

Notitie

t.b.v. parlementaire hoorzitting over de term 'genocide', d.d. 12 juni 2017

door mr. dr. Kenneth M. Manusama

Inleiding

Deze notitie wordt aangeboden aan de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer, op diens verzoek, ten behoeve de hoorzitting over het gebruik van de term 'genocide' door politici op 12 juni 2017. Het gezamenlijke EVA/CAVV advies ligt voor als fundament voor zowel deze notitie als de hoorzitting. Deze notitie is op geheel persoonlijke titel geschreven, als jurist in het internationaal recht en voormalig universitair docent op dat gebied, en niet als expert op genocide in het bijzonder. Voorts richt deze notitie zich op het voorkomen van genocide en in mindere mate op het bestraffen.

EVA/CAVV advies

In het algemeen komt het gezamenlijk advies met logische en niet-controversiële conclusies. Artikel 1 van het Genocide-verdrag uit 1948 roept een verplichting in het leven voor de partijen bij het verdrag tot voorkomen en bestraffen van genocide, maar het verdrag noch de praktijk maken duidelijk op welke manier met name de plicht tot voorkomen moet worden ingevuld. Terecht wijst het advies op de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de Genocide-zaak (2007)¹ waarin de genoemde verplichting wordt gekarakteriseerd als zijnde een inspanningsverplichting. Welke inspanningen dienen te worden verricht om aan de verplichting te voldoen is afhankelijk van een aantal factoren die het advies benoemt op basis van de Genocide-zaak.

Het advies zou verder nog kunnen worden aangevuld met een ander voorbeeld van een parlementaire vaststelling van genocide. In juni 1999 en september 2004 stelde het Amerikaanse Congres dat er sprake was van (daden van) genocide in Zuid-Soedan.² Het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken daarentegen stelde in juni 2004 dat een formele vaststelling niet veel juridische implicaties zou hebben, maar wel politieke en morele druk zou opleveren om maatregelen te nemen ter voorkoming van verdere misstanden.³

Kritische noten en nuances

Ondanks het degelijke karakter van het advies kunnen er kritische aantekeningen en nuances worden geplaatst bij een aantal keuzes en conclusies in het advies.

- Benadrukt moet worden dat het Genocide-verdrag de partijen een eigen verantwoordelijkheid geeft om genocide te voorkomen en te bestraffen, en daarmee een eigen verantwoordelijkheid om te beoordelen of er een reëel gevaar op genocide is ontstaan. Teveel leunen op een internationale vaststelling van een dergelijk gevaar is een abdicatie van die verantwoordelijkheid. In het geval van Srebrenica in de eerdergenoemde Genocide-zaak werd Servië aansprakelijk gehouden voor een schending van artikel 1 Genocide-verdrag, zonder dat er tijdens of vlak na de gewraakte misstanden op internationaal niveau genocide was vastgesteld.
- In de context van die zelfstandige verantwoordelijkheid voelt het onderscheid parlement en regering kunstmatig aan en ondermijnt deze de volledigheid van het advies. De auteurs van het

¹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43. (hierna: Genocide-zaak)

² H.R. Con. Res. 75, 106th Cong (1999); H.R. Con. Res. 467, 108th Cong (2004)

³ *Discussion Paper, Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Middle East/Africa Region, Department of Defense*, May 1, 1994. Available at: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/>

advies stellen terecht dat uitspraken van het parlement in principe geen volkenrechtelijke betekenis hebben. Het vaststellen van 'genocide' - of niet - is niet voorbehouden aan een rechter, maar is een eerste stap in de invulling van de verplichting tot het voorkomen van genocide en die dus noodzakelijkerwijs moet worden genomen door de regering. Dat laat echter onverlet dat uitspraken van het parlement van groot belang kunnen zijn in de interne, democratische politieke besluitvorming van een staat. Evenals de beslissing tot militaire interventie een parlementair debat behoeft deels op juridische gronden, is de vaststelling van genocide deels een juridische beslissing die in en door het parlement kan worden geïnitieerd. In het hierboven genoemde voorbeeld van het Amerikaanse Congres, karakteriseerde de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Colin Powell, de misstanden in Darfur als daden van genocide, daags na de tweede vaststelling door het Congres.⁴

- De EVA en CAVV achten het onderscheid tussen 'genocide' en 'misdaden tegen de menselijkheid' in de zogenaamde preventie-fase van ondergeschikt belang in politieke én juridische zin. De verplichting tot voorkomen van deze misdrijven zou volgens het advies identiek zijn, dan wel identiteit zou moeten zijn. Zoals het advies zelf aangeeft is echter niet duidelijk of dit positief recht is. Er is nog geen verdragsverplichting tot het voorkomen van misdaden tegen de menselijkheid. In het kader van de voorgaande opmerkingen over het samenspel tussen parlement en regering is het onderscheid tussen de twee misdrijven dus wel van enig juridisch belang. Het zou onder andere kunnen leiden tot een bereidheid van de regering om eerder 'misdaden tegen de menselijkheid' vast te stellen dan 'genocide'.

Juridisch kader militaire interventie

Gezien de huidige onduidelijkheid over de invulling van de verplichting tot het voorkomen van genocide wordt het juridisch kader voor het mogelijke palet aan maatregelen logischerwijs niet uitputtend in het advies behandeld. Voor de volledigheid van het advies kan wederom verwezen naar de Genocide-zaak waarin het Hof volgende opmerkte:

"The State's capacity to influence must also be assessed by legal criteria, since it is clear that every State may only act within the limits permitted by international law; seen thus, a State's capacity to influence may vary depending on its particular legal position vis-à-vis the situations and persons facing the danger, or the reality, of genocide."⁵

Elke maatregel dient dus te passen in het geldende internationale recht, inclusief de regels omtrent het gebruik van geweld. Artikel 8 van het Genocide-verdrag is eveneens een aanwijzing voor die stelling. In de praktijk betekent dit een gang naar de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties dat als enige een militaire interventie te autoriseren. Het advies stelt terecht dat het R2P principe geen autonome basis biedt voor eenzijdige militaire interventie.

In het kader van militaire interventie moet wel worden gewezen op het bekende debat over legaliteit versus legitimiteit. Wanneer er een evident en onmiddellijk gevaar voor genocidale daden optreedt kan worden beargumenteerd dat een gewapende interventie gelegitimeerd is, ondanks de afwezigheid van een autoriserende resolutie van de VN-Veiligheidsraad.

Wenselijkheid

Het EVA/CAVV advies bespreekt eveneens de wenselijkheid van het gebruik van de term 'genocide', met name in de preventie fase. Terecht stelt het advies dat al te formalistische redeneringen niet in de weg mogen staan van daadwerkelijk beleid om misdaden als genocide en misdaden tegen de menselijkheid te voorkomen of te stoppen. Maar de kracht van het begrip in moreel en emotioneel opzicht is ook aanmerkelijk in latere fases. Terwijl het gerechtelijk bestraffen van individuen voor vermeende genocide de kwestie tot op zekere hoogte neutraliseert, kan het gebruik van de term 'genocide' in de internationale

⁴ 'Powell calls Sudan killings genocide', <http://edition.cnn.com/2004/WORLD/africa/09/09/sudan.powell/>

⁵ Genocide-zaak, para. 430.

betrekkingen polariserend werken. Sommige kwesties zijn al aan het internationaal recht voorbij en zijn meer gebaat bij politieke verzoening dan juridische correctheid. Juridische stellingname door het erkennen dan wel ontkennen van genocide, bijvoorbeeld in de Turks-Armeense kwestie uit 1915, verlamt en versteent het politieke proces richting vreedzame toenadering en finale geschiedschrijving. De internationale betrekkingen hebben soms meer baat bij de wederzijdse erkenning van feiten dan bij consensus over juridische labels.

Conclusie

Het gebruik van de term 'genocide' door leden van het parlement of door de regering heeft grote betekenis in politieke en juridische zin. Daarom mogen politici niet lichtzinnig met het begrip omgaan. Het parlement heeft binnen de democratische besluitvorming een zelfstandige rol in het invullen van de juridische verplichtingen van Nederland. Het zou daarom wenselijk zijn als het parlement zich formeel wil uitspreken over een mogelijke genocide kwestie, dat het zich adequaat laat voorlichten door relevante experts in een zelfde soort setting als de huidige.