

Goedkeuring van het op 9 december 1948 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen deel*a. Voorgeschiedenis*

Het internationale strafrecht heeft na de tweede wereldoorlog — mede als reactie op de verschrikkingen van de oorlog — een periode van versnelde ontwikkeling doorgemaakt. In het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank te Neurenberg (*Stb.* nr. G 5), breekt de in haar concrete toepassing revolutionaire gedachte baan, dat individuen in sommige opzichten onderworpen zijn aan een supranationale strafwet. Onder bepaalde omstandigheden kan deze hen zelfs tot ongehoorzaamheid aan het nationale gezag dwingen, nl. in geval dit laatste tot het plegen van bepaalde misdrijven zou aanzetten (artikel 8).

De eerste Algemene Vergadering der Verenigde Naties bevestigde op 11 december 1946 de „beginselen van Neurenberg” en verzocht om een andere formulering daarvan in het kader van een algemene codificatie van misdrijven tegen de vrede en de veiligheid van de mensheid, welke zowel in vredetijd als in oorlogstijd zou gelden. In artikel 2 van de ontwerp-codex, in 1951 opgesteld door de Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties, is het misdrijf van genocide of groepsvernietiging opgenomen, d.w.z. vernietiging van bevolkingsgroepen welke zijn onderscheiden door ras, godsdienst, nationaliteit of etnische kenmerken.

Parallel met de pogingen om tot codificatie van het internationale strafrecht te geraken, gaat het streven om de internationale strafrechtspraak te ontwikkelen door oprichting van een internationaal strafrechtshof. In de Volkenbond naar voren gebrachte voorstellen leidden in 1937 tot een Verdrag dat in de instelling van een internationaal strafrechtshof voorzorg (Volkenbonddocument nr. C. 547.M.384, 1937 V). Dit trad echter nimmer in werking. Nadat de Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties over dit vraagstuk een rapport had uitgebracht, benoemde de Algemene Vergadering in 1950 een speciale Commissie voor Internationale Criminele Jurisdictie, welke tot taak kreeg een ontwerp-Statuut voor een Internationaal Strafrechtshof op te stellen. Het door deze commissie ontworpen statuut werd in 1953 door een tweede speciale commissie gewijzigd naar aanleiding van schriftelijke opmerkingen van Regeringen en de discussies, welke daaraan in de Algemene Vergadering waren gewijd. De verdere behandeling van dit ontwerp werd door de Algemene Vergadering aangehouden in afwachting van de vaststelling van een codex van de misdrijven tegen de vrede en de veiligheid der mensheid en de oplossing van het daarmee samenhangende probleem van de definitie van agressie.

Behalve als symptoom en factor van de na-oorlogse ontwikkeling van het internationale strafrecht en van de strafrechtspraak — met name in verband met het verantwoordelijk stellen van het individu krachtens dit recht — dient het Genocideverdrag ook te worden gezien als een onderdeel van het door de Verenigde Naties krachtig bevorderde streven naar bescherming van individuen en groepen van individuen (minderheden) door het internationale recht, door middel van internationale codificatie van de rechten van de mens. In dit verband kunnen worden genoemd de bepalingen betreffende de rechten van de mens in het Handvest der Verenigde Naties (o.a. arti-

kelen 1, lid 3, en 55, onder *c*; zie *Stb.* F 321), de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948 (zie publikatie nr. 16 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 's-Gravenhage 1949), de ontwerp-verdragen betreffende de rechten van de mens, thans in behandeling bij de Algemene Vergadering, en regionale verdragen, zoals het op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*Trb.* 1951, 154; zie ook *Trb.* 1954, 151 en 1956, 5; zie ook *Trb.* 1961, 8) en het op 20 maart 1925 te Parijs tot stand gekomen protocol bij genoemd verdrag (*Trb.* 1952, 80; zie ook *Trb.* 1954, 152 en 1956, 6; zie ook *Trb.* 1961, 9). Al deze regelingen hebben, evenals de codificatie van het internationale strafrecht, tot doel de versteviging van de positie van het individu en van de minderheden tegen aantasting, van welke zijde ook, van zijn bestaansrechten, zijn politieke en burgerlijke rechten, enz.

Ofschoon derhalve het onderhavige verdrag niet los kan worden gezien van deze ontwikkelingen, wettigt de buitengewone ernst van dit gruwelijke misdrijf naar de mening van de ondergetekenden wel, dat een afzonderlijk verdrag ter voorkoming en bestraffing van genocide tot stand kwam.

b. Totstandkoming van het verdrag

Op 11 december 1946 verklaarde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties genocide tot „een misdrijf volgens het internationale recht, hetwelk door de beschaafde wereld wordt veroordeeld en waarvan de bestraffing een zaak van internationaal belang is”. Tevens richtte de Algemene Vergadering tot de Economische en Sociale Raad (E.C.O.S.O.C.) het verzoek, de opstelling van een ontwerpverdrag betreffende genocide voor te bereiden. Terwijl de Internationale Militaire Rechtbank te Neurenberg zich had beziggehouden met misdrijven van deze aard, voor zover deze voor of tijdens een oorlog waren begaan, zou het nieuwe verdrag deze misdrijven ook strafbaar moeten stellen, voor zover zij in vredetijd worden gepleegd.

In 1947 stelde de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op verzoek van de E.C.O.S.O.C., met behulp van enkele deskundigen, waarvan vooral prof. Lemkin worde genoemd, een eerste ontwerp-verdrag op, dat in 1948 door een ad hoc benoemde E.C.O.S.O.C.-commissie van zeven leden werd herzien. Na een algemene discussie zond de E.C.O.S.O.C. het herziend ontwerp in augustus 1948 naar de Algemene Vergadering, die het verdrag op 9 december 1948 met algemene stemmen aanvaardde, nadat eerst nog enkele ingrijpende wijzigingen in de ontwerp-tekst waren aangebracht. Deze wijzigingen betroffen onder meer de volgende punten, waaromtrent tijdens de debatten grote meningsverschillen bleken te bestaan:

1. de vraag of ook de uitroeiing van politieke groepen in de omschrijving van genocide diende te worden opgenomen;
2. de vraag of de z.g. culturele genocide strafbaar moest worden gesteld, en
3. de vraag hoe de bestraffing moest worden geregeld.

Men zie hieromtrent nader bij de toelichting op de artikelen II, III en VI.

Op 12 januari 1951 is het verdrag in werking getreden. Thans zijn 64 Staten partij. Een aantal van hen maakte echter bij ondertekening, bekrachtiging of toetreding een of meer voorbehouden. De belangrijkste hiervan waren die, welke door de communistische landen ten aanzien van artikel IX werden geformuleerd. Zij wensten niet, dat de partijen bevoegd zouden zijn, ieder geschil dat op grond van het verdrag zou kunnen rijzen, eenzijdig aan het Internationale Gerechtshof voor te leggen. Een aantal andere Staten stelde daar tegenover, dat juist de mogelijkheid, verdragschendingen voor het Hof te brengen, het meest doeltreffende middel is om toezicht op de naleving van het verdrag uit te oefenen. Zij konden daarom een voorbehoud inzake artikel IX niet aanvaarden.

De vraag rees nu, of de Staten die dit voorbehoud hadden gemaakt of alsnog wensten te maken, wel als partij bij het verdrag konden worden beschouwd en, zo ja, hoe hun verhouding zou zijn ten opzichte van die partijen, welke dit voorbehoud niet accepteerden. Omdat het Verdrag hieromtrent geen bepaling bevat, legde de Algemene Vergadering beide vragen voor aan het Internationale Gerechtshof. In zijn advies van 28 mei 1951 gaf dit als zijn oordeel het volgende te kennen:

a. Men moet, gezien de algemene strekking van het verdrag en gezien het verloop van de discussies bij de totstandkoming daarvan, aannemen, dat ook Staten, die slechts onder voorbehoud willen bekrachtigen of toetreden, partij kunnen worden bij het verdrag, mits het voorbehoud verenigbaar is met het object en het doel van het verdrag.

b. Wanneer een Staat het voorbehoud van een andere Staat onverenigbaar acht met het object en het doel van het verdrag, behoeft hij deze Staat niet als partij te beschouwen.

Op grond van dit advies van het Internationale Gerechtshof erkennen vele landen de Staten, die een voorbehoud maakten ten aanzien van artikel IX, niet als partij bij het verdrag. Ook de Regering van het Koninkrijk acht artikel IX van zo groot belang, dat zij zich voorneemt, bij toetreding te verklaren, dat zij de voorbehouden, welke ten aanzien van dit artikel zijn gemaakt door Albanië, Bulgarije, Hongarije, India, Marokko, Polen, Roemenië, Tsjechoslowakije, Ukraine, de U.S.S.R. en Witrusland onverenigbaar acht met het object en het doel van het verdrag, en derhalve de Staten, die dit voorbehoud maakten of later zullen maken, niet als partij bij het verdrag zal kunnen beschouwen.

Het verdrag

a. Delictsomschrijving (artikelen II en III)

Artikel II noemt een vijftal handelingen welke als genocide worden beschouwd, zo zij worden gepleegd met het oogmerk een nationale, etnische, godsdienstige groep, dan wel een groep, behorende tot een bepaald ras te vernietigen. Deze opsomming is limitatief.

In het ontwerp (artikel 2) was ook de uitroeiing van politieke groepen in de definitie opgenomen. Van sommige zijden (o.a. communistische en Latijns-Amerikaanse landen) werden hiertegen bezwaren geopperd op grond van de stelling, dat „politieke groepen” minder nauwkeurig te definiëren zijn dan de overige. Door de delegatie van het Koninkrijk werd daartegen, evenals door vele andere delegaties, aangevoerd, dat, blijkens hetgeen gebeurd is vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog, genocide zich veelal mede tegen politieke groepen richt (het elimineren van oppositiepartijen en invloedrijke politici), zodat bij het niet vermelden daarvan een van de ergste en meest voorkomende vormen van het misdrijf ongestraft zou blijven.

Nadat aanvankelijk het definitievoorstel van het ontwerp was overgenomen, bleek bij tweede lezing een meerderheid vóór de schrapping van de „politieke groepen”, ten einde het verdrag voor een zo groot mogelijk aantal Staten aanvaardbaar te maken. De vertegenwoordiger van het Koninkrijk

bleef zich nochtans tegen dit voorstel, dat met 26 tegen 6 stemmen en 12 onthoudingen werd aangenomen, verzetten, omdat naar zijn mening een concessie op een zo essentieel punt het verdrag voor een zeer belangrijk deel zijn waarde zou ontnemen.

Het ontwerp (artikel 3) noemde eveneens de zogenaamde culturele genocide, welke werd omschreven als het opzettelijk vernietigen van de taal, godsdienst of de cultuur van een groep van bepaalde nationaliteit, ras of godsdienst uit hoofde van haar nationaliteit, ras of godsdienstige overtuiging. Met name werden strafbaar gesteld het verbod van het gebruik van de taal in het dagelijks verkeer, in scholen en in publikaties, alsook het sluiten of vernietigen van bibliotheken, musea, scholen, plaatsen van godsdienstoefening en andere culturele instellingen van de groep.

Ofschoon van sommige zijden de opneming van deze massale misdrijven in de omschrijving van genocide sterk werd bepleit, achtte de meerderheid het begrip culturele genocide te vaag en naar zijn aard te zeer afwijkend van de eigenlijke genocide om haar daarmee op één lijn te kunnen stellen.

Artikel III noemt naast genocide nog een aantal accessoire misdrijven, die daarmee gelijkgesteld kunnen worden. Deze opsomming spreekt overigens voor zich zelf.

b. Overige artikelen

Voor zover de afzonderlijke artikelen toelichting behoeven, diene het volgende.

Artikel IV eist, dat genocide zal worden gestraft zonder aanzien des persoons. Een voorstel om aan dit artikel de uitdrukkelijke bepaling toe te voegen, dat noch een ambtelijk bevel, noch een wettelijk voorschrift een rechtvaardigingsgrond zou opleveren in gevallen van genocide, verkreeg geen meerderheid, deels omdat men die bepaling, gezien de algemene strekking van het verdrag, overbodig achtte, deels omdat men meende, dat inhoud en omvang van de begrippen „ambtelijk bevel” en „wettelijk voorschrift” in het internationale strafrecht nog onvoldoende bepaald waren.

Artikel V. Het verdrag bevat wel de strafbaarstelling van genocide en de delictsomschrijving, doch geen bepaling inzake de aard van de straf en de strafmaat: de vaststelling hiervan wordt aan de nationale wet overgelaten. Zulks maakt het treffen van strafrechtelijke voorzieningen noodzakelijk. De ondergetekenden veroorloven zich, wat Nederland betreft, ter zake een verwijzing naar het daartoe strekkende ontwerp voor de Uitvoeringswet genocideverdrag.

De Regeringen van Suriname en van de Nederlandse Antillen hebben toegezegd, dat zij ontwerp-landsverordeningen, houdende strafbepalingen, overeenkomende met die, welke zijn vervat in hoofdstuk I van het genoemde ontwerp van wet, aan hun Staten ter vaststelling zullen voorleggen.

Voor Nederlands-Nieuw-Guinea zullen de strafbepalingen van hoofdstuk I van dit ontwerp van wet worden opgenomen in een afzonderlijke ordonnantie. De „Ordonnantie oorlogsstrafrecht” zal worden aangevuld overeenkomstig hoofdstuk II, onder B, van dit ontwerp.

Artikel VI heeft tot diepgaande meningsverschillen aanleiding gegeven. Enerzijds bestond de overtuiging, ook bij de delegatie van het Koninkrijk, dat het verdrag alleen praktische waarde zou hebben, indien zou worden voorzien in de oprichting van een internationaal strafgerechtshof, waarvoor alle van genocide beschuldigen, hoe onaantastbaar hun positie in de eigen Staat ook mocht zijn, zouden kunnen terechtstaan. Anderen (vooral de communistische landen) zagen in een dergelijk hof een schending van het soevereiniteitsbeginsel en een inmenging in de interne aangelegenheden van een Staat. Bovendien, zo werd van die zijde betoogd, zouden de uitspraken van een dergelijk hof toch niet worden geëerbiedigd, zolang het niet over de middelen beschikt om de tenuitvoerlegging van het vonnis te realiseren. Als compromis

tussen deze uiteenlopende gezichtspunten werd tenslotte de onderhavige formule eenstemmig aanvaard.

In dit verband moge er nog de aandacht op worden gevestigd, dat de Algemene Vergadering, toen zij het verdrag goedkeurde, tevens tot de Commissie voor Internationaal Recht het verzoek heeft gericht om de wenselijkheid en mogelijkheid te bestuderen van de instelling van een internationale strafrechtelijke instantie, belast met de berechting van genocide en andere misdrijven tegen de mensheid. De betreffende resolutie werd aangenomen op voorstel van de delegatie van het Koninkrijk. Genoemde commissie werd daarbij tevens verzocht vooral aandacht te besteden aan de mogelijkheid, een strafrechtelijke kamer bij het Internationale Gerechtshof op te richten. De verdere stappen, die uit deze resolutie resulteerden, werden hiervóór reeds in het kort vermeld. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van het verdrag sluit de onderhavige bepaling strafbaarstelling en berechting van genocide door andere Staten dan de Staat waar het delict werd bedreven, geenszins uit.

Artikel VIII maakt wijziging van de Uitleveringswet van 6 april 1875 (*Stb.* 66) en van de wet van 19 mei 1954 tot overlevering inzake oorlogsmisdrijven (*Stb.* 215) wenselijk. De ondergetekenden veroorloven zich ook hiervoor een verwijzing naar het ontwerp voor de Uitvoeringswet genocideverdrag.

Krachtens *artikel IX* aanvaardden de partijen de verplichte rechtsmacht van het Internationale Gerechtshof voor alle geschillen betreffende interpretatie en toepassing van het verdrag, daaronder begrepen geschillen betreffende de verantwoordelijkheid van een Staat zelf voor genocide. Deze geschillen kunnen eenzijdig door een partij aan het Hof worden voorgelegd.

Intussen heeft dit artikel — en daarmee het gehele verdrag — een groot deel van zijn betekenis verloren door de hierboven reeds besproken voorbehouden, welke door een aantal Staten te dezen aanzien zijn gemaakt. Enerzijds kunnen hierdoor de betreffende Staten niet voor het Hof ter verantwoording worden geroepen, anderzijds kunnen de andere partijen niet een beroep doen op een onafhankelijke rechter, ten einde zich te verdedigen tegen malicieuze en propagandistische aantijgingen van de zijde der Staten.

Artikel XI regelt ondertekening, bekrachtiging en toetreding. In het algemeen diende ernaar te worden gestreefd, het verdrag open te stellen voor een zo groot mogelijk aantal Staten. Misdrijven tegen de mensheid dienen immers overal strafbaar te zijn. Voorkomen diende echter te worden, dat niet als staat erkende gebieden, opstandelingen-regeringen e.d. door toetreding tot dit Verdrag hun intrede zouden doen in de Statengemeenschap, zonder dat deze zich over de wenselijkheid daarvan zou kunnen uitspreken. De Algemene Vergadering koos daarom de formule van artikel XI. De meeste Staten zijn lid van de Verenigde Naties en kunnen dus zonder meer toetreden. De algemeen erkende Staten die geen lid van de Verenigde Naties zijn, ontvingen alle een uitnodiging om tot het Verdrag toe te treden.

Artikel XII is onderwerp van heftige discussies geweest. De gekozen formule is noodzakelijk om te voorkomen, dat automatische toepassing plaatsvindt op gebieden die op het terrein van de verdragsmaterie autonoom zijn. Ter tegemoetkoming aan hen die deze clausule niet imperatief genoeg vonden, werd voorts een afzonderlijke resolutie aangenomen, waarin de Algemene Vergadering de Staten die de buitenlandse betrekkingen van zulke gebieden behartigen, aanbeveelt, de nodige maatregelen te nemen, teneinde de gelding van het Verdrag zo spoedig mogelijk tot de betrokken gebieden uit te strekken.

Artikel XIV voorziet in de mogelijkheid, dat partijen het verdrag volgens een bepaalde procedure opzeggen. In het algemeen zou het zeker wenselijk zijn, opzegging van een verdrag als het onderhavige onmogelijk te maken. Men vreesde evenwel, dat dit sommige Staten ervan zou weerhouden, partij te worden en accepteerde daarom de mogelijkheid van opzegging na

tien jaar. De in het verdrag neergelegde opzeggingsprocedure schijnt, naar het de ondergetekenden voorkomt, de beste welke kon worden bereikt.

Artikel XVI betreft de herzieningsprocedure. Een verzoek tot herziening van het verdrag kan te allen tijde door elke partij worden gedaan door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. De Algemene Vergadering beslist of, en zo ja, welke stappen zullen worden gedaan met betrekking tot het verzoek. Hiermede is een nadere formele band gelegd tussen de Verenigde Naties en het verdrag. Deze procedure, bij dit verdrag geïntroduceerd, vond later navolging in andere verdragen van de Verenigde Naties. Ofschoon het wellicht niet geheel juist is de Algemene Vergadering deze bevoegdheid te verlenen, omdat niet alle leden van dit lichaam partij zijn bij het verdrag en omgekeerd niet alle partijen zijn vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering, biedt daartegenover dit systeem praktische voordelen van organisatorische en budgettaire aard. Daarenboven achten de ondergetekenden het uit beleids oogpunt wenselijk, dat het verdrag in zijn verdere bestaan het stempel van de Verenigde Naties blijft dragen. Overigens is de procedure voldoende soepel om een eventueel nodige herziening van het verdrag mogelijk te maken.

c. Slotopmerkingen

Ofschoon het verdrag op zeer belangrijke punten tekortschiet, met name doordat in de delictomschrijving politieke en culturele genocide niet is opgenomen, en ofschoon het verdrag door de bij artikel IX gemaakte voorbehouden veel van zijn betekenis heeft verloren, acht de Regering van het Koninkrijk het niettemin wenselijk, dat het Koninkrijk thans op korte termijn tot het verdrag toetreedt, ook al zijn haar verwachtingen omtrent het praktische resultaat van het verdrag niet hoog gespannen. Om de hierboven reeds uiteengezette redenen heeft de Regering lang gewaagd, dit besluit te nemen.

De handelingen, welke voorkomen in de delictomschrijving van genocide, zijn op zich zelf, voor zover zij worden gepleegd door individuen, voor een groot deel reeds strafbaar overeenkomstig het geldende recht in de meeste landen, terwijl genocide, gepleegd door of met medewerking van staatsorganen, slechts effectief kan worden bestreden, hetzij na het behalen van de overwinning in een oorlog, hetzij door een boven de Staten zetelende rechterlijke instantie. Het is niet te verwachten, dat een dergelijke instantie — waartoe voorstellen reeds sedert geruime tijd bij de Verenigde Naties in studie zijn — binnenkort verwezenlijkt kan worden. Door deze essentiële gebreken scheidt het verdrag het gevaar, dat de publieke opinie meent, dat een belangrijke stap voorwaarts is gedaan, terwijl in werkelijkheid weinig of niets is veranderd. Bovendien zullen de diepere psychische drijfveren die tot het plegen van dit misdrijf hebben geleid, door dit verdrag niet in noemenswaardige mate worden betoegeld.

Hiertegenover staat, dat genocide zulk een groot en gruwelijk misdrijf is, dat elke poging tot voorkoming en bestraffing daarvan steun verdient, ook al is het niet zeker, dat de betreffende bepalingen steeds zullen worden nageleefd. Wellicht zal van het verdrag enige preventieve werking uitgaan, doordat in het rechtsbewustzijn der volken de misdaad genocide en het verzet daartegen een duidelijker en scherper omlijnde vorm zullen krijgen, waardoor het voor kwaadwillige regeerders moeilijker zal zijn, het misdrijf te plegen en hun onderdanen daartoe aan te zetten.

De praktische betekenis van het verdrag dient dan ook vooral hierin te worden gezocht. In de afgelopen jaren is nimmer een formele klacht op grond van het verdrag in de organen van de Verenigde Naties (artikel 8) of bij het Hof (artikel 9) ahangig gemaakt. Wel is herhaaldelijk een beroep gedaan op het verdrag ter staving van bepaalde besluiten, zoals de veroordeling van het Russische optreden in Hongarije. Ook heeft de Commissie inzake de Rechten van de Mens klachten ontvangen, waarin rechtstreeks of zijdelings een beroep op het

verdrag werd gedaan; deze commissie kan echter op die klachten geen actie nemen.

Bij de eerdergenoemde overwegingen ten gunste van toetreding tot het verdrag komt, dat thans een overgrote meerderheid van de Verenigde Naties partij is bij het verdrag. Daarbij is ook een groot aantal Staten, waarmede het Koninkrijk nauwe betrekkingen onderhoudt.

De Regeringen van Suriname en van de Nederlandse Antillen stemmen ermede in, dat het verdrag mede in hun landen zal gelden. De Nieuw-Guinea Raad heeft gunstig geadviseerd.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,*

J. DE QUAY.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Minister van Justitie,

A. C. W. BEERMAN.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,

TH. H. BOT.