

Position Paper rondetafelgesprek over de situatie in Gaza.

Prof. mr. dr. G.G.J.A. Knoops

d.d. 28 mei 2025

Inleiding

De internationale context wordt momenteel gedomineerd door ernstige humanitaire crises, waarbij de situatie in Gaza bijzondere urgentie heeft gekregen. In december 2023 startte Zuid-Afrika een procedure bij het Internationaal Gerechtshof (ICJ) waarin het stelt dat er een reëel risico bestaat op genocide tegen de Palestijnse bevolking in Gaza. In reactie legde het ICJ voorlopige maatregelen op aan Israël, waaronder de verplichting om genocide te voorkomen en humanitaire hulp toe te laten. Deze ontwikkelingen scherpen het debat over de reikwijdte van de verplichtingen onder het Verdrag inzake de Voorkoming en de Bestrafing van Genocide (hierna: Genocideverdrag), in het bijzonder de preventieve dimensie daarvan.

De juridische kwalificatie 'genocide' vereist een hoge bewijsdrempel (*proof at a high level of certainty appropriate to the seriousness of the allegation, Bosnië en Herzegovina v. Servië en Montenegro*, r.o. 210) en kan alleen worden vastgesteld door bevoegde internationale instanties zoals het ICJ of het Internationaal Strafhof (ICC). Die beoordeling vraagt zorgvuldigheid, hoor en wederhoor, en een tijdrovend proces van bewijsvergaring. In *Bosnië en Herzegovina v. Servië en Montenegro* duurde het meer dan tien jaar voordat het ICJ tot een eindoordeel kwam. Ook in de zaak Zuid-Afrika tegen Israël is een definitieve uitspraak voor 2027 weinig waarschijnlijk.

Dat ontslaat staten echter niet van hun verantwoordelijkheden. Het Genocideverdrag verplicht staten juist tot vroegtijdig optreden. Zoals het ICJ bevestigde in bovengenoemde zaak (r.o. 430–434), ontstaat de preventieplicht zodra een staat weet, of behoort te weten, dat er een ernstig risico op genocide bestaat. De kernvraag is dan ook niet of Nederland de situatie in Gaza formeel moet aanmerken als genocide, maar of het — gelet op zijn kennis, positie en invloed — voldoet aan zijn verplichting tot preventie.

In het publieke en politieke debat wordt de term genocide steeds vaker gebruikt om de gebeurtenissen in Gaza te duiden. Die reflex is begrijpelijk gezien de omvang van het menselijk leed, maar brengt het risico met zich mee dat het juridische begrip erodeert. Juridische kwalificatie is voorbehouden aan

onafhankelijke rechters. Wie dat proces politiek of publiekelijk – gelet op de diffamerende kwalificatie - te snel invult, kan de legitimiteit van het internationaal recht geweld aandoen; zowel door het begrip genocide voortijdig toe te passen, als door het bij voorbaat uitsluiten ervan zonder juridische toetsing. In beide gevallen wordt vooruitgelopen op een oordeel dat exclusief toekomt aan bevoegde internationale gerechtelijke instanties.

Tegelijkertijd mag het ontbreken van een definitieve kwalificatie geen reden zijn voor passiviteit. De plicht tot preventie vereist geen afgerond vonnis, maar een beoordeling op basis van het bestaan van een reëel risico (*real risk*). Die norm geldt universeel, voor elk conflict. Het internationaal recht vraagt van staten dat zij nú handelen wanneer signalen wijzen op het risico van genocide — niet pas achteraf, als de schade onomkeerbaar is.

Voor beleidsmakers, en in het bijzonder de Tweede Kamer, ligt hier een duidelijke juridische toets: geeft Nederland, gelet op zijn diplomatieke, economische en militaire banden met Israël, voldoende invulling aan de preventieplicht zoals neergelegd in artikel I van het Genocideverdrag? Die vraag raakt niet alleen aan verdragsverantwoordelijkheid, maar ook aan mogelijke toekomstige staatsaansprakelijkheid bij nalatigheid.

1. Het begrip genocide volgens het Genocideverdrag en de relevante jurisprudentie

Het Genocideverdrag van 1948 definieert genocide als een van de in artikel II genoemde handelingen, gepleegd met de bedoeling een nationale, etnische, raciale of religieuze groep geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen. Deze handelingen omvatten:

- 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 levensomstandigheden die gericht zijn op de fysieke vernietiging van de groep als zodanig, geheel of gedeeltelijk;
- d) maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van geboorten binnen de groep; en
- e) het gewelddadig overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep.

Centraal in deze definitie staat het vereiste van specifieke vernietigingsintentie, ook wel aangeduid als *dolus specialis*. Deze intentie maakt de juridische kwalificatie van genocide bijzonder complex. Het is niet voldoende om enkel het *acta reus* (de daden) van genocide aan te tonen; er moet ook overtuigend bewijs zijn van de vereiste intentie: dat de handelingen zijn gepleegd met het doel de beschermde groep (geheel of gedeeltelijk) fysiek of biologisch te vernietigen.

Genocidale intentie kan in de internationale praktijk worden afgeleid uit indirect bewijs, zoals systematische geweldspatronen, beleidsdocumenten en publieke uitspraken van politieke of militaire

leiders. Het Internationaal Gerechtshof heeft dit bevestigd in onder meer *Bosnië en Herzegovina v. Servië en Montenegro* (2007), waar het oordeelde dat genocidaal opzet bewezen kan worden op basis van een samenhangende combinatie van gedragingen, documenten en verklaringen — mits deze overtuigend wijzen op een vernietigingsintentie. Een patroon van gruweldaden volstaat daarbij niet: het gedrag moet niet enkel gewelddadig of discriminerend zijn, maar alleen verklaarbaar zijn vanuit het doel om de groep als zodanig fysiek of biologisch te vernietigen.

Dat de bewijsdrempel voor de vaststelling van genocidale intentie hoog ligt, blijkt uit de wijze waarop het Internationaal Gerechtshof in dezelfde zaak beleidsdocumenten en publieke uitspraken heeft beoordeeld. Het Hof onderzocht onder meer de ‘Strategische Doelstellingen’ van de Servische Republiek in Bosnië en de opruiende uitspraken van leiders zoals Radovan Karadžić. Hoewel deze documenten en uitspraken wezen op etnische zuivering en territoriale expansie, achtte het Hof het bewijs onvoldoende om daaruit een specifieke intentie tot fysieke vernietiging van de beschermde groep af te leiden.

Alleen ten aanzien van Srebrenica oordeelde het Hof dat de vereiste vernietigingsintentie overtuigend was aangetoond. De massamoord op de mannelijke bevolking in combinatie met de gedwongen verdrijving van vrouwen en kinderen leidde tot het onvermijdelijke verdwijnen van de lokale gemeenschap, hetgeen het Hof als genocide kwalificeerde.

Servië als land werd echter niet aansprakelijk geacht voor het plegen van deze genocide, aangezien voor het Hof niet overtuigend was aangetoond dat de directe daders onder zijn effectieve controle opereerden. Wel stelde het Hof vast dat Servië zijn verplichtingen had geschonden om genocide te voorkomen¹ en de daders ervan te bestraffen.²

In voorlopige maatregelen in *Zuid-Afrika v. Israël* (2024) stelde het Hof vast dat enkele door Zuid-Afrika aangevoerde rechten onder het Genocideverdrag ‘plausibel’ waren, waaronder het recht van de Palestijnen in Gaza op bescherming tegen genocide. Op basis daarvan beval het ICJ Israël tot het nemen van preventieve maatregelen, waaronder het toelaten van humanitaire hulp en het voorkomen van opruiing tot genocide. Voormalig ICJ-president Joan Donoghue benadrukte later dat deze uitspraak

¹ Zie ICJ 2007, r.o. 434–438 en r.o. 471, waarin het Hof concludeert dat Servië, ondanks haar reële beïnvloedingscapaciteit en kennis van het risico, geen maatregelen nam om genocide in Srebrenica te voorkomen, en daarmee haar verdragsverplichting onder artikel I van het Genocideverdrag heeft geschonden.

² Zie ICJ 2007, r.o. 439–450, waarin het Hof oordeelt dat Servië heeft gefaald in zijn verplichting om samen te werken met het Joegoslaviëtribunaal (ICTY), met name door het niet arresteren en overdragen van personen die verdacht werden van genocide. Volgens het Hof beschikten de Servische autoriteiten over informatie over de verblijfplaats van generaal Ratko Mladić, maar hebben zij nagelaten adequate maatregelen te nemen. Daarmee heeft Servië zijn verplichting tot bestraffing van genocide, zoals neergelegd in artikel VI van het Genocideverdrag, geschonden. Het Hof concludeert dat Servië daarmee zijn internationale verantwoordelijkheid heeft ingeschakeld.

niet inhield dat het Hof had vastgesteld dat genocide plaatsvond of dat de beschuldigingen van genocide tegen Israël plausibel waren. Het Hof erkende dat de rechten van de Palestijnen op bescherming tegen genocide plausibel zijn en dat er een reëel risico op onherstelbare schade aan deze rechten bestaat, wat de voorlopige maatregelen rechtvaardigde. De uitspraak betrof dus de bescherming van rechten tijdens de procedure, niet een oordeel over de schuldvraag.³

Uit de jurisprudentie van het ICJ volgt dat als genocidale intentie – het centrale element van de kwalificatie genocide onder het Genocideverdrag – doorgaans niet expliciet kan worden vastgesteld, maar dan indirect mag worden afgeleid uit gedragingen, beleidsmaatregelen, documenten en publieke uitlatingen. Dit geldt mits deze elementen in samenhang bezien slechts één redelijke conclusie toelaten: het voornemen om een beschermde groep als zodanig geheel of gedeeltelijk fysiek of biologisch te vernietigen (*Bosnië en Herzegovina v. Servië en Montenegro*, r.o. 373; *Kroatië v. Servië*, r.o. 148).

Het Internationaal Gerechtshof legde uit dat geweld pas als genocide kan worden gezien als het zo grootschalig en systematisch is dat het niet alleen ‘losse mensen’ treft, maar duidelijk gericht is op het vernietigen van een hele groep. Ook als er daarnaast andere motieven zijn – zoals militaire doelen⁴ – kan het alsnog om genocide gaan, zolang uit het geheel van daden blijkt dat het vernietigen van de groep een gericht doel was (*Bosnië en Herzegovina v. Servië en Montenegro*, r.o. 189).

Mede op basis van het bovenstaande concluderen steeds meer internationale organisaties, mensenrechtenexperts en wetenschappers – op grond van hun onderzoek en het geldende recht – dat er in elk geval sprake is van geweld met kenmerken van genocide. Zij baseren zich op patronen van geweld, beleid en publieke uitlatingen die wijzen op een intentie om een beschermde groep te vernietigen. Deze beoordelingen wegen mee in het publieke debat, maar zijn niet juridisch bindend. Alleen internationale rechtbanken, zoals het Internationaal Gerechtshof (voor staten) en het Internationaal Strafhof (voor individuen), kunnen officieel vaststellen of er sprake is van genocide.

2. Juridische verplichtingen van staten bij (dreigende) genocide

Ongeacht het juridische debat over de kwalificatie van genocide geldt voor staten één fundamentele en bindende verplichting: zij moeten genocide voorkomen zodra een serieus risico daartoe bestaat.

³ Joan Donoghue, geciteerd in: BBC News, “Gaza genocide case: World Court judge says ruling was misunderstood”, 6 april 2024, <https://www.bbc.com/news/articles/c3g9g63jl17o>

⁴ William Schabas wijst erop dat genocide in het verleden vaak in oorlogstijd plaatsvond en dat beroep op zelfverdediging – zoals bij erkende genocides – doorgaans geen doorslaggevend verweer kan vormen bij het ICJ, mits de *dolus specialis* kan worden aangetoond. Zie: William Schabas, interview door Sebastian Shehadi, The New Arab, 11 maart 2025, <https://www.newarab.com/features/our-enemies-commit-genocide-not-our-friends>.

Deze verplichting vloeit voort uit artikel I van het Genocideverdrag van 1948, dat genocide aanduidt als een misdrijf onder het internationale recht “in vredes- en oorlogstijd” en staten verplicht “te voorkomen en te bestraffen”. Deze preventieplicht heeft inmiddels het karakter van *jus cogens* verworven, wat betekent dat zij voor alle staten geldt, ongeacht verdragsverplichtingen of politieke allianties.

In *Bosnië en Herzegovina v. Servië en Montenegro* (2007 r.o. 431) verduidelijkte het ICJ wanneer en wat de preventieplicht precies inhoudt. Het Hof stelde dat:

“This obviously does not mean that the obligation to prevent genocide only comes into being when perpetration of genocide commences; that would be absurd, since the whole point of the obligation is to prevent, or attempt to prevent, the occurrence of the act. In fact, a State’s obligation to prevent, and the corresponding duty to act, arise at the instant that the State learns of, or should normally have learned of, the existence of a serious risk that genocide will be committed.”

Niet het moment waarop genocide plaatsvindt is dus doorslaggevend, maar het moment waarop deze voorzienbaar is. Vanaf dat moment moeten staten alle redelijke middelen inzetten die hun ten dienste staan om genocide te voorkomen.

Het gaat hierbij om een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting. Staten kunnen dus niet aansprakelijk worden gehouden enkel omdat genocide uiteindelijk niet is voorkomen, maar wél als zij nagelaten hebben om redelijkerwijs beschikbare en passende maatregelen te treffen die het risico hadden kunnen verkleinen. Daarbij geldt een proportionele due diligence-maatstaf: hoe groter de capaciteit van een staat om invloed uit te oefenen op potentiële daders of op de situatie, hoe zwaarder de verplichting om daadwerkelijk te handelen:

“In this area the notion of ‘due diligence’, which calls for an assessment in concreto, is of critical importance. [...] [T]he capacity to influence effectively the action of persons likely to commit, or already committing, genocide [...] depends, among other things, on the geographical distance [...] and on the strength of the political links, as well as links of all other kinds, between the authorities of that State and the main actors in the events. [...] [I]t is irrelevant whether the State [...] proves, that even if it had employed all means reasonably at its disposal, they would not have sufficed to prevent the commission of genocide. [...] [T]he possibility remains that the combined efforts of several States [...] might have achieved the result [...]. (r.o. 430)”

In de context van Gaza is deze benadering relevant. Gezien de intensieve diplomatieke, militaire en economische banden tussen Nederland en Israël – waaronder wapenexport, politieke samenwerking

en economische steun – is de beïnvloedingscapaciteit van Nederland relatief groot. Daarmee draagt de Nederlandse staat een zwaardere verantwoordelijkheid om alle beschikbare middelen aan te wenden om mogelijke genocide te helpen voorkomen, zoals ook volgt uit r.o. 461 van het ICJ-arrest:

“The obligation to prevent the commission of the crime of genocide is imposed by the Genocide Convention on any State party which, in a given situation, has it in its power to contribute to restraining in any degree the commission of genocide.”

Internationaal recht schrijft echter geen specifieke maatregelen voor, maar stelt wél dat deze adequaat moeten zijn gezien de ernst en urgentie van de situatie. Het spectrum aan maatregelen varieert van diplomatieke druk, opschorting van militaire samenwerking en sancties tot het activeren van VN-mechanismen (bijvoorbeeld via artikel VIII van het Genocideverdrag). Staten mogen zich niet beroepen op een gebrek aan consensus of op de passiviteit van andere staten. De preventieplicht is individueel én collectief van aard, en geldt *erga omnes*: tegenover de internationale gemeenschap als geheel.

Welke maatregelen proportioneel en effectief zijn, is in de praktijk een politieke afweging. Juridisch geldt echter dat staten met nauwe banden tot een vermoedelijke daderstaat – zoals Nederland tot Israël – hun mogelijkheden volledig moeten benutten. Gebeurt dat niet, dan kan sprake zijn van schending van de preventieplicht. Tegelijkertijd bepaalt het ICJ dat een staat alleen aansprakelijk kan worden gesteld voor een schending van preventieplicht als er uiteindelijk daadwerkelijk genocide heeft plaatsgevonden. Dat volgt uit het algemene leerstuk van staatsaansprakelijkheid: een schending van een verplichting om een gebeurtenis te voorkomen doet zich juridisch pas voor als die gebeurtenis ook daadwerkelijk is ingetreden en vastgesteld door de rechter (ICJ 2007, r.o. 431, ILC-artikel 14 lid 3).

In recente rechtsontwikkelingen is onderstreept dat staten die actief optreden, maar daarmee juist bijdragen aan de uitvoering van genocide – bijvoorbeeld door het leveren van wapens, militaire technologie of politieke dekking – onder omstandigheden aansprakelijk kunnen worden gesteld voor medeplichtigheid aan genocide (vgl. artikel III(e) Genocideverdrag en ICJ, *Bosnië en Herzegovina v. Servië en Montenegro*, r.o. 421–422). Dit risico geldt met name voor staten die nauwe politieke, militaire of economische banden onderhouden met een vermeende dader. Om van medeplichtigheid te kunnen spreken, moet echter worden aangetoond dat de steun is verleend met kennis van de specifieke vernietigingsintentie (*dolus specialis*) van de hoofdpleger. Daarmee ligt ook hier de bewijslast hoog: de drempel voor juridische aansprakelijkheid wegens medeplichtigheid is aanzienlijk en vereist meer dan slechts risicobewustzijn of nalatigheid:

“[...] there is no doubt that the conduct of an organ or a person furnishing aid or assistance to a perpetrator of the crime of genocide cannot be treated as complicity in genocide unless at the

least that organ or person acted knowingly, that is to say, in particular, was aware of the specific intent (dolus specialis) of the principal perpetrator. If that condition is not fulfilled, that is sufficient to exclude categorization as complicity (r.o. 421).

Verplichting tot bestraffing

De verplichting tot bestraffing wordt pas concreet zodra genocide daadwerkelijk zou worden vastgesteld door een bevoegde rechter en er geïdentificeerde verdachten zijn. Nederland voldoet aan de formele vereisten via de Wet Internationale Misdrijven (WIM), die genocide strafbaar stelt en uitlevering of vervolging mogelijk maakt. In de huidige situatie is deze verplichting in praktische zin nog niet geactiveerd, omdat het Internationaal Gerechtshof of het Internationaal Strafhof (nog) geen definitief oordeel heeft gegeven dat genocide is gepleegd. Niettemin is het van belang dat staten zoals Nederland zich hierop voorbereiden en hun rechtsinstrumentarium paraat hebben, mocht een dergelijk oordeel volgen.

Conclusie

De juridische kwalificatie van genocide in Gaza ligt op dit moment nog open en zal uitsluitend door bevoegde internationale gerechtelijke instanties moeten worden beoordeeld. Gezien de complexiteit van feitenonderzoek en de hoge bewijsdrempel voor de vaststelling van genocidaal opzet, is het niet waarschijnlijk dat op korte termijn een definitief oordeel zal worden geveld. Tegelijkertijd biedt het Genocideverdrag geen ruimte voor passiviteit zolang dat oordeel uitblijft.

Integendeel: op staten rust vanaf het moment dat zij weten of behoren te weten dat er een ernstig risico op genocide bestaat een actieve verplichting tot preventie. Die verplichting is juridisch bindend, individueel én collectief van aard, en geldt ongeacht politieke voorkeuren of internationale besluitvorming. Voor Nederland, als staat met substantiële politieke, economische en militaire banden met Israël, impliceert dit een verzwaarde preventieplicht.

Vanuit juridisch perspectief geldt dat het Genocideverdrag weliswaar een actieve inspanningsverplichting tot preventie bevat, maar geen uitputtende lijst biedt van wat staten precies moeten doen. De invulling van die verplichting blijft een open norm, waarvan de toepassing afhangt van de omstandigheden van het geval, de ernst van het risico en de mate van invloed die een staat kan uitoefenen. Wel heeft het Internationaal Gerechtshof benadrukt dat staten alle redelijkerwijs beschikbare middelen moeten aanwenden zodra zij weten – of behoren te weten – dat sprake is van een ernstig risico op genocide.

In dat licht kan in bepaalde gevallen worden betoogd dat uitsluitend diplomatieke verklaringen of algemene oproepen tot de-escalatie onvoldoende zijn om aan de verdragsverplichting te voldoen. In situaties waarin staten structureel nalaten passende maatregelen te treffen, kunnen vragen rijzen over de naleving van hun verplichtingen onder internationaal recht. Het normatieve gewicht van het Genocideverdrag – en in het bijzonder de daarin verankerde preventieplicht – is uiteindelijk mede afhankelijk van de mate waarin staten die verplichting in de praktijk daadwerkelijk gestalte geven.

Terugkijkend op de handelwijze van minister van Buitenlandse Zaken, dhr. Veldkamp, kan worden gesteld dat zijn initiatief om via de Europese Unie een onderzoek te laten instellen naar mogelijke opschorting van het associatieverdrag, kan worden aangemerkt als een eerste inspanning in de zin van artikel 1 van het Genocideverdrag. De vraag of een dergelijke inspanning voldoende is om aan de preventieplicht te voldoen, is tot op heden niet beantwoord in de jurisprudentie en zal vooralsnog door de politiek moeten worden gewogen.

Of Nederland zijn preventieplicht schendt dan wel mogelijk medeplichtig is, kan juridisch pas worden beoordeeld wanneer is vastgesteld dat er, naast genocidale daden, ook sprake is van specifieke intentie (*dolus specialis*) bij een vermeende hoofdpleger — een vaststelling die is voorbehouden aan het Internationaal Gerechtshof. Aangezien die beoordeling nog niet heeft plaatsgevonden, is een juridische kwalificatie als genocide prematuur; het Hof kan immers ook tot een ander oordeel komen. Het effect is dan dat het predicaat genocide politiek en maatschappelijk reeds verbonden is aan een land en haar bevolking. Een debat over de uiteindelijke juridische kwalificatie – *wel of geen genocide* – zou op dit moment dan ook niet allesbepalend moeten zijn. In deze fase is het juridisch zuiverder om te spreken van een ernstig risico op genocide, een terminologie die ook door andere deskundigen wordt gehanteerd.^{5 6 7}

⁵ Prof. Adil Ahmad Haque, “The Amnesty International Report on Genocide in Gaza,” *Just Security*, 16 december 2024, <https://www.justsecurity.org/105629/amnesty-international-gaza-genocide-report/>

⁶ Kasper van Laarhoven, Eva Peek en Derk Walters, “Zeven gerenommeerde wetenschappers vrijwel eensgezind: Israël pleegt in Gaza genocide,” *NRC*, 14 mei 2025, <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/05/14/zeven-gerenommeerde-wetenschappers-vrijwel-eensgezind-israel-pleegt-in-gaza-genocide-a4893293>.

⁷ Ischa Gerrits, Vera Moers en Ineke Deurwaarder, “Experts: Nederland doet te weinig om mogelijke genocide in Gaza te voorkomen,” *RTL Nieuws*, 21 mei 2025, <https://www.rtl.nl/nieuws/binnenland/artikel/5509724/nederland-houdt-zich-niet-aan-genocideverdrag-onderneemt-volgens>.