlogvoering met deze middelen. Beide aspecten vloeien grotendeels voort uit de eigen aard van mijnen en verwante wapens: de wapens worden niet naar het «doel» gebracht, doch het doel ontmoet zijn noodlot door het mechanisme op zijn weg te vinden.*

Het gebruik van mijnen, valstrikmijnen en verwante ladingen vindt anderzijds zo wijdverbreid toepassing in gewapende conflicten en in de voorbereiding daarvoor, dat overeenstemming over een wezenlijke regeling ter bescherming van combattanten niet tot de mogelijkheden behoorde. Daar komt nog bij dat vóór het gebruik van de onderwerpelijke middelen als strijdmiddel pleit dat zij in het algemeen vooral defensieve toepassing vinden. Wel is het zo dat, met name van het verbod van gebruik van bepaalde valstrikmijnen in artikel 6, de combattanten mede bescherming ondervinden. Ook mag worden verwacht dat van de overeengekomen regeling een zeker positief effect uitgaat op het natuurlijk milieu, dat tot op heden bij voorbeeld nog veel nadeel ondervindt van niet geruimde mijnen die op vele plaatsen in de Tweede Wereldoorlog zijn gelegd.

Een bijzonder belang waarvan de bescherming, mede op sterke aandrang van het Koninkrijk, is voorzien, is dat van een zo onbelemmerd mogelijk optreden van VN-vredesmachten.

De wegen welke in het protocol zijn gekozen om genoemde doelstelling te bereiken zijn enerzijds registratie van toepassing van de onderhavige strijdmiddelen, anderzijds verbod van bepaalde vormen van gebruik en van gebruik in bepaalde omstandigheden.

*Artikel 1* bevat het toepassingsbereik van het protocol. Dit sluit het gebruik van tegen schepen gerichte mijnen op zee of in de binnenwateren uit van de werking van het protocol. Het omvat echter het gebruik van alle soorten mijnen in wat in het algemeen wordt beschouwd als landoorlogvoering, zoals ten behoeve van het verhinderen van het begaan van stranden en het overschrijden van waterwegen.

*Artikel 2* bevat de definities. Voor een goed begrip van het eerste lid en daarmee van het systeem van het protocol zij onderstreept, dat de van afstand gelegde mijn moet worden gezien als een subcategorie van het begrip «mijn». Overal waar het begrip «mijn» wordt gebruikt, wordt derhalve tevens begrepen de van afstand gelegde mijn, tenzij anders vermeld (artikel 4). Hetzelfde geldt voor mijnenvelden.

De term «luchtvaartuig» houdt mede in de luchtvaartuigen die niet zijn voorzien van een vaste vleugel, zoals helikopters, «drones», afstandbestuurde vliegtuigen, ballonnen en dergelijke.

Het tweede lid, de definitie van valstrikmijnen, zou met betrekking tot het begrip «ogenschijnlijk veilige handeling» tot misverstand aanleiding kunnen geven in de afbakening tussen «mijnen» en «valstrikmijnen».

Uit het rapport van de Werkgroep van de VN-conferentie die dit protocol uitwerkte en dat deel uitmaakt van de travaux préparatoires van het verdrag blijkt evenwel met zoveel woorden dat de zinsnede «ogenschijnlijk veilige handeling» slaat op elke handeling, hetzij bedoeld hetzij onbedoeld, met betrekking tot de valstrikmijn zelf. Zo zou, indien een deur gevalstrikt zou zijn, het openen van die deur de bedoelde ogenschijnlijk veilige handeling zijn.

In het derde lid worden de mechanismen bedoeld die in het spraakgebruik wel worden aangeduid als «tijdbommen», respectievelijk «afstandbediende bommen».

In het vierde lid wordt voor wat betreft objecten een definitie van «militair doel» gegeven. Deze kan in gedachten worden aangevuld met de militaire doelen die geen objecten zijn: het gaat daarbij om het militaire personeel.

De definitie, en daarmee ook de definitie in het vijfde lid, is een dynamische; al naar gelang het verloop van de strijd kan een object van civiel militair worden en omgekeerd, afhankelijk van het gebruik op het gegeven moment.

Aangezien de regering het van groot militair belang acht vast te leggen dat deze definitie niet met zich mee brengt ontzegging van een terreingedeelte aan de vijand (de zogenaamde «interdictie») te verbieden, stelt zij zich voor bij de bekrachtiging van het verdrag ter zake van deze bepaling een interpretatieve verklaring af te leggen, waarin de regering zich op het standpunt stelt, dat ook een terreingedeelte onder zekere omstandigheden om bepaalde redenen een militair doel kan zijn. De tekst van de verklaring is opgenomen in bijlage 2 bij deze memorie.

Overigens zijn de definities van militair doel in lid 4 en burgerobjecten in lid 5 identiek aan die opgenomen in Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève van 1949 (artikel 52, eerste en tweede lid).

*Artikel 3* stelt beperkingen van algemene aard aan het gebruik van mijnen, valstrikmijnen en andere mechanismen. Men treft hier in feite een toegepaste uitwerking aan van hetgeen reeds in de artikelen 51 en 57 van Protocol I bij de Geneefse Verdragen van 1949 is vastgelegd. Vele delegaties achtten het echter onzeker of het aldaar gebezigde begrip «aanval» ook van toepassing is op het gebruik van mijnen en dergelijke. Zoals reeds eerder uiteengezet is immers het eigenaardige van deze wapens dat het doel zich naar het wapen toebeweegt in plaats van de «normale» gang van zaken, waarbij de munitie naar het doel wordt geleid. Ten einde op dit punt meningsverschillen omtrent de uitleg van Protocol I bij de Geneefse Verdragen kort te sluiten heeft men het nuttig geacht het onderhavige artikel 3 op te nemen.

Het tweede lid is vergelijkbaar met het tweede en het zesde lid van artikel 51 van Protocol I bij de Geneefse Verdragen van 1949. Aangezien het slechts de bedoeling is geweest een toegepaste versie van laatstgenoemde artikelleden te schrijven en geenszins de bedoeling afbreuk te doen aan de betekenis daarvan, spreekt het vanzelf dat het tweede lid van artikel 3 niet, evenmin als het geval is met de eerdergenoemde artikelen 51 en 57, bescherming beoogt te verlenen aan burgers die direct deelnemen in actieve vijandelijke handelingen. In de travaux préparatoires ligt dit uitdrukkelijk vast.

Het derde lid is vergelijkbaar met het vierde lid van genoemd artikel 51, terwijl hetzelfde geldt voor het vierde lid en genoemd artikel 57.

De ondergetekenden zijn voornemens om bij artikel 3, derde lid, sub c, dezelfde verklaring af te leggen als de voorgenomen verklaring bij artikel 51, vijfde lid, sub b, van Protocol I bij de Geneefse Verdragen. In deze verklaring stelt de regering zich op het standpunt dat de term «militair voordeel» doelt op het voordeel verwacht van de aanval in zijn geheel, niet van de afzonderlijke onderdelen van die aanval. De tekst van de verklaring is opgenomen in bijlage 2 bij deze memorie.

*Artikel 4* stelt beperkingen van bijzondere aard aan het gebruik van mijnen, valstrikmijnen en dergelijke mechanismen, doch met uitzondering van op afstand verstrooibare mijnen, met betrekking tot welke categorie in artikel 5 een aan deze aangepaste regeling is opgenomen. De uitzondering sub (a) is gegeven voor het geval de militaire noodzaak het nastreven van daadwerkelijke vernietiging van een doel ingeeft, de uitzondering onder (b) indien de ontzegging aan de vijand van de toegang tot een bepaald object of gebied militair relevant is.

*Artikel 5* stelt beperkingen van bijzondere aard aan het gebruik van afstandgelegde mijnen. Het was ter conferentie niet eenvoudig voor de bewoording van dit artikel de instemming te verkrijgen van delegaties van landen met een technologisch minder ontwikkeld defensie-apparaat of wapenpotentieel. Hierover moet een staat namelijk beschikken om te kunnen voldoen aan de bijkomende vereisten van het eerste lid onder (a) en (b). Dat het toch is gelukt hierover overeenstemming te bereiken moet als een winstpunt worden beschouwd met het oog op de bescherming van de burgerbevolking.

De verwijzing in het eerste lid, sub a, van artikel 5 dient zo te worden gelezen dat, in het geval waarin dit sublid van toepassing is, van afstandgelegde mijnen nauwkeurig dienen te worden geregistreerd als betrof het de registratie van van te voren geplande mijnenvelden in overeenstemming met artikel 7, eerste lid, sub a. De plaats van afzonderlijke mijnen hoeft niet te worden geregistreerd.

Uit de travaux préparatoires blijkt overigens dat de verwijzing naar artikel 7, eerste lid, sub a, waar sprake is van vooraf geplande mijnenvelden, niet betekent dat artikel 5, eerste lid, sub a, slechts betrekking heeft op te voren geplande mijnen: de verdragsopstellers hebben bedoeld dat van alle van afstandgelegde mijnen, voor zover zij niet onder artikel 5, eerste lid, sub b, vallen, de plaats nauwkeurig moet worden vastgelegd.

*Artikel 6* stelt in het eerste lid verbodsbepalingen vast voor bepaalde, verraderlijk geachte valstrikmijnen. De grondslagen hiervoor waren reeds in het Landoorlogreglement (artikel 23 (b)) en laatstelijk in artikel 37 van Protocol I bij de Geneefse Verdragen van 1949 gelegd (verbod van verraderlijk doden, verwonden of gevangen nemen). Sublid (a) heeft betrekking op valstrikmijnen die ook wel bekend staan als geprefabriceerde valstrikmijnen en die in grote hoeveelheden kunnen worden vervaardigd. De lijst in sublid (b) is in zekere zin willekeurig. Pogingen tijdens de onderhandelingen tot verdere uitbreiding van deze lijst stuitten op onoverkomelijke bezwaren die alle kunnen worden teruggevoerd op het blote feit dat ook valstrikmijnen, hoe weerzinwekkend ook, een zeer universeel toegepast en toepasbaar middel vormen dat in het algemeen vooral defensief kan worden gebruikt. Zoveel mogelijk is er in ieder geval naar gestreefd te voorkomen dat kinderen van dit oorlogstuig het slachtoffer worden.

Het tweede lid roept artikel 35 van Protocol I bij de Geneefse Verdragen van 1949 in herinnering.

*Artikel 7* regelt de registratie, bewaring van registers en bekendmaking van de lokatie van mijnen, mijnenvelden en valstrikmijnen. Grote inspanningen heeft men zich tijdens de onderhandelingen, onder andere de Koninkrijksdelegatie, getroost om overeenstemming te bereiken over een formulering van het artikel waarbij tevens zou zijn voorzien in bekendmaking, na beëindiging van de actieve vijandelijkheid (bij voorbeeld een wapenstilstandsovereenkomst), door een partij bij het conflict van gegevens betreffende mijnen gelegen in een gebiedsdeel van die partij dat nog door de vijand wordt bezet. Deze inspanningen leden schipbreuk ten gevolge van een barrière van politieke en militaire bezwaren van een aantal delegaties. Deze delegaties achtten het om militaire redenen ongewenst om de lokatie van mijnen zelfs na beëindiging van de actieve vijandelijkheden prijs te geven in enig deel van het eigen gebied dat vooralsnog door de vijand wordt bezet. Zij voerden aan dat de vijandelijkheden immers elk moment

weer konden ontbranden en bovendien mogen worden hervat om aan een onaanvaardbare voortdurende bezetting een einde te maken. Het argument dat het in dit concrete geval erom ging om de eigen burgers van de partij die de gegevens zou moeten prijsgeven, te beschermen, vermocht deze delegaties niet te vermurwen. Om politieke redenen werd door deze delegaties bovendien uitgesloten geacht dat een partij de lokatie van mijnen, door deze gelegd op het grondgebied van een tegenstander, zou bekendmaken, zolang deze tegenstander nog grondgebied van deze partij bezet zou houden. Het was voor deze delegaties onmogelijk in te stemmen met een regeling waarin verplichtingen zouden worden vastgelegd van de bezette partij tegenover de bezetter.

De delegaties die regeling van deze situatie van bezet gebied voorstonden hebben daar uiteindelijk van afgezien, toen het met algemene stemmen mogelijk bleek tenminste de volgende uitleg deel te doen uitmaken van de travaux préparatoires:

«Artikel 7(3)(a)(i) moet worden gelezen in samenhang met Artikel 7(3)(c) en Artikel 9. Zij vinden universele toepassing, ongeacht de verblijfplaats van de strijdkrachten van de tegenstander. De partijen moeten alle maatregelen nemen die in hun macht liggen om burgers te beschermen, ongeacht waar deze zich bevinden. Zij kunnen hiertoe de registers benutten om, bij voorbeeld, mijnenvelden te markeren of om anderszins de burgerbevolking te waarschuwen tegen de aanwezigheid van mijnen en valstrikmijnen. De partijen kunnen, indien zij dit wensen, aan deze maatregelen bijdragen door eenzijdig, in onderlinge overeenstemming, of door tussenkomst van de Secretaris-Generaal van de VN informatie te verschaffen aangaande de lokatie van mijnenvelden, mijnen en valstrikmijnen».

Men dient zich echter te realiseren dat de waarde van deze uitleg voor regeling van de situatie in bezet gebied geheel afhankelijk is van de uitleg van het begrip «stopzetting van de actieve vijandelijkheden» in lid 3 onder (a) van Artikel 7 en in Artikel 9.

De delegaties die zich verzetten tegen de regeling van de situatie in bezet gebied waren namelijk dezelfde die het standpunt innamen dat er geen sprake was van een einde der actieve vijandelijkheden indien welk stukje territoir dan ook nog werd bezet door de tegenpartij.

*Artikel 8* beoogt in het eerste lid de bescherming van VN-vredes machten in de ruimste zin van het woord, derhalve met inbegrip van waarnemingsmissies, bemiddelaars en dergelijke. Ondergetekenden stellen zich op het standpunt, dat de woorden «voor zover zij daartoe in staat is» niet met zich meebrengen dat een partij bij het conflict zich met een beroep op zogenaamde «legitieme defensiebelangen» mag onttrekken aan de onder a, b en c omschreven handelingen (zoals bij de onderhandelingen over het verdrag door enkele landen wel is beweerd), maar dat alleen technische onuitvoerbaarheid reden mag zijn om de voorgeschreven handelingen achterwege te laten. Ten einde deze opvatting, die wordt gewettigd door de strikt neutrale status van VN-eenheden, duidelijk te maken, neemt de regering zich voor bij de bekrachtiging van het verdrag te verklaren, dat zij de woorden «voor zover zij daartoe in staat is» interpreteert als «voor zover zij daartoe technisch in staat is». De tekst van deze verklaring is opgenomen in bijlage 2 bij deze memorie.

In het tweede lid is voorzien in een vorm van bescherming voor missies van de VN die over een opdracht tot feitenonderzoek beschikken. De bewoordingen van het artikel verhinderen niet dat de Verenigde Naties zelf met medewerking van de betrokken partijen overgaan tot het ruimen van mijnen in haar operatiegebied. Zulks ligt vast in de travaux préparatoires.

*Artikel 9* behelst de mogelijkheid dat staten onderling, met andere staten of met een internationale organisatie overeenstemming bereiken over, naast het verschaffen van informatie, ook het verlenen van technische hulpverlening en dit laatste zelfs eventueel in de vorm van gezamenlijke operaties, ten einde mijnen en valstrikmijnen te verwijderen of onschadelijk te maken. Overeenstemming daartoe is soms noodzakelijk, bij voorbeeld in het geval een partij bij het conflict, dat inmiddels tot een einde is gekomen, niet beschikt over de techniek om de mijnen te verwijderen of te neutraliseren.

In de Technische Annex bij Protocol II, houdende richtlijnen ter zake van registratie wordt uiteengezet uit welke elementen de registers moeten worden opgebouwd. Hiermee is beoogd te voorkomen dat registers de kwaliteit ontberen die noodzakelijk is om behulpzaam te kunnen zijn bij de effectieve bescherming van de burgerbevolking.

## **VI. Protocol inzake het verbod of de beperking van het gebruik van brandwapens (Protocol III)**

Deze categorie van omstreden conventionele wapens heeft vanaf het begin het meest in de belangstelling gestaan en is tot het laatste moment in de internationale onderhandelingen het heetste hangijzer gebleken. Hierbij ging het niet alleen om de reikwijdte van de eventuele verbodsregels, maar vooral ook om wat wel en wat niet als brandwapen aangemerkt diende te worden.

De reden voor de wenselijkheid om tot verbodsregels met betrekking tot het gebruik van brandwapens te komen was tweeledig. Enerzijds bestond de wijdverbreide – doch allerminst algemeen aanvaarde – mening dat deze wapens een niet-onderscheidend («indiscriminate») karakter hebben, dat wil zeggen dat zij niet tegen militaire doelen gebruikt kunnen worden zonder dat daarbij eveneens omringende niet-militaire doelen direct worden getroffen. Anderzijds werd gewezen op de uiterst pijnlijke en moeilijk geneesbare brandwonden, veroorzaakt door brandwapens, de psychische uitwerking van deze verwondingen, alsmede op het zeer brandbare karakter van veel woongebieden, met name in ontwikkelingslanden. Het gebruik van brandwapens, in het bijzonder van napalm, is voor het eerst uitvoerig aan de orde gesteld in een verslag van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties getiteld «Napalm and other incendiary weapons and all aspects of their possible use».<sup>1</sup>

Hierin passeren de verschillende soorten brandwapens de revue, waarbij zowel de toepassingsmogelijkheden als de verwondende effecten worden beschreven.

Op basis van onder meer deze gegevens zijn door een aantal landen in 1974, tijdens de onderhandelingen over de herziening van het humanitaire oorlogsrecht, voorstellen ingediend, houdende verbodsregels met betrekking tot het gebruik van brandwapens. Ook door het Koninkrijk is in eerste instantie samen met Australië en Denemarken, een dergelijk voorstel ingediend. Bij de bespreking van deze voorstellen werd al spoedig duidelijk dat zich in hoofdzaak drie stromingen voordeden in de benadering van het brandwapenprobleem. Enerzijds was er een groep landen, onder aanvoering van Zweden en Mexico, die een algeheel gebruiksverbod van brandwapens voorstond; anderzijds was er een groep landen, waaronder de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, die in beginsel geen redenen aanwezig achtte om het gebruik van brandwapens aan bijzondere verbodsregels te onderwerpen. De derde stroming bewandelde een middenweg tussen deze standpunten: centraal stond hierbij de wens de burgerbevolking zoveel mogelijk te beschermen tegen de gevolgen van het gebruik van brandwapens, en zeer in het bijzonder van napalm. Daarnaast werd het zoeken naar een beperkt regime van combattantenbescherming in de meest kwetsbare situaties voortgezet. Met name het Koninkrijk heeft zich ingespannen voor het vinden van een resultaat van deze strekking. Gestreefd werd naar een resultaat dat zo dicht mogelijk de communis opinio zou benaderen, zonder dat dit zou uitmonden in een nietszeggende tekst.

In een later stadium van de conferentie resulteerde dit in drie «concurrerende» voorstellen. Het eerste werd ingediend door een groep landen onder leiding van Zweden en Mexico, en behelsde een algeheel gebruiksverbod van brandwapens.

Het tweede voorstel werd ingediend door het Koninkrijk en Australië, nu zonder Denemarken. Kernbepaling in dit voorstel was het verbod een bepaald militair doel, gelegen in een concentratie van de burgerbevolking,

<sup>1</sup> Un General Assembly doc A/8803, 9 oktober 1972.

vanuit de lucht met vlamwapens aan te vallen, tenzij dat doel zich bevindt in een gebied waar grondtroepen met elkaar in strijd verwickeld zijn, of waar dit op het punt staat te gebeuren. Een vlamwapen was hierbij gedefinieerd als een bijzonder soort brandwapen, te weten «ieder brandwapen waarin de op het doel te brengen brandstof is gebaseerd op verdikte koolwaterstof. Napalm is een vlamwapen». Dit voorstel beperkte zich tot bescherming van de burgerbevolking. Aan Nederlandse zijde was namelijk gaandeweg het besef gegroeid dat, wanneer een algeheel gebruiksverbod van brandwapens ter conferentie geen haalbare kaart zou blijken, een beperkte bescherming van de combattanten (bij voorbeeld door een verbod op het gebruik van brandwapens, behalve wanneer combattanten zich binnen versterkingen of voertuigen zouden) tot onaanvaardbare discriminatie tussen combattanten onderling aanleiding zou geven.

Van Nederlandse kant stelde men zich dan ook niet achter het derde voorstel, ingediend door Denemarken en Noorwegen. Dit voorzag wel mede in een bepaalde mate van bescherming van combattanten.

Het in het Nederlands-Australische voorstel gehanteerde onderscheid tussen brand- en vlamwapens stuitte op weerstand, met name van Zweedse kant. Onder de categorie vlamwapens was met nadruk napalm (natrium palmitaat) genoemd: vast stond immers dat er voor dit, in ongunstige zin bekend geworden, strijdmiddel zinvolle verbodsregels zouden moeten komen. Van Zweedse kant werd echter gesteld dat moderne vervangers van napalm, zoals tri-ethylaluminium, buiten de definitie van vlamwapens bleven, en daarmee buiten een werkelijk nieuwe verbodsbepaling.

Het hierboven genoemde geschilpunt heeft, voor wat betreft de brandwapens, de discussie gedurende de eerste zitting van de hoofdconferentie beheerst. Een tweede conferentiezitting werd door de Zweeds-Mexicaanse groep geforceerd door de indiening, enkele dagen vóór het eind van de eerste zitting, van een voorstel voor een nagenoeg totaal verbod van brandwapens, waarbij geen onderscheid werd gemaakt tussen vlamwapens en andere brandwapens.

Voorafgaande aan de tweede zitting werd door het Koninkrijk bij de Verenigde Staten aandacht gevraagd voor de wenselijkheid het onderscheid tussen vlamwapens en brandwapens te laten vervallen. Tot die tijd was het Amerikaanse beleid gebaseerd geweest op regels voor vlamwapens, die verder gingen dan die voor brandwapens.

In de loop van de tweede conferentiezitting verklaarde de Amerikaanse delegatie zich bereid verbodsregels te aanvaarden die voor brandwapens in het algemeen golden. Dit was het sein voor een algehele ronde van concessies, zowel van de kant van de landen van het Warschau-Pact, als van de «radicalen» onder de neutrale en niet-gebonden landen, met als resultaat het onderhavige protocol.

*Artikel 1.* De definitie van brandwapen (lid 1) bevat een belangrijke categorie uitzonderingen. Het gaat hierbij om wapens, waarbij de brandeffecten slechts van bijkomende aard zijn, zoals rookspoornunitie, en om wapens met gecombineerde effecten. Overigens laat de omschrijving van de laatstgenoemde wapens in het midden welke van de gecombineerde effecten primair is. Dit is niet toevallig, omdat de zogenaamde «combined-effect»-wapens soms eerst een brandeffect teweegbrengen, gevolgd door een explosie, maar soms ook een omgekeerde volgorde te zien geven.

De definitie van «burgerconcentratie» heeft bij de onderhandelingen tot enige discussie aanleiding gegeven. In de nu in het tweede lid opgenomen versie wordt ervan uitgegaan dat steden niet noodzakelijkerwijs in hun geheel als burgerconcentratie hoeven te worden aangemerkt: havens, grote parken of knooppunten van (spoor)wegen kunnen in principe worden aangemerkt als niet-bewoonde gedeelten van een stad.

De nomadengroepen zijn in de definitie opgenomen op uitdrukkelijk verzoek van een aantal Arabische landen. Hierbij zij aangetekend dat ook

voor deze categorie burgers geldt dat de bescherming vervalt op het moment dat er reden bestaat om aan te nemen dat zij rechtstreeks deelnemen aan de vijandelikheden.

De definities van militair doel (lid 3) en burgerobjecten (lid 4) zijn identiek aan die, opgenomen in het Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève van 1949.

Zoals reeds hierboven bij artikel 2, vierde lid, van Protocol II opgemerkt, achten ondergetekenden het van groot militair belang vast te leggen dat de definitie van militair doel niet met zich meebrengt ontzegging van een terreingedeelte aan de vijand (de zogenaamde «interdictie») te verbieden. Ondergetekenden nemen zich dan ook voor om met betrekking tot het onderhavige lid 3, bij bekrachtiging van het verdrag, dezelfde interpretatieve verklaring af te leggen als zij voornemens zijn af te leggen bij artikel 2, vierde lid, van Protocol II. In bijlage 2 bij deze memorie is de tekst van deze verklaring opgenomen.

Het begrip praktisch uitvoerbare voorzorgsmaatregelen in het vijfde lid van artikel 1 treft men eveneens in Protocol II bij het onderhavige verdrag aan en wordt in artikel 3, vierde lid, van dat protocol op dezelfde wijze gedefinieerd.

*Artikel 2.* De eerste van de in dit artikel opgenomen verbodsregelen kan worden beschouwd als een bevestiging van het in de artikelen 51 en 52 bij Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève van 1949 opgenomen verbod burgers en burgerobjecten het doelwit van een aanval te maken. Het enige nieuwe element hier is de specifieke toevoeging dat deze regel ook geldt voor het gebruik van brandwapens.

Het tweede lid bevat de enige compleet nieuwe verbodsregel, te weten het verbod van luchtaanvallen met brandwapens op doelen, die zijn gelegen te midden van burgerconcentraties, zoals gedefinieerd in het voorgaande artikel. Dat juist voor luchtaanvallen de meest ver gaande regeling mogelijk bleek is geen toeval: immers deze manier van toepassing van brandwapens heeft, door de vaak minder nauwkeurige hantering daarvan, in gewapende conflicten slachtoffers onder de burgerbevolking geëist.

Als gevolg van de aanvaarding van deze verbodsregel mag worden aangenomen dat de rol van de uit vliegtuigen af te werpen brandbommen of containers aanzienlijk kleiner zal worden. Verwacht mag worden dat, om het risico van overtreding van deze regel te vermijden, staten, partij bij dit protocol, voor eventuele luchtaanvallen op doelen in bewoonde gebieden eerder gebruik zullen gaan maken van puur explosieve wapens of wapens met gecombineerd effect.

Het derde lid van artikel 2 bevat een regeling voor het gebruik van brandwapens op de grond. Alleen indien het te bestrijden doel duidelijk gescheiden is van burgerconcentraties en al het mogelijke wordt gedaan om de uitwerking van het wapen tot dat doel te beperken, is gebruik van brandwapens toegestaan. Vertaald in praktische termen komt deze regel erop neer dat, alvorens tot deze inzet van brandwapens wordt overgegaan, de verantwoordelijke militair zich ervan zal moeten vergewissen of en, zo ja, waar, zich in de buurt van het te bestrijden doel concentraties van burgerbevolking bevinden.

Het vierde lid van artikel 2 doet op het eerste gezicht de vraag rijzen hoe de bescherming van bossen terecht kan komen onder het hoofdstuk «bescherming van burgers en burgerobjecten». De indiener van deze bepaling is de Sovjet-Unie geweest, hierin actief gesteund door Vietnam. De tekst van het oorspronkelijke voorstel luidde: «Het gebruik van brandwapens ter verwoesting van bossen of andere vegetatiedekking is verboden.»

De Westerse landen stelden zich aanvankelijk op het standpunt dat een dergelijke bepaling overbodig was, voor zover deze niets wezenlijks beoogde toe te voegen aan het al in de artikelen 35 (lid 3) en 55 van het Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève opgenomen verbod ernstige en langdurige schade te berokkenen aan het natuurlijk milieu.



Daarnaast wezen zij echter op de onaanvaardbaarheid van het aldus geformuleerde voorstel: militaire hoofdkwartieren en dergelijke kunnen zich immers bevinden op door bossen bedekte plaatsen. Ondanks het nauwelijks verholten propagandistische karakter van het voorstel zagen de Westerse landen zich tegen het eind van de conferentie gedwongen hun verzet op te geven, daar het duidelijk was dat het op Moskou georiënteerde communistisch blok aanvaarding ervan beschouwde als voorwaarde van aanvaarding zijnerzijds van de overige voorgestelde verbodsregels.

Met de toevoeging in de uiteindelijke tekst van de zinsnede «behalve wanneer zulke natuurlijke elementen worden gebruikt ter verhulling, verberging of camouflage van combattanten of andere militaire doelen of zelf militaire doelen zijn.» is, gezien de ruime definitie van «militair doel», het geheel tot een vrijwel nietszeggende bepaling gereduceerd.

## **VII. Uitvoeringswetgeving en medegelding voor de Nederlandse Antillen**

Het goed te keuren verdrag, met drie protocollen behoeft geen nadere uitvoering in de Nederlandse wetgeving. Schending van de in de protocollen opgenomen verbodsbepalingen levert een schending van het oorlogsrecht op, waarvoor de individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid haar weerslag vindt in de Wet Oorlogsstrafrecht (Stb. 1952, 408), die immers in artikel 8 een ieder die zich schuldig maakt aan schending van de wetten en gebruiken van de oorlog strafbaar stelt.

De regering van de Nederlandse Antillen heeft doen weten dat zij medegelding van het verdrag voor haar land wenselijk acht. Zij gaf daarbij te kennen dat, aangezien in de Nederlandse Antillen geen equivalent bestaat van de Nederlandse Wet Oorlogsstrafrecht, alvorens de bekrachtiging voor de Nederlandse Antillen plaatvindt, nog zal dienen te worden voorzien in uitvoeringswetgeving. Met het oog hierop zal, nadat de parlementaire goedkeuring is verkregen, het Verdrag vooralsnog alleen voor Nederland worden bekrachtigd.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek

De minister van Defensie,  
J. de Ruyter

**Lijst van staten, die het Verdrag hebben bekrachtigd**

Australië  
Bulgarije  
China  
Denemarken  
DDR  
Ecuador  
Finland  
Guatemala  
Hongarije  
Japan  
Joegoslavië  
Laos  
Mexico  
Noorwegen  
Mongoolse Volksrepubliek  
Oekraïne  
Oostenrijk  
Polen  
Tsjechoslowakije  
Sowjet-Unie  
Witrusland  
Zweden  
Zwitserland

Voor het Koninkrijk bij bekrachtiging van het verdrag af te leggen verklaringen:

**1. Bij artikel 2, lid 4, van Protocol II:**

«De regering van het Koninkrijk der Nederlanden stelt zich op het standpunt dat ook een bepaald terreingedeelte een militair doel kan zijn, indien door zijn ligging, of andere in lid 4 genoemde redenen, de gehele of gedeeltelijke vernietiging, verovering, of onbruikbaarmaking ervan onder de omstandigheden van dat moment een duidelijk militair voordeel oplevert.»

**2. Bij artikel 3, lid 3, sub c, van Protocol II:**

«De regering van het Koninkrijk der Nederlanden stelt zich op het standpunt dat met militair voordeel wordt bedoeld op het voordeel dat wordt verwacht van de aanval in zijn geheel en niet van de afzonderlijke onderdelen van die aanval.»

**3. Bij artikel 8, lid I, van Protocol II:**

«De regering van het Koninkrijk der Nederlanden stelt zich op het standpunt dat de woorden «voor zover zij daartoe in staat is» betekenen «voor zover zij daartoe technisch in staat is».»

**4. Bij artikel I, lid 3, van Protocol III:**

«De regering van het Koninkrijk der Nederlanden stelt zich op het standpunt dat ook een bepaald terreingedeelte een militair doel kan zijn, indien door zijn ligging, of andere in lid 3 genoemde redenen, de gehele of gedeeltelijke vernietiging, verovering, of onbruikbaarmaking ervan onder de omstandigheden van dat moment een duidelijk militair voordeel oplevert.»