

Goedkeuring van het op 14 mei 1954 te 's-Gravenhage ondertekende Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict, met Reglement van uitvoering, en van het op 14 mei 1954 te 's-Gravenhage ondertekende Protocol inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Reeds vóór de laatste wereldoorlog hebben Nederland en Italië pogingen in het werk gesteld om te geraken tot de totstandkoming van een internationale overeenkomst voor de bescherming van kunstschaten in oorlogstijd. Deze initiatieven hebben toentertijd geen directe resultaten gehad, doch na de oorlog, die immers zo'n onherstelbaar verlies aan onvervangbare cultuurschaten met zich heeft gebracht, heeft U.N.E.S.C.O., de opvoedkundige, wetenschappelijke en culturele organisatie van de Verenigde Naties, deze aangelegenheid met kracht en voortvarendheid ter hand genomen.

Langdurig overleg tussen deskundigen van verschillende landen heeft geleid tot de opstelling van een ontwerp-verdrag, hetwelk als grondslag heeft gediend voor de intergouvernementele conferentie, welke van 21 april tot en met 14 mei 1954 heeft plaatsgevonden in het Vredespaleis te 's-Gravenhage. Dat Nederland werd uitverkoren als land voor deze conferentie mag gezien worden als een erkenning van het initiatief van Nederland in de jaren voor de laatste oorlog en vooral van de belangrijke bijdrage, die het heeft geleverd bij de totstandkoming van het ontwerp-verdrag.

Aan deze conferentie hebben 47 Staten deelgenomen, t.w. Australië, België, Brazilië, China, Cuba, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ecuador, Frankrijk, Griekenland, de Heilige Stoel, Hongarije, Ierland, India, Indonesië, Israël, Irak, Iran, Italië, Japan, Libanon, Libye, Luxemburg, Monaco, Nederland, Nicaragua, Noorwegen, Peru, de Philippijnen, Polen, Portugal, Roemenië, San Marino, Salvador, Spanje, Syrië, Tsjechoslowakije, Turkije, Oekraïne, Uruguay, U.S.S.R., het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten van Amerika, Wit-Rusland, Zuidslavië, Zweden en Zwitserland.

Argentinië, Canada, Chili, Columbia, Costa Rica, Egypte, Mexico en Oostenrijk hadden waarnemers gezonden, terwijl eveneens waarnemers waren gezonden door de volgende internationale instellingen: Comité International de la Croix-Rouge, Conseil International des Archives, Conseil International des Musées, Fédération Internationale des Associations de Bibliothécaires, Institut International pour l'unification du droit privé, Institut International des Châteaux Historiques, Comité International pour les Monuments, les Sites d'Art et d'histoire et les sites de fouilles archéologiques.

Ook de U.N.O. en de U.N.E.S.C.O. waren ter conferentie vertegenwoordigd.

De conferentie, die gepresideerd werd door de voorzitter van de Nederlandse delegatie, mr. C. W. A. Schürmann, is erin geslaagd een verdrag met bijbehorend Reglement van uitvoering, alsmede een Protocol op te stellen.

De „acte final”, waarvan de inhoud niet anders bevat dan een korte weergave van de arbeid en de resultaten van de conferentie, werd ondertekend door 45 landen. (Zie *Trb.* 1955, 47, blz. 108—119.)

Het verdrag werd op 14 mei 1954 ondertekend voor 37 Staten, waarvan 4 „ad referendum”, nl. België, Iran, Noorwegen en Portugal. De 33 andere landen waren Andorra, Australië, China, Cuba, de Bondsrepubliek Duitsland, Ecuador, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, India, Irak, Israël, Italië, Libye, Luxemburg, Monaco, Nederland, Nicaragua, de Philippijnen, Polen, Roemenië, San Marino, Salvador, Spanje,

Syrië, Tsjechoslowakije, Oekraïne, Uruguay, U.S.S.R., de Verenigde Staten van Amerika, Wit-Rusland en Zuidslavië. Het Protocol werd op diezelfde datum ondertekend voor 21 Staten, waarvan 3 „ad referendum”, t.w. voor België, Iran en Noorwegen, en voorts voor China, de Bondsrepubliek Duitsland, Ecuador, Frankrijk, Griekenland, India, Irak, Italië, Libye, Luxemburg, Monaco, Nederland, Nicaragua, San Marino, Salvador, Syrië, Uruguay en Zuidslavië.

Volgens artikel 30 van het verdrag en artikel III, 6de lid, van het Protocol bestond tot 31 december 1954 de gelegenheid voor alle Staten, die voor de conferentie een uitnodiging hadden ontvangen, verdrag en Protocol te tekenen, van welke gelegenheid door 13, onderscheidenlijk 19, Staten gebruik is gemaakt. (Zie *Trb.* 1955, 47, blz. 54—61, onderscheidenlijk blz. 68—75.)

Het verdrag en het Protocol zijn thans reeds geratificeerd door Egypte, San Marino, Burma, Zuidslavië, Mexico, Hongarije, Polen, de Sovjet-Unie, de Oekraïne, Wit-Rusland en Frankrijk, terwijl Bulgarije en Ecuador tot het verdrag zijn getreden. Verdrag en Protocol zijn in werking getreden op 7 augustus 1956.

Verdrag en Protocol zijn overgelegd aan de Staten-Generaal, de Staten van Suriname en de Staten van de Nederlandse Antillen bij brieven van 10 april 1956 (Bijlage *Handelingen* II, 1955—1956 — 4306 (R 33), nr. 1).

De Regeringen van de genoemde rijksdelen hebben inmiddels te kennen gegeven, dat het verdrag niet mede voor hen dient te worden bekrachtigd.

Zodra echter de Regering van een overzees rijksdeel zulks wenst, zal de goedkeuring van de Staten-Generaal worden gevraagd om de werking van verdrag of Protocol uit te breiden tot dat rijksdeel.

A. VERDRAG

Samenvatting van de inhoud

De inhoud van het verdrag bestaat voornamelijk uit de formulering van de verplichtingen, welke de verdragsluitende partijen op zich nemen voor de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict. Voor bescherming komen in aanmerking roerende en onroerende goederen, welke van groot belang zijn voor het cultureel erfdeel van een volk, alsmede de gebouwen en „monumenten-centra”, welke een groot aantal culturele goederen bevatten. Onder bescherming verstaat het verdrag de veiligstelling en de eerbiediging. De veiligstelling vindt haar uitwerking in de in artikel 3 neergelegde bepaling, dat de verdragspartijen zich verplichten reeds in vredetijd maatregelen te nemen tegen de voorzienbare gevolgen, die een oorlog voor de culturele goederen in eigen land zou kunnen hebben. De in artikel 4 omschreven eerbiediging van kunstschaten strekt zich uit over eigen territoir zowel als over dat van elke andere verdragspartij. Deze eerbiediging betekent het zich onthouden van het gebruik van de beschermde goederen en van hun onmiddellijke omgeving op een wijze, die zou kunnen leiden tot hun vernietiging of beschadiging. Voorts is verboden iedere vijandige daad, gericht tegen de

beschermden goederen. De verdragspartijen kunnen culturele goederen onder bescherming brengen door daarop een vijfhoekig blauw-wit schild aan te brengen.

Behalve deze soort bescherming kent het verdrag nog de „bijzondere bescherming”. Hieronder kan slechts worden geplaatst een beperkt aantal schuilplaatsen, waarin roerende culturele goederen in geval van een gewapend conflict worden bewaard, alsmede die monumenten-centra en andere onroerende culturele goederen, die van eminent belang zijn voor de gehele mensheid. Als zodanig werden tijdens de conferentie onder meer genoemd de Akropolis te Athene, de Sint Pieter te Rome en de Nôtre Dame te Parijs. Deze soort bescherming wordt slechts toegestaan als de schuilplaatsen of bouwwerken zich bevinden op voldoende afstand van fabriekscomplexen en niet in de nabijheid zijn van militair belangrijke doelen, terwijl zij uiteraard zelf niet voor militaire doeleinden mogen worden gebruikt. De bijzondere bescherming wordt verkregen door inschrijving in een internationaal register, dat zal berusten bij de Directeur-Generaal van U.N.E.S.C.O.

Iedere verdragspartij kan opnemings in dit register verzoeken van zich op haar grondgebied bevindende schuilplaatsen of bouwwerken, doch elke andere verdragsstaat kan zich tegen de opnemings verzetten. Komen in het laatste geval de betrokken Staten niet tot overeenstemming, dan voorziet het verdrag in de mogelijkheid van arbitrage of de beslissing van de bij het verdrag aangesloten Staten. De verdragspartijen verbinden zich de onschendbaarheid te waarborgen van de goederen, waaraan de bijzondere bescherming is verleend. In geval van een gewapend conflict zullen zij deze objecten derhalve moeten beschermen, respectievelijk ontzien.

De culturele goederen onder bijzondere bescherming zullen als uiterlijk kenteken worden voorzien van driemaal het blauw-witte schild, dat hiervoren is genoemd.

Ook geeft het verdrag bepalingen voor het vervoer van culturele goederen tijdens een gewapend conflict.

Ter conferentie is uitvoerig gesproken over de vraag, of er in het verdrag bepalingen zouden moeten worden opgenomen over de eventuele opheffing van de bescherming tijdens de gevechtshandelingen. Er is betoogd, dat een „escape clause” het verdrag belangrijk aan waarde zou doen inboeten en zelfs geheel illusoir zou kunnen maken. Daartegenover is evenwel aangevoerd, dat dringende militaire noodzaak kan eisen, dat een beschermd monument aan het gevaar van beschadiging of vernietiging wordt blootgesteld, en dat, wanneer men hierover geen bepalingen in het verdrag zou opnemen, er toch en wellicht veel eerder overgegaan zou worden tot het treffen van maatregelen in strijd met de bescherming en dat juist dan het verdrag als niet rekening houdende met de realiteit belangrijk in praktische betekenis zou dalen. Voor Nederland is van belang, dat in dit verband als voorbeeld werd genoemd het geval, dat de loop van de krijgsgeschiedenissen het noodzakelijk maakt een dijk door te steken, waardoor een in het onder water te zetten gebied gelegen beschermd monument grote kans loopt onherstelbaar beschadigd te worden. Met grote meerderheid is ten slotte de mogelijkheid van feitelijke opheffing van de bescherming bij dwingende militaire noodzaak aanvaard; de immuniteit van culturele goederen, die onder bijzondere bescherming zijn geplaatst, kan echter slechts worden opgeheven in uitzonderlijke gevallen van onvermijdelijke militaire noodzaak, uitsluitend voor de tijd, dat die noodzaak voortduurt, en dan nog slechts indien de aanwezigheid van een dergelijk geval wordt geconstateerd door een bevelhebber, die een militaire eenheid commandeert op zijn minst ter grootte van een divisie. Maakt de ene partij inbreuk op de onschendbaarheid, dan is de wederpartij, zolang deze inbreuk voortduurt, niet gebonden van haar kant het object te ontzien.

Terwijl na het bovenstaande de artikelen van het verdrag naar het de ondergetekenden voorkomt in het algemeen voor zich zelf spreken, verdient een viertal ervan nog enige nadere toelichting.

Artikel 1. Dit artikel geeft een opsomming van goederen, die beschermd kunnen worden, zonder dat de bescherming zich

tot de gegeven voorbeelden behoeft te beperken. Er blijkt uit deze opsomming, dat ook gebouwen, die als bouwwerk wellicht niet van grote culturele betekenis zijn, doch dienst doen als museum, bibliotheek of archiefbewaarplaats, voor bescherming in aanmerking komen.

Artikel 3. Nederland heeft aan de verplichting tot veiligstelling, die het partij worden bij het verdrag met zich brengt, reeds in zoverre voldaan, dat het een militaire en een burgerlijke kunstbeschermingsorganisatie in het leven heeft geroepen en voorbereidingen heeft getroffen om culturele goederen in oorlogstijd afdoende te beschermen.

Artikel 5. Volgens dit artikel moet, in geval van een bezetting, de bezettende Mogendheid de bevoegde autoriteiten van het bezette land zoveel mogelijk helpen en steunen bij de bescherming van de kunstschaten van dat land. Dit betekent, dat de bezetter materiaal en arbeidskrachten beschikbaar moet stellen en, indien nodig, zelf de vereiste werkzaamheden moet doen uitvoeren.

Artikel 28. Het in dit artikel neergelegde voorschrift, dat de verdragspartijen in hun nationale wetgeving strafbepalingen moeten opnemen tegen hen, die inbreuk op het verdrag hebben gemaakt of het bevel daartoe hebben gegeven, heeft ten doel te voorkomen, dat de overtreders van het verdrag hetzij straffeloos zullen blijven, hetzij slechts zullen vallen onder strafbepalingen, die tijdens of na een gewapend conflict door de wederpartij van de Staat van de overtreder zijn gemaakt.

B. REGLEMENT

Aan het verdrag is toegevoegd een Reglement van uitvoering. Het maakt deel uit van het verdrag en bekrachtiging van of toetreding tot dit laatste door een Staat impliceert dus, dat deze zich ook verplicht de bepalingen van het Reglement na te leven. Het Reglement geeft bepalingen voor de uitvoering van het verdrag en de verdere regelingen, welke uit het verdrag voortvloeien.

Zo regelt het o.a. de controle op de naleving en de mogelijkheid, dat geïmproviseerde bergplaatsen van kunstschaten, die dus niet zijn ingeschreven in het internationale register, alsnog onder bijzondere bescherming gesteld worden. De controle wordt uitgeoefend door een commissaris-generaal voor culturele goederen, die twee Staten, als zij met elkaar in een gewapend conflict geraken, kiezen. Mocht tussen deze Staten geen overeenstemming bereikt worden, dan geschiedt de aanwijzing door de President van het Internationale Gerechtshof. Voor deze functie van commissaris-generaal komen slechts in aanmerking zij, die vermeld staan op een reeds in vredestand door de Directeur-Generaal van U.N.E.S.C.O. samengestelde lijst van personen, opgegeven door de verdragsstaten. Deze commissaris-generaal zal in het algemeen die maatregelen en initiatieven kunnen nemen, welke leiden tot nakoming van het verdrag. Evenals de onder hem staande inspecteurs en experts zal hij rekening moeten houden met de veiligheidsmaatregelen van de Mogendheid, waarbij hij zijn functie uitoefent, en met de eisen van de militaire situatie, zoals deze Mogendheid hem die doet weten. Voor zoveel nodig, b.v. in geval van transporten van culturele goederen, stelt hij zich in verbinding met de vertegenwoordigers van de zogenaamde beschermende Mogendheden, te weten de Staten, die in geval van een gewapend conflict de belangen van de oorlogvoerende Staten bij elkaar waarnemen.

C. PROTOCOL

Het door de conferentie vastgestelde Protocol betreft het wegvoeren en de recuperatie van roerende culturele goederen. Het legt aan elk der verdragsluitende partijen de volgende verplichtingen op:

a. indien zij bezetter is, de uitvoer van culturele goederen uit het bezet gebied te verhinderen;

b. culturele goederen, die direct of indirect uit bezet gebied komen, te sequestreren;

c. na het einde der vijandelijkheden aan de competente autoriteiten van het voormalig bezet gebied de culturele goederen, die zich in strijd met het onder a genoemde beginsel in haar land bevinden, te restitueren,

en voorts

d. voor de verdragsluitende partij, die de verplichting had de uitvoer van culturele goederen uit door haar bezet gebied te verhinderen, de verplichting een schadeloosstelling te betalen aan houders te goeder trouw van goederen, die volgens het onder c gestelde moeten worden teruggegeven.

Bovendien is bepaald, dat de culturele goederen, afkomstig uit het grondgebied van een verdragsluitende partij en door haar met het oog op de bescherming van die goederen tegen de gevaren van een gewapend conflict op het grondgebied van een andere verdragsluitende partij gedeponceerd, door deze laatste na het einde der vijandelijkheden aan de competente autoriteiten van het grondgebied van herkomst moeten worden teruggegeven.

Anders dan met het aan het verdrag toegevoegde Reglement het geval is, maakt dit Protocol geen deel uit van het verdrag, zodat toetreding tot het verdrag niet impliceert, dat men zich ook verplicht de bepalingen van het Protocol na te leven. Bij dit laatste kunnen de Staten derhalve slechts afzonderlijk partij worden. In abstracto is deze scheiding tussen verdrag en Protocol te betreuren, omdat na de ervaringen van de tweede wereldoorlog het zeker te wensen zou zijn, dat een zo groot mogelijk aantal Staten niet slechts de bepalingen van het verdrag aanvaardt, maar ook zich bereid verklaart, die van het Protocol na te komen, terwijl nu de mogelijkheid is geschapen,

dat men wel de verplichtingen op zich neemt, die het verdrag oplegt, doch niet die van het Protocol. Ter conferentie is evenwel gebleken, dat, wanneer het Protocol wel deel zou uitmaken van het verdrag, er een aantal Staten zou zijn, dat in dat geval niet bereid zou zijn partij te worden bij het verdrag, terwijl, wanneer verdrag en Protocol afzonderlijk werden gehouden, deze naar alle waarschijnlijkheid wel partij worden bij het verdrag, maar niet bij het Protocol. Met name was dit zo met het Verenigd Koninkrijk, omdat, naar zijn delegatie verklaarde, zijn wetgeving niet strookte met aanvaarding van de verplichtingen van het Protocol. Door de splitsing van verdrag en Protocol wordt dus voorkomen, dat het Verenigd Koninkrijk en ook andere Staten buiten het verdrag, waarbij zij anders wel partij zouden willen worden, zouden blijven. Daarbij kwam nog, dat, gelijk evengenoemde delegatie ook mededeelde, het niet partij worden bij het Protocol geenszins inhield, dat het Verenigd Koninkrijk niet bereid zou zijn de bepalingen ervan in geval van een gewapend conflict na te leven. De delegatie verklaarde uitdrukkelijk van het tegendeel overtuigd te zijn.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten
en Wetenschappen,*

RENÉ HÖPPENER.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Minister van Justitie,

SAMKALDEN.

De Minister voor Defensie,

C. STAF.