



DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK / GEEN MERKING

TER INFORMATIE

Aan  
Van  
Via  
Kopie aan  
Afgestemd met

M  
DJZ (Volkenrechtelijk adviseur)

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Datum  
16 december 2024  
Onze referentie  
BZ2409745

Opgesteld door  
Bescherming persoonlijke levenssfeer  
DJZ, DJZ/IR

# nota

De definitie van genocide in relatie tot de situatie in Gaza

## Aanleiding

Er is toenemende vraag naar internationaalrechtelijke duiding van het optreden van ISR in Gaza, waaronder of dit als genocide moet worden gekwalificeerd. Deze vraag ontstaat onder meer door zich opstapelende berichten over de catastrofale humanitaire situatie in Gaza en uitingen van Israëliische functionarissen. Het bestaan van een genocide in Gaza wordt gesteld in onderzoeksrapporten van VN-organisaties en van NGO's, zoals Amnesty International.<sup>1</sup> Vermeende schendingen van het Genocideverdrag liggen daarnaast ten grondslag aan de rechtszaken tegen de Staat inzake de levering van F-35 onderdelen; het SOMO kort geding over het regeringsbeleid ten aanzien van ISR; en de rechtszaak van ZAF tegen ISR bij het Internationaal Gerechtshof (IGH). Met deze nota wordt u geïnformeerd over de juridische elementen van genocide onder internationaal recht in relatie tot de situatie in Gaza.

## Kernpunten

- Het kenmerkende van genocide is gelegen in het bijzondere oogmerk dat bij de dader aanwezig moet zijn om een nationale, etnische, raciale of religieuze groep geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen.
- Het Genocideverdrag uit 1948 verplicht staten tot het voorkomen en bestraffen van genocide en bevat een algemeen aanvaarde definitie van genocide. ISR is partij bij het Genocideverdrag.
- Voor de vaststelling of een bepaalde gebeurtenis als genocide kan worden gekwalificeerd, is grondig feitenonderzoek van groot belang. Het kabinet stelt zich over het algemeen terughoudend op bij het kwalificeren van bepaalde gebeurtenissen als genocide. In lijn met deze terughoudendheid heeft NL geen uitspraken gedaan over de kwalificatie van de situatie in Gaza als genocide.
- De ontwikkelingen geven reden tot ernstige zorgen over de naleving door ISR van verplichtingen onder het Genocideverdrag.
- Dit betekent dat NL op basis van het Genocideverdrag de plicht heeft zich in te spannen om genocide te voorkomen. Bij het nalaten hiervan kan NL voor schendingen van de eigen verplichtingen onder het verdrag aansprakelijk zijn.

## Toelichting

<sup>1</sup> Amnesty International, 5 december 2024, '[Israël pleegt genocide in Gaza](#)'

Het verbod op genocide is erkend als dwingende regel van algemeen internationaal recht (*jus cogens*). Dit betekent dat deze regel door staten is geaccepteerd en erkend als een regel waarvan niet mag worden afgeweken. Dergelijke dwingendrechtelijke regels dienen ter bescherming van de fundamentele waarden van de gehele internationale gemeenschap.

**Datum**  
16 december 2024  
**Onze referentie**  
BZ2409745

## **I. Het Genocideverdrag uit 1948**

Het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van genocide van 9 december 1948 (Genocideverdrag) verplicht verdragspartijen tot het bestraffen en voorkomen van het misdrijf genocide. Het verdrag is op 12 januari 1951 in werking getreden en sindsdien door 153 Staten geratificeerd. ISR is, net als NL, partij bij het Genocideverdrag. Uit jurisprudentie van het IGH blijkt dat de belangrijkste beginselen die ten grondslag liggen aan het verdrag behoren tot het internationaal gewoonterecht en dus bindend zijn voor alle staten.

Naast het verbod op genocide zijn verdragspartijen op basis van artikel 3 verplicht om samenspanning tot het plegen van genocide, het rechtstreeks en openbaar aanzetten tot genocide, poging tot genocide en medeplichtigheid aan genocide, strafbaar te stellen. Ook staten kunnen aansprakelijk zijn voor deze handelingen.

### *Definitie*

Volgens artikel 2 van het Genocideverdrag wordt onder genocide verstaan een van de volgende handelingen, gepleegd met de bedoeling om een nationale, etnische, godsdienstige groep, dan wel een groep, behorende tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen:

- a. het doden van leden van de groep;
- b. het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel aan leden van de groep;
- c. het opzettelijk aan de groep opleggen van levensvoorwaarden die gericht zijn op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging;
- d. het nemen van maatregelen, bedoeld om geboorten binnen de groep te voorkomen;
- e. het gewelddadig overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep.

Hieronder wordt ingegaan op een aantal bepalende elementen van de definitie, te weten: (a) de beschermde groep, (b) genocidale opzet, en (c) de handelingen die onder het Genocideverdrag vallen.

#### *a) De beschermde groep*

Het Genocideverdrag beschermt nationale, etnische, raciale en godsdienstige groeperingen. Om te kwalificeren als genocide, dienen de bovengenoemde handelingen (a-e) gericht te zijn tegen leden van één van deze vier beschermde groepen. Wel kan een bepaalde groep onder meerdere categorieën vallen en bijvoorbeeld als nationale, etnische en religieuze groep worden aangemerkt.

De achtergrond van de bescherming van deze vier specifieke groepen is gelegen in het doel van het Genocideverdrag, namelijk het beschermen en waarborgen van het voortbestaan van (relatief) stabiele en permanente groepen. Handelingen gericht op aanhangers van een politieke groepering vallen dus buiten de definitie van genocide, zelfs wanneer de dader handelt met het oogmerk om voorstanders van deze politieke groepering als zodanig te vernietigen.

De Palestijnse bevolking in Gaza kan volgens het IGH worden aangemerkt als religieuze, nationale, etnische, dan wel een raciale groep en valt dus binnen de definitie van beschermde groep onder het Genocideverdrag.<sup>2</sup>

**Datum**  
16 december 2024  
**Onze referentie**  
BZ2409745

*b) Genocidale opzet*

Kenmerkend voor genocide is dat de bovengenoemde handelingen (a-e) gepaard dienen te gaan met genocidale opzet; dit wil zeggen dat de dader handelt met de bedoeling om een "nationale, etnische, godsdienstige groep, dan wel een groep, behorende tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen".

De verwijzing naar het "als zodanig" vernietigen van de beschermde groep geeft aan dat het oogmerk van de dader het vernietigen van de groep is, omwille van haar nationale, etnische, religieuze en/of raciale identiteit. Het slachtoffer van genocide is primair de groep, niet (alleen) het individu. De dader heeft als doel het biologisch of fysiek vernietigen van de groep als afzonderlijke en te onderscheiden entiteit van de individuele slachtoffers.

Om te kwalificeren als genocide, kan de opzet van de dader gericht zijn op de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beschermde groep. Wanneer het beoogde doel de gedeeltelijke vernietiging van de groep is, dient er sprake te zijn van opzet om ten minste een substantieel deel van de groep te vernietigen. Dit deel moet groot genoeg zijn om van invloed te zijn op de groep in zijn geheel. Wel kan een deel van de groep kwalificeren als substantieel, wanneer dit deel emblematisch is voor de bredere groep of essentieel is voor haar voortbestaan. Bovendien kan er sprake zijn van genocide, wanneer de dader handelt met het oogmerk om de beschermde groep binnen een geografisch beperkt gebied te vernietigen. Of de dader controle uitoefent over het gebied (en dus de gelegenheid heeft om het misdrijf te plegen) is hierbij ook van belang. De Palestijnse bevolking in Gaza bestaat uit meer dan twee miljoen mensen en vormt volgens het IGH een substantieel deel van de beschermde groep.<sup>3</sup>

Het bestaan van een ander (persoonlijk) motief bij de dader, bijvoorbeeld financieel of politiek gewin, wraak of het verkrijgen van grondgebied, sluit het (ook) bestaan van genocidale opzet niet uit. Beweegredenen, zoals het opnieuw (volledig) bezetten van Gaza of het bouwen van nederzettingen, sluiten niet uit dat er hiernaast ook sprake is van genocidale opzet. Ook als onder het internationaal recht een grondslag bestaat voor het gebruik van geweld, bijvoorbeeld zelfverdediging in reactie op een gewapende aanval, of wanneer er een militair offensief gaande is, kan er sprake zijn van genocidale opzet.

NL, CAN, DK, DUI, FRA, en VK hebben gezamenlijk geïntervenieerd in de IGH zaak tussen Gambia en Myanmar (GAM v. MYM) over vermeende genocide jegens de Rohingya in Myanmar. In deze interventie hebben NL en betrokken landen onder andere het standpunt ingenomen dat het aantal dodelijke slachtoffers niet bepalend is bij het afleiden of vaststellen van genocidale opzet, en dat seksueel en gender-gerelateerd geweld, handelingen gericht tegen kinderen en gedwongen verplaatsingen belangrijke indicaties kunnen vormen van genocidale opzet.

<sup>2</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (South Africa v. Israel)*, ICJ Order of 26 January 2024, para. 45 ("The Palestinians appear to constitute a distinct "national, ethnical, racial or religious group", and hence a protected group within the meaning of Article II of the Genocide Convention.").

<sup>3</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (South Africa v. Israel)*, ICJ Order of 26 January 2024 ("The Court observes that, according to United Nations sources, the Palestinian population of the Gaza Strip comprises over 2 million people. Palestinians in the Gaza Strip form a substantial part of the protected group.").

### Het bewijzen van genocidale opzet

In de praktijk is het lastig om genocidale opzet aan te tonen. Rechtstreeks bewijs voor genocidale opzet kan allereerst worden gevonden in (expliciet) beleid of plannen van de staat, of plannen en uitspraken van de dader. Uit jurisprudentie van internationale gerechtshoven blijkt dat uitingen van genocidale opzet zelden in het openbaar worden gedaan. Bij gebrek aan expliciet bewijs, kan genocidale opzet daarom worden afgeleid uit een alomvattende toetsing van al het beschikbare bewijs, waaronder de (indirecte) feiten en omstandigheden en het patroon van handelingen ("*pattern of conduct*"), zoals bijvoorbeeld de algemene context, de algemene politieke doctrine die aanleiding gaf tot de handelingen, het feit dat de handelingen systematisch tegen dezelfde groep zijn gericht, de omvang van de wreedheden, het systematisch tot doelwit maken of uitkiezen van slachtoffers vanwege hun lidmaatschap van de groep of het discriminerende karakter van de handelingen. Wanneer bewijs van genocidale opzet enkel uit een patroon van handelingen bestaat, is het volgens het IGH noodzakelijk dat de enige redelijke gevolgtrekking ("*the only reasonable inference*") het doel is om de groep als zodanig te vernietigen.

Datum

16 december 2024

Onze referentie

BZ2409745

In de voorgenoemde gezamenlijke interventie bij het IGH, heeft NL het standpunt ingenomen dat genocidale opzet kan worden aangetoond door middel van indirect bewijs. Daarnaast stellen de betrokken landen, waaronder NL, dat het Hof een evenwichtige benadering dient te hanteren bij het vaststellen van genocidale opzet, waarbij de ernst van het misdrijf genocide in acht wordt genomen zonder dat de drempel voor het vaststellen van genocidale opzet te hoog wordt. Hierbij is het onder meer van belang dat het beschikbare bewijsmateriaal op een alomvattende manier wordt getoetst.

### c) Genocidale handelingen

Het Genocideverdrag noemt een vijftal handelingen die, gepaard met genocidale opzet, het misdrijf genocide vormen. Naast het doden van leden van de groep, zijn dit onder meer het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel en het opleggen van levensvoorwaarden die zijn gericht op de gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging van de groep.

### Het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel

Afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval, omvat het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel onder meer: lichamelijke of geestelijke foltering, onmenselijke of vernederende behandeling en seksueel geweld, waaronder verkrachting. Ook gedwongen verplaatsingen, vervolging, mishandeling en/of doodsb bedreigingen tijdens verhoren, verminkingen of ernstig letsel aan uitwendige of inwendige organen zijn door verschillende (internationale) gerechtshoven aangemerkt als ernstig lichamelijk of geestelijk letsel.

Volgens het IGH dient het lichamelijke of geestelijke letsel van een zodanige aard te zijn dat het bijdraagt aan de gehele of gedeeltelijke fysieke of biologische vernietiging van de groep. Andere internationale tribunalen hebben gesteld dat het toegebrachte letsel niet permanent of onomkeerbaar hoeft te zijn, maar wel moet resulteren in een ernstige en langdurige beperking in het leiden van een normaal en constructief leven.

### Het opleggen van levensvoorwaarden die zijn gericht op de gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging van de groep

Hierbij gaat het om handelingen waarbij de dader de leden van de groep niet onmiddellijk doodt, maar wel de uiteindelijke fysieke vernietiging van leden van de groep nastreeft. Voorbeelden hiervan zijn het onthouden van voedsel, medische zorg, onderdak of kleding, systematische uithuiszettingen en uitputting als gevolg

van buitensporig werk of fysieke inspanning. Daarnaast heeft het IGH geoordeeld dat gedwongen verplaatsingen, wanneer uitgevoerd met als doel de vernietiging van de groep (en niet slechts de verwijdering van de groep van het grondgebied) onder dit artikel kan vallen. Het is niet nodig om te bewijzen dat het beoogde 'resultaat' daadwerkelijk is bereikt. De opgelegde levensomstandigheden moeten zijn gericht op het teweegbrengen van de vernietiging van de groep, maar het is niet bepalend of dit doel daadwerkelijk wordt bereikt.

## **II. In dit verband relevante feiten**

Verschillende rapporten van de VN en andere organisaties wijzen op zorgelijke ontwikkelingen en mogelijke uitingen van genocidale opzet, dan wel gebruik van mensonterende taal bij Israëlische ambtsdragers of individuen.<sup>4</sup> Ook het IGH verwijst in zijn uitspraken over voorlopige maatregelen naar een aantal van deze uitspraken, waaronder:

- De uitspraken van de toenmalige Minister van Defensie, Yoav Gallant, van 9 oktober 2023, waarin hij een volledige blokkade van Gaza Stad afkondigde:

*"Mr Yoav Gallant, Defence Minister of Israel, announced that he had ordered a "complete siege" of Gaza City and that there would be "no electricity, no food, no fuel" and that "everything [was] closed". On the following day, Minister Gallant stated, speaking to Israeli troops on the Gaza border: "I have released all restraints . . . You saw what we are fighting against. We are fighting human animals. This is the ISIS of Gaza. This is what we are fighting against . . . Gaza won't return to what it was before. There will be no Hamas. We will eliminate everything. If it doesn't take one day, it will take a week, it will take weeks or even months, we will reach all places."*

- De uitspraken van Isaac Herzog, de President, van 12 oktober 2023, waarin hij verwijst naar Gaza:

*"We are working, operating militarily according to rules of international law. Unequivocally. It is an entire nation out there that is responsible. It is not true this rhetoric about civilians not aware, not involved. It is absolutely not true. They could have risen up. They could have fought against that evil regime which took over Gaza in a coup d'état. But we are at war. We are at war. We are at war. We are defending our homes. We are protecting our homes. That's the truth. And when a nation protects its home, it fights. And we will fight until we'll break their backbone."*

- De uitspraken van Israel Katz, de toenmalige Minister van Energie en Infrastructuur, op X van 13 oktober 2023:

*"We will fight the terrorist organization Hamas and destroy it. All the civilian population in [G]aza is ordered to leave immediately. We will win. They will not receive a drop of water or a single battery until they leave the world."*

Naast deze mogelijke uitingen van genocidale opzet, verwijzen het IGH en verschillende rapporten van de VN en andere organisaties naar handelingen die

<sup>4</sup> [20241106-Gaza-Update-Report-OPT.pdf \(ohchr.org\)](#); [n2427119.pdf \(un.org\)](#); [g2404611.pdf \(un.org\)](#); [INT CERD EWU 9942 E.pdf \(minbuza.local\)](#)

mogelijk onder het Genocideverdrag kunnen vallen,<sup>5</sup> waaronder het doden van leden van de groep, het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel en het opleggen van levensvoorwaarden die zijn gericht op de gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging van de groep. Genoemde feiten en omstandigheden die hierop wijzen zijn onder andere:

**Datum**  
16 december 2024  
**Onze referentie**  
BZ2409745

- Het hoge aantal dodelijke burgerslachtoffers in Gaza, waaronder het grote aantal vrouwen en kinderen;
- Het gebruik van 'ongeleide bommen' en wapens met "wide-area effects" in zeer dichtbevolkt gebied;
- De hoeveelheid bombardementen op o.a. burgerinfrastructuur, waaronder huizen en woontorens en het ontbreken van een veilig heenkomen voor de burgerbevolking;
- Beschuldigingen van standrechtelijke executies;
- Het grote aantal (ernstig) gewonden, in meerderheid vrouwen en kinderen;
- De combinatie van het aantal (ernstig) gewonden en het gebrek aan medische zorg en functionerende ziekenhuizen;
- (Beschuldigingen van) dehumanisering en wrede en onmenselijke en vernederende behandeling van de burgerbevolking; Alsmede marteling en onmenselijke behandeling in detentiefaciliteiten;
- Herhaaldelijke aanvallen op "veilige zones", waardoor mogelijk juist meer burgerslachtoffers zijn gevallen in deze zones dan hierbuiten;
- De herhaaldelijke gedwongen massa-verplaatsingen en evacuaties, zonder toegang tot voldoende voedsel en andere noodzakelijke voorzieningen voor burgers;
- Het gebrek aan onderdak en permanente ontheemding van de burgerbevolking door de verwoesting van (burger)infrastructuur en gedwongen verplaatsingen;
- Het gebrek aan toegang tot adequate medische zorg en hulpverlening, onder meer door aanvallen op ziekenhuizen, het afsluiten van elektriciteit, evacuaties van ziekenhuizen, aanvallen op ambulances en medische konvoien;
- Het ontzeggen van de burgerbevolking van toegang tot voldoende voedsel en water, verergerd door herhaaldelijke bombardementen en schade aan civiele (voedsel en water) infrastructuur, naast pogingen om opereren van UNWRA te hinderen;
- Aanvallen op humanitaire hulpverleners en voedselkonvoien, en op personen die het uitdelen van voedsel ondersteunen;
- Het opleggen van vergaande beperkingen aan humanitaire hulpverlening;<sup>6</sup>
- Het afsluiten van watervoorzieningen en gebrek aan schoon drinkwater;

<sup>5</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (South Africa v. Israel)*, ICJ Order of 26 January 2024, Order of 28 March 2024, Order of 26 May 2024; [20241106-Gaza-Update-Report-OPT.pdf \(ohchr.org\)](#); [Unlawful killings in Gaza City - OHCHR Press Release - Question of Palestine](#); UN Human Rights Office - OHCHR is alarmed at Israeli strikes on or in the vicinities of schools and hospitals in the north of Gaza - occupied Palestinian territory | ReliefWeb; Gaza Strip: Acute Food Insecurity Situation for September - October 2024 and Projection for November 2024 - April 2025 | IPC - Integrated Food Security Phase Classification ([ipcinfo.org](#)); [n2427119.pdf \(un.org\)](#); [g2404611.pdf \(un.org\)](#)

<sup>6</sup> Sinds september/oktober 2024 valt heel Gaza in fase vier van de *Integrated Food Security Phase Classification* (IPC), in de categorie noodsituatie ("emergency"). Ongeveer 1,84 miljoen personen in Gaza ervaren een hoge mate van acute voedselonzeekerheid geclassificeerd in IPC Fase 3 (crisis) of hoger, waaronder bijna 133.000 mensen te maken

- Het gebrek aan kleding, hygiëne en sanitair voor de burgerbevolking.

**Datum**

16 december 2024

**Onze referentie**

BZ2409745

Bovenstaande handelingen kunnen ook indicaties vormen voor het bestaan van genocidale opzet. Ook het vernietigen van culturele en religieuze instellingen kunnen indicatief zijn voor het bestaan van genocidale opzet.

### III. Vaststelling Genocide

Bij de vaststelling of een bepaalde gebeurtenis als genocide kan worden gekwalificeerd, is grondig feitenonderzoek van groot belang. In het licht hiervan stelt de Nederlandse regering zich over het algemeen terughoudend op bij het kwalificeren van bepaalde gebeurtenissen als genocide. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor eventuele erkenning van historische gebeurtenissen als genocide, zoals in de situatie van de Holodomor in Oekraïne en de vermeende genocide in Armenië.<sup>7</sup> Voor de Nederlandse regering zijn bij de erkenning van genocide uitspraken van (internationale) gerechts- en strafhoven, eenduidige conclusies volgend uit wetenschappelijk onderzoek of vaststellingen door de VN (Veiligheidsraad) zwaarwegend. Overigens is erkenning door Nederland of andere staten geen vereiste voor de toepasselijkheid van verplichtingen onder het Genocideverdrag. In lijn met de hier geschetste terughoudendheid, heeft NL geen uitspraken gedaan over de kwalificatie van de situatie in Gaza als genocide.

Bovenstaande ontwikkelingen geven evenwel reden tot ernstige zorgen over de naleving door ISR van diens verplichtingen onder het Genocideverdrag. Uit bovengenoemde VN en ngo-rapporten kan worden afgeleid dat sprake is van een ernstig risico op genocide. Op basis van het Genocideverdrag volgt hieruit voor NL de plicht zich in te spannen om genocide te voorkomen. Bij het nalaten hiervan kan NL aansprakelijk zijn voor schending van de eigen verplichtingen onder het verdrag. Hoe invulling kan worden gegeven aan deze verplichting tot voorkomen is afhankelijk van verschillende factoren (zie hieronder), o.a. de geografische afstand en politieke banden tussen autoriteiten. Het (blijven) aanspreken van ISR op de noodzaak van het toelaten en faciliteren van humanitaire hulp in Gaza is een voorbeeld voor het invullen van deze plicht, net zoals het ISR oproepen tot een betere bescherming van de burgerbevolking van Gaza. Ook kan worden gekozen om de nauwe band met ISR aan te wenden voor het uitoefenen van diplomatieke druk, bijvoorbeeld door het beleid ten opzichte van ISR aan te scherpen.

### IV. Op staten rustende verplichtingen op basis van het Genocideverdrag

Artikel 1 van het Genocideverdrag verplicht verdragspartijen om het misdrijf genocide te bestraffen en te voorkomen. De verplichting om genocide te bestraffen op basis van artikelen 1, 5 en 6 van het Genocideverdrag houdt in dat staten genocide strafbaar moeten stellen en verdachten op hun eigen grondgebied moeten vervolgen. Deze verplichting richt zich primair tot de territoriale staat, maar is niet territoriaal begrensd. Op basis van de Wet internationale misdrijven (Wim) kunnen verdachten van genocide die zich in NL bevinden worden vervolgd indien het Openbaar Ministerie daartoe besluit. De verplichting tot het bestraffen van genocide kan ook een verplichting tot samenwerken met internationale strafhoven omvatten.

hebben met catastrofale voedselonzeekerheid (IPC fase 5) en 664.000 mensen in IPC Fase 4 (noodsituatie). De verwachting is dat het aantal personen in Fase 5 (catastrofe) verdrievoudt vanaf november- december 2024.

<sup>7</sup> TK, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 V, nr. 44.

De verplichting om genocide te voorkomen richt zich primair tot de staat waar de misdrijven worden gepleegd, maar is niet territoriaal begrensd. De reikwijdte van deze verplichting voor derde staten hangt af van hun mogelijkheden invloed uit te oefenen op mogelijke plegers van genocide. Volgens het IGH is de verplichting om genocide te voorkomen een inspanningsverplichting (en dus geen resultaatsverplichting): een staat moet alle redelijkerwijs beschikbare maatregelen nemen om genocide zo veel mogelijk te voorkomen. De mogelijkheid om invloed uit te oefenen op vermeende daders hangt onder meer af van de geografische afstand en van de sterkte van de politieke (of andere) banden tussen de autoriteiten van de staat en de belangrijkste betrokken personen bij de gebeurtenissen. Een staat moet zich aan het internationaal recht houden (zoals bijvoorbeeld het geweldsverbod in het VN-Handvest) bij de invulling van zijn verplichtingen ter voorkoming van genocide. De verplichting om genocide te voorkomen en de bijbehorende plicht om te handelen ontstaat op het moment dat de (derde) staat verneemt, of normaal gesproken had moeten weten, van het bestaan van een ernstig risico dat genocide zal worden gepleegd. Als de staat middelen tot zijn beschikking heeft die waarschijnlijk een afschrikwekkend effect hebben op degenen die ervan worden verdacht genocide voor te bereiden, of redelijkerwijs worden verdacht genocidale opzet te koesteren, dan is die staat verplicht om deze middelen te gebruiken als de omstandigheden dit toelaten.

**Datum**  
16 december 2024  
**Onze referentie**  
BZ2409745

Voorbeelden van de toepassing van bovenstaande verplichtingen zijn te vinden bij het IGH. Zo oordeelde het IGH in de zaak tussen Bosnië-Herzegovina en Servië en Montenegro, dat Servië weliswaar niet aansprakelijk was voor het plegen van genocide, maar wel voor het schenden van de verplichting tot het voorkomen van de genocide in Srebrenica in juli 1995. Hierbij hield het Hof rekening met onderstaande factoren:

- De invloed van de Federale Republiek Servië op de Bosnische Serven die de genocide in Srebrenica bedachten en uitvoerden, waaronder de sterke politieke, militaire en financiële banden tussen de actoren.
- De kennis van de autoriteiten in Belgrado, onder andere bij de President Milošević, van het ernstige risico op genocide na inname van de enclave Srebrenica door VRS-troepen (o.a. gezien de kennis bij de autoriteiten van het klimaat van diepgewortelde haat tussen Bosnische Serviërs en de moslims in de regio van Srebrenica en de internationale bezorgdheid over de situatie).
- Het nalaten van het ondernemen van enige actie om de gebeurtenissen te voorkomen.

Het Hof oordeelde daarnaast dat Servië aansprakelijk was voor het schenden van de verplichting tot het bestraffen van genocide door niet volledig mee te werken met het Joegoslavië tribunaal, onder andere door Ratko Mladić niet uit te leveren.

In de *Mothers of Srebrenica* zaak, heeft de Hoge Raad bepaald dat de in artikel 1 van het Genocideverdrag omschreven inspanningsverplichting niet rechtstreeks in Nederland kan worden toegepast in de nationale rechtsorde. Daarom kon de staat niet op die basis aansprakelijk worden gesteld. De staat was wel aansprakelijk voor schendingen van het recht op leven en het verbod op onmenselijke behandeling (artikel 2 en 3 Europees Verdrag Rechten voor de Rechten van de Mens en de zorgvuldigheidsnorm in artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek).

## **V. Staatsaansprakelijkheid**

Een staat is internationaalrechtelijk aansprakelijk voor genocide of een andere handeling uit artikel 3 van het Genocideverdrag (samenspanning om genocide te

plegen, poging tot genocide, rechtstreeks en openbaar aanzetten tot genocide, en medeplichtigheid aan genocide), wanneer een staatsorgaan of een individu of groep van individuen waarvan de handelingen aan de staat kunnen worden toegerekend, een van de handelingen uit artikel 3 van het verdrag begaat.

**Datum**  
16 december 2024  
**Onze referentie**  
BZ2409745

Een staat is niet alleen aansprakelijk voor genocide wanneer genocidale opzet kan worden aangetoond bij de hoogste gezagsdragers, maar ook wanneer genocidale handelingen gepaard met genocidale opzet kunnen worden aangetoond bij een specifiek legeronderdeel, dan wel bij andere individuen of groepen waarvan de handelingen toegerekend kunnen worden aan die staat.

Bovendien kan een staat aansprakelijk worden gehouden voor een schending van de verplichting tot het voorkomen van genocide wanneer de staat duidelijk heeft nagelaten alle maatregelen te nemen die binnen zijn macht lagen en die hadden kunnen bijdragen aan het voorkomen van genocide (zoals in het geval van de hierboven genoemde voorbeelden). Een staat kan alleen aansprakelijk worden gehouden voor het schenden van de verplichting tot voorkomen wanneer er daadwerkelijk genocide is gepleegd. In dat geval is een staat ook niet aansprakelijk voor het plegen van die genocide, maar uitsluitend voor zijn eigen (inspannings)verplichting tot voorkoming.

Een staat kan daarnaast medeplichtig zijn aan het plegen van een internationaal onrechtmatige daad van een andere staat. Een staat mag geen hulp of bijstand verlenen aan een andere staat bij het plegen van een internationaal onrechtmatige daad. Er is sprake van medeplichtigheid indien aan drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet de bijstandverlenende staat op het moment van het verlenen van de bijstand op de hoogte zijn van het plaatsvinden van een onrechtmatige daad en de intentie hebben daaraan bij te dragen. Ten tweede moet de bijstand een significante bijdrage leveren aan de onrechtmatige daad. Ten derde moet worden vastgesteld dat de bijstandverlenende staat in strijd met zijn eigen verplichtingen zou hebben gehandeld indien hij zelf het handelen van de bijstandontvangende staat had verricht. Indien een staat medeplichtig is, dan is hij alleen aansprakelijk voor zijn eigen medeplichtigheid, niet voor de onderliggende handeling aan welke hij medeplichtig is.

Het Genocideverdrag bevat een geschillenbeslechtingclausule op basis waarvan geschillen tussen de partijen inzake de interpretatie, toepassing of tenuitvoerlegging van het verdrag voorgelegd kunnen worden aan het IGH. Deze clausule omvat ook geschillen die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van een staat voor genocide of een ander in artikel 3 genoemd feit.

#### Internationaal Gerechtshof

Op 29 december 2023 heeft ZAF een zaak tegen ISR aangespannen bij het IGH, op basis van de geschillenbeslechtingclausule van het Genocideverdrag. De zaak gaat in het bijzonder over de vermeende aansprakelijkheid van ISR voor het plegen van genocide en het schenden van zijn verplichting om genocide te voorkomen.

Sindsdien heeft het IGH uitspraak gedaan over drie verzoeken tot het opleggen van voorlopige maatregelen. De conclusies van het Hof zijn gebaseerd op een voorlopig oordeel over de eigen bevoegdheid en de ontvankelijkheid van de claims van ZAF alsmede de plausibiliteit van de rechten van ZAF. Het Hof kan zijn oordeel ten aanzien van deze punten herzien in een volgende fase, nadat het de partijen

hierover heeft gehoord. Volgens het Hof is het aannemelijk dat er rechten van ZAF in het geding zijn in dit geschil, namelijk het recht van Palestijnen om niet te worden onderworpen aan handelingen die zijn verboden in het Genocideverdrag en het recht van ZAF om naleving door ISR van de verplichtingen onder het Genocideverdrag te eisen. Om te voorkomen dat het geschil verergert, en te verzekeren dat het Hof zich hierover kan buigen, heeft het IGH drie keer voorlopige maatregelen opgelegd.

**Datum**  
16 december 2024  
**Onze referentie**  
BZ2409745

Zoals hierboven ook geschetst, erkent het Hof, in de verschillende uitspraken over voorlopige maatregelen, de verslechterende situatie van de Palestijnen in Gaza, in het bijzonder het gebrek aan basisvoorzieningen en voedsel. De door het IGH opgelegde maatregelen dragen ISR onder meer op maatregelen te nemen om schendingen van het Genocideverdrag te voorkomen en Palestijnen in Gaza te voorzien van urgente noodzakelijke basisvoorzieningen en humanitaire hulp. Deze uitspraken zijn nog geen eindoordeel over de inhoud van het verzoek van ZAF.

Voor andere verdragspartijen bij het Genocideverdrag bestaat de mogelijkheid om een interventie in te dienen in deze zaak. Een aantal landen heeft dit inmiddels gedaan. Dit type interventie heeft tot doel het standpunt over de door de interveniërende staat voorgestane interpretatie van het Genocideverdrag aan het Hof kenbaar te maken. Nederland intervenueert in de regel niet in de fase van voorlopige maatregelen, noch in de fase waarin preliminaire verweren inzake bevoegdheid en ontvankelijkheid aan de orde zijn. In de lopende zaak is dan ook besloten daarvan af te zien (zie nota in bijlage). Indien deze zaak inhoudelijk wordt behandeld, zal moeten worden beoordeeld of een interventie in deze zaak opportuun is, mede in het licht van de standpunten die NL over genocide heeft uitgedragen voor het IGH (in de zaak van GAM v. MYA). Daarbij moet een eventuele interventie beperkt blijven tot de interpretatie van het Genocideverdrag en kan deze niet op de feiten ingaan.

## **VI. Internationaal Strafrecht**

Anders dan bij het staatsaansprakelijkheidsrecht, gaat het bij het (internationaal) strafrecht om het handelen van individuen. Individuele daders van genocide kunnen onder omstandigheden strafrechtelijk worden vervolgd, zowel nationaal als internationaal. Onder andere bij het Rwandatribunaal en het Joegoslaviëtribunaal zijn individuen vervolgd voor genocide en het rechtstreeks en openbaar aanzetten tot genocide. De definitie van genocide in de statuten van deze tribunaal is identiek aan de definitie uit het Genocideverdrag.

In Nederland is de strafbaarstelling van het misdrijf genocide neergelegd in artikel 3 van de Wim. Ook de definitie van genocide in de Wim is woordelijk uit het Genocideverdrag overgenomen. Nederland heeft rechtsmacht indien het slachtoffer of de verdachte Nederlands is, of wanneer de verdachte in Nederland aanwezig is. In 2013 is een individu in Nederland veroordeeld wegens opruiing tot genocide met betrekking tot de genocide in Rwanda is.

### Internationaal strafhof

Het Strafhof heeft rechtsmacht over het misdrijf genocide wanneer gepleegd op het grondgebied van een van de verdragspartijen, of wanneer begaan door een onderdaan van een van de verdragspartijen. De Palestijnse Autoriteit heeft in 2015 een akte van toetreding gedeponneerd bij de depositaris van het Statuut van Rome. Op 5 februari 2021 stelde de Kamer van Vooronderzoek vast dat: (1) 'Palestina' een partij is bij het Statuut van Rome, en (2) de territoriale rechtsmacht van het Strafhof zich uitstrekt tot Gaza en de Westelijke

Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem. Dit betekent dat het Strafhof rechtsmacht heeft over genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid wanneer gepleegd in deze gebieden, ongeacht door wie ze worden begaan. De arrestatiebevelen van 20 november 2024 hebben geen betrekking op genocide.

**Datum**  
16 december 2024  
**Onze referentie**  
BZ2409745

Bijlage: Nota van 7 februari 2024 aan M over Interventie zaak Israël over vermeende genocide de Gazastrook