

36800 V Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie
van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2026

Nr. 9 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2025

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op het advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) over 'Internationaalrechtelijke vraagstukken rond de kwalificatie van de Holodomor als genocide', naar aanleiding van uw verzoek hiertoe.¹ De CAVV heeft dit advies op 28 juni 2023 uitgebracht op verzoek van uw Kamer.

De minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

¹ 2023Z12289/2023D33415, als ook 2023Z12289/2023D36977, 2023Z15714/2023D39531 en Kamerstuk 36 600 V, nr. 74/2025D37247.

Inleiding

Op 28 juni 2023 bracht de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) een advies uit aan de Tweede Kamer over 'Internationaalrechtelijke vraagstukken rond de kwalificatie van de Holodomor als genocide'. De Tweede Kamer had de CAVV op 28 maart 2023 gevraagd om te adviseren over afwegingen die een rol spelen rond het al dan niet erkennen van de Holodomor als genocide. Op 31 juli 2023 verzocht de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken mij om een kabinetsreactie op het CAVV advies. Deze kabinetsreactie zal hieronder worden gegeven, na een samenvatting van dit advies.

CAVV advies

De CAVV stelt voorop dat zij in haar advies niet nagaat of de door de mens veroorzaakte hongersnood in 1932-1933, bekend als de Holodomor, als genocide kan worden gekwalificeerd, aangezien een feitenonderzoek niet tot de werkzaamheden van de CAVV behoort.

Het advies behandelt allereerst de definitie van genocide, als ook van misdrijven tegen de menselijkheid. Onder genocide wordt verstaan een handeling, 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. Een misdrijf tegen de menselijkheid is een misdrijf begaan als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking, met kennis van de aanval. De CAVV merkt op dat genocide en misdrijven tegen de menselijkheid nauw aan elkaar verwant zijn qua rechtsontwikkeling en aard, en ook inhoudelijk deels overlappen.

De CAVV onderzoekt vervolgens of vanuit juridisch perspectief het begrip 'genocide' kan worden toegepast op de Holodomor, nu het Genocideverdrag dateert uit 1948 en niet in terugwerkende kracht voorziet. De CAVV stelt dat daarvoor bewezen dient te worden dat het (ongeschreven) internationaal gewoonterecht reeds ten tijde van de Holodomor genocide expliciet verbood. Na onderzoek van bronnen die stellen dat dit inderdaad het geval is, betwijfelt de CAVV echter of hieruit kan worden afgeleid dat genocide al als misdrijf naar internationaal recht strafbaar was voor 1948. De CAVV is van oordeel dat genocide vóór de aanneming van het Genocideverdrag nog niet als zodanig als een internationaal misdrijf erkend was. Ten aanzien van het begrip 'misdrijven tegen de menselijkheid' concludeert de CAVV dat dit begrip weliswaar bestond, maar dat het als misdrijf naar internationaal recht nog volop in ontwikkeling was.

De CAVV is van oordeel dat de Tweede Kamer wel zou kunnen stellen dat de Holodomor *naar hedendaagse maatstaven* als genocide kan worden beschouwd, “voor zover de Holodomor werd gepleegd met de bedoeling om een nationale, etnische, godsdienstige groep, dan wel een groep, behorend tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen”. Aan een dergelijke erkenning door de Tweede Kamer zijn volgens de CAVV als zodanig geen juridische consequenties verbonden, aangezien genocide in 1932-1933 nog geen internationaal misdrijf was. De CAVV noemt nog een aantal andere opties voor de Tweede Kamer om de Holodomor te duiden, zoals het hanteren van de term ‘misdrijven tegen de menselijkheid’, voor zover de Holodomor werd begaan als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen de burgerbevolking. Ook zou de meer algemene term ‘ernstige mensenrechtenschendingen’ kunnen worden gehanteerd, zij het dat de internationale bescherming van de rechten van de mens primair ook pas na 1945 tot stand is gekomen. Tot slot geeft de CAVV de Tweede Kamer in overweging om het gebruik van juridische terminologie volledig achterwegen te laten, zoals in internationaal verband wel vaker is voorgekomen. De Tweede Kamer zou dan bijvoorbeeld “een door een totalitaire overheid gecreëerde grootschalige hongersnood in Oekraïne en de onnoembare wreedheden die in die context zijn begaan” kunnen erkennen of herdenken, waarbij zij haar medeleven met de slachtoffers betuigt en bijdraagt aan de internationale bewustwording van de Holodomor met het oog op het voorkomen van vergelijkbare tragedies.

In het laatste deel van haar advies gaat de CAVV in op mogelijke internationale procedures aangaande het onderzoeken van de Holodomor, waarbij wordt aangetekend dat bij historische gebeurtenissen de waarheidsvinding en het vaststellen van feiten bemoeilijkt wordt, nu zowel verdachten als mogelijke getuigen niet langer beschikbaar zijn om hun licht te laten schijnen op relevante gebeurtenissen. De CAVV is van oordeel dat gedegen (rechts-)historisch onderzoek dergelijke complicaties tot op zekere hoogte kan ondervangen. De CAVV verkent in dit verband het oprichten van een *commission of inquiry* en oppert in de afsluiting dat Nederland zich met een aantal gelijkgestemde landen kan inzetten voor een commissie die de historische feiten inzake de Holodomor onderzoekt en deze juridisch kwalificeert. De CAVV stelt daarbij dat echter lang niet zeker is of een dergelijk initiatief voldoende gesteund zal worden binnen de Verenigde Naties (VN). Volgens de CAVV zou de Raad van Europa in dit opzicht wellicht meer kansen bieden dan de VN, waarbij zij ook aantekent dat de Raad van Europa zich normaal gesproken niet bezighoudt met feiten en gebeurtenissen van voor zijn oprichting. Een gang naar het

Europees Hof voor de Rechten van de Mens biedt volgens de CAVV in soortgelijke zin geen soelaas. Verder oppert de CAVV de mogelijkheid van een procedure om de aansprakelijkheid van Rusland voor de Holodomor te doen vaststellen door het Internationaal Gerechtshof. De CAVV betwijfelt echter of het Hof een zaak betreffende de Holodomor zou aanvaarden. In de optiek van de CAVV lijkt het waarschijnlijker dat het Hof, in het licht van het ontbreken van een specifieke bepaling in het Genocideverdrag over terugwerkende kracht, zou vaststellen dat het rechtsmacht ontbeert.

Kabinetsreactie

Het kabinet heeft met interesse kennis genomen van het CAVV advies aan de Tweede Kamer over de afwegingen die een rol spelen bij het al dan niet erkennen van een historische gebeurtenis, zoals de Holodomor, als genocide. Dit advies vormt een belangrijke bijdrage aan de gedachtevorming over het duiden van historische kwesties.

Zowel genocide als misdrijven tegen de menselijkheid zijn zeer ernstige internationale misdrijven, met specifieke bewijselementen. Het kabinet onderschrijft de vaststelling door de CAVV dat genocide en misdrijven tegen de menselijkheid nog niet erkend waren als internationale misdrijven ten tijde van de Holodomor. Daar waar de CAVV oppert dat de Tweede Kamer zich op het standpunt kan stellen dat de Holodomor *naar hedendaagse maatstaven* als genocide dan wel misdrijven tegen de menselijkheid kan worden beschouwd, wijst het kabinet nadrukkelijk op de voorwaarde die de CAVV hierbij noemt, te weten “voor zover de Holodomor inderdaad aan de vereisten van deze misdrijven voldoet”. Bij genocide zou dan moeten vaststaan dat misdrijven zijn gepleegd met de bedoeling om een nationale, etnische, godsdienstige groep, dan wel een groep, behorend tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen. Ten aanzien van misdrijven tegen de menselijkheid zou het moeten gaan om misdrijven die zijn begaan als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen de burgerbevolking.

In het licht van de moeilijkheid om deze misdrijven *naar hedendaagse maatstaven* in historische gebeurtenissen te bewijzen, onderschrijft het kabinet een van de suggesties van de CAVV aan de Tweede Kamer om, in plaats van de termen ‘genocide’ en ‘misdrijven tegen de menselijkheid’, de term ‘ernstige mensenrechtenschendingen’ of juist een niet-juridische term zoals ‘onnoembare wreedheden’ te hanteren bij de erkenning van de Holodomor. Deze benadering legt de focus op hetgeen bij dergelijke historische gebeurtenissen met name van belang is, namelijk het erkennen van het leed dat heeft plaatsgevonden, het uiten van medeleven met de slachtoffers en het inzetten op het voorkomen van dergelijk leed in de toekomst. Overigens merkt het kabinet op dat deze benadering aansluit bij de terughoudendheid die het kabinet in het algemeen betracht bij de kwalificatie van gebeurtenissen, historisch danwel hedendaags, als genocide.

Het kabinet deelt de analyse van de CAVV dat mogelijke internationale procedures in relatie tot de Holodomor niet erg kansrijk lijken. Ten aanzien van de suggestie van de CAVV aan

Nederland om zich met een aantal gelijkgestemde landen in te zetten voor de oprichting van een rechtshistorische onderzoekscommissie, onderschrijft het kabinet de door de CAVV geuite aarzelingen over de haalbaarheid hiervan in VN- en Raad van Europa-verband.

Onafhankelijk van het gebruik van specifieke, juridische terminologie, erkent het kabinet volmondig de ernst en omvang van de Holodomor en zal daarbij de Oekraïense regering bijvallen waar opportuun. Daarbij past groot medeleven met de slachtoffers van deze vreselijke hongersnood en erkenning van het grote leed dat hen destijds is aangedaan.