

IV

(Oplysninger)

OPLYSNINGER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER OG ORGANER

RÅDET

Den Europæiske Unions ajourførte retningslinjer for fremme af overholdelsen af den humanitære folkeret

(2009/C 303/06)

I. FORMÅL

1. Formålet med disse retningslinjer er at tilvejebringe operationelle værktøjer for Den Europæiske Union og dens institutioner og organer til fremme af overholdelsen af den humanitære folkeret. Retningslinjerne er med til at understrege, at Den Europæiske Union er besluttet på at fremme denne overholdelse på en synlig og konsekvent måde. Retningslinjerne er rettet til alle aktører inden for EU's rammer, for så vidt de rejste spørgsmål ligger inden for deres respektive ansvarsområder og beføjelser. De supplerer retningslinjer og fælles holdninger, der allerede er vedtaget inden for EU i forbindelse med spørgsmål om menneskerettigheder, tortur og beskyttelse af civile ⁽¹⁾.
2. Disse retningslinjer er i overensstemmelse med EU's og dets medlemsstaters tilsagn vedrørende den humanitære folkeret og har til formål at tage spørgsmålet op om, hvorvidt tredjelande og, når det er relevant, ikke-statslige aktører, der opererer i tredjelande, overholder den humanitære folkeret. Selv om samme tilsagn gælder foranstaltninger truffet af EU og dets medlemsstater for at sikre, at de i deres egen adfærd, herunder deres egne styrker, overholder den humanitære folkeret, er sådanne foranstaltninger ikke omfattet af disse retningslinjer ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Jf. Den Europæiske Unions retningslinjer for dialoger om menneskerettigheder (godkendt af Rådet den 13. december 2001 og ajourført den 19. januar 2009), retningslinjerne for en EU-politik over for tredjelande med hensyn til tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (godkendt af Rådet den 9. april 2001 og ajourført den 29. april 2008), EU's retningslinjer om børn i væbnede konflikter (godkendt af Rådet den 8. december 2003 og ajourført den 17. juni 2008), EU-retningslinjer for fremme og beskyttelse af børns rettigheder (godkendt af Rådet den 10. december 2007), retningslinjer vedrørende vold mod kvinder og piger og bekæmpelse af alle former for diskrimination mod dem (godkendt af Rådet den 8. december 2008) og Rådets fælles holdning 2003/444/FUSP af 16. juni 2003 vedrørende Den Internationale Straffedomstol (EUT L 150 af 18.6.2003, s. 67).

⁽²⁾ Alle EU-medlemsstater er parter i Genèvekonventionerne og deres tillægsprotokoller og dermed underlagt forpligtelsen til at følge reglerne heri.

II. DEN HUMANITÆRE FOLKERET

Indledning

3. Den Europæiske Union er grundlagt på principperne om frihed, demokrati, overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincippet. Dette omfatter målet om at fremme overholdelsen af den humanitære folkeret.
4. Den humanitære folkeret — også kendt som folkeretlige regler, der finder anvendelse under væbnede konflikter eller regler for krig — skal afbøde virkningerne af væbnede konflikter ved at beskytte dem, der ikke eller ikke længere deltager i konflikten, og ved at fastsætte regler for krigsførelsens midler og metoder.
5. Stater er forpligtet til at overholde den humanitære folkerets regler, som de er bundet af ved traktater, eller som udgør en del af den folkeretlige sædvaneret. Reglerne kan også finde anvendelse på ikke-statslige aktører. Overholdelsen af reglerne er et spørgsmål af international interesse. Endvidere gør lidelser og ødelæggelser forårsaget af overtrædelser af den humanitære folkeret det sværere at finde løsninger efter en konflikt. Der er derfor en politisk såvel som en humanitær interesse i at forbedre overholdelsen af den humanitære folkeret på verdensplan.

Den humanitære folkerets udvikling og kilder

6. Den humanitære folkerets regler har udviklet sig på baggrund af en afvejning af militær nødvendighed og humanitære hensyn. Den humanitære folkeret omfatter regler, der tilstræber at beskytte personer, der ikke eller ikke længere deltager direkte i fjendtlighederne — f.eks. civile, krigsfanger og andre tilbageholdte, sårede og syge

— samt at begrænse krigsførelsens midler og metoder — herunder taktik og våben — for at undgå unødige lidelser og ødelæggelser.

7. Som det gælder for andre dele af folkeretten, har den humanitære folkeret to hovedkilder: internationale konventioner (traktater) og folkeretlig sædvaneret. Den folkeretlige sædvaneret udgøres af staternes praksis, som de accepterer som bindende. Retlige afgørelser og fremtrædende juristers skrifter er subsidiære måder at fastlægge loven på.
8. De vigtigste humanitære folkeretlige konventioner er anført i bilaget til disse retningslinjer. De vigtigste er Haagforskrifterne fra 1907, de fire Genèvekonventioner fra 1949 og deres tillægsprotokoller fra 1977. Haagforskrifterne og de fleste af bestemmelserne i Genèvekonventionerne og tillægsprotokollerne fra 1977 anerkendes generelt som sædvaneret.

Anvendelsesområde

9. Den humanitære folkeret finder anvendelse på alle væbnede konflikter, både internationale og ikke-internationale, og uanset konfliktens oprindelse. Den finder også anvendelse på besættelsessituationer, der skyldes en væbnet konflikt. Forskellige retsfor skrifter gælder for internationale væbnede konflikter, der er mellem stater, og ikke-internationale (eller interne) væbnede konflikter, der finder sted i en og samme stat.
10. Hvorvidt en situation udvikler sig til en væbnet konflikt, og om det er en international eller en ikke-international væbnet konflikt, er spørgsmål, der omfatter både fakta og jura, og hvis besvarelse afhænger af en række faktorer. Der skal altid søges relevant juridisk rådgivning sammen med tilstrækkelig information om den særlige kontekst, når det skal fastslås, om en situation har udviklet sig til en væbnet konflikt, og dermed om den humanitære folkeret finder anvendelse.
11. Traktatbestemmelserne om internationale væbnede konflikter er mere detaljerede og omfattende. Ikke-internationale væbnede konflikter er underlagt bestemmelserne i artikel 3 i Genèvekonventionerne og, hvor den pågældende stat er part deri, i tillægsprotokol II fra 1977. Den folkeretlige sædvanerets regler finder anvendelse på både internationale og interne væbnede konflikter, men igen er der forskelle på de to tilfælde.

Internationale menneskerettighedslove og den humanitære folkeret

12. Det er vigtigt at skelne mellem internationale menneskerettighedslove og den humanitære folkeret. De er forskellige lovgivninger, og mens de begge primært tager sigte på at beskytte enkeltpersoner, er der store forskelle mellem dem. Navnlig finder den humanitære folkeret anvendelse i

tilfælde af væbnet konflikt og besættelse. Omvendt finder menneskerettighedslovene anvendelse på enhver, der hører under den berørte stats jurisdiktion, både i fredstid og i tilfælde af væbnet konflikt. De to regelsæt kan derfor, selv om de er forskellige, begge finde anvendelse på en given situation, og det er derfor undertiden nødvendigt at tage hensyn til forbindelsen mellem dem. Disse retningslinjer vedrører imidlertid ikke menneskerettighedslovene.

Individuelt ansvar

13. Visse alvorlige overtrædelser af den humanitære folkeret defineres som krigsforbrydelser. Krigsforbrydelser kan optræde under samme omstændigheder som folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden, men sidstnævnte er ulig krigsforbrydelser ikke forbundet med forekomsten af en væbnet konflikt.
14. Enkeltpersoner har et personligt ansvar for krigsforbrydelser. Stater skal i overensstemmelse med deres nationale lovgivning sikre, at formodede gerningsmænd stilles for deres egne nationale domstole eller overdrages til retsforfølgelse ved domstole i en anden stat eller en international krigsforbryderdomstol som Den Internationale Straffedomstol⁽³⁾.

III. OPERATIONELLE RETNINGSLINJER

A. RAPPORTERING, VURDERING OG ANBEFALINGER AF FORANSTALTNINGER

15. Foranstaltningerne under denne overskrift omfatter:
- a) For at give mulighed for en effektiv indsats skal situationer, hvor den humanitære folkeret kan finde anvendelse, straks udpeges. De ansvarlige EU-organer, herunder relevante rådsgrupper, skal på deres respektive ansvarsområder overvåge situationer, hvor den humanitære folkeret kan finde anvendelse, og om nødvendigt støtte sig på rådgivning vedrørende den humanitære folkeret og dens anvendelighed. De skal eventuelt udpege og anbefale foranstaltninger til fremme af overholdelsen af den humanitære folkeret i overensstemmelse med disse retningslinjer. Konsultationer og udveksling af oplysninger med velinformerede aktører, herunder ICRC og andre relevante organisationer, f.eks. FN og regionale organisationer, skal tages i betragtning, når det er hensigtsmæssigt. Det bør også i det nødvendige omfang overvejes at trække på Den Internationale Undersøgelseskommission (IHFFC), der er nedsat ved

⁽³⁾ Jf. EU's fælles holdning vedrørende Den Internationale Straffedomstol (2003/444/FUSP) og EU's handlingsplan om ICC. Se endvidere Rådets afgørelse af 13. juni 2002 (2002/494/RIA) om oprettelse af et europæisk net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser; rammeafgørelse (2002/584/RIA) om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne; afgørelse af 8. maj 2003 (2003/335/RIA) om efterforskning og strafforfølgning af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, Rådets afgørelse 2006/313/FUSP af 10. april 2006 om indgåelse af aftalen mellem Den Internationale Straffedomstol og Den Europæiske Union om samarbejde og bistand (EUT L 115 af 28.4.2006, s. 49).

artikel 90 i tillægsprotokol nr. I til Genèvekonventionerne af 1949, da denne kan bidrage til at fremme respekten for den humanitære folkeret i kraft af sin factfindingkapacitet og sin mæglingsfunktion.

- b) EU's missionschefer og relevante EU-repræsentanter, herunder cheferne for EU's civile operationer, ledere af EU's militære operationer og EU's særlige repræsentanter, skal i givet fald inddrage en vurdering af situationen vedrørende den humanitære folkeret i deres rapport om en given stat eller konflikt. Der skal lægges særlig vægt på oplysninger, der viser, at der kan være sket alvorlige overtrædelser af den humanitære folkeret. Hvor det er muligt, skal sådanne rapporter også omfatte analyser af og forslag til eventuelle foranstaltninger, som EU kan træffe.
- c) Baggrundsdokumenter til EU-møderne bør, når det er hensigtsmæssigt, omfatte en analyse af den humanitære folkerets anvendelighed, og medlemsstater, der deltager i sådanne møder, bør også sikre, at de er i stand til at få nødvendig rådgivning om spørgsmål vedrørende den humanitære folkeret. I en situation, hvor en væbnet konflikt kan være forestående, bør Rådets Folkeretsgruppe (COJUR) underrettes sammen med andre relevante grupper. Hvis det er hensigtsmæssigt og muligt, kan COJUR få til opgave at stille forslag om fremtidige EU-foranstaltninger til relevante EU-organer.
- B. AKTIONSMIDLER, DER ER TIL RÅDIGHED FOR EU I FORBINDELSERNE MED TREDJELANDE
16. EU har adskillige aktionsmidler til sin rådighed. Disse omfatter, men er ikke begrænset til følgende:
- a) Politisk dialog: Hvor det er relevant, kan spørgsmålet om overholdelse af den humanitære folkeret bringes op i dialogen med tredjelande. Dette er særlig vigtigt i forbindelse med igangværende væbnede konflikter, hvor der har været rapporter om udbredte overtrædelser af den humanitære folkeret. EU bør dog også i fredstid opfordre stater, der endnu ikke har gjort det, til at tiltræde og fuldt ud implementere vigtige humanitære folkeretlige instrumenter som f.eks. 1977-tillægsprotokollerne og ICC-statutten. Fuld implementering omfatter håndhævelse af nødvendig gennemførelseslovgivning og uddannelse af relevant personale i humanitær folkeret.
- b) Generelle offentlige erklæringer: I offentlige erklæringer om spørgsmål i forbindelse med den humanitære folkeret skal EU i relevant omfang understrege behovet for at sikre overholdelse af den humanitære folkeret.
- c) Henvendelser og/eller offentlige erklæringer om specifikke konflikter: Ved indberetninger om overtrædelse af den humanitære folkeret bør EU overveje at foretage henvendelser og om nødvendigt fremsætte offentlige erklæringer, der fordømmer sådanne handlinger, og kræve, at parterne overholder deres forpligtelser i henhold til den humanitære folkeret og træffer effektive foranstaltninger for at undgå yderligere overtrædelser.
- d) Restriktive foranstaltninger/sanktioner: Anvendelsen af restriktive foranstaltninger (sanktioner) kan være et effektivt middel til at fremme overholdelsen af den humanitære folkeret. Sådanne foranstaltninger bør derfor, hvis de er relevante og i overensstemmelse med folkeretten, overvejes anvendt over for såvel stater som ikke-statslige parter i en konflikt samt over for personer.
- e) Samarbejde med andre internationale organisationer: EU bør i det nødvendige omfang samarbejde med FN og relevante regionale organisationer med henblik på at fremme overholdelsen af den humanitære folkeret. EU's medlemsstater bør også, når det er hensigtsmæssigt, forsøge at nå dette mål som medlemmer af andre organisationer, herunder FN. Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) har en traktatbaseret, anerkendt og veletableret rolle som neutral, uafhængig humanitær organisation, der fremmer overholdelsen af den humanitære folkeret.
- f) Krisestyringsoperationer: Betydningen af at tredje parter forebygger og afværger overtrædelser af den humanitære folkeret, bør i relevant omfang tages i betragtning under udarbejdelsen af mandaterne for EU's krisestyringsoperationer. Dette kan i visse tilfælde omfatte indsamling af oplysninger, der kan vise sig at være nyttige for ICC ⁽⁴⁾ eller i anden efterforskning af krigsforbrydelser.
- g) Individuelt ansvar: Da det i postkonfliktsituationer til tider kan være vanskeligt at afveje det overordnede mål om etablering af fred og behovet for at bekæmpe strafrihed, bør Den Europæiske Union sikre, at der ikke er mulighed for at lade krigsforbrydelser forblive ustraffede. For at have en afskrækkende virkning under en væbnet konflikt må retsforfølgelse af krigsforbrydelser være synlig og om muligt finde sted i den stat, hvor overtrædelserne har fundet sted. EU bør derfor opfordre tredjelande til, at deres nationale straffelovgivning giver mulighed for at retsforfølge overtrædelser af den humanitære folkeret. EU's støtte til ICC og foranstaltninger til at retsforfølge krigsforbrydere skal ligeledes ses i denne sammenhæng.

⁽⁴⁾ Jf. aftalen om samarbejde og bistand mellem Den Europæiske Union og Den Internationale Straffedomstol, jf. fodnote 3 ovenfor.

- h) Uddannelse: Uddannelse i humanitær folkeret er en nødvendighed for at sikre overholdelsen af den humanitære folkeret under væbnede konflikter. Uddannelsen må derfor også foregå i fredstid. Dette gælder for hele befolkningen — der bør dog lægges særlig vægt på relevante grupper, bl.a. retshåndhævelsespersonale. Der skal endvidere gælde yderligere forpligtelser i forbindelse med uddannelse af militært personel. EU bør overveje at sørge for eller finansiere uddannelse i humanitær folkeret i tredjelande, herunder som led i bredere programmer til fremme af retsstatsprincippet.
- i) Våbeneksport: Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr ⁽⁵⁾ indeholder bestemmelser om, at der bør tages hensyn til, om et importland overholder den humanitære folkeret, før der udstedes tilladelse til at eksportere til det pågældende land.

⁽⁵⁾ Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP af 8. december 2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr (EUT L 335 af 13.12.2008, s. 99). Denne fælles holdning erstatter Den Europæiske Unions adfærdskodeks for våbeneksport, der blev vedtaget af Rådet den 8. juni 1998.

BILAG

VIGTIGSTE JURIDISKE INSTRUMENTER VEDRØRENDE HUMANITÆR FOLKERET OG ANDRE RELEVANTE JURIDISKE INSTRUMENTER

- Haagerkonventionen (IV) af 1907 om regler og vedtægter for krig til lands
- Bilag til konventionen: forskrifter for overholdelse af regler og vedtægter for krig til lands
- Protokol af 1925 mod anvendelse til krigsbrug af kvælende, giftige eller lignende gasarter samt bakteriologiske krigsmidler
- Genèvekonventionen (I) af 1949 til forbedring af såredes og syges vilkår i de væbnede styrker i felten
- Genèvekonventionen (II) af 1949 til forbedring af såredes, syges og skibbrudnes vilkår i de væbnede styrker på søen
- Genèvekonventionen (III) af 1949 om behandling af krigsfanger
- Genèvekonventionen (IV) af 1949 om beskyttelse af civile personer i krigstid
- Tillægsprotokol I af 1977 til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter
- Tillægsprotokol II af 1977 til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter
- Haagerkonventionen af 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt
- Gennemførelsesforskrifter til konventionen om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt
- Første protokol af 1954 til Haagerkonventionen om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt
- Anden protokol af 1999 til Haagerkonventionen om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt
- Konvention af 1972 om forbud mod udvikling, fremstilling og oplagring af bakteriologiske (biologiske) våben og toksinvåben samt om disse våbens tilintetgørelse
- FN's konvention af 1980 om forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af visse konventionelle våben, som må anses for at være unødigt skadevoldende eller for at ramme i flæng
- Protokol I af 1980 vedrørende ikke-påviselige sprængstykker
- Protokol II af 1980 vedrørende forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af miner, lureminer og andre mekanismer
- Ændret protokol II af 1996 vedrørende forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af miner, lureminer og andre mekanismer
- Protokol III af 1980 vedrørende forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af brandvåben
- Protokol IV af 1995 om blindende laservåben
- Protokol V af 2003 vedrørende eksplosive krigsefterladenskaber
- Konvention af 1993 om forbud mod udvikling, fremstilling, oplagring og anvendelse af kemiske våben og sådanne våbens tilintetgørelse
- Ottawakonventionen af 1997 om forbud mod brug, oplagring, produktion og overførsel af personelminer samt om deres destruktions

-
- Statut for Det Internationale Tribunal vedrørende retsforfølgning af personer, der er ansvarlige for alvorlige brud på international humanitær ret begået inden for det tidligere Jugoslaviens territorium siden 1991 (1993)
 - Statut for Det Internationale Tribunal til Pådømmelse af Folkedrab og Andre Alvorlige Overtrædelser af International Humanitær Ret Begået i Rwanda og af Rwandiske Statsborgere i Rwandas Nabolande mellem den 1. januar 1994 og den 31. december 1994 (1994)
 - Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol (1998)
 - Tillægsprotokol til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 om vedtagelse af et yderligere kendemærke (protokol III) (2005)
 - Konvention om klyngeammunition (2008).
-