



t.a.v. Tweede Kamer der Staten Generaal,
Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken

Faculteit der
Rechtsgeleerdheid
Nieuwe Achtergracht 166
1018 WV Amsterdam

www.uva.nl

Position Paper Rondetafelgesprek over de situatie in Gaza d.d. 28.05.2025

Verplichtingen onder het Genocideverdrag met betrekking tot de situatie van de Palestijnse burgerbevolking in Gaza

Dr.mr. Marieke de Hoon¹ & Prof.dr.mr. Göran Sluiter²

1. Inleiding

Dit position paper gaat over de vraag wat de verplichtingen zijn voor derde staten onder het Genocideverdrag in relatie tot -een risico op- genocide gepleegd door Israël tegen de Palestijnse burgerbevolking in Gaza. Het position paper concludeert dat Nederland reeds relatief kort na de aanvang van het conflict in Gaza bewust moet zijn geworden van het risico op genocide, waarbij de verplichting om genocide te voorkomen/beëindigen ontstond. Daarnaast leggen wij uit op basis waarvan wij tot de conclusie komen dat het risico op genocide in tussentijd is omgeslagen in een genocide. Tot slot zetten wij uiteen welke consequenties dit heeft voor Nederland in de vorm van concrete handelingen.

2. De verplichting genocide te voorkomen

Artikel I van het Genocideverdrag uit 1948, bindend voor alle partij-staten, waaronder Israël en Nederland, bepaalt dat staten het op zich nemen om genocide te voorkomen en te bestraffen. De officiële titel van het verdrag is dan ook *Verdrag inzake de Voorkoming en de Bestrafing van Genocide*. Het argument dat staten zouden moeten wachten op een rechterlijk oordeel dat genocide reeds heeft plaatsgevonden is in strijd met het Genocideverdrag. De meest gezaghebbende rechterlijke instantie ten aanzien van de interpretatie van het internationaal recht, het Internationaal Gerechtshof (IGH), heeft in

¹ Dr.mr. Marieke de Hoon is Universitair Hoofddocent Internationaal Strafrecht aan de Universiteit van Amsterdam en Directeur Amsterdam Center for Criminal Justice. Zij was tevens plaatsvervangend Advocaat-Generaal bij het Openbaar Ministerie (Ressortsparket Den Haag); en Senior Counsel en Director Netherlands Office bij de Public International Law & Policy Group, een NGO die staten juridisch adviseert in het adresseren van internationale misdrijven.

² Prof.dr. Göran Sluiter is Hoogleraar Internationaal Strafrecht aan de Universiteit van Amsterdam en Opleidingsdirecteur Master International and Transnational Criminal Law, en hoogleraar strafrecht aan de Open Universiteit. Tevens was Sluiter rechter bij de rechtbank Den Haag in de Van Anraat zaak (vaststelling genocide door Saddam Hussein tov de Koerdische bevolkingsgroep in Irak) en de eerste strafzaak in Nederland tegen een verdachte van genocide gepleegd in Rwanda. Sluiter was ook werkzaam als advocaat, onder andere bij het ICC en hij heeft als advocaat 8 jaar lang een verdachte van genocide bij het VN Tribunaal in Cambodja bijgestaan.

de *Bosnië t. Servië* zaak geoordeeld in paragraaf 182 dat de verplichting van een staat om genocide te voorkomen, en de corresponderende verplichting om te handelen, **ontstaat op het moment dat de staat op de hoogte komt van het bestaan van een serieus risico dat genocide zal worden gepleegd**; een rechterlijke vaststelling is daar niet voor nodig. Vanaf dat moment heeft de staat de verplichting om, mits de staat invloed kan hebben op degenen die ervan verdacht worden genocide voor te bereiden, die middelen in te zetten als de omstandigheden dat toelaten.³

3. Erkenning van – risico op – genocide door de Regering en Tweede Kamer

Een belangrijke vraag voor u als Kamer en voor de regering is onder welke omstandigheden en met welke informatiepositie een land een standpunt mag of moet vormen ten aanzien van een – dreigende – genocide. **Het is -zoals al gezegd- een misverstand dat er op een rechterlijk oordeel moet worden gewacht.** Er is namelijk in veel gevallen geen rechterlijk orgaan dat rechtsmacht heeft en genocide kan vaststellen. En als er al een rechter bevoegd is zich uit te spreken over een genocide – bijvoorbeeld in het geval van Israël omdat Zuid Afrika naar het IGH is gestapt en beide staten geen voorbehoud hebben gemaakt ten aanzien van de bevoegdheid van het IGH – dan komt het oordeel of genocide is gepleegd pas ruimschoots nadat die genocide heeft plaatsgevonden. Hierop wachten is in strijd met de verplichting om genocide te voorkomen en/of te beëindigen.

De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) legde in het advies *Het gebruik door politici van de term genocide* uit dat “[h]et oordelen van staten over internationaalrechtelijke kwesties inherent is aan het systeem van het volkenrecht” en dat het in beginsel aan staten is “om een oordeel te vellen over volkenrechtelijk relevante handelingen van andere staten of andere personen. Dit impliceert dat ook parlementen niet belemmerd worden door een regel dat alleen de rechter zich zou kunnen uitspreken over genocide of misdrijven tegen de menselijkheid.”⁴ Hieraan voegt het CAVV twee overwegingen toe wanneer het parlement terughoudend om dient te gaan met een vaststelling -risico op- genocide. Ten eerste bij afwezigheid van voldoende betrouwbaar vastgestelde feiten. In geval van Gaza doet zich dit niet voor, want er is een overvloed aan betrouwbaar vastgestelde feiten door -onder andere- het Internationaal Gerechtshof, het Internationaal Strafhof, de Verenigde Naties en gespecialiseerde NGOs. Ten tweede merkt het CAVV op dat er een voorkeur bestaat “voor aansluiting bij internationale vaststellingen waar mogelijk, maar een nationale vaststelling hoeft niet om deze reden te worden uitgesteld.”⁵

Wij sluiten ons aan bij deze zienswijze. Terughoudendheid is belangrijk, maar wanneer voldoende betrouwbaar vastgestelde feiten wijzen op een – risico op genocide – is het aan staten (en ook aan parlementen) om uitvoering te geven aan de verplichtingen die op staten rusten om genocide te voorkomen, te beëindigen en te bestraffen. Hierover later meer.

Het is ook evident niet het beleid van Nederland om de erkenning van genocide uitsluitend van rechterlijke uitspraken te laten afhangen. Toenmalig Minister van Justitie, Yesilgoz, zei -nog geen twee

³ IGH, *Bosnië t. Servië*, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)* (2007), para. 182, zie [091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf](#).

⁴ CAVV, *Het gebruik door politici van de term genocide*, p. 7, zie [28. Het gebruik door politici van de term genocide | Advies | Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken](#).

⁵ CAVV, *Het gebruik door politici van de term genocide*, p. 8, zie [28. Het gebruik door politici van de term genocide | Advies | Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken](#).

jaar geleden- ten aanzien van de erkenning van de genocide tegen de Yezidis het volgende: *Voor de Nederlandse regering zijn bij de erkenning van genocides uitspraken van internationale gerechts- en strafhoven, eenduidige conclusies volgend uit wetenschappelijk onderzoek en vaststellingen door de VN leidend. Het kabinet is van oordeel dat er voldoende feiten zijn vastgesteld om te kunnen stellen dat IS zich hoogstwaarschijnlijk schuldig heeft gemaakt aan genocide.* (14 juni 2023, Kamerstuk 27925, nr. 939)

Voor een erkenning van genocide door een staat gaat het kortom om het geheel van bekende feiten en omstandigheden en de beoordeling daarvan door gezaghebbende instanties en wetenschappers. In het geval van Gaza en de behandeling van de Palestijnse bevolkingsgroep aldaar zijn er meerdere relevante uitspraken van het IGH en het Internationaal Strafhof (ICC), steeds meer en voldoende eenduidige conclusies uit wetenschappelijk onderzoek en ook vaststellingen door VN-organen en commissies die wijzen op genocide. De vraag rijst dan ook of het regeringsuitgangspunt inzake de erkenning van genocides uniform en consistent wordt toegepast – waarom wel genocide vaststellen ten aanzien van IS-Yezidis, en -nog- niet met betrekking tot Israël-Palestijnen in Gaza? Het gemaakte onderscheid is te meer opmerkelijk nu bij de jegens Yezidis door Minister Yesilgoz vastgestelde genocide er geen uitspraken van internationale rechtbanken beschikbaar waren waaruit het -risico op- genocide kon worden afgeleid, terwijl dat bij de Palestijnen in Gaza wel aan de orde is. Overigens zijn we het met Yesilgoz eens dat de behandeling van de Yezidis door IS als genocide beschouwd moet worden.

4. Het moment dat het risico op genocide in Gaza door de rechter werd vastgesteld

Het moment dat de Nederlandse staat op de hoogte kwam van het serieuze risico dat genocide wordt gepleegd in Gaza was **op zijn laatst** op 26 januari 2024, toen het IGH oordeelde dat het aannemelijk was dat de rechten van de Palestijnen onder het genocideverdrag worden geschonden. Daarnaast werd Israël toen door het IGH bevolen er alles aan te doen om het plegen van genocide door het leger en andere staatsactoren te stoppen en voorkomen, zij die zich schuldig maken aan het aanzetten tot genocide te bestraffen, humanitaire hulpmiddelen onmiddellijk en effectief toe te laten, en te voorkomen dat bewijs wordt vernietigd. Hierbij verweest het IGH naar een groot aantal bronnen dat het als gezaghebbend aanmerkte om dit risico op genocide vast te stellen. Op dit vroege moment in de procedure tussen Zuid-Afrika en andere staten en Israël mag het IGH alleen nog deze conclusie trekken: een oordeel of daadwerkelijk genocide is gepleegd zal pas aanzienlijk later plaatshebben, nadat alle partijen uitvoerig hun zienswijze hebben kunnen bepleiten. Na de tussenuitspraak van 26 januari 2024 heeft het IGH nog tweemaal (28 maart 2024 en 24 mei 2024) aanvullende uitspraken gedaan, omdat het vaststelde dat Israël herhaaldelijk bovenstaande opgelegde verplichtingen schond, waarin het in steeds urgentere bewoordingen Israël heeft bevolen de verplichtingen onder het genocideverdrag na te komen.

Wij willen benadrukken dat de rechterlijke uitspraak van het IGH op 26 januari 2024 een niet te negeren “trigger” is voor Nederland en andere staten die partij zijn bij het genocideverdrag; het is het laatst mogelijke moment waarop het voor Nederland en andere staten duidelijk moet zijn geworden dat het risico op genocide in Gaza aanwezig was. Zelfs al eerder is Nederland gewezen op zijn verplichtingen om genocide in Gaza te voorkomen. Vijf weken na 7 oktober 2023, ter voorbereiding van het Rondetafelgesprek d.d. **16 november 2023** schreef De Hoon in haar position paper aan de Kamercommissie Buitenlandse Zaken: *“Verschillende speeches van Israëlische leiders met dehumaniserende taal, humanitaire blokkades waardoor de levensomstandigheden zeer nijpend zijn, en de hoeveelheid aanvallen gericht op burgerinfrastructuur en dichtbevolkte plekken zijn indicaties dat*

hier een gerechtvaardigde zorg voor [genocide, MdH] kan zijn. Dit geeft andere staten de verplichting om, op grond van de in artikel 1 van het Genocideverdrag omschreven verplichting om genocide te voorkomen, Israël te bewegen dit pad niet (verder) te bewandelen.” (Als Bijlage 1 toegevoegd)

5. Gaza en de kwalificatie van genocide volgens het internationaal recht

Sinds de tussenuitspraak van het IGH van 26 januari 2024 – waarin het risico op genocide ontegenzeggelijk door het meest gezaghebbende internationale rechterlijke orgaan werd gesignaleerd – is veel tijd verstreken. Zo goed als anderhalf jaar later is de situatie in Gaza aantoonbaar verslechterd, zo blijkt uit alle feiten die sindsdien zijn vastgesteld door onafhankelijke organisaties en deskundigen. Inmiddels hebben steeds meer wetenschappers en internationale organisaties en NGOs op basis van de beschikbare feiten de conclusie getrokken dat de behandeling van de Palestijnse burgerbevolking in Gaza door Israël inmiddels kwalificeert als genocide. Wanneer exact de situatie is omgeslagen van een risico op genocide tot genocide is lastig vast te stellen, maar wij hebben de overtuiging dat deze omslag inmiddels heeft plaatsgevonden. Al in september 2024 concludeerde een VN commissie dat het beleid van Israël in Gaza de kenmerken van genocide had: *The developments in this report lead the Special Committee to conclude that the policies and practices of Israel during the reporting period are consistent with the characteristics of genocide.*⁶

In een grondige feitelijke en juridische analyse, heeft ook Amnesty International in december 2024 geconcludeerd dat Israël zich in Gaza schuldig maakt aan genocide.⁷ In circa 300 pagina's geeft AI een verantwoording van de toegepaste werkwijze bij het eigen onderzoek, waarin meer dan 200 getuigen zijn gehoord en Israël in de gelegenheid is gesteld te reageren op een eerste versie, een overzicht van de relevante feiten en een juridische analyse van de inhoud en strekking van genocide. AI komt op basis van hun onderzoek tot de slotsom dat Israël zich in Gaza schuldig maakt aan genocide op de Palestijnse bevolking en trekt daarbij de volgende conclusies aan de hand van het juridische beoordelingskader dat is vastgesteld in de rechtspraak:

- De Palestijnse bevolkingsgroep is een beschermde groep onder het Genocideverdrag;
- Het onrechtmatig doden van inmiddels meer dan 50000 Palestijnse burgers en het opleggen van leefomstandigheden gericht op vernietiging (het onthouden van humanitaire hulp) van de burgerbevolking in Gaza is meer dan voldoende om te spreken over een gedeeltelijke vernietiging van de Palestijnse bevolkingsgroep;
- Het oogmerk van Israël gericht op die vernietiging kan uit meerdere uitspraken van politici, uit het in het verleden gevoerde beleid (discriminatie en apartheid jegens de Palestijnen in Israël) en het gevoerde beleid tijdens de oorlog in Gaza worden afgeleid;
- Het oogmerk op vernietiging van een door het Genocideverdrag beschermde groep kan bestaan naast eventuele andere doelen van de militaire operaties en het beleid van Israël, zoals het behalen van militair voordeel of de vernietiging van Hamas.

Wij hebben in het rapport van AI geen onvolkomenheden kunnen ontdekken, en delen de analyse en conclusies volledig. Al met al is er voldoende reden om – indachtig het regeringsuitgangspunt m.b.t. vaststelling genocides zoals dat enige jaren bij de Yezidis werd toegepast – op zijn minst te oordelen dat

⁶ Report of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories, UNGA Doc A/79/363, para. 69, zie: <https://docs.un.org/en/A/79/363>.

⁷ Amnesty International, *You feel like you are subhuman – Israel's genocide against Palestinians in Gaza*, zie <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2024/12/Gaza-genocide-report.pdf?x17069>.

er voldoende feiten zijn vastgesteld om te kunnen stellen dat Israël zich hoogstwaarschijnlijk schuldig heeft gemaakt en maakt aan genocide in Gaza.

Ook de Amerikaanse en gezaghebbende mensenrechtenorganisatie Human Rights Watch oordeelde dat Israël zich in Gaza schuldig maakt aan genocide.⁸

In Bijlage 2 geven wij een nadere uitleg van de juridische beoordeling van genocide en toepassing op Gaza.

6. Misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven

Ook al concluderen wij dat Israël zich schuldig maakt aan genocide, willen wij ook graag onze zorg uitspreken over de te grote focus op genocide, omdat het ‘alleen’ plegen van oorlogsmisdrijven en/of misdrijven tegen de menselijkheid niet de suggestie zou moeten wekken dat dit minder ernstig zou zijn. Ook zonder het label genocide heeft de internationale gemeenschap de plicht om – met rechtmatige middelen – oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in Gaza te voorkomen en beëindigen. Met betrekking tot die laatste categorie, misdrijven tegen de menselijkheid, wijzen we op art. 3 van het ontwerp-verdrag over misdrijven tegen de menselijkheid, waarin ook een nadrukkelijke verplichting tot het voorkomen van misdrijven tegen de menselijkheid is opgenomen.⁹ Hoewel dit verder onderzoek vereist, valt het niet uit te sluiten dat deze verplichting op dit moment al onderdeel uitmaakt van het internationaal gewoonterecht.

7. Wat houdt de verplichting om genocide te voorkomen in voor Nederland?

De voor dit position-paper relevante verplichtingen onder het genocideverdrag komen erop neer dat staten a) geen genocide mogen plegen (of daar medeplichtig aan mogen zijn), en b) voldoende moeten doen om genocide te voorkomen of te beëindigen. Voor die interpretatie van inhoud en strekking van deze verplichtingen is vooral de uitspraak van het IGH in de zaak van *Bosnië t. Servië* van belang. Daarin bevestigde het IGH dat deze verplichtingen om geen genocide te plegen, daar medeplichtig aan te zijn en te voorkomen niet zijn beperkt tot het eigen grondgebied: *The substantive obligations arising from Articles I and III are not on their face limited by territory. They apply to a State wherever it may be acting or may be able to act in ways appropriate to meeting the obligations in question.*¹⁰

In de *Bosnië t. Servië* zaak heeft het IGH verder vastgesteld dat de verplichting om genocide te voorkomen ook noodzakelijkerwijs impliceert dat staten de verplichting hebben geen genocide te plegen of daar medeplichtig aan te zijn.¹¹ Medeplichtigheid bij genocide vereist dat er sprake is van een opzettelijke bijdrage aan de genocide in Gaza, in de wetenschap dat deze bijdrage het plegen van de

⁸ Extermination and Acts of Genocide Israel Deliberately Depriving Palestinians in Gaza of Water, 19 december 2024, beschikbaar op: <https://www.hrw.org/report/2024/12/19/extermination-and-acts-genocide/israel-deliberately-depriving-palestinians-gaza>

⁹ Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity, 2019, Adopted by the International Law Commission at its seventy-first session, in 2019, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/74/10). Zie art. 3 lid 2: 'Each State undertakes to prevent and to punish crimes against humanity, which are crimes under international law, whether or not committed in time of armed conflict.'

¹⁰ IGH, *Bosnië t. Servië*, para. 183.

¹¹ IGH, *Bosnië t. Servië*, para. 166-167.

genocide vergemakkelijkt. De levering van wapens aan Israël die worden ingezet voor het genocidale beleid kwalificeert in onze optiek als medeplichtigheid. Daarvan lijkt, wat Nederland betreft, op dit moment geen sprake.¹²

De criteria van het IGH over de inhoud van de verplichting om genocide te voorkomen -en na eventuele aanvang te beëindigen- zijn wel pertinent aan de orde.

Het IGH heeft meermaals uitgelegd dat alle partij-staten bij het genocideverdrag verplicht zijn om, wanneer zij bewust zijn (of zouden moeten zijn) van een serieus risico op genocide, zij “**all means reasonably available to them**” moeten inzetten om genocide zoveel mogelijk te voorkomen.¹³ Dit is een inspanningsverplichting die moet zijn gericht op het zo spoedig mogelijk beëindigen van de genocide.¹⁴ Dat dit een inspanningsverplichting is en geen resultaatsverplichting houdt in dat het niet behalen van het verlangde resultaat – het voorkomen/beëindigen van genocide – geen basis is voor aansprakelijkheid. Per staat kan verschillen wat de inspanningsverplichting om alle mogelijke en redelijke maatregelen binnen haar macht te nemen om genocide te voorkomen/beëindigen precies inhoudt. Dit hangt ten eerste af van de **mogelijkheden die een staat heeft om effectief het gedrag te beïnvloeden** van regeringen of personen die waarschijnlijk genocide gaan plegen of al genocide plegen. Ten tweede is relevant wat de **afstand** tot de -dreigende- genocide is en de **-politieke- banden** met de staat/personen verantwoordelijk voor de -dreigende- genocide.

Ingevolge deze criteria heeft een land als Nederland – relatief dichtbij, met goede politieke banden met Israël en Israëlische leiders, en met aanzienlijke mogelijkheden om het gedrag van Israël te beïnvloeden door bestaande handelsrelaties – omvangrijkere verplichtingen om de genocide tegen Palestijnen te voorkomen of te beëindigen dan staten die minder invloed op Israël kunnen uitoefenen.

Voorts is van belang dat voor beantwoording van de vraag of een staat in voldoende mate de inspanningsverplichting ex art. I Genocideverdrag is nagekomen het volgens het IGH **irrelevant** is dat een staat claimt – of zelfs zou kunnen bewijzen – dat ook al had het alle mogelijke maatregelen getroffen, dat het nooit voldoende zou zijn geweest om genocide te voorkomen of te beëindigen; dit is irrelevant omdat het a. gaat om een inspanningsverplichting, en b. een verdragsstaat nooit kan weten of juist de gecombineerde inspanningsverplichtingen van verdragsstaten gezamenlijk wel succesvol zouden kunnen zijn.¹⁵

Ook al is er al langere tijd sprake van een serieus risico op genocide in Gaza en werd Nederland hier op zijn laatst op 26 januari 2024 bewust van, blijkt niet dat Nederland alle mogelijke en redelijke maatregelen ter voorkoming – en inmiddels beëindiging – van deze genocide heeft getroffen. Er is wat dat betreft onvoldoende zorgvuldigheid (“due diligence”) betracht, mede in het licht van het feit dat Nederland beschouwd mag worden als een staat met een zekere mogelijke invloed op Israël. Hoewel

¹² Zie verder voor de strafrechtelijke medeplichtigheidsstandaard bij internationale misdrijven Göran Sluiter, *De effectiviteit van de medeplichtigheidshandelingen bij internationale misdrijven: de zaken Van Anraat en Kouwenhoven*, Nederlands tijdschrift voor strafrecht, 2 (3), 138-14 (2021). Zie voor de medeplichtigheidsstandaard bij internationale misdrijven op het gebied van de staatsaansprakelijkheid het in 2024 verschenen proefschrift van Joëlle Trampert, zie <https://dare.uva.nl/search?identifier=d5d8d396-216e-4a41-8471-68ebb6560f62>.

¹³ IGH Bosnië t. Servië, para. 430-431. Dit is recent bevestigd in IGH Nicaragua t. Duitsland, para. 23 (2024).

¹⁴ IGH Bosnië t. Servië, para. 430.

¹⁵ IGH Bosnië t. Servië, para. 431.

het IGH de te nemen maatregelen als onderdeel van de inspanningsverplichting niet specificeert ligt het voor de hand dat het uitblijven van serieuze stappen en maatregelen van de kant van Nederland in de richting van Israël, ter voorkoming van genocide, evident tekortschiet in de naleving van art. I Genocideverdrag. De mate van schending van de inspanningsverplichting zal in ernst en omvang toenemen naarmate het risico op genocide groter wordt en naarmate een eenmaal in gang gezette genocide dagelijks meer dood en verderf zaait.

Hoewel de Nederlandse regering zich inmiddels wat kritischer toont ten opzichte van Israël's optreden in Gaza en in het kader van de EU initiatieven probeert te ontplooien om het genocidale beleid van Israël te beïnvloeden, valt niet te verhullen dat de inspanningsverplichting geruime tijd al is geschonden – namelijk vanaf 26 januari 2024 – en ook het huidige wat kritischere en actievere beleid wat ons betreft ver verwijderd is van wat het IGH van Nederland onder art. I van het Genocideverdrag verlangt. De oproep naar een onderzoek of het EU Associatieverdrag zou worden geschonden en of dit grond is voor verdere maatregelen getuigt gezien de hoeveelheid gezaghebbende autoriteiten die al betrouwbaar en inzichtelijk feitenonderzoek hebben gedaan en uitspraken van het IGH en ICC van weinig besef van de urgentie om de genocide te beëindigen en komt niet in de buurt van de eis van het IGH om al het mogelijke te doen om genocide te voorkomen of te beëindigen.

We willen opmerken dat het IGH nadrukkelijk partij-staten individueel aanspreekt op het nakomen van hun inspanningsverplichtingen, namelijk dat zij zelfstandig al het mogelijke moeten doen om genocide te voorkomen of te beëindigen. Dit zal zijn omdat er uiteraard het risico is dat staten in een situatie van mogelijke “omissie-aansprakelijkheid” zich zouden kunnen proberen te verschuilen achter andere landen die ook te weinig doen. Het IGH draait het collectief ontlopen van inspanningsverplichtingen echter om: het is de zelfstandige en individuele verantwoordelijkheid van elke verdragsstaat om genocide te voorkomen, zodat juist de bundeling van die inspanningen maximaal effect kan sorteren.

Dat het ook anders kan laten andere staten zien. Zo is Zuid-Afrika een procedure tegen Israël gestart bij het IGH, omdat het vindt – met andere landen – dat de **eigen** verplichting ter voorkoming van genocide hiertoe noopt: *South Africa is acutely aware of the particular weight of responsibility in initiating proceedings against Israel for violations of the Genocide Convention. However, South Africa is also acutely aware of its own obligation — as a State party to the Genocide Convention — to prevent genocide.*¹⁶ Verschillende landen hebben zich bij Zuid-Afrika in deze procedure aangesloten, waaronder twee EU-staten, Spanje en Ierland.

8. Consequenties voor Nederland van de juridische verplichtingen genocide te voorkomen

Aldus is Nederland verplicht om meer te doen dan het deed. Dit vloeit niet alleen voort uit het Genocideverdrag en de tussenuitspraken van het IGH in de genocidezaak tegen Israël, waarin het IGH steeds constateerde dat Israël zich niet hield aan de reeds opgelegde bevelen en de situatie zich verslechterde; maar ook uit de Advisory Opinions van het IGH van 19 juli 2024 en – twintig jaar eerder – op 9 juli 2004. Daarin oordeelde het IGH dat de bezetting door Israël illegaal is, dat het beleid van Israël kwalificeert als schending van artikel 3 Discriminatieverdrag dat raciale segregatie en apartheid verbiedt, en dat alle staten verplicht zijn Israël te dwingen dit te beëindigen.

¹⁶ ICJ, Application instituting proceedings and request for the indication of provisional measures, South Africa, para. 3, zie [Application instituting proceedings and Request for provisional measures](#).

Wij sluiten ons aan bij het advies dat de **Adviesraad Internationale Vraagstukken** al op **23 oktober 2024** verstrekke waarin staat dat “*externe, internationale druk noodzakelijk is voor de-escalatie en conflictoplossing, maar dat deze druk tot nog toe veelal ontbreekt.*”¹⁷ De AIV merkte daarbij op: “*Een nieuwe koers is noodzakelijk en urgent. De relatief lage prioriteit die momenteel en in het recente verleden is toegekend aan het inzetten op een duurzame oplossing voor het Israëlisch-Palestijnse conflict staat naar de mening van de AIV in geen enkele verhouding tot het menselijk leed en de materiele, internationaalrechtelijke en regionaal-strategische belangen die hiermee gepaard gaan.*” “*Dubbele standaarden bij het aandringen op en de naleving van internationaal recht blijken maatschappelijke polarisatie in ons eigen land en ook elders in de wereld te voeden.*”¹⁸

Om te voldoen aan de juridische verplichtingen adviseren wij Nederland om Israël te veroordelen voor het hoogstwaarschijnlijk plegen van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Daarnaast moet Nederland verdere maatregelen aankondigen die effectief kunnen zijn in het dwingen van Israël om de koers urgent te wijzigen. Dit kan in samenwerking met andere landen waar mogelijk, maar zoals uiteengezet heeft Nederland hier ook een zelfstandige verantwoordelijkheid.

Nederland zou zich kunnen **aansluiten bij de genocidezaak** die Zuid-Afrika heeft aangespannen bij het IGH.

Daarnaast zou het de wapenexport naar Israël moeten stoppen. De AIV adviseerde in oktober 2024 dat met urgentie bilaterale **militaire samenwerkingsverbanden en leveranties aan Israël** moeten worden stopgezet waar ze worden ingezet voor handelen die het oorlogsrecht schenden. Daaraan voegen wij toe dat alle leveranties die kunnen bijdragen aan het in stand houden van de schendingen door Israël moeten worden stopgezet. Hierbij denken we ook aan het herzien van alle vergunningen voor de uitvoer en doorvoer van (semi-)militaire goederen.¹⁹

Daarnaast zou Nederland het **importeren van wapens uit Israël** moeten stoppen. Volgens de NRC is de Nederlandse aanschaf van Israëlische wapens geëxplodeerd en is Nederland met name sinds het uitbreken van de Gaza oorlog in 2023 een van de belangrijkste klanten geworden van de Israëlische wapenindustrie.²⁰ Dit roept vragen op ten aanzien van de wijze waarop Nederland invulling heeft gegeven aan de verplichting genocide te voorkomen en beëindigen. Omgerekend per hoofd van de bevolking is Israël met afstand 's werelds grootste wapenexporteur.²¹ Het stoppen van wapenimport uit Israël lijkt daarmee een effectieve boodschap te kunnen zijn, waartoe bijvoorbeeld een organisatie als PAX oproept.²²

De AIV adviseerde in oktober al dat urgent **sancties** moeten worden opgelegd aan personen en entiteiten die betrokken zijn bij de uitbreiding en instandhouding van illegale Israëlische nederzettingen. Ook wees de AIV op de noodzaak economische en andere vormen van samenwerking met illegale Israëlische

¹⁷ AIV, *Naar een nieuwe koers voor Nederland in het Israëlisch-Palestijnse conflict* (23 oktober 2024), p.1, zie [Naar een nieuwe koers voor Nederland in het Israëlisch-Palestijnse conflict | Publicatie | Adviesraad Internationale Vraagstukken](#).

¹⁸ AIV, *Naar een nieuwe koers voor Nederland in het Israëlisch-Palestijnse conflict*, p. 3.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld [Welke handel in defensiematerieel drijft Nederland met Israël? | de Volkskrant](#).

²⁰ Steven Derix, [Nederland koopt steeds meer wapens in Israël - NRC](#)

²¹ Zie [Trends in International Arms Transfers, 2024](#).

²² Zie [Eis een volledig wapenembargo tegen Israël - PAX](#). Zie ook [Volledig wapenembargo nu - Joop - BNNVARA](#).

nederzettingen tegen te gaan, Europese bedrijven en investeerders die bijdragen aan het illegale nederzettingenbeleid uit te sluiten van aanbestedingsprocessen, en het weigeren van visa van kolonisten.²³ Daarnaast zou Nederland actief moeten onderzoeken welke **sancties en handelsbeperkingen** zij kunnen opleggen aan de Israëlische staat, bedrijven die de Israëlische schendingen helpen in stand te houden. Individuen en bedrijven die betrokken (lijken te) zijn bij internationale misdrijven gepleegd in Gaza dienen hier strafrechtelijk vervolgd te worden.

9. Slotoverweging: Positionering Nederland

Juist Nederland zou als hoeder van de internationale rechtsorde, en ter uitvoering van artikel 90 Grondwet – waarin staat dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert – de flagrante rechtsschendingen van Israël moeten veroordelen en de verplichtingen uit het Genocideverdrag en uitspraken van het IGH om Israël te dwingen tot koerswijziging serieus moeten nemen. Als Nederland, als gastland van het IGH en het ICC dit nalaat en wegkijkt, bevestigt dit de dubbele standaard en Westerse hypocrisie wat veel onrust in de wereld en in ons land veroorzaakt. Bovenal is het niet alleen een juridische maar ook een morele verplichting om de genocide op en etnische zuivering van de Palestijnen te stoppen en er effectief aan bij te dragen dat ook dit volk het zelfbeschikkingsrecht in veiligheid kan uitoefenen en beschermd wordt tegen het structurele onrecht dat hun al decennia wordt aangedaan, zoals is erkend door het IGH.

²³ AIV, *Naar een nieuwe koers voor Nederland in het Israëlisch-Palestijnse conflict* (23 oktober 2024).

BIJLAGE 1

Internationaal Strafrecht in het Conflict tussen Israël en Hamas

Position paper mr. dr. Marieke de Hoon, Universiteit van Amsterdam

Rondetafelgesprek Humanitair oorlogsrecht, Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken

16 november 2023

Introductie

Er is een aantal rechtsgebieden relevant in de bespreking van het conflict tussen Israël en Hamas. Dit zijn met name de rechtsgrond voor geweldgebruik buiten het eigen grondgebied (*ius ad bellum*), humanitair oorlogsrecht (*ius in bello*), bezettingsrecht, mensenrechten en internationaal strafrecht.

Prof. André Nollkaemper en prof. Marten Zwanenburg hebben in hun position papers de toepasselijke rechtskaders van het *ius ad bellum*, oorlogsrecht en bezettingsrecht uiteengezet. Ik zal in mijn bijdrage nader ingaan op het internationaal strafrecht en de mogelijkheden tot berechting.

Internationaal strafrecht is het rechtsgebied waarin ernstige schendingen van het *ius ad bellum*, oorlogsrecht, bezettingsrecht en mensenrechten strafbaar worden gesteld en kaders worden gegeven aan de berechting ervan. Daarbij kent het internationaal publiekrecht verplichtingen voor staten om internationale misdrijven te helpen voorkomen, er onderzoek naar in te stellen, te berechten of uit te leveren naar staten/instellingen die wel kunnen/bereid zijn te berechten.

Internationaal strafrecht en het conflict tussen Israël en Hamas

De gruwelijke acties van Hamas van 7 oktober 2023 zijn evident internationale misdrijven. Hierover kan geen onduidelijkheid bestaan. Het vermoorden, verwonden, gijzelen en vasthouden onder onmenselijke omstandigheden, verminkingen van lijken en afvuren van raketten op de Israëlische burgerbevolking zijn elk oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, en mogelijk ook genocide als dit patroon van geweld erop gericht is een deel van het Joodse volk te vernietigen. Ook het gebruiken van Palestijnse burgers als menselijk schild tegen Israëlische aanvallen is een oorlogsmisdrijf. Omdat het weinig onduidelijkheid meebrengt laat ik deze verder buiten beschouwing in deze korte bijdrage, behalve door op te merken dat het ICC rechtsmacht heeft over deze misdrijven en reeds onderzoek heeft ingesteld. Ook andere landen, zoals Nederland, kunnen op basis van universele jurisdictie Hamasstrijders vervolgen als zij zich op hun grondgebied zullen begeven.

Ingewikkelder is de vraag of ook Israëlische leiders internationale misdrijven plegen. Het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof (ICC) codificeert de vier core international crimes: oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid, het misdrijf genocide en het misdrijf agressie.

De meeste discussie wordt gevoerd over **oorlogsmisdrijven**. Hierbij onderscheid ik drie categorieën. Ten eerste, als bewezen wordt dat de **aanvoer van hulpgoederen** en andere voorwerpen die onontbeerlijk zijn voor de overleving van burgers opzettelijk is belemmerd, is dit het oorlogsmisdrijf van uithongering/starvation. Zelfs als je het recht op zelfverdediging uitoefent en ongeacht dat Hamas het oorlogsrecht zelf niet naleeft, is deze methode van oorlogsvoering een oorlogsmisdrijf.

Ten tweede, met betrekking tot de **gevechtshandelingen** is het op afstand lastiger vast te stellen of er oorlogsmisdaden worden gepleegd, omdat het afhangt van de informatie die Israël heeft over het militaire voordeel en mogelijke burgerslachtoffers per operatie. Zij moeten per aanval beoordelen dat het een militair doel is en dat het te verwachten militaire voordeel zich verhoudt tot de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de aanval. Ook als een burgerobject een militair doelwit wordt omdat Hamas dit gebruikt en burgers inzet als menselijk schild, moet Israël nog steeds voorzorgsmaatregelen, noodzakelijkheid en proportionaliteit toepassen en is een aanval vaak niet legaal als hier onevenredig veel burgers bij omkomen. Die afwegingen zal Israël bij juridische procedures hieromtrent moeten kunnen uitleggen. Daarbij valt op dat het moeilijk voorstelbaar is dat het voortdurend bombarderen van dichtbevolkte plekken en ziekenhuizen, de grote omvang en schaal van de militaire operaties, en de hoeveelheid burgerslachtoffers, steeds worden gerechtvaardigd door de te verwachten militaire voordelen ten aanzien van het uitschakelen van Hamas (wat op zichzelf een zeer moeilijk te realiseren militair doel is), noodzakelijkheid en proportionaliteit, en dat het Israëlische leger hier steeds de vereiste voorzorgsmaatregelen neemt om onnodige burgerslachtoffers te beperken. Integendeel, het heeft hier alle schijn van dat bepaalde militaire operaties het oorlogsrecht zodanig schenden dat sprake is van oorlogsmisdaden.

Ten derde, de **gedwongen verplaatsing van de burgerbevolking** binnen Gaza of naar Egypte (zoals omschreven in uitgelekte Israëlische stukken), duiden ook op potentiële oorlogsmisdrijven en etnische zuivering. Waarschuwingen en oproepen om te verplaatsen voldoen alleen aan de vereisten van het oorlogsrecht als burgers zich daadwerkelijk in veiligheid kunnen brengen; niet als het gaat om zieken/zwakken in een ziekenhuis, te grote hoeveelheden burgers en te weinig tijd, de plek waarheen zij worden gedirigeerd ook gebombardeerd wordt, of als daar onvoldoende water of voedsel is.

Bovengenoemde mogelijke oorlogsmisdrijven kwalificeren ook als **misdrijven tegen de menselijkheid** voor zover zij kunnen worden beschouwd als onderdeel van een wijdverbreide of systematische aanval gericht tegen (een deel van) de Palestijnse burgerbevolking.

Of dit ook kwalificeert als **genocide** hangt af van de vraag of deze schendingen plaatsvinden met het oogmerk om een deel van het Palestijnse volk uit te roeien. Verschillende speeches van Israëlische leiders met dehumaniserende taal, humanitaire blokkades waardoor de levensomstandigheden zeer nijpend zijn, en de hoeveelheid aanvallen gericht op burgerinfrastructuur en dichtbevolkte plekken zijn indicaties dat hier een gerechtvaardigde zorg voor kan zijn. Dit geeft andere staten de verplichting om, op grond van de in artikel 1 van het Genocideverdrag omschreven verplichting om genocide te voorkomen, Israël te bewegen dit pad niet (verder) te bewandelen.

Gerechtigheidsopties

Het uitgangspunt in internationaal recht is dat **landen zelf onderzoek instellen** naar mogelijke schendingen en eventuele verdachten zelf strafrechtelijk vervolgen. Voor zowel Israël als Palestina is dit scenario op de korte termijn onwaarschijnlijk.

Het ICC kan vervolgen als een nationale staat zelf niet in staat of bereid is om te vervolgen, mits het ICC rechtsmacht heeft. Ondanks dat Israël geen lidstaat is van het ICC, heeft het ICC rechtsmacht over de internationale misdrijven die vanaf 2014 worden gepleegd in de Palestijnse gebieden omdat The State of Palestine de situatie heeft doorverwezen naar het ICC. Dit mandaat is

zonder einddatum, waardoor het ICC ook rechtsmacht heeft over de huidige misdrijven. Het ICC onderzoekt de misdrijven gepleegd door zowel Hamas strijders als Israëliërs en concentreert zich op de “meest verantwoordelijken”: dat zijn gewoonlijk de leiders. Echter, het ICC kan alleen vervolgen als verdachten ook daadwerkelijk zijn aangehouden en overgeleverd.

De rol van andere staten

Andere staten kunnen op grond van **universele jurisdictie** vervolging instellen tegen verdachten van internationale misdrijven als die zich in de toekomst op het eigen grondgebied bevinden. Dit is een belangrijk handelingsperspectief voor staten, complementair aan de mogelijkheden van het ICC, waarvoor het eigen rechtssysteem ook **voldoende middelen en expertise nodig heeft**.

Ook kunnen en moeten andere staten **beide partijen onder druk zetten** om internationaal recht te handhaven, heel expliciet ook onder de verplichting genocide te voorkomen waar dit dreigt/gebeurt.

Het internationaal recht kan als zodanig niet veel zelf. Het heeft niet de handhavingsmogelijkheden die staten hebben. Het geeft ons wel een **gemeenschappelijke taal** om richting en duiding te geven in conflicten; om te onderscheiden wat wel en niet mag; om in plaats van gepolariseerde partijdige positie-inname **een moreel veel duidelijkere koers te varen: het stellen en handhaven van basale humanitaire normen en internationaal recht**.

Als dat wordt nagelaten, is er het huizenhoge risico dat uit zo’n onrechts- en geweldspiraal alleen maar meer onheil ontspruit. Het recht biedt ons die taal en vertelt ons niet voor niets wat er wel/niet mag in een oorlog, omdat de mensheid die regels gedurende vele eeuwen heeft ontwikkeld op basis van de ervaringen met de consequenties van geweldsescalaties en onbeschrijfelijk menselijk leed. Maar het recht heeft politieke wil en actie nodig om partijen ertoe te bewegen zich daaraan te houden.

Juist Nederland zou als hoeder van de internationale rechtsorde deze boodschap actief moeten uitdragen, ook in de vervulling van de grondwettelijk verankerde verplichting van de regering om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen.

BIJLAGE 2

Kwalificatie van Genocide in Gaza

Deze bijlage dient ter nadere onderbouwing van de kwalificatie van de situatie in Gaza als genocide. De rechtspraak heeft uitgelegd dat om te kwalificeren als genocide moet worden voldaan aan een aantal vereisten. Ten eerste moet er sprake zijn van misdrijven die onder het genocideverdrag zijn erkend: a) doden; b) zwaar lichamelijk of geestelijk letsel toebrengen; c) het opzettelijk opleggen van levensomstandigheden gericht op de gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging van de groep; d) geboorten binnen de groep voorkomen; en e) met dwang kinderen van de groep overbrengen naar een andere groep. Het betreft geen twijfel dat de misdrijven bedoeld onder a), b) en c) gepleegd worden, zo blijkt ook uit de arrestatiebevelen van het Internationaal Strafrecht tegen Premier Netanyahu en voormalig Minister van Defensie Gallant, uitspraken van het Internationaal Gerechtshof en gezaghebbende rapporten van de VN en NGOs.

Ten tweede moeten deze misdrijven gepleegd zijn tegen een onder het genocideverdrag beschermde groep. In de Zuid Afrika t. Israël genocidezaak oordeelde het IGH dat de Palestijnen zo'n groep lijken te zijn (een definitief oordeel kan pas komen in de eindfase van dit jarenlange proces) en dat de Palestijnen in Gaza een substantieel deel van de Palestijnse groep vormen.²⁴ Daarnaast vormen meer dan 50.000 doden ruim voldoende om het geweld ook als een substantiële aanval op die groep te duiden, ook al verbindt het recht geen numerieke grens aan het plegen van genocide en kan zelfs een enkele moord al als zodanig kwalificeren.

Het derde, en vaak lastigst te bewijzen criterium is dat het geweld tegen de groep moet worden gepleegd met het specifieke oogmerk om die groep geheel of gedeeltelijk te vernietigen. Israëlsche leiders zeggen vaak dat het geweld bedoeld is om Hamas te vernietigen, maar dat is niet hetzelfde als het willen vernietigen van de Palestijnen. De vraag is of er naast dat doel om Hamas te vernietigen ook het oogmerk bestaat om de Palestijnen te vernietigen.

Bij afwezigheid van een duidelijk uitgesproken of opgeschreven genocidaal oogmerk, zoals bij de Nazi's, moet dit oogmerk worden afgeleid uit handelingen en uitspraken. De gerechtshoven en deskundigen hebben een aantal factoren geïdentificeerd waarmee het genocidale oogmerk kan worden onderscheiden van het vernietigen van bepaalde leden van de groep (Hamasstrijders) en van het doden met ("slechts") discriminatoir oogmerk. Beth van Schaack, voormalig US Ambassador-at-large for Global Criminal Justice, heeft die factoren als volgt opgesomd op basis van de uitspraken van de internationale straftribunalen:²⁵

- The general context of the violence, including the scale of the atrocities, number of victims, the repetition of culpable acts, and gravity of the harm caused;
- The use of gratuitous violence that would be excessive in relation to military necessity or to accomplish objectives other than the destruction of the group;
- The targeting of all members of the group without distinction (to age, gender, involvement in opposition activities or ability to harm or threaten the perpetrators);
- The targeting of the group's leadership in order to weaken the group but also remove individuals who could raise the alarm or engage with the international community;

²⁴ IGH, Zuid-Afrika t. Israël, Tussenvonnis 26 januari 2024, para. 45.

²⁵ Beth van Schaack, *Determining the commission of genocide in Myanmar. Legal and policy considerations*, 17 Journal of International Criminal Justice (2019), 285-323.

- A history of other forms of discrimination or persecutory acts against members of the same protected group;
- The detrimental effect and long-term impact of the violence in terms of the future survival of the group;
- The methodical and systemic nature of the attacks;
- The implication of multiple levels of a chain of command in the attacks;
- The degree of planning and preparation behind the attacks;
- Attempts to cover up the crime and grant impunity to perpetrators;
- Attempts to bar humanitarian assistance to the victim group;
- The fact that members of other disfavoured groups are spared or subjected to less destructive forms of violence;
- The utterance of derogatory language or the issuance of propaganda, targeted to members of the group;
- Potential motives of the perpetrators in terms of competition for resources or territory;
- The existence of a political doctrine consistent with genocidal intent; and
- Attacks on cultural or religious property or symbols associated with the group.

Als op basis van openbare bronnen bovenstaande criteria worden nagegaan, wordt hier in de situatie van Gaza aan (bijna) alle voldaan. Dit maakt dat wij de situatie in Gaza kwalificeren als genocide.