

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
Den Haag

**Ministerie van Buitenlandse
Zaken**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
BZ2519069

Bijlage(n)
1

Datum 2 oktober 2025
Betreft Kabinetsreactie CAVV advies nr. 50

Geachte voorzitter,

Graag bied ik u hierbij de kabinetsreactie aan op het advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV): 'De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen' (nr. 50). Het advies, dat ik op 4 augustus 2025 ontving in de Nederlandse versie, is als bijlage gevoegd.

De minister van Buitenlandse Zaken,

D. M. van Weel

Kabinetsreactie op het advies van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken 'De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen'

Inleiding

Op 4 augustus 2025 bood de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) mij haar advies 'De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen' (bijlage 1) aan.¹ Zoals aangegeven in de brief van 7 augustus 2025, heeft het kabinet met waardering kennisgenomen van dit advies, dat de CAVV uit eigen beweging heeft uitgebracht. Het kabinet constateert dat het advies grotendeels overeenkomt met de wijze waarop het kabinet de verplichtingen van Nederland onder het Genocideverdrag interpreteert.

Onder genocide wordt 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. In het advies beschouwt de CAVV de verplichting van derde staten om genocide te voorkomen niet op basis van enige specifieke situatie, maar in zijn algemeenheid. Het advies gaat daarmee over alle situaties waarin genocide zich voordoet, of waar een ernstig risico daarop bestaat. Het kabinet reageert in deze kabinetsreactie daarom ook in algemene zin op de in artikel I van het Genocideverdrag opgenomen verplichting voor derde staten tot het voorkomen van genocide, alsmede de specifieke conclusies en aanbevelingen van de CAVV.

De criteria voor medeplichtigheid van derde staten aan genocide zijn geen onderwerp van dit advies. Wel wijst de CAVV op het onderscheid tussen een schending van de verplichting tot het voorkomen van genocide enerzijds en het medeplichtig zijn aan genocide anderzijds. Het kabinet deelt de visie van de CAVV dat een schending van de verplichting om genocide te voorkomen niet automatisch medeplichtigheid aan die genocide betekent. Voor medeplichtigheid is een actieve handeling vereist. Dat betekent dat een verzuim of nalaten door een staat niet volstaat voor het ontstaan van medeplichtigheid. Net als de CAVV gaat het kabinet in deze reactie niet verder in op het concept van medeplichtigheid onder het internationaal recht. De kabinetsvisie op dit concept staat in de Kamerbrief hierover van 12 januari 2024.²

In deze reactie volgt het kabinet grotendeels de structuur van het CAVV-advies en gaat in op:

1. Het juridisch kader dat van toepassing is op de verplichting van derde staten om genocide te voorkomen;
2. De aard van de verplichting;
3. Maatregelen die derde staten kunnen nemen.

1. Het juridisch kader

Conclusies CAVV

Artikel 1 van het Genocideverdrag codificeert de verplichting tot het voorkomen van genocide voor de 153 staten die momenteel partij zijn bij dit verdrag, waaronder Nederland. Volgens de CAVV heeft iedere derde staat die partij is bij het Genocideverdrag een eigen verplichting om genocide te voorkomen, waar ook ter wereld deze genocide dreigt plaats te vinden (conclusie 1). Hoewel de verplichting om genocide te voorkomen verband houdt met de verplichting tot het bestraffen van genocide, gaat het volgens de CAVV om een afzonderlijke verplichting met een eigen inhoud en

¹ Advies nr 50, De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen, 4 augustus 2025.

² Kamerstuk 36 410-V, nr. 27, Brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking inzake zienswijze op het concept van medeplichtigheid onder internationaal recht, 12 januari 2024.

toepassingsbereik. De CAVV stelt dat de verplichting om genocide te voorkomen voor derde staten een *erga omnes partes* verplichting is, wat betekent dat elke verdragspartij deze verplichting jegens alle andere verdragspartijen heeft, en dus de aansprakelijkheid van iedere andere verdragspartij voor een vermeende schending kan invoeren.

Ondanks dat de CAVV aangeeft dat derde staten in de praktijk gezamenlijk of tegelijkertijd moeten handelen om effectief te zijn, is een derde staat volgens de CAVV (individueel) verplicht om te handelen, ook als hij, alleen handelend, niet de capaciteit heeft om een genocide voorkomen (conclusie 2). De CAVV stelt tevens dat de verplichting tot voorkomen ook van toepassing is op voorbereidende handelingen, zoals het rechtstreeks en openbaar aanzetten tot genocide.

Volgens de CAVV ontstaat de verplichting zodra de derde staat zich bewust is, dan wel onder normale omstandigheden bewust zou zijn geweest, van het bestaan van een ernstig risico op genocide (feitelijk of constructief bewustzijn) (conclusie 4). Hierbij geeft de CAVV aan dat een derde staat zelf stappen behoort te zetten om informatie, uit een combinatie van bronnen, te verkrijgen. Het bewustzijn van de derde staat van een ernstige risico op genocide kan volgens de CAVV blijken uit diverse bronnen, waaronder rapporten van de Verenigde Naties (VN), beslissingen van het Internationaal Gerechtshof (IGH), diplomatieke nota's, nieuwsberichten, tekstberichten en video's op sociale media, rapporten van non-gouvernementele organisaties zoals het Internationale Rode Kruis en Amnesty International, en antwoorden op vragen in het parlement.

De CAVV stelt bovendien dat wanneer het IGH vaststelt dat een reëel en dreigend risico bestaat dat de rechten onder het Genocideverdrag onherstelbaar worden beschadigd, ervan uit kan worden gegaan dat het 'ernstig risico op genocide' vaststaat en de verplichting te voorkomen voor derde staten in is gegaan (conclusie 4). Tenslotte benadrukt de CAVV dat een derde staat de verplichting tot het voorkomen van genocide pas schendt, en dus daarvoor aansprakelijk kan worden gesteld, nadat genocide daadwerkelijk is vastgesteld (conclusie 3).

Reactie kabinet

Het kabinet onderschrijft dat artikel I van het Genocideverdrag de verplichting om genocide te voorkomen codificeert voor alle 153 staten die momenteel partij zijn bij dit verdrag, waaronder Nederland. Het kabinet deelt tevens de conclusie van de CAVV dat de verplichting om genocide te voorkomen een afzonderlijke verplichting vormt, met een eigen inhoud en toepassingsbereik.

In aanvulling op het door de CAVV geschetste juridisch kader, merkt het kabinet op dat de belangrijkste beginselen die ten grondslag liggen aan het Genocideverdrag, waaronder de verplichting voor derde staten tot het voorkomen van genocide, tot het internationaal gewoonterecht behoren. Hieruit volgt dat deze verplichting ook voor staten geldt die geen partij zijn bij het Genocideverdrag. Daarnaast deelt het kabinet de analyse van de CAVV over het *erga omnes* karakter van de verplichting voor partijen bij het Genocideverdrag en daarnaast voor alle staten op grond van het internationaal gewoonterecht, waarbij het voor de volledigheid opmerkt dat het verbod op genocide een regel van dwingend recht is (*jus cogens*), maar dat dit niet geldt voor de verplichting tot het voorkomen van genocide.

Zoals door de CAVV opgemerkt, zullen staten in de praktijk veelal gezamenlijk of tegelijkertijd moeten optreden om de effectiviteit van maatregelen om genocide te voorkomen te waarborgen. Dit neemt niet weg dat de verplichting om te handelen op iedere individuele staat van toepassing blijft. Zoals ook door het IGH is vastgesteld, ontslaat het feit dat door een enkele staat genomen maatregelen geen doorslaggevend effect hebben op het handelen van een bij genocide betrokken persoon of staat, de derde staat dus niet van diens verplichting zich individueel in te spannen om genocide te voorkomen. Het kabinet sluit zich aan bij de analyse van de CAVV hieromtrent (conclusie 2). Deze verplichting bestaat naast de bevoegdheid van de VN om op te treden.

Het kabinet deelt de conclusie van de CAVV dat de verplichting tot voorkomen ontstaat zodra de derde staat zich bewust is, dan wel onder normale omstandigheden bewust zou zijn geweest, van het bestaan van een ernstig risico op genocide. Met de CAVV is het kabinet van mening dat zowel door feitelijk als constructief bewustzijn van een ernstig risico op genocide de verplichting tot het

voorkomen daarvan van toepassing wordt (conclusie 4). Dit bewustzijn kan naar de mening van het kabinet inderdaad blijken of worden afgeleid uit de door de CAVV genoemde bronnen. Wel plaatst het kabinet een kanttekening bij de opmerking van de CAVV dat een staat zelf stappen behoort te zetten om informatie te verkrijgen uit een combinatie van bronnen. Enerzijds past dit volgens het kabinet bij het karakter van de zorgplicht (*due diligence*). Anderzijds beschikt het kabinet niet over capaciteit om zelf onafhankelijk, gedegen en effectief onderzoek te doen naar mogelijke internationale misdrijven in iedere situatie ter wereld. Dat geldt dus ook voor situaties waar factoren aanwezig zijn die kunnen wijzen op (het ontstaan van) een ernstig risico op genocide.

Het kabinet is van mening dat het opleggen van voorlopige maatregelen door het IGH in zaken waar bepaalde rechten onder het Genocideverdrag in het geding zijn een significante aanwijzing vormt in voor het bestaan van een ernstig risico op genocide. In een procedure over een verzoek tot voorlopige maatregelen doet het IGH uitspraak op basis van een beoordeling op het eerste gezicht (*prima facie*) van het geschil en de daarin in het geding zijnde rechten. Het IGH beoordeelt daarbij niet de klachten ten gronde en er vindt ook geen uitgebreide beoordeling, met hoor en wederhoor, plaats van het aangevoerde bewijs en de argumenten van de partijen. Daarbij worden voorlopige maatregelen opgelegd om het geschil niet te verergeren en de rechten van partijen, voor de duur van de procedure bij het IGH, zeker te stellen. Daar kan dus niet direct uit worden afgeleid dat het IGH vaststelt dat sprake is van (een ernstig risico op) genocide. De maatregelen richten zich alleen op de rechten van de partijen in kwestie en het is afhankelijk van de specifieke situatie of het risico op genocide daadwerkelijk bestaat.

Het kabinet kan zich vinden in de conclusie van de CAVV dat pas sprake kan zijn van een schending, en dus van aansprakelijkheid, als ook daadwerkelijk is vastgesteld dat er sprake is van genocide (conclusie 3). Deze conclusie volgt volgens het kabinet (en het IGH) uit de gewoonterechtelijke regels inzake het staatsaansprakelijkheidsrecht zoals weergegeven in artikel 14(3) van de Artikelen inzake staatsaansprakelijkheid.³

Aard van de verplichting om genocide te voorkomen

Conclusies CAVV

Ten aanzien van de aard van de verplichting om genocide te voorkomen, onderstreept de CAVV dat het een inspanningsverplichting betreft, en geen resultaatsverplichting. De CAVV spreekt in deze context van een 'gepaste zorg'-plicht (*due diligence*). Dit betekent volgens de CAVV dat het van de concrete situatie afhankelijk is welke maatregelen nodig zijn om te voldoen aan die plicht. Een staat is aansprakelijk wanneer hij, zoals het IGH heeft gesteld, '*manifestly failed to take all measures to prevent genocide which were within its power, and which might have contributed to preventing the genocide*' (conclusies 3 en 6).

Het feit dat het verbod op genocide een *jus cogens* norm is en *erga omnes* verplichtingen met zich meebrengt, heeft volgens de CAVV gevolgen voor de invulling van de verplichting en de verantwoording van de genomen maatregelen. De CAVV acht het in dit verband van belang dat derde staten publiekelijk verantwoorden hoe ze invulling geven aan de verplichting, te meer omdat er geen (quasi-)juridisch toezichtmechanisme op het Genocideverdrag bestaat (conclusie 5).

Reactie kabinet

Het kabinet deelt de conclusie van de CAVV over de aard van de verplichting (conclusie 6). De verplichting om genocide te voorkomen is een inspanningsverplichting, waardoor van een derde staat dan ook niet kan worden verwacht dat hij in alle omstandigheden het beoogde resultaat (het voorkomen van genocide) weet te bereiken. Zoals de CAVV omschrijft, is de derde staat verplicht om alle redelijkerwijs beschikbare maatregelen te nemen om een mogelijke genocide te

³ Artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid, artikel 14 (3): *The breach of an international obligation requiring a State to prevent a given event occurs when the event occurs and extends over the entire period during which the event continues and remains not in conformity with that obligation.*

voorkomen. In het geval dat een genocide zich voordoet ondanks genomen redelijkerwijs beschikbare maatregelen, is een derde staat hiervoor niet aansprakelijk. Enkel indien een derde staat op manifeste wijze nalaat (*'manifestly failed'*) om maatregelen te nemen, kan er sprake zijn van een schending van de verplichting tot voorkoming en daarmee internationale aansprakelijkheid (conclusie 3).

Ten aanzien van conclusie 5 merkt het kabinet op dat deze conclusie niet kan worden gebaseerd op het Genocideverdrag of een andere internationaalrechtelijke verplichting. Uiteraard is het kabinet aan het parlement verantwoording verschuldigd voor genomen maatregelen in een bepaalde situatie. Hoewel het kabinet het belang van het afleggen van publieke verantwoording in het algemeen deelt, zijn er situaties denkbaar waarin het juist effectiever is om achter de schermen een andere staat op te roepen zijn handelswijze aan te passen. Het kabinet wijst er daarom op dat het niet altijd in het belang van het te bereiken doel is om (direct) in het openbaar te treden over genomen stappen. Dit geldt in het bijzonder voor de inhoud van diplomatieke inspanningen. De CAVV signaleert zelf ook dat de invulling van die publiekelijke verantwoording kan verschillen van land tot land en afhankelijk kan zijn van vele factoren.

Maatregelen om genocide te voorkomen

Conclusies CAVV

Welke maatregelen een verdragspartij dient te nemen ter voorkoming van genocide, is volgens de CAVV niet *in abstracto* te zeggen. Derde staten hebben volgens het IGH onder het Genocideverdrag de verplichting *"to employ all means reasonably available them, so as to prevent genocide so far as possible"*. In navolging van het IGH ziet de CAVV een verband tussen de mate van invloed (economisch, politiek, militair) die een derde staat heeft en de mate waarin de verplichting tot voorkomen noopt tot concrete actie; dit vergt steeds een feitelijke beoordeling van een gegeven situatie. In veel gevallen zal de vraag of de derde staat gehandeld heeft in overeenstemming met het gepaste zorgvereiste afhangen van diens relatie met de staat die de bron is van het ernstige risico op genocide (conclusies 7 en 8).

De CAVV benadrukt dat de verplichting tot het voorkomen van genocide vereist dat maatregelen effectief en afschrikwekkend zijn. Daarom dienen derde staten – volgens de CAVV – indien de aanvankelijk gekozen maatregelen niet effectief blijken, hun koers te wijzigen en de (diplomatieke) druk op te voeren. Volgens de CAVV kan uit de verplichting tot genocide voortvloeien dat een derde staat in concrete gevallen schendingen die duiden op (een ernstig risico op) genocide als zodanig kwalificeert en veroordeelt (conclusie 8).

De CAVV beschrijft vervolgens, uitdrukkelijk zonder enige aanspraak op volledigheid, een aantal categorieën mogelijke maatregelen ter voorkoming van genocide, die Nederland zowel zelfstandig als in het kader van de EU zou kunnen overwegen. Ten eerste benoemt de CAVV diplomatieke methoden, waaronder *"naming and shaming"* van de staat die de bron is van het ernstige risico op genocide langs verschillende routes, of het aantekenen van diplomatiek protest. Ten tweede benoemt de CAVV de categorie van retorsies, maatregelen die onaangenaam zijn voor de 'bronstaat', maar niet onrechtmatig. Als voorbeeld hiervan noemt de CAVV o.a. inreisbeperkingen of -verboden voor bepaalde individuen, of het opschorten van een verdrag, indien het verdrag in deze mogelijkheid voorziet. Ten derde benoemt de CAVV tegenmaatregelen of represailles. Dit zijn maatregelen die op zichzelf onrechtmatig zijn, maar waarvan de onrechtmatigheid wordt weggelaten doordat zij een staat die internationale verplichtingen schendt tot beëindiging van die schending aanspoort. Ten vierde benoemt de CAVV de mogelijkheid om een staat de dagvaarden voor het IGH.

Reactie kabinet

Het kabinet acht het door de CAVV gegeven overzicht van de categorieën van mogelijke maatregelen, die derde staten kunnen nemen om invulling te geven aan hun verplichting tot het voorkomen van genocide, inzichtelijk en nuttig. Het kabinet begrijpt dit deel van het advies als beschrijvend – een rubricering die het kabinet kan helpen bij het bepalen van zijn strategie ter

voorkoming van genocide in een specifieke situatie. Het kabinet ziet dit overzicht niet als een dwingend stappenplan of als een serie van maatregelen die in een bepaalde volgorde dienen te worden getroffen. Met de CAVV is het kabinet van mening dat steeds feitelijk zal moeten worden beoordeeld welke maatregelen in een gegeven situatie redelijkerwijs beschikbaar zijn voor het kabinet en welke, onder de specifieke omstandigheden van het geval, het meest effectief lijken. Het is aan het kabinet om deze afweging van geval tot geval te maken en het kabinet heeft daarbij een beoordelingsruimte. Hierbij kunnen maatregelen uit de verschillende door de CAVV beschreven categorieën worden gecombineerd en kan ook worden gekozen om van andere typen maatregelen af te zien – dit alles afhankelijk van de specifieke situatie, vermogen en de mate van invloed die Nederland daarin kan uitoefenen.

Tevens deelt het kabinet de conclusie van de CAVV, dat wanneer de genomen maatregelen geen effect lijken te hebben, de desbetreffende derde staat andere of verdergaande maatregelen moet overwegen, indien dit binnen zijn mogelijkheden ligt. Hoewel deze wijze van optreden niet rechtstreeks uit het Genocideverdrag volgt, sluit deze interpretatie aan bij het vereiste van gepaste zorg (*due diligence*) van de verplichting om genocide te voorkomen. Ook bij het beoordelen van de effectiviteit van bepaalde maatregelen geldt dat het aan het kabinet is om per geval een afweging te maken. Het kabinet heeft daarbij een beoordelingsruimte. De keuze in beschikbare maatregelen wordt in ieder geval begrenst door het VN-Handvest en andere op de derde staat rustende internationale verplichtingen, waarbij een afwijking van *jus cogens* verplichtingen of verplichtingen in het kader van vreedzame geschillenbeslechting nooit kan worden gerechtvaardigd. Tevens merkt het kabinet op dat de derde staat andere belangen, waaronder het eigen veiligheidsbelang, mag meewegen bij zijn de keuze voor het nemen van bepaalde maatregelen. Wanneer de verwachting is dat een maatregel de nationale veiligheid in het geding brengt, kan deze maatregel niet als redelijkerwijs beschikbare maatregel worden beschouwd.

Het kabinet is het eens met de CAVV, dat het als (een ernstig risico op) genocide publiekelijk kwalificeren en veroordelen van schendingen een onderdeel kan zijn van de maatregelen die een derde staat kan nemen om genocide te voorkomen, maar daartoe verplicht het Genocideverdrag niet. Het is bovendien niet gezegd dat het als genocide kwalificeren en veroordelen van gebeurtenissen in alle gevallen een noodzakelijke of zelfs een effectieve stap is richting preventie. Zoals de CAVV aangaf in zijn eerdere Advies nr. 28, over het gebruik door politici van de term 'genocide', kleven er politieke risico's aan het gebruik van deze terminologie en kan deze zelfs "contraproductief blijken voor de preventie ervan".⁴ Daarnaast wijst het kabinet op het belang van zorgvuldig feitenonderzoek bij het kwalificeren van gebeurtenissen als genocide en op de hoge bewijsdrempel die volgt uit de definitie van genocide onder het Genocideverdrag, met name waar het gaat om de zogenaamde genocidale opzet. Ook het IGH past een zwaardere bewijslast toe voor genocide dan voor andere, minder ernstige, verwijten.⁵ In het licht hiervan is het kabinet over het algemeen terughoudend bij het gebruik van deze kwalificatie. Vaststellingen door (internationale) gerechts- en strafhoven, de VN-Veiligheidsraad en eenduidige conclusies uit wetenschappelijk onderzoek zijn hierbij voor het kabinet zwaarwegend. Het is in beginsel aan het kabinet om te beoordelen of het als genocide kwalificeren en veroordelen van een bepaalde gebeurtenis in de concrete omstandigheden van het geval bijdraagt aan effectieve preventie.

Het kabinet is het eens met de analyse van de CAVV dat een verband bestaat tussen de mate van invloed (economisch, politiek, militair) en de mate waarin deze verplichting noopt tot concrete actie, waarbij de daadwerkelijke mogelijkheid om invloed uit te oefenen steeds een *in concreto* beoordeling vergt. Daarbij merkt het kabinet op dat in de enige procedure waarin het IGH een staat aansprakelijk heeft gehouden voor een schending van de verplichting tot het voorkomen van genocide, sprake was van zeer sterke financiële, politieke en militaire banden, geografische nabijheid en nauwe historische verwevenheid tussen de derde staat en de actor die uiteindelijk de genocide pleegde.

⁴ Advies nr. 28 van de CAVV, p. 16.

⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43, at para. 209.*

In deze context merkt het kabinet op dat het nemen van tegenmaatregelen, of represailles, in het algemeen belang, zoals het voorkomen van genocide in een andere staat, vooralsnog door het kabinet alleen overwogen wordt in het geval van een ernstige schending van een regel van *jus cogens*. Het nemen van tegenmaatregelen is sowieso alleen toegestaan in het geval van een schending van het internationaal recht. Tegenmaatregelen zijn daarom volgens het kabinet niet een passende maatregel indien er slechts een ernstig risico bestaat op genocide. Op dat moment is er nog geen onrechtmatige handeling vastgesteld en bestaat er geen rechtsgrondslag voor het nemen van tegenmaatregelen. Zoals de CAVV aangeeft, gaat het bij tegenmaatregelen om maatregelen die op zichzelf onrechtmatig zijn, maar waarvan de onrechtmatigheid wordt weggenomen doordat zij op een staat die internationale verplichtingen schendt, tot beëindiging van die schending aanspoort. Met andere woorden, het nemen van tegenmaatregelen dient vooraf te worden gegaan door de vaststelling dat een staat zijn internationale verplichtingen schendt. Het hoeft hierbij echter niet noodzakelijkerwijs te gaan om een schending van het Genocideverdrag zelf. In een situatie waarin sprake is, of kan zijn, van genocide, zal over het algemeen ook sprake zijn van (vele) andere schendingen van internationaal recht. Te denken valt bijvoorbeeld aan schendingen van het humanitair oorlogsrecht of aan misdrijven tegen de menselijkheid. Tegenmaatregelen die worden genomen op basis van de vaststelling van dergelijke schendingen, kunnen bijdragen aan het voorkomen van genocide. Dat die tegenmaatregelen niet expliciet worden gebaseerd op een schending van het Genocideverdrag is daarbij niet relevant.

Ten slotte wijst de CAVV erop dat derde staten zich, in geval van een ernstig risico op genocide, in vergelijkbare situaties op consistente wijze dienen uit te spreken en maatregelen dienen te nemen (conclusie 9). Het kabinet onderschrijft dat *iedere* situatie waarin een ernstig risico bestaat op genocide verdragspartijen ertoe verplicht alle redelijkerwijs beschikbare maatregelen te nemen ter voorkoming daarvan. Het kabinet onderschrijft het belang van consistentie bij het vervullen van de verplichtingen onder het Genocideverdrag, onder meer om de integriteit van het internationaal recht te waarborgen. Zoals hierboven reeds aangegeven, zal de vraag welke maatregelen Nederland redelijkerwijs ter beschikking staan, en welke het meest effectief worden geacht, echter steeds *in concreto* moeten worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden van ieder individueel geval. De consistente naleving van de verplichting tot het voorkomen van genocide, vereist dus niet dat in ieder (individueel) geval dezelfde, of zelfs vergelijkbare, maatregelen dienen te worden genomen als in andere (individuele) gevallen. Waar het gaat om het zich consistent *uitspreken* over (een ernstig risico op) genocide, verwijst het kabinet naar wat het hierboven reeds heeft opgemerkt over het publiekelijk kwalificeren en veroordelen van schendingen als (een ernstig risico op) genocide.



Commissie van advies inzake
volkenrechtelijke vraagstukken

De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen

Advies 50, 4 augustus 2025

Leden Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken



Voorzitter	Prof. mr. dr. C. (Cedric) Ryngaert
Vicevoorzitter	Mr. dr. R. (Rosanne) van Alebeek
Leden	Prof. mr. dr. D.A. (Daniëlla) Dam-de Jong Mr. dr. G.R. (Guido) den Dekker Mr. dr. B. (Bibi) van Ginkel Mr. dr. A.J.J. (André) de Hoogh Mr. dr. R.S.J. (Rutsel) Martha Mr. dr. C.E. (Cecily) Rose Prof. mr. dr. E. (Elies) van Sliedregt Prof. mr. dr. J.M.F. (Jan) Wouters
Secretaris	K.E. (Kirsten) van Loo LLM

Postbus 2006
12500 EB Den Haag
T: 070 - 348 5011
E: cavv@minbuza.nl

Inhoud



Introductie	4
— I	
Draagwijdte en beperkingen van het advies	5
— 2	
Juridisch kader	5
— 3	
Aard van de verplichting om genocide te voorkomen	7
— 4	
Maatregelen om genocide te voorkomen	7
Afsluiting en advies	10
Lijst van afkortingen	11
Eindnoten	12

Introductie



Er bestaat in het politieke en maatschappelijke debat aanzienlijke onduidelijkheid over de precieze juridische aard en inhoud van de verplichting van derde staten, zoals Nederland, om genocide te voorkomen.¹ De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) is van oordeel dat een advies uit eigen beweging over deze kwestie daarom wenselijk is. Van Nederland, grondwettelijk gehouden de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen,² kan worden verwacht dat het adequaat reageert wanneer een situatie van een ernstig risico op genocide zich voordoet. Het doel van dit advies is de kaders hiervoor te schetsen.

De CAVV heeft kennisgenomen van de Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken van 4 juli 2025, waarin de minister de gevraagde en ongevraagde juridische adviezen die door het kabinet zijn ontvangen over het naleven van het Genocideverdrag in Nederland aan de Tweede Kamer doet toekomen.³ Bij deze Kamerbrief is een afschrift gevoegd van een door de directie Juridische Zaken opgestelde nota, waarin de minister wordt geadviseerd de CAVV te verzoeken een advies uit te brengen over de reikwijdte van de verplichting tot het voorkomen van genocide. De CAVV heeft kennisgenomen van de nota en de bijbehorende ‘ontwerpadviesaanvraag’. De CAVV heeft deze aanvraag niet van de minister ontvangen.⁴ Omdat de CAVV eerder al had beslist uit eigen beweging te adviseren over de verplichting – specifiek van derde staten – om genocide te voorkomen, beantwoordt de CAVV de vragen die in de ontwerpadviesaanvraag zijn geformuleerd niet als zodanig. Wel bestaat aanzienlijke overlap tussen de door de CAVV geïdentificeerde vragen en die in de ontwerpadviesaanvraag.

De CAVV heeft eerder geadviseerd over het internationaal recht met betrekking tot genocide. Met name heeft zij in 2017 samen met de toenmalige extern juridisch adviseur (EVA), geadviseerd over de mogelijkheden, betekenis en wenselijkheid van het gebruik door politici van de term genocide.⁵ De CAVV ging in dit advies ook kort in op de verplichting tot voorkomen van genocide. Zij stelde dat ‘de verplichting tot voorkomen nog niet geheel bepaald’ is en dat ‘[m]et name de inhoud van de verplichting en meer specifiek de vraag wat voor soort preventieve daden en maatregelen staten geacht worden te ondernemen’ grotendeels openstaat.⁶ In dat advies heeft de CAVV noch de verplichtingen van derde staten noch de inhoud van de verplichting om genocide te voorkomen gespecificeerd. De CAVV doet dit in onderhavig advies.

De structuur van het advies is als volgt. Paragraaf 1 stelt de draagwijdte en de beperkingen van dit advies vast. Paragraaf 2 schetst het juridisch kader dat van toepassing is op de verplichting van derde staten om genocide te voorkomen. Paragraaf 3 gaat in op de aard van de verplichting, terwijl paragraaf 4 bespreekt welke maatregelen derde staten kunnen nemen om de verplichting vorm te geven. Ten slotte volgt een afsluiting en samenvatting van het advies.

De tekst van dit advies is vastgesteld door de CAVV op 21 juli 2025.

Dit advies betreft de verplichting om *genocide* te voorkomen. Het advies gaat derhalve niet in op de verplichting om andere internationale misdrijven te voorkomen, bijvoorbeeld oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid. De reden hiervoor is dat de verplichting ter voorkoming van internationale misdrijven alleen wat betreft genocide een onmiskenbare verdragsrechtelijke grondslag heeft in het Genocideverdrag.⁷ Bovendien voorziet dit verdrag in verplichte geschillenbeslechting voor het Internationaal Gerechtshof (IGH).⁸ Op dit moment is ook een zaak aanhangig bij het IGH met betrekking tot mogelijke schendingen van de verplichting om genocide te voorkomen.⁹

Verder beperkt het advies zich tot verplichtingen van derde staten die partij zijn bij het Genocideverdrag. Derde staten zijn alle staten anders dan de staten die rechtstreeks bij genocide zijn betrokken. Die laatste categorie staten omvat met name de staat waarvan het aannemelijk is dat op diens grondgebied – of op grondgebied waarover het effectieve controle uitoefent – genocide plaatsvindt, de staat die vreemd grondgebied bezet houdt, of de staat waarvan het aannemelijk is dat hij, of diens onderdanen, betrokken is bij daden van genocide.

Het advies gaat niet over verplichtingen van niet-statelijke actoren in derde staten, zoals ondernemingen of individuen.

Het advies concentreert zich op de verplichting van derde staten om genocide te voorkomen. Het gaat dus niet in op de mogelijke verplichtingen van derde staten om genocide te bestraffen, noch op de criteria voor medeplichtigheid van derde staten aan genocide.¹⁰

Tot slot richt het advies zich niet op enige specifieke situatie, maar op alle situaties waarin genocide zich (ook in de toekomst) voordoet, of althans waarin een ernstig risico op genocide bestaat.

De verplichting om genocide te voorkomen is gecodificeerd in het Genocideverdrag.¹¹ Het verdrag is in 1948 gesloten en in 1951 in werking getreden. Op dit moment zijn 153 staten partij, waaronder Nederland. Het verdrag voorziet, onder meer, in een verplichting voor verdragsstaten om het misdrijf genocide te voorkomen. De reikwijdte van deze verplichting is verduidelijkt in 2007 door het IGH in de *Bosnia Genocide* zaak.¹²

Artikel I van het Genocideverdrag bepaalt dat *‘De Verdragsluitende Partijen stellen vast, dat genocide, ongeacht of het feit in vredes- dan wel in oorlogstijd wordt bedreven een misdrijf is krachtens internationaal recht, welk misdrijf zij op zich nemen te voorkomen en te bestraffen.’*

Het IGH heeft overwogen dat de verplichting om genocide te voorkomen verband houdt met de verplichting van verdragsstaten om de daders van genocide te bestraffen.¹³ Het IGH heeft onderkend dat het straffen van daders van misdrijven een van de meest effectieve manieren kan zijn om genocide te voorkomen.¹⁴ Toch is de verplichting om genocide te voorkomen een afzonderlijke verplichting, die een eigen inhoud en toepassingsbereik heeft.¹⁵ Naast het onderscheid tussen preventie en bestraffing heeft het IGH ook overwogen dat het schenden van de verplichting tot voorkomen verschilt van medeplichtigheid. Medeplichtigheid aan genocide vereist volgens het IGH een actieve handeling, terwijl een verzuim om te voorkomen een nalaten betreft.¹⁶

Artikel VIII van het Genocideverdrag bevat de enige andere vermelding van het voorkomen van genocide: *‘Elke Verdragsluitende Partij kan een beroep doen op de bevoegde organen van de Verenigde Naties om krachtens het Handvest van de Verenigde Naties zodanige maatregelen te treffen, als zij passend achten ter voorkoming en onderdrukking van daden van genocide of van enig ander in artikel III genoemd feit.’* Het IGH heeft opgemerkt dat de verplichting tot preventie verder gaat dan het optreden van organen van de Verenigde Naties krachtens artikel VIII.¹⁷ In situaties waarin een VN-orgaan, zoals de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering, handelt om genocide te voorkomen, blijven verdragsstaten gebonden aan hun eigen verplichting tot preventie onder artikel I.





In de *Bosnia Genocide* zaak heeft het IGH verschillende kenmerken van de verplichting tot preventie uitgewerkt, waaronder het normatieve karakter, de omstandigheden die tot de toepassing leiden, de reikwijdte, en de inhoud ervan. In het kader van het Genocideverdrag is de verplichting om genocide te voorkomen een *erga omnes partes* verplichting.¹⁸ Elke staat die partij is bij het Genocideverdrag heeft deze verplichting derhalve jegens alle andere staten die partij zijn, wat concreet betekent dat elke verdragsstaat een belang heeft bij de naleving van het verdrag en de aansprakelijkheid van een verdragsstaat kan inroepen.¹⁹ Het Genocideverdrag creëert dus een netwerk van verplichtingen en correlatieve rechten tussen staten die partij zijn.²⁰

Terwijl iedere verdragsstaat een eigen verplichting heeft om genocide te voorkomen zullen verdragsstaten in de praktijk samen of tegelijkertijd moeten handelen om effectief te zijn. Een verdragsstaat is echter verplicht om te handelen, ook als hij niet de capaciteit heeft om, alleen handelend, een genocide te voorkomen. Het IGH heeft verduidelijkt dat een verdragsstaat zijn verplichting kan schenden, ook als een bepaalde preventieve handeling van die staat niet voldoende zou zijn geweest om het plegen van een genocide te voorkomen (als dit al bewezen zou kunnen worden).²¹ Het IGH overwoog dat: *‘the possibility remains that the combined efforts of several States, each complying with its obligation to prevent, might have achieved the result – averting the commission of genocide – which the efforts of only one State were insufficient to produce.’*²² De verplichting ter voorkoming van genocide sluit de aansprakelijkheid van een bepaalde verdragsstaat voor het nalaten van preventieve handelingen dus niet uit.

De preventieverplichting ziet niet louter op het voorkomen van het *plegen* van genocide (artikel III sub a Genocideverdrag). Volgens de CAVV kan deze verplichting van verdragsstaten ook van toepassing zijn op eventuele voorbereidingshandelingen, zoals rechtstreeks en openbaar aanzetten tot genocide (artikel III sub c Genocideverdrag).²³ In de *Bosnia Genocide* zaak heeft het IGH verduidelijkt dat de verplichting ter voorkoming van genocide meebrengt dat afschrikwekkende maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van degenen die genocide *voorbereiden*.²⁴ Deze verplichting geldt dus niet

alleen voor het plegen van genocide maar ziet ook op voorbereidingshandelingen.

De verplichting om genocide te voorkomen ontstaat zodra de derde staat zich bewust is (*‘was aware’*), dan wel onder normale omstandigheden bewust zou zijn geweest (*‘should normally have been aware’*),²⁵ van het bestaan van een ernstig risico op genocide.²⁶ Het gaat hier om een feitelijk of constructief bewustzijn. Dit is een kwestie van bewijs.²⁷ Het IGH maakt niet duidelijk hoe constructief bewustzijn moet worden ingevuld. Uit het ‘gepaste zorg’-karakter van de verplichting om genocide te voorkomen kan worden afgeleid dat een staat zelf stappen behoort te zetten om informatie, uit een combinatie van bronnen, te verkrijgen.²⁸ Concreet kan bewustzijn van het ernstige risico op genocide onder meer blijken uit VN-rapporten, uit beslissingen van het IGH in zaken waarin het plegen van genocide wordt aangevoerd,²⁹ uit diplomatieke nota’s, nieuwsberichten, tekstberichten en video’s op sociale media, rapporten van ngo’s zoals het Internationale Rode Kruis, Amnesty International, en antwoorden op vragen in het parlement.³⁰

Factoren die wijzen op het bestaan van een ernstig risico op genocide zijn onder meer het bestaan van handelingen die constituerend element van het misdrijf kunnen zijn en gericht zijn tegen een beschermde groep, het bestaan van een plan, beleid of patroon van handelingen dat mogelijk op de opzet tot het vernietigen van de groep kan duiden, ontmenselijkende opmerkingen, of etnische zuiveringen als onderdeel van handelingen die een constituerend element zijn.³¹

De verplichting om genocide te voorkomen loopt vanaf het moment dat een verdragsstaat zich bewust is, of onder normale omstandigheden zou zijn geweest, van een ernstig risico op genocide, maar er is echter pas sprake van een schending van die verplichting en aansprakelijkheid als ook daadwerkelijk is vastgesteld dat sprake is van genocide.³² Er is een onderscheid tussen het tijdstip waarop de verplichting te voorkomen ingaat en het tijdstip waarop een schending van die verplichting kan worden vastgesteld.

Tot nu toe heeft het IGH slechts één keer genocide vastgesteld, in de *Bosnia Genocide* zaak, en dit is dan ook de enige zaak waarin het IGH een overeenkomstige schending van de preventieve



verplichting heeft vastgesteld. In een aantal andere zaken die op dit moment aanhangig zijn bij het IGH wordt door staten wel gesteld dat er sprake is van genocide, maar heeft het IGH dat nog niet vastgesteld.³³ Het IGH heeft in sommige recente zaken wel al voorlopige voorzieningen getroffen die de betrokken staten verplichten genocide te voorkomen.³⁴ Wanneer het IGH vaststelt dat er een reëel en dreigend risico bestaat dat de rechten onder het Genocideverdrag onherstelbaar beschadigd worden, kan er vanuit worden gegaan dat het ‘ernstig risico op genocide’ vaststaat en de verplichting te voorkomen in is gegaan.³⁵

— 3

Aard van de verplichting om genocide te voorkomen

De verplichting om genocide te voorkomen geldt voor elke verdragsstaat bij het Genocideverdrag³⁶ en is een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting. De derde staat heeft een ‘gepaste zorg’-plicht (*due diligence*), wat betekent dat het van de concrete situatie afhankelijk is welke maatregelen nodig zijn om te voldoen aan die plicht.³⁷ Het IGH maakt duidelijk dat de verplichting dient te worden geïnterpreteerd in de specifieke context van het verdrag en de zaak die het voor zich heeft.³⁸

Het IGH oordeelde in de *Bosnia Genocide* zaak dat ‘*responsibility is however incurred if the State manifestly failed to take all measures to prevent genocide which were within its power, and which might have contributed to preventing the genocide.*’³⁹ Deze ruime formulering van verantwoordelijkheid hangt samen met het humanitaire doel van het verdrag en het feit dat het verbod op genocide een *ius cogens* norm is en *erga omnes* verplichtingen met zich meebrengt.⁴⁰ Daarmee heeft de verplichting om genocide te voorkomen een bepaalde ‘zwaarte’.⁴¹ Dit heeft gevolgen voor de invulling van de preventieverplichting en de verantwoording van genomen maatregelen. De CAVV acht het van belang dat derde staten publiekelijk verantwoorden hoe ze invulling geven aan de verplichting ter voorkoming van genocide.⁴² Publieke verantwoording past bij de verplichting om schending van een *ius cogens* norm te voorkomen. De CAVV realiseert zich dat de invulling van publieke verantwoording kan

verschillen van land tot land, en afhankelijk kan zijn van vele factoren waaronder democratische controle van de regering, een vrije pers en onafhankelijke rechtspraak.

In tegenstelling tot zorgplichten in het internationaal recht van de mensenrechten is er in het Genocideverdrag geen juridisch of quasi-juridisch toezichtmechanisme dat verdere invulling geeft aan de reikwijdte van de verplichting.⁴³ De eis van publieke uitleg door verdragsstaten kan het ontbreken van zo’n mechanisme tot op zekere hoogte ondervangen.

— 4

Maatregelen om genocide te voorkomen

Welke maatregelen een verdragsstaat dient te nemen ter voorkoming van genocide is niet *in abstracto* te zeggen.⁴⁴ In het algemeen geldt dat verdragsstaten de verplichting hebben ‘*to employ all means reasonably available to them, so as to prevent genocide so far as possible*’; een verdragsstaat zal aansprakelijk zijn indien hij ‘*manifestly failed to take all measures to prevent genocide which were within its power, and which might have contributed to preventing the genocide.*’⁴⁵ Het moet gaan om maatregelen die een afschrikwekkend effect hebben op degenen die genocide plegen of dreigen te plegen.⁴⁶

De mogelijkheid om invloed uit te oefenen vergt steeds een in *concreto* beoordeling en hangt af van meerdere factoren en parameters.⁴⁷ Het IGH noemt de geografische afstand van de betrokken staat ten opzichte van de plaats van de gebeurtenissen, en de sterkte van de politieke banden en andere banden tussen de autoriteiten van die staat en de hoofdrolspelers bij de gebeurtenissen.⁴⁸ Daarnaast speelt de bijzondere juridische verantwoordelijkheid van een verdragsstaat jegens een andere staat of groep vanwege een koloniaal verleden, of andere relatie die een bijzondere verantwoordelijkheid voor die staat of groep met zich meebrengt, een rol.⁴⁹ Naar de mening van de CAVV betekent dit dat er een verband bestaat tussen de mate van invloed (economisch, politiek, militair) en de mate waarin deze verplichting noopt tot concrete actie.

Of er sprake is van wel of geen handelen in overeenstemming met het gepaste zorg-vereiste zal in veel gevallen afhangen van de relatie van



de derde staat met de staat die de bron is van het ernstige risico op genocide.⁵⁰ De gedachte daarbij is dat wanneer de relatie met die bron goed is, een maatregel ter voorkoming van genocide meer gewicht in de schaal zal leggen en daarmee effectiever zal zijn. Een in *concreto* beoordeling zal steeds vereist zijn. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat een derde staat die zich geografisch dicht bij de plaats van de gebeurtenissen bevindt *geen* invloed kan uitoefenen, terwijl een derde staat die zich verder weg bevindt dat *wel* kan.⁵¹ Ook ontstaat een verplichting om genocide te voorkomen voor derde staten die zelf geen sterke politieke, militaire of economische banden hebben, maar wiens gecombineerde optreden, bijvoorbeeld in het kader van een invloedrijke regionale organisatie zoals de EU, toch invloed kan uitoefenen op de gebeurtenissen.⁵² De verplichting om genocide te voorkomen wordt dan collectief uitgeoefend, zij het dat individuele staten het initiatief dienen te nemen om de kwestie op internationaal of regionaal niveau te agenderen.

Uit de verplichting ter voorkoming van genocide kan voortvloeien dat een derde staat in concrete gevallen schendingen die duiden op (een ernstig risico op) genocide als zodanig kwalificeert en veroordeelt.⁵³ Van de derde staat kan vervolgens worden verwacht dat hij publiekelijk uitlegt welke maatregelen hij neemt of voornemens is te nemen om genocide voorkomen, en waarom deze volgens hem effectief zijn.

Indien diplomatieke inspanningen, voor en achter de schermen, niet effectief blijken, vereist de verplichting ter voorkoming van genocide een koerswijziging en het verhogen van diplomatieke druk. De verplichting ter voorkoming van genocide eist immers dat maatregelen effectief en afschrikwekkend zijn. Indien een derde staat vanwege nauwe economische, politieke en militaire banden een arsenaal aan (druk) middelen tot zijn beschikking heeft, dient hij deze te gebruiken en de druk op te voeren.

Zonder enige aanspraak op volledigheid acht de CAVV de volgende maatregelen mogelijk, op een oplopende schaal, van zacht naar harder, van diplomatiek naar juridisch, van declaratoir beleid naar actie. Deze maatregelen kunnen zowel door Nederland zelfstandig, als in het kader van de EU, worden overwogen.

Wat *diplomatieke* methoden betreft kan gedacht worden aan ‘*naming and shaming*’: men kan via openbare kanalen, zoals persverklaringen en sociale media, kritiek uitoefenen op de onaanvaardbare praktijken in de desbetreffende staat⁵⁴ en eventueel de problematiek voorleggen aan internationale instellingen (zoals de Speciale Adviseur voor de Voorkoming van Genocide van de VN,⁵⁵ de VN Mensenrechtenraad, Speciale Rapporteurs van deze laatste, VN-organen zoals de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad⁵⁶) of regionale instanties (bijvoorbeeld de Speciale Gezant van de Afrikaanse Unie voor de Voorkoming van Genocide en andere Massale Wreedheden).⁵⁷ De resoluties of rapporten van deze instellingen kunnen de reputatie en de internationale status van de betrokken staat beïnvloeden.⁵⁸ Daarnaast kan een derde staat *diplomatiek protest* aantekenen,⁵⁹ hetzij rechtstreeks, hetzij via diplomatieke kanalen. De Nederlandse ambassadeur in het betrokken land kan een ‘*note verbale*’ overmaken of een ‘*démarche*’ ondernemen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken van deze staat,⁶⁰ of de ambassadeur van dit land kan ontboden worden bij de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken. Een sterkere variant hiervan is het terugroepen van de eigen ambassadeur voor consultaties.⁶¹

Bij *retorsies*, maatregelen die onaangenaam maar niet onrechtmatig zijn,⁶² kan worden gedacht aan het invoeren of verscherpen van visumvereisten (met inbegrip van het verhogen van de kosten en het verzwaren van de procedures), het intrekken van overvlieg rechten, het niet toekennen van overheidscontracten (voor zover rechtmatig onder het WTO-recht), inreisbeperkingen of -verboden voor bepaalde individuen,⁶³ het weigeren wapens of ander militair materiaal te leveren,⁶⁴ het ontmoedigen van investeringen in de betreffende staat (bijvoorbeeld door geen consulaire bijstand te verlenen aan bedrijven die in die staat investeren), of het opschorten van een verdrag indien het verdrag in deze mogelijkheid voorziet (bijvoorbeeld als het verdrag een mensenrechtenclausule bevat).

Voorts kunnen *tegenmaatregelen* of represailles worden genomen. Dit zijn maatregelen die op zichzelf onrechtmatig zijn, maar waarvan de onrechtmatigheid wordt weggenomen doordat zij op proportionele wijze een staat die internationale verplichtingen schendt,



tot rechtmatig gedrag aanspoort.⁶⁵ Het kan hier gaan om het niet-naleven van bepaalde verdragsverplichtingen of de bevrozing van bepaalde activa.

Ten slotte is het mogelijk een staat te dagvaarden voor het IGH, mits beide partijen aangesloten zijn bij het Genocideverdrag en geen voorbehoud bij de jurisdictie van het IGH hebben gemaakt.⁶⁶ Als onderdeel van een preventiestrategie kan het passend zijn om internationale strafrechtelijke mechanismen, zoals het Internationaal Strafhof (ISH), te ondersteunen. Een staat die partij is bij het Statuut van Rome van het ISH zou een situatie in een andere staat kunnen verwijzen naar de Aanklager van het ISH, op basis van artikel 14 van het Statuut van Rome.

De CAVV wijst er ten slotte op dat derde staten zich, in geval van een ernstig risico op genocide, in vergelijkbare situaties op consistente wijze dienen uit te spreken en maatregelen dienen te nemen. Consistentie, het *niet* meten met twee maten, is van belang voor de effectiviteit van de te nemen maatregelen en interventies, voor de geloofwaardigheid van derde staten en voor de integriteit van het internationaal recht.

Afsluiting en advies



In dit advies is de CAVV ingegaan op de aard en de inhoud van de verplichting van derde staten, zoals Nederland, om genocide te voorkomen. De CAVV komt daarbij tot de volgende vaststellingen en aanbevelingen:

- 1 Iedere derde staat die partij is bij het Genocideverdrag, heeft een eigen verplichting om genocide te voorkomen, waar ook ter wereld deze genocide dreigt plaats te vinden.
- 2 Een derde staat is verplicht om te handelen, ook als hij niet de capaciteit heeft om, alleen handelend, een genocide te voorkomen.
- 3 Een derde staat is pas aansprakelijk voor schending van de verplichting om genocide te voorkomen als ook daadwerkelijk sprake is van genocide. Hij is aansprakelijk indien hij op manifeste wijze nalaat maatregelen te nemen om genocide te voorkomen.
- 4 De verplichting om genocide te voorkomen ontstaat zodra de derde staat zich bewust is, dan wel onder normale omstandigheden bewust zou zijn geweest, van het bestaan van een ernstig risico op genocide. Wanneer het IGH vaststelt dat er een reëel en dreigend risico bestaat dat de rechten onder het Genocideverdrag onherstelbaar beschadigd worden, kan er vanuit worden gegaan dat het ‘ernstig risico op genocide’ vaststaat.
- 5 De aard van de verplichting om genocide te voorkomen heeft een bepaalde ‘zwaarte’. Dit heeft implicaties voor de invulling van de preventieplicht en de verantwoording van genomen maatregelen. Van de derde staat kan worden verwacht dat hij publiekelijk verantwoording aflegt over de wijze waarop hij invulling geeft aan de verplichting om genocide te voorkomen.
- 6 De verplichting van de derde staat is een inspanningsverplichting en is afhankelijk van diens mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de personen die genocide plegen of dreigen te plegen. Hij is verplicht alle maatregelen te nemen die hij redelijkerwijs ter beschikking heeft om

genocide te voorkomen. Dat zal per staat en per geval verschillen.

- 7 Derde staten dienen maatregelen te nemen die een afschrikwekkend effect kunnen hebben op degenen die genocide voorbereiden dan wel genocide begaan. De mogelijkheid om invloed uit te oefenen hangt af van meerdere factoren. Een beoordeling in *concreto* zal steeds aan de orde zijn. Als stelregel geldt dat meer kan worden verwacht van een derde staat die sterke banden en een goede relatie heeft met de staat die de bron is van het risico op genocide.
- 8 Het internationaal recht kent geen duidelijke of vaste regels die de keuze van maatregelen ter voorkoming van genocide voorschrijven. Derde staten zullen per geval een inschatting moeten maken over de adequaatheid en effectiviteit van de te nemen maatregelen. Deze maatregelen kunnen op een oplopende schaal worden genomen, van zacht (diplomatieke maatregelen) naar hard (retorsies en represailles). Als bepaalde maatregelen geen afschrikwekkend effect lijken te hebben, dient de betreffende staat verdergaande maatregelen te nemen indien dit binnen zijn mogelijkheden ligt.
- 9 Derde staten dienen zich in vergelijkbare situaties op consistente wijze uit te spreken en maatregelen te nemen in geval van een ernstig risico op genocide.

Hoewel de CAVV in dit advies alleen de verplichting tot voorkomen van genocide heeft geadresseerd, wijst de CAVV erop dat derde staten ook verplichtingen kunnen hebben om andere internationale misdrijven, zoals misdaden tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven, te voorkomen.⁶⁷ Ook dienen zij ervoor te zorgen dat zij niet medeplichtig zijn of op een andere manier bijdragen aan deze misdrijven.⁶⁸

Lijst van afkortingen

**CAVV**

Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken

EVA

Extern Volkenrechtelijk Adviseur

Genocideverdrag

Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide

IGH

Internationaal Gerechtshof

ILC

International Law Commission

ISH

Internationaal Strafhof

VN

Verenigde Naties

WTO

Wereldhandelsorganisatie

Eindnoten



- ¹ Zie *Verslag van een commissiedebat, gehouden op 21 januari 2025, over Midden-Oosten, Kamerstukken II 2024/25, 23432, nr. 558*; en *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Reactie op verzoeken over het Genocideverdrag en appreciatie rapporten van NGO's, Kamerstukken II 2024/25, 23 432, nr. 546*.
- ² Artikel 90 Grondwet ('De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.')
- ³ *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Toezegging adviezen over de naleving van het Genocideverdrag door Nederland, Kamerstukken II 2024/25, 23432, nr. 567* en de bijlagen: 'Nota Verzoek om advies van CAVV inzake verplichting tot voorkomen van genocide' en 'CAVV Adviesaanvraag inzake de verplichting tot het voorkomen van genocide'.
- ⁴ Ten tijde van het vaststellen van de tekst van dit advies, 21 juli 2025.
- ⁵ CAVV en EVA, *Advies inzake mogelijkheden, betekenis en wenselijkheid van het gebruik door politici van de term genocide*, *Advies 28*, 3 maart 2017. Op 28 juni 2023 heeft de CAVV ook advies nr. 42 over 'Internationaalrechtelijke vraagstukken rond de kwalificatie van de Holodomor als genocide' uitgebracht. Dit advies betreft echter niet de verplichting om genocide te voorkomen, maar de het gebruik van de term genocide om historisch onrecht te kwalificeren.
- ⁶ CAVV en EVA, *Advies inzake mogelijkheden, betekenis en wenselijkheid van het gebruik door politici van de term genocide*, *Advies 28*, 3 maart 2017, p. 12.
- ⁷ Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, 9 december 1948, *Trb.* 1960, 32 (Genocideverdrag), artikel I. Artikel 4 van de (niet-bindende) ILC, 'Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity, 2019', *Yearbook of the International Law Commission, 2019*, vol. II, Part Two, voorziet in een verplichting ter voorkoming van misdrijven tegen de menselijkheid. In 2024 werd beslist om formele onderhandelingen te openen over een verdrag op basis van deze artikelen, Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN, 'United Nations Conference of Plenipotentiaries on Prevention and Punishment of Crimes against Humanity', 12 december 2024, UN Doc. A/RES/79/122. Wat het oorlogsrecht (internationaal humanitair recht) betreft, voorzien de Geneefse Conventies (1949) niet uitdrukkelijk in een verplichting tot voorkomen van schendingen, al verwijst Gemeenschappelijk artikel 1 (van het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd) wel naar de verplichting 'dit Verdrag onder alle omstandigheden te eerbiedigen en te doen eerbiedigen'.
- ⁸ Article IX Genocideverdrag.
- ⁹ IGH 1 maart 2024, *Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)*, *Application instituting proceedings and a request for the indication of provisional measures*.
- ¹⁰ Zie voor een bredere analyse bijvoorbeeld I. Pietropaoli, 'Obligations of Third States and Corporations to Prevent and Punish Genocide in Gaza', *Al-Haq Europe* en SOMO, 2024; R. van Alebeek, 'Het Nederlands Israël-beleid, Door de lens van verplichtingen onder internationaal recht in relatie tot schendingen gepleegd door een ander', *Nederlands Juristenblad* 2025/1779.
- ¹¹ Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, 9 december 1948, *Trb.* 1960, 32 (Genocideverdrag).
- ¹² IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 43, par. 428-438 (*Bosnia Genocide*).
- ¹³ *Ibid.*, par. 425-426.
- ¹⁴ *Ibid.*, par. 426.
- ¹⁵ *Ibid.*, par. 427.
- ¹⁶ *Ibid.*, par. 432.
- ¹⁷ *Ibid.*, par. 427.
- ¹⁸ IGH 11 juli 1996, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1996*, p. 595, par. 31.
- ¹⁹ Zie IGH 20 juli 2012, *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2012*, p. 422, par. 68-69: 'These obligations may be defined as "obligations erga omnes partes" in the sense that each State party has an interest in compliance with them in any given case. In this respect, the relevant provisions of the Convention against Torture are



- similar to those of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (...) It follows that any State party to the Convention may invoke the responsibility of another State party with a view to ascertaining the alleged failure to comply with its obligations *erga omnes partes*'. Zie ook: IGH 22 juli 2022, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2022*, p. 477, par. 107-113.
- ²⁰ Zie ook *Separate Opinion of Judge Lauterpacht*, par. 86, bij: IGH 13 september 1993 *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 13 September 1993, I.C.J. Reports 1993*, p. 325.
- ²¹ IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 43, par. 430.
- ²² Ibid.
- ²³ Voor een andere opvatting zie C.J. Tams, L. Berster en B. Schiffbauer, *The Genocide Convention: Article-by-Article Commentary (second edition)*, Beck-Hart-Nomos 2024, p. 55.
- ²⁴ IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 43, par. 431: '(...) if the State has available to it means likely to have a deterrent effect on those suspected of preparing genocide, or reasonably suspected of harbouring specific intent (*dolus specialis*), it is under a duty to make such use of these means as the circumstances permit.'
- ²⁵ Ibid., par. 432.
- ²⁶ Ibid., par. 431: '(...) 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.'
- ²⁷ Zo werd bewustzijn afgeleid uit documenten van vergaderingen tussen Slobodan Milosevic en functionarissen van derde staten waaruit bleek dat de gevaren bekend waren bij de autoriteiten in Belgrado. Ibid., par. 438.
- ²⁸ Zie L. van den Herik, E. Irving, 'Due Diligence and the Obligation to Prevent Genocide and Crimes Against Humanity', in H. Krieger, A. Peters en L. Kreuzer (eds), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford 2020, p. 210. Zij vullen constructief bewustzijn in via een 'should have known'-criterium dat een informatieplicht met zich meebrengt.
- ²⁹ Zie over de aannemelijkheid van het risico op genocide met name de beslissingen van het IGH over voorlopige maatregelen in zaken waarin genocide wordt aangevoerd: IGH 23 januari 2020, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, *Provisional Measures, Order of 23 January 2020, I.C.J. Reports 2020*, p. 3, par. 56; IGH 26 januari 2024, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Provisional Measures, Order of 26 January 2024, I.C.J. Reports 2024*, p. 3, par. 54. Zie hierover ook I. Pietropaoli, 'Obligations of Third States and Corporations to Prevent and Punish Genocide in Gaza', *Al-Haq Europe en SOMO*, 2024, p. 22.
- ³⁰ In geval van sterke bilaterale banden is de kans groter dat een derde staat informatie zal hebben over het risico op genocide. Zie B. Schiffbauer, 'The Duty to Prevent Genocide under International Law: Naming and Shaming as a Measure of Prevention,' *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 12-3, 2018, p. 91: 'The closer a State was involved in the respective situation (for example geographically, by bilateral relations or as a host for refugees), the better it knows the facts and thus can assess whether or not genocide was present.'
- ³¹ Zie over deze factoren met betrekking tot Gaza, de '**Nota De definitie van genocide in relatie tot de situatie in Gaza**', p.5-7, bijlage bij: Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Toezegging adviezen over de naleving van het Genocideverdrag door Nederland, *Kamerstukken II 2024/25*, 23432, nr. 567.
- ³² IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 43, par. 431; Artikel 14 lid 3 van de artikelen over staatsaansprakelijkheid (ARSIWA), in: ILC, 'Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001)', *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two.
- ³³ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar: 7 States intervening)*; *Allegations of*



- Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v Russian Federation)*; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (South Africa v Israel)*; *Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v Germany)*.
- ³⁴ IGH 23 januari 2020, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, *Provisional Measures, Order of 23 January 2020*, I.C.J. Reports 2020, p. 3, par. 86(1); IGH 26 januari 2024, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Provisional Measures, Order of 26 January 2024*, I.C.J. Reports 2024, p. 3, par. 86(1).
- ³⁵ IGH 26 januari 2024, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Provisional Measures, Order of 26 January 2024*, I.C.J. Reports 2024, p.3. Deze vaststelling gebeurde wel in het kader van de procedure om voorlopige maatregelen uit te vaardigen, zonder afbreuk aan mogelijke bevindingen later in de procedure ten gronde.
- ³⁶ IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 2007, p. 43, par. 461.
- ³⁷ Ibid., par. 430: 'In this area the notion of "due diligence", which calls for an assessment in concreto, is of critical importance.' O. Ben-Naftali, 'The obligations to prevent and to punish genocide', in P. Gaeta (ed), *The UN Genocide Convention: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, 2009, p. 40.
- ³⁸ IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 2007, p. 43, par. 183, par. 429; IGH 5 februari 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, *Judgment*, I.C.J. Reports 1970, p. 3, par. 33, 34.
- ³⁹ IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 2007, p. 43, par. 430.
- ⁴⁰ Ibid., par. 162: 'Those characterizations of the prohibition on genocide and the purpose of the Convention are significant for the interpretation of the second proposition stated in Article I — the undertaking by the Contracting Parties to prevent and punish the crime of genocide, and particularly in this context the undertaking to prevent.'; IGH 28 mei 1951, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1951, p. 15, p. 23. Zie ook IGH 23 januari 2020, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, *Provisional Measures, Order of 23 January 2020*, I.C.J. Reports 2020, p. 3, par. 41: 'In view of their shared values, all the States parties to the Genocide Convention have a common interest to ensure that acts of genocide are prevented and that, if they occur, their authors do not enjoy impunity.'; IGH 22 juli 2022, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, *Preliminary Objections, Judgment*, I.C.J. Reports 2022, p. 477, par. 106, 107.
- ⁴¹ Over de bijzondere aard van deze verplichting zie T. Stephens en D. French, *ILA Study Group on Due Diligence in International Law - Second Report*, 2016; M. Milanović, *State Responsibility for Genocide: A Follow-Up*, *European Journal of International Law*, Vol. 18-4, 2007, p. 685. Waarbij in het midden kan blijven of de verplichting ter voorkoming van genocide zelf een *ius cogens* norm is. Zie discussie hierover: O. Ben-Naftali, 'The obligations to prevent and to punish genocide', in P. Gaeta (ed), *The UN Genocide Convention: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, 2009, p. 36 (wel een *ius cogens* norm); IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 2007, p. 43, par. 210; A. Gattini, 'Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's Genocide Judgment', *European Journal of International Law* 18, issue 4, 2007, p. 697 ('presumably, that breach of the duty of prevention does not itself constitute a violation of *jus cogens*').
- ⁴² Zie ook L. van den Herik, E. Irving, 'Due Diligence and the Obligation to Prevent Genocide and Crimes Against Humanity', in H. Krieger, A. Peters en L. Kreuzer (eds), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford 2020, p. 205; C.J. Tams, L. Berster en B. Schiffbauer, *The Genocide Convention: Article-by-Article Commentary (second edition)*, Beck-Hart-Nomos 2024, p. 58.



- ⁴³ Deze regeling kan worden begrepen tegen de achtergrond van de ruime, extraterritoriale verplichting ter voorkoming van genocide. Positieve verplichtingen die staten hebben in mensenrechtenverdragen zijn doorgaans territoriaal beperkt. Zie ook H. Krieger, A. Peters en L. Kreuzer (eds), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford 2020, p. 368.
- ⁴⁴ S. Forlati, 'The Legal Obligation to Prevent Genocide: Bosnia v. Serbia and Beyond', *Polish Yearbook of International Law* Vol. 31 2011, p. 201; H. Krieger, A. Peters en L. Kreuzer (eds), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford 2020, p. 12; C.J. Tams, L. Berster en B. Schiffbauer, *The Genocide Convention: Article-by-Article Commentary (second edition)*, Beck-Hart-Nomos 2024, p. 55, 56: het gaat om 'best efforts' ongeacht het resultaat.
- ⁴⁵ IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43, par. 430.
- ⁴⁶ Ibid., par. 431.
- ⁴⁷ Ibid., par. 430.
- ⁴⁸ Ibid., par. 430.
- ⁴⁹ Tams noemt dit een 'legal prerogative'. C.J. Tams, L. Berster en B. Schiffbauer, *The Genocide Convention: Article-by-Article Commentary (second edition)*, Beck-Hart-Nomos 2024, p. 57.
- ⁵⁰ Zie M. Longobardo, 'Due Diligence in International Humanitarian Law', in: H. Krieger, A. Peters en L. Kreuzer (eds), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford 2020, p. 184 en P. de Sena, 'La "due diligence" et le lien entre le sujet et le risque qu'il faut prévenir: quelques observations', in *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, SFDI 2018, p. 243–254.
- ⁵¹ E. Ruwebana, *Prevention of genocide under International law: An analysis of the obligations of States and the United Nations to prevent genocide at the primary, secondary and tertiary levels*, Thesis fully internal (DIV), University of Groningen, 2014, p. 172, die verwijst naar de mogelijkheid die Frankrijk had om de genocide in Rwanda in 1994 te voorkomen.
- ⁵² IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43, par. 430: 'the possibility remains that the combined efforts of several States, each complying with its obligation to prevent, might [achieve] the result – averting the commission of genocide – which the efforts of only one State were insufficient to produce.' Zie ook L. van den Herik, E. Irving, 'Due Diligence and the Obligation to Prevent Genocide and Crimes Against Humanity', in H. Krieger, A. Peters en L. Kreuzer (eds), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford 2020, p. 206; E. Ruwebana, *Prevention of genocide under International law: An analysis of the obligations of States and the United Nations to prevent genocide at the primary, secondary and tertiary levels*, Thesis fully internal (DIV), University of Groningen, 2014, p. 172; C.J. Tams, L. Berster en B. Schiffbauer, *The Genocide Convention: Article-by-Article Commentary (second edition)*, Beck-Hart-Nomos 2024, p. 58; Glanville (2021), p. 114.
- ⁵³ De derde staat heeft immers het recht om als verdragspartij naleving te eisen van de verplichtingen onder het Genocideverdrag. Zie ook B. Schiffbauer, 'The Duty to Prevent Genocide under International Law: Naming and Shaming as a Measure of Prevention', *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Vol. 12-3, 2018, p. 86-87, onder verwijzing naar onderzoek naar de effectiviteit van *naming and shaming*.
- ⁵⁴ Zie, met kritische kanttekeningen over de effectiviteit van 'naming and shaming', M. Krain, 'J'accuse! Does naming and shaming perpetrators reduce the severity of genocides or politicides?', *International Studies Quarterly* Vol. 56-3, 2012, p. 574-589.
- ⁵⁵ <https://www.un.org/en/genocide-prevention/prevention-genocide-related-crimes/special-adviser>
- ⁵⁶ R.J. Barber, 'Cooperating through the General Assembly to end Serious Breaches of Peremptory Norms', *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 71, 2022, p. 1-35.
- ⁵⁷ <https://www.peaceau.org/en/article/au-special-envoy-on-preventing-genocide-atrocities-assumes-duty>
- ⁵⁸ J. Verbeke, *Diplomacy in practice: a critical approach*, Routledge, 2023, p. 200.
- ⁵⁹ Zie J.C. McKenna, *Diplomatic protest in foreign policy: analysis and case studies*, Loyola University Press, 1962.
- ⁶⁰ Zie hierover I. Roberts, 'Diplomatic communication', in I. Roberts (ed.), *Satow's diplomatic practice, 8th Edition*, Oxford University Press, 2023, p.117 (note

verbale), p.121 (démarches).

⁶¹ J. Verbeke, *Diplomacy in practice: a critical approach*, Routledge, 2023, p. 200.

⁶² Zie ook artikel 54 van de artikelen over staatsaansprakelijkheid (ARSIWA), in: ILC, 'Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001)', *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two.

⁶³ Zie E. Denza, 'The diplomatic mission, the corps, breach of relations, and protection of interests', in I. Roberts (ed.), *Satow's diplomatic practice, 8th Edition*, Oxford University Press, 2023, p. 157.

⁶⁴ Zie bijv. de recente annulering van de aankoop van Israëlische antitankraketten door Spanje: <https://www.timesofisrael.com/spain-reneges-on-325m-purchase-of-anti-tank-missiles-from-israels-rafael/>

⁶⁵ Zie artikel 49 van de artikelen over staatsaansprakelijkheid (ARSIWA), in: ILC, 'Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001)', *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two.

⁶⁶ Zie ook de hangende procedures voor het Internationaal Gerechtshof: *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar: 7 States intervening)*; *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v Russian Federation)*; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (South Africa v Israel)*; *Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v Germany)*.

⁶⁷ Zie over misdaden tegen de menselijkheid bijvoorbeeld B. Nanyunja en V. Todeschini, 'The 'Obligation to Prevent' in a Future Crimes Against Humanity Convention', *Just Security* 27 september 2024. Zie over verplichtingen om de Geneefse Conventies (1949) inzake het oorlogsrecht te eerbiedigen, met name Gemeenschappelijk Artikel 1 (van het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd). Zie voor een argument tegen verplichtingen van derde staten op grond van dit artikel evenwel M.N. Schmitt en S. Watts, 'Common Article 1 and the Duty to "Ensure Respect"', *International Law Studies* 96, 2020, p. 674.

⁶⁸ J.A. Trampert, *State responsibility for complicity in and other contributions to international crimes and serious human rights violations*, PhD Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam, 2024.





TER BESLISSING

Datum

16 september 2025

Onze referentie

BZ2519069

Opgesteld door

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Aan
Van
Via
Kopie aan
Afgestemd met

M

Bescherming persoonlijke levenssfeer

nota

Kabinetsreactie op CAVV-advies nr. 50

Aanleiding

Ontvangst van advies nr. 50 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) over de verplichting van derde staten om genocide te voorkomen.

Geadviseerd besluit

Uw akkoord met de kabinetsreactie op advies nr. 50 van de CAVV, alsmede met het ondertekenen van aanbiedingsbrieven voor verzending aan de Eerste en Tweede Kamer en de CAVV.

Kernpunten

- Op 4 augustus 2025 bood de CAVV haar advies 'De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen' aan. De CAVV heeft dit advies uit eigen beweging uitgebracht.
- In haar advies concludeert de CAVV onder meer dat:
 - iedere derde staat die partij is bij het Genocideverdrag een eigen verplichting heeft om genocide te voorkomen en daar op consistente wijze op dient te reageren, waar ook ter wereld deze genocide dreigt plaats te vinden;
 - een derde staat verplicht is om te handelen, ook als hij niet de capaciteit heeft om, alleen handelend, een genocide te voorkomen;
 - de verplichting van de derde staat een inspanningsverplichting is en afhankelijk is van diens mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de personen die genocide plegen of dreigen te plegen, waarbij er geen voorgeschreven maatregelen zijn maar deze wel steeds ingrijpender moeten zijn als de situatie daar om vraagt.
- In de kabinetsreactie wordt aangegeven dat het advies grotendeels overeenkomt met de wijze waarop het kabinet de verplichtingen van Nederland onder het Genocideverdrag interpreteert. Hierbij merkt het kabinet op dat:
 - het opleggen van voorlopige maatregelen door het IGH in zaken waar bepaalde rechten onder het Genocideverdrag in het geding zijn een significante aanwijzing vormt voor het bestaan van een ernstig risico op genocide;

- o het kabinet niet over capaciteit beschikt om zelf onafhankelijk, gedegen en effectief onderzoek te doen naar mogelijke internationale misdrijven in iedere situatie ter wereld;
- o het door de CAVV gegeven overzicht van de categorieën van mogelijke maatregelen nuttig en inzichtelijk is, maar geen dwingend stappenplan vormt;
- o een derde staat zijn eigen veiligheidsbelangen mag meewegen bij de keuze voor het nemen van bepaalde maatregelen;
- o er situaties denkbaar zijn waarin het juist effectiever is om achter de schermen een derde staat op te roepen zijn handelswijze aan te passen, in plaats van hierover in de openbaarheid te treden.
- Het opleggen van voorlopige maatregelen betekent dat het IGH heeft vastgesteld dat er een risico op een onherstelbare inbreuk op de rechten van Zuid-Afrika bestaat. Het hof heeft daarmee niet vastgesteld dat het plausibel is dat er sprake is van genocide.
- De CAVV gaat in haar advies niet in op een specifieke situatie. De kabinetsreactie volgt deze lijn.
- Gezien de discussie in Kamer en maatschappij, gaat het kabinet, bij uitzondering, in de aanbiedingsbrief kort in op de situatie in de Gazastrook.
- Op grond van artikel 24 van de Kaderwet adviescollege moet de kabinetsreactie binnen drie maanden na ontvangst van het advies aan de Eerste en Tweede Kamer worden verzonden. In dit geval is de deadline derhalve 4 november 2025.

Datum
16 september 2025

Onze referentie
BZ2519069

Ernstig risico op genocide

- In de aanbiedingsbrief wordt voor het eerst expliciet erkend door het kabinet dat er een ernstig risico op genocide is. Eerder volgde dit impliciet uit de Kamerbrieven van 21 januari en 18 juni jl, 'Nederland neemt elk risico op genocide zeer serieus en heeft, mede in het licht van de genoemde verplichting, al langere tijd stappen ondernomen om de situatie naar vermogen te verbeteren'.
- Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 18 september jl. heeft MP aangegeven dat er risico's op genocide zijn.
- Ook in de nota ter informatie van de Volkenrechtelijk adviseur (BZ2409745, d.d. 16 december 2024) wordt gewezen op het ernstig risico op genocide in de Gazastrook. In die nota wordt o.a. het volgende gesteld: "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. (...) 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" Deze nota is op 4 juli 2025 met de Kamer gedeeld.

Verplichting om genocide te voorkomen

- De verplichting om genocide te voorkomen en de bijbehorende plicht om te handelen ontstaat op het moment dat een (derde) staat verneemt, of

*aanbiedingsbrief
is nog niet
voldragen,
Daarom toch
eerst nu
kabinetsreactie
uit en apprecieer
COI separatist
later moment*

normaal gesproken had moeten weten, van het bestaan van een ernstig risico op genocide. Dit is ook eerder in Kamerbrieven zo gesteld.

- Het huidige advies is daarmee een voortzetting van de bestaande lijn dat de verplichting om genocide te voorkomen onder het Genocideverdrag ook op Nederland van toepassing is.
- Het bestaan van een ernstig risico op genocide is evident. Dit is op te maken uit de ernst van de situatie op de grond, de uitspraken van de regering Netanyahu, het meermaals opleggen van verschillende voorlopige maatregelen door het IGH, en diverse rapporten van onder meer VN-organisaties als het IPC en de *Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel*, non-gouvernementele organisaties en wetenschappers.
- In de Kamerbrieven van 21 januari en 18 juni 2025 is het ernstige risico (BZ2409745, d.d. 16 december 2024) op genocide impliciet benoemd. Uw voorganger is tevens eerder een nota van de Volkenrechtelijk adviseur toegekomen waarin wordt gesteld dat uit de genoemde VN en NGO-rapporten kan worden afgeleid dat er sprake is van een ernstig risico op genocide. Deze nota is op 4 juli 2025 met de Kamer gedeeld.
- De verplichting om genocide te voorkomen uit het Genocideverdrag is een inspanningsverplichting (geen resultaatsverplichting). Hoewel het verdrag geen duidelijkheid schept over de exacte manier waarop een derde staat invulling zou moeten geven aan deze verplichting, zijn staten verplicht alle redelijkerwijs beschikbare maatregelen te nemen. Hierbij is onder andere relevant wat de politieke banden zijn met de staat/personen die betrokken is/zijn bij de (dreigende) genocide.
- Met het erkenning van deze plicht wordt niet afgeweken van de beleidslijn omtrent het kwalificeren van genocide.

Datum
16 september 2025

Onze referentie
BZ2519069