

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische  
Militärzeitschrift

**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft

**Band:** 165 (1999)

**Heft:** 3

**Anhang:** Kriegsvölkerrecht : Beilage zur "Allgemeinen schweizerischen  
Militärzeitschrift" ASMZ Nr. 3/1999

**Autor:** [s.n.]

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 04.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**



# Kriegsvölkerrecht

# Schutz und Gesundheit für Ihr Leben durch Berna-Impfstoffe und Seren

## BERNA

Unser Firmen-Logo steht nicht nur für den Kurznamen zum Schweiz. Serum- & Impfinstitut Bern, sondern auch für die weltweite Identität unserer Produkte, welche «Berna» traditionell als Wortmarke tragen.

Zur Vorbeugung und Erhaltung Ihrer Gesundheit erforschen und produzieren unsere Wissenschaftler neue Impfstoffe sowie Seren, die in der Medizin zur **Vorbeugung und Heilung von Infektionskrankheiten** verwendet werden.

Das Schweiz. Serum- & Impfinstitut entstand 1898 durch die Fusion des «Institut Vaccinal Suisse» in Genf (Produzent des Pockenimpfstoffs) und der Berner Firma «Haefliger, Vogt & Co.» (Produzent des Diphtherie-Serums). Bereits im Jahre 1948 wurde die erste Tochtergesellschaft in Como, Italien, gegründet. Bis 1956 war das Institut fast ausschliesslich an die Universität Bern gekoppelt. Danach wurde eine eigene Forschung aufgebaut und die Zusammenarbeit mit internationalen Forschungszentren intensiviert.

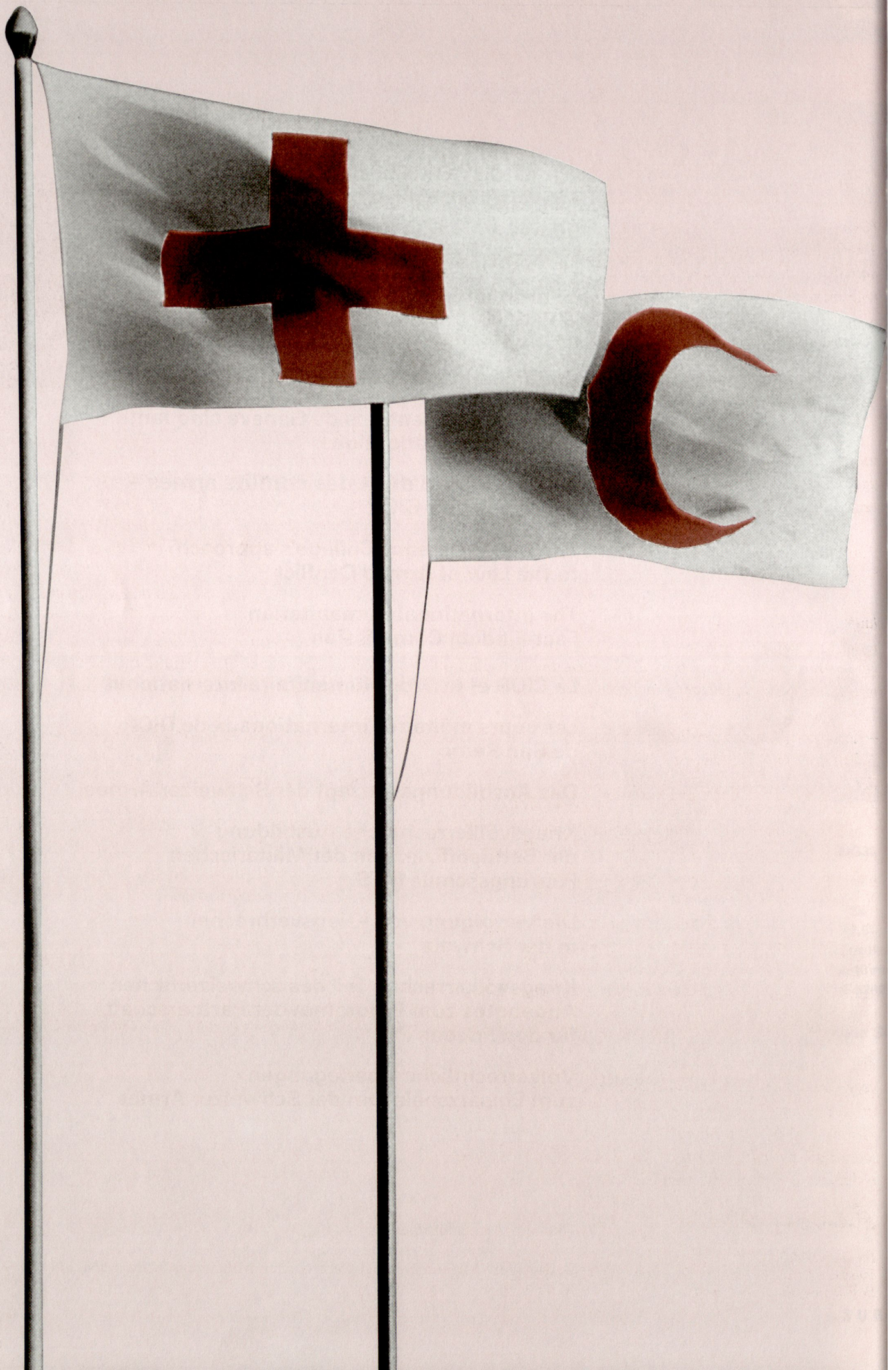
Erinnern Sie sich an die «Zucker-Impfung» gegen Kinderlähmung? Berna hat sich weltweit einen Namen gemacht mit der Entwicklung von **Schluckimpfstoffen**. Weitere Beispiele hierfür sind die Berna-Typhus- und Choleraimpfstoffe – eine preiswerte Schutzmassnahme vor Ihrer Reise in Drittweltländer. Beide Impfstoffe sind wasserlöslich und angenehm zu trinken.

Eine besondere Erfindung ist die **Virosomentchnik für Berna-Hepatitis- und Grippeimpfstoffe**. Nach einem patentierten Verfahren werden neuartige Impfstoffe hergestellt, die Sie bei optimaler Schutzwirkung besonders gut vertragen. Dabei kann erstmals auf den Zusatz von Aluminium verzichtet werden, so dass Ihr Körper nicht unnötig mit Metallen belastet wird. Moderne Kulturmedien und Herstellungsmethoden garantieren den höchsten Standard an Reinheit und Impfstoffsicherheit. Allergiker sind uns dafür besonders dankbar.

Verlangen Sie unsere diversen Info-Broschüren, das Berna Travel Vademecum oder informieren Sie sich im Internet unter [www.berna.org](http://www.berna.org)

**Für Sie sind uns nur die besten Produkte gut genug. Es ist unsere Berufung.**

Schweiz. Serum- & Impfinstitut Bern, Postfach, 3001 Bern





# Wo auch immer Sie das Leben geniessen. Die UBS VISA Karte ist dabei.

Auf die meistakzeptierte Kreditkarte der Welt ist Verlass. Bei über 15 Millionen guten Adressen sind Sie als Gast und Kunde willkommen. Und beim UBS KeyClub ernten Sie wertvolle Bonuspunkte, die

Sie gegen attraktive Prämien tauschen können. Was Ihnen die UBS VISA CLASSIC oder GOLD Karte an weiteren Vorteilen bietet, verraten wir Ihnen gerne. Rufen Sie doch an. Telefon 0800 881 881.



## Inhaltsverzeichnis

Adolf Ogi und Cornelio Sommaruga	<b>Editorial</b>	1
Raoul Forster	<b>Le droit international des conflits armés</b>	4
Serge Gamma et Lucius Cafilisch	<b>La Suisse, dépositaire des Conventions de Genève</b>	7
Jean-Daniel Tauxe	<b>Conflits armés et nouveaux défis humanitaires</b>	10
Yves Sandoz	<b>Bilan des Conventions de Genève cinquante ans après leur adoption</b>	13
Bruno Doppler	<b>Instruction du droit des conflits armés – le concept du CICR</b>	15
Don Fernando de Lecea Dezcallar	<b>The NATO Defence College's approach to the Law of Armed Conflict</b>	17
Fredrik A. Holst	<b>The International Humanitarian Fact-Finding Commission</b>	18
Jeffrey Sprockeels	<b>La CIOR et le Droit Humanitaire International</b>	21
François Schröter	<b>Les cours militaires internationaux de DICA de San Remo</b>	24
Peter Hostettler	<b>Das Ausbildungskonzept der Schweizer Armee</b>	26
Urs Ehrbar	<b>Kriegsvölkerrechtliche Ausbildung der Berufsoffiziere an der Militärischen Führungsschule MFS</b>	30
Dieter Weber	<b>Die Verfolgung von Kriegsverbrechen in der Schweiz</b>	32
Raoul Forster	<b>Kriegsvölkerrecht – Teil des schweizerischen Angebotes zum Programm der Partnerschaft für den Frieden PFP</b>	34
Peter Hostettler	<b>Völkerrechtliche Überlegungen zum Einsatzspektrum der Schweizer Armee</b>	36

Titelbild: Armeefotodienst

Beilage zur «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift» ASMZ Nr. 3, März 1999

## Editorial

In diesem Jahr feiern wir den 50. Jahrestag der revidierten Genfer Konventionen vom 12. August 1949. In der Eröffnungsrede zur damaligen diplomatischen Konferenz äusserte Bundesrat Max Petitpierre im Namen der Schweizer Regierung und des Schweizer Volkes den Wunsch, dass alle Länder dem Vertragswerk beitreten würden. Sein Wunsch wurde Wirklichkeit: die vier Genfer Konventionen – zum Schutze der Verwundeten und Kranken zu Lande und zur See, der Kriegsgefangenen und der Zivilpersonen – wurden bis heute von 188 Staaten ratifiziert und sind universell anerkannt.



Dürfen wir uns deshalb einfach zurücklehnen und mit dem Erreichten zufrieden sein?

Bewaffnete Konflikte sind seit 1949 in fast allen Kontinenten der Erde ausgebrochen. In den Medien erfahren wir laufend von schweren Verstössen gegen die Menschenrechte und gegen das humanitäre Völkerrecht. Ratifikation alleine genügt eben nicht. Defizite bei der Umsetzung der völkerrechtlichen Norm im Kriegsalltag müssen abgebaut werden. Die Schweiz will hierzu einen aktiven Beitrag leisten:

– Angehörige von Streitkräften müssen besser über den Inhalt der Konventionen instruiert werden, zum Beispiel mit der CD-ROM «Kriegsvölkerrecht».

– Kader haben ihre Führungsfunktion schon während der Ausbildung im Frieden wahrzunehmen und ihre Untergebenen zu schulen, Fehlverhalten zu unterbinden und wenn nötig zu ahnden. Die Schweiz bietet internationale Seminare und Workshops zu dieser Thematik an.

– Experten sollen Ausbildungsmittel und -methoden international austauschen können. Die Schweiz unterstützt dieses Anliegen mit der Organisation eines Treffens der Ausbildungschefs der Länder der Euro-atlantischen Partnerschaft (EAPC).

Die Stärkung des humanitären Völkerrechts gehört zu den Grundpfeilern der Schweizer Aussenpolitik. Wirkung gegen aussen kann jedoch nur erzielt werden, wenn wir selber in vorbildlicher Weise handeln. Als Offiziere der Schweizer Armee sind Sie alle hiermit aufgerufen, in Ihrem Verantwortungsbereich Ihren Beitrag zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zu leisten.

Bundesrat Adolf Ogi  
Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung,  
Bevölkerungsschutz und Sport

Was für eine Zukunft wollen wir aufbauen? Können wir von der Welt des Kalten Krieges – in der uns Solidarität aus ideologischen und geostrategischen Überlegungen heraus aufgezwungen wurde – in eine neue, verletzte Welt überwechseln, in der jegliches Gleichgewicht zerstört wurde?



Wird diese neue Welt eine Welt des überspannten Nationalismus, des Fanatismus jener sein, die da glauben, die Zukunft sei schon überholt?

Werden wir in einer Zeit der Globalisierung leben, die vom neuen Gesetz der Wettbewerbsfähigkeit und ihres gefährlichsten Auswuchses – nämlich der Politik des «jeder für sich» – geprägt sein wird? Wird diese neue Welt wieder eine bipolare Welt sein, in der eine Mehrheit zu den Ausgeschlossenen gehört?

Es ist offensichtlich, dass die humanitäre Aktion und die Debatte über die Menschenrechte im Zentrum der grossen Herausforderungen unserer Gesellschaft stehen.

Dabei sollten wir nicht vergessen, was Dostojewski als Programm für die Zukunft formulierte: «Chacun est responsable pour tout devant tous».

Es liegt an uns allen, an jedem Einzelnen, dafür zu sorgen, dass Henry Dunants und General Dufours Botschaft der Menschlichkeit ungeachtet aller Tumulte weiterhin gehört wird.

Dabei spielen erzogene Streitkräfte eine Schlüsselrolle. Ich hoffe, auf Sie als Offizier zählen zu können! Tragen Sie dazu bei, dass die Regeln des Kriegsvölkerrechts geschult, durchgesetzt und respektiert werden.

Cornelio Sommaruga  
Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz

# Le droit international des conflits armés

Raoul Forster

**En tant que chef de la section du droit international des conflits armés à l'État-major général du Département de la défense, de la protection de la population et des sports, il me revient l'infime honneur et la lourde tâche d'initier le lecteur à la matière du droit international des conflits armés (DICA), appelé également droit international humanitaire (DIH). Ce texte ne se veut ni scientifique, ni exhaustif. Mon seul but est de permettre au lecteur de pénétrer dans l'atmosphère du DICA en le sensibilisant et en lui donnant l'envie d'en savoir plus.**

## Qu'est-ce que le DICA?

Qu'est-ce que le DICA, quel est son fondement, comment peut-il être défini, quel est son but, quels sont ses principes, quand et par qui est-il appliqué, pourquoi n'est-il pas toujours respecté, comment évolue-t-il, peut-on l'améliorer? Ce sont là moult questions parmi tant d'autres auxquelles je vais essayer de formuler quelques réponses.

Comme la première partie de son nom l'indique, le DICA est tout d'abord du droit international. Appartenant au droit international public, il en forme une partie indépendante. Basé sur des traités et le droit coutumier, il engage la responsabilité des États et des individus. La deuxième partie nous précise le champ d'application: en temps de conflit armé, international ou interne. Il s'agit ici de guerre entre deux ou plusieurs États ou à l'intérieur d'un seul État.

D'aucuns disent que le DICA vise à protéger et à faire respecter la personne humaine dans les conflits armés, notamment à lui épargner des souffrances inutiles et à lui garantir un certain nombre de droits fondamentaux lorsqu'elle se trouve aux mains de

l'ennemi. D'autres prétendent que le DICA a pour but de réglementer les hostilités et d'atténuer au maximum les rigueurs des combats autant que les nécessités militaires le permettent.

Nous avons ici deux approches diamétralement opposées: la première, qui est plutôt celle d'un juriste pure souche préoccupé par l'être humain et refusant toute concession à la raison d'État; la deuxième, celle du militaire pur et dur, d'abord intéressé par l'État et ses intérêts en jeu, admettant néanmoins l'existence de règles interdisant le n'importe quoi, n'importe quand et n'importe comment. Selon l'endroit où vous naissez et l'éducation que vous avez reçue, votre interprétation de la définition du DICA sera influencée par le fait de penser que l'État est plus important que l'individu ou que l'individu est plus important que l'État. Je généralise cette distinction de manière brutale et abrupte, mais c'est pour bien démontrer que le DICA n'est pas une science exacte, claire dans tous les esprits, aisée à appliquer et à faire appliquer.

Afin d'essayer d'aborder de manière plus ou moins objective le DICA, il faut connaître son historique et son essence ainsi que les principes qui ont pu en découler. Je vais laisser de côté le droit coutumier et me concentrer sur les traités qui, bien que laissant place à l'interprétation, devraient être le reflet d'une volonté universelle ou en tous cas de celle des États signataires.

## Le premier traité du DICA

Le premier traité du DICA est la Convention de Genève de 1864. Quel événement et quelle personne furent à l'origine de ce traité? Nous sommes à Solférino, le 24 juin 1859. Les armées autrichienne et française s'affrontent. 40 000 morts et blessés jonchent le champ de bataille. Henry Dunant, homme d'affaires suisse, voit les milliers de soldats blessés et abandonnés à leurs souffrances. Il décide d'agir. Il propose la création de sociétés de secours aux blessés et l'adoption d'une

convention protégeant les blessés et les personnes de santé sur les champs de bataille. Le 17 février 1863, H. Dunant, G.-H. Dufour, G. Moynier, L. Appia et T. Maunoir fondent le Comité international de secours aux militaires blessés. Le Comité international de la Croix-Rouge est né.

Puis vinrent les Conventions de Genève de 1906 et celles de la Haye de 1899 et 1907. Sans entrer dans l'énumération de tous les traités, ce qui tend à prouver que le DICA est tout sauf un droit immuable, nous constatons l'émergence conjointe d'un droit humanitaire et d'un droit de la guerre. D'une part, le droit de Genève, protecteur des victimes et, d'autre part, le droit de la Haye, cadre de l'action des combattants. De nature juridique différente, ils sont appelés à être complémentaires.

## Inefficacité des nouvelles règles

Les deux conflits mondiaux démontrèrent néanmoins l'inefficacité de ces nouvelles règles, due de surcroît à la non application de ces normes par les États. Le but de protection des victimes de la guerre avait échoué. À l'évidence, il fallait réagir. Profitant de l'existence d'une volonté politique clairement définie de faire respecter le droit humanitaire, trop souvent bafoué durant les hostilités, le cadre de création d'une nouvelle convention était donné. Ce fut la naissance des quatre Conventions de Genève de 1949. La première pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne; la deuxième pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer; la troisième relative au traitement des prisonniers de guerre et la quatrième relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, toutes du 12 août 1949.

Nous allons prochainement pouvoir fêter l'anniversaire des cinquante ans des Conventions de Genève. La Suisse, en tant qu'État dépositaire des-

dites conventions, se fera un devoir et un honneur de participer activement à cet événement.

On pensait que tout était dit, que tout était fait et accompli, que plus rien de mal ne pouvait nous arriver; nous avons atteint la perfection dans la protection des victimes de la guerre. Le monde dut déchanter. L'humain ne devint pas meilleur. On oublia les bonnes volontés d'après-guerre. Les conflits évoluèrent et changèrent de nature. Place libre fut donnée aux conflits internes ainsi qu'aux conflits de suprématie entre deux blocs s'affrontant sur tous les terrains du monde, mais surtout là où perduraient des situations coloniales.

Il fallut faire face à cette modification de forme des conflits. Le monde avait besoin d'un droit tenant compte de cette évolution. Il fallait une codification ayant un lien avec la conduite des opérations militaires. En 1977, jugeant nécessaire de réaffirmer et de développer les dispositions qui protègent les victimes des conflits armés et de compléter les mesures propres à en renforcer l'application, les États (moins nombreux que pour les quatre Conventions de Genève) ont adopté deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève relatifs à la protection des victimes des conflits internationaux, pour le Protocole I, et des conflits armés non internationaux, pour le Protocole II.

### **Il n'y a plus un conflit qui puisse passer inaperçu**

Le monde, quant à lui, n'arrête pas de tourner. L'économie est en plein essor, la science évolue, les découvertes technologiques se multiplient. L'application des résultats des recherches est aussi militaire. L'armement devient toujours plus sophistiqué. Parallèlement à ce développement, les moyens de communication envahissent le marché mondial. Ce qui pouvait se faire auparavant dans le plus grand secret ou dans l'ignorance apparaît aujourd'hui au grand jour. La télévision est dans tous les foyers. L'information est instantanée. Il n'y a plus un conflit qui puisse passer inaperçu. La guerre est filmée et nous en sommes les spectateurs.

Le DICA profite de cette évolution. Les observateurs que nous sommes

n'acceptent plus de voir des enfants se battre, le fusil à la main, de voir les ravages provoqués par certaines armes dévastatrices et de voir des criminels de guerre impunis malgré les preuves évidentes de violation du DICA. Les conventions se multiplient. Surtout pour interdire certaines armes réputées comme étant particulièrement traumatisantes ou de nature à infliger des maux excessifs telles que les mines antipersonnel où la Suisse a joué un rôle moteur. Elle vient d'en faire de même lors de la création du Statut de la Cour pénale internationale, instrument qui servira à poursuivre et sanctionner ceux qui auront commis des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ainsi que le crime de génocide. La communauté internationale est maintenant prête, et elle le sera de plus en plus, suivant la volonté de la «vox populi», à se doter des «armes» qui lui permettront de lutter contre toute infraction au DICA, selon l'adage inorthodoxe: œil pour œil, dent pour dent. C'est d'ailleurs un comble pour le DICA ...

*La moindre infraction au DICA peut détruire la légitimité d'une opération.*

Tout cela n'est pas sans influence sur les opérations militaires. Le commandant et sa troupe ne peuvent plus se permettre n'importe quoi. Ils sont jaugés et jugés. La moindre infraction au DICA peut détruire la légitimité d'une opération. La tristement célèbre phrase du Lieutenant Robert van Buskirk, «Kill them all and let God sort it out», utilisée à My Lai, n'aura, avec le temps, plus cours.

### **Toute règle est une contrainte**

Pourquoi viens-je d'écrire «avec le temps»? Ayant mis un terme à l'histoire du DICA (le lecteur aura saisi la continuelle mouvance de ce droit et l'impossibilité d'y mettre un point final), je dois évoquer les principes du DICA. Or, tout principe est une règle. Une règle est une contrainte et la con-

trainte limite le militaire. Il n'aime pas ce carcan. Il préférerait mener sa bataille, ne devant pas se préoccuper des règles du droit des conflits armés. Pourquoi cela? Parce que c'est encore trop souvent du domaine de l'inconnu. On ne lui a pas appris.

Et les juristes ...

– on peut s'en passer, ils ne résolvent pas les problèmes, ils en créent; ou  
– moi, commandant, je ne veux pas entendre parler de juristes dans mes plans.

En toute honnêteté, je connais quelques juristes qui correspondent, en tous points, à cette image.

### **«Où est mon juriste?»**

Ce sont là quelques explications de la raison pour laquelle j'ai écrit «avec le temps». C'est une question d'instruction. Cela vaut pour le commandant et pour le conseiller légal. Ils doivent apprendre à travailler ensemble, à collaborer dans la prise de décision et ce, dès l'analyse de la mission. Pour le commandant, le «DQS», «de quoi s'agit-il?», doit commencer par «où est mon juriste?». Tant l'un que l'autre doivent comprendre que les règles du DICA ne sont pas un espace de contraintes supplémentaires à la prise de décision, mais un élément permettant de remplir la mission, en économisant les hommes et les moyens, ainsi qu'en évitant des dommages collatéraux.

Par exemple, un soldat qui est en train de violer une norme du DICA n'est pas, en même temps, en train d'accomplir sa mission. Il vague à autre chose en faisant preuve d'indiscipline. Quant à l'économie des moyens, l'exemple non militaire suivant sera parlant. Vous avez une noix sur la table, vous voulez manger son fruit; il vous suffit de prendre un petit marteau et de taper légèrement sur la noix pour qu'elle se casse et que vous puissiez manger son fruit. Si vous aviez pris une masse et que vous auriez frappé de toutes vos forces sur la noix, elle se serait également cassée, mais le fruit serait aussi détruit et, comble de malchance, la table serait abîmée. Ce dernier point explique la notion de dommage collatéral.

Ayant utilisé cette histoire, j'en arrive tout naturellement à l'essence même du DICA qui peut être résumée en trois phrases:

## Une bibliographie selective

### Quelques ouvrages de base:

Frits Kalshoven, *Restrictions à la conduite de la guerre*, Genève, CICR, 1991. Existe également en anglais sous le titre *Constraints on the Waging of War*

Frédéric de Mulinen, *Manuel sur le droit de la guerre pour les forces armées*, Genève, CICR, 1989.

Existe également en anglais sous le titre *Handbook on the Law of War for Armed Forces*

Anthony P.V. Rogers, *Law of War on the Battlefield*, Manchester, Manchester University Press, 1996

Maurice Torelli, *Le droit international humanitaire*, Paris, PUF, 1985

Ainsi que le CD-ROM du CICR intitulé *Le droit humanitaire*, qui existe également en anglais sous le titre *International Humanitarian Law*. (Frs 49.-).

### Pour approfondir:

Eric David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1994

Hilaire McCoubrey, Nigel D. White, *International Law and Armed Conflict*, Dartmouth, Aldershot, 1992

*Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, Dieter Fleck, Herausg., München, Beck, 1994

### Des revues spécialisées:

*La Revue internationale de la Croix-Rouge*, publication bimestrielle bilingue (français/anglais) du CICR (Fr. 30.-/an)

*Humanitäres Völkerrecht*, Vierteljährlich, vom Deutschen Roten Kreuz herausgegeben (DM 40.-/Jahr)

### Les sites internet à consulter en priorité:

■ [www.vbs.admin.ch/gst/kvr](http://www.vbs.admin.ch/gst/kvr)

Le site de la Section droit international des conflits armés de l'État-major général, avec de nombreuses informations ciblées ainsi qu'une page links qui donne accès aux sites traitant du DICA. Site quadrilingue (français, allemand, italien et anglais)

■ [www.icrc.org](http://www.icrc.org) ou

[www.cicr.org](http://www.cicr.org)

Le site du CICR, avec des pages en français et en anglais: la référence en matière de droit humanitaire

■ [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

Le site de l'International Security Network de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, avec de nombreux links et un moteur de recherche

1. combattre uniquement les objectifs militaires,

2. épargner les personnes et les biens protégés qui ne contribuent pas à l'effort militaire,

3. ne pas utiliser plus de force que ce qui est indispensable.

## Quatre principes

Il peut également être évoqué les quatre principes suivants:

■ **nécessité militaire:** ce principe autorise toutes les mesures qui ne sont pas prohibées par le droit international public et qui sont nécessaires pour mettre fin à la résistance de l'ennemi dans les meilleurs délais;

■ **éviter les souffrances et les destructions inutiles:** le DICA prohibe l'utilisation de certaines armes et de certains moyens qui causent des souffrances inutiles. Il interdit également l'utilisation d'armes et de moyens en soi admis mais engagés en vue d'infliger ou étant susceptibles d'infliger des souffrances inutiles;

■ **devoir de distinction:** les com-

battants et les buts militaires doivent pouvoir être distingués des non combattants et des personnes hors combat ainsi que des civils et des ouvrages protégés;

■ **proportionnalité:** une action militaire n'est admissible que s'il n'en résulte pas de pertes en vies humaines et de dommages à des objets non militaires ou protégés qui sont en disproportion avec l'avantage escompté.

Quant à l'instruction et la mise en œuvre de ces principes, elles varient selon les responsabilités et les compétences du militaire, comme vous allez le lire dans les articles suivants. Je tiens à citer ici le Brigadier Rutsch, des forces armées sud-africaines (SANDF): «It's like with chess: you want to win, but you have to apply the rules of game!»

Je ne saurais conclure sans mentionner l'impression que renvoient les médias: lorsqu'on pense aux conflits armés (et surtout ceux que l'on appelle déstructurés, les conflits internes), tout de suite des images de destruction, de souffrance et de mort viennent à l'esprit ... il semble que dès

l'ouverture des hostilités toute humanité est bannie. Et l'on entend souvent dire que les États sont impuissants à résoudre ces conflits internes. A cela, je répondrai qu'aucune loi au monde n'est plus bafouée que la loi sur la circulation routière et que ce n'est pas une raison pour laquelle le citoyen pense qu'il faille l'abolir. Par contre, cette loi comporte deux éléments fondamentaux qui lui permettent d'agir: la police et le tribunal. Nous l'avons vu, la Cour pénale internationale va se créer et ce sera un vrai soutien au respect du DICA. Quant à la police, c'est un problème complexe qui nécessite une force armée ayant les moyens d'intervenir, qu'elle soit d'un État ou d'une alliance. Il faut également la légalité de l'intervention, légalité qui ne peut exister que par une décision du Conseil de sécurité de l'ONU, car qui dit intervention dit ingérence dans la souveraineté d'un État. Et lorsque l'on sait la problématique du droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité, on peut émettre quelques doutes sur la possibilité de décision dudit Conseil de sécurité.

## Un problème politique

Ce n'est néanmoins pas un problème juridique, mais un problème politique. Et c'est là où je place à nouveau les plus grands espoirs dans les médias. Si, par l'information, la conscience humaine est heurtée par des agissements contraires au DICA et que sous l'influence de la «vox populi», les pouvoirs politiques se sentent dans l'obligation d'agir, il y aura des résolutions du Conseil de sécurité, donc légalité d'intervention.

C'est ce que de récents événements nous ont enseigné et c'est sur ce message d'espoir que je vous invite à parcourir les différentes contributions dans ce numéro spécial de l'ASMZ sur le droit international des conflits armés.



Raoul Forster est chef de la Section du droit international des conflits armés au groupe de la promotion de la paix et de la coopération en matière de sécurité à l'État-major général du Département de la défense, de la protection de la population et des sports. ■

# La Suisse, dépositaire des Conventions de Genève

Serge Gamma et Lucius Caflisch

**La Confédération est dépositaire d'une soixantaine environ de traités multilatéraux, généraux ou régionaux, portant sur les domaines les plus divers: droit international humanitaire, protection de l'environnement, transports ferroviaires, télécommunications par satellites, état civil et procédure civile, pour en citer les plus importants. La Suisse joue un rôle relativement important en tant que dépositaire des principaux instruments du droit international humanitaire. Si l'on peut certes s'en réjouir, puisqu'il s'agit d'une reconnaissance de la contribution apportée dans ce domaine par notre pays, on ne perdra pas de vue que l'exercice de la fonction de dépositaire lui a valu et lui vaudra encore quelques difficultés politiques: Pas de roses sans épines.**

## La fonction de dépositaire

La Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 consacre plusieurs dispositions (articles 76 à 80) à la fonction de dépositaire de traités multilatéraux. Habituellement cette fonction est confiée à un État qui, ainsi, assume des tâches qui s'ajoutent à ses obligations d'État Partie au traité. Elle peut aussi être dévolue – et cela est de plus en plus fréquent – à l'organe d'une organisation internationale, universelle ou régionale.

Aux termes de l'article 77 de la Convention de Vienne, le dépositaire a notamment pour tâches: la réception et la conservation du texte original du traité; la réception et l'examen de la recevabilité formelle des instruments de notifications et communications, en particulier des instruments de ratification, des déclarations d'adhésion,

des notifications de succession, de réserves et de retraits; la transmission de ces actes aux Parties contractantes; l'enregistrement du traité auprès du Secrétaire général des Nations Unies conformément à l'article 102 de la Charte.

Dans l'exercice de ses fonctions, le dépositaire doit agir impartialement (article 76) et ne porter aucune atteinte aux droits individuels des États Parties ou intéressés à le devenir. Ce devoir d'impartialité peut avoir pour effet de limiter les attributions de dépositaire à des actes de nature purement administrative.

Les tâches du dépositaire, telles que les circonscrit la Convention de Vienne, ont existé bien avant l'avènement de la Convention sur le droit des traités. C'est dire que le rôle du dépositaire, tel qu'il y est défini, est précisé par des règles coutumières que la Convention se borne à codifier. Il se peut toutefois qu'un traité particulier attribue au dépositaire des tâches qui vont au-delà de ses fonctions habituelles. Ainsi l'article 7 du Protocole I du 10 juin 1977 additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 sur la protection des victimes de la guerre précise que l'État dépositaire – la Suisse – «convoquera, à la demande d'une ou plusieurs des Hautes Parties contractantes et avec l'approbation de la majorité de celles-ci, une réunion des Hautes Parties contractantes en vue d'examiner les problèmes généraux relatifs à l'application des Conventions et du Protocole». Ainsi le dépositaire se voit confier une responsabilité générale d'assurer le bon fonctionnement du régime de Genève.

## La Suisse, dépositaire des Conventions de Genève

La Confédération est dépositaire d'une soixantaine environ de traités multilatéraux, généraux ou régionaux, portant sur les domaines les plus divers: droit international humanitaire,

protection de l'environnement, transports ferroviaires, télécommunications par satellites, état civil et procédure civile, pour en citer les plus importants. Ce nombre relativement élevé s'explique, d'une part, par la politique suisse de neutralité, de solidarité et de disponibilité, partie intégrante de sa politique étrangère, d'autre part par la présence de nombreuses organisations intergouvernementales sur son territoire.

A l'heure actuelle, les États ont tendance à confier la fonction de dépositaire à des organes d'organisations internationales – notamment au Secrétaire général des Nations Unies – plutôt qu'à d'autres États. Si la Suisse continue à recueillir des mandats, il s'agit essentiellement des innombrables instruments – on en compte vingt-sept à l'heure actuelle – générés par le Protocole du 25 septembre 1950 relatif à la Commission internationale de l'état civil.

Parmi les mandats confiés à la Suisse, on mentionnera d'abord la Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), mais ensuite et surtout les quatre Conventions de Genève sur la protection des victimes de la guerre et les deux Protocoles additionnels à celles-ci. Ces textes, qui forment l'essence du droit international humanitaire, n'ont pas été sans poser des problèmes pour le dépositaire.

Une première difficulté a surgi en 1989 lors de la présentation, par l'OLP, d'une demande d'adhésion à ces instruments. Pour déterminer son attitude, le dépositaire ne disposait que d'une marge de manœuvre étroite en raison de son devoir d'impartialité et de la nature essentiellement administrative de ses fonctions. Avant d'accepter la demande d'adhésion et de procéder à la notification de l'enregistrement de la demande, il devait constater que l'instrument dont il était saisi était en «bonne et due forme». Cette constatation étant subordonnée

à la qualité étatique de l'entité dont émanait la demande, le dépositaire était confronté à la question essentielle de savoir si la Palestine constituait un État ou non. La qualification d'une entité adhérente dont le statut n'est pas clairement défini n'est toutefois pas du ressort du dépositaire. La Suisse ne pouvait donc pas trancher de sa propre autorité la question du statut juridique de l'«État de Palestine».

Face à cette impossibilité, le dépositaire des Conventions de Genève s'est ainsi vu obligé d'en informer les États Parties en application de l'article 77, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités, d'après lequel «le dépositaire n'est habilité ni à statuer ni à prendre de décision sur des questions liées à l'accomplissement de ses fonctions».

Dans la note d'information adressée du 13 septembre 1989 aux États Parties, à laquelle était jointe copie de la demande palestinienne, le dépositaire relevait qu'en raison de l'incertitude au sein de la communauté internationale quant à l'existence d'un État de Palestine et tant que la question n'était pas résolue dans un cadre approprié, il n'était pas en mesure de trancher le point de savoir si la demande dont il était saisi devait être considérée comme un instrument d'adhésion au sens des dispositions pertinentes des Conventions de Genève et Protocoles additionnels.

La forme d'une note d'information était le seul moyen à disposition de la Confédération pour s'acquitter impartialement de ses obligations de dépositaire. La voie de la notification ne pouvait être empruntée, car cela aurait établi une présomption de validité de la demande d'adhésion. En procédant de la sorte, le dépositaire aurait clairement outrepassé ses fonctions, tout comme il l'aurait également fait s'il avait choisi de refuser de communiquer la demande d'adhésion aux États Parties et de la retourner à son expéditeur.

L'incertitude qui entoure la qualité de successeur ou de continuateur de la République fédérale de Yougoslavie a des conséquences directes pour le dépositaire des Conventions de Genève, qui est censé tenir à jour la liste des États Parties à ces traités. Le dépositaire n'a pour l'heure reçu ni déclaration de succession ni instrument d'adhésion de la République fédérale de Yougo-

slavie, ce qui tend à confirmer que cet État persiste à revendiquer le statut de continuateur et à exclure celui de successeur. Ce statut est toutefois contesté par la communauté internationale en général, qui considère que la République fédérative socialiste de Yougoslavie a cessé d'exister en tant que sujet du droit international à la suite d'un processus de dissolution. Compte tenu de ces deux positions diamétralement opposées et du fait que ses fonctions lui interdisent de trancher, de sa propre autorité, dans un sens ou dans l'autre, le dépositaire n'a d'autre choix que d'entretenir la situation actuelle en forme d'interrogations et de s'en remettre à la solution juridique qui s'imposera tôt ou tard, lorsqu'auront été aplanies les difficultés éminemment politiques qui séparent encore les différents protagonistes sur la scène internationale. Il continue donc d'inscrire la «Yougoslavie» au nombre des États Parties aux Conventions de Genève, avec les mêmes indications et de manière identique que par le passé. Le dépositaire ne détient aucune compétence pour rayer, de sa propre initiative, la Yougoslavie de la liste des États Parties aux Conventions, ni d'ailleurs pour modifier ou compléter les autres inscriptions qui y figurent. De même, il ne saurait subordonner la qualité d'État Partie aux instruments de Genève au dépôt d'une demande d'adhésion ou d'une déclaration de succession, car, ce faisant, il trancherait par la négative la question du statut d'État continuateur et, dès lors, outrepasserait ses fonctions telles qu'elles sont décrites dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. On observera enfin qu'un État qui revendique le statut de continuateur s'engage, puisqu'il se considère comme étant automatiquement lié, à assumer les obligations découlant des accords auxquels l'État dont il se prétend le continuateur était Partie. Le fait que ce statut est contesté par le reste de la communauté internationale demeure à cet égard sans incidence. Seule la qualité d'État Partie est en jeu. Au surplus, un État qui se considère comme continuateur ne pourra pas exciper de la non-reconnaissance de sa qualité d'État Partie pour se soustraire à ses engagements, car, ce faisant, il renoncerait au statut qu'il réclame et accepterait, par voie de conséquence, le statut d'État successeur.

## Retombées de la fonction de dépositaire

Dépositaire des instruments de Genève, la Suisse a pris des initiatives et s'est vue confier des tâches allant bien au-delà des attributions d'un simple dépositaire. C'est ainsi qu'elle a convoqué, avec la collaboration du CICR, toute une série de conférences internationales et de réunions d'experts entre 1993 et 1995 pour améliorer la connaissance et le respect du droit international humanitaire et pour organiser la surveillance de ce respect. Si ces réunions n'ont pas permis d'établir un système de contrôle ou de rapports périodiques, elles ont, en revanche, débouché sur la convocation, par le dépositaire, au début 1998, d'une première Réunion périodique sur le droit international humanitaire. Vu la définition large ainsi donnée à son objet et le cercle très étendu des participants, cette Réunion ne se fondait pas sur l'article 7 du Protocole I, cité plus haut, mais sur une recommandation adoptée par un groupe intergouvernemental d'experts réuni en 1995, endossé ensuite par la 26<sup>e</sup> Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette Réunion portait sur deux points: la responsabilité et la sécurité du personnel des organisations d'assistance humanitaire dans le cadre de conflits armés, et les conflits liés à la désintégration des structures d'un État. Elle a abouti à la formulation, par son Président (suisse), d'une série de «Conclusions» qu'examinera, cette année encore, la 27<sup>e</sup> Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. On est bien loin, ici, des préoccupations ordinaires, de caractère administratif, du dépositaire, puisque ce dernier a été amené à prendre des initiatives politiques. Cela s'explique, en l'espèce, par l'engagement politique dont la Suisse a traditionnellement fait preuve en matière de développement du droit international humanitaire.

Ce même engagement a poussé la Suisse à chercher à accroître l'effectivité du droit international humanitaire. Le contrôle de l'application des instruments de Genève a pris la forme, jusqu'à présent, d'une injonction faite aux États de respecter et de faire respecter les règles des Conventions (article 1<sup>er</sup> commun), ainsi que de l'article 90 du Protocole additionnel

qui institue, pour les violations graves, une commission d'établissement des faits et de bons offices qui, toutefois, ne peut devenir active dans une situation donnée sans l'approbation de l'État ou des États concernés. Jusqu'à présent, cet organe n'a jamais pu exercer ses fonctions et, de ce fait, n'a en aucune manière contribué à châtier les auteurs de telles violations. D'où la décision de la Suisse, dépositaire des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels, de soutenir activement et avec insistance l'idée d'établir une cour pénale internationale de caractère permanent. Cette initiative a été couronnée de succès puisque, le 17 juillet 1998, une conférence diplomatique a adopté une convention multilatérale établissant une telle cour.

On ne doit pas oublier, enfin, que la fonction de dépositaire est susceptible d'entraîner son titulaire sur un terrain politique glissant, à preuve les questions, déjà commentées, relatives à la participation de la République fédérale de Yougoslavie et de la Palestine aux Conventions et aux Protocoles. Pour la Palestine, les problèmes du dépositaire ne se sont pas arrêtés là. A la suite de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Suisse a, en effet, dû successivement convoquer et présider, en 1998, une réunion d'experts israéliens, palestiniens et du CICR pour débattre des «problèmes concrets» d'application de la Quatrième Convention de Genève (protection des personnes civiles en temps de guerre) dans les territoires palesti-

niens occupés par Israël, puis une conférence des États Parties à cette Convention pour examiner les «problèmes généraux» liés à cette application. A l'issue des deux réunions, la Suisse, en tant qu'État dépositaire de la Quatrième Convention, pourrait prochainement être invitée par l'Assemblée générale à organiser une seconde conférence des États Parties pour que ceux-ci étudient les «problèmes concrets» d'application de la Convention dans les territoires en cause. Qu'une telle invitation n'ira pas sans causer des soucis politiques à l'État dépositaire paraît évident.



Serge Gamma est chef de la Section des traités internationaux à la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères.

Lucius Cafilisch est ancien juriste du Département fédéral des affaires étrangères. ■

# Conflits armés et nouveaux défis humanitaires

Jean-Daniel Tauxe

**De tout temps, les guerres ont décuplé les forces profondes qui façonnent, construisent ou déchirent les sociétés humaines. Ainsi, les principaux défis auxquels doivent faire face les opérations de protection et d'assistance humanitaire devraient être analysés dans un contexte sociopolitique élargi. Nous devons envisager différemment la définition de nos priorités et concevoir une nouvelle stratégie humanitaire qui ne se réduise pas à des réflexes tactiques imposés par la diversité des situations et des crises.**

Vue sous cet angle, l'insécurité permanente qui, de nos jours, caractérise pratiquement tous les conflits semble refléter directement deux crises profondes qui, à des degrés divers, perturbent l'ensemble de la société contemporaine. La première est de caractère moral et s'exprime par un rejet des valeurs de tolérance et de solidarité. La seconde, plus structurelle, est politique: il s'agit de la crise de l'État.

Ces quelques observations permettent de mieux comprendre pourquoi, dans les conflits actuels, on fait souvent si peu de cas du droit international humanitaire, fondement de l'action du CICR. Ce n'est pas, comme certains le pensent, que le droit appartienne au passé. C'est plutôt que les deux fondements essentiels du respect du droit sont remis en question.

## Respect du droit remis en question

Le premier, ce sont les valeurs indissociablement liées au respect de l'individu – valeurs qui, de plus en plus, sont abandonnées. Le second, de caractère politique, c'est l'État, dont la seule véritable légitimité tient à sa volonté

et sa capacité d'assurer précisément le respect de ces valeurs – et, par conséquent, d'honorer les obligations qu'il a contractées en ratifiant les Conventions de Genève. Or, dans la majorité des conflits actuels, l'État lui-même se désagrège. Il nous suffit, pour nous en convaincre, de constater l'écart qui existe aujourd'hui entre la conduite des belligérants et le respect des valeurs humaines les plus élémentaires. En toile de fond, nous avons une situation où, du fait des revendications «identitaires», ethniques, nationalistes, religieuses et culturelles qui ont pris le pas sur les idéologies nées de la guerre froide, les nations sont déchirées et les États s'affaiblissent. Ce processus de fragmentation ne s'est pas arrêté aux frontières de l'ex-URSS. Par un effet de réaction en chaîne, il s'est étendu à nombre de pays en voie de développement qui, bien que géographiquement très éloignés, dépendaient énormément du soutien politique, financier ou économique qu'ils recevaient des grandes puissances du temps de l'affrontement est-ouest. Cette évolution a des répercussions particulièrement dévastatrices dans de nombreux pays d'Afrique, où le dogme de l'inviolabilité des frontières établies pendant l'époque coloniale – dogme entretenu par la guerre froide – est maintenant remis en question.

Ces deux crises imbriquées l'une dans l'autre sont à la fois la cause et l'effet de la plupart des conflits internes de l'après guerre froide, qui sont généralement qualifiés de «guerres» dans des États en voie de désintégration. Dans de tels contextes de guerre civile, où l'autorité centrale s'est effondrée, quand elle n'a pas complètement disparu, et où des bandes armées ont pris la place des armées régulières, l'action humanitaire ne peut plus faire appel à ses méthodes traditionnelles.

Pour commencer, il ne reste pratiquement plus d'autorités qui partagent ses idéaux ou puissent seulement être considérées comme crédibles et fiables. La guerre civile au Liban a

montré au CICR quel défi cela représente de conduire des opérations humanitaires et des négociations dans une guerre entre factions. Or, dans nombre des conflits d'aujourd'hui – ceux de Somalie et du Liberia en étant des exemples flagrants – la «libanisation» de la guerre est aggravée par un comportement criminel généralisé de la part des protagonistes. Ceux-ci, en fait, rejettent même le principe de l'immunité de l'action humanitaire sous la protection des emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ne bénéficiant plus du soutien économique et militaire garanti par l'opposition entre les blocs est et ouest, les combattants d'aujourd'hui s'organisent pour survivre dans des économies de guerre reposant sur le pillage. La population civile est leur première victime. Une fois qu'elle a été dépouillée de tout ce qu'elle possède, les combattants s'en prennent aux organisations humanitaires, pillant leurs stocks de secours et s'appropriant les moyens logistiques mis en place à des fins opérationnelles.

## Types de conflits

Les types de conflits dans lesquels le CICR est appelé à intervenir pourraient être classés de la façon suivante:

- les conflits internationaux, devenus rares, qui opposent des États et dont l'exemple récent est la guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie mais aussi la guerre du Golfe, en 1991;

- les conflits dans lesquels les gouvernements sont confrontés à un ou plusieurs mouvements armés organisés, tels que les mouvements de libération à motivation idéologique que l'on a connus en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Fréquent entre 1960 et 1980, ce type de conflit a maintenant tendance à disparaître;

- des conflits du type précédent qui ont continué après la fin de la guerre froide mais ont changé de nature – par exemple le Soudan, le Sri Lanka et la Tchétchénie;

■ des conflits internes qui sont aujourd'hui qualifiés de conflits déstructurés, tels que ceux qu'ont connus la Sierra Leone ou le Liberia, ou de conflits «identitaires», tels que ceux du Burundi, du Rwanda, de la région orientale de la République Démocratique du Congo et de l'ex-Yougoslavie.

Il existe également d'autres conflits internes entre groupes nationalistes, religieux, ethniques ou claniques, lorsqu'ils ne sont pas provoqués par des intérêts économiques. Nous pouvons en mentionner plusieurs exemples: le Kosovo, la Somalie, le Tadjikistan, la Géorgie avec l'Abkhazie, l'Azerbaïdjan avec le Haut-Karabakh et l'Arménie, ou encore la Colombie. Ce sont actuellement les plus fréquents – souvent les plus tragiques –, et ils confrontent toujours le CICR aux mêmes questions brûlantes: comment insuffler un peu d'humanité aux belligérants, et comment assister et protéger les victimes?

■ et finalement, les conflits internes internationalisés tels que la République Démocratique du Congo, la Guinée Bissau, le Lesotho et d'une certaine manière l'Afghanistan.

## Victimes de la violence

Au cours de ces dernières années, les victimes de la violence ont, une fois encore, été au centre des préoccupations du CICR et d'autres organisations humanitaires: victimes de guerres, victimes de troubles et d'actes de répression, victimes de situations de «ni guerre ni paix» qui tendent à s'éterniser et qui nécessitent une présence humanitaire soutenue pendant des années. Chaque fois, les populations civiles se sont retrouvées sans défense même lorsqu'elles n'étaient pas elles-mêmes la cible des belligérants, par exemple dans le cas de certains conflits de caractère ethnique.

Plus que jamais, le droit international humanitaire trouve sa justification. Cependant, il est trop souvent méprisé; souvent par ignorance, certes, mais aussi – ce qui est beaucoup plus grave – tout à fait sciemment. Face à cette situation, le CICR ne peut que lancer un appel solennel et pressant à tous les belligérants – forces armées gouvernementales aussi bien que groupes d'opposition armés – afin

qu'ils diffusent dans leurs rangs les principes et règles du droit humanitaire et fassent le maximum pour les appliquer.

Non seulement les populations civiles ont été les victimes tragiques de tels événements mais les personnes qui leur ont apporté protection et assistance ont été elles-mêmes prises directement pour cibles. La dimension tragique d'un manque de respect croissant pour l'éthique humanitaire nous est apparue pleinement lorsque trois délégués du CICR ont été froidement abattus au Burundi en juin 1996, puis avec les terribles événements qui se sont déroulés à Novye Atagi, en Tchétchénie, le 17 décembre de la même année, dans l'enceinte d'un hôpital de campagne du CICR: cinq infirmières et un délégué ont été lâchement assassinés dans leur sommeil, au cours d'une attaque perpétrée par un commando d'hommes armés qui ont utilisé des fusils équipés de silencieux. J'aimerais donc aussi lancer un appel pour que tous ceux qui portent assistance aux victimes soient respectés, en toutes circonstances. Nous ne devons jamais oublier qu'en vertu du droit humanitaire, les victimes doivent être secourues. Malheureusement, il est trop souvent impossible de parvenir jusqu'à elles dans des conditions de sécurité acceptables, lorsque l'accès n'est pas tout simplement refusé. Le CICR estime que c'est alors à la communauté internationale de prendre ses responsabilités et de créer un espace humanitaire qui permette aux diverses organisations de mener leurs activités respectives, dans un souci de coordination et de complémentarité.

Dans le cas contraire, les organisations humanitaires peuvent-elles faire autrement que de mettre leurs opérations sous protection militaire? Confrontés à l'urgence des besoins de centaines de milliers de civils affamés en Somalie, nous avons pris, exceptionnellement, la décision de confier nos convois à des entreprises privées et de les placer sous la protection de gardes locaux armés. Cette expérience nous a appris que l'on ne peut pas vraiment considérer ce genre de dispositif comme une solution possible à long terme. Nous en connaissons mieux, maintenant, tous les effets tant négatifs que positifs d'ailleurs. En fait, si nous devons recourir à de telles mesures de

façon plus générale, nous perdrons à coup sur tout espoir de persuader les belligérants des conflits futurs non seulement de respecter l'action humanitaire mais, surtout, de respecter la population civile, les blessés et les prisonniers, qui, eux, sont toujours sans défense.

## Limites de la protection militaire

De plus, le recours à la protection militaire a ses limites. Par exemple, l'opération humanitaire menée par les Nations Unies en Bosnie sous le nom de FORPRONU a-t-elle empêché les massacres, ou les ravagés de la purification ethnique? Hélas non, à l'évidence. La seule voie que puisse réellement envisager l'action humanitaire – et c'est celle que nous avons choisie – est de travailler résolument et sans relâche à rétablir et exiger le respect des emblèmes protecteurs que sont la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge. Tel est le prix à payer si l'on veut que l'action humanitaire ne perde ni l'impartialité qu'elle doit préserver pour agir efficacement en faveur de toutes les victimes, ni le corollaire d'une nécessaire indépendance par rapport aux belligérants. C'est l'un des principaux défis que l'action humanitaire doit relever aujourd'hui. Bien entendu, nous n'incluons pas dans ce raisonnement la protection par des gardes armés de nos locaux et entrepôts, mesure de précaution contre le banditisme qui a déjà été prise dans le passé et peut être renforcée.

Cependant, il est également clair que les institutions humanitaires atteignent l'extrême limite de leur capacité opérationnelle face à l'anarchie, au chaos, et aux politiques de racisme et de génocide. Nous l'avons vu en Bosnie, au Liberia, au Rwanda pendant le génocide, et nous le constatons depuis 1996 dans l'ex-Zaïre devenu République Démocratique du Congo. Certes, l'action humanitaire a permis de sauver des vies dans ces situations, mais son efficacité ne peut qu'être limitée lorsqu'elle est confrontée à des politiques qui sont la négation même de chacun des principes d'humanité. Lorsque la violence, en tant qu'expression d'une politique délibérée, atteint un tel paroxysme et que la survie de populations entières est en jeu, la ré-

ponse aux crises ne peut plus se définir seulement en termes d'action humanitaire; sauf, bien entendu, si cette action n'est qu'un alibi, un moyen d'avoir bonne conscience. On ne peut combattre efficacement les massacres et le génocide que par l'action politique et, si nécessaire, militaire.

C'est donc dans la Charte des Nations Unies que la communauté internationale doit chercher des solutions. En outre, le droit humanitaire prévoit une telle option: l'article 89 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève stipule que dans les cas de violations graves du droit humanitaire, les États «s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies».

Pourtant, bien que de telles dispositions existent, que s'est-il passé en Bosnie, au Rwanda et dans l'ex-Zaïre? Au Rwanda en 1994, bien qu'alertée par les organisations humanitaires, la communauté internationale a préféré ne pas voir le danger imminent et, même lorsque l'irréparable s'est accompli sous les yeux du monde entier, n'a toujours pas bougé. Au contraire, le Conseil de sécurité a retiré presque

toutes les forces des Nations Unies déployées dans le pays, ne laissant sur place qu'un contingent symbolique qui n'avait pas ordre d'intervenir, et dont le rôle se limitait donc à observer passivement le génocide. Cette inaction restera un chapitre sombre de l'histoire de l'humanité.

En Bosnie aussi, l'équivoque, les changements de politique soudains, les ultimatum sans cesse repoussés et les innombrables négociations contradictoires ont conduit aux atrocités commises dans des zones protégées par les Nations Unies.

Le maintien de la paix, et en particulier les opérations d'imposition de la paix, devraient se distinguer très nettement, par leur nature, des activités humanitaires. Aucune force militaire ne devrait participer directement à l'action humanitaire car, dans l'esprit des autorités et de la population, cela associerait les organisations chargées de cette action à des objectifs politiques ou militaires qui n'entrent pas dans le cadre des préoccupations humanitaires. L'action humanitaire n'est pas censée s'attaquer en priorité aux causes des crises ou résoudre des conflits mais protéger la dignité humaine et sauver des vies. Elle doit se

déployer parallèlement à un processus politique ayant pour objectif de traiter les causes sous-jacentes d'un conflit et de parvenir à un règlement politique. Il ne faut pas que l'action humanitaire devienne un outil servant à masquer un manque de détermination politique, ou à compenser les carences des mesures prises. Rien ne peut remplacer la volonté politique de trouver une solution politique! Un tel engagement est essentiel si l'on veut que les opérations de maintien de la paix et l'action humanitaire restent efficaces. Les institutions humanitaires travaillant dans des situations de conflit armé doivent préserver le caractère strictement apolitique et impartial de leur mission. L'assistance humanitaire ne doit être liée ni au déroulement de négociations politiques, ni à d'autres objectifs politiques. Ceci, en effet, entraînerait une distinction inacceptable entre les «bonnes» victimes «méritant» d'être aidées et les «mauvaises» victimes «ne le méritant pas». L'assistance humanitaire et l'action politique doivent non seulement être dissociées l'une de l'autre mais être perçues comme véritablement distinctes.



Jean-Daniel Tauxe est directeur des opérations du Comité International de la Croix-Rouge. ■

# Bilan des Conventions de Genève cinquante ans après leur adoption

Yves Sandoz

**Les Conventions de Genève protégeant les victimes de la guerre sont un des traités les plus connus au monde. Cette renommée provient de l'universalité de ces textes – presque tous les pays en sont parties – et d'une longue tradition: Genève a abrité non seulement la Convention de 1863 qui est à l'origine du droit international humanitaire mais aussi toutes les Conférences diplomatiques ayant complété ou révisé ce texte, en 1906, 1929, 1949 – date à laquelle furent adoptées les quatre Conventions de Genève toujours en vigueur – et 1977 – date d'adoption de deux Protocoles additionnels à ces Conventions.**

## Image rattachée à la guerre

Certes, les Conventions de Genève n'apportent pas le souffle d'espoir et d'ambition généreuse d'un texte comme celui de la Charte des Nations Unies, qui vise la paix, la justice et la prospérité, dans le respect des droits de l'homme. Leur image est en effet rattachée à la guerre, qui reste un fléau qu'elles ne combattent pas de front mais dont elles cherchent à tempérer les effets. Mais combien de femmes, d'hommes, d'enfants se sont rattachés à l'ilot d'humanité qu'elles défendent au milieu de la tourmente, soins prodigues aux blessés, messages familiaux transmis aux prisonniers, vivres, semences ou abris acheminés vers les populations démunies ... et si la jeunesse s'enflamme peut-être moins facilement pour la défense du droit humanitaire que pour de brillants tribuns qui fustigent la guerre, c'est précisément le grand mérite des Conventions de Genève que cette modestie dans l'objectif, la reconnaissance qu'il faut aussi gérer la réalité, et

les victimes, d'un monde qui ne fonctionne pas parfaitement.

Il était d'autant plus méritoire d'accepter cette imperfection en 1949 que la Charte de l'ONU venait d'être approuvée. Remettre sur le métier des Conventions pour gérer la guerre pouvait être considéré comme une marque de défiance dans le système qui avait été mis sur pied. Les États ont cependant compris, au vu des tensions et blocages qui apparurent très vite, prélude à la guerre froide, que l'ONU ne serait pas en mesure de garantir l'application de la Charte. La menace de la guerre réapparaissait et le droit international humanitaire retrouvait toute son utilité. Il convenait dès lors de reprendre le dossier globalement pour tenir compte des grandes lacunes apparentes depuis la précédente mouture des Conventions, en 1929, notamment à travers des guerres civiles sanglantes, comme celle d'Espagne, et, surtout, des drames de la Seconde Guerre mondiale. L'adjonction d'une quatrième Convention consacrée à la protection de la population civile et celle d'un article commun aux quatre Conventions concernant les conflits internes furent les éléments majeurs de cet effort législatif.

Si la quatrième Convention de 1949 prend en compte les horreurs de

la Seconde Guerre mondiale concernant la déportation et le massacre de populations, elle ne tire en revanche pas encore les leçons des bombardements massifs, notamment sur des villes. C'est lors de la Conférence diplomatique de 1974–1977 que cette question fut reprise, à la lumière de la guerre du Viêt-Nam. D'autres conflits, liés à la fin de l'ère coloniale, engendrèrent également une réflexion sur les nouvelles méthodes de combat utilisées et sur la nécessité de développer les normes concernant les conflits internes, toujours plus nombreux. Sans toucher aux Conventions de Genève, qui restent donc en vigueur, deux Protocoles additionnels ont été adoptés à cette occasion, l'un applicable aux conflits internationaux et aux guerres de libération, l'autre aux conflits internes. L'émergence de nouveaux États issus du processus de décolonisation a par ailleurs donné à cette Conférence, et par elle à l'ensemble du droit international humanitaire, un caractère réellement universel.

Depuis lors le noyau dur du droit international humanitaire n'a plus été révisé mais des Conventions «périphériques» se sont développées, soit notamment les Conventions concernant l'usage d'armes – armes biologiques et à toxine, armes chimiques et

## Qui s'oppose à qui?



**Le conflit armé international** oppose les forces armées d'au moins deux États.



**Le conflit armé non international** oppose, sur le territoire d'un État, les forces armées régulières à des groupes armés identifiables, ou des groupes armés entre eux.



Il y a **troubles intérieurs** lorsque, sans qu'il y ait conflit armé, l'État utilise la force armée pour rétablir et maintenir l'ordre.

armes classiques – qui précisent et complètent par des interdictions ou limitations concrètes la portée des restrictions imposées dans la conduite des hostilités par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels; et la Convention instituant une Cour criminelle internationale, qui devrait permettre de poursuivre et réprimer les crimes de guerre plus efficacement.

### Effort législatif considérable

L'effort législatif a donc été considérable. A-t-il répondu aux attentes placées en lui? Certainement pas entièrement. On ne peut jamais être satisfait de l'application de textes visant à protéger les victimes de la guerre. On aimerait toujours mieux protéger, faire plus: les Conventions de Genève ont sans doute sauvé la vie ou soulagé les souffrances de centaines de milliers de personnes pour lesquelles elles ont été un symbole d'espoir. Mais elles n'ont pas empêché le massacre de populations, l'oubli de prisonniers, l'abandon de blessés, le déchirement de familles ...

### Textes encore d'actualité ?

On peut donc légitimement se demander si ces textes sont encore d'actualité. Certains problèmes nouveaux sont en effet apparus, telle une meilleure conscience des problèmes de l'environnement, la grande complexité des actions de secours aux populations, dont on avait sous-estimé les effets négatifs sur le plan de l'économie locale et sur le plan socioculturel, ou la difficulté d'entreprendre une action humanitaire dans des contextes dans lesquels toute autorité structurée tend à disparaître. Les principes qui sont à la base de ces Conventions restent toutefois plus actuels que jamais: l'humanité, qui cherche à préserver un espace de solidarité et de compassion au milieu des conflits, à éviter que ceux-ci ne sombrent dans la barbarie; l'impartialité, qui rappelle que l'intégrité et la dignité de chacun doit être respectée et préservée; la neutralité, si souvent mal comprise, qui demande simplement à ceux qui ont une fonction ou un rôle humanitaire de ne pas se mêler de politique pour être acceptés par tous les belligérants et jouer

pleinement leur rôle indispensable. Épargner les populations, porter une attention particulière aux femmes et aux enfants, protéger les prisonniers ou soigner les blessés, tout cela est-il dépassé?

### Prendre ces textes au sérieux

Bref, cinquante ans après leur adoption, les Conventions de Genève restent essentielles et tout à fait pertinentes. Il ne s'agit donc pas tant de se lancer dans un nouvel effort législatif mais de développer et renforcer la volonté de prendre ces textes vraiment au sérieux. Et c'est dans ce sens qu'ont porté les efforts du Comité international de la Croix-Rouge ces dernières années, au sein des armées d'abord, pour que le droit humanitaire soit vraiment intégré dans l'instruction militaire; des gouvernements, qui doivent prendre dès le temps de paix des mesures sur le plan national pour mettre en œuvre ces textes; des milieux académiques, qui doivent faire comprendre aux futurs dirigeants la portée de ces textes; de la jeunesse, dans laquelle il s'agit d'ancrer ces principes dès le plus jeune âge. Cette tâche s'est révélée extrêmement complexe, mais aussi passionnante, du fait de la diversité de milieux sociaux et culturels. On ne peut pas faire passer des messages à des populations dont on ne comprend pas la mentalité et il faut faire preuve de beaucoup d'humilité et de patience quand on avance dans cette voie.

Certes on doit d'abord espérer que l'ambition d'un monde en paix se réalise enfin et que la Charte de l'ONU soit pleinement appliquée. J'hésiterais donc fort à souhaiter longue vie aux Conventions de Genève et mon plus cher vœu serait que, devenues sans objet, elles puissent disparaître paisiblement avant leur centième anniversaire.

Mais la reconnaissance de l'universalité des principes sur lesquels elles se fondent et leur strict respect dans les guerres qui se dérouleront encore ces prochaines années sont des jalons indispensables sur la voie de la paix. Le cinquantième anniversaire des Conventions de Genève ne doit donc pas se limiter à quelques célébrations tournées vers le passé. Il nous donne une occasion, que l'on ne doit pas

manquer, d'insuffler un nouvel élan en faveur de ces textes essentiels. C'est en ce sens que le CICR va lancer une campagne à cette occasion en cherchant à mettre tous ceux qu'elles concernent en face de leurs responsabilités à l'égard de ceux pour lesquels elles ont été faites, les victimes de la guerre, dont on cherchera à recueillir les avis dans de nombreux contextes conflictuels.



Yves Sandoz est directeur du droit international humanitaire et des communications auprès du Comité International de la Croix-Rouge à Genève. ■

# Instruction du droit des conflits armés – le concept du CICR

Bruno Doppler

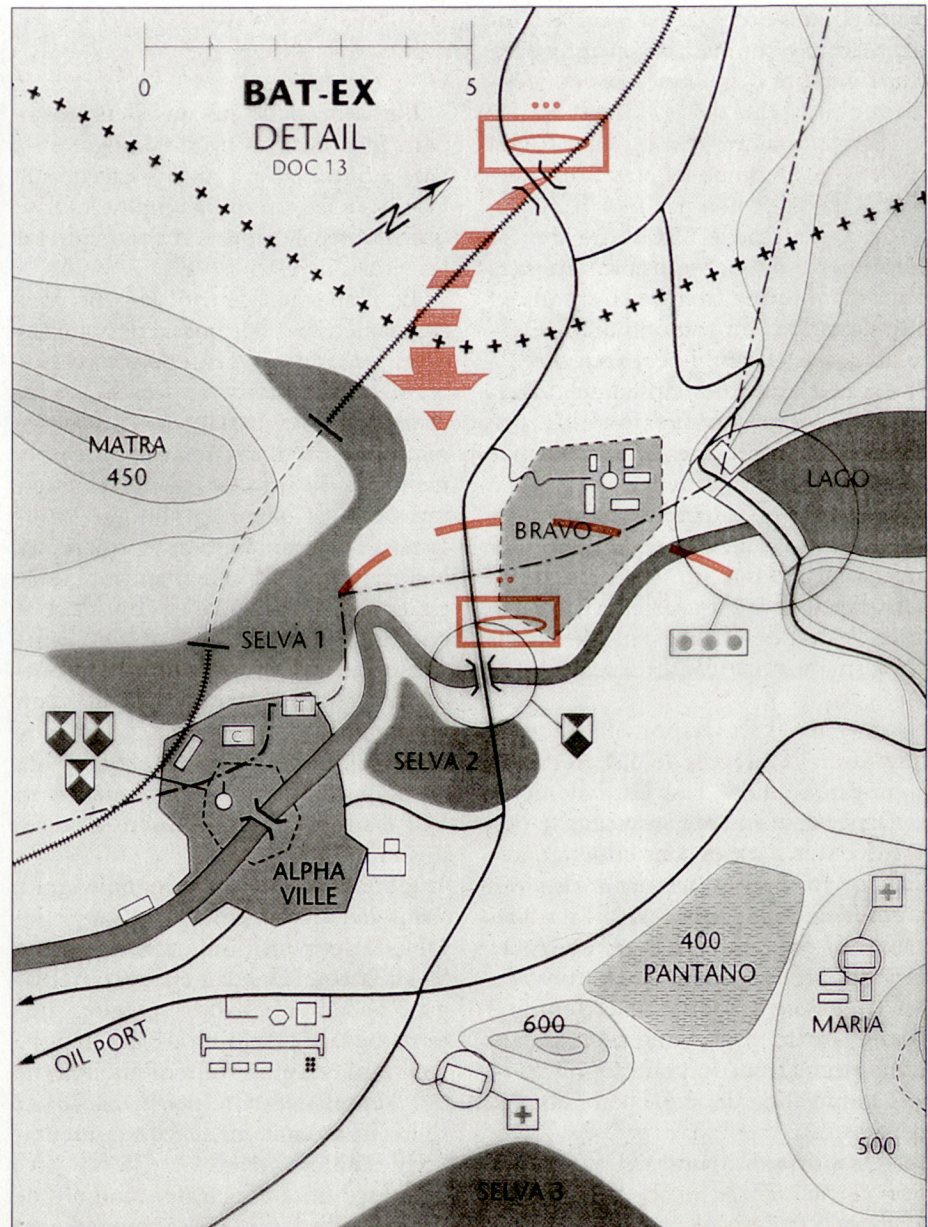
Femmes violées, enfants égor-gés, populations «ethniquement nettoyées», villages brûlés, églises bombardées ... communauté internationale silencieuse, désarmée. Et le droit des conflits armés? Il paraît inexistant, plus, il semble être délibérément violé par certains acteurs porteurs d'armes qui croient qu'en se plaçant hors la loi ils acquerront des avantages sur leurs adversaires. Oui, peut-être dans l'immédiat, un «avantage» tactique ou psychologique. Non, définitivement pas dans la durée, car tout crime commis demande réparation et tout problème humanitaire créé, ou non résolu à la satisfaction des victimes, déclen-chera tôt ou tard un nouveau conflit.

Fort d'une expérience de plus de vingt ans dans le domaine de l'instruction du droit des conflits armés (DCA) à des officiers supérieurs de forces armées régulières, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a développé une approche simple et réaliste pour instruire et intégrer cette matière dans les programmes d'instruction militaire. A cette fin le CICR s'est doté d'une unité spécialisée, la division des relations avec les forces armées et de sécurité ou FAS, en abrégé. Tous les collaborateurs FAS, bases dans les cinq continents, sont officiers.

## Le concept FAS

Le concept FAS repose sur deux piliers: instruction et intégration.

L'instruction vise à transmettre les bases du DCA et des principes huma-nitaires en langage opérationnel, en première priorité à des officiers supé-rieurs (majors, lieutenants-colonels et colonels) avec responsabilité de com-



Extrait de l'exercice BATEX, exemple d'un support pédagogique moderne: L'exercice BATEX intègre les problèmes touchant au droit des conflits armés dans le cadre d'un exercice tactique fictif. Les officiers s'entraînent ainsi à tenir compte des exigences DICA dans la planification et pendant la conduite d'une opération militaire. BATEX est un élément central des cours DICA du CICR, que le CICR a organisé dans plus de 120 pays du monde entier.

mandement ou exerçant des fonctions d'état-major.

L'intégration cherche à voir figurer le DCA dans des lois nationales, des directives émanant du/des ministères

compétents et dans les règlements tactiques des différentes armes et services.

Tous ceux qui connaissent les Conventions de Genève de 1949, leurs Protocoles additionnels de 1977 et

d'autres traites «humanitaires» tels la «Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé», La Haye 1954, ou encore la «Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination» savent, que la responsabilité d'appliquer ces conventions, c'est-à-dire de les connaître et de les faire connaître, afin qu'elles soient respectées, incombe à l'état ayant ratifié ces traites et non pas au CICR.

En aucun cas le CICR ne doit se substituer à l'état. Son travail consiste plutôt à montrer aux états comment s'acquitter de leur responsabilité. Dans le domaine militaire<sup>2</sup> ceci veut dire:

- s'assurer que les instances décisionnelles d'une armée/force de police soient sensibilisées à l'importance du DCA;

- œuvrer pour que des directives soient émises afin que le DCA ou les Droits de l'Homme (DH) figurent sous une forme appropriée, et adaptée au niveau des élèves, dans les plans de formation de toutes les armes et services;

- convaincre les responsables de la formation d'intégrer le DCA et, ou approprié les DH, dans les règlements tactiques des armes et services;

- présenter à travers des cours et ateliers de formation de formateurs des méthodes et des moyens didactiques efficaces pour intégrer le DCA/les DH dans toutes les activités militaires ou de police traditionnelles, comme faisant partie du savoir faire ou du professionnalisme militaires/police.

La mission de FAS est libellée comme suit:

*«Premièrement, contribuer à la protection de victimes de situations de conflits armés en*

*– appuyant les activités opérationnelles du CICR par le développement des relations avec les forces armées et de sécurité,*

*– promouvant l'instruction et l'application du DIH et des DH auprès des forces armées et de sécurité.*

*Subsidiairement: conseiller en matière de sûreté et de sécurité.»*

Il découle de cette mission qu'à part la transmission de connaissances dans des cours et ateliers, le rôle de FAS a une composante opérationnelle très marquée. Elle consiste à créer avec les milieux militaires (et police/sécurité)

des relations de confiance qui facilitent aux délégués opérationnels le dialogue avec leurs interlocuteurs des ministères de la défense ou de l'intérieur, lorsqu'il s'agit, par exemple, de négocier l'accès à des victimes.

### Concept mis à l'épreuve dans plus de 120 pays

Ce concept a été mis à l'épreuve dans plus de 120 pays. Mais ça n'est pas la question. Ce qui préoccupe le CICR ce ne sont pas non plus les pays qui n'ont pas encore été touchés par les efforts de FAS.

Le grand défi ce sont les pays avec des structures étatiques en liquéfaction, les groupes armés «non classables», les situations ou forces armées et de police se «partagent» la tâche de maintenir ou de rétablir l'ordre établi, mais sans mission très claire, les situations où des acteurs politiques, militaires et humanitaires se côtoient sur le terrain, chacun se demandant quelle est la tâche de l'autre et comment se coordonner.

Ce que ces situations ont en commun, c'est leur complexité. Il s'agit aujourd'hui de s'adapter à un monde changeant, en offrant des services qui répondent aux besoins des «acteurs» en leur facilitant l'accomplissement de la mission.

Concrètement ceci signifie qu'il s'agit de «dépouiller» le DCA et les DH de leur juridisme, de transposer leurs normes fondamentales en langage opérationnel et de créer des supports pédagogiques modernes, répondant aux critères d'une méthodologie de l'enseignement performante et s'inscrivant facilement dans la mentalité des officiers-élèves.

Ainsi FAS a conçu des modules de formation et des exercices qui obligent les participants aux cours à prendre des décisions tactiques, tout en restant dans le cadre du droit. Le premier avantage de cette approche opérationnelle est qu'elle «démystifie» le DCA et les DH, considérés généralement comme étant des obstacles à toute action militaire ou de police efficace. Le deuxième effet positif est de souligner l'importance de préserver, voire de renforcer des structures étatiques opérationnelles et fonctionnelles, en vue d'endiguer des éruptions actuelles ou latentes de violence armée.

Ainsi les forces armées et forces de police/sécurité ont aujourd'hui, si elles exercent leur fonction de manière professionnelle, un rôle d'exemple à jouer. La paix est un bien souvent menacé, qui doit être défendu, au besoin par la force. L'emploi de la force n'est pas une fin, mais un moyen. C'est le dernier recours dont dispose un état pour défendre l'ordre social ou pour défendre son indépendance. Le faire dans la légalité constitue sa première obligation. Pour l'aider dans cette tâche, FAS a développé un outil qui est à disposition des autorités concernées.

<sup>1</sup>Droit des conflits armés ou droit de la guerre ou droit international humanitaire sont des expressions techniquement équivalentes. L'expression droit des conflits armés (DCA) est à présent la mieux acceptée.

<sup>2</sup>et/ou forces de police/sécurité, pour répondre à la nature de la plupart des conflits actuels, dans lesquels les principaux acteurs sont précisément ces forces.



Bruno Doppler est chef de la Division des relations avec les forces armées et de sécurité auprès du Comité international de la Croix-Rouge.

# The NATO Defence College's approach to the Law of Armed Conflict

Don Fernando de Lecea Dezcallar

**For 48 years, since its inception by General Eisenhower when he was the first Supreme Allied Commander Europe, the NATO Defence College (NDC) has hosted more than 6000 officers and civilians (Defence civil servants and foreign office diplomats) from NATO and lately from Partnership for Peace (PfP) countries. The initial aim of the NDC was to develop the mutual understanding of selected officers and officials in the politico-military concepts of the Alliance and the challenges that it faces. Since the ending of the Cold War, like all other NATO institutions, the College has undergone a major re-appraisal, as it adjusted its clientele, its curriculum and its attitude to the emerging new order in Europe.**

This year, the College mission has broadened to specify the need to prepare course members to take up senior appointments in NATO or NATO-related positions. Furthermore, it has deepened the syllabus by incorporating a number of new Study Periods. Prime amongst these is one devoted to International Organizations, their individual aims, their relationships with each other and with NGOs, and their political or military «clout» on the world scene.

■ Today the College continues to run the six-month «Senior Course» that is the mainstay of its workload. The Senior Course is open to PfP members and approximately 15% of the attendance is from these countries. Imbedded in this course is a two-week «PfP/OSCE Course» (IPOC) whose members join those of the Senior Course in all lectures seminars and committee work; it can be appreciated that, by keeping this disparate band

together in what could be described – literally – as a hot-house atmosphere, rapid growth and close relationships result.

Apart from the Senior Course, the College sponsors many other activities and events.

■ The two-week «General and Flag Officer Courses» open to NATO, PfP and Mediterranean Dialogue countries, give the participants – including diplomats – an ideal opportunity to discuss matters of mutual interest in an academic environment.

■ The «International Research Seminars», co-hosted by PfP and Mediterranean countries, bring many distinguished speakers to take stock of the present and to explore the future. The two Research Fellowships which we offer each year bring fresh ideas into the mainstream curriculum and are of mutual benefit both to the Fellow and to the College.

■ A yearly «Conference of Commandants», chaired by the Commandant NDC and attended by commandants from national and international colleges in NATO, PfP and OSCE countries, gives the participants a unique opportunity to exchange ideas on higher level defence-related curricula.

■ The bi-annual «NATO Reserve Officers' Course» brings a refreshingly open-minded group of attendees who, whilst being successes in their individual fields, have defence matters close to their hearts, and their ability to bring a civilian approach to a military debate is invigorating for all.

To turn now to the subject of The Law of Armed Conflict, I wish to explain how the NDC introduces it into its main syllabus? I use the word «introduce» advisedly as the College is not a training or teaching organization and there is no specific lecture dedicated to this subject.

However, the College provides an environment in which this, and related topics, can be explored in depth. Its curriculum contains lectures, seminars and discussion periods covering, among other topics, the main interna-

tional organizations in the world and their impact and role in international security; the role of NGOs, especially when operating in the same theatre as armed forces; arms limitation and nonproliferation treaties; human rights; peace support operations; some study of historical and recent military operations; and areas of geo-strategic importance (implicitly the current «flash points»).

From this collection of «global» topics fall opportunities for follow-on work. The Course Members may take as their subject for their main paper one which touches on the legal aspects of armed conflict, and they have access to extensive material on this subject alone in the library. They may discuss the issues, either in plenary session or in smaller committees or team groups, and this is where different views are aired and the perceptions of the individual are tempered by the diversity of those held by the remainder. Finally, in the last days of the course, they take part in a negotiating and mediating exercise in which the legal aspects of any military action must be included.

Thus it can be seen that the broad, geo-strategic picture, which the Senior Course Members review during their six-month stay at the College, is interlaced with an awareness of the legalities of the use of military power. Without this awareness, «the last arbiter of kings» is, and historically always has been, unsupportable in a civilized society.



Spanish Army Lieutenant General Don Fernando de Lecea Dezcallar is Commandant of the NATO Defence College in Rome. ■

# The International Humanitarian Fact-Finding Commission

Fredrik A. Holst

**With the main purpose of investigating alleged grave breaches and serious violations of international humanitarian law the International Fact-Finding Commission (the Commission or IHFFC) has been established in accordance with Article 90 of the Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949. Officially constituted in 1991 this permanent body of 15 persons – nominated by the adhering nations, elected for five years and acting in their personal capacity – is on call to act when requested by states engaged in armed conflicts.**

To date nearly 30 % of the countries in the world have recognized its competence and the Commission could thus become an important instrument to help States ensuring the implementation – and the respect – of the laws of armed conflict. In addition it should be noted that in the course of its first years of existence the Commission «determined and publicly announced that it considers itself equally competent to perform its functions in situations of internal armed conflict».<sup>1</sup>

Acting under the Additional Protocol I the Commission in 1992 adopted Rules of the International Humanitarian Fact-Finding Commission. (To manifest its purpose the word Humanitarian was added.)

The rules are divided into five parts:

- Organisation of the Commission,
- Working of the Commission,
- Enquiries,
- Methods of work and
- Amendments and Suspension.

Only the part «Enquiries» relates to the actual investigative work which may take place in the field.

When a party approaches IHFFC there are a few thresholds to climb before the latter decides to open an

enquiry and to form a chamber. Rules under the Enquiry-part present formal conditions that must be met regarding the enquiry request itself. For instance a list of the evidence shall be presented by the requesting party in support of the allegations. Furthermore the Commission has to receive an expressed consent for an enquiry from the other party. Other issues such as cost sharing has to be clarified. If requirements like these are fulfilled a chamber – i.e. the team that, if need be, goes to the area in question – can be formed. A chamber consists of five members of the Commission and two ad hoc members appointed by, but not representing, the parties concerned.

The Chamber's competence to start the actual procedure is given in rule 27 which in paragraph 1, tells that «(t)he Chamber shall invite the parties to the conflict to assist it and to present evidence within a fixed time period. It may also seek any other evidence it considers relevant and may

carry out an enquiry in loco.» Although a few other parts of this rule touch upon the competence, it lacks substantial orientation on how the Chamber shall conduct its work practically. In the light of this fact – and while awaiting its first mission – members of the Commission over the last few years have discussed the idea of training themselves (i.e. a chamber).

A wider knowledge about the Commission has also been desirable why its Secretariat recently created a web site where basic information can be found ([www.ihffc.org](http://www.ihffc.org)).

## The Exercise in Sweden

The idea of training members (a chamber) of the Commission – as part of the willingness to check its capability and to keep up the preparedness – was proposed by Sweden in 1997. After a positive answer it was decided



Exercise «DALECARLIA»: The Dalecarlian POW camp-commander under dis

that an exercise should take place at the Swedish Royal Life Guards' Regiment in the vicinity of Stockholm in 1998. The Swedish National Defence College – which was given the main responsibility from the Ministry of Foreign Affairs – planned and conducted the exercise together with the Life Guards and other representatives from the Armed Forces.

A scenario was created in which domestic struggles in Sweden led to an uprising in the northern part of the country. A fictitious break-away republic called «Greater Dalecarlia» seized control of the north, at the parallel of Stockholm international airport (Arlanda). The revolutionary government in Mora sought recognition as it claimed it had control of the territory and support from the people. Soon after the Swedish Government had mobilized its Armed Forces in order to defend the nation, nearby countries Fjordland and the United Lakes recognized Greater Dalecarlia. Media reports and statements from witnesses claimed that the means and methods of warfare had reached a level beyond what could be acceptable from a humanitarian point of view.

When Greater Dalecarlia among other things claimed that Swedish

aircraft had pursued indiscriminate area bombing and when Sweden claimed that advancing Dalecarlian troops had tortured farmers and school children, the enquiry procedure of Article 90 was set in motion and the members of the IHFFC Chamber decided to carry out an investigation of the situation on site.

Before the exercise members of the Commission questioned and discussed whether the alleged acts really constituted grave breaches or serious violations, due to the fact that the initial evidential support was rather weak. This shows that lodged requests are and will be seriously scrutinized. From the planning point of view the lack of details was mostly for «exercise reasons». One shall also remember that even if the threshold is relatively high it is up to the requesting party to decide what facts it thinks constitute grave breaches or serious violations. (*«[The request] shall state the facts that, in the opinion of the requesting party, constitute a grave...»*, IHFFC Rule 20:2)

The exercise was held in early September (1998). Two days (and nights) for practice and one day for report writing, discussing experiences, feedback and a shorter seminar which was held at the National Defence College. Participating from the Commission – i.e. the Chamber – were three experienced lawyers from New Zealand, Poland and Russia and two medical doctors from Algeria and Switzerland. In addition the Secretariat was represented with one lawyer.

From the scenario five atrocities especially worth investigating could be identified. The exercise staff – having suspected what would be the main concerns of the Chamber – had prepared a fairly realistic environment including important persons such as military commanders, witnesses and victims, troops on patrol, a P.O.W. camp where alleged crimes had taken place etc. This «Exercise Crew» was more or less on call, ready to be interviewed and/or visited by the Chamber on short notice.

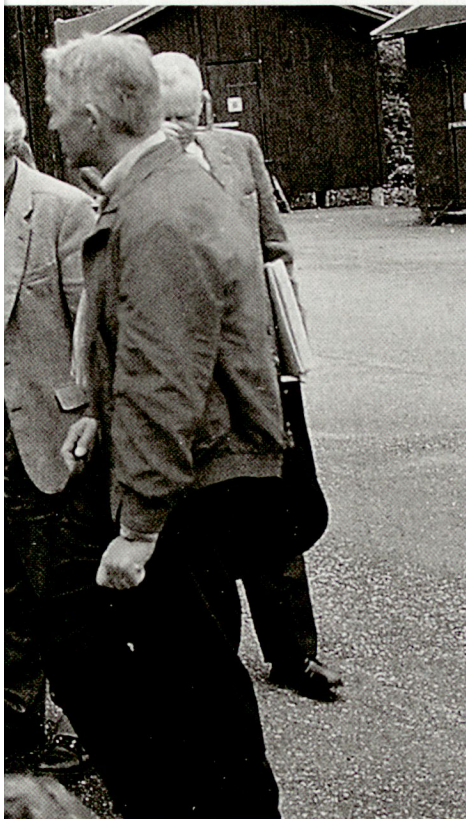
After having leveled the opinions of the main issues the Chamber had no problems to structure its work. Although the individually very experienced members had not been working together before they approached their task in a methodological and swift way. Worth mentioning is that

more technical evidence such as medical records, photographs etc. had been presented at this stage. Thus, the Chamber soon knew what its priorities were, i.e. when to deal with what or with whom. One important decision was taken regarding the methods of work namely that the Chamber, when going into the area, should work on one front only. In that respect it considered that the pros would overcome the cons. It is indeed very time-consuming to have everyone to go to the same spot instead of splitting each other. The impressions and the knowledge gained is however invaluable and hard to transfer. Splitting the ad hoc members could also cause problems. Although they are appointed by – and not representing – the respective party, with consent from the other, they might have attitudes in favor of either party.

After having listed in what order it wanted to meet with the local military leaders, witnesses and to visit the POW camp, preparations for the visits and interviews commenced. All visits and interviews belong to the «collecting information process» why it of course is important to know what to ask for. Talking about the process it should be mentioned that the purpose of the whole work by the Chamber is to provide the Commission with what could be called a preliminary report (finding of facts) which includes recommendations based on the findings of the allegations. The Chamber is also expected to present its views in general regarding the compliance of the laws of armed conflict. Later, the Commission, based on the result of the Chamber's work, shall draw up a report to be transmitted to the parties concerned.

During the first day the Chamber visited the local military commanders on each side of the boundary. It also interrogated a school teacher who had witnessed torture of children. After each meeting discussions were held in order to evaluate what had been said and to improve the questioning technique.

The second day started with a visit at a Dalecarlian POW camp. This turned out to be the highlight of the whole exercise. A very well prepared platoon (with both male and female soldiers) acted as prisoners of war. Their leaders acted as camp comman-



with members of the IHFFC.

## Zusammenfassung

Die «International Humanitarian Fact-Finding Commission (IHFFC)», gegründet 1991, besteht aus 15 Personen, die aufgrund ihrer persönlichen Kompetenz von den Mitgliedsstaaten nominiert wurden. Bei bewaffneten Konflikten untersucht die IHFFC etwaige Verstöße gegen das Kriegsvölkerrecht, sofern die betroffenen Staaten dies verlangen. Dabei können sowohl Befragungen von Zeugen, eigene Untersuchungen als auch In-loco-Studien durchgeführt werden.

Da die Kompetenz der IHFFC bisher noch nie in Anspruch genommen worden ist, erhielten die Mitglieder der Kommission im September 1998 in Schweden Gelegenheit, ihre Arbeit anhand eines fiktiven Szenarios einzüben: Die fiktive Republik «Gross-Dalecarlia» erklärt ihre Selbstständigkeit, wird von den Nachbarstaaten anerkannt, aber vom Mutterstaat Schweden angegriffen und meldet der IHFFC, dass die Kriegführung die Grenzen der Humanität überschritten hat.

Während dreier Tage untersuchen drei Anwälte und zwei Ärzte der IHFFC das Kriegsgeschehen: es wurden Zeugen, Opfer, Armeeverbände und ihre Kommandanten verhört und Ortsbesichtigun-

gen durchgeführt. Die Übung legte einige Fragen offen, welche noch gelöst werden müssen: Wie kann die Kommission Zeugen schützen? Wie soll anonym zugeführtes Beweismaterial behandelt werden? Wie gründlich soll und darf die IHFFC arbeiten?

Einige noch offene Fragen werden wahrscheinlich erst in einem realen Einsatz der IHFFC ihre Antwort finden.

Die Kommissionsmitglieder fanden schnell rationelle Methoden und Arbeitsroutinen trotz vielfältiger Störmomente, die seitens der Veranstalter ins Szenario eingespielt wurden.

Um aber die Kommunikation zwischen der Kommission und der lokalen Bevölkerung, insbesondere den Kontakt mit Behörden und Angehörigen der Streitkräfte zu erleichtern, muss in Zukunft sprachkundiges Verbindungspersonal hinzugezogen werden.

Die IHFFC ist ein Gremium, das sehr wohl die Kompetenz hat, Untersuchungen im Namen des humanitären Völkerrechts anzunehmen und auch durchzuführen. Die Leistungsfähigkeit des Gremiums wurde in der Übung «DALECARLIA» unter Beweis gestellt.

der and guards. After some hesitation among the members of the Chamber a very good work was done where both prisoners and guards were interrogated. Here the Chamber worked on different fronts and e.g. the doctors talked with female and sick prisoners. The last visit of the exercise was to a field hospital where the chief medical officer was interviewed. During this visit the Chamber and especially its chairman was surprised by «international journalists» who among other things claimed he had had improper relations(!) during his stay in Sweden. This and other moments, such as passing checkpoints, were put into the exercise in order to make it as realistic as possible.

## Issues of Special Concern

Beside already mentioned questions regarding e.g. methods of work, several others of special concern arouse during the exercise. One of the most

discussed issues regarded confidentiality and protection of e.g. witnesses. Although «No personal data shall be published (in the Commission's report) without the expressed consent of the person concerned» (IHFFC Rule 29), one foundation stone in the work of the Chamber is that «All evidence shall be fully disclosed to the Parties, which shall have the right to comment on it to the Commission» and «Each Party shall have the right to challenge such evidence» (AP I, 90:4.b and c). In other words, it is not clear whether witnesses can be promised anonymity and/or granted protection.

Another interesting question is how to deal with «unquestioned evidence» i.e. what to do if someone just hands over material – maybe anonymously – to members of the Chamber? Is it beyond the scope of the rules to include such evidence? The Additional Protocol I only mentions in article 90:4.a, that «(t)he Chamber may ... seek such evidence as it deems appropriate...»

Related to the search for evidence

was the question of how deep the IHFFC shall go in its work. Is it enough to «only» get confirmation of transgressions? The answer was and is «yes» since the IHFFC surely would not be accepted if it acted like a prosecutor or an investigating judge searching for evidence or guilt «beyond reasonable doubt».

Also practical experiences were made. For instance the Chamber learned that it would have appreciated to have liaison officers that could assist the members in various situations. For instance to bridge language problems, to explain the mandate and the powers of the Chamber and to assist when claiming freedom of movement.

## Concluding Remarks

Without being boastful the Exercise Staff has learned that the exercise was to the satisfaction of the members of the IHFFC. Focus was, more than to find the truth behind the alleged war crimes, to help the Chamber to find methods or routines and, if needed, to guide it. The Chamber however soon found its methods and could then concentrate on the allegations and related issues and questions. Some questions to which answers were found. Some to which answers will remain unanswered until the IHFFC performs its functions in real situations.

Finally, to answer the initial question of this article, it must be concluded that the International Humanitarian Fact-Finding Commission is a body ready to act in the name of international humanitarian law and thus has the capacity to accept an invitation and to carry out an enquiry.

<sup>1</sup>Frits Kalshoven, *Protocol II, The CDDH and Colombia*, page 612 in *International Law: Theory and Practice*. K. Wellens (ed.), Kluwer Law International, 1998.

Fredrik A. Holst is currently Lecturer of International Law at the Swedish National Defence College in Stockholm. He is also Major of the Naval Forces reserve (Marines) and holds in that capacity the position as Legal Adviser of the Western Naval Command. ■

# La CIOR et le Droit Humanitaire International

Jeffrey Sprockeels

**La Confédération Interalliée des Officiers de Réserve (CIOR) est une organisation qui regroupe (la quasi totalité) les officiers de réserve de tous les pays membres de l'OTAN. Ces milliers d'officiers de réserve représentent un potentiel militaire et civil énorme dans tous les domaines de la société, ou en empruntant les paroles célèbres de Winston Churchill: «a Reserve officer is twice a citizen». La CIOR fut fondée en 1948. Elle est une organisation sans but lucratif et apolitique, ayant comme objectif de renforcer l'OTAN et d'accentuer le rôle des forces de réserve.**

La CIOR possède une représentation permanente auprès de l'OTAN et un bureau dans l'État-major Militaire International; en outre elle collabore étroitement avec le Comité des Forces de Réserve Nationales (CFRN). Le Comité rassemble les chefs militaires responsables des Forces, de réserve dans chaque État membre.

L'OTAN s'appuie largement sur les forces de réserve en support des forces régulières, qui forment un tiers du potentiel militaire.

Il faut que les forces de réserve puissent être engagées dans des délais raisonnables et soient d'une qualité opérationnelle suffisante, aussi bien sur le plan national que sur le plan international.

Afin d'améliorer l'état de préparation de la Réserve, la CIOR élabore des programmes comprenant des séminaires professionnels, des ateliers, des réunions et des compétitions.

Chaque année, ces activités culminent lors de la réunion d'hiver (au QG de l'OTAN à Bruxelles) mais surtout pendant le congrès d'été que la CIOR organise tour à tour dans un autre pays membre de l'OTAN.

La CIOR est administrée par un Comité Exécutif qui est composé des

délégations de tous les partenaires de la CIOR au sein de l'OTAN.

La Présidence alterne tous les deux ans; la Belgique exercera la Présidence dans la période 1998-2000. Le Comité Exécutif est assisté par plusieurs commissions, qui sont chacune chargées d'une matière spécialisée concernant le fonctionnement des forces de réserve et des officiers de réserve en particulier.

Ce sont surtout le comité juridique et la commission de la coopération civile-militaire (CIMIC) qui ont des intérêts en commun concernant les applications du droit humanitaire international. Les décisions prises au sein de la CIOR se situent toujours dans la ligne de conduite des autorités politiques et militaires de l'OTAN.

## La diffusion du droit humanitaire international

Sous la présidence belge, la diffusion du droit international humanitaire parmi les forces armées (de réserve) sera un des thèmes principaux.

Lors du Congrès de la CIOR en 1994 à Louvain, une importante résolution de la CIOR fut adoptée à la lumière des exigences des articles 83 à 87 du Premier Protocole des Conventions de Genève. Cette résolution a pour objectif d'inciter tous les partenaires de l'OTAN à fournir une instruction adaptée et un entraînement approprié en matière du droit des conflits armés à leur forces armées respectives et en particulier au personnel militaire mobilisé dans le cadre de l'OTAN.

Cette résolution propose concrètement une instruction et un entraînement minimaux respectivement pour les juristes militaires, les commandants militaires et les soldats.

Suite à cette résolution des échos positifs ont été reçus de la part du Secrétaire Général de l'OTAN et de SACEUR, le commandant en chef de l'OTAN.

Ceux qui sont au courant de la matière du droit international humani-

taire savent trop bien que l'intérêt, l'information, la formation et l'entraînement du droit des conflits armés peuvent différer fortement d'un pays à l'autre, également parmi les partenaires de l'OTAN.

En effet les applications entre autres de l'article 82 du Premier Protocole des Conventions de Genève (conseillers juridiques), sont loin d'être «uniformes».

Les efforts que fait la CIOR afin de mettre sur pied auprès de tous les Etats membres de l'OTAN un processus de prise de conscience de l'importance du droit des conflits armés, répondent largement à l'aspiration de réconcilier les nécessités militaires avec les exigences humanitaires.

## Une compétition du droit de la guerre au sein de la CIOR

A l'initiative de la délégation belge auprès de la CIOR, en particulier celle auprès du «comité juridique», une proposition a été formulée d'organiser au sein de la CIO une compétition portant sur la connaissance du droit des conflits armés, le droit de la guerre.

La proposition repose sur des bases formelles, notamment l'article 83 du Protocole Additionnel des Conventions de Genève, qui impose aux puissances signataires le devoir de propager la connaissance du droit des conflits armés et de l'inclure dans les programmes d'instruction (militaire).

A l'origine, la proposition contenait l'idée de soumettre les participants de la compétition militaire de la CIOR à une épreuve pratique et relativement simple (niveau du chef de peloton). Les compétiteurs auraient à évaluer un nombre de problèmes représentés par des scènes de combat (voire de guerre) et y répondre par un choix entre «d'accord - pas d'accord», «oui - non», «je tire - je ne tire pas», etc.

Une soixantaine d'équipes (trois membres par équipe) venant de onze

pays membres de la CIOR et de divers pays invités, entre autre du Partenariat pour la Paix, participent chaque année pendant le congrès CIOR à la compétition militaire de la CIOR.

Durant trois jours les compétiteurs tirent, franchissent des obstacles combinés, font une course combinée d'orientation. Cette épreuve se caractérise surtout par ses aspects sportifs et techniques. Elle comporte également une épreuve «premiers soins» hors concours. L'intégration d'une épreuve – même simple – du droit de la guerre dans la compétition de la CIOR se heurte à beaucoup d'obstacles pratiques. Mais la CIOR a l'intention fermée d'intégrer également par des solutions adaptées une épreuve sur le droit de la guerre dans la compétition.

En effet cette compétition offre un forum excellent pour mettre en route le processus de prise de conscience dans toutes les structures de la CIOR (qui représente non moins de 800 000 officiers de réserve) de la nécessité

d'acquérir une bonne connaissance du droit des conflits armés.

### Concours du droit de la guerre

Chaque année pendant le congrès d'été de la CIOR l'Atelier des Jeunes Officiers de Réserve (AJOR) est ouvert aux officiers de réserve n'ayant pas dépassé l'âge de 30 ans ou le grade de capitaine.

Lors d'intéressants symposia ces jeunes officiers de réserve traitent divers aspects de leur statut, leur motivation, leurs perspectives etc. On attache beaucoup d'importance au fonctionnement de cet AJOR, puisque ces jeunes officiers de réserve constituent l'avenir de la CIOR. Dans l'AJOR aussi quelques onze pays membres de la CIOR ainsi que quelques pays invités sont représentés.

La Présidence britannique a ordonné en 1997 l'organisation d'un premier concours du droit de la guerre à

Aalborg au Danemark au sein de l'AJOR. Le second concours du droit de la guerre a eu lieu en 1998 à Brighton au Royaume Uni et était destiné au même groupe.

Les deux concours se sont déroulés pratiquement de la même façon. Des représentants du Comité Juridique ont donné une courte introduction sur l'intérêt de la connaissance du droit de la guerre lors de la première réunion formelle de l'équipe AJOR entière. Le concours a été mis en œuvre à l'aide d'un CD-ROM développé par le CICR à Genève et – à titre de préparation des participants AJOR à l'épreuve – à l'aide du «Manuel sur le droit de la guerre pour les forces armées» écrit par Frédéric de Mulinen.

Le CD-ROM offre un programme interactif, multimédia (image et son en quatre langues: français, anglais, allemand et italien). Il peut être utilisé avec l'aide d'une souris. L'épreuve comprend des problèmes/situations au niveau individuel et au niveau du



Des jeunes officiers de réserve des forces armées danoises participent à une compétition portant sur la connaissance du droit des conflits armés.

commandement – parfois un combinaison des deux – et ne contient pas de situations/questions susceptibles d'interprétation.

L'épreuve a été présentée comme un concours entre nations: tous les participants de l'AJOR se sont divisés en équipes nationales (comptant entre 1 et 7 personnes). Les membres du comité juridique ont fourni le soutien nécessaire à l'épreuve pour l'introduction, l'installation et la manipulation de l'ordinateur, le contrôle et ont arbitré le concours.

Le temps requis pour répondre au test, y compris l'introduction est de l'ordre de 15 minutes. L'épreuve comprend deux programmes, dont un facultatif qui consiste en trois à six questions/réponses (choix multiple) dans les domaines suivants du droit de la guerre:

- Les règles de la belligérance,
- le traitement des prisonniers de guerre,
- la protection de la population civile,
- les signes internationaux

et un programme obligatoire final (des scènes de champ de bataille) qui suscite 24 questions/réponses dans tous les domaines du droit de la guerre. L'épreuve finale limitait le temps maximum de réponse par question à 10

secondes (permis/défendu). Le contrôleur notait les réponses et calculait le score, prenant en compte différents facteurs.

La première coupe du droit de la guerre fut remportée à Aalborg par l'équipe italienne à l'AJOR. A Brighton en 1998 la victoire fut remportée par un pays invité de la CIOR, l'Afrique du Sud. Tous les participants présents ont considéré la victoire remportée par la délégation sud-africaine comme très significative.

Lors de chacun des deux concours du droit de la guerre l'enthousiasme des participants et le grand intérêt pour le thème étaient frappants. Le niveau de connaissance parmi les participants lors des deux concours s'est avéré convenable, voire même bon.

Lors des prochaines compétitions les organisateurs souhaiteraient varier les épreuves grâce à un logiciel qui contient d'autres scénarios représentant des problèmes de droit de la guerre.

En outre, l'ouverture de l'épreuve «Droit de la Guerre» à tous les autres participants au Congrès de la CIOR est envisagée. Eux aussi pourraient se diviser en équipes nationales pour participer au test.

## Le symposium Droit de la Guerre 1999

Sans doute le droit de la guerre est-il devenu un thème important au sein de la CIOR. En 1999 non seulement l'OTAN fêtera ses cinquante ans, mais aussi le cinquantième anniversaire des Conventions de Genève. Le centième anniversaire des conventions de la Haye sera également célébré.

À l'occasion de ces anniversaires, la Présidence belge de la CIOR organisera au mois de février 1999 un important symposium au siège de l'OTAN. Le thème principal de ce symposium concerne l'intérêt et la diffusion du Droit Humanitaire International (DHI) au sein des forces de réserve de l'OTAN. Des thèmes divers seront traités aussi bien en séance plénière qu'en commissions spécialisées. La coopération du CICR et de diverses autorités dans le domaine du droit des conflits armés est assurée. Le but de ce symposium sera de faire prendre conscience chaque officier de réserve de l'importance du DHI sur le plan de l'éthique, de la déontologie militaire et de la stratégie. Le but sera aussi de promouvoir les compétitions du droit de la guerre au sein de la CIOR.



Le Lieutenant Colonel d'Aviation (R) Jeffrey Sprockeels est vice-président du Comité-Légal de la CIOR, e.a. responsable pour les événements dans le domaine du droit humanitaire. ■

# Les cours militaires internationaux de DICA de San Remo

François Schröter

C'est en 1976 que l'Institut International de droit humanitaire, un organisme italien de droit privé qui entretient des liens privilégiés avec le CICR et l'Ordre de Malte, a organisé son premier cours militaire international de droit des conflits armés.

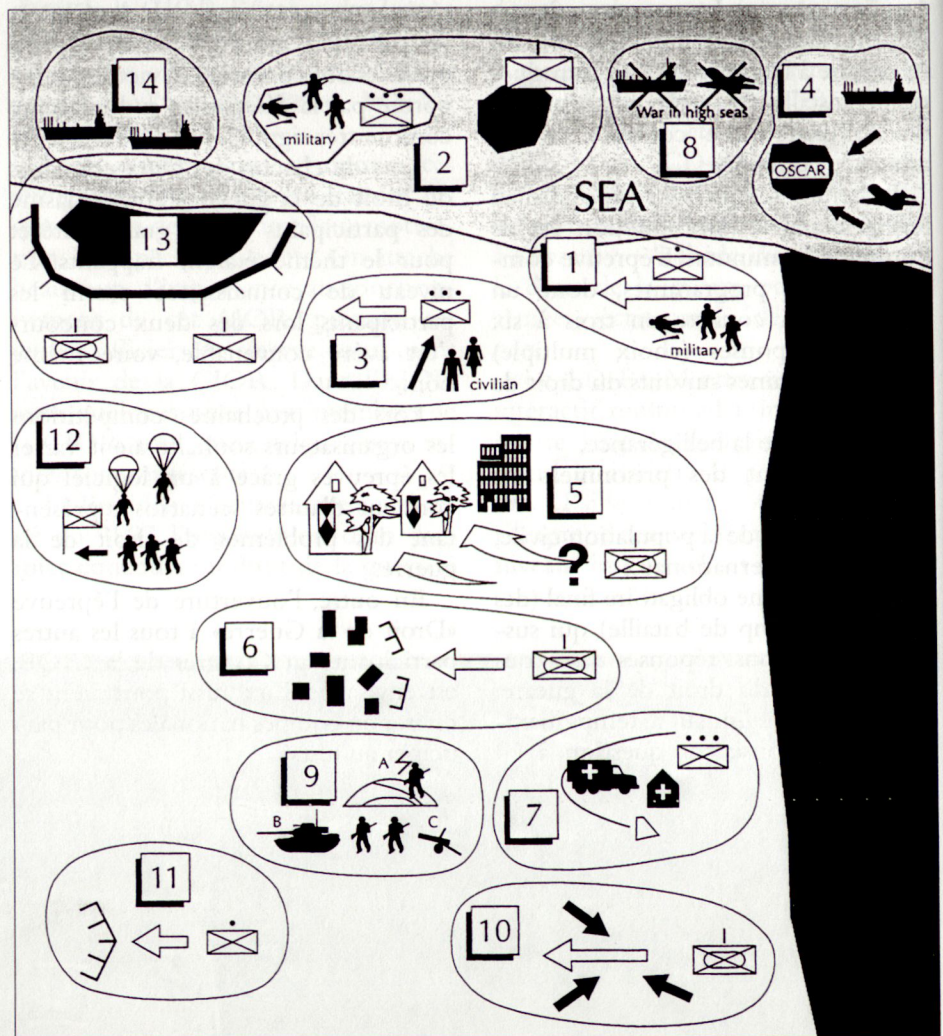
Le but de ce cours, dont le directeur, l'initiateur et la cheville ouvrière était un spécialiste suisse du droit humanitaire, le col EMG Frédéric de Mulinen, était d'aider les gouvernements à remplir les obligations auxquelles ils ont souscrit en ratifiant les différents instruments internationaux de droit international des conflits armés, essentiellement les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977. Rappelons que les Etats s'y engagent, notamment, à respecter et à faire respecter le droit humanitaire, à l'enseigner au sein de leurs forces armées et à le diffuser dans la population civile.

Depuis 1976, chaque année voit se dérouler trois ou quatre cours en langues française, anglaise et espagnole, soit à Turin, soit à San Remo, ville qui abrite le siège de l'Institut International de droit humanitaire. A ce jour, ce sont ainsi des milliers d'officiers et de fonctionnaires de la plupart des pays du monde qui ont suivi les cours dispensés par l'Institut.

*Les cours de San Remo s'adressent aux commandants et aux officiers d'Etat-major d'unité.*

*Les personnes intéressées peuvent s'adresser à leur commandement, lequel décide si les frais de voyage et de cours (env. Frs 3000.-) peuvent être pris en charge.*

*L'inscription des personnes retenues est du ressort de la Section droit international des conflits armés de l'Etat-major général.*



Exemple de feuille d'exercice qui servait de base pour des travaux d'Etat-major.

Le 67<sup>e</sup> cours militaire international de droit des conflits armés, auquel l'auteur de ces lignes a participé du 2 au 13 mars 1998 à San Remo, était un cours de langue anglaise auquel était adjoint une classe de langue portugaise. Ce ne sont pas moins de 35 participants en provenance de 23 pays de quatre continents qui se sont retrouvés non seulement pour développer leurs connaissances théoriques en droit humanitaire, mais, et c'est là l'un des principes fondateurs du cours, pour apprendre à agir, dans leurs sphères de responsabilité respectives, en accord avec les exigences du droit

international des conflits armés. L'accent était donc clairement mis sur la pratique.

Les profils les plus divers étaient représentés: commandants d'unité, officiers d'état-major, spécialistes de droit international attachés au ministère de la défense, membres de la justice militaire, et même un aumônier de campagne.

L'encadrement du cours était assuré par quatre officiers chevronnés ainsi que par plusieurs intervenants extérieurs.

Ma classe, qui réunissait 14 participants venant d'Italie, de Finlande, de Suède, de Norvège, du Zimbabwe,

d'Albanie, de Singapour, de Grande-Bretagne, de République tchèque et d'Inde était dirigée par un officier canadien, le lieutenant-colonel Douglas Lynch.

Après trois jours d'introduction générale, destinés à mettre les connaissances des uns et des autres à niveau, les participants ont joué le rôle d'officiers d'état-major chargés de résoudre, en tenant compte des règles de droit international des conflits armés, les problèmes qui leurs étaient soumis au cours d'opérations combinées Terre, Air, Mer. Chaque jour était consacré à une ou plusieurs problématiques particulières: planification des opérations, conduite des opérations, comportement au combat, aspects logistiques, zones arrières, neutralité, opérations de maintien de la paix, opéra-

tions de restauration de l'ordre public, relations avec les civils, collaboration avec le CICR, répression des crimes de guerre, etc.

*L'expérience de San Remo est unique à plus d'un titre.*

Au cours des deux semaines de cours, une vraie camaraderie s'est forgée, faite de respect et de compréhension mutuelle. Des contacts ont été créés, du matériel d'enseignement du droit international des conflits, échangé entre les participants.

Le contact avec les méthodes de travail en vigueur à l'étranger, tant au

sein de l'OTAN que dans des pays européens non-membres de l'OTAN et des pays d'outre-mer fut particulièrement enrichissant.

Les participants au cours ont pu se convaincre que le droit humanitaire, loin d'être une entrave aux opérations, était en fait le meilleur allié du commandant efficace, notamment parce que le respect des principes essentiels du DICA – proportionnalité et distinction – permet d'éviter le gaspillage du matériel, de la munition ainsi que les pertes de temps.

Enfin, le témoignage de certains participants, qui ont personnellement participé à des combats et qui ont pu témoigner à la fois de la difficulté et de la nécessité d'appliquer le droit humanitaire, a été particulièrement poignant.



François Schröter est collaborateur à la Section du droit international des conflits armés au groupe de la promotion de la paix et de la coopération en matière de sécurité à l'État-major général du Département de la défense, de la protection de la population et des sports. ■

# Das Ausbildungskonzept der Schweizer Armee

Peter Hostettler

**Das Kriegsvölkerrecht nimmt in zwei grundlegenden Dokumenten, die sich an alle Angehörigen der Schweizer Armee richten, einen wichtigen Platz ein.**

Die erste Belegstelle findet sich in Artikel 8 des Dienstreglements 95 als fünfter Punkt der Eidesformel: «Ich schwöre/Ich gelobe... die Regeln des Kriegsvölkerrechts einzuhalten.»

Im Militärstrafgesetz werden andererseits in den Artikeln 108 bis 114 harte Strafen auf Verletzungen der internationalen Abkommen angedroht.

Es kann deshalb mit Sicherheit festgehalten werden, dass die Armeeführung der Einhaltung des Kriegsvölkerrechts grosse Bedeutung zumisst. Wir müssen uns nun folglich fragen, ob im Bereich Ausbildung dieselben Prioritäten gesetzt werden.

## Ausbildungsziel

Das Ziel jeder Ausbildung, will man die vorgegebene Zielvorstellung erreichen, muss lauten: Jeder Angehörige der Schweizer Armee muss so ausgebildet werden, dass er seinen Auftrag unter Einhaltung des Kriegsvölkerrechts erfüllt.

Um diese Zielsetzung erfüllen zu können, müssen mindestens fünf Voraussetzungen erfüllt sein:

- Kenntnis der Grundregeln des Kriegsvölkerrechts sowie Kenntnis all jener völkerrechtlichen Bestimmungen, die im Verantwortungs- und Fachbereich von Bedeutung sind.
- Integration von Problemstellungen des Kriegsvölkerrechts in die militärische Ausbildung, insbesondere auch in die Führungs- und Stabstätigkeit auf allen Stufen.
- Berücksichtigung völkerrechtlicher Auflagen bei der Befehlsgebung.
- Kontrolle der Untergebenen während der Ausführung der Befehle.
- Unverzügliche Einflussnahme der Vorgesetzten bei Fehlverhalten.



**Die CD-ROM «Kriegsvölkerrecht» wurde zunächst viersprachig (D, F, I, E) produziert, heute ist eine leicht überarbeitete Version mit zusätzlich Spanisch und Russisch verfügbar. Das Lehrmittel ist bei den Schweizer Soldaten beliebt und fand auch im Ausland viel Anerkennung.**

Die Einführung der Armee 95 hatte zunächst einen dramatischen Abbau der Ausbildungsgefässe im Bereich Kriegsvölkerrecht zur Folge. Die dreitägigen freiwilligen Einführungskurse für Einheitskommandanten, besser bekannt als «Berner Kurse», wurden ersatzlos gestrichen, ebenso die fünftägigen Genfer Kurse für angehende Regimentskommandanten. Nach der Auflösung des Bundesamtes für Adjutantur war ferner unklar, ob sich im EMD weiterhin eine Stelle mit Kriegsvölkerrecht befassen sollte, und wenn ja, wo diese Stelle angegliedert werden könnte.

## Konzeptionsstudie 1996 zum Kriegsvölkerrecht

Im Jahre 1995 wurde aus diesem Grunde eine Konzeptionsstudie Kriegsvölkerrecht in Auftrag gegeben, die den Ist-Zustand erfassen und mögliche Verbesserungen vorschlagen sollte. Die Studie wurde am 30. Januar 1996 von der Geschäftsleitung EMD genehmigt und enthielt folgende Feststellungen:

- Der Grundsatz Recht vor politischer Willkür soll in internationalen Beziehungen vorherrschen und ist ein zentrales Ziel der Schweizer Aussenpolitik.
- Die Schweiz hat sich in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen verpflichtet, die Verbreitung des Kriegsvölkerrechts namentlich bei den Streitkräften zu fördern und die Ausbildung in diesem Bereich auszubauen.
- Die Armee ist ihren Verpflichtungen bisher in wenig befriedigender Art nachgekommen.

Die Studie schlug folgende Massnahmen vor:

- Das Kriegsvölkerrecht soll in taktische Übungen einbezogen werden; speziell ausgebildete Offiziere sollen die Umsetzung und Integration der völkerrechtlichen Normen ins militärische Handwerk sicherstellen.
- Das Kriegsvölkerrecht soll als Chance für eine internationale Öffnung genutzt werden; es bietet sich besonders an, weil die Staatengemeinschaft vom neutralen Depositar der Genfer Konventionen und ihrer Zusatzprotokolle eine Sonderleistung erwartet und weil die Schweiz in erster Linie selber von einer besseren Einhaltung des Völkerrechts profitiert.
- Die Strukturen in der Bundesverwaltung sollen mit der Bildung einer Organisationseinheit Kriegsvölkerrecht im VBS vereinfacht und effizienter gestaltet werden.

Nach der Genehmigung der Studie konnte im Jahre 1996 mit der Aufbauarbeit begonnen werden.

## Was ist bereits realisiert?

Die Konzeptionsstudie setzte einen Fahrplan zur Schaffung neuer Ausbildungsgefässe fest, abgestuft nach Prioritäten und technischer Machbarkeit. Es war klar, dass mit dem bestehenden Personalbestand (1 Fachspezialist, 1 Sekretärin) nur beschränkte Aktivitäten möglich waren. Die Ausbildungsgefässe mit erster Priorität umfassten folgende Bereiche:



Testfrage aus der CD-ROM Kriegsvölkerrecht.

■ **Grundausbildung**

Entwickeln einer interaktiven CD-ROM Kriegsvölkerrecht I, gemeinsam mit dem IKRK, welche das theoretische Grundwissen in moderner Form vermittelt. Die CD-ROM wurde zunächst viersprachig (D, F, I, E) produziert, heute ist eine leicht überarbeitete Version mit zusätzlich Spanisch und Russisch verfügbar. Das Lehrmittel ist bei den Schweizer Soldaten beliebt und fand auch im Ausland viel Anerkennung.

■ **Ausbildung der angehenden Einheitskommandanten**

Die angehenden Einheitskommandanten werden seit 1997 systematisch in den Führungslehrgängen I der grossen Verbände erfasst und während eines Halbtages ausgebildet. Nach einer theoretischen Einführung werden in kleinen Arbeitsgruppen praktische Fallbeispiele anhand von Videofilmen bearbeitet. Der Unterricht wird vom Völkerrechtsoffizier des zuständigen Armeekorpsstabes oder des Stabes Luftwaffe geleitet, ihm stehen jeweils Völkerrechtsoffiziere aus dem Armeestab als Gruppenleiter zur Seite.

■ **Kriegsvölkerrecht für angehende Berufsoffiziere**

Die angehenden Berufsoffiziere gehören zu den wichtigsten Relais für die Verbreitung des Kriegsvölkerrechts in der Armee. Im Auftrag der Militärischen Führungsschule organisiert die

Sektion Kriegsvölkerrecht für die Absolventen des Diplomlehrgangs und seit 1999 auch des Diplomstudiums einen Blockkurs von einer Woche in Genf. Die angehenden Berufsoffiziere erhalten die Gelegenheit, anhand von praktischen Übungen und Gesprächen mit Verantwortlichen von internationalen Organisationen (IKRK, UNO und UNO-Unterorganisationen), der Polizei sowie der Medien

Probleme des Kriegsvölkerrechts hautnah zu erleben.

■ **Ausbildung der Ausbilder**

Die Völkerrechtsoffiziere des Armeestabes sowie Anwärter auf die Position Chef Rechtsdienst der Territorialdivisionen und -brigaden werden zunächst in einem fünftägigen technischen Lehrgang auf ihre Aufgabe vorbereitet. Jeder Völkerrechtsoffizier verfügt leihweise über eine ausgewählte Dokumentation mit Reglementen, weiterer Fachliteratur sowie allen verfügbaren Lehrmitteln (Videos, CD-ROM). In zwei Fachdienstkursen von total acht Tagen bilden sich die Völkerrechtsoffiziere unter Leitung der Sektion Kriegsvölkerrecht weiter. Zusätzlich wird in Form von Einzeldiensttagen bei der Truppe ausgebildet, und je nach Bedarf führen die Fachspezialisten im Auftrag der Sektion Kriegsvölkerrecht Einzelaufträge im Bereich Völkerrecht durch, zum Teil in Form von wissenschaftlichen Studien.

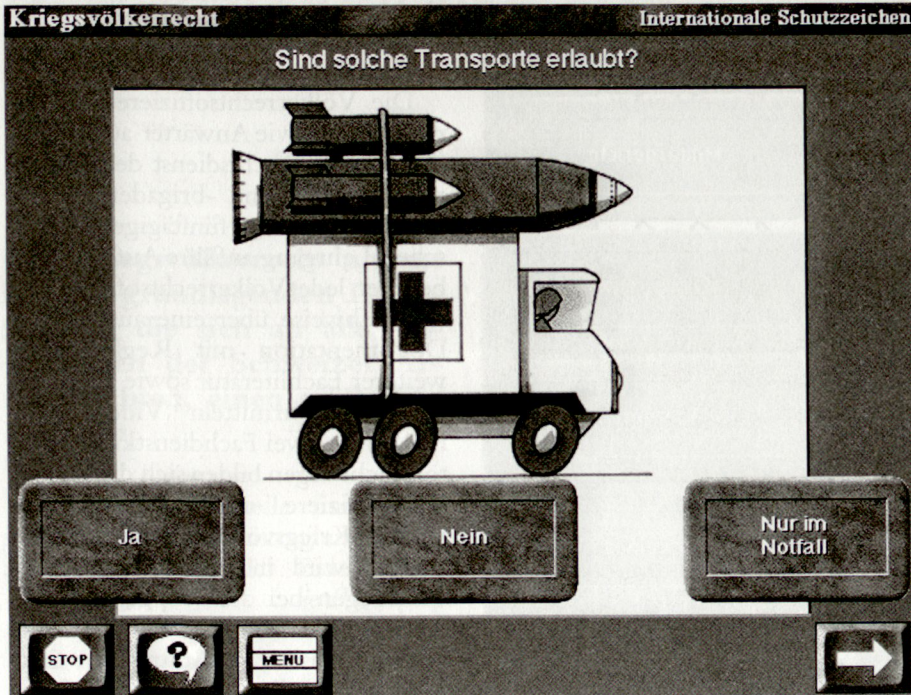
Die Schweizer Armee verfügt somit über ein Reservoir von hochqualifizierten Fachspezialisten, die einer Berufsarmee kaum zur Verfügung stehen würden.

**Der zweite Schritt**

Nach der Realisierung der Ausbildungsgefässe der ersten Etappe wird



Testfrage aus der CD-ROM Kriegsvölkerrecht.



Testfrage aus der CD-ROM Kriegsvölkerrecht.

zurzeit der zweite Schritt in Angriff genommen. Nun geht es um die Ausbildung der Kommandanten und Stabsoffiziere auf Stufe Truppenkörper, die neu gestaltet werden muss. Nach dem Wegfall der Genfer Kurse ist die Schliessung dieser Lücke besonders dringlich.

In der Konzeptionsstudie wird betont, dass Kommandanten aller Stufen den Einfluss und die Auswirkungen von völkerrechtlich relevanten Lageentwicklungen erkennen und beurteilen müssen. Nur so wird erreicht, dass die Entschlüsse den völkerrechtlichen Auflagen Rechnung tragen.

Technisch ist die Simulation solcher Situationen relativ aufwendig. Da die personellen und zeitlichen Ressourcen beschränkt sind, hat sich die Sektion Kriegsvölkerrecht für die Realisierung einer zweiten CD-ROM eingesetzt, die den Stoff stufengerecht und realitätsnah vermitteln soll.

Eine einfache taktische Übung in einem halb-echten Gelände für zwei mechanisierte Verbände (mechanisierte Infanterie, Panzerbrigade) soll die Grundplatte bilden. Problemstellungen aus dem Bereich Kriegsvölkerrecht werden in die Übung eingespielt und müssen von den Übenden behandelt werden. Ein Kommentar soll dem Kommandanten oder Stabsoffizier, der ein Teilproblem vertieft studieren möchte, zusätzliche Informationen

liefern. Ferner wird auch die Problematik von einsatzbezogenen Weisungen (rules of engagement) behandelt.

Der Aufbau des Lernmittels ist modular, in drei jeweils abgeschlossenen Phasen:

- Lagebeurteilung, Entschlussfassung,
- Eventualplanung und
- Führung im Kampf.

Bei der Lagebeurteilung müssen die möglichen Probleme entdeckt und auf

ihre entscheidbeeinflussenden Faktoren geprüft werden. Nicht jedes vermeintliche KVR-Problem ist ein echtes Problem, und Probleme, die nicht erkannt wurden, können sich auf den Verlauf einer Operation schwerwiegend auswirken! Der Entschluss muss in jedem Fall die völkerrechtlichen Erwägungen berücksichtigen. Die Phase eins wird mit einer «Schuldlösung» abgeschlossen, die den Ausgangspunkt von Phase zwei bildet.

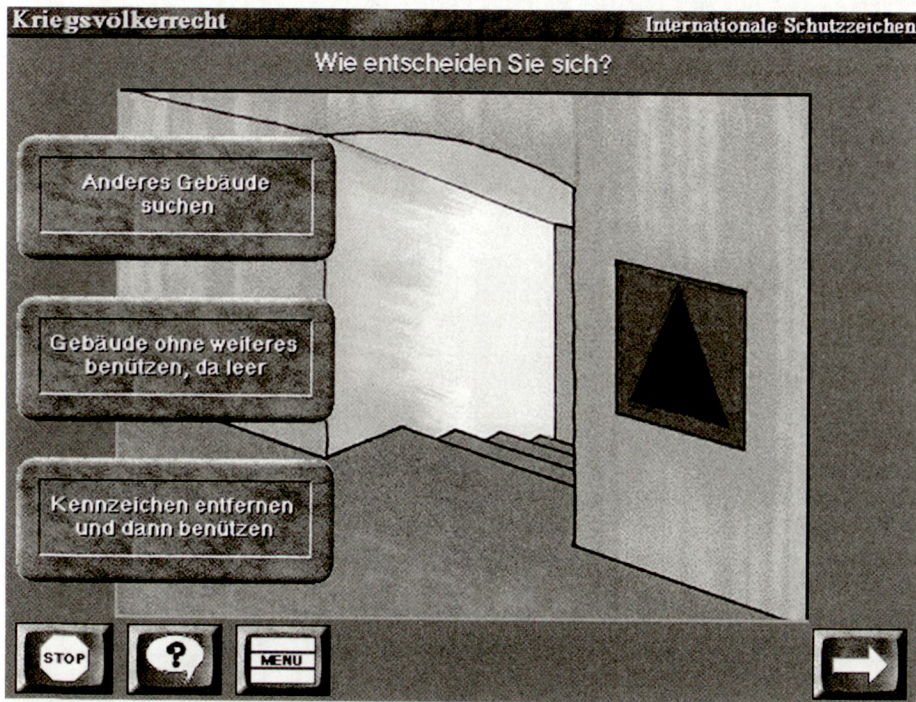
Bei der Eventualplanung werden verschiedene Dilemmas eingespielt, die in den Planungsprozess einbezogen werden müssen. Diese resultieren sodann in vorbehaltenen Entschlüssen. Typisch kriegsvölkerrechtliche Dilemmas stellen sich im Bereich Flüchtlinge, übermässiger Anfall von Verwundeten oder Kriegsgefangenen, überraschender Kampfverlauf, der eine neue Standortwahl (z. B. von Lagern, Einrichtungen des Sanitätsdiensts oder der Logistik) oder die Wahl neuer Achsen erfordert.

Je gründlicher die Eventualplanung vorgenommen wurde, desto leichter lösbar sind die Führungsprobleme in der Kampfphase. Die Kampfphase wird in Form eines Tests durchgespielt, der fehlerfrei erfüllt werden muss und damit eine Lernkontrolle abgibt.

Das Mittel CD-ROM ermöglicht den Beizug von Graphiken und Bildmaterial, sogar in Form von kurzen



Testfragen aus der CD-ROM Kriegsvölkerrecht.



Testfrage aus der CD-ROM Kriegsvölkerrecht.

Filmsequenzen, sowie von Ton (z. B. Funkdurchsagen von supponierten Vorgesetzten oder Untergebenen). Das Lehrmittel soll von Einzelnen oder in Gruppen in Form von Stabsarbeit bearbeitet werden können. Es ist vorgesehen, dass ein Völkerrechtsoffizier den Unterricht begleitet, idealerweise ergänzt durch den Vorgesetzten der übenden Offiziere, der den Bereich Taktik beurteilt.

Die Doktrinkommission hat die Durchführung des Projekts am 31. August 1998 genehmigt, die Realisierung ist für Beginn 2000 vorgesehen.

### Spezielle Kurse für weitere wichtige Zielgruppen

Mit Erfolg wurden verschiedene Kursmodule in den Bereichen Sanität, Betreuungsdienst, Sprachspezialisten und beim Festungswachtkorps entwickelt und eingeführt. Neue Ausbildungsmodule wären ferner sinnvoll für die Bereiche Nachrichtendienst, Logistik und Territorialdienst. Bereits bestehende Kontakte mit der Militärjustiz und den Feldpredigern sollen in der Zukunft weiter ausgebaut werden.

Noch zu wenig bekannt ist jedoch das Angebot der Sektion Kriegsvölkerrecht, Völkerrechtsoffiziere für Kadervorkurse oder Taktisch-Technische Kurse sowie für Stabs- und Truppen-

übungen abzukommandieren. Es sind oft gerade diese Einsätze, die beiden Seiten, Truppe und Fachspezialisten, einen wichtigen Erkenntnisgewinn bringen. Der Völkerrechtsoffizier profitiert von der Schulung im taktischen Bereich, die für ihn von Bedeutung ist, wenn er den Kommandanten sinnvoll beraten will. Kommandanten und Stäbe profitieren vom Fachwissen und können ihre Übungen realitätsnäher gestalten. Im Ernstfall sind Probleme mit Verwundeten, Gefangenen, mit der Zivilbevölkerung, geschützten Objekten oder gefährlichen Anlagen eine Realität, die nicht einfach ausgeblendet werden kann. Geben wir deshalb unseren Soldaten und Offizieren vermehrt die Möglichkeit, sich in der Lösung dieser Probleme zu schulen.

Die Sektion Kriegsvölkerrecht ist dankbar für Anregungen und Hinweise und freut sich bereits jetzt auf vermehrte Zusammenarbeit mit Kommandanten und Truppen der Armee.



Peter Hostettler ist Stellvertretender Chef der Sektion Kriegsvölkerrecht in der Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation des Generalstabes im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. ■

# Kriegsvölkerrechtliche Ausbildung der Berufsoffiziere an der Militärischen Führungsschule MFS

Urs Ehrbar

Damit die elementaren Prinzipien des humanitären Völkerrechts auch im Ernstfall Anwendung finden, sind sie – wie die Handhabung der Waffe – zu trainieren. In seiner Funktion als Führer, Ausbilder und Erzieher in Schulen, Kursen und Lehrgängen der Armee kommt dem Berufsoffizier eine wesentliche Rolle in der Vermittlung des Kriegsvölkerrechts zu. Die Militärische Führungsschule ist sich als Ausbildungsstätte der Berufsoffiziere ihrer Verantwortung in diesem Bereich bewusst.

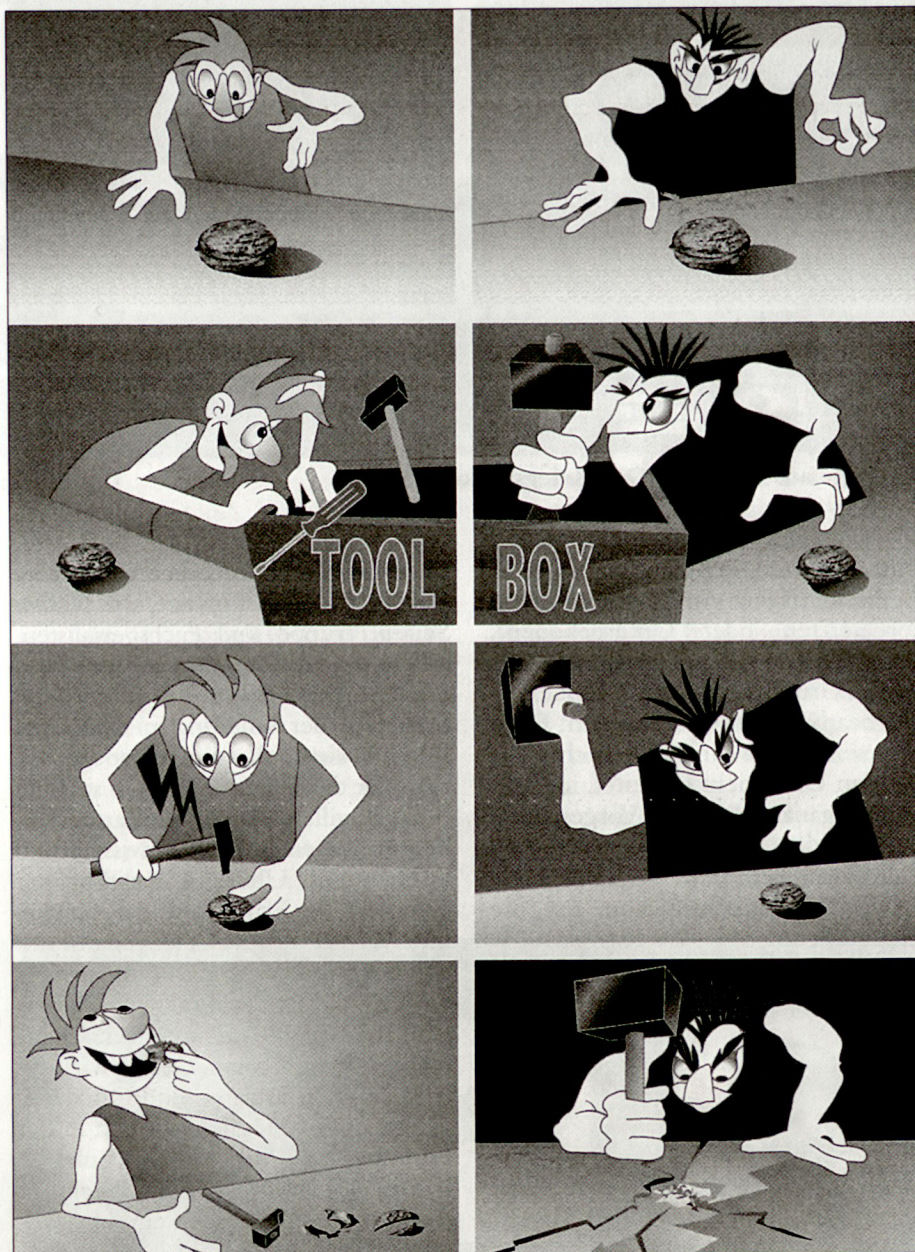
## Ausbildungskonzept

Angehende Berufsoffiziere, gleich ob sie das dreijährige Diplomstudium (DS) oder den einjährigen Diplomelehrgang (DLG) absolvieren, erhalten in Genf eine einwöchige Ausbildung im Kriegsvölkerrecht, welche unter Leitung der Sektion Kriegsvölkerrecht des Generalstabes steht. Die Teilnehmer des Diplomstudiums kommen zudem während des Wintersemesters des dritten Jahres an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich in den Genuss von Vorlesungen über die völkerrechtlichen Grundlagen des Kriegsvölkerrechts.

In der Weiterausbildung der Berufsoffiziere (WAL) erfolgt eine Auffrischung der Kriegsvölkerrechtskenntnisse im Rahmen einer zweitägigen Übung zum Thema Friedenssicherung.

## Ausbildungsbeispiel

Vom 20. bis 24. April 1998 fand am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik unter der Leitung von Major Raoul Forster, Chef der Sektion Kriegsvölkerrecht im Generalstab, die Seminarwoche Kriegsvölkerrecht des DLG statt.



Das Prinzip der Verhältnismässigkeit: Die Wahl des Kampfmittels und der Kampfmethodik entscheidet darüber, wieviel Schaden durch eine militärische Operation entsteht. Oft helfen einfache Grafiken, dieses Prinzip verständlich zu machen.

## Lehrinhalte

Einführend wurden folgende Themen behandelt:

- Die für die Schweiz geltenden völkerrechtlichen Verträge,
- Menschenrechte,

- Waffen und Kampfmittel, deren Einsatz gemäss Kriegsvölkerrecht verboten oder beschränkt ist,
- Schutzzeichen,
- Kulturgüterschutz,
- Rechte der Zivilpersonen,
- Kriegsgefangene,

- Verwundete und Kranke,
- Prinzip der Proportionalität sowie
- Rechte und Pflichte des Neutralen.

Um die Teilnehmer für den Einbezug des Kriegsvölkerrechts in die Entschlussfassung zu sensibilisieren, wurden sie im Verlaufe der Woche mit mehreren taktischen Übungen auf Stufe Bataillon konfrontiert. So bearbeiteten sie in Zusammenarbeit mit dem Kommandanten der Genfer Kantonspolizei subsidiäre Einsätze unter besonderer Berücksichtigung des Kriegsvölkerrechts.

Im Palais des Nations mussten die DLG-Absolventen in einem Rollenspiel die Vertretung verschiedener Gremien der UNO sowie anderer internationaler Organisationen übernehmen und deren Aufgaben in einem fiktiven UN-Friedensförderungseinsatz wahrnehmen.

## Erkenntnisse

Insbesondere die Übung «BATEX» hat die Tragweite der Problematik des Kriegsvölkerrechts offenbart. Gilt es

das Kriegsvölkerrecht in einen Einsatzplan zu integrieren, entsteht ein Konflikt zwischen der Einhaltung des Kriegsvölkerrechts und der Auftrags-erfüllung. Die Lösung dieser Problematik bedarf besonderer Aufmerksamkeit.

Gemäss den gemachten Erfahrungen des DLG empfiehlt es sich, in drei Phasen der Einsatzplanung gemäss Reglement 51.20 Taktische Führung 95 (TF 95, Ziffer 24) das Kriegsvölkerrecht speziell zu berücksichtigen.

Erstens gilt es, bei der Problemerkennung (TF 95, Ziffer 242) zu bestimmen, ob und inwieweit das Kriegsvölkerrecht durch einen Auftrag oder eine Lageveränderung tangiert wird. Als Resultat müssen sich die konkreten Auswirkungen des Kriegsvölkerrechts in der Aufgabenumschreibung sowie in den Handlungsrichtlinien niederschlagen.

Zweitens ist das Kriegsvölkerrecht in der Lagebeurteilung (TF 95, Ziffer 245) zu berücksichtigen, denn alle fünf Faktorengruppen werden durch das Kriegsvölkerrecht beeinflusst. Die Präsenz von Kulturgütern oder Si-

cherheitszonen können beispielsweise wesentlich den Faktor Umwelt bestimmen und zugleich die eigenen Möglichkeiten massiv einschränken.

Drittens ist das Kriegsvölkerrecht in die Beurteilung der erarbeiteten Lösungsvarianten einzubeziehen. Nebst den in der TF 95 Ziffer 2461 aufgeführten Entscheidungskriterien ist daher die «Einhaltung des Kriegsvölkerrechts» als weiteres Beurteilungselement anzuwenden.

## Schlussbemerkungen

Die Woche in Genf hat den Teilnehmern eindrücklich gezeigt, dass die praktische Anwendung des Kriegsvölkerrechts viel schwieriger ist als die Erlangung des notwendigen Basiswissens. Aus dieser Erfahrung ergibt sich zwingend die Notwendigkeit, kriegsvölkerrechtliche Problemstellungen in die Übungsanlagen zu integrieren. Denn auch in der Ausbildung des Kriegsvölkerrechts gilt der Grundsatz: Die Anwendung des Wissens ist zu üben!



Oberst im Generalstab Urs Ehrbar ist Kommandant des Diplomelehrganges der Militärischen Führungsschule an der Eidg. Technischen Hochschule Zürich und in seiner Milizfunktion Chef Ausbildung der Territorialdivision 4. ■

# Die Verfolgung von Kriegsverbrechen in der Schweiz

Dieter Weber

*«Wer den Vorschriften internationaler Abkommen über Kriegführung sowie über den Schutz von Personen und Gütern zuwiderhandelt, wer andere anerkannte Gesetze und Gebräuche des Krieges verletzt, wird, sofern nicht schärfere Strafbestimmungen zur Anwendung gelangen, mit Gefängnis, in schweren Fällen mit Zuchthaus bestraft.»*

**Art. 109 Militärstrafgesetz (MStG)  
(1968 eingefügter Gesetzesartikel)**

## Geschichte

Das Militärstrafgesetz in seiner Fassung vom 13. Juni 1927 kannte zwar Strafbestimmungen auf dem Gebiete des Kriegsvölkerrechts, doch beschränkte sich ihre Geltung auf Kriegszeiten. Mit der Ratifikation der Genfer Konvention durch die Schweiz im Herbst 1950 war diese Regelung überholt. Der Gesetzgeber reagierte schnell: Verletzungen der Abkommen konnten fortan als Dienstverletzung im Sinne von Art. 72 MStG geahndet werden. Die geringe Maximalstrafe von 6 Monaten Gefängnis in Friedenszeiten und die Nichtanwendbarkeit der Bestimmung auf Personen ausserhalb der Schweizer Armee machten jedoch eine weitere Korrektur nötig.

Die Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an das Kulturgüterschutzabkommen (in Kraft seit 1962) bot dann Gelegenheit, die Mängel der überstürzt realisierten Revision von 1950 zu korrigieren. Am 1. März 1968 trat das revidierte Militärstrafgesetz mit Tatbeständen über die Verletzung des Völkerrechts im Falle bewaffneter Konflikte in Kraft. Zum ersten Strafverfahren wegen mutmasslicher Verletzung des Kriegsvölkerrechts kommt es aber erst zweieinhalb Jahrzehnte später mit den Konflikten in Ex-Jugoslawien und Ruanda.

Wie die Militärjustiz diese relativ neue Aufgabe bewältigt, auf welche Schwierigkeiten sie dabei stösst und welche Erfahrungen sie bereits gewonnen hat, soll nun in den nachstehenden Abschnitten aufgezeigt werden.

## Erste Abklärungen

Gelangt dem Oberauditor eine strafbare Handlung zur Kenntnis und besteht ein genügender objektiver Tatverdacht, so muss nach dem Legalitätsprinzip eine Untersuchung angeordnet werden. Die Praxis zeigt, dass dies nur selten ohne gewisse Vorabklärungen geschehen kann. Einerseits gibt es Denunziationen, die schlicht aus der Luft gegriffen sind, andererseits Fälle mit von vornherein aussichtsloser Beweislage, und – gelegentlich – auch Anzeigen, die keine Verletzung des Kriegsvölkerrechts, sondern ganz «gewöhnliche» kriminelle Taten betreffen.

## Aufspüren von Kriegsverbrechen und -verbrechern

Die Ausgangslage bei der Verfolgung mutmasslicher Kriegsverbrecher unterscheidet sich stark von gewöhnlichen Strafverfolgungen in der Schweiz. Mein Amtsvorgänger, Dr. Jürg van Wijnkoop, hat – überspitzt, aber zutreffender könnte es nicht formuliert sein – in einem Referat, das übrigens eine wichtige Quelle dieses Beitrages ist, dazu folgende Aussage gemacht: «Bei Kriegsverbrechen kennt man den Täter oder glaubt ihn zu kennen, und man sucht ihm eine Straftat nachzuweisen. Bei normalen Strafverfolgungen läuft's gerade umgekehrt: Man kennt das Verbrechen und man sucht den Täter.»

Eine Spurensicherung ist ausgeschlossen, weil die behaupteten Verbrechen Jahre zurückliegen und an Ort und Stelle seinerzeit – angesichts der Kriegswirren – von Spurensiche-

rung keine Rede sein konnte. Pläne, Fotos, Videos oder Filmaufnahmen sind nicht verfügbar. Beschlagnahme, Durchsuchung u.ä. Massnahmen sind nicht möglich; es gibt in der Regel nichts mehr, wonach gesucht werden könnte. Ein Augenschein an Ort und Stelle ist oft auch aus Sicherheitsgründen nicht zu verantworten.

Dagegen existieren sogenannte Kriegsverbrecherlisten, die von öffentlichen Stellen, aber auch von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) publiziert werden. In der Regel handelt es sich um Verzeichnisse von Personen, denen – meist nur summarisch umschrieben – die Verletzung kriegsvölkerrechtlicher Bestimmungen vorgeworfen wird. Sie sind also keineswegs Beweismittel und auch als blosser Hinweis mit Vorsicht zu bewerten.

Die Beweisführung beschränkt sich somit praktisch ausschliesslich auf Zeugeneinvernahmen. Schon unter normalen Verhältnissen gilt die Zeugenaussage als problematisches Beweismittel. Zu allen gewöhnlichen Unsicherheitsfaktoren treten im Falle mutmasslicher Kriegsverbrechen weitere hinzu: Die Erinnerung des Zeugen kann durch die in der Regel lange Zeitdauer seit dem Ereignis getrübt sein. Viele Kriegsverbrechen sind geeignet, einen Zeugen zu traumatisieren – die objektive Wiedergabe des Erlebten ist erschwert. Oft ist ein Zeuge verängstigt, befürchtet Repressalien; Unwissenheit wird vorgegeben, Aussagen werden verweigert.

Des weiteren machen es völlig andere Lebens-, Sprach-, Gesellschafts- und Kulturgewohnheiten den Justizorganen oft schwer, Zeugenaussagen – und dies trotz Übersetzung – zu verstehen bzw. nachzuvollziehen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass schweizerische Gerichtsinstanzen Augenscheine und Einvernahmen wenn möglich auch vor Ort vornehmen. Zudem sei erwähnt, dass unter Umständen anlässlich der Gerichtsverhandlung Zeugen aus der Voruntersuchung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehr zur Verfügung

stehen und damit deren einmal gemachte Aussage an Bedeutung verliert. Es kann aber auch geschehen, dass eine an sich glaubwürdige Zeugenaussage von niemandem bestätigt werden kann, dass aber auch der Verdächtige niemanden nennen kann, der ihn entlasten könnte. Vor Gericht steht dann Aussage gegen Aussage.

Die Schwierigkeiten in einem Verfahren, bei dem als einziges Beweismittel Zeugenaussagen zur Verfügung stehen, haben sich im Verlauf und im Ergebnis des ersten in der Schweiz durchgeführten Prozesses gegen einen mutmasslichen Kriegsverbrecher vor dem Divisionsgericht 1 im Jahre 1997 in aller Deutlichkeit manifestiert. Die Aussagen erwiesen sich als widersprüchlich, es standen keine zuverlässigen Mittel zur Überprüfung ihrer Glaubwürdigkeit zur Verfügung, und es fehlte zum Teil an direkten Tatzeugen. Aus diesem Grunde gelang es dem Auditor (Ankläger) nicht, dem Angeklagten seine Schuld mit der vom Gesetz geforderten Sicherheit nachzuweisen, und der Angeklagte wurde – «in dubio pro reo» – freigesprochen.

Auch im zweiten zur Zeit der Redaktion dieses Beitrages vor einem Divisionsgericht laufenden Prozess gegen einen allfälligen Kriegsverbrecher wird den Zeugenaussagen in der Urteilsfindung grösste Bedeutung zukommen.

## Der Verdächtige erfährt von den Ermittlungen – Fluchtgefahr

Mutmassliche Kriegsverbrecher sind in der Regel in der Schweiz nicht fest verwurzelt; es besteht also die Gefahr, dass sie unser Land sofort verlassen, sobald ihnen bekannt wird, dass Ermittlungen im Gange sind. Den speziell geschulten Untersuchungsrichtern der Divisionsgerichte steht in solchen Fällen ein spezielles militärstrafprozessuales Instrument zur Verfügung – die vorläufige Beweisaufnahme. In diesem Verfahren ist der Verdächtige nicht Beschuldigter und muss nicht mit bereits bekannten Verdachtselementen konfrontiert werden. Ohne Zeitdruck kann daher nach (zusätzlichen) Zeugen und anderen Beweismitteln gesucht werden.

Sollte ein Verdacht dennoch publik werden, oder muss zumindest damit gerechnet werden, muss sofort zur Verhaftung geschritten werden, um einen eventuellen Kriegsverbrecher nicht einfach laufen zu lassen. Dies birgt jedoch die Gefahr einer möglicherweise unbegründeten längeren Untersuchungshaft.

## Zeugenschutz

Mancher Zeuge befürchtet, mit Aussagen beim Untersuchungsrichter, die dem Verdächtigen bekannt werden, ganz besonders aber in einer öffentlichen Gerichtsverhandlung, sich selbst oder seine in der Heimat zurückgebliebenen Angehörigen zu gefährden.

Verlangt ein Zeuge begründeterweise, anonym zu bleiben, müssen sich Untersuchungsrichter und Gerichte mit Lösungen behelfen, die in Anlehnung der Praxis des Bundesgerichts und der Europäischen Menschenrechtskonventions-Organe zum Persönlichkeitsschutz und zum Schutz der Interessen der Rechtspflege entwickelt worden sind: So nehmen z.B. Untersuchungsrichter Personalien getrennt von Aussagen zu Protokoll und lassen erstere zuhänden des Gerichts versiegeln. Ebenso werden Zeugen in der Hauptverhandlung optisch abgeschirmt und akustisch verfremdet.

Da aber solche Massnahmen immer in die Verteidigungsrechte des Angeklagten eingreifen, muss auf eine sorgfältige Abwägung aller Interessen geachtet werden.

## Internationale Zusammenarbeit

Verfahren mit internationaler Rechtshilfe waren für die Organe der Militärjustiz bis 1994 praktisch unbekannt, kann diese doch für militärische Delikte nicht beansprucht werden. Bei der Abklärung mutmasslicher Kriegsverbrechen ist internationale Zusammenarbeit jedoch unumgänglich. Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien z.B. halten sich in fast allen Staaten Europas auf. Erfreulicherweise leisteten alle Staaten, die nicht in irgendeiner Form in kriegerische Ereignisse involviert waren, vorbehaltlos Rechtshilfe.

Anders bei direkt oder indirekt betroffenen Staaten. Hier wurden Gesuche, teils aus politischen Gründen, teils wegen darniederliegenden Rechtssystemen schlicht nicht behandelt. Es muss aber festgehalten werden, dass beispielsweise Ruanda die Durchführung von Untersuchungshandlungen durch Organe der schweizerischen Militärjustiz an Ort und Stelle nicht nur bewilligt, sondern auch im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten aktiv unterstützt hat und dass zunehmend auch Staaten auf dem Gebiet von Ex-Jugoslawien Rechtshilfe leisten.

## Aktuelles

Die Militärjustiz verfolgt zurzeit vorwiegend mutmassliche Kriegsverbrecher aus Ex-Jugoslawien und aus Ruanda, die sich in der Schweiz aufhalten und in ihren Ländern möglicherweise Verbrechen begangen haben, die gegen die Vorschriften internationaler Abkommen über Kriegführung sowie über den Schutz von Personen und Gütern verstossen.

Durch spezielle Ausbildung, gemachte Erfahrungen und dank enger Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Fachorganen sind die militärischen Strafverfolgungsbehörden heute in der Lage, umfassende Voruntersuchungen gegen mögliche Kriegsverbrecher kompetent durchzuführen und Angeklagte sachkundigen Gerichten zu überweisen. Unsere Militärgerichte übernehmen damit die gleiche Aufgabe – und erfüllen sie meines Erachtens ebensogut – wie die UNO-Tribunale in Den Haag und Arusha.



Brigadier Dieter Weber ist Oberauditor der schweizerischen Armee. ■

# Kriegsvölkerrecht – Teil des schweizerischen Angebotes zum PfP-Programm

Raoul Forster

**Nachdem der Bundesrat am 30.10.1996 entschied, dass die Schweiz sich an der NATO-Partnerschaft für den Frieden beteiligt, unterbreitete Bundesrat Flavio Cotti am 11.12.1996 anlässlich der Unterzeichnung eines Rahmenprogrammes in Brüssel ein Präsentationsdokument. Der Bereich Kriegsvölkerrecht wird als eine von neun Prioritäten der Schweizer Beteiligung aufgeführt.**

In der Folge wurde die Sektion Kriegsvölkerrecht beauftragt, ein Projekt für ein Seminar vorzubereiten. Das Seminarprogramm, welches mit der Direktion Völkerrecht des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA vorbesprochen worden war, wurde im April 1997 genehmigt. Bei der Vorbereitung des Anlasses waren verschiedenste Stellen aus beiden Departementen beteiligt, nicht zuletzt das Verbindungsbüro zur Partnerschaft für den Frieden in Mons und die Schweizer Verteidigungsattachés in den betroffenen Ländern, welche dafür sorgten, dass die 33 Teilnehmer und 9 Referenten aus insgesamt 17 Ländern den Weg nach Chavannes-de-Bogis bei Genf fanden.

## Zielpublikum

Die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle sind bisher von der grossen Mehrzahl der PfP-Staaten ratifiziert worden. Bei der Integration der Inhalte in die militärische Ausbildung sowie in die Reglemente besteht allerdings nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf, namentlich auch in der Schweiz.

Als ideale Zielgruppe wurden Kommandanten oder Staboffiziere auf Stufe Truppenkörper bis Brigade festgelegt. Besonders willkommen waren Offiziere, welche für eine

friedenserhaltende Operation vorgehen sind.

Bei den eingegangenen Anmeldungen waren Kommandanten und Rechtsberater im Bereich humanitäres Völkerrecht zu gleichen Teilen vertreten, was den Gedankenaustausch zwischen Kommandanten und Spezialisten förderte und das Seminar dadurch bereicherte.

## Referenten und Teilnehmer

Die hohe Zahl ausländischer Referenten ergibt sich aus den Themen und der Konzeption des Seminars, welche durch Schweizer mangels Felderfahrung nicht abgedeckt werden kann.

Die hohe Zahl von Schweizer Teilnehmern wirkte sich auf das Seminar positiv aus, da das Seminar einerseits für viele Schweizer Offiziere Gelegenheit zu einem ersten Kontakt mit einer PfP-Aktivität bot und andererseits die ausländischen Teilnehmer zum ersten Mal Kontakt mit Schweizer Offizieren und unserem Milizsystem erlebten.

## Zielsetzungen des Seminars

Ein dreitägiges Seminar kann sensibilisieren und informieren, es wäre jedoch vermessen zu glauben, dass eine umfassende Ausbildung angeboten werden kann. Folgende Zielsetzungen wurden deshalb vorgegeben. SLAC soll:

- Militärische Kommandanten für die Bedeutung des Kriegsvölkerrechts sensibilisieren.
- Betrachtungsweisen zur Umsetzung des Kriegsvölkerrechts von Kommandanten mit Kriegserfahrung mit denjenigen von Kriegsvölkerrechts-Spezialisten gegenüberstellen.
- Teilnehmer mit aktuellen Informationen zu Rechtsproblemen in Situationen unterhalb der Kriegsschwellen sowie in friedensfördernden Operationen vertraut machen.
- Informationen zu Kriegsvölker-

rechts-Ausbildung, -Ausbildungsmitteln und -methoden austauschen.

## Beispiele der Beachtung bzw. Nichtbeachtung des Kriegsvölkerrechts in Konflikten der jüngeren Vergangenheit

Alle Referate bestätigten die Auffassung, dass Beachtung des Kriegsvölkerrechts sicherlich militärisch keine Nachteile mit sich bringt, schwere Verletzungen jedoch u.U. mittel- und längerfristig entscheidend an der Niederlage einer Kriegspartei Anteil haben können.

Während sich im Falkland-Krieg beide Parteien bemühten, die Auswirkungen der Feindseligkeiten in engen Grenzen zu halten (so wurden z.B. keine Vergeltungsmassnahmen auf dem Festland vorgenommen), ergab sich im zweiten Golfkrieg ein klares Ungleichgewicht zwischen einer Kriegspartei, die seit Kriegsausbruch die Grundregeln des humanitären Völkerrechts in schwerster Weise verletzte, und der alliierten Koalition, welche sich bemühte, die Regeln so gut wie möglich einzuhalten, was sich u.a. auf die Wahl der Waffen auswirkte.

Irak bezahlte seine grausame Kriegsführung mit dem Auseinanderbrechen der arabischen Solidarität und einem mehr oder weniger aktiven Mitmachen der meisten arabischen Länder in der alliierten Koalition. Der ehemalige Kommandant der IFOR (Eingreiftruppe der NATO in Bosnien) sprach sich für eine dezidiertere Politik gegenüber Regimen oder Fraktionen aus, welche sich in grösster Weise über internationales Recht hinwegsetzen.

Oft geäusserte Meinungen, dass westliche Armeen sich besser ans Völkerrecht hielten als «unzivilisierte» Guerillas, wurden im vierten Referat widerlegt. Am Falle des Befreiungskampfs in Zimbabwe (vormals Rhodesien) kann nämlich gezeigt werden,

dass die Armee des weissen Minderheitsregimes sogar vom Einsatz von C-Waffen nicht zurückschreckte. Die grausame Kriegführung, welche insbesondere die schwarze Zivilbevölkerung hart traf, entzog dem Minderheitsregime jede Legitimation, insbesondere im westlichen Ausland. Hätte sich die Guerilla gleich verhalten, wäre ihr Kampf nach kurzer Zeit vorbei gewesen. Guerilleros, welche sich Völkerrechtsverletzungen zu Schulden kommen liessen, wurden denn auch von den eigenen Kommandanten hart bestraft.

### **Der rechtliche Rahmen von Operationen unterhalb der Kriegsschwelle**

Anstelle von klassischen Kriegseinsätzen treten heute vermehrt Operationen in unklaren Situationen unterhalb der Kriegsschwelle. Das eigentliche Kriegsvölkerrecht ist demzufolge nur teilweise oder gar nicht anwendbar. Dennoch müssen rechtliche Grundsätze strikt beachtet werden, sie sind in den meisten Fällen gar weit restriktiver als in internationalen bewaffneten Konflikten.

Der Waffeneinsatz ist nur als letztes Mittel toleriert, wenn Armeeformationen zum Erhalt oder der Wiederherstellung von «law and order» eingesetzt werden. Dies erfordert spezielles Training und entsprechende Ausrüstung (z.B. Schutzschilder, kugelsichere Westen usw.). Nach der Ansicht beider Referenten können solche Einsätze nicht improvisiert werden. Eine strikte Trennung zwischen Kampfeinsatz und Einsätzen in Operationen unterhalb der Kriegsschwelle ist unabdingbar.

Der Auftrag in Situationen unterhalb der Kriegsschwelle sieht die Gewaltverminderung, das Verhindern von Gewalteskalation vor, während ein klassischer Kampfauftrag die Vernichtung des gegnerischen Widerstandes enthält. Militärische Verbände, die sich in Peace-keeping oder ähnlichen Einsätzen befunden haben, müssen nach Beendigung der Mission wiederum für ihre Hauptaufgabe geschult werden.

### **Gerichtliche Durchsetzung des humanitären Völkerrechts**

Anhand des schweizerischen Militärstrafwesens sollte aufgezeigt werden, dass jeder Vertragsstaat der Genfer Konventionen auf nationaler Ebene Massnahmen für die Bestrafung von Kriegsverbrechen vorsehen muss und kann.

Gewisse Fortschritte bei der Verhaftung von mutmasslichen Kriegsverbrechern sind zwar erkennbar, aber noch halten sich die Hauptverantwortlichen der Verbrechen in Freiheit auf. Eine Stärkung des Rechts wird durch die Errichtung des permanenten Kriegsverbrechertribunals erfolgen.

### **Fragen der praktischen Ausbildung**

Die Präsentationen des IKRK, Deutschlands, Rumäniens, Schwedens und der Schweiz liessen erkennen, dass vielerorts Anstrengungen zur Verbesserung der kriegsvölkerrechtlichen Ausbildung unternommen werden. Noch fehlt es am Austausch von geeignetem Unterrichtsmaterial (Filmen, CD-ROM usw.), welcher z.B. im Rahmen von Pfp-Workshops institutionalisiert werden könnte. Allein die Tatsache, dass auch in den Nachbarländern seriös Kriegsvölkerrecht ausgebildet wird, wirkt motivierend.

Dass die Ausbildung stufengerecht erfolgen muss und auf Stufe Soldat bis Zug im wesentlichen praktisch, in normale Gefechtsausbildung integriert erfolgen soll, wurde mit der praktischen Demonstration in Bière verdeutlicht. Ausbildung des Kriegsvölkerrechts ist Kommandantensache!

### **Ergebnis des Seminars**

Es ist gelungen, Referenten mit Einsatz- oder Kriegserfahrung zu verpflichten, die die Teilnehmer mit qualitativ hochstehenden Referaten zu fesseln wussten.

Die angebotene Information umfasste nebst Situationen «klassischer bewaffneter Konflikte» auch die Problematik «Konflikte unterhalb der Kriegsschwelle» und besondere Einsätze.

Die Schwierigkeiten der gerichtlichen Durchsetzung des Kriegsvölkerrechts wurden aufgezeigt, ebenso jedoch die Bereitschaft der Staaten, das vorhandene (wenn auch noch unvollständige) Instrumentarium zu nutzen.

Ausbildung des Kriegsvölkerrechts war ein Schwergewichtsthema des Seminars, dazu gehört eine praktische Sequenz im Felde. Die nationalen Beiträge einzelner Teilnehmer waren wichtig, um allen Teilnehmern vor Augen zu führen, dass Kriegsvölkerrecht auch anderswo ausgebildet wird.

Nicht im Programm als Zielsetzung aufgeführt, jedoch von herausragender Bedeutung sind die Gespräche und Kontakte von Referenten und Teilnehmern zwischen den einzelnen Sequenzen.

Der Erfolg des Seminars wurde bei der letztjährigen Durchführung bestätigt, SLAC hat heute seinen festen Platz im Schweizer Angebot im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden. ■

# Völkerrechtliche Überlegungen zum Einsatzspektrum der Schweizer Armee

Peter Hostettler

**In den heute gültigen Reglementen finden sich nur spärliche Hinweise, in welchen Situationen welche Normen des Völkerrechts (Kriegsvölkerrecht, Menschenrechte, Neutralitätsrecht) angewendet werden müssen. Die nachfolgenden Ausführungen beleuchten deshalb die einzelnen Facetten der Problematik etwas näher.**

Das Militärgesetz vom 3. Februar 1995 formuliert in Artikel 1 die Aufträge der Armee wie folgt:

<sup>1</sup>Die Armee trägt zur Kriegshinderung und dadurch zur Erhaltung des Friedens bei.

<sup>2</sup>Sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei.

<sup>3</sup>Im Rahmen ihres Auftrages hat die Armee zudem:

a. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit;

b. die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland;

c. friedensfördernde Beiträge im internationalen Rahmen zu leisten.

Das rechtliche Umfeld, in dem diese Aufträge erfüllt werden müssen, variiert je nach Situation stark. Im vorliegenden Beitrag versucht werden, in den Begriffswirrwarr aus einem rechtlichen Blickwinkel etwas Klarheit zu schaffen.

■ Einsätze im Rahmen der **Friedensförderung** können in echten Kriegssituationen erfolgen (so etwa in Ex-Jugoslawien 1991–1995) oder aber in Gebieten, in denen ein Waffenstillstand überwacht werden muss und keine unmittelbaren Kampfhandlungen

mehr auftreten (z.B. israelisch-syrisches Grenzgebiet der Golanhöhen). Demzufolge ist fallweise das Kriegsvölkerrecht anwendbar oder nicht. In jedem Fall aber müssen die Menschenrechte und darüber hinaus auch das jeweilige Landesrecht beachtet werden.

Andererseits profitieren Angehörige von UNO-Streitkräften sowie das übrige UNO-Personal von gewissen Vorrechten und Immunitäten (zu finden in der UNO-Charta, Artikel 105 sowie der Konvention über die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen von 1946). Es gibt Bestrebungen, diese Immunitäten weiter auszubauen.

■ Beiträge zur **allgemeinen Existenzsicherung** können in Friedenszeiten stattfinden (z.B. Katastrophenhilfe im Inland oder im benachbarten Ausland), sie sind jedoch auch für Zeiten erhöhter Spannung vorgesehen (z.B. Objektschutz) und sogar in Kriegszeiten denkbar, sofern die Mittel der Armee ausreichen.

■ Der **Ordnungsdienst** muss im Rahmen der Menschenrechte und des geltenden Schweizer Rechtes ausgeübt werden, es gelten daher die Einsatzgrundsätze der zivilen Polizei. Die Truppe ist dabei vereidigt und leistet Aktivdienst.

■ Am schwierigsten definierbar ist der rechtliche Rahmen von **operativen Sicherheitseinsätzen**. Erfolgt ein solcher Einsatz präventiv und kommt es nicht zu Gewaltanwendung, so spielt er sich unter Bedingungen des Friedensrechts (Menschenrechte, Schweizer Recht) ab. Unter gewissen Umständen kann das Neutralitätsrecht eine Rolle spielen. Kommt es zu Kampfhandlungen mit nichtstaatlichem Gegner, spielen Faktoren wie Organisationsgrad und Nationalität des Gegners eine wichtige Rolle bei der Abklärung des anwendbaren Rechts. Nur in Konflikten mit einem oder mehreren Vertragsstaaten der Genfer Abkommen ist das Kriegsvölkerrecht in seiner Gesamtheit anwendbar. Dieser Fall ist in der

Regel identisch mit dem **Verteidigungsfall**.

In den folgenden Ausführungen soll auf die einzelnen Teilbereiche etwas näher eingegangen werden.

## Einsätze im Rahmen friedensfördernder Massnahmen

Völkerrechtlich kann zwischen folgenden Einsatzformen unterschieden werden:

■ Einsätze von unbewaffneten Beobachtern oder Hilfstruppen

■ Einsätze von leichtbewaffneten Friedenstruppen ohne Kampfauftrag, jedoch mit der Möglichkeit der Notwehr sowie der Notwehrhilfe (peace-keeping)

■ Truppen mit Kampfauftrag (UNO-Charta, Kapitel VII) zur Wiederherstellung des Friedens (peace-enforcement).

Alle eingesetzten Truppen haben das Landesrecht von Staaten, deren Territorium sie passieren oder auf deren Territorium sie stationiert sind, zu beachten. Andererseits geniessen sie gewisse Vorrechte und Immunitäten auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten, welche zur Erfüllung ihres Auftrages notwendig sind. Von dieser Regel gibt es zwei Ausnahmen:

■ die verantwortliche Führung der unter UNO-Mandat operierenden Streitkräfte hat ein Abkommen über den Status der Streitkräfte – «Status of Forces Agreement» (SOFA) – mit den betroffenen Staaten abgeschlossen, welches abweichende Bestimmungen enthält oder

■ es handelt sich um eine Besetzung oder eine andere vom betroffenen Staat nichtautorisierte Aktion: in diesen Fällen sind die Regeln des Kriegsvölkerrechts, insbesondere die vierte Genfer Konvention, anwendbar.

Die UNO (sowie andere Organisationen wie etwa die NATO) schliessen wenn immer möglich Abkommen über den Status der Streitkräfte ab. Diese regeln zum Beispiel, welche Ge-

richtbarkeit für die Angehörigen der Streitkräfte zuständig ist, welche Güter eingeführt und verwendet werden dürfen, ob und unter welchen Bedingungen die Infrastruktur des Empfängerlandes genutzt werden darf usw.

Die Tragweite eines derartigen Abkommens wurde einer breiteren Öffentlichkeit am Beispiel der beiden US-Piloten deutlich, welche den Absturz einer Seilbahnkabine im Südtirol verursacht hatten: nicht die italienische Justiz, sondern ein amerikanisches Militärgericht wird in diesem Fall urteilen.

Unterlässt es der Entsendestaar, ein derartiges Abkommen abzuschliessen, müssen gewichtige Nachteile in Kauf genommen werden. Der Durchgangs- oder Empfängerstaat kann Steuern, Zölle und Gebühren verlangen, welche den Einsatz erheblich verteuern können. Noch gravierender wird es, falls Angehörige der Friedenstruppen Straftaten begangen haben oder anderweitig in die Fänge der lokalen Justiz geraten. Solche Zwischenfälle können die Beziehungen unter den betroffenen Staaten schwer belasten und dadurch gar zum Abbruch des Einsatzes führen. Kurz gesagt: wer sein SOFA gut einrichtet, liegt besser!

Sobald die eingesetzten Friedenstruppen Gewalt anwenden, sind die Regeln und Prinzipien des Kriegsvölkerrechts, zumindest für die Dauer des Waffeneinsatzes, anwendbar. So müs-

sen Verletzte geborgen und behandelt werden, Zivilpersonen und deren Eigentum ist soweit möglich zu verschonen, Gefangene müssen menschlich behandelt werden, Einrichtungen des Sanitätsdienstes und des Zivilschutzes sowie Kulturgüter sind zu schonen und zu schützen. Die UNO hat deshalb unlängst eine Weisung erlassen, wonach alle Angehörigen von friedensfördernden Kontingenten im Kriegsvölkerrecht auszubilden seien.

Aber selbst in reinen Beobachtermissionen ist das Kriegsvölkerrecht von Bedeutung: Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord gefährden den Frieden und können deshalb von der UNO nicht ignoriert werden. Die Beobachter müssen in der Lage sein, Verletzungen der Abkommen zu erkennen und ihre Vorgesetzten darüber zu informieren. So stützt sich das Ad-hoc-Strafgericht für die Kriegsverbrechen in Ex-Jugoslawien in einigen Fällen auf Berichte von UNO-Militärbeobachtern und Blauhelmen ab.

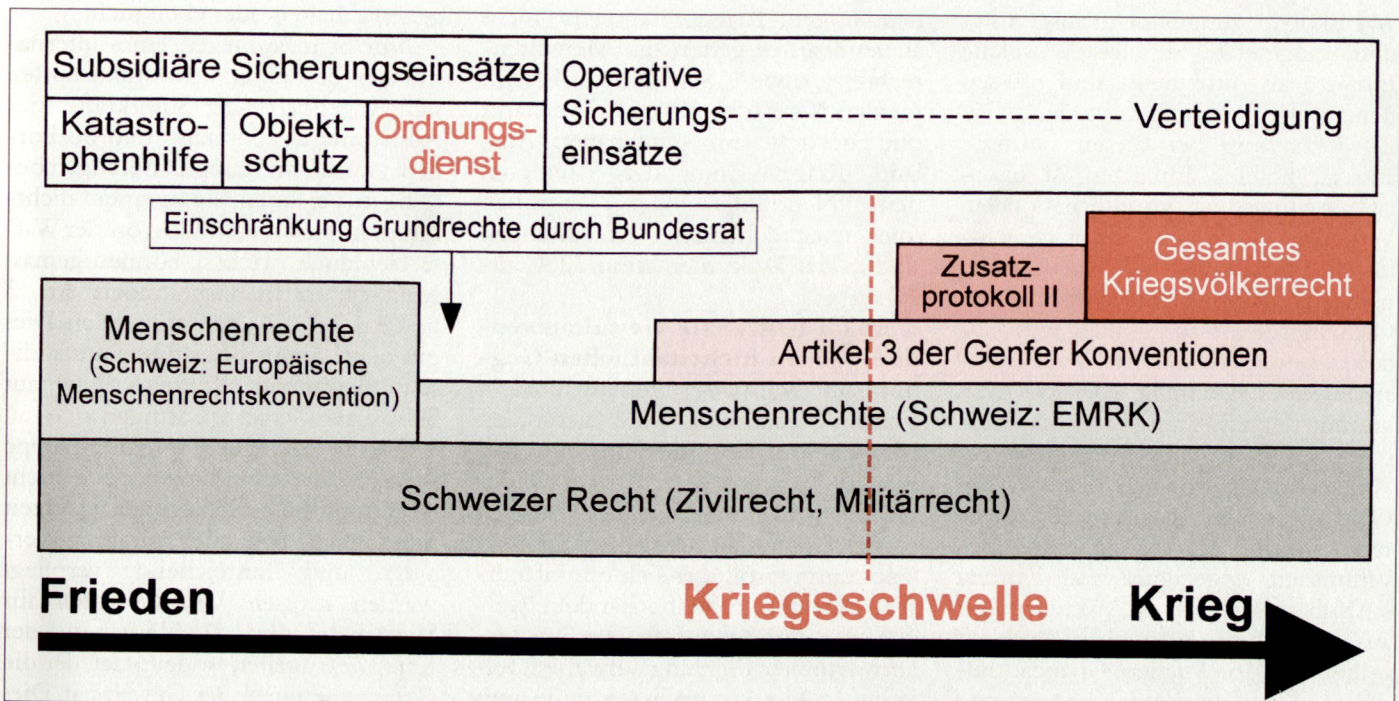
### Beiträge zur allgemeinen Existenzsicherung

Die Art des Einsatzes bestimmt auch bei Einsätzen zugunsten der allgemeinen Existenzsicherung den rechtlichen Rahmen, in welchem der Einsatz stattfindet.

Handelt es sich um einen Einsatz im Rahmen der Katastrophenhilfe im Inland, so ist das normale Schweizer Recht anwendbar. Ein Verkehrssünder riskiert auch im Rahmen eines Katastrophenhilfeeinsatzes eine Busse, wenn er zu schnell fährt. Verordnungen des VBS legen zudem fest, in welchem Rahmen militärische Verbände und Mittel zum Einsatz kommen dürfen.

Findet der Einsatz im grenznahen Ausland statt, sind entweder zwischenstaatliche Abkommen anwendbar (sofern vorhanden), oder es sollte auch in diesem Fall ein SOFA vereinbart werden. Ein solches Abkommen wurde beispielsweise für die Katastrophenübung «LEMAN» zwischen Frankreich und der Schweiz vereinbart (es weist allerdings juristische Mängel auf und müsste gründlich überarbeitet werden, bevor eine weitere Übung stattfindet).

Kommen Truppen zur Bewahrung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit, etwa im Rahmen des Objektschutzes, zum Einsatz, so geschieht dies subsidiär zur Unterstützung der dafür zuständigen zivilen Behörden. Der Einsatzbefehl regelt den Auftrag sowie allfällige Kompetenzen (Voraussetzungen zum Schusswaffengebrauch, Kompetenzabgrenzungen zu den zivilen Organen, Absprachen usw.).



Es gilt zu beachten, dass es sich bei solchen Einsätzen keineswegs um Kampfeinsätze handelt und dass die Einsatzprinzipien der zivilen Polizei beachtet werden müssen, nämlich

- Legalität einer Massnahme.
- Verhältnismässigkeit der Aktion zu den möglichen Auswirkungen.
- Politische Opportunität der Aktion im Rahmen der Auftrags Erfüllung.

Völkerrechtlich bedeutsam für solche Einsätze sind die Bestimmungen der europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Zusatzprotokolle sowie die dazugehörige Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes in Strassburg. Als ein Kommando des britischen Special Air Services (SAS) in Gibraltar drei mutmassliche IRA-Terroristen erschoss, befand der Strassburger Gerichtshof in letzter Instanz, dass die Massnahme unverhältnismässig gewesen sei und in diesem Fall eine klare Verletzung der Menschenrechte vorliege.

Die Grundregeln der EMRK wurden umgesetzt in die Verordnung über die Polizeibefugnisse der Armee (VPA, SR 510.32) und fanden darauf Eingang ins Reglement Wachtdienst aller Truppen (WAT).

Der eigentliche Ordnungsdienst ist in der Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst geregelt (VOD, SR 513.71), welche sich wiederum auf die VPA abstützt.

Für ordnungsdienstliche Aufgaben werden in der Regel nur Einheiten der Militärpolizei und des Festungswachtkorps ausgebildet, ausgerüstet und eingesetzt. Sie leisten solche Einsätze als Aktivdienst und müssen demzufolge vereidigt werden. Die Zurückhaltung bei diesen politisch äusserst heiklen Einsätzen ist historisch bedingt und, im internationalen Vergleich betrachtet, sicher gerechtfertigt. Polizeikräfte werden während mehreren Wochen im unfriedlichen Ordnungsdienst ausgebildet und laufend weitergebildet. Nach übereinstimmender Meinung von Experten kommt der Erfahrung in psychologischer Taktik grösste Bedeutung zu. Rekrutenformationen, wie sie 1932 in Genf gegen den Arbeiterstreik eingesetzt worden waren, sind mit Bestimmtheit ungeeignet und wurden deshalb generell vom Assistenzdienst ausgeschlossen. Nebenbei bemerkt sollten die 15 Wochen Grundausbildung voll genutzt werden können und

nicht durch Zusatzaufträge verwässert werden.

### Von operativen Sicherungseinsätzen zum Verteidigungsfall

Im Reglement Truppenführung 95 (TF 95) werden operative Sicherungseinsätze wie folgt definiert:

«Auf Stufe Armee konzipierter Einsatz von Grossen Verbänden, ausnahmsweise von Truppenkörpern, um vor Eintritt von offenen Kampfhandlungen der direkten Kriegsverhinderung zu dienen. Dazu gehören je nach Lage:

- Verhinderung von Gewaltausbreitung
- Verhinderung eines Sicherheitsgefälles bzw. einer operativen Lücke Schweiz (Überfallprävention, Gegenkonzentration);
- Wahrung der Souveränität (Gegenkonzentration);
- Schutz der Alpentransversalen».

Zum Zeitpunkt der Anordnung eines operativen Sicherungseinsatzes, welcher in der Regel im Zuge einer Teilmobilmachung erfolgt, finden im reglementarisch vorgesehenen Fall noch keine Kampfhandlungen statt. Dies kann im Verlauf des Einsatzes ändern.

Rechtlich müssen wir zwischen folgenden Szenarien unterscheiden:

■ **Phase Teilmobilmachung**, Bezug des Einsatzraumes ohne Kampfhandlungen: Kriegsvölkerrecht nicht anwendbar, es gelten die Menschenrechte sowie Schweizer Recht; werden Grenzformationen verstärkt und herrscht im grenznahen Ausland Krieg, kann der Bundesrat den Neutralitätsschutz anordnen (die entsprechenden Verordnungen sind in der Dokumentation 52.4 enthalten).

■ **Lokal begrenzte Gewaltanwendung gegen nichtstaatlichen Gegner** auf Schweizer Territorium: in solchen Situationen wäre (nebst den Menschenrechten und dem Schweizer Recht) lediglich der Artikel 3 der Genfer Konventionen anwendbar, egal ob der Gegner aus dem In- oder Ausland stammt; sollte es sich um inländische bewaffnete Kräfte handeln, welche eine Kommandostruktur mit verantwortlicher Führung aufweisen, Teile des Landes kontrollieren und somit

in der Lage wären, das Zusatzprotokoll II zu den Genfer Abkommen (Dok 51.7/I) anzuwenden, müsste auch dieses beachtet werden.

■ Falls Truppenteile etwa im Rahmen einer Gegenkonzentration die **Landesgrenze überschreiten**, muss zwischen zwei Szenarien unterschieden werden:

– der **Einsatz wird vom betroffenen Nachbarstaat bewilligt** und richtet sich gegen nichtstaatliche bewaffnete Kräfte, welche die Schweiz bedrohen: in diesem Fall wäre wiederum nur der Artikel 3 der Genfer Konventionen anwendbar; mit dem betroffenen Staat müsste jedoch ein Abkommen über den Status der Streitkräfte abgeschlossen werden, um die rechtliche Situation der Schweizer Verbände auf ausländischem Gebiet zu regeln.

– richtet sich der **Einsatz gegen reguläre Kräfte des Nachbarstaates** oder wird er vom betroffenen Staat nicht gebilligt, ist das gesamte Kriegsvölkerrecht anwendbar (Regl 51.7/II).

■ Sollte die **Schweiz von einem oder mehreren Vertragsstaaten der Genfer Konventionen angegriffen** werden (Verteidigungsfall), so wäre ebenfalls das gesamte Kriegsvölkerrecht anwendbar.

Die minutiöse Unterscheidung der möglichen Fälle ist rechtlich notwendig, weil je nach Situation Personen, welche im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt festgenommen werden, den Status von Kriegsgefangenen erhalten oder eben nicht.

Nur beim Vorliegen eines internationalen bewaffneten Konflikts dürfen sich Angehörige der Streitkräfte (mit Ausnahme des Sanitäts- und Seelsorgepersonals) an Kampfhandlungen beteiligen. Personen, die in einem nicht-internationalen Konflikt von der Waffe Gebrauch machen, können gemäss Militärstrafrecht, insbesondere Art. 3 und Art. 86–179, bestraft werden. Dies gilt auch für nichtstaatliche ausländische bewaffnete Kräfte, welche auf Schweizer Gebiet vordringen.

Für die gefangennehmende Truppe ist die Unterscheidung jedoch nicht relevant, da die Gefangenen jederzeit menschlich behandelt, ärztlich versorgt und ausreichend gepflegt werden müssen. Verantwortlich für Sicherheit und Wohlergehen der Kriegsgefangenen ist der Staat, der die Gefangenen in seiner Gewalt hat. Dies

schliesst die individuellen Verantwortlichkeiten der am Einsatz beteiligten Angehörigen der Streitkräfte nicht aus, sie ist vielmehr ebenfalls gegeben.

## Fazit

■ Die Situationen, mit denen die Truppe heute im Falle von bewaffneten Auseinandersetzungen konfrontiert würde, sind zunehmend komplex. Rasch wechselnde Lagen sind die Regel. Ein Lösungsansatz ergibt sich in detaillierten Einsatzregeln, welche z.B. den Waffeneinsatz regeln oder das Verhalten gegenüber Zivilpersonen sowie gegen festgenommene Verdächtige aufzeigen.

■ Gerade im Zusammenhang mit operativen Sicherungseinsätzen sind

### **parallel laufende, unter rechtlichem Blickwinkel jedoch scharf zu trennende Aufträge**

denkbar. Beispiel: Ein Bataillon leistet einen subsidiären Sicherungseinsatz unter ziviler Führung, welcher den Objektschutz beinhaltet, während ein anderes im Rahmen einer Gegenkonzentration in Kampfhandlungen mit einem ausländischen, nichtstaatlichen Gegner verwickelt ist.

■ Die verschiedenen Einsatzformen bedingen entsprechend **unterschiedliche Ausbildung und Ausrüstung**. Einsatzbefehle und Einsatzregeln haben diesem Umstand Rechnung zu tragen.

■ Der taktische Kommandant **braucht in solch komplexen Situationen kompetente rechtliche Beratung**, um sich auf die Führung

des Einsatzes konzentrieren zu können. Beispiel: Am konsequentesten haben die US-Streitkräfte diesem Umstand Rechnung getragen, indem Rechtsberater bis auf Stufe Bataillon in Kampfeinsätzen an vorderster Front mitgehen.

Wir können uns zumindest fragen, ob ein **Rechtsberater** auf Stufe Armee Korps bzw. Luftwaffe sowie ein Chef Rechtsdienst in den Stäben der Territorialdivisionen und -brigaden den heutigen Anforderungen noch genügt. In den Streitkräften des benachbarten Auslands sind Rechtsberater in allen grossen Verbänden eine Selbstverständlichkeit. In jedem Fall aber sollten rechtliche Fragestellungen in allen Stabs- und Truppenübungen aufgenommen und behandelt werden. ■