

# **Het tweede Protocol bij het Verdrag van Den Haag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict**

**Advies 2010/3 (SARiV)  
Advies 246-04 (SARC)  
Advies 2010/005 (SARO)  
2 februari 2010**

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
1. Inleiding.....	3
2. Situatieschets.....	3
3. Motivering .....	4
4. Vlaamse bevoegdheden .....	8
5. Conclusie .....	8

## 1. Inleiding

Op haar vergadering van 11 december 2009 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet houdende instemming met het tweede Protocol bij het Verdrag van Den Haag van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict (hierna: “het tweede Protocol”), opgemaakt in Den Haag op 26 maart 1999.

De nota aan de Vlaamse Regering<sup>1</sup> leest dat, gezien de beperkte beleidsimpact in Vlaanderen en gezien het Protocol vooral de versterking van de internationale rechtsorde beoogt, men het advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) inwint. Men suggereert echter dat de SARiV ook kan samenwerken met andere strategische adviesraden, zoals de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) en de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC). De SARiV koos ervoor om deze suggestie ter harte te nemen en tot een gezamenlijk advies te komen. De SARiV, de SARO en de SARC (hierna: “de raden”) brengen onderhavig advies uit op 2 februari 2010.

## 2. Situatieschets

In de nasleep van de Tweede Wereldoorlog kwam in 1954 het Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict (hierna: “Verdrag van Den Haag” of “Haagse Verdrag”) tot stand dat de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict beoogt.

In 1954 werd tevens het eerste Protocol bij het Verdrag van Den Haag aangenomen. Op basis van de vaststelling dat de grootste bedreiging voor culturele goederen in geval van gewapend conflict zeer vaak bestaat uit hun illegale export - eerder dan hun vernieling ten gevolge van aanvallen in het kader van militaire operaties - voorziet het Protocol (dat enkel toepasselijk is op situaties van bezetting in de oorlogsrechtelijke zin van het woord) voor de Verdragssluitende Partijen in een aantal bepalingen, hoofdzakelijk ter voorkoming van dergelijke illegale export. Ook bevat het een aantal bepalingen met betrekking tot hun teruggave bij het beëindigen van de vijandigheden.

Het einde van de Koude Oorlog ging gepaard met een stijging van het aantal gewapende conflicten met een niet-internationaal karakter die, voor wat betreft de overgrote meerderheid van diens bepalingen, buiten het toepassingsgebied van het Verdrag van Den Haag van 1954 vallen.<sup>2</sup> Bovendien bleek uit deze conflicten dat de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Den Haag talrijke gebreken vertoonde, bv. m.b.t. het regime van de “bijzondere bescherming” voor culturele goederen, het controlemechanisme, de strafrechtelijke vervolging, enz. Het waren voornamelijk de opzettelijke vernietiging van de Mostar brug en de bombardementen op de oude stad van Dubrovnik die een extra aanzet gaven tot de herziening van het Verdrag van Den Haag.<sup>3</sup>

Een acht jaar durende herziening mondde op 26 maart 1999 uit in de aanneming van het tweede Protocol bij het Verdrag van Den Haag. Op 9 maart 2004 is onderhavig Protocol in werking getreden. Eind december 2009 waren 56 staten partij bij het tweede Protocol.<sup>4</sup> Het tweede Protocol vervangt het

<sup>1</sup> Nota aan de Vlaamse Regering betreft de principiële goedkeuring van het ontwerp van decreet houdende instemming met het tweede protocol bij het Verdrag van Den Haag van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict, opgemaakt in Den Haag op 26 maart 1999, VR 2009 1112 DOC.1520.

<sup>2</sup> Enkel Art. 4 van het Verdrag van Den Haag van 1954 – inzake eerbiediging van culturele goederen - is toepasselijk op gewapende conflicten van een niet-internationaal karakter (zie artikel 19 van het Verdrag van Den Haag van 1954).

<sup>3</sup> R. O'KEEFE, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge, University Press, 2006, 236-238; V. MAINETTI, “De nouvelles perspectives pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé: l'entrée en vigueur du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954”, *International Review of the Red Cross*, 86, (2004), 854, pp. 337-342.

<sup>4</sup> [<http://erc.unesco.org/cp/convention.asp?KO=15207&language=E> ]

Verdrag niet, maar vult het complementair aan door bepalingen uit het Haagse Verdrag te verhelderen en te versterken.<sup>5</sup>

### 3. Motivering

#### **Controlesysteem**

Het komt de raden voor dat het tweede Protocol een aanzienlijke verbetering voor het controlesysteem betekent ten opzichte van het Haagse Verdrag van 14 mei 1954. Het Verdrag van 1954 voorziet drie organen ter controle: Beschermende Mogendheden (artikel 21)<sup>6</sup>, vertegenwoordigers voor culturele goederen (artikel 2 van het reglement van uitvoering), en de Commissaris-Generaal voor culturele goederen (artikel 4 van het reglement van uitvoering). Hiernaast roept het Verdrag een rapportagesysteem in het leven (artikel 26 (2)). Het gehele controlesysteem bleek echter inefficiënt: het systeem van staten als Beschermende Mogendheid werd, en dit in lijn met het internationaal humanitair recht in het algemeen, zelden gebruikt inzake culturele goederen<sup>7</sup>, de procedure voor de benoeming van de Commissaris-Generaal bleek complex, traag en vaak niet toepasbaar, en de toelevering van rapporten verschilde erg qua kwaliteit en kwantiteit.<sup>8</sup>

Het tweede Protocol probeert op verscheidene manieren het controlesysteem te verbeteren. In de eerste plaats richt het tweede Protocol een nieuw intergouvernementeel orgaan op, nl. het Comité voor de bescherming van de culturele goederen in geval van een gewapend conflict. Dit Comité heeft verscheidene taken die het controlesysteem kunnen versterken (artikel 27): de leidende beginselen voor de toepassing van het protocol opstellen, de toepassing van het protocol volgen en controleren, enz. Dit Comité kan bovendien een rol vervullen bij de verbetering van het rapportagesysteem doordat het Comité de uitdrukkelijke taak heeft “de verslagen van de Partijen [te] onderzoeken en opmerkingen hieromtrent [te] formuleren, de vereiste preciseringen [te] verkrijgen en zijn eigen verslag over de toepassing van dit Protocol voor de Vergadering van de Parijzen op [te] stellen” (artikel 27 (1) d). Naast de oprichting van het Comité voorziet het tweede Protocol twee alternatieven voor verzoening bij gebrek aan Beschermende Mogendheden (artikel 36): de directeur-generaal kan goede diensten verlenen of tussenbeide komen en de Voorzitter van het Comité kan aan de partijen bij het conflict een bijeenkomst van hun vertegenwoordigers voorstellen.<sup>9</sup>

#### **Toepassingsgebied**

De raden verwelkomen dat het tweede Protocol probeert tegemoet te komen aan de trend van het stijgende aantal interne conflicten door het toepassingsgebied voor het volledige Protocol te verruimen tot gewapende conflicten die niet internationaal van karakter zijn en plaats hebben op het grondgebied van een van de Verdragssluitende Partijen (artikel 22). Het Haagse Verdrag vermeldde enkel dat de partijen bij een gewapend conflict van niet-internationale aard gehouden zijn “op zijn minst de bepalingen van dit Verdrag, welke betrekking hebben op de eerbiediging van culturele goederen, toe

<sup>5</sup> Een uitzondering hierop is het regime van de versterkte bescherming onder het tweede Protocol dat het regime van de bijzondere bescherming onder het Haagse Verdrag van 1954 vervangt bij staten die zowel partij zijn bij het Tweede Protocol als bij het Haagse Verdrag en op voorwaarde dat het culturele goed beschikt over het statuut van zowel versterkte als bijzondere bescherming. Zie R. O'KEEFE, *o.c.*, 243-244.

<sup>6</sup> Het Verdrag van Den Haag inspireerde zich sterk op de Geneefse Verdragen van 1949 door het mechanisme van de Beschermende Mogendheden over te nemen. Een Beschermende Mogendheid is een staat, aangeduid door een andere staat, die de belangen van de laatstgenoemde staat en van zijn burgers moet verdedigen op het grondgebied van een derde staat.

<sup>7</sup> Na de Tweede Wereldoorlog en de Geneefse Verdragen van 1949 werd het systeem van de Beschermende Mogendheden bij conflicten nog nauwelijks gebruikt. J. WOUTERS en M. BOSSUYT, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 561.

<sup>8</sup> J. TOMAN, “The Control System under the 1954 Hague Convention and its 1999 Second Protocol”, in P. MEERTS (Red.), *Culture and International Law*, Den Haag, Hague Academic Press, 2008, 121-153; J. HLADÍK, “Reporting system under the 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict”, *International Review of the Red Cross*, (2000), 840, pp. 1001-1016; [<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000938/093811Eo.pdf>]

<sup>9</sup> J. TOMAN, *Ibid.*; R. O'KEEFE, *o.c.*, 288-294.

te passen" (artikel 19). Deze bepaling kan geïnterpreteerd worden als zijnde enkel van toepassing op artikel 4 "eerbiediging van culturele goederen" van het Haagse Verdrag.<sup>10</sup>

Onderhavig Protocol laat na het concept "gewapende conflicten die niet internationaal zijn" te definiëren, maar aangezien het Protocol zich sterk inspireerde op de Geneefse Verdragen van 1949<sup>11</sup> is het logisch aan te nemen dat men verwijst naar niet-internationale gewapende conflicten, zoals gedefinieerd in het gemeenschappelijk artikel 3 van de vier Geneefse Verdragen.<sup>12</sup> Verder verwijst artikel 22 uit het tweede Protocol o.m. naar de toepassingsdrempel om van een gewapend conflict te kunnen spreken. In lijn met artikel 1 (2) van het Aanvullend Protocol (II) bij de Verdragen van Genève van 1949 is onderhavig tweede Protocol (zoals de rest van het internationaal humanitair recht) immers niet van toepassing op "interne spanningen, binnenlandse onlusten, zoals oproer, geïsoleerde en sporadische gewelddaden en andere soortgelijke daden".<sup>13</sup>

Aangezien het Protocol het concept "niet-internationaal gewapende conflicten" niet duidelijk definieert, ondersteunen de raden het Belgische voornemen om, zoals de memorie van toelichting aangeeft, op het ogenblik van de bekrachtiging volgende verklaring te formuleren: "De Belgische regering is van oordeel dat de uitdrukking 'gewapende conflicten die niet internationaal zijn', die in artikel 22 aangewend is, elk conflict betreft dat gekenmerkt wordt door gewapende conflicten die geen oproer, geïsoleerde en sporadische gewelddaden zijn, tussen gewapende machten of groepen die over een organisatie beschikken, die hun gewapende operaties op het grondgebied van een zelfde staat voeren, en niet noodzakelijkerwijs een deel van het grondgebied controleren." De raden maken hierbij echter wel een tweetal bedenkingen. In de eerste plaats lijkt het de raden aangewezen om in overeenstemming met een recente trend inzake humanitairrechtelijke terminologie de term "groepen die over een organisatie beschikken" te vervangen door "(niet statelijke) georganiseerde gewapende groeperingen".<sup>14</sup> In de tweede plaats stellen de raden zich de vraag of deze verklaring, door de zinsnede "van eenzelfde staat", een bepaald type van niet-internationaal gewapende conflicten niet uitsluit, nl. grensoverschrijdende gewapende aanvallen van deze groeperingen. Dit gaat in tegen de trend sedert tien jaar om het loutere feit dat de gewapende strijd grensoverschrijdend is niet te aanzien als een factor om het conflict automatisch als zijnde van internationaal karakter te beschouwen. Deze verklaring gaat eveneens in tegen de doelbewuste beslissing in 1999 om het tweede Protocol toepasselijk te maken op niet-internationaal gewapende conflicten die aan de drempel van het gemeenschappelijk artikel 3 van de vier Geneefse Verdragen beantwoorden, doch niet noodzakelijk aan de drempel van het Aanvullend Protocol (II) bij de Verdragen van Genève van 1949.

### ***Internationaal humanitair recht***

Het komt de raden voor dat onderhavig Protocol een belangrijke bijdrage levert aan het internationaal humanitair recht door een aantal concepten uit het internationaal recht te verduidelijken enerzijds, en bepaalde beschermingsstandaarden te versterken, anderzijds. Het internationaal humanitair recht, bestaande uit het "Recht van Den Haag", dat bepaalde beperkingen aan de middelen en methoden van oorlogsvoering oplegt, en het "Recht van Genève", dat bepaalde personen (met name zij die niet, of niet meer, rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden) en goederen in oorlogstijd beoogt te beschermen, bevat in zijn kern belangrijke concepten en stelt principes omtrent o.m. militaire noodzaak, beginsel van onderscheid, proportionaliteit, militaire doelwitten, bescherming van cultureel erfgoed, gebruik en keuze van wapens, recht van de bezetting, enz. voorop die van toepassing zijn bij gewapende conflicten.<sup>15</sup>

Zonder exhaustief te willen zijn, geven de raden enkele concrete voorbeelden van concepten uit het internationaal humanitair recht die door het tweede Protocol worden verscherpt ten aanzien van de bescherming van culturele goederen bij gewapende conflicten ten opzichte van de beschermingsstandaarden in het Verdrag van 1954. Artikel 7(c) bevat één van de belangrijkste

<sup>10</sup> J. HLADÍK, "The Second Protocol to the 1954 Hague Convention and Progress in International Humanitarian Law", *Museum International*, 55, (2003), 3-4, p. 47; V. MAINETTI, *l.c.*, p. 349.

<sup>11</sup> *Verdragen van Genève van 12 augustus 1949*, B.S. 26 september 1952.

<sup>12</sup> R. O'KEEFE, *o.c.*, 245.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 246.

<sup>14</sup> Zie o.m. de discussie in de tekst uitgegeven onder verantwoordelijkheid van het INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, Genève, ICRC, 2009.

<sup>15</sup> J. WOUTERS en M. BOSSUYT, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 536-563.

bepalingen uit het tweede Protocol. Partijen bij het conflict moeten “zich onthouden van een aanval waarvan kan worden aangenomen dat hij aan de culturele goederen beschermd op grond van artikel 4 van het Verdrag collaterale schade aanbrengt die bovenmatig is in verhouding tot het verwachte concrete en rechtstreekse militaire voordeel”. Onderhavig artikel introduceert aldus, als één van de door de strijdende partijen te nemen voorzorgsmaatregelen in de aanval, het proportionaliteitsbeginsel voor de bescherming van culturele goederen bij niet-internationale gewapende conflicten, hetgeen een verbod inhoudt zgn. “buitensporige” schade aan burgers of voorwerpen van burgerlijke aard aan te richten<sup>16</sup> Artikel 8 (b), als deel van de maatregelen die een strijdende partij dient aan te nemen tegen de effecten van de aanvallen die men ondergaat, maant de partijen aan om voor zover zulks praktisch mogelijk is militaire doelwitten in de nabijheid van culturele goederen te vermijden. Artikel 9 wijdt verscheidene bepalingen aan de bescherming van culturele goederen in bezet gebied. De raden verwelkomen de extra beschermingsbepalingen voor culturele goederen in bezet gebied, aangezien het oneigenlijk toe-eigenen en exporteren van deze goederen vanuit bezet gebied een zware bedreiging voor het cultureel erfgoed vormen.<sup>17</sup>

### **Sancties**

De raden menen dat de concretere bepalingen i.v.m. de individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid en bevoegdheid een belangrijke vooruitgang betekenen t.o.v. het Haagse Verdrag van 1954 alsmede t.o.v. de strafrechtelijke bepalingen vervat in het Eerste Aanvullende Protocol van 1977.<sup>18</sup> Terwijl de bepalingen hieromtrent in het Haagse Verdrag vrij algemeen waren, geen voorbeelden bevatten van schendingen en geen procedurele kwesties aankaartten, wijdt het tweede Protocol een geheel hoofdstuk aan strafrechtelijke aansprakelijkheid en bevoegdheid. Onderhavig Protocol creëert een speciale categorie van grove schendingen, nl. “ernstige schendingen”, definieert de andere schendingen en omschrijft procedures zoals uitlevering of wederzijdse rechtshulp.<sup>19</sup> Zoals de nota aan de Vlaamse Regering leest, vergt dit onderdeel uit het tweede Protocol wetgevend werk op federaal niveau aangezien artikel 15 een reeks nieuwe misdrijven definieert, die zich ook niet bevinden temidden van de oorlogsmisdaden van artikel 8 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafgerechtshof.

Op vraag van de Verenigde Staten werd er bij de bestraffing van ernstige schendingen van het Protocol een uitzondering ingevoegd (artikel 16 (2)(b)). De leden van de strijdkrachten en de onderdanen van een staat die geen partij is bij het Protocol, met uitzondering van de onderdanen die deel uitmaken van de strijdkrachten van een verdragsluitende staat, zijn niet individueel strafrechtelijk aansprakelijk. De raden verwelkomen de intentie van België om bij de neerlegging van de federale akte van bekrachtiging een interpretatieve verklaring af te leggen om alle handelingen strafbaar te stellen zonder rekening te houden met de uitzondering, vervat in artikel 16 (2)(b).

### **Versterkte bescherming**

Het Haagse Verdrag voorzag een speciale categorie van “bijzondere bescherming” voor culturele goederen van zeer grote betekenis (artikel 8). De voorwaarden om dergelijke “bijzondere bescherming” te verkrijgen waren echter behoorlijk streng. Zo moesten alle andere verdragspartijen met unanimité akkoord gaan, moesten de culturele goederen zich op voldoende afstand bevinden van militaire doelwitten, enz. Slechts drie verdragspartijen plaatsten vijf culturele sites onder “bijzondere bescherming”. Het tweede Protocol voegt een nieuwe categorie van “speciale bescherming” voor culturele goederen toe. Doordat de voorwaarden voor het verkrijgen van deze “speciale bescherming” minder streng zijn, heeft de nieuwe categorie volgens de raden het potentieel

<sup>16</sup> R. O'KEEFE, o.c., 257-258.

<sup>17</sup> Zie o.m. “Plunderingen archeologische sites in Irak houden niet op”, *De Standaard*, 01.10.2003.

<sup>18</sup> Zie artikel 85 (1) van het Eerste Aanvullende Protocol van 8 juni 1977 bij de conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten, waarbij de volgende handeling als een ernstige inbreuk op het Protocol wordt beschouwd: “het doen van aanvallen op duidelijk als zodanig herkenbare historische monumenten, kunstwerken of plaatsen van eredienst die het culturele of geestelijke erfdeel van de volkeren vormen en waaraan bijzondere bescherming is verleend door een speciale regeling, bijvoorbeeld in het kader van een bevoegde internationale organisatie, wanneer daarvan verwoesting op grote schaal het gevolg is, en er geen bewijs bestaat van schending door de tegenpartij van artikel 53, letter b), en wanneer zodanige historische monumenten, kunstwerken en plaatsen van eredienst niet in de onmiddellijke nabijheid van militaire doelen zijn gelegen.”

<sup>19</sup> *Ibid.*, 274-288; J. HLADÍK, “The Second Protocol”, *I.c.*, p. 47; V. MAINETTI, *I.c.*, pp. 358-365.

om bepaalde culturele goederen ook effectief extra te beschermen. Bovendien is dit speciale statuut niet beperkt tot onroerende culturele goederen, zoals wel het geval was bij de categorie “bijzondere bescherming” van het Haagse Verdrag. De raden merken weliswaar op dat door het in stand houden van twee niveaus van bescherming, nl. versterkte en algemene, men (onnodige) complexiteit in het internationaal humanitair recht behoudt die mogelijks de algemene beschermingsmaatregelen ondergraaft.<sup>20</sup>

### **Militaire noodzaak**

De raden zijn verheugd dat het tweede Protocol (artikel 6) – in tegenstelling tot artikel 4 (2) van het Haagse Verdrag – restrictieve criteria verbindt aan het invoeren van een “dwingende militaire noodzaak”, volgens welke kan afgeweken worden van het beginsel van de eerbiediging van culturele goederen in geval van een dwingende militaire noodzaak, en in welk geval een vijandige handeling (een concept dat ruimer is dan een “aanval” in de zin van artikel 49 van het Eerste Aanvullende Protocol van 8 juni 1977 bij de conventies van Genève, in die zin dat een “vijandige handeling” ook betrekking kan hebben op vernieling die geen daad van geweld inhoudt) jegens het culturele goed in kwestie toegelaten is. De mogelijkheden om af te wijken op grond van een dwingende militaire noodzaak in de zin van artikel 4 (2) van het Haagse Verdrag van 1954 worden hierdoor beperkt.<sup>21</sup>

### **Vorbereidende maatregelen in vredetijd**

Hoewel het Haagse Verdrag voorbereidende maatregelen in vredetijd voorziet, laat het na deze ook te definiëren (artikel 3). De raden zijn verheugd dat het tweede Protocol wel (in artikel 5) concrete voorbeelden geeft van voorbereidende maatregelen in vredetijd, zoals het opmaken van inventarissen, het aanwijzen van bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de veiligstelling van de culturele goederen, enz.<sup>22</sup>

### **Definitie culturele goederen**

De raden betreuren dat, hoewel de studie die aan de basis lag van het herzieningsproces van het Haagse Verdrag aangaf dat de definitie van “culturele goederen” in het Haagse Verdrag voorbijgestreefd en behoorlijk onnauwkeurig is, het tweede Protocol niet voor een actualisering of verbetering van de definitie zorgt.<sup>23</sup>

### **Natuurlijke rijkdommen**

De raden signaleren dat bescherming van milieurijkdommen onder bepaalde omstandigheden mogelijk is onder het Haagse Verdrag van 1954, namelijk wanneer dergelijke milieurijkdommen onder de definitie van “culturele goederen” van het Verdrag vallen. Het tweede Protocol biedt volgens het VN-Milieuprogramma (UNEP) onder meer via het nieuwe systeem van “versterkte bescherming” extra mogelijkheden voor deze bescherming. Deze bepaling zou van belang kunnen zijn voor het werelderfgoed dat opgenomen is in de Werelderfgoedlijst, vooral de specifieke lijst met het werelderfgoed “in gevaar”.<sup>24</sup>

### **Tussenconclusie.**

Terwijl het Haagse Verdrag van 1954 uitgaat van het klassieke conflictscenario met reguliere strijdkrachten van nationale staten, probeert het tweede Protocol zich aan te passen aan een veranderende tendens inzake oorlogsvoering, met o.m. niet-internationale gewapende conflicten.

<sup>20</sup> Zie voetnoot 5 voor een uitzondering hierop. R. O'KEEFE, *o.c.*, 263-274; J. HLADÍK, “The Second Protocol”, *I.c.*, pp. 45-46; V. MAINETTI, *I.c.*, pp. 353-356.

<sup>21</sup> V. MAINETTI, *I.c.*, p. 353.

<sup>22</sup> R. O'KEEFE, *o.c.*, 250; J. HLADÍK, “The Second Protocol”, *I.c.*, p.45.

<sup>23</sup> Professor Patrick Boylan kreeg in 1991 als onafhankelijk expert de taak van UNESCO om een studie voor te bereiden over de doelstellingen en de verwezenlijkingen van het Haagse Verdrag van 1954 en het eerste Protocol. Dit resulteerde in de studie: P. BOYLAN, *Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954)*, UNESCO, Parijs, 1993 (Doc. CLT-93/WS/12); V. MAINETTI, *I.c.*, p. 348; R. O'KEEFE, *o.c.*, 248-249.

<sup>24</sup> UNEP, *Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law*, 2009, United Nations Environment Programme, Nairobi, 18.

Tevens slaagt het tweede Protocol erin een aantal bepalingen uit het Haagse Verdrag te specificeren en te verstrengen. De raden merken hierbij op dat het tweede Protocol het Verdrag van Den Haag (met uitzondering van het concept versterkte versus bijzondere bescherming<sup>25</sup>) niet vervangt, maar slechts aanvult. Hoewel het niet vanzelfsprekend is, hopen de raden dat de toepassing van het Protocol tevens gunstige spill-over effecten genereert voor de toepassing van het Haagse Verdrag (in het bijzonder ten aanzien van staten die enkel partij zijn bij het Haagse Verdrag).

## 4. Vlaamse bevoegdheden

De nota aan de Vlaamse Regering geeft de impact op Vlaanderen en België van het tweede Protocol goed weer. Op Belgisch vlak is er wetgevend werk vereist, evenals vorming en informatie voor het Belgisch leger. De nota wijst tevens op de rol die het Belgisch Blauwe Schild Comité (hierna: "BBSC") kan vervullen. De beleidsmatige en juridische gevolgen van het Protocol voor Vlaanderen zijn echter gering. De raden zijn verheugd dat de nota uitdrukkelijk aangeeft dat een geregeld overleg met de Belgische overheid is aangewezen. Volgens de nota is de Vlaamse overheid rechtstreeks betrokken bij het nemen van voorzorgsmaatregelen in vredetijd, het oplijsten van de goederen onder versterkte bescherming, het actief deelnemen aan de werkzaamheden van de Interministeriële Commissie voor het Humanitaire Recht, het ondersteunen van de werking van het BBSC, en het natrekken of bij die ondersteuning of samenwerking geen andere niet-gouvernementele (vrijwilligers-)organisaties moeten betrokken worden. Bij het opstellen van het vierjaarlijkse rapport over de toepassing van het tweede Protocol (artikel 37) moet Vlaanderen eveneens betrokken worden.

De raden pleiten ervoor dat Vlaanderen, in overleg met de andere deelstaten, stappen zet om deze verplichtingen snel na te komen zodat in het eerstvolgende rapport na de Belgische toetreding tot het Protocol kan meegedeeld worden dat ons land aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

Hoewel de Werkgroep "gemengde verdragen" op 3 maart 1999 al het gemengde karakter vastlegde en de vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering in Den Haag op 17 mei 1999 mede ondertekende voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, is het dossier 10 jaar later nog niet afgerond. Door deze medeondertekening onderlijnde de Vlaamse overheid nochtans het belang van onderhavig Protocol. Ook na het verkregen advies van de Raad Cultuur en de SERV werd nagelaten het dossier af te ronden. De raden betreuren de laattijdige toetreding tot het Protocol ten eerste, temeer aangezien voor de federale bekrachtiging van dit tweede Protocol bij het Verdrag van Den Haag en zijn inwerkingtreding voor de Belgische federatie enkel de Vlaamse instemming nog ontbreekt.

## 5. Conclusie

De raden sluiten zich aan bij het onderhavige instemmingsdecreet, en vragen de Vlaamse regering met aandrang om dit dossier zo snel mogelijk af te ronden. Zoals de plunderingen van het cultureel erfgoed in Irak in 2003 toonden, blijft er echter een grote nood aan een sluitend internationaal kader om culturele goederen te beschermen. Onderhavig Protocol schept door zijn vorm, zijnde aanvullend op het Haagse Verdrag van 1954, en het behoud van twee verschillende beschermingscategorieën voor culturele goederen bij gewapend conflict, immers geen klaarheid in het kluwen van internationale regelgeving.

Hoewel het tweede Protocol niet alle lacunes uit de internationale wetgeving m.b.t. de bescherming van culturele goederen bij gewapend conflict verhelpt, zijn de raden van oordeel dat in vergelijking met het Haagse Verdrag van 1954 het tweede Protocol verbeteringen en verduidelijkingen aanbrengt die de bescherming van culturele goederen ten goede komt. Hoewel het tweede Protocol het Haagse Verdrag niet vervangt, zijn de raden de mening toegedaan dat onderhavig Protocol een institutioneel kader creëert om de tenuitvoerlegging van het tweede Protocol en, de facto, het originele Haagse Verdrag te monitoren. Bovendien betekent het tweede Protocol ook strafrechtelijk een belangrijke stap voorwaarts door o.m. nieuwe misdrijven t.o.v. culturele goederen te definiëren.

---

<sup>25</sup> Zie voetnoot 5.



Hoogachtend,

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

*(getekend)*

*(getekend)*

Voorzitter  
Prof. Dr. Jan Wouters

Secretaris  
Freddy Evens

Namens de Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media

*(getekend)*

*(getekend)*

Voorzitter  
Luk Verschueren

Secretaris  
Iris Van Riet

Namens de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed

*(getekend)*

*(getekend)*

Voorzitter  
Filiep Loosveldt

Secretaris  
Bea Kayaerts