



Commissie van advies inzake
volkenrechtelijke vraagstukken

Internationaalrechtelijke vraagstukken rond de kwalificatie van de Holodomor als genocide

Advies 42, 28 juni 2023



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. A.E. (Annebeth) Rosenboom Prof. mr. dr. E. (Elies) van Sliedregt Prof. mr. dr. J.M.F. (Jan) Wouters
Secretaris	K.E. (Kirsten) van Loo LLM

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
T: 070 - 348 5011
E: cavv@minbuza.nl



Inhoudsopgave



Introductie	4
— 1	
Terminologie	5
— 2	
Erkenning van de Holodomor als genocide door andere parlementen	5
— 3	
Over het bestaan van genocide en misdrijven tegen de menselijkheid als schendingen van het internationaal recht ten tijde van de Holodomor	5
— 4	
Erkenning van de Holodomor door de Tweede Kamer	7
— 5	
Internationale procedures	8
Afsluiting en advies	10
Eindnoten	11
Lijst van afkortingen	15



Introductie



inhoud

Op 28 maart 2023 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten advies te vragen aan de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) inzake afwegingen die spelen rond het al dan niet erkennen van de Holodomor als genocide.¹ De Holodomor, die in 1932 en 1933 plaatsvond op het grondgebied van Oekraïne, dat toen deel uitmaakte van de Sovjet-Unie, was een door de mens veroorzaakte hongersnood, waarbij miljoenen mensen omkwamen.² Ook in andere delen van de Sovjet-Unie vond hongersnood plaats.³ Er wordt van uitgegaan dat de oorzaken van deze hongersnood te vinden zijn in de collectivisatie van de landbouw en de graanoepsingen door de door Stalin geleide Sovjet-Unie.⁴

Voorop wordt gesteld dat de CAVV niet aan feitenonderzoek doet. Dit betekent dat de CAVV niet nagaat of de gebeurtenissen in 1932-1933 als genocide kunnen worden gekwalificeerd. De Tweede Kamer heeft de CAVV gevraagd de tijdsdimensie te onderzoeken en daarbij in te gaan op het toepasselijk recht ten tijde van de Holodomor, in het licht van de omstandigheid dat het Genocideverdrag pas in 1948 is aangenomen. Ook is de CAVV gevraagd na te gaan welke stappen genomen kunnen worden als Nederland zou willen streven naar internationale procedures rond het onderzoeken van deze kwestie.

De CAVV brengt in herinnering dat zij in 2017, samen met de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA), een advies uitbracht inzake mogelijkheden, betekenis en wenselijkheid van het gebruik door politici van de term genocide.⁵ De CAVV stelde in dat advies onder meer dat regeringen en parlementen zich kunnen uitspreken over genocide of misdrijven tegen de menselijkheid, maar dat terughoudendheid is geboden.⁶ Het advies van 2017 had betrekking op tegenwoordige gebeurtenissen: de CAVV zag de vaststelling dat genocide of misdrijven tegen de menselijkheid zijn of worden begaan als een noodzakelijke eerste stap in het activeren van verplichtingen zoals de verplichting om te voorkómen.⁷ Dat advies liet vragen betreffende historische gebeurtenissen buiten beschouwing.

In dit advies definieert de CAVV eerst de begrippen genocide en misdrijven tegen de menselijkheid (par. 1). Zij wijst erop dat een aantal parlementen de Holodomor als genocide hebben gekwalificeerd (par. 2). Daarna gaat de CAVV na of daden van genocide en misdrijven tegen de menselijkheid als schendingen van het internationaal recht al bestonden ten tijde van de Holodomor. De CAVV is van oordeel dat dit niet onomstotelijk vaststaat (par. 3). Dit belet de Tweede Kamer evenwel niet om de Holodomor op bepaalde wijze te erkennen (par. 4). De CAVV bespreekt vervolgens mogelijke internationale procedures aangaande het onderzoeken van de Holodomor (par. 5). Ten slotte volgt een afsluiting en samenvatting van het advies (par. 6).

— 1

De verplichting tot samenwerken om de ernstige schending tot een einde te brengen

Overeenkomstig het in 1948 gesloten Genocideverdrag wordt onder **genocide** 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.⁸ Het gaat daarbij om handelingen zoals het doden van leden van de groep, het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel aan leden van de groep, het opzettelijk aan de groep opleggen van levensvoorwaarden die gericht zijn op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging, het nemen van maatregelen bedoeld om geboorten binnen de groep te voorkomen, of het gedwongen overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep.⁹ Het Genocideverdrag stelt vast dat genocide, ongeacht of het feit in vredes- dan wel in oorlogstijd is begaan, een misdrijf is krachtens internationaal recht, dat Verdragsluitende Staten verplicht zijn te voorkomen en te bestraffen.¹⁰ Ook het Internationaal Strafhof heeft rechtsmacht over genocide.¹¹

Het begrip ‘genocide’ verschilt van het begrip ‘misdrijf tegen de menselijkheid’. 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.¹² Net zoals genocide kunnen misdrijven tegen de menselijkheid zowel in tijden van oorlog als in vreedstijd worden gepleegd. Voor het bestaan van misdrijven tegen de menselijkheid hoeft echter geen oogmerk tot vernietiging te worden bewezen.

In haar advies uit 2017 wees de CAVV er al op dat genocide en misdrijven tegen de menselijkheid nauw aan elkaar verwant zijn qua rechtsontwikkeling en aard. Ook inhoudelijk overlappen zij voor een deel, met name omdat beide misdrijven een bepaalde schaal of systematiek vereisen.¹³ De CAVV deed dan ook de aanbeveling om, althans in de preventiefase, ‘niet te differentiëren tussen genocide en misdrijven tegen de menselijkheid en standaard deze twee termen naast elkaar te gebruiken, zodat, in plaats

van terminologische discussies, de aandacht kan uitgaan naar de meer relevante vraag welke daden en maatregelen getroffen dienen te worden ter (verdere) preventie.’¹⁴

— 2

Erkenning van de Holodomor als genocide door andere parlementen

De CAVV onthoudt zich van een eigen juridische kwalificatie van de Holodomor, gezien haar beperkte mandaat. Zij wijst er niettemin op dat meerdere parlementen en andere representatieve instellingen de Holodomor als genocide hebben erkend.¹⁵ Dit is met name ook de laatste maanden, vanaf eind 2022, gebeurd in het licht van de 90^{ste} herdenking van de Holodomor (2022-2023).

Zo erkende het Europees Parlement op 15 december 2022 ‘de door het Sovjetregime opzettelijk veroorzaakte hongersnood in Oekraïne in 1932-1933, als genocide op de bevolking van Oekraïne, aangezien deze werd gepleegd met als doel een groep mensen weg te vagen door welbewust levensomstandigheden te creëren die tot hun fysieke vernietiging zouden leiden.’¹⁶ In 2023 hebben ook de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, het Vlaams Parlement en de Franse Nationale Vergadering de Holodomor in dezelfde bewoordingen als ‘genocide op de bevolking van Oekraïne’ erkend en veroordeeld.¹⁷

— 3

Over het bestaan van genocide en misdrijven tegen de menselijkheid als schendingen van het internationaal recht ten tijde van de Holodomor

Het Genocideverdrag werd in 1948 aangenomen en trad in 1951 in werking. De Holodomor vond plaats in 1932 en 1933. Vanuit juridisch perspectief is de vraag dan ook aan de orde of het begrip ‘genocide’ op de Holodomor kan worden toegepast. Daarvoor dient te worden bewezen dat het (ongeschreven) internationaal gewoonterecht reeds in 1932-1933 genocide expliciet verbod. Indien dit het geval is, moet de kwalificatie van de Holodomor als genocide uiteraard ook aan de vereisten daarvan voldoen.



inhoud



De CAVV merkt om te beginnen op dat het Genocideverdrag als zodanig niet in terugwerkende kracht voorziet. Dit wil zeggen dat het Genocideverdrag nergens bepaalt dat het van toepassing is op feiten die voor de inwerkingtreding van het verdrag plaatsvonden. Overeenkomstig het verdragenrecht geldt dat, '[t]enzij uit het verdrag of op andere wijze een andere bedoeling blijkt, (...) de bepalingen van een verdrag een partij niet [binden] met betrekking tot een handeling of feit, voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van dit verdrag voor deze partij, of enige situatie die op die datum niet meer bestond.'¹⁸ Niets belet evenwel dat in een verdrag neergelegde regels vóór de inwerkingtreding ervan reeds bindend waren op grond van het internationaal gewoonterecht.

Het Genocideverdrag van 1948 kwam tot stand op basis van een publicatie van de Poolse jurist Raphael Lemkin uit 1944. Hij muntte de term 'genocide' om te voorzien in de behoefte aan strafbaarstelling van 'barbarisme' en 'vandalisme' door een staat jegens de eigen onderdanen, waarvoor de staat (ook) in vredetijd vervolgd kan worden.¹⁹ Hij had daarbij in de eerste plaats de Holocaust in gedachten.²⁰ In Lemkins visie was genocide een nieuw woord voor een oud kwaad.²¹

Er wordt door sommige juristen gesteld dat genocide al voor 1948 en zelfs voor de Tweede Wereldoorlog een internationaal gewoonterechtelijk misdrijf was. Aanhangers van deze stelling wijzen onder meer op een resolutie van de VN Algemene Vergadering uit 1946,²² de preambule van het Genocideverdrag (die stelt dat 'te allen tijde genocide de mensheid grote verliezen heeft toegebracht'), en artikel I van het Genocideverdrag, waarin de Verdragsluitende Staten vaststellen 'dat genocide, ongeacht of het feit in vredes- dan wel in oorlogstijd wordt bedreven een misdrijf is krachtens internationaal recht.'²³ Ook valt te wijzen op de beslissing van het Israëliëse Hooggerechtshof, dat in de zaak-Eichmann (1961) van oordeel was dat genocide reeds langer een misdrijf naar internationaal gewoonterecht was.²⁴ Verder stelde de door de Oekraïense diaspora gesponsorde *International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine*²⁵ in haar eindrapport uit 1990 dat 'if

genocide of the Ukrainian people occurred, it was contrary to the provisions of international law then [1932-33] in force.'²⁶ De commissie rechtvaardigde deze positie onder meer door te verwijzen naar de (vermeende) rechtmatigheid - althans sinds het einde van de 19^{de} eeuw - van humanitaire interventie om de bevolking (met name in Turkije) te beschermen tegen massale vervolging,²⁷ het na de Eerste Wereldoorlog gesloten Verdrag van Versailles dat in vervolging van de Duitse keizer vanwege een 'supreme offence against international morality and the sanctity of treaties' voorzag,²⁸ en de 'Martens-clausule' in de preambule van het Haagse Verdrag nopens de wetten en gebruiken van de oorlog te land uit 1899, die verwijst naar 'de tussen beschaafde volken gevestigde gebruiken, de wetten der menselijkheid en de eisen van het openbare rechtsbewustzijn.'²⁹ Overeenkomstig voormelde benadering heeft het Genocideverdrag geen constitutief, maar declaratoir karakter. Dat wil zeggen dat het Genocideverdrag slechts zou vaststellen of bevestigen wat eerder reeds rechtens gold.

De CAVV betwijfelt echter of uit de genoemde indicaties kan worden afgeleid dat genocide al als misdrijf naar internationaal recht strafbaar was voor 1948. De CAVV wijst erop dat de Genocideresolutie van de Algemene Vergadering uit 1946 en het Genocideverdrag staten oproepen om 'noodzakelijke wetgeving' aan te nemen.³⁰ Bij gebreke aan deze wetgeving in de periode voor 1946 kan dan ook moeilijk van bestaand internationaal gewoonterecht worden gesproken. Verder is van belang dat meerdere leden van de hierboven genoemde *International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine* er niet van overtuigd waren dat het Genocideverdrag slechts declaratoir van aard was en dat genocide reeds daarvoor een internationaal misdrijf was. Met name commissieleden Lévassieur en Levene uitten hun zorg over de vermeende retroactieve werking van het Genocideverdrag.³¹ De literatuur lijkt eveneens verdeeld over de vraag of 'genocide' als internationaal misdrijf reeds bestond ten tijde van de Holodomor. Lemkin leek deze vraag bevestigend te beantwoorden,³² maar die visie wordt niet door iedereen gedeeld. Een complicerende factor is dat de internationale juridische definitie van genocide restrictief is - restrictiever dan die van Lemkin. Ook de



inhoud



kwalificatie van de Holodomor als genocide levert discussie op.³⁴ Mace, een voorstander van gebruik van de term genocide voor de Holodomor, zegt dit met zoveel woorden: ‘The famine of 1932–33 poses particular problems from the standpoint of internationally accepted definitions of genocide, since its focus was geographic, rather than discriminatory against specific groups within a given area, and it was clearly not an attempt to destroy all members of a given group.’³⁵

Aangezien van een internationaal misdrijf volgens het internationaal strafrecht slechts sprake is als het gaat om een gedraging ‘that involves an act that international law deems *universally* criminal’,³⁶ is de CAVV van oordeel dat genocide vóór de aanneming van het Genocideverdrag nog niet als zodanig als een internationaal misdrijf erkend was.³⁷

De vraag kan vervolgens rijzen of misdrijven tegen de menselijkheid ten tijde van de Holodomor reeds als internationale misdrijven waren erkend, en derhalve of de Holodomor mogelijk als een misdrijf tegen de menselijkheid kan worden gekwalificeerd. Zo wezen voornoemde commissieleden Levasseur en Levene erop dat het declaratoire karakter van het begrip ‘misdrijven tegen de menselijkheid’, dat voor het eerst verscheen als misdrijf naar internationaal recht in de Neurenbergprocessen in 1946, al langer werd aanvaard, ook vóór de Tweede Wereldoorlog, en ook voor misdrijven begaan in vreedetijd.³⁸ De vroegste verwijzing naar ‘crimes against humanity’ is te vinden in een verklaring van Frankrijk, Groot-Brittannië en Rusland in 1915 waarin de massamoord op Armeniërs door Turkije als ‘crimes against humanity and civilization’ wordt veroordeeld.³⁹ De Commissie die de opdracht had een lijst van verdachten op te stellen ten behoeve van een op te richten internationaal tribunaal na afloop van de Eerste Wereldoorlog (het Leipzig tribunaal) gebruikte de term ‘offences against the laws of humanity’.⁴⁰ Schending van deze ‘laws of humanity’ kon leiden tot individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid. In 1948 verwees de United Nations War Crimes Commission (UNWCC) naar de Armeense massamoord en het juridische voorwerk van het Leipzig tribunaal om te concluderen dat misdrijven tegen de menselijkheid als begrip

reeds vóór de Tweede Wereldoorlog bestond.

De CAVV meent echter dat ‘misdrijven tegen de menselijkheid’ als internationaal-strafrechtelijk begrip vóór de Tweede Wereldoorlog nog niet helemaal was uitgekristalliseerd. Dit verklaart waarom het oprichtingsverdrag van het Neurenberg Tribunaal vasthield aan het – heden ten dage verdwenen – vereiste dat misdrijven tegen de menselijkheid een ‘nexus’ (verband) hadden met een internationaal gewapend conflict of oorlog. Misdrijven tegen de menselijkheid werden beschouwd als een ‘accessory crime’ van de reeds langer bestaande oorlogsmisdrijven.⁴¹ Hoewel het Neurenberg Tribunaal geen algemene uitspraak deed over de reikwijdte van misdrijven tegen menselijkheid,⁴² benadrukte het toch de band met oorlog (of oorlogsmisdrijven) om rechtsmacht te verzekeren en schending van het legaliteitsbeginsel te voorkomen. Zoals Cherif Bassiouni schrijft: ‘At the time the [IMT] Charter was enacted, the war connecting element was indispensable to link ‘crimes against humanity’ to pre-existing conventional and customary international law prohibiting such conduct in time of war. Without such a connecting element, the Charter would have clearly violated the ‘principles of legality’.’⁴³

De CAVV concludeert derhalve dat het begrip ‘misdrijf tegen de menselijkheid’ ten tijde van de Holodomor weliswaar bestond, maar dat het als misdrijf naar internationaal recht - vanwege het ‘nexus’-vereiste - nog volop in ontwikkeling was.

— 4

Erkenning van de Holodomor door de Tweede Kamer

Zoals in paragraaf 3 beargumenteerd, heeft de CAVV vanuit technisch-juridisch perspectief twijfels over het bestaan van genocide als een internationaal misdrijf ten tijde van de Holodomor.

De Tweede Kamer zou wel 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 of etnische, groep, dan wel een groep, behorende tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen. Op



inhoud



vergelijkbare wijze verklaarden de regeringen van Duitsland en Namibië als volgt met betrekking tot de gruweldaden begaan tussen 1904 en 1908 tijdens het Duitse koloniale bewind in Namibië: 'The German Government acknowledges that the abominable atrocities committed during periods of the colonial war culminated in events that, from today's perspective, would be called genocide.'⁴⁴ Aan een dergelijke erkenning zijn als zodanig echter geen juridische consequenties verbonden, aangezien genocide in 1932-1933 nog geen internationaal misdrijf was. Dat wil zeggen dat de juridische aansprakelijkheid van Rusland, als opvolger van de Sovjet-Unie, niet aan de orde is en dat individuen niet internationaal-strafrechtelijk vervolgd kunnen worden voor daden van genocide.⁴⁵

De Tweede Kamer kan er ook voor opteren om in plaats van de term 'genocide' de term 'misdrijven tegen de menselijkheid' te hanteren, voor zover de Holodomor werd begaan als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen de burgerbevolking. Het is echter niet duidelijk of misdrijven tegen de menselijkheid in 1932-1933 ook reeds in vreedstijd als internationaal misdrijf strafbaar waren.⁴⁶ Verder kan ook de - meer algemene - term 'ernstige mensenrechtenschendingen' worden gehanteerd,⁴⁷ zij het dat de internationale bescherming van de rechten van de mens primair ook pas na 1945 tot stand is gekomen.

De Tweede Kamer zou het gebruik van juridische terminologie ook volledig achterwege kunnen laten bij het aannemen van een resolutie over de Holodomor, zoals in internationaal verband wel vaker is voorgekomen. De Tweede Kamer kan zich dan bijvoorbeeld beperken tot het vaststellen, erkennen, veroordelen, en/of herdenken van een door een totalitaire overheid gecreëerde grootschalige hongersnood in Oekraïne en de onnoembare wreedheden die in die context zijn begaan,⁴⁸ 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.⁴⁹

— 5

Internationale procedures

In het eerdere advies inzake het gebruik van het term genocide door politici gaven de CAVV en de EVA aan dat het de voorkeur verdient om voor wat betreft vaststellingen van genocide en misdrijven tegen de menselijkheid aansluiting te zoeken bij vaststellingen door VN-organen, VN-onderzoekscommissies, dan wel internationale gerechtshoven of strafhoven.⁵⁰ Daarbij moet echter nogmaals worden aangetekend dat de CAVV en de EVA zich in dat advies beperkten tot een discussie inzake lopende situaties, en historische situaties overwegend buiten beschouwing lieten.⁵¹

Een aanbeveling in deze zin ligt minder voor de hand voor wat betreft historische situaties, deels omdat de problematiek anders ligt. Bij lopende situaties wordt de verplichting tot preventie geactiveerd, die gevolgd kan worden door opsporing en mogelijke vervolging van verdachten.⁵² Dit zal bij de meeste historische situaties anders liggen, nu het tijdsverloop zodanig is dat de situaties als zodanig een einde hebben gevonden en mogelijke verdachten hoogbejaard of overleden zullen zijn. Daarmee zal eveneens de waarheidsvinding en het vaststellen van feiten bemoeilijkt worden, nu zowel verdachten als mogelijke getuigen niet langer beschikbaar zijn om hun licht te laten schijnen op relevante gebeurtenissen.⁵³ Het moge duidelijk zijn dat deze omstandigheden een toevlucht tot procedures bij strafhoven onmogelijk maken.

Tot op zekere hoogte kunnen deze complicaties ondervangen worden door gedegen (rechts-) historisch onderzoek, hetgeen zoals hierboven aangegeven deels al heeft plaatsgevonden. In dit verband zou ook gedacht kunnen worden aan het oprichten van een 'commission of inquiry', al dan niet door de Verenigde Naties, de Organisatie der Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) of de Raad van Europa.⁵⁴ Het pad hiervoor is al eerder gebaad met de voornoemde *International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine*⁵⁵, en verwacht mag worden dat sindsdien meer archiefmateriaal beschikbaar is gekomen. Nederland zou zich met een aantal gelijkgestemde landen kunnen inzetten voor oprichting van een commissie die



inhoud



zowel de feiten inzake de Holodomor zou kunnen onderzoeken alsook deze juridisch kwalificeert. Of een dergelijk initiatief voldoende gesteund zal worden binnen de VN is echter lang niet zeker, ook al omdat dit soort commissies doorgaans worden ingesteld bij actuele crisissituaties.⁵⁶

De Raad van Europa lijkt hier wellicht meer kansen te bieden, maar ook deze houdt zich normaal gesproken niet bezig met feiten en gebeurtenissen van voor zijn oprichting. In soortgelijke zin zal een gang naar het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geen soelaas bieden, nu het inzake de massamoord op Poolse officieren in Katyn in 1940 al oordeelde dat deze kwestie buiten de temporele rechtsmacht van het Hof viel.⁵⁷

Verder zou gedacht kunnen worden aan een procedure om de aansprakelijkheid van Rusland voor de Holodomor te doen vaststellen door het Internationaal Gerechtshof (IGH). Daarvoor is vereist dat het IGH rechtsmacht toekomt op basis van instemming door de betrokken Staten. De enige plausibele basis daarvoor zou het Genocideverdrag kunnen zijn, dat in artikel IX bepaalt: ‘Geschillen tussen de Verdragsluitende Partijen, de interpretatie, toepassing of tenuitvoerlegging van dit Verdrag betreffende, met inbegrip van de geschillen, welke betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van een Staat voor genocide of enig ander in artikel III genoemd feit, worden, op verzoek van een der bij het geschil betrokken partijen, voorgelegd aan het Internationale Gerechtshof.’ Op dit moment loopt al een zaak voor het IGH van Oekraïne tegen Rusland onder dit verdrag vanwege de valse beschuldigingen van Rusland dat Oekraïne genocide zou plegen in Donetsk en Luhansk.⁵⁸ Eventueel zou de Algemene Vergadering van de VN het IGH ook kunnen verzoeken een advies (*advisory opinion*) uit te brengen over de juridische kwalificatie van de Holodomor. Of het IGH een zaak betreffende de Holodomor zou aanvaarden, mag betwijfeld worden. Ondanks de tekstuele argumenten voor een mogelijke terugwerkende kracht zoals hierboven benoemd, lijkt het toch waarschijnlijker dat het IGH vanwege het ontbreken van een specifieke bepaling op dit punt deze zou afwijzen en derhalve rechtsmacht zou ontberen.



inhoud



Afsluiting en advies



inhoud

In dit advies is de CAVV ingegaan op een aantal afwegingen die vanuit internationaalrechtelijk perspectief spelen rond het al dan niet erkennen van de Holodomor als genocide. De CAVV heeft daarbij onderzocht of het begrip ‘genocide’ reeds bestond ten tijde van de Holodomor en welke acties de Tweede Kamer en Nederland kunnen nemen ter zake van de erkenning van de Holodomor.

Het advies van de CAVV kan als volgt worden samengevat:

1. Genocide bestond ten tijde van de Holodomor nog niet als begrip en was vóór de aanneming van het Genocideverdrag nog niet erkend als een internationaal misdrijf. Misdrijven tegen de menselijkheid bestond ten tijde van de Holodomor weliswaar als begrip, maar was binnen het internationaal recht - vanwege het ‘nexus’-vereiste - nog volop in ontwikkeling.
2. Hoewel genocide ten tijde van de Holodomor nog niet als internationaal misdrijf was erkend, kan de Tweede Kamer zich op het standpunt stellen dat de Holodomor *naar hedendaagse maatstaven* als genocide (dan wel misdrijf tegen de menselijkheid) kan worden beschouwd, voor zover de Holodomor inderdaad aan de vereisten van deze misdrijven voldoet.
3. In plaats van genocide of misdrijven tegen de menselijkheid kan de Tweede Kamer ook de term ‘ernstige mensenrechtenschendingen’ hanteren, dan wel zich van een juridische kwalificatie onthouden en bijvoorbeeld de term ‘onnoembare wreedheden’ hanteren bij de erkenning van de Holodomor.
4. Nederland kan zich met een aantal gelijkgestemde landen inzetten voor een commissie die de historische feiten inzake de Holodomor onderzoekt en deze juridisch kwalificeert.



Eindnoten

- ¹ Zie <https://www.adviescommissievolkenrecht.nl/publicaties/adviesaanvragen/2023/03/28/erkenning-genocide>.
- ² M. Dolot, *Execution by Hunger: The Hidden Holocaust*, W.W. Norton, 1985.
- ³ T. Snyder, *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*, Basic Books, 2010, Hoofdstuk 2 ('The Soviet famines').
- ⁴ A. Applebaum, *Red Famine: Stalin's War on Ukraine*, Allen Lane, 2017.
- ⁵ CAVV en EVA, *Advies inzake mogelijkheden, betekenis en wenselijkheid van het gebruik door politici van de term genocide*, Advies 28, 3 maart 2017.
- ⁶ Ibid., p. 16.
- ⁷ Ibid., p. 17.
- ⁸ Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, 9 december 1948, *Trb.* 1960, 32, artikel II.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ Ibid., Artikel I.
- ¹¹ Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, 17 juli 1998, *Trb.* 2000, 120, artikel 6. Dit Statuut hanteert dezelfde definitie van genocide als het Genocideverdrag.
- ¹² Ibid., artikel 7; International Law Commission, Draft Articles on Prevention and Punishment of Crimes against Humanity 2019, *Yearbook of the International Law Commission, 2019, vol. II, Part Two*, artikel 2.
- ¹³ CAVV en EVA, *Advies inzake mogelijkheden, betekenis en wenselijkheid van het gebruik door politici van de term genocide*, Advies 28, 3 maart 2017, p. 4.
- ¹⁴ Ibid., p. 17.
- ¹⁵ Zie voor een actueel overzicht van alle erkenningen: <https://holodomormuseum.org.ua/en/recognition-of-holodomor-as-genocide-in-the-world/>.
- ¹⁶ Resolutie van het Europees Parlement, '90 jaar na de Holodomor: de massamoord door uithongering erkennen als genocide (2022/3001(RSP))', 15 december 2022, *PbEU* 2023, C 177/14, par. G.1.
- ¹⁷ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Resolutie betreffende de Erkenning van Genocide, 9 maart 2023, DOC 55 3092/004; Vlaams Parlement, Resolutie over de erkenning als genocide van de Holodomor, 1503 (2022-2023) – Nr. 3, 15 februari 2023; Frankrijk: *Résolution, adoptée, par l'Assemblée nationale, portant sur la reconnaissance et la condamnation de la grande famine de 1932 1933, connue sous le nom d'Holodomor, comme génocide le 28 mars 2023, T.A. n° 97*.
- ¹⁸ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (WVV), 23 mei 1969, *Trb.* 1972, 51, artikel 28. Aangenomen kan worden dat deze bepaling een regel van internationaal gewoonterecht en algemeen rechtsbeginsel is, reeds geldend voor de inwerkingtreding van het WVV in 1980. Zie M.E. Villiger, *Commentary on the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 381 en p. 386, randnr. 13.
- ¹⁹ A. Jones, *Genocide. A Comprehensive Introduction*, 3rd ed. London/New York, 2017, p. 14.
- ²⁰ R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*, New York: Columbia University Press, 1944, Chapter IX, Genocide, p. 79.
- ²¹ S. L. Jacobs, ed., *Raphael Lemkin: Lemkin on Genocide*, Lanham MD: Lexington Books, 2012, p. 20.
- ²² Resolutie van de VN Algemene Vergadering 64, *The Crime of Genocide*, 11 december 1946, VN Doc A/RES/96(I).
- ²³ Zie bijvoorbeeld R. Serbyn, 'The Ukrainian Famine of 1932-1933 and the UN Convention on Genocide', *Human Rights in Ukraine*, 2008, <https://khp.org/en/1204069771>; K. Bondar, *The Ukrainian Famine of 1932-1933 as Genocide Under International Law*, LLM thesis Harvard Law School, 2011.



inhoud



- ²⁴ Israel Supreme Court, 1962, *Attorney-General of Israel v Adolf Eichmann*, 36 ILR 277. Overigens werd Eichmann ‘crimes against the Jewish people’ ten laste gelegd en niet genocide als zodanig.
- ²⁵ Deze onderzoekscommissie werd gesponsord door de WCFU (*World Congress of Free Ukrainians*) en telde zeven eminente juristen. Het mandaat van deze commissie zag niet alleen op feitenonderzoek maar ook op ‘recommendations as to individual and/or group responsibilities for the famine’. Zie voor een uitgebreide analyse van het werk van de Commissie: A J. Hobbins en D. Boyer, ‘Seeking Historical Truth: the International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine’, *Dalhousie Law Journal*, vol. 24/2, 2001, p. 139.
- ²⁶ International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine (Final Report 1990), zie: <https://web.archive.org/web/20081001225745/http://www.ukrainianworldcongress.org/Holodomor/Holodomor-Commission.pdf>, p. 65. De Commissie sloot de hypothese niet uit dat een genocide plaatsvond gedurende de hongersnood van 1932-33. *Ibid.*, p. 61.
- ²⁷ *Ibid.*, p. 63. Zie uitgebreider M. Swatek-Evenstein, ‘A History of ‘Humanitarian Intervention’ in Nineteenth-Century International Law’, *A History of Humanitarian Intervention*, CUP 2020, p. 42-164. Zie ook G. Molier, *De (on)rechtmatigheid van humanitaire interventie, Respect voor staatssoevereiniteit versus bescherming van mensenrechten*, Boom Juridische uitgevers, 2003, p. 111-144.
- ²⁸ International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine (Final Report 1990), zie: <https://web.archive.org/web/20081001225745/http://www.ukrainianworldcongress.org/Holodomor/Holodomor-Commission.pdf>, p. 63-64. Zie met name artikel 227 van het Verdrag van Versailles (‘The Allied and Associated Powers publicly arraign William II of Hohenzollern, formerly German Emperor, for a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties.’), Treaty of Peace with Germany, 13 *AJIL* 1919, Supplement, p. 151.
- ²⁹ International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine (Final Report 1990), zie: <https://web.archive.org/web/20081001225745/http://www.ukrainianworldcongress.org/Holodomor/Holodomor-Commission.pdf>, p. 63-64. Daarbij geldt wel deze clausule technisch gezien slechts van toepassing is op het recht ten tijde van oorlog (en dan nog alleen oorlog tussen staten), niet in vreedstijd.
- ³⁰ Resolutie van de VN Algemene Vergadering 64, *The Crime of Genocide*, 11 december 1946, VN Doc A/RES/96(I); Genocideverdrag, artikel V.
- ³¹ International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine (Final Report 1990), zie: <https://web.archive.org/web/20081001225745/http://www.ukrainianworldcongress.org/Holodomor/Holodomor-Commission.pdf>, dissenting opinion G. Levasseur, p. 3-4; separate statement R. Levene, p. 16-20. De rechtsmacht van het Neurenbergtribunaal was beperkt tot misdrijven tegen de menselijkheid begaan in oorlogstijd.
- ³² R. Lemkin, ‘Soviet Genocide in Ukraine’, *Journal of International Criminal Justice* 7, 2009, p. 125-130 (herdruk van de toespraak uit 1953).
- ³³ Y. Zakharov, ‘Opinion: Legal Classification of the Holodomor of 1932–33 in Ukraine and in the Kuban as a Crime against Humanity and Genocide’, online te lezen via: <http://khpg.org.ua/en/index.php?id=1221299499>, (‘Other lawyers reject the possibility of applying the Convention on Genocide with respect to events which took place before it came into effect.... One can conclude that the issue around whether there can be retrospective application of the Convention on Genocide of 1948 remains in dispute.’) Zelf is Zakharov van oordeel dat genocide ten tijde van Holodomor reeds een internationaal misdrijf was en dat de Holodomor een genocide was.
- ³⁴ Volgens Bilinsky is van een genocidaal oogmerk niet per se sprake nu de hongersnood vooral als middel werd gebruikt om de boerenbevolking te onderwerpen; niet als zodanig te vernietigen. Y. Bilinsky, ‘Was the Ukrainian famine of 1932–1933 genocide?’, *Journal of Genocide Research*, vol. 1(2), 1999, p. 147–156. Historicus T. Snyder ziet dit anders: T. Snyder, *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin* (Basic Books, 2010). Zo ook A. Graziosi, ‘The Soviet 1931–1933 Famines and the Ukrainian Holodomor: Is a New Interpretation Possible, and What Would Its Consequences Be?’, *Harvard Ukrainian Studies*, vol. 27, 2004, p. 111.
- ³⁵ J. Mace, ‘Genocide in the U.S.S.R.’, in: I.W. Charny and I.L. Horowitz (eds.), *The Widening Circle of Genocide*, Facts on File, New York, 1988, p. 117.
- ³⁶ Zie K.J. Heller, ‘What is an International Crime? (A Revisionist Theory)’, *Harvard Journal of International Law*, Vol. 28, 2017, p. 354 (nadruk toegevoegd).



inhoud



- ³⁷ Vergelijk ook Antwoorden van de minister van Buitenlandse Zaken op vragen van het lid Sjoerdsma (D66) over het Holodomor-genocidevraagstuk, 16 juli 2021, *Kamerstukken II 2020-2021*, 3608, antwoord op vraag 3 ('Tijdens de gebeurtenissen in 1932 en 1933 bestond de juridische norm ten aanzien van genocide nog niet.').
- ³⁸ International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine (Final Report 1990), zie: <https://web.archive.org/web/20081001225745/http://www.ukrainianworldcongress.org/Holodomor/Holodomor-Commission.pdf>, dissenting opinion G. Levasseur, p. 3-4; separate statement R. Levene, p. 16-20. De rechtsmacht van het Neurenberg tribunaal was beperkt tot misdrijven tegen de mensheid begaan in oorlogstijd.
- ³⁹ 'En présence de ces nouveaux crimes de la Turquie contre l'humanité et la civilisation, les Gouvernements alliés font savoir publiquement à la Sublime Porte qu'ils tiendront personnellement responsables des dits crimes tous les membres du Gouvernement ottoman ainsi que ceux de ses agents qui se trouveraient impliqués dans de pareils massacres', in: United Nations War Crimes Commission, *History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War*, London 1948, p. 35.
- ⁴⁰ Ibid., p. 36.
- ⁴¹ Aldus Egon Schwelb, secretaris van de United Nations War Crimes Commission (UNWCC): E. Schwelb, 'Crimes Against Humanity', 23 *British Yearbook of International Law*, 178, 1946, p. 206. Zie ook K. Von Linger, 'Defining Crimes Against Humanity: The Contribution of the United Nations War Crimes Commission to International Criminal Law, 1944-1947', in: M. Bergsmo, Cheah W.L. and Yi P. (red.), *Historical Origins of International Criminal Law: Volume 1*, FICHL Publication Series No. 20, Brussels: Opsahl Academic EPublisher, 2014.
- ⁴² Roger Clark schrijft dat hij niet gelooft 'that the Tribunal was trying to make a pronouncement about the concept of crimes against humanity in general. What it was concerned with was both a much narrower question as to its own jurisdiction and a question as to what had been proved in respect of the relationship between pre-1939 offenses and aggressive war.' R.S. Clark, 'Crimes Against Humanity', in: G. Ginsburgs and V.N. Kudriavtsev (red.), *The Nuremberg Trial and International Law*, The Hague: Kluwer Law International, 1990, p. 195; Theodor Meron schrijft: 'Although largely because of an amending Protocol to the Charter the Nuremberg Tribunal did not consider crimes committed before the war to be crimes against humanity, it may have been guided by jurisdictional considerations and not necessarily by a conceptually narrow definition of crimes against humanity.': T. Meron, 'Editorial Comment, War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law', 88 *American Journal of International Law*, 1994, p. 85.
- ⁴³ M. Cherif Bassiouni, *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, 2nd ed., Martinus Nijhoff Publishers 1999, p. 265.
- ⁴⁴ Joint Declaration by the Federal Republic of Germany and the Republic of Namibia, 'United in Remembrance of our Colonial Past: United in Our Will to Reconcile, United in Our Vision of the Future', 2021, par. 10, <https://www.parliament.na/wp-content/uploads/2021/09/Joint-Declaration-Document-Genocide-rt.pdf>.
- ⁴⁵ Nu zijn mogelijke verdachten sowieso reeds overleden, zodat strafrechtelijke vervolging geen optie meer is.
- ⁴⁶ Vergelijk in die zin ook: CAVV en EVA, *Advies inzake mogelijkheden, betekenis en wenselijkheid van het gebruik door politici van de term genocide*, Advies 28, 3 maart 2017, p. 14, waarin de CAVV/EVA voorstelde om geen onderscheid te maken tussen genocide en misdrijven tegen de menselijkheid - zij het dat de draagwijdte van dit adviesonderdeel beperkt was tot de preventiefase. Het Europees Parlement gebruikte eerder de term 'misdrijf tegen de menselijkheid' bij zijn erkenning van de Holodomor: Resolutie van het Europees Parlement, 'Commemoration of the Holodomor, the artificial famine in Ukraine (1932-1933)', 23 oktober 2008, *PbEU 2010*, C15/E16, ('an appalling crime against the Ukrainian people, and against humanity').
- ⁴⁷ Vergelijk de Resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), 'Holodomor 1932-1933 in Ukraine', 3 juli 2008 die de term 'tremendous human rights violations' gebruikt. Zie: *Astana Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted at the seventeenth annual session*, p.44.



inhoud



- 48 Dit was min of meer de uitkomst van het eerder genoemde International Commission of Inquiry into the 1932-33 Famine in Ukraine (Final Report 1990), zie: <https://web.archive.org/web/20081001225745/http://www.ukrainianworldcongress.org/Holodomor/Holodomor-Commission.pdf>, p. 38–43. Zie ook Joint statement by the Delegations of the United Nations, 7 November 2003 ('the cruel actions and policies of the totalitarian regime', 'a national tragedy'); Declaration on the seventy-fifth anniversary of the Holodomor of 1932–1933 in Ukraine, 16 December 2008 ('man-made famine', 'past horrors and atrocities'); Resolutie 1723 (2010) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, *Commemorating the victims of the Great Famine (Holodomor) in the former USSR*, 28 April 2010.
- 49 Vergelijk de Resolutie aangenomen door de PRX Commissie van UNESCO, 19th plenary meeting, 1 november 2007: UNESCO, Records of the General Conference, 34th session, Paris, 16 October - 2 November 2007, v. 1: Resolutions, p.72.
- 50 CAVV en EVA, *Advies inzake mogelijkheden, betekenis en wenselijkheid van het gebruik door politici van de term genocide*, Advies 28, 3 maart 2017, p. 8,9.
- 51 *Ibid.*, p. 6,7.
- 52 *Ibid.*, p. 10-12.
- 53 Het oprichten van een zogenaamde 'truth and reconciliation commission' naar Zuid-Afrikaans voorbeeld lijkt daarmee eveneens geen realistische optie, nu het tijdsverloop oproepen van getuigen niet meer mogelijk maakt en Rusland gezien de huidige omstandigheden daar naar verwachting ook niet aan zal meewerken.
- 54 UNESCO heeft een internationaal programma rond 'Holocaust and Genocide Education', zie <https://www.unesco.org/en/teaching-holocaust-genocide/iphge>.
- 55 Deze Commissie was echter enigermate controversieel, omdat ze door de Oekraïense diaspora werd gefinancierd en daarmee een perceptie van vooringenomenheid in de hand heeft gewerkt.
- 56 Zie evenwel de brief van een aantal Special Rapporteurs van de VN inzake de koloniale misdrijven begaan door Duitsland in Namibië, die ook de *Joint Declaration* tussen Duitsland en Namibië bekritiseert (p.5). Zie United Nations Special Rapporteurs, joint communication with the German government (AL DEU 1/2023) and the Namibian government (AL NAM 1/2023), 23 februari 2023.
- 57 EHRM, 21 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD005550807 (*Janowiec and Others v. Russia*), par. 127-161 en par. 177-186. Waarschijnlijk is een procedure voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ook niet langer mogelijk vanwege de uitzetting van Rusland door de Raad van Europa in 2022.
- 58 Zie: IGH 5 juni 2023, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian federation)*, Order on Admissibility of the Declarations of Intervention. Zie ook: <https://www.icj-cij.org/case/182>.



inhoud



Lijst van Afkortingen

CAVV

Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken

EVA

Extern Volkenrechtelijk Adviseur

UNESCO

Organisatie der Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

UNWCC

United Nations War Crimes Commission

VN

Verenigde Naties

WVV

Weens Verdragenverdrag



inhoud

