

# V L A A M S P A R L E M E N T



stuk **566** (2009-2010) – Nr. 1  
ingediend op 31 mei 2010 (2009-2010)

## 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

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. ALGEMENE TOELICHTING

#### 1. De bescherming van cultuurgoederen

De bescherming van cultuurgoederen, zowel in vreedstijd als in geval van een gewapend conflict, behoort tot de essentiële plicht van de staten. Het cultureel erfgoed is immers de uiting van de identiteit van een heel volk. Zo hebben in de loop van de geschiedenis, zowel tijdens internationale als interne conflicten, strijdende partijen monumenten en plaatsen van eredienst opzettelijk aangevallen om schade toe te brengen aan de identiteit, de cultuur en de geschiedenis van de beschaving van hun tegenstanders. Het is noodzakelijk het cultureel erfgoed te beschermen als een getuigenis van het bestaan van volkeren en als symbool van de mensheid.

In België bestaan drie categorieën van cultuurgoederen:

- de goederen die beschermd worden door het verdrag inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed in de wereld (1972), en die opgenomen zijn in de Werelderfgoedlijst;
- de goederen die beschermd worden door de gemeenschappen en de gewesten: het betreft goederen die van algemeen belang zijn, beantwoorden aan bepaalde criteria en daarom genieten van een beschermingsstelsel dat kenbaar gemaakt wordt dankzij een aan te brengen teken;
- de cultuurgoederen die vallen onder het verdrag van Den Haag en zijn protocollen, alsook van de aanvullende protocollen van 1977 bij de verdragen van Genève, en die omwille van hun onschatbare waarde bijzonder moeten beschermd worden in geval van een gewapend conflict.

Voor de verschillende types van cultuurgoederen die beantwoorden aan verschillende criteria, bestaan afzonderlijke beschermingsstelsels.

#### 2. Het verdrag van Den Haag van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict en zijn (eerste) protocol

Het verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict werd opengesteld voor ondertekening en door België ondertekend op 14 mei 1954. Het werd goedgekeurd bij de wet van 10 augustus 1960. De akte van bekrachtiging werd op 16 september 1960 neergelegd waarna het verdrag voor België in werking trad op 16 december 1960.

Het verdrag heeft betrekking op alle culturele goederen waarvan de instandhouding van groot belang is voor de mensheid. Die goederen kunnen roerend of onroerend zijn, zoals architectonische monumenten, kunstvoorwerpen of monumenten van historisch, godsdienstig of wereldlijk belang, oudheidkundige terreinen, gebouwen, kunstwerken, handschriften, boeken en andere voorwerpen die vanuit artistiek, historisch of oudheidkundig oogpunt belang hebben. De bescherming van die culturele goederen omvat zowel de beveiliging als de eerbiediging door de verdragsluitende staten van goederen die zich op hun grondgebied of op dat van een andere staat bevinden. De verdragsluitende staten hebben de plicht om reeds in vreedstijd te voorzien in de beveiliging van culturele goederen die zich op hun grondgebied bevinden, tegen voorzienbare gevolgen van een gewapend conflict. De goederen worden beschermd tegen iedere vijandelijke daad zoals diefstal, plundering, ontvreemding, vandalisme, vordering of represaille. Het verdrag verbiedt uitdrukkelijk elk gebruik van die goederen voor doeleinden die zij aan vernieling of beschadiging zouden kunnen blootstellen in geval van een gewapend conflict. De beschermingsmaatregelen omvatten ook het verbod om die goederen te vervoeren buiten een bezet grondgebied.

Samen met het verdrag werd een eerste protocol ondertekend. Daarin staat dat de verdragsluitende staten geen culturele goederen mogen uitvoeren uit de door hen bezette gebieden. Die staten moeten bovendien alle vereiste maatregelen treffen om dergelijke uitvoer door wie ook te voorkomen.

Eind februari 2010 waren 123 staten partij bij het verdrag van Den Haag en 100 bij het eerste protocol. Daarbij kunnen onder meer Irak, Iran, Libanon en Soedan vermeld worden. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk waren geen partij bij het verdrag, maar zij hebben tijdens de onderhandelingen met het oog op het sluiten van het tweede protocol, het voornemen geuit om toe te treden. De Verenigde Staten hebben op 13 maart 2009 hun toetredingsakte neergelegd.

### **3. Het tweede protocol bij het verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict**

De Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschappen en Cultuur (UNESCO) en andere intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties hebben het verdrag van 1954 opnieuw bekeken en onderzocht waar het kon verbeterd worden. Sinds 1993 vonden bijeenkomsten van deskundigen plaats en ook vergaderingen van de verdragsluitende staten. Het werk van de deskundigen resulteerde in een ontwerp van tweede protocol bij het verdrag van 1954.

Van 15 tot 26 maart 1999 vond, op uitnodiging van de Nederlandse Regering, in Den Haag een diplomatieke conferentie plaats. 74 van de 100 staten die op dat ogenblik partij waren bij het verdrag van 1954 namen deel aan de conferentie samen met 19 staten die geen partij waren bij het verdrag, terwijl ook het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRK) en het Internationale Blauwe Schild Comité (ICBS) vertegenwoordigd waren. De gefedereerde overheden maakten volwaardig deel uit van de Belgische delegatie.

Met het tweede aanvullend protocol wordt ernaar gestreefd om de tekortkomingen, waarvan het verdrag van 1954 in de loop der jaren blijkt gegeven had, te verhelpen. Het was immers duidelijk dat het verdrag nauwelijks bleek te werken en dat het een grote mislukking betekende in gebieden waar oorlogsgeweld voorkwam. Het tweede protocol moet zorgen voor een grotere doeltreffendheid en voor meer universaliteit. Tegelijk wil het ook de bepalingen van het verdrag aanpassen aan de evolutie van het humanitaire recht (de aanvullend protocollen van 1977 bij de verdragen van Genève van 1949 en het statuut van het Internationaal Strafhof in het bijzonder) en dan vooral met betrekking tot de grote toename van schade en verliezen die sinds 1990 het gevolg waren van gewapende conflicten in onder andere Afghanistan en de Balkan.

Volgende tekortkomingen werden vastgesteld:

- het niet-functioneren van het systeem van ‘bijzondere bescherming’ voor culturele goederen die op een bepaalde bewaarplaats geconcentreerd zijn en voor historische sites;
- het ontbreken van een goede omschrijving van de noties ‘dwingende militaire noodzaak’ en ‘niet-internationaal conflict’;
- het ontbreken van meer uitgewerkte bepalingen inzake sancties;
- de afwezigheid van een sturend orgaan met ‘actieve bevoegdheden’.

Het tweede protocol is een aanvulling van het verdrag van 1954 en niet een amendement op of een wijziging van het verdrag. Het kan enkel bekrachtigd worden door de staten die partij zijn bij het verdrag (volgens artikel 41 van het verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht en van de artikelen 1, 41 en 42 van het protocol). In die context brengt het protocol geen wijziging van de bestaande verplichtingen mee, maar betekent het een aanvulling erop door middel van nieuwe verplichtingen.

Het tweede protocol heeft betrekking op zowel roerende als onroerende goederen. Het creëert een nieuwe categorie van extra beschermde culturele goederen en sites. Die vallen onder een regime van ‘versterkte bescherming’ (artikelen 10 en 11). Deze categorie wordt gecreëerd ter vervanging van het (slecht werkende) systeem van de ‘bijzondere bescherming’, dat overigens niet kan opgeheven worden. Het betreft culturele goederen die ‘van grote betekenis zijn voor de mensheid’.

Elke partij moet een lijst voorleggen van de culturele goederen waarvoor zij de versterkte bescherming zal vragen. Die lijst kan niet beperkt blijven tot de goederen die opgenomen zijn in de al bij al beperkte UNESCO-Werelderfgoedlijst, waar zij moeten getuigen van “een uitzonderlijk universele waarde, rekening houdend met de voorliggende criteria en de vereiste authenticiteit/integriteit en wettelijke bescherming”. In Vlaanderen gaat het om 13 begijnhoven (1998), 26 belforten (1999), de historische binnenstad van Brugge die beschouwd moet worden als ‘monumentencentrum’ (2000) en het Complex Plantin-Moretus in Antwerpen (2005).

Op de indicatieve lijst voor Vlaanderen, die goederen bevat waarvoor het indienen van een inschrijvingsdossier in de toekomst overwogen wordt, staan:

- de middeleeuwse kern of de ‘kuip’ van Gent;
- de historische kern van Antwerpen, van de Schelde tot de oude omwalling van omstreeks 1250;
- de Westhoek, herdenkingsplaats en monumenten van de Eerste Wereldoorlog;
- de universitaire gebouwen van Leuven, een erfenis van zes eeuwen universiteit binnen het historische centrum;
- de woning Guiette (architect Le Corbusier) in Antwerpen.

In verhouding tot de meer dan 10.000 wettelijk beschermde onroerende goederen, zijn die zowat 45 items niet voldoende representatief wanneer het gaat om hun grote waarde voor de mensheid. Voor een volledige lijst voor België moet alvast overlegd worden met de andere gewesten, onder meer qua aantal, selectie en evaluatie, representativiteit, typologieën en chronologieën. Verder zou ook moeten nagegaan worden welke items een ‘algemene’ en een ‘bijzondere’ bescherming moeten genieten.

Het tweede protocol omschrijft de notie van ‘dwingende militaire noodzaak’ (artikel 6) en voert regels in aangaande de strafbaarheidstelling en strafrechtelijke vervolging van inbreuken op het protocol en het verdrag (artikel 15). Zo wordt voorzien in een individuele verantwoordelijkheid bij inbreuken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de ‘gewone’ culturele goederen in de zin van het verdrag en de culturele goederen die een ‘bijzondere bescherming’ genieten. Artikel 10 voorziet in een aantal criteria waaraan moet worden voldaan terwijl artikel 11 de te volgen procedure voorschrijft.

Het tweede protocol is van toepassing in geval van oorlog, met of zonder overschrijding van de internationale grenzen. Artikel 22 stelt dat het protocol niet van toepassing is op interne conflicten en binnenlandse onlusten zoals oproer, geïsoleerde en sporadische gewelddaden en andere soortgelijke daden.

Er wordt een comité opgericht dat instaat voor de toepassing van het protocol. De bevoegdheden van het comité zijn opgesomd in artikel 27. Het werkt samen met de betrokken internationale en nationale organisaties. Volgens artikel 29 wordt een fonds voor de bescherming van de culturele goederen in geval van een gewapend conflict, opgericht. Het moet voorzorgsmaatregelen in vredetijd stimuleren en noodmaatregelen in oorlogstijd voorzien. De bijdrage van de partijen is vrijwillig.

Het tweede protocol vraagt in artikel 30 aandacht voor de verspreiding van het protocol. De Interministeriële Conferentie voor Humanitair Recht (ICHR) heeft zich voornamelijk toegelegd op de verspreiding naar het militaire milieu toe. Het zogenaamde Belgisch

Blauwe Schild Comité (BBSC) legt zich toe op de verspreiding en de sensibilisering voor de bescherming van het cultureel erfgoed, zowel in oorlogs- als in vreedstijd. Het tweede protocol veronderstelt een ruimere en meer efficiënte werking. Er moet onderzocht worden of een samenwerking met andere niet-gouvernementele organisaties en hun nationale of regionale comités wenselijk is en of een beroep kan of moet gedaan worden op vrijwilligersorganisaties.

Om de vier jaar moeten de partijen een verslag voorleggen over de toepassing van het protocol (artikel 37). De ICHR heeft voor de periode 1999-2005 het rapport ingediend bij de UNESCO. De informatie is opgenomen in het UNESCO-rapport van 2005, maar niet verder verspreid. De betrokken diensten van de deelstaten moeten betrokken worden bij het opstellen van het vierjaarlijkse rapport.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING VAN HET TWEDE PROTOCOL

Het tweede protocol bestaat uit 9 hoofdstukken en 47 artikelen.

### Hoofdstuk 1 – Inleiding

In artikel 1 (definities) wordt een aantal begrippen omschreven. De omschrijving van ‘militair doelwit’ op grond van de definitie goedgekeurd in artikel 52, §2, van het eerste aanvullende protocol bij de verdragen van Genève, heeft betrekking op enig ‘object dat gelet op de aard, de ligging, de bestemming of de aanwending ervan, daadwerkelijk bijdraagt tot de militaire actie en waarvan de totale en gedeeltelijke vernietiging, de inpalming of de neutralisering in dit geval een specifiek militair voordeel biedt’. Deze definitie is van wezenlijk belang voor het goede begrip van de omschrijving ‘dwingende militaire noodzaak’ en voor de behoorlijke toepassing van de bepalingen inzake het verlies van de versterkte bescherming.

Artikel 2 (verhouding tot het verdrag) stelt dat het protocol een aanvulling is op het verdrag van 1954, met betrekking tot de verhoudingen tussen de verdragsluitende staten. Het woord ‘aanvulling’ betekent dat het protocol geen afbreuk doet aan de rechten en verplichtingen van de verdragsluitende staten bij het verdrag.

In artikel 3 (toepassingsgebied) zijn de grenzen van het toepassingsgebied van het protocol bepaald. Met uitzondering van de bepalingen die gelden in vreedstijd, is het protocol van toepassing op een internationaal gewapend conflict tussen de staten die partij zijn bij het verdrag van 1954, op een gehele of gedeeltelijke bezetting van het grondgebied van één van die staten en op niet-internationale gewapende conflicten op het grondgebied van een staat die partij is bij het protocol. Het protocol geldt enkel voor de onderlinge betrekkingen tussen de verdragsluitende partijen, alsook voor hun betrekkingen met een staat die niet door het protocol gebonden is, maar de bepalingen ervan aanvaardt, zolang die staat bedoelde bepalingen toepast.

Overeenkomstig artikel 4 (verhoudingen tussen hoofdstuk 3 en andere bepalingen van het verdrag en van dit protocol) doet het stelsel van versterkte bescherming geen afbreuk aan de stelsels voor algemene en bijzondere bescherming bedoeld in het verdrag van 1954 en in dit protocol, met dien verstande echter dat binnen de perken van het toepassingsgebied van het protocol enkel de bepalingen inzake versterkte bescherming toegepast worden op een cultureel goed dat zowel onder bijzondere als onder versterkte bescherming ingesteld is.

### Hoofdstuk 2 – Algemene bepalingen inzake bescherming

Artikel 5 (veiligstelling van culturele goederen) beschrijft de voorbereidende maatregelen die in vreedstijd eventueel kunnen getroffen worden met het oog op de veiligstelling van de culturele goederen tegen de voorspelbare gevolgen van een gewapend conflict. Het gaat over het opmaken van inventarissen, het uitwerken van spoedeisende maatregelen tegen

risico's van brand en instorting van gebouwen, het voorbereiden van de verwijdering van roerende culturele goederen of het leveren van de bescherming in situ van die goederen, en ten slotte om de aanwijzing van bevoegde overheden die verantwoordelijk zijn voor de veiligstelling van de culturele goederen.

Artikel 6 (eerbiediging van de culturele goederen) geeft een nadere omschrijving van het begrip 'dwingende militaire noodzaak', bedoeld in artikel 4, §2, van het verdrag van 1954, volgens hetwelk enkel kan afgeweken worden van het beginsel van de eerbiediging van de culturele goederen in geval van een dwingende militaire noodzaak. De mogelijkheden om af te wijken worden duidelijk beperkt. Bovendien kan de beslissing om de dwingende militaire noodzaak in te roepen, enkel genomen worden door welomschreven personen. De partijen mogen enkel vijandelijkheden richten tegen een cultureel goed als en zolang het wegens zijn hoedanigheid omgevormd is tot een militair doelwit, en er geen andere praktisch mogelijke methode bestaat om een militair voordeel te halen dat overeenstemt met het voordeel dat opgeleverd wordt door een vijandelijke daad tegen dat doel.

In artikel 7 (voorzorgen bij de aanval) worden andere voorzorgen die een aanvallende staat moet nemen, opgesomd dan die welke reeds voorkomen in het internationaal humanitaire recht met betrekking tot het voeren van militaire operaties.

Artikel 8 (voorzorgen tegen de gevolgen van de aanvallen) omschrijft welke voorzorgen de aangevallen staat moet treffen tegen de gevolgen van aanvallen. Hij moet de roerende culturele goederen verwijderen uit de nabijheid van militaire doelwitten, dan wel voorzien in een passende bescherming in situ, maar ook vermijden dat militaire doelwitten zich bevinden in de nabijheid van culturele goederen.

Artikel 9 (bescherming van de culturele goederen in bezet gebied) beoogt de bescherming van de culturele goederen door een bezettende partij. Zij moet op het grondgebied van een andere partij de ongeoorloofde uitvoer of overdracht van culturele goederen verbieden en voorkomen, alsook archeologische opgravingen en de aanwending van culturele goederen met het oog op het verbergen of vernietigen van erfgoed.

### **Hoofdstuk 3 – Versterkte bescherming**

Artikel 10 bepaalt de drie cumulatieve criteria waaraan moet voldaan worden om een cultureel goed onder versterkte bescherming te stellen:

- het betreft een cultureel erfgoed dat van zeer grote betekenis is voor de mensheid;
- het goed is beschermd door middel van passende nationale juridische en bestuurlijke maatregelen die de uitzonderlijke waarde ervan erkennen en het goed het hoogste beschermingsniveau bieden;
- het goed wordt niet aangewend voor militaire doeleinden of ter bescherming van militaire sites.

De versterkte bescherming moet voorzien in de leemten in het verdrag van 1954. Er zijn nog maar vijf sites ingeschreven in het Internationale Register van culturele goederen onder bijzondere bescherming.

Artikel 11 (verlenen van versterkte bescherming) beschrijft de procedure voor het verlenen van versterkte bescherming, en kent die bevoegdheid toe aan het comité voor de bescherming van de culturele goederen in geval van een gewapend conflict, ingesteld overeenkomstig artikel 24.

Artikel 12 (onschendbaarheid van de culturele goederen onder versterkte bescherming) betreft het stelsel dat geldt voor culturele goederen onder versterkte bescherming: zij mogen niet aangevallen worden en de goederen alsmede de onmiddellijke nabijheid ervan, mogen niet aangewend worden ter ondersteuning van een militaire actie.



Artikel 13 (verlies van de versterkte bescherming) stelt dat een cultureel goed zijn versterkte bescherming verliest als de bescherming opgeschort of opgeheven wordt, overeenkomstig artikel 14, of als en zolang het goed door de aanwending ervan een militair doelwit geworden is.

Volgens artikel 14 (opschorting en opheffing van de versterkte bescherming) kan het comité de versterkte bescherming opschorten of opheffen als het goed niet langer beantwoordt aan één van de criteria bedoeld in artikel 10, dan wel in geval van een ernstige overtreding van artikel 12, omdat het beschermde goed aangewend is ter ondersteuning van een militaire actie. De partijen hebben de mogelijkheid hun standpunt te kennen te geven alvorens een dergelijke beslissing genomen wordt.

#### **Hoofdstuk 4 – Strafrechtelijke aansprakelijkheid en bevoegdheid**

In artikel 15 worden de ernstige schendingen van het protocol omschreven. De partijen worden verplicht nationale maatregelen te treffen die vereist zijn voor de strafbaarheid en de bestraffing ervan. Er is een wezenlijk onderscheid tussen de ernstige schendingen en de andere inbreuken op het protocol, bedoeld in artikel 21. Het protocol voorziet in een stelsel voor de bestraffing van misdrijven dat niet voorkomt in het verdrag van 1954.

Artikel 16 (rechtsmacht) bepaalt dat de verdragsluitende staten de rechtsmacht van hun rechtbanken moeten vestigen met betrekking tot de ernstige schendingen van het protocol wanneer een dergelijk misdrijf gepleegd is op hun grondgebied, wanneer de vermoedelijke dader een onderdaan van die staat is en wanneer de vermoedelijke dader zich op hun grondgebied bevindt.

Het protocol doet geen afbreuk aan de uitoefening van de rechtsmacht op grond van het nationale en het internationaal recht of aan de uitoefening van de rechtsmacht krachtens het internationaal gewoonterecht. 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.

België houdt met deze uitzondering geen rekening voor de toepassing van het protocol in het Belgische recht. België stelt alle in artikel 15 opgesomde feiten strafbaar. Bijgevolg zal op het ogenblik van de bekrachtiging van het protocol volgende verklaring geformuleerd worden: “Conform artikel 16, §2, a), van het protocol en het non-discriminatiebeginsel, stelt België alle handelingen strafbaar, bedoeld in artikel 15 van voornoemd protocol, zonder rekening te houden met de uitzondering, bedoeld in artikel 16, §2, b), ervan.”.

Artikel 17 (vervolgning) bepaalt dat de staat op wiens grondgebied de vermoedelijke dader van de in artikel 15 bedoelde schendingen, aangetroffen wordt, de mogelijkheid heeft om de persoon in kwestie uit te leveren of de zaak voor te leggen aan zijn bevoegde overheden.

Artikel 18 (uitlevering) bevat de klassieke regels inzake uitlevering, die steeds voorkomen in internationale verdragen inzake strafrecht.

Artikel 19 (wederzijdse rechtshulp) stemt overeen met de klassieke bepalingen inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken. De partijen komen hun verplichtingen na in overeenstemming met de tussen hen bestaande verdragen en akkoorden inzake wederzijdse rechtshulp. Bij gebrek aan dergelijke verdragen en akkoorden, gebeurt zulks overeenkomstig hun nationaal recht.

Artikel 20 (weigeringsgronden) bevat uitzonderingen op de regels inzake uitlevering en wederzijdse rechtshulp.

In artikel 21 (maatregelen betreffende de andere strafbare feiten) zijn de inbreuken opgenomen die geen ernstige schendingen van het protocol zijn. Het betreft de aanwending van culturele goederen waarbij het verdrag of het protocol geschonden worden, en de ongeoorloofde uitvoer, verplaatsing of overbrenging van de eigendom van culturele goederen uit een bezet gebied, waarbij het verdrag of het protocol geschonden worden. Elke verdragsluitende staat keurt wetgevende, administratieve of disciplinaire maatregelen goed die daaraan een einde moeten maken.

#### **Hoofdstuk 5 – Bescherming van de culturele goederen in geval van een gewapend conflict dat niet internationaal is**

Artikel 22 (gewapende conflicten die niet internationaal zijn) is van wezenlijk belang met betrekking tot hoofdstuk 4. Het voorziet immers in de toepassing ervan op niet-internationale gewapende conflicten die zich voordoen op het grondgebied van een verdragsluitende staat. In geval van een bevoegdheidsconflict wordt voorrang verleend aan het gerecht van de staat op wiens grondgebied het intern conflict zich voordoet, met betrekking tot de ernstige inbreuken op het protocol, gepleegd in het kader van een gewapend conflict.

Dit artikel bevat een negatieve definitie van ‘gewapende conflicten die niet internationaal zijn’. België is van mening dat aan dit begrip een meer nauwkeurige inhoud moet gegeven worden. Bijgevolg zal op het ogenblik van de bekrachtiging volgende verklaring geformuleerd worden: “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.”.

#### **Hoofdstuk 6 – Institutionele aangelegenheden**

Artikel 23 gaat over de bijeenroeping, het huishoudelijk reglement en de bevoegdheden van de vergadering van de partijen.

Artikel 24 betreft de instelling van een comité voor de bescherming van de culturele goederen in geval van een gewapend conflict. Het comité bestaat uit vertegenwoordigers van twaalf verdragsluitende staten uit diverse regio's en culturen, verkozen door de vergadering van de partijen. Het statuut, de samenstelling en de regels inzake de werking van dit controleorgaan, dat in het verdrag van 1954 amper voorkomt, zijn gedetailleerd geregeld. De artikelen 25 tot en met 27 regelen respectievelijk de duur van het mandaat van de leden van het comité, het huishoudelijk reglement en de bevoegdheden van het comité. Het comité wordt volgens artikel 28 bijgestaan door het secretariaat van de UNESCO.

Artikel 29 bevat bepalingen over de oprichting, de samenstelling, de doelstellingen en de middelen van het fonds voor de bescherming van de culturele goederen in geval van een gewapend conflict. Het fonds verleent financiële of andere bijstand ter ondersteuning van de maatregelen die moeten getroffen worden in vredetijd, van de dringende, voorlopige of andere maatregelen tot bescherming van de culturele goederen ten tijde van een gewapend conflict of met betrekking tot herstel onmiddellijk na het einde van de vijandelijkheden. De middelen van het fonds bestaan onder meer uit vrijwillige bijdragen van de verdragsluitende staten.

#### **Hoofdstuk 7 – Verspreiding van informatie en internationale bijstand**

Artikel 30 bepaalt dat de partijen zowel in vredetijd als tijdens een gewapend conflict, informatie moeten verspreiden, vooral door onderwijs- en informatieprogramma's voor



de bevolking. Zij moeten ook een reeks maatregelen treffen die noodzakelijk zijn opdat de burgerlijke en militaire overheden die tijdens een gewapend conflict verantwoordelijkheid dragen met betrekking tot de toepassing van het protocol, het perfect zouden kennen. Dit artikel is ambitieuzer dan artikel 25 van het verdrag van 1954.

Artikel 31 stelt dat de partijen in geval van ernstige schendingen van het protocol internationaal moeten samenwerken. Zij verbinden zich ertoe op te treden conform het Handvest van de Verenigde Naties (VN), zowel gezamenlijk door toedoen van het comité, als afzonderlijk in samenwerking met de UNESCO en de VN.

Artikel 32 voorziet in een stelsel voor internationale bijstand. Een partij kan aan het comité om internationale bijstand verzoeken voor culturele goederen onder versterkte bescherming, dan wel voor de voorbereiding, de uitwerking of de toepassing van de wetten, bestuurlijke bepalingen en maatregelen, bedoeld in artikel 10. Een staat die betrokken is in een conflict en geen partij is bij het protocol, maar de bepalingen ervan aanvaardt en toepast, kan het comité om passende internationale bijstand verzoeken. Het comité keurt de bepalingen goed inzake de indiening van de verzoeken om internationale bijstand, en bepaalt welke vorm die bijstand eventueel kan aannemen. De verdragsluitende staten worden aangemoedigd aan het comité technische bijstand te leveren ten gunste van andere verdragsluitende staten of staten die partij zijn bij een conflict, die zich tot het comité wenden.

Artikel 33 bepaalt in welke mate een verdragsluitende staat een beroep kan doen op de technische medewerking van de UNESCO om de bescherming van zijn culturele goederen te verzekeren. Het artikel machtigt de UNESCO om uit eigen beweging voorstellen te doen aan de partijen. Ook op dat vlak worden de partijen aangemoedigd technische bijstand te leveren.

### **Hoofdstuk 8 – Tenuitvoerlegging van het protocol**

In artikel 34 wordt nader bepaald dat het protocol toegepast wordt met de medewerking van de beschermende mogelijkheden, belast met de behartiging van de belangen van de partijen bij een conflict.

In artikel 35 wordt de verzoeningsprocedure omschreven die geldt als de partijen de medewerking van de beschermende mogelijkheden genieten.

Artikel 36 regelt de verzoening zonder beschermende mogelijkheden. In dat geval wordt een beroep gedaan op de directeur-generaal van de UNESCO en op de voorzitter van het comité.

Artikel 37 verplicht de verdragsluitende staten het protocol te vertalen in hun officiële talen, en om de vier jaar aan het comité een verslag over de toepassing van het protocol te bezorgen.

In artikel 38 is nader omschreven dat geen bepaling van het protocol met betrekking tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de individuen, afbreuk doet aan de aansprakelijkheid van de verdragsluitende staten in het internationaal recht, inzonderheid de verplichting tot herstel.

### **Hoofdstuk 9 – Slotbepalingen**

Dit hoofdstuk bevat bepalingen over de authentieke talen waarin het protocol opgesteld is (artikel 39), de ondertekening (artikel 40), de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring (artikel 41), de toetreding (artikel 42), de inwerkingtreding (artikel 43), de inwerkingtreding in situaties van een gewapend conflict (artikel 44), de opzegging van het protocol (artikel 45), de kennisgevingen (artikel 46) en de registratie bij de VN (artikel 47).

### III. BELANG VOOR VLAANDEREN EN BELGIË

Het tweede protocol vergt wetgevend werk op federaal niveau met betrekking tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid en bevoegdheid. Voor het Belgisch leger is vorming en informatie vereist. Tegelijk kan een rol gespeeld worden door het Belgische Blauwe Schild Comité (BBSC), een gemeenschappelijk project van niet-gouvernementele organisaties die de sectoren van het cultureel patrimonium vertegenwoordigen, dat als doel heeft natuurlijke en menselijke rampen die het cultureel erfgoed van de mensheid bedreigen, te voorkomen en acties te coördineren in geval van nood.

De beleidsmatige en de juridische gevolgen van het protocol voor Vlaanderen zijn erg gering. Een geregeld overleg met de betrokken Belgische overheid is aangewezen.

De Vlaamse overheid is rechtstreeks betrokken bij:

- het nemen van voorzorgsmaatregelen in vredetijd;
- het oplijsten van de ‘goederen onder versterkte bescherming’;
- het actief deelnemen aan de verspreiding van informatie inzake beschermingsmaatregelen;
- het deelnemen aan de werkzaamheden van de ICHR;
- het ondersteunen van de werking van het BBSC;
- het natrekken of bij die ondersteuning of samenwerking geen andere niet-gouvernementele of vrijwilligersorganisaties moeten betrokken worden.

### IV. GEMENGD KARAKTER EN PROCEDUREVERLOOP

#### 1. Gemengd karakter

Tijdens zijn vergadering van 3 maart 1999 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengd karakter vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd. De ICBB heeft die beslissing op 27 mei 1999 bekrachtigd.

Aan het einde van de diplomatieke conferentie in Den Haag legde de Belgische ambassadeur op 26 maart 1999 een verklaring af waarin hij wees op het feit dat het tweede protocol aangelegenheden omvat die door de Grondwet en de wetten aan de gemeenschappen en de gewesten toegekend werden. De gefedereerde overheden zijn bekwaam om zich op internationaal vlak te binden voor wat hun bevoegdheden betreft. De federale overheid zal erover waken dat die handelingsbekwaamheid op een gepaste wijze geformaliseerd wordt. Die verklaring werd bij de slotakte gevoegd.

#### 2. Ondertekening

Het tweede protocol werd opengesteld voor ondertekening van 17 mei tot 31 december 1999. Tijdens die periode werd het door 38 staten<sup>1</sup> ondertekend.

De WGV besloot tijdens de bovenvermelde vergadering ook om ondertekeningsformule 3 van de ICBB toe te passen, met dien verstande dat de Vlaamse Regering haar eigen ondertekenaar zou aanduiden.

De ondertekening vond plaats in Den Haag op 17 mei 1999 door de vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering in Nederland, die ondertekende voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, en door de Belgische ambassadeur, namens de federale overheid en de andere gemeenschappen en gewesten.

<sup>12</sup> Albanië, Armenië, België, Bulgarije, Cambodja, Colombia, Cyprus, Ecuador, Egypte, Estland, Finland, Duitsland, Ghana, Griekenland, de Heilige Stoel, Hongarije, Indonesië, Italië, Ivoorkust, Jemen, Kroatië, Luxemburg, Madagaskar, Marokko, Nederland, Nigeria, Oman, Oostenrijk, Pakistan, Peru, Qatar, Roemenië, Slowakije, Spanje, Syrië, Wit-Rusland, Zweden en Zwitserland.

### **3. Advies van de Raad voor Cultuur**

De Raad voor Cultuur heeft op 1 juni 2007 verklaard dat hij akkoord gaat met het ontwerp van decreet.

### **4. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)**

Het dagelijkse bestuur van de SERV heeft zich op 13 juni 2007 aangesloten bij het ontwerp van regeringsbeslissing.

### **5. Advies van de strategische adviesraden**

Zoals gesuggereerd in de nota aan de Vlaamse Regering verkoos de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen, (SARiV) een gezamenlijk advies uit te brengen met de Strategische Adviesraad Ruimtelijke ordening-Onroerend erfgoed (SARO) en de Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC).

In hun advies van 2 februari 2010 sluiten de strategische adviesraden zich aan bij het ontwerp van instemmingsdecreet. Hoewel het protocol niet alle lacunes wegneemt, zijn de raden van oordeel dat het verbeteringen en verduidelijkingen aanbrengt die de bescherming van culturele goederen ten goede komen. Er wordt een institutioneel kader gecreëerd om de tenuitvoerlegging van het protocol en de facto het originele verdrag te monitoren. Bovendien betekent het protocol ook strafrechtelijk een belangrijke stap voorwaarts door onder meer nieuwe misdrijven te definiëren. De raden vragen de Vlaamse Regering met aandrang om het dossier zo vlug mogelijk af te ronden.

De raden verwelkomen dat het protocol tegemoet wil komen aan de trend van het stijgende aantal interne conflicten door het toepassingsgebied te verruimen tot gewapende conflicten die niet internationaal van karakter zijn, en plaatsvinden op het grondgebied van een verdragsluitende staat.

Het komt de raden ook voor dat het protocol een belangrijke bijdrage levert aan het internationaal humanitair recht door enerzijds een aantal concepten uit het internationaal recht te verduidelijken, en anderzijds bepaalde beschermingsstandaarden te versterken. De raden menen dat de concrete bepalingen in verband met de individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid en bevoegdheid, een belangrijke vooruitgang betekenen tegenover het verdrag van 1954.

Volgens de raden is het een goede zaak dat het protocol een nieuwe categorie van ‘speciale bescherming’ voor culturele goederen toevoegt. Doordat de voorwaarden voor het verleggen van deze ‘speciale bescherming’ minder streng zijn, heeft de nieuwe categorie het potentieel om bepaalde culturele goederen ook effectief extra te beschermen. Bovendien is dit speciale statuut niet beperkt tot onroerende culturele goederen. De raden merken weliswaar hierbij op dat men door het in stand houden van twee niveaus van bescherming (deze ‘speciale bescherming’ en de – weinig gebruikte – speciale categorie van ‘bijzondere bescherming’ voor culturele goederen van zeer grote betekenis uit het basisverdrag) een (onnodige) complexiteit in het internationaal humanitair recht behoudt die mogelijk de algemene beschermingsmaatregelen ondergraaft.

De raden zijn verheugd dat het protocol beperkende criteria verbindt aan het invoeren van een ‘dwingende militaire noodzaak’, en dat het concrete voorbeelden geeft van voorbereidende maatregelen die in vredetijd kunnen genomen worden.

De raden pleiten ervoor dat Vlaanderen, in overleg met de andere deelstaten, stappen zet om de verplichtingen snel na te komen, zodat in het eerstvolgende rapport kan vermeld worden dat België aan zijn verplichtingen voldaan heeft.

De raden ondersteunen het Belgische voornemen om een verklaring neer te leggen op het ogenblik van de bekrachtiging, maar zij hebben wel bedenkingen bij de inhoud van die verklaring.

#### **6. Advies van de Raad van State**

In zijn advies van 9 februari 2010 (referte 47.678/3) maakte de Raad van State geen opmerkingen.

#### **7. Inwerkingtreding**

Het tweede protocol trad in werking op 9 maart 2004, drie maanden nadat Costa Rica als 20e verdragsluitende staat zijn akte van toetreding neergelegd had.

Overeenkomstig artikel 43 zal het protocol voor Vlaanderen en België in werking treden drie maanden na de neerlegging van de akte van bekrachtiging.

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,  
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

Viceminister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering,  
Toerisme en Vlaamse Rand.

Geert BOURGEOIS

Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE



## **VOORONTWERP**

**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**

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand en de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

**Art. 2.** 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, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,  
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,  
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE



DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand en de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

**Art. 2.** 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, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 26 maart 2010.

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,  
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,  
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur,

Joke SCHAUVLIEGE