

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (*waarnemend Voorzitter*)

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. mr. C. Flinterman
Prof. dr. E.J. de Kadt
Dr. B. Knapen
Mw. mr. E.M.A. Schmitz

Ambtelijk adviseurs Mr. F.A.M. Majoor (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)
Drs. B.W. Bargerbos (*Ministerie van Defensie*)

Secretaris Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Inhoudsopgave

I	Inleiding	5
II	Racisme en rassendiscriminatie in verleden en heden	7
	<i>Het begrip rassendiscriminatie</i>	<i>7</i>
	<i>De Europese agenda</i>	<i>8</i>
	<i>Hedendaagse en historische vormen van racisme en rassendiscriminatie</i>	<i>9</i>
III	Recht op rechtsherstel voor slachtoffers van rassendiscriminatie	13
	<i>Juridisch kader</i>	<i>13</i>
	<i>Classificatie van verschillende vormen van rechtsherstel</i>	<i>13</i>
	<i>Relevante uitspraken en aanbevelingen van het verdragscomité tegen rassendiscriminatie (CERD)</i>	<i>14</i>
	<i>Enige andere ontwikkelingen</i>	<i>15</i>
	<i>Enkele conclusies</i>	<i>15</i>
IV	De aanstaande Wereldconferentie: ter tafel liggende voorstellen en standpunten	17
	<i>Europese voorstellen</i>	<i>17</i>
	<i>Latijns-Amerikaanse voorstellen</i>	<i>18</i>
	<i>Afrikaanse voorstellen</i>	<i>18</i>
	<i>Aziatische voorstellen</i>	<i>18</i>
	<i>Ontwerptekst van het Secretariaat</i>	<i>19</i>
	<i>Tussenbalans</i>	<i>19</i>
V	Conclusies en aanbevelingen	22
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	VN. doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8, para. 24	
Bijlage III	Lijst van afkortingen	

I Inleiding

Op 27 april 2001 is de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd te adviseren over de Wereldconferentie tegen Racisme, die van 31 augustus tot 7 september 2001 in Durban, Zuid-Afrika, zal worden gehouden.

In de adviesaanvraag (zie bijlage I voor tekst) wordt onder meer aangegeven dat het formuleren van maatregelen en beleid op nationaal, regionaal en internationaal niveau ter bestrijding van hedendaagse vormen van racisme, discriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van intolerantie het doel is van de Wereldconferentie. In de aanloop naar de Wereldconferentie hebben staten en regio's zich, tijdens regionale conferenties, met name op de eigen problemen gericht. Het is de bedoeling dat de Wereldconferentie 'action oriented' en 'forward looking' resultaten gaat opleveren, die zullen worden samengebracht in een Verklaring en Actieprogramma.

Voorts wordt ingegaan op ontwikkelingen tijdens de voorbereiding van de conferentie en wordt aangegeven dat uit de tot nu toe gevoerde discussies is op te maken dat op vele punten aanvaardbare compromissen te bereiken zijn, maar ook dat een aantal probleemgebieden blijft bestaan. Eén van deze gebieden betreft het thema compensatoire maatregelen voor slachtoffers van slavernij en kolonialisme; een thema waarop met name door de Afrikaanse staten sterk is ingezet. Daarbij gaat het om de vraag of staten met een koloniaal en/of slavernij-verleden financiële compensatie verschuldigd zijn aan bepaalde personen, groepen of staten die zich heden ten dage in een positie van achterstand bevinden ten gevolge van slavernij of kolonialisme in het verleden.

Ook wordt gewezen op het gegeven dat de Europese Unie (EU), tijdens de Europese Conferentie in Straatsburg, plechtig heeft bevestigd dat leed veroorzaakt door slavernij of voortgekomen uit kolonialisme in herinnering gehouden moet worden. In de afgelopen maanden is de EU tot het volgende standpunt over rechtsherstel en compensatie gekomen. Onderkend wordt dat bewustzijn van slavernij en kolonialisme, die in hun historische context moeten worden geplaatst, noodzakelijk is en breed moet worden uitgedragen, met name onder jongeren, zodat het aangerichte leed in de toekomst niet wordt herhaald. Daarnaast is de EU van mening dat de doelstellingen van de Wereldconferentie niet zijn gediend met een debat over financiële compensatie met betrekking tot de gebeurtenissen uit het verleden. Een dergelijk debat zou de conferentie afleiden van haar hoofddoel, te weten het behalen van resultaten die gericht zijn op het heden en de toekomst, en niet het vereffenen van rekeningen uit het verleden. Ook zou een dergelijk debat niet in overeenstemming zijn met een aantal juridische beginselen inzake rechtsherstel. Bovendien meent de EU dat een debat tijdens de conferentie over financiële compensatie de strijd tegen racisme en discriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van intolerantie eerder zou belasten dan bevorderen.

Tegen bovenbeschreven achtergrond wordt om advies verzocht over de volgende vragen:

1. Nederland wil - voortbouwend op de EU-positie zoals hierboven uiteengezet - op positieve wijze bijdragen aan de discussie over hoe invulling te geven aan de onderkenning van het leed dat de slachtoffers van slavernij en kolonialisme hebben ondergaan en de mogelijke gevolgen daarvan voor hun nabestaanden. Welke mogelijkheden doen zich in dit verband voor?

2. Hoe vallen eventuele positieve maatregelen jegens nabestaanden van slachtoffers van slavernij en kolonialisme in te passen in een breder antiracisme beleid, dat ook andere groepen omvat die met racisme, discriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van intolerantie worden geconfronteerd?

In antwoord op de adviesaanvraag wordt door de AIV in de eerste plaats ingegaan op de meer algemene aspecten van het onderwerp, in de vorm van een beschrijving van racisme en rassendiscriminatie in verleden en heden (hoofdstuk II). In hoofdstuk III wordt aandacht besteed aan enkele aspecten van het recht op rechtsherstel van slachtoffers van racisme en rassendiscriminatie.¹ Daarbij wordt onder meer ingegaan op het bestaande juridisch kader en de verschillende vormen van rechtsherstel. In Hoofdstuk IV wordt aandacht besteed aan uitkomsten en standpuntbepalingen over dit onderwerp op de regionale bijeenkomsten. Het advies wordt in hoofdstuk V afgesloten met conclusies en aanbevelingen. De AIV heeft zich, mede in het licht van de korte periode die nog rest tot de begin van de Wereldconferentie, bij het opstellen van dit advies noodzakelijkerwijs moeten beperken tot een aantal hoofdlijnen van de onderhavige problematiek.

Het advies hierover is voorbereid in een subcommissie van de Commissie Mensenrechten (CMR) van de AIV. Deze Commissie bestaat uit de volgende personen: prof. dr. P.R. Baehr*, mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (vice-voorzitter), prof. mr. Th.C. van Boven* (voorzitter subcommissie), mw. dr. M.C. Castermans-Holleman*, mw. prof. mr. C.P.M. Cleiren, prof. dr. P. Cliteur, drs. T. Etty*, prof. mr. C. Flinterman* (voorzitter), prof. dr. W.J.M. van Genugten*, mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You*, mw. mr. C. Hak*, mw. mr. M. Koers-van der Linden, mr. F. Kuitenbrouwer, mw. A.L.E.C. van der Stoel, mr. J. G. van der Tas en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart. De leden van wie de naam met een asterisk (*) is gemarkeerd, hebben actief deelgenomen aan de subcommissie die het conceptadvies heeft voorbereid en de heren Cliteur en Kuitenbrouwer hebben geparticipeerd als corresponderend lid.

Aan de voorbereiding van het advies is bovendien bijgedragen door prof. dr. I. Wolffers van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS). De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn in het bijzonder ondersteund door (ambtelijk) adviseur mw. mr. W.A. van Aardenne (DMV/MR). Het secretariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) met assistentie van de heren M.M.T. Keyte en M.F. De Lange en mw. W. Neeft (stagiaires).

De AIV heeft het voorliggende advies besproken in zijn vergadering van 1 juni 2001 en heeft daarbij de procedure, leidend tot vaststelling op 18 juni 2001, vastgesteld.

1 Rechtsherstel is hier gebruikt als het equivalent van het Engelse begrip 'reparation', dat niet geheel overeenkomt met het Nederlandse woord reparatie.

II Racisme en rassendiscriminatie in verleden en heden

Het begrip rassendiscriminatie

Het begrip rassendiscriminatie is lange tijd in verband gebracht met de overheersing van blanken over gekleurde volkeren ('white rule'). In de Verenigde Naties (VN) werd de strijd tegen rassendiscriminatie en racisme gezien in het verlengde van de strijd tegen kolonialisme. De Dekolonisatieverklaring van de VN en de Anti-Racisme Verklaring van de VN tonen opmerkelijke punten van gelijkenis in hun veroordeling van kolonialisme en in praktijken van segregatie en daarmee gepaard gaande rassendiscriminatie en in de uitspraak dat 'elke doctrine van raciale superioriteit wetenschappelijk onjuist, moreel laakbaar en sociaal ongerechtvaardigd en gevaarlijk is'.²

Tegen dezelfde achtergrond aanvaardden de VN in 1965 het Internationale Verdrag ter Uitbanning van Elke Vorm van Rassendiscriminatie.³ Dit verdrag, het eerste VN-mensenrechten-verdrag met een eigen toezichtsmechanisme, is het meest omvangrijke internationale juridische instrument gericht op de bestrijding en uitbanning van rassendiscriminatie.⁴ Bij het Verdrag zijn per 28 maart 2001, 157 staten partij, waaronder Nederland. Opmerkelijk is de ruime definitie die het Verdrag hanteert met betrekking tot het begrip rassendiscriminatie. Dit begrip omvat elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeursbehandeling die gebaseerd is op *ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming* en die tot doel of gevolg heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op gelijke voet, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te niet te doen of in te perken (art. 1).⁵ Deze definitie is opmerkelijk, omdat zij niet alleen ras en huidskleur omvat, maar zich ook uitstrekt tot afkomst en nationale of etnische afstamming. In de praktijk betekent dit dat, zoals ook voortdurend door het toezichthoudende Comité ter uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) is bevestigd, etnische minderheden, inclusief migranten, inheemse volkeren en andere door afstamming of afkomst gekenmerkte groeperingen, zoals kastelozen, onder de werking van het Verdrag vallen.⁶ Hoewel individuele verdragspartijen in sommige gevallen deze veelomvattende benadering aanvechten - bijvoorbeeld India ten aanzien van de Dalits - moet de hierboven vermelde ruime definitie als gezaghebbend worden beschouwd. De AIV sluit zich bij deze, ook in Nederland door jurisprudentie van de Hoge Raad aanvaarde, definitie aan.

2 Resolutie 1514 (XV) van de AVVN (1960) en Resolutie 1904 (XVIII) van de AVVN (1963).

3 Resolutie 2106A (XX) van de AVVN (1965).

4 Het begrip discriminatie sluit aan bij soortgelijke definities in ILO-verdrag 111 inzake discriminatie met betrekking tot beroep en beroepsuitoefening (1958) en het UNESCO-verdrag tegen discriminatie in het onderwijs (1960).

5 Overigens zij opgemerkt, dat het begrip 'ras' als onderscheidend kenmerk tussen mensen een sociale constructie is met kwalijke veronderstellingen en effecten. Er bestaat slechts één ras, namelijk het menselijke.

6 In dit verband diene dat met racisme en rassendiscriminatie verband houdende vormen van onverdraagzaamheid, zoals die van religieuze aard, ook binnen het bereik van de Conferentie vallen.

De toepassing van deze ruime definitie bracht ook de erkenning met zich dat rassendiscriminatie niet louter een historisch gegeven is dat was verbonden met de perverse rassenwaan van het nationaal-socialisme, met de geïnstitutionaliseerde blanke apartheidspolitiek of met de raciale onderdrukking waartegen de Amerikaanse burgerrechtenbeweging zich verzette. Voorts heeft de toepassing van de ruime definitie ertoe geleid dat rassendiscriminatie niet uitsluitend kan worden beschouwd als een buitenlands verschijnsel dat zich elders voordoet. Hoewel het voor bepaalde overheden een aantrekkelijke optie is het euvel van rassendiscriminatie te associëren met het verleden en met praktijken die zich elders voordoen en bijgevolg het genoemde Internationale Verdrag te hanteren als een instrument van buitenlands beleid, heeft de praktijk van het toezicht op de naleving van het Verdrag bewezen dat problemen van rassendiscriminatie in hun verschillende vormen zich, latent en acuut, overal voordoen, zowel in den vreemde als in eigen land en regio, en derhalve binnenlandse implicaties hebben. De AIV meent dat de Wereldconferentie mede aan haar doel zal beantwoorden indien alle deelnemende staten deze kritische zelfreflectie zullen opbrengen. Vervolgens dient de Wereldconferentie de resultaten van deze reflectie te weerspiegelen en in het uiteindelijke Actieplan maatregelen te treffen die zijn gericht op toetsing van de uitvoering van praktische maatregelen ter bestrijding van racisme en rassendiscriminatie.

De Europese agenda

Lange tijd heeft de politieke en rechtsontwikkeling in het Europa van na de Tweede Wereldoorlog onvoldoende het euvel van racisme en rassendiscriminatie onderkend.⁷ Terwijl de rechten van de mens in Europa (en ook daarbuiten) een prominente plaats verwierven op de politieke en juridische agenda's, bleef rassendiscriminatie onderbelicht als mensenrechtenprobleem. Dit blijkt onder meer uit de zeer spaarzame jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot zaken die rassendiscriminatie betreffen. Inmiddels is deze situatie gewijzigd, hoewel nog een lange weg moet worden afgelegd tot het onderwerp de aandacht krijgt die het verdient. In het kader van de Raad van Europa doet de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) belangrijk werk via de publicatie van openhartige landenrapporten en het propageren van 'good practices'. Voorts betekent de totstandkoming in juni 2000 van Protocol nr. 12 bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat een verbreding beoogt van de non-discriminatieformule van het Europese Verdrag,⁸ een versterking van het juridische arsenaal om rassendiscriminatie in Europa tegen te gaan. Het voornemen om binnen Europa met kracht te streven naar bestrijding en voorkoming van rassendiscriminatie en vreemdelingenhaat is ook verankerd in de Politieke Verklaring die de Ministers van de Raad van Europa hebben aangenomen tijdens de regionale voorbereidingsconferentie 'All different, all equal: From principle to practice', die in Straatsburg van 11 tot en met 13 oktober 2000 is gehouden.⁹ Nadere inhoud aan dit

7 Tijdens de behandeling van de het wetgevingstraject van CERD, werd door de toenmalige minister van Justitie Polak in de memorie van Toelichting bij de Uitvoeringswet nog het oordeel uitgesproken dat: 'de situatie in Nederland niet zo erg (is), dat grote behoefte bestaat aan nieuwe, speciaal tegen rassendiscriminatie gerichte wettelijke maatregelen.' (MvT. 9724 nr. 3, p. 3).

8 Door het aannemen van dit Protocol wordt het non-discriminatiebeginsel niet meer beperkt tot de rechten vervat in het EVRM. Ook valt discriminatie ten aanzien van sociale rechten onder de werkingssfeer van dit Protocol.

9 EUROCONF (2000) 1 final.

voornemen is gegeven in de Algemene Conclusies van de Europese Conferentie tegen Racisme.¹⁰

Mede onder druk van het Europese Parlement, dat zich in de loop der jaren waakzaam heeft getoond ten aanzien van de gevaren van extreem rechts en de vele racistische incidenten die zich voordeden in bij de Europese Unie aangesloten landen, is ook de Europese Commissie zich actiever gaan betonen in de strijd tegen racisme en in de bevordering van verdraagzaamheid en respect in een multiculturele samenleving. Het in 1997 gehouden Europese Jaar tegen Racisme en de aanvaarding van een Actieplan (1998) gaven hiervan blijk. Van groot juridisch en politiek belang was de aanvaarding door de Raad van de Europese Unie op 29 juni 2000 van Richtlijn 2000/43/EC, ter uitvoering van artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam, met het doel verdere inhoud te geven aan het beginsel van gelijke behandeling aan personen ongeacht hun raciale of etnische afkomst. Deze richtlijn richt zich vooral op terreinen waar in het dagelijkse leven rassendiscriminatie het meest voelbaar is, t.w. toegang tot beroep en bedrijf, arbeidsomstandigheden, beroepstraining, lidmaatschap van vakbondsorganisaties, sociale zekerheid en gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting en toegang tot publieke diensten en gelegenheden. Ook de vestiging van het *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* in Wenen is een positieve stap ter verhoging van waakzaamheid, ter versterking van toezicht en ter onderbouwing van beleid. Al deze maatregelen op het gebied van wetgeving, beleid, toezicht, voorlichting en onderwijs blijven hoogst noodzakelijk. De jaarlijkse rapporten en de landenrapporten van de ECRI schetsen jaar in jaar uit een zorgwekkend beeld omtrent de situatie in Europa, zoals wijdverbreide en voortdurende vijandigheid tegenover migranten, vreemdelingen, asielzoekers en vluchtelingen; racistisch gedrag in kringen van wetsdienaren; aanwakkering van onverdraagzaamheid en raciale of etnische haatzaaijerij etcetera.¹¹ De AIV neemt met instemming kennis van de maatregelen die op verschillende niveaus in Europa worden genomen om uitingen van racisme en praktijken van rassendiscriminatie tegen te gaan en onderstreept dat aan deze zaken blijvend prioriteit moet worden gegeven op nationale en Europese agenda's. De AIV beveelt tevens aan dat deze prioriteit, mede verwoord in het slotdocument van de regionale bijeenkomst in Straatsburg, nadrukkelijk over het voetlicht wordt gebracht tijdens de Wereldconferentie.

Hedendaagse en historische vormen van racisme en rassendiscriminatie

Zichtbare en minder zichtbare, vaak sluipende, vormen van racisme en rassendiscriminatie knagen, ook vandaag de dag, aan alle samenlevingen. Zij vormen een aanslag op de eigenwaarde van mensen en dragen bij aan een bestel van onrecht, ongelijkheid en onvrede. Bovendien kunnen zij de kiemen in zich dragen van escalatie tot niveaus van grove onmenselijkheid en onuitwisbaar leed. Drang naar expansie en overheersing, agressie, bezetting en annexatie, economische uitbuiting en onderwerping en om in hedendaagse termen te spreken, etnische zuivering en etnisch geweld. Aan al deze historische en hedendaagse verschijnselen van massaal politiek, economisch en soms cultureel geweld lagen en liggen vaak racistische attitudes en racistische motieven ten grondslag. Voorts hebben ze vaak raciale effecten. Mensen worden als koopwaar verhandeld en uitgebuit: klassieke vormen van slavernij en lijfeigenschap leven ook nu nog voort, onder andere in bepaalde landen in Afrika en Azië. Dwangarbeid, mensen-

10 EUROCONF (2000) 7 final.

11 Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, Jaarrapport 1999, pp. 7-9.

handel, in het bijzonder de handel in vrouwen en kinderen,¹² zijn evenzevele hedendaagse vormen van uitbuiting, vaak in combinatie met seksistische onderwerping op basis van raciale motieven en effecten. Maar bijvoorbeeld ook in de sport zijn uitingen van racistisch (verbaal) geweld een toenemend verschijnsel. Deze praktijken zijn uitvoerig gedocumenteerd, o.a. door de Anti Slavery Society en in rapporten die jaarlijks aan de VN-werkgroep inzake Hedendaagse Vormen van Slavernij worden voorgelegd.¹³ Eeuwenlang zijn en worden inheemse volken, wier menszijn door overheersers impliciet of expliciet werden ontkend, tot slachtoffer gemaakt, geliquideerd, gemarginaliseerd, geassimileerd of anderszins in hun rechten aangetast.¹⁴ Hun grondgebieden werden tot *terra nullius* (land van niemand) verklaard en hun natuurschatten in bezit genomen.

Praktijken van racisme en rassendiscriminatie van het verleden, bedreven door en tussen mensen, groepen mensen en volkeren hebben hun gevolgen tot aan de dag van vandaag toe, zoals discriminatie op grond van huidskleur, historische en hedendaagse vormen van slavernij, racistische uitbuiting van vrouwen¹⁵, marginalisering van inheemse volkeren, antisemitisme en uitsluiting van Roma en Sinti. Discriminatie en onrecht uit het verleden trekken hun sporen naar het heden en hebben gevolgen gehad die tot op heden bepalend zijn voor de situatie waarin mensen zich bevinden.¹⁶ Dit geldt bijvoorbeeld voor nazaten van slavenhandel en slavernij, voor inheemse volken, voor gedeporteerden. Het is ondoenlijk en onmogelijk al het raciale en etnische onrecht dat in het verleden is gepleegd, te vergoeden en te herstellen, maar onderkend en erkend dient te worden dat dit onrecht is geschied en voortleeft in de belevingswereld en in de werkelijkheid van vele mensen.

Voorts is relevant dat sedert de Tweede Wereldoorlog, bij wijze van 'Wiedergutmachung', op grote schaal voorzieningen zijn getroffen voor en claims zijn gehonoreerd van overlevenden/slachtoffers van vervolgingen.¹⁷ Deze compensatie kan natuurlijk

12 Zie bijvoorbeeld: Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid, 'Mensenhandel', advies nummer 14, Den Haag, 1992. Zie verder ook EGM/GDR/Report, 'Report of the Expertgroup, gender and racial discrimination', Zagreb, 21-24 November 2000, publication of the UN Division on the Advancement of Women.

13 Zie laatstelijk: *Report on the Working Group on Contemporary Forms of Slavery in its twenty-fifth session*, UN.Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/23.

14 Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de problematiek van Inheemse volken: Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid, 'Inheemse Volken', advies nummer 16, Den Haag, 1993. Zie verder ook ILO-verdrag 169 inzake Inheemse Volken (1989).

15 Vrouwen worden vaak meervoudig gediscrimineerd, zowel om de huidskleur als om het zijn van vrouw.

16 De gevolgen van langdurige en systematische achterstelling en discriminatie, niet alleen in materiële zin maar ook mentaal en emotioneel, zijn treffend verwoord door het US Supreme Court in zijn fameuze uitspraak *Brown versus The Board of Education* (1954), waar het Hof stelde dat raciaal gescheiden onderwijs '...generates a feeling of inferiority as to their status in the community that may effect their hearts and minds in a way unlikely ever to be undone'.

17 Zie in dit verband de *Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms. Final report by mr. Theo van Boven*, UN.doc. E/CN.4/sub.2/1993/8, in het bijzonder paras. 107-11, en 125.

nooit het toegebrachte leed en het ondergane lijden herstellen, maar zij was niettemin, vanuit menselijk en moreel oogpunt, essentieel voor de slachtoffers en een belangrijke voorwaarde voor Duitsland om zijn plaats in de internationale gemeenschap weer in te nemen. Claims voorgelegd aan Japanse rechters tot compensatie van door het Japanse leger seksueel misbruikte vrouwen (de zogenaemde troostmeisjes) en van door Japan tewerkgestelde dwangarbeiders hebben tot dusverre weinig of geen resultaat opgeleverd en tot grote frustratie en onvrede geleid bij overlevenden/slachtoffers. Ook in de Verenigde Staten krijgen dergelijke claims in toenemende mate aandacht. Precedenten gericht op Amerikaanse Indianen en Japanse Amerikanen worden door Afro-Amerikanen als grondslag ingeroepen voor compensatieclaims voor historisch onrecht als gevolg van slavernij en langdurige systematische rassendiscriminatie.¹⁸ In Australië eisen Aboriginals schadevergoeding in verband met aan hen ontnomen historische landrechten en voor de uit hun midden weggehaalde kinderen. Voorts zijn in verschillende landen van vooral Latijns-Amerika en Midden- en Oost-Europa, in het kader van de overgang van autoritaire regime's naar een democratisch bestel, maatregelen genomen en claims gehonoreerd ter restitutie en compensatie van slachtoffers van vervolging. Al deze ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat meer aandacht wordt besteed aan de gerechtvaardigde belangen en rechten van slachtoffers en dat een politieke en rechtscultuur aan het ontstaan is, gericht op erkenning en rechtsherstel.

Een andere belangwekkende ontwikkeling die na 1945 een beslissende wending heeft veroorzaakt in het internationale rechtsbewustzijn en die rassendiscriminatie op bijzondere wijze kwalificeert, is de opvatting dat praktijken van systematische rassendiscriminatie in strijd zijn met de fundamentele beginselen van de internationale rechtsorde en met de eisen van dwingend recht (*ius cogens*). Met deze rechtsontwikkeling houdt tevens verband dat, voorzover raciale of etnische praktijken genocidale dimensies vertonen of binnen de termen vallen van de definitie van misdrijven tegen de menselijkheid (zie artikelen 6 en 7 van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof), sprake is van internationale misdrijven waarvoor plegers en medeplegers strafrechtelijk ter verantwoording kunnen worden geroepen. De maatstaven van het hedendaagse internationale recht zijn op dit gebied dwingend en onmiskienbaar, een rechtsontwikkeling waarin de tweede helft van de twintigste eeuw zich onderscheidt van eerdere perioden.

Het hedendaagse racisme wordt in grote mate mede beïnvloed, meer dan ooit in het verleden, door wat de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens in een recent rapport treffend aanduidde: 'movement of people' (migratie, mensenhandel, ontheemding en ontworteling), 'movement of information' (o.a. haatzaaijrij via de media en internet), 'movement of capital' (met nadelige sociale effecten en uitbuiting van achtergestelden en gemarginaliseerden).¹⁹

Samenvattend meent de AIV dat historische en hedendaagse praktijken van rassendiscriminatie en hun effecten wel van elkaar dienen te worden onderscheiden, doch niet altijd zijn te scheiden. Afhankelijk van plaats en tijd zijn wel verschillen en veranderingen opgetreden. Gebeurtenissen en praktijken van het verleden werken in de beleving

18 Natasha Parassram Concepcion, 'Reparations for Afro-Americans', in: *Human Rights Brief*, Center for Human Rights and Humanitarian Law, Washington College of Law, Vol. 8, Issue 2 (Winter 2001), p. 16.

19 Report of the High Commissioner for Human Rights and Follow-Up to the World Conference on Human Rights, UN doc. E/CN.4/2001/16.

veelal door en hebben daarom effecten tot op het heden. Naast de materiële gevolgen van langdurige achterstelling en systematische discriminatie voor betrokkenen en nabestaanden, dienen ook de mentale en morele gevolgen mede betrokken te worden in het recht op rechtsherstel voor slachtoffers van rassendiscriminatie.

III Recht op rechtsherstel voor slachtoffers van rassendiscriminatie

De discussie over compensatoire claims en compensatoire maatregelen met het oog op het verlenen van rechtsherstel aan slachtoffers van historische en hedendaagse praktijken van rassendiscriminatie dient in een breder juridisch kader te worden geplaatst. Dit kader biedt openingen en opties die niet beperkt blijven tot financiële vormen van rechtsherstel, maar die zich ook uitstrekken tot andere vormen van erkenning en genoegdoening ten gunste van de slachtoffers. In dit verband zal in het kort worden verwezen naar enige relevante bepalingen van verdragen op het gebied van de rechten van de mens. Voorts volgt een classificatie van verschillende vormen van rechtsherstel, waarna aandacht wordt gevestigd op een aantal relevante aanbevelingen van het Comité ter Uitbanning van Rassendiscriminatie (CERD), het toezichthoudende verdragscomité tegen rassendiscriminatie. Tenslotte komen nog enige andere ontwikkelingen aan de orde ter verheldering van het geschetste juridische kader.

Juridisch kader

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bepaalt dat een ieder recht heeft op een effectief rechtsmiddel van bevoegde nationale instanties tegen handelingen die in strijd zijn met de grondrechten die zijn gewaarborgd bij de grondwet of de wet (art. 8). Deze bepaling wordt nader bevestigd en uitgewerkt in het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (art. 2 (3) (a)). Bijzonder relevant is de bepaling in het Internationale Verdrag inzake de Uitbanning van Elke Vorm van Rassendiscriminatie die staten verplicht te voorzien in effectieve bescherming en rechtsmiddelen en meer in het bijzonder aan slachtoffers van rassendiscriminatie het recht toekent een 'rechtvaardig en toereikend rechtsherstel of genoegdoening voor geleden schade' na te streven (art. 6). Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens geeft het Europese Hof de bevoegdheid, in geval van geconstateerde schending van het Verdrag, billijke genoegdoening aan de benadeelde toe te kennen (art. 41), en krachtens het Amerikaanse Verdrag voor de Rechten van de Mens kan het Inter-Amerikaanse Hof bepalen dat de gevolgen van een schending van het Verdrag worden goedge maakt en dat billijke compensatie wordt betaald aan de benadeelde partij (art. 63 (1)). Het juridische kader verschaft weliswaar de basis en het uitgangspunt voor rechtsherstel aan slachtoffers, maar de uitwerking en toetsing daarvan zijn complex en laten nog veel te wensen over.

Classificatie van verschillende vormen van rechtsherstel

De Commissie van Internationaal Recht van de Verenigde Naties ('International Law Commission') heeft in haar activiteiten op het gebied van de staatsaansprakelijkheid regels opgesteld met betrekking tot verschillende vormen van rechtsherstel in interstatelijke betrekkingen. Zij brengt onder het generieke begrip rechtsherstel de volgende modaliteiten: restitutie, compensatie en genoegdoening.²⁰ Hierop voortbouwend is in de Basisbeginselen en Richtlijnen over het Recht op Rechtsmiddelen en Rechtsherstel voor Slachtoffers van Schendingen van de Rechten van de Mens en het Internationale Humanitaire Recht, welke thans voorliggen bij de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens,²¹ nadere inhoud gegeven aan de verschillende vormen van rechtsherstel.

20 Zie VN.doc. A/CN.4/L.600, art. 35 e.v.

21 Zie VN.doc. E/CN.4/2000/62, Annex.

Het genoemde document, dat nog niet is goedgekeurd door de Commissie voor de Rechten van de Mens, vormt een goede basis om het begrip rechtsherstel te verduidelijken en te specificeren.

In het document wordt de volgende indeling gehanteerd:

- Het recht op **rechtsherstel** ('reparation') heeft tot doel de gerechtigheid te dienen door middel van het herstellen van schendingen van de rechten van de mens. Rechtsherstel dient evenredig te zijn aan de zwaarte van de schendingen en de geleden schade (para. 15). Rechtsherstel kan geschieden in de volgende modaliteiten: restitutie, compensatie, rehabilitatie, genoegdoening en waarborgen tegen herhaling van onrecht (para. 21).
- **Restitutie** moet waar mogelijk de situatie herstellen van vóór de tijd dat schendingen plaats hadden. Restitutie kan inhouden: teruggave van vrijheid, herstel juridische en sociale status, familielevens, en burgerschapsrechten, terugkeer naar eigen land en woning, herstel in beroep en beroepsuitoefening, en teruggave van eigendommen (para. 22).
- **Compensatie** kan worden verleend voor in economische termen te waarderen schade als gevolg van lichamelijk of geestelijk letsel, verloren kansen (onder andere op het gebied van onderwijs), materiële schade en verlies aan inkomsten, schade aan eer en goede naam, kosten ten behoeve van juridische bijstand, medische diensten, psychologische en sociale dienstverlening (para. 23).
- **Rehabilitatie** kan medische en psychologische zorg inhouden, als ook juridische en sociale dienstverlening (para. 24).
- **Genoegdoening en waarborgen tegen herhaling van onrecht** kunnen een breed scala van voorzieningen en beleidsmaatregelen inhouden. In de context van dit advies worden genoemd: onderzoek van feiten en publieke bekendmaking daarvan, officiële verklaringen of rechterlijke uitspraken ter herstel van waardigheid en goede naam, erkenning van feiten en aanvaarding van verantwoordelijkheid, herdenkingen en het betonen van eer aan slachtoffers en overlevenden.

Er dient op gewezen te worden dat 'reparation' het algemene, veelomvattende begrip vormt om onrecht te redresseren en dat restitutie, compensatie, rehabilitatie alsmede genoegdoening en waarborgen tegen herhaling van onrecht bijzondere vormen zijn van rechtsherstel. Het verlenen van één wijze van rechtsherstel sluit overigens andere vormen van rechtsherstel niet uit. Verscheidene vormen van rechtsherstel kunnen hand in hand gaan om tegemoet te komen aan geleden onrecht.

Relevante uitspraken en aanbevelingen van het verdragscomité tegen rassendiscriminatie (CERD)

Het CERD heeft zich in zijn concluderende evaluaties van landenrapporten en in zijn uitspraken over individuele klachten, in het licht van artikel 6 van het Verdrag, talrijke malen uitgelaten over het toekennen van rechtvaardig en toereikend rechtsherstel aan slachtoffers van rassendiscriminatie in de ruime betekenis van dit begrip conform artikel 1 van het Verdrag.²²

Ook in een reeks Algemene Aanbevelingen heeft het CERD ten aanzien van bepaalde categorieën personen gewezen op het belang van rechtsherstel in de één of andere vorm om geleden onrecht goed te maken. Zo stelde het Comité met betrekking tot

²² Zie 'Common Problems linked to all Remedies Available to Victims of Racial Discrimination', background-paper by Theo van Boven, Doc. HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP. 5.

vluchtelingen en andere personen die om raciale of etnische redenen ontheemd zijn dat zij na terugkeer naar hun landen van herkomst, recht hebben op restitutie van hun eigendommen of, zo zulks niet mogelijk is, op compensatie in plaats daarvan.²³ In een andere Algemene Aanbeveling over de rechten van inheemse volkeren doet CERD een beroep op verdragspartijen de rechten van deze volkeren te erkennen en te beschermen waar het gaat om het bezit, gebruik en beheer van hun gemeenschappelijke territoria en hulpbronnen en, voorzover deze territoria en hulpbronnen aan deze volkeren zijn ontnomen zonder hun vrijelijk geuite toestemming, dat stappen moeten worden genomen tot teruggave daarvan. Slechts wanneer dat feitelijk niet mogelijk is, dient het recht op restitutie te worden vervangen door het recht op rechtvaardige, billijke en onverwijfde compensatie.²⁴ Ten aanzien van discriminatie tegen Roma beval CERD aan dat 'verdragspartijen het kwaad erkennen dat tijdens de Tweede Wereldoorlog aan hun gemeenschappen is aangedaan door middel van deportatie en uitroeiing en dat middelen overwogen dienen te worden om aan hen compensatie te verschaffen'.²⁵ Deze Aanbevelingen, bedoeld om rechtsherstel te bewerkstelligen voor onrecht en schade berokkend aan groepen personen, minderheden en volkeren waarbij raciale en etnische factoren in het geding zijn, zijn ook van belang voor andere groeperingen die eveneens langdurig en hardnekkig het kind van de rekening zijn in verleden en heden. Zij hebben veelal gemeen dat het door hen geleden onrecht wereldwijd onvoldoende werd erkend en onderkend, of werd weggecijferd tegen ander onrecht of andere belangen.

Enige andere ontwikkelingen

Het is opmerkelijk dat ingevolge het Statuut van Rome voor een Internationaal Strafhof (art. 75) beginselen moeten worden opgesteld voor rechtsherstel voor slachtoffers, waaronder begrepen restitutie, compensatie en rehabilitatie. Te zijner tijd kan het Strafhof op deze basis, hetzij op verzoek hetzij uit eigen beweging, de omvang van door slachtoffers geleden schade, verlies en letsel vaststellen. Deze bepaling uit het Statuut van Rome is in de context van de Wereldconferentie tegen Racisme in die zin relevant dat misdrijven ten aanzien waarvan het Internationale Strafhof jurisdictie heeft, met name volkerenmoord en misdrijven tegen de menselijkheid, veelal worden gepleegd in situaties van raciaal en etnisch geweld en conflict en gruwelijke uitingen zijn van wijdverbreide of systematische rassendiscriminatie.

Enkele conclusies

Uit het hierboven geschetste kader, de classificatie, de uitspraken en de ontwikkelingen ter onderbouwing van het recht op rechtsherstel van slachtoffers van rassendiscriminatie, concludeert de AIV het volgende:

- Op grond van het bestaande juridische kader, neergelegd in internationale verdragen over de rechten van de mens en nader geadstrueerd in recente ontwikkelingen van het internationaal strafrecht hebben slachtoffers van rassendiscriminatie recht op rechtsherstel.
- Het begrip rechtsherstel kent verschillende modaliteiten, namelijk restitutie, compensatie, rehabilitatie, genoegdoening en waarborgen tegen herhaling van onrecht. Welke vormen van rechtsherstel, in onderlinge samenhang of afzonderlijk, aan slachtoffers van rassendiscriminatie worden toegekend hangt van omstandigheden

23 Algemene Aanbeveling XXII (1996).

24 Algemene Aanbeveling XXIII (1997).

25 Algemene Aanbeveling XXVII (2000).

af, zoals de wensen en verlangens van slachtoffers zelf, de ernst van het toegebrachte leed, de rechtscultuur van de samenleving en de beschikbaarheid van middelen.

- Om recht te doen aan slachtoffers van rassendiscriminatie, zijn zowel financiële als niet-financiële vormen van rechtsherstel van groot belang. Niet-financiële vormen van rechtsherstel houden onder meer in: het aan het licht brengen en verificatie van feiten, het doen van rechterlijke uitspraken en andere publieke verklaringen gericht op herstel van eer, waardigheid en goede naam, erkenning van toegebracht onrecht en aanvaarding van verantwoordelijkheid, correcte geschiedschrijving, eerbewijs aan slachtoffers via herdenkingen, monumenten en andere middelen om de nagedachte- nis levend te houden.

IV De aanstaande Wereldconferentie: ter tafel liggende voorstellen en standpunten

Het is van cruciaal belang dat van de thans geplande Wereldconferentie tegen Racisme een stimulans uitgaat op internationaal, regionaal en nationaal niveau om rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee verwante vormen en verschijnselen van onverdraagzaamheid zo effectief mogelijk te bestrijden en een klimaat te scheppen van meer begrip, respect en verdraagzaamheid tussen mensen, groepen en volkeren. De vorige twee Wereldconferenties tegen Racisme, respectievelijk gehouden in 1978 en 1983, werden overschaduwed door diepe politieke tegenstellingen (o.a. veroorzaakt door zionisme als vorm van racisme te brandmerken). Er is veel aan gelegen dat de derde Wereldconferentie onder een beter gesternte zal plaatshebben.

De derde Wereldconferentie wordt in ieder geval grondiger voorbereid dan de twee vorige conferenties, mede dank zij de persoonlijke inzet van de Hoge Commissaris van de VN voor de Rechten van de Mens. De regionale bijeenkomsten, de expert-seminars, de bijdragen van organen als CERD en de Sub-Commissie voor de Bevordering en Bescherming van de Rechten van de Mens, alsmede de inbreng van niet-gouvernementele organisaties, hebben een veelheid aan denkbeelden en voorstellen opgeleverd die bouwstenen vormen voor de voorziene uitkomst van deze Wereldconferentie in de vorm van een Verklaring en een Actieprogramma. Ondanks deze voorbereidingen is het waarschijnlijk dat ook op deze Conferentie politieke verdeeldheid zal ontstaan in verband met de verscherpte situatie in het Midden-Oosten en als gevolg van het voornemen, o.a. tot uiting gebracht door Afrikaanse landen, dat de Wereldconferentie zich zal uitspreken over financiële compensatie voor slachtoffers van slavernij en kolonialisme. Deze laatste kwestie heeft bij de Verenigde Staten en andere Westelijke landen veel weerstand opgeroepen.

In de aanloop naar de Wereldconferentie zijn op regionaal niveau voorbereidingsconferenties gehouden. Deze hebben plaatsgevonden in Straatsburg (Europa, 11 tot 13 oktober 2000), Santiago de Chile (Amerika, 5 tot 7 december 2000), Dakar (Afrika, 23 tot 25 januari 2001) en Teheran (Azië, 19 tot 21 februari 2001). Daarnaast hebben meer algemene gezamenlijke voorbereidende bijeenkomsten plaatsgevonden ('prep-coms'). Op al deze bijeenkomsten is de thematiek van rechtsherstel een onderwerp van soms intense discussie geweest. In de context van dit advies volgt thans eerst een samenvatting van de aspecten inzake de thematiek van rechtsherstel, die op deze bijeenkomsten aan de orde zijn gesteld.

Europese voorstellen

Uit de documenten van de Europese Unie met betrekking tot rechtsherstel voor de Wereldconferentie tegen Racisme²⁶ valt op te maken dat rechtsherstel voor hedendaagse vormen van racisme en rassendiscriminatie eerst en vooral op nationaal niveau geregeld dient te worden, bij voorkeur via gerechtelijke procedures. Als vermeld in de adviesaanvraag, is het standpunt verwoord dat rechtsherstel vooral een niet-financieel karakter dient te krijgen en dat de doelstellingen van de Wereldconferentie niet gediend zijn met een debat over financiële compensatie met betrekking tot gebeurtenissen uit het verleden. De nadruk dient te liggen op maatregelen op het terrein van de rechtsbe-

²⁶ *General Conclusions of the European Conference against Racism, Strasbourg, 16 October 2000.*

scherming, rechtshandhaving en educatie. Kort gezegd dient in Europese ogen de invulling van het begrip rechtsherstel met name gezien te worden in termen van juridische en/of beleidsmatige maatregelen ten gunste van individuele slachtoffers.

Latijns-Amerikaanse voorstellen

Ook uit de aanbevelingen van de Amerikaanse regionale conferentie kan worden opgemaakt dat rechtsherstel vooral een zaak is die op nationaal niveau geregeld dient te worden.²⁷ In paragraaf 70 van de verklaring wordt een oproep gedaan te komen tot rechtsherstel en vooral ook erkenning van het onrecht dat een gevolg is van de slavernij. Ten aanzien van deze specifieke paragraaf is door Canada en de Verenigde Staten een voorbehoud gemaakt.²⁸

Voorts wordt opgeroepen op nationaal en internationaal niveau te komen tot speciale fondsen (voor ontwikkeling en educatie), voor herstel van schade toegebracht aan Afrikaanse nazaten van slavernij en aan inheemse volken. Programma's en maatregelen dienaangaande dienen vooral te worden geëffectueerd door staten die materieel voordeel hebben genoten.

Afrikaanse voorstellen

In de uitkomsten van de Afrikaanse voorbereidingsbijeenkomst leggen de Afrikaanse staten grote nadruk op verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap voor de gevolgen van slavernij en andere vormen van racisme.²⁹ Het belang van financieel rechtsherstel staat op de voorgrond. Daartoe worden onder meer voorstellen gedaan te komen tot het opzetten van een Ontwikkeling Reparatie Fonds, herstel van economische, culturele en politieke schade en financiering van voorgestelde instituties mede uit private bronnen. Voorts wordt aangedrongen op het aanbieden van verontschuldigen en op zowel effectieve bescherming en remedies als juridische hulp.³⁰

Aziatische voorstellen

De aanbevelingen van de Aziatische voorbereidingsbijeenkomst leggen nadruk op maatregelen die moeten worden genomen op nationaal niveau ter voorkoming van racisme.³¹ Daarbij dient speciale aandacht te bestaan voor de slachtoffers en ook grote aandacht te worden besteed aan preventie en educatie. Voorts wordt gevraagd om erkenning van en categorisering van vormen van racistisch geweld. Uitgaande van rechtvaardigheid jegens slachtoffers dient historische verantwoordelijkheid te worden aanvaard. Het document wijst erop dat rechtsherstel prompt, adequaat en rechtvaardig moet zijn.

²⁷ *Documents adopted by the Regional Conference of the Americas*, Santiago de Chile, 5-7 December 2000, paras. 68, 70, 193 and 194.

²⁸ *Ibid*, 41: Note 3.

²⁹ Recommendations by the African Regional Preparatory Conference for a Programme of Action to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Dakar, 25 January 2001.

³⁰ *Ibid*, art. 3, 5, 6, 21, 22, and 24 bis.

³¹ *Asian Preparatory Meeting for the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Teheran, 19-21 February 2001.

Ontwerptekst van het VN-Secretariaat

Tijdens de intersessionele werkgroepen ter voorbereiding van de Wereldconferentie is gesproken over een ontwerpverklaring.³² In de ontwerptekst van het VN-Secretariaat wordt slechts in algemene zin een uitspraak gedaan over de problematiek van internationale financiële compensatie. De nadruk ligt op nationale juridische regelingen en maatregelen. De tekst, die is opgesteld vóór de werkgroepbijeenkomst van 6 tot 9 maart 2001, heeft in ontwerpartikel 88 een formulering opgenomen die luidt:

‘De Wereldconferentie dringt er bij Staten op aan de nodige maatregelen aan te nemen om de rechten van slachtoffers te verzekeren, in het bijzonder het recht op een effectief rechtsmiddel en het recht op prompt, adequaat en rechtvaardig rechtsherstel voor daden van racisme, rassendiscriminatie, xenofobie en aanverwante intolerantie, en effectieve maatregelen gericht op het voorkomen van de heropleving van dergelijke daden. In dit opzicht verzoekt de Wereldconferentie de Commissie voor de Rechten van de Mens de suggestie te overwegen, die is voortgekomen uit de regionale conferentie in Afrika, om de instelling van een internationaal compensatie programma en een ontwikkelingsreparatiefonds te overwegen.’

Tussenbalans

In de voorstellen die vanuit de verschillende regio's naar voren zijn gekomen, valt duidelijk verschil waar te nemen in benadering en accenten ten aanzien van rechtsherstel van geleden onrecht en toegebrachte schade en leed. Daarbij lijken de Europese voorstellen en de Afrikaanse voorstellen het meest uiteen te lopen. De eerste beschouwen ‘reparation’ vooral als rechtsherstel binnen het nationale kader ten gunste van individuele slachtoffers. Daarentegen leggen de Afrikaanse voorstellen de nadruk op rechtsherstel in de vorm van financiële overdracht tussen staten en in de internationale gemeenschap voor systematisch en massaal onrecht dat in het verleden is geschied als gevolg van kolonialisme en slavernij. Men kan hier globaal van twee benaderingen c.q. twee sporen spreken. De Latijns-Amerikaanse en de Aziatische voorstellen bevatten elementen uit beide benaderingen.

De AIV is zich bewust van de complexe juridische, morele en politieke aspecten van de vraagstukken die hier aan de orde zijn. Een algemene vraag is of met het leggen van historische claims en het concentreren van de discussie daarop, geen zware hypothec wordt gelegd op het vinden van oplossingen van al het raciaal onrecht dat zich in de wereld van vandaag voordoet.

Tevens meent de AIV, het is al eerder opgemerkt, dat historische en hedendaagse praktijken wel van elkaar dienen te worden onderscheiden, doch niet altijd zijn te scheiden. Ernstig onrecht uit het verleden heeft veelal gevolgen op de leefomstandigheden en de belevingswereld van mensen van vandaag. In dit verband moet ook het leed worden onderkend dat de slachtoffers van slavernij en kolonialisme hebben ondergaan en de effecten daarvan op de nabestaanden van deze slachtoffers.³³ Hieromtrent merkt de AIV het volgende op:

³² *Draft Declaration of The World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, UN. Doc. A/Conf. 189/WG.1/3, 22 February 2001, Draft plan of action, art. 15-16.

³³ Zie voetnoot 17, paragraaf 24 van dit rapport is relevant in deze context en is opgenomen in bijlage II.

Slavernij en kolonialisme werden gekenmerkt door diep gewortelde percepties en praktijken van ongelijkheid tussen mensen. De sociale, psychologische, politieke en economische gevolgen van laakbare en misplaatste opvattingen over en gedragingen van menselijke superioriteit en inferioriteit zijn evident.³⁴ Daarbij dient wel te worden opgemerkt, dat mogelijk ook andere factoren een rol spelen, die de achterstandspositie van deze groeperingen hebben veroorzaakt. Overigens hebben ook andere vormen van structureel historisch en hedendaags onrecht tot gevolg dat grote groepen nabestaanden van slachtoffers van slavernij en kolonialisme nog steeds leven in omstandigheden van achterstelling en armoede. Slavernij en koloniale overheersing zijn naartans geldende normen van internationaal recht in strijd met fundamentele beginselen en doelstellingen van de internationale rechtsorde. Ook Nederland heeft een aandeel in dit historisch onrecht.

Waar de vraag aan de orde komt van rechtsherstel voor huidige generaties slachtoffers van rassendiscriminatie benadrukt de AIV dat deze slachtoffers in het licht van het gestelde van hoofdstuk III aanspraak moeten kunnen maken op de verschillende vormen van rechtsherstel, van financiële en niet-financiële aard. Veelal wordt dit recht op rechtsherstel via nationale rechtsmiddelen verwezenlijkt.

Anderzijds meent de AIV dat de zogenoemde herstelbetalingen, zoals die vooral in het verleden tussen staten, bijvoorbeeld tussen voormalige oorlogvoerende partijen, werden gehanteerd om rekeningen te vereffenen, zich niet lenen als geschikt compensatoir middel ten aanzien van historische praktijken van slavernij en kolonialisme. Aan een dergelijke benadering kleven naar de mening van de AIV aanzienlijke praktische en juridische haken en ogen. In de eerste plaats is er de zorg dat dit soort herstelbetalingen, die aan staten en regeringen worden toegewezen niet ten goede zullen komen aan eigenlijke slachtoffers of hun nabestaanden. Maar ook al zouden compensatoire maatregelen slachtoffer gericht zijn dan rijzen vragen omtrent wie wel en wie niet aanspraak kunnen maken op schadevergoeding van in het verleden gepleegd onrecht en welke staten of andere rechtspersonen verplicht zouden zijn aan compensatoire voorzieningen bij te dragen. Ook kunnen vragen worden gesteld omtrent het individuele of collectieve karakter van de aanspraken, omtrent kwantificering van geleden schade en omtrent de juridische, politieke of administratieve weg waarlangs aanspraken kunnen worden gevorderd en hard gemaakt. Voorts dient nog het vraagstuk van de verjaring te worden genoemd. De overheersende internationale opinie is dat oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid strafrechtelijk niet voor verjaring vatbaar zijn, maar er bestaat een minder eenduidige opvatting omtrent niet-verjaring van civiele claims voor schadevergoeding.³⁵

Derhalve moet naar de mening van de AIV de weg van compensatoire claims en middelen niet worden ingeslagen om het historische onrecht van slavernij en kolonialisme te redresseren. Wel acht de AIV het wenselijk dat, mede met erkenning van het leed dat de slachtoffers in het verleden hebben ondergaan, ten behoeve van hun nabestaanden, die in een achterstandspositie verkeren zowel nationaal als internationaal beleidsmaatregelen worden genomen, die zijn gericht op een meer rechtvaardige verdeling van welvaart en hulpbronnen. Dergelijke maatregelen dienen trouwens te gelden voor alle

34 Zie International Council on Human Rights Policy, *The persistence and mutation of racism*, Versoix, Genève, 2000, pp. 12-13.

35 Zie 'Basisbeginselen en Richtlijnen' in voetnoot 21, met name paragrafen 6 en 7.

raciaal en etnisch achtergestelde, kansarme en structureel benadeelde groeperingen, met name ter verwezenlijking van gelijke rechten op sociaal-economisch gebied, onderwijs, werkgelegenheid en gezondheidszorg (bijvoorbeeld HIV/aidsbestrijding). In dit verband wijst de AIV op de verplichting vervat in het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten,³⁶ dat staten, zowel zelfstandig als binnen het kader van internationale hulp en samenwerking en met volledige gebruikmaking van beschikbare hulpbronnen ('to the maximum of available resources'), passende maatregelen moeten nemen ter verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten. Deze verplichting, indien zij *au sérieux* wordt genomen, is van bijzondere betekenis voor de ontwikkeling van sociaal-economische achtergestelde en kansarme groeperingen in de nationale en internationale samenleving, daaronder begrepen die groeperingen die structureel de gevolgen ondervinden van raciaal onrecht.

Indien de Wereldconferentie tegen Racisme zou aanbevelen bijzondere voorzieningen te treffen ten behoeve van laatstgenoemde groepering, bijvoorbeeld door instelling van een Speciaal Fonds, dan dienen naar het oordeel van de AIV waarborgen worden geschapen dat deze voorzieningen metterdaad gericht zijn op slachtoffers van raciaal onrecht en discriminatie.

³⁶ Zie vooral artikelen 2 en 22 van dit Verdrag. Bij dit Verdrag zijn per 18 mei 2001 in totaal 144 staten partij, waaronder Nederland en alle andere lidstaten van de Europese Unie.

V Conclusies en aanbevelingen

- De AIV constateert dat het van cruciaal belang is dat van de in Durban (Zuid-Afrika) te houden Wereldconferentie van de Verenigde Naties tegen Racisme een stimulans uitgaat om op internationaal, regionaal en nationaal niveau rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee verwante vormen en verschijnselen van onverdraagzaamheid zo effectief mogelijk te bestrijden en een klimaat te scheppen van meer begrip, respect en verdraagzaamheid tussen mensen, groepen en volkeren.
- De AIV sluit zich ten aanzien van het begrip rassendiscriminatie aan bij de ruime definitie vervat in het Internationale Verdrag ter Uitbanning van Elke Vorm van Rassendiscriminatie, welke omvat elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeursbehandeling die gebaseerd is op ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming.
- De AIV constateert dat op vele plaatsen in de wereld, ook in Europa, sprake is van zorgwekkende verschijnselen van rassendiscriminatie, racistisch gedrag en racistische praktijken. De AIV neemt met instemming kennis van de maatregelen die op verschillende niveaus in Europa worden genomen om uitingen van racisme en praktijken van rassendiscriminatie tegen te gaan, en legt de nadruk op de hoge prioriteit die aan deze zaken moet worden gegeven op nationale en Europese agenda's.
- De AIV constateert dat in het verleden gepleegd onrecht in vele gevallen sporen heeft getrokken en gevolgen heeft gehad die bepalend kunnen zijn voor de situatie waarin mensen zich vandaag de dag bevinden. Het is weliswaar ondoenlijk en onmogelijk al het raciale en etnische onrecht dat in het verleden gepleegd is te vergoeden en te herstellen, maar wel dient te worden onderkend en erkend dat dit onrecht is geschied en voortleeft in de belevingswereld en in de werkelijkheid van vele mensen.
- De AIV wijst erop dat sedert de Tweede Wereldoorlog, vanwege het in deze oorlog toegebrachte leed en lijden en in het kader van de overgang van autoritaire regimes naar een democratisch bestel, in vele landen en soms op ruime schaal voorzieningen zijn getroffen en aanspraken gehonoreerd voor overlevenden/slachtoffers van vervolgingen.
- De AIV constateert dat deze en andere aanspraken ertoe hebben bijgedragen dat meer aandacht wordt besteed aan de gerechtvaardigde belangen en rechten van slachtoffers en dat een politieke rechtscultuur is ontstaan, gericht op erkenning en rechtsherstel. Tegen deze achtergrond moeten ook de voorstellen worden beschouwd omtrent rechtsherstel die zijn geformuleerd met het oog op de aanstaande Wereldconferentie.
- De AIV wijst erop dat naast bij uitstek materiële en financiële vormen van rechtsherstel, in het bijzonder restitutie en compensatoire maatregelen, ook andere vormen van rechtsherstel bestaan zoals rehabilitatie alsmede genoegdoening en waarborgen tegen herhaling van onrecht. Financiële en niet-financiële modaliteiten van rechtsherstel zijn gelijkelijk van belang om recht te doen aan slachtoffers van rassendiscriminatie. Tot de niet-financiële vormen van rechtsherstel, die vooral ook van belang zijn voor erkenning van historisch onrecht, behoren onder andere onderzoek naar feiten en verantwoordelijkheden (accurate geschiedschrijving en onderzoek) en openbaarmaking daarvan, de erkenning van verantwoordelijkheden, herstel van eer en goede naam van slachtoffers, herdenking van onrecht dat geschied is (bijvoorbeeld door middel van slavernijmonumenten) en eerbetoon aan slachtoffers. Via onderwijs, onderzoek en voorlichting en door de media kan een belangrijke rol worden gespeeld om uitvoering te geven aan deze niet-financiële vormen van rechts-

herstel. De AIV beveelt aan dat al deze vormen van rechtsherstel in ruime zin op de Wereldconferentie over het voetlicht worden gebracht.

- De AIV constateert dat velen een causaal verband leggen tussen historisch onrecht en hedendaags onrecht in gevolgen en effecten op het leven en samenleven van mensen en groepen mensen. Waar het gaat om rechtsherstel voor huidige generaties slachtoffers van rassendiscriminatie bestaat, zoals uiteengezet in hoofdstuk III van dit advies, een juridisch kader. Daarentegen is de AIV van oordeel dat een ander spoor gevolgd moet worden ten aanzien van aanspraken tot compensatie van het leed dat slachtoffers van slavernij en kolonialisme hebben ondergaan. Het bezwaar van deze aanspraken is dat zij op interstatelijk niveau worden gepresenteerd en dat dientengevolge het perspectief van de slachtoffers en hun nabestaanden buiten beeld dreigt te blijven. Bovendien biedt het eerder geschetste juridische kader te veel praktische vraagpunten en onduidelijkheden om adequaat te kunnen worden gehanteerd bij wijze van rechtsherstel van dit historisch onrecht.
- Naar de mening van de AIV moet daarom niet de weg van compensatoire claims en daarop gebaseerde maatregelen te worden ingeslagen om het historische onrecht van slavernij en kolonialisme te redresseren, maar moeten grotere nationale en internationale inspanningen worden getroost om tot een meer rechtvaardige verdeling van welvaart en hulpbronnen te komen. Dergelijke inspanningen en maatregelen dienen in het bijzonder ten goede te komen aan nabestaanden van slachtoffers van historisch raciaal onrecht en aan alle raciaal en etnisch achtergestelde, kansarme en structureel benadeelde groeperingen, in het bijzonder ter verwezenlijking van gelijke rechten op sociaal-economisch terrein. Het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten biedt hiertoe een normatieve basis.
- Indien tegen deze achtergrond de Wereldconferentie tegen Racisme aanbevelingen zou doen tot het treffen van bijzondere voorzieningen, bijvoorbeeld de instelling van een Speciaal Fonds, dan dienen naar het oordeel van de AIV waarborgen worden geschapen dat deze voorzieningen metterdaad ten goede komen aan slachtoffers van raciaal onrecht en discriminatie.

Ministerie van

Buitenlandse Zaken

Aan de waarnemend Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie Mensenrechten en
Vredesopbouw
Afdeling Mensenrechten
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Datum 27 april 2001
Kenmerk DMV/MR-132/01
Blad 1/3
Bijlage

Auteur DMV/MR
Telefoon 070-3485214
Fax 070-3485049
E-mail

Betreft Adviesaanvraag inzake mogelijke maatregelen voor nabestaanden van slachtoffers van slavernij en kolonialisme

Van 31 augustus tot en met 7 september 2001 zal in Durban, Zuid Afrika, de Wereldconferentie tegen Racisme gehouden worden. Doelstelling van de Wereldconferentie is het formuleren van maatregelen en beleid op nationaal, regionaal en internationaal niveau ter bestrijding van hedendaagse vormen van racisme, discriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van intolerantie. In de aanloop naar de Wereldconferentie is het de bedoeling dat elke staat en elke regio zich op de eigen problemen richt. Dit geschiedt in de vorm van regionale conferenties ter voorbereiding op de Wereldconferentie. De Wereldconferentie zelf moet "action oriented" en "forward looking" zijn. Het resultaat zal neergelegd worden in een Verklaring en Actieprogramma. Deze moeten op hun beurt de basis vormen voor regionale en nationale Actieplannen ter bestrijding van racisme.

In het voorbereidingsproces op de Wereldconferentie wordt steeds gewezen op de noodzaak van specifieke aandacht voor achterstandsgroepen in de samenleving die potentieel kwetsbaar zijn en voor positieve maatregelen die hun positie in de samenleving versterken. Voor de agenda van de Wereldconferentie is een vijftal hoofdthema's geïdentificeerd. De aandacht van de Westerse landen is daarbij vooral gericht op preventieve maatregelen en beschermingsmechanismen op het gebied van wetgeving, beleid en praktijk. Dit vergt het creëren van een infrastructuur waardoor de burger niet alleen op nationaal niveau, maar ook op lokaal niveau beschermd wordt tegen uitingen van racisme.



Met name vanuit de Afrikaanse groep is sterk ingezet op het thema compensatoire maatregelen voor nabestaanden van slachtoffers van slavernij en kolonialisme. Daarbij gaat het om de vraag of staten met een koloniaal en/of slavernij-verleden financiële compensatie verschuldigd zouden zijn aan bepaalde personen, groepen of staten die zich heden ten dage in een achterstandspositie bevinden ten gevolge van slavernij of kolonialisme uit het verleden.

Tijdens de Europese Conferentie in Straatsburg heeft de EU plechtig bevestigd dat het leed veroorzaakt door slavernij of voortgekomen uit kolonialisme in herinnering gehouden moet worden. In de afgelopen maanden is de EU tot de volgende positie over reparatie en compensatie gekomen. Onderkend wordt dat bewustzijn van slavernij en kolonialisme, die in hun historische kontekst moeten worden geplaatst, noodzakelijk is en breed moet worden uitgedragen, met name onder jongeren, zodat het aangerichte leed in de toekomst niet wordt herhaald. Daarnaast is de EU van mening dat de doelstellingen van de Wereldconferentie niet gediend zijn met een debat over financiële compensatie met betrekking tot de gebeurtenissen uit het verleden. Een dergelijk debat zou de Conferentie afleiden van haar hoofddoel, te weten het behalen van resultaten die gericht zijn op het heden en de toekomst, en niet het vereffenen van rekeningen uit het verleden. Zo'n debat zou voorts niet in overeenstemming zijn met een aantal juridische beginselen inzake reparatie.¹ Bovendien meent de EU dat een debat over financiële compensatie de uitkomst van de Conferentie wel eens heel ineffectief zou kunnen maken voor wat betreft de werkelijke strijd tegen racisme en discriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van intolerantie.

Het is tegen deze achtergrond dat ik u verzoek om advies omtrent de volgende vraag:

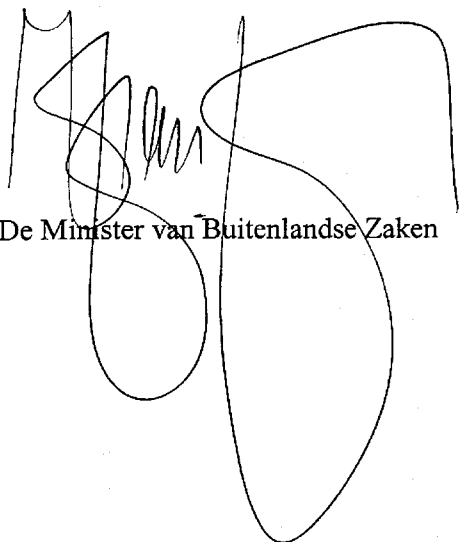
- 1) Nederland wil – voortbouwend op de EU-positie zoals hierboven uiteengezet – op positieve wijze bijdragen aan de discussie over hoe invulling te geven aan de onderkenning van het leed dat de slachtoffers van slavernij en kolonialisme hebben ondergaan en de mogelijke gevolgen daarvan voor hun nabestaanden. Welke mogelijkheden doen zich in dit verband voor?

¹ De EU baseert haar handelen met betrekking tot reparatie van slachtoffers van racisme hoofdzakelijk op de volgende instrumenten: Artikel 8 van de Universele Verklaring inzake de Rechten van de Mens, Artikel 6 van het Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie, Artikel 2 van het Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden en additionele protocollen, in het bijzonder Artikel 13 van dat Verdrag, en het Europees Verdrag inzake de Compensatie van Slachtoffers van Gewelddadige Misdaden.

Daarnaast zou ik uw advies op prijs stellen omtrent de volgende vraag:

- 2) Hoe vallen eventuele positieve maatregelen jegens nabestaanden van slachtoffers van slavernij en kolonialisme in te passen in een breder anti-racisme beleid, dat ook andere groepen omvat die met racisme, discriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van intolerantie worden geconfronteerd?

Ik zie uw advies met veel belangstelling tegemoet,



De Minister van Buitenlandse Zaken



(E/CN.4/Sub. 2/1993/8)
COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

Sub-Commission on Prevention of
Discrimination and Protection
of Minorities

Forty-fifth session
Item 4 of the provisional agenda

REVIEW OF FURTHER DEVELOPMENT IN FIELDS WITH
WHICH THE SUB-COMMISSION HAS BEEN CONCERNED

Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of
Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms

Final report submitted by Mr. Theo van Boven, Special Rapporteur

Paragraph 24

The Working Group on Contemporary Forms of Slavery also referred to the need for moral compensation for victims of the slave trade and other early forms of slavery. The problem was also touched upon by two African members of the Sub-Commission in connection with the issue of compensation to the African descendants of the victims of gross violations of human rights by colonial Powers. 15/ In this respect the Special Rapporteur would draw attention to the report of the Secretary-General on the international dimensions of the right to development as a human right in which a series of ethical aspects of the right to development were listed, among these a moral duty of reparation to make up for past exploitation by the colonial Powers and some others. The Secretary-General noted that acceptance of such a moral duty is by no means universal. 16/ Perhaps more to the point on this issue are some recommendations included in the study on the achievements made and obstacles encountered during the Decades to Combat Racism and Racial Discrimination, prepared by Special Rapporteur Mr. A. Eide. 17/ In the section of recommendations relating to situations originating in slavery, the following are pertinent in the present context:

- (a) Research should be carried out in the countries concerned to determine the degree to which descendants of persons held as slaves continue to suffer from social handicaps or deprivations (recommendation 17);
- (b) Effective affirmative action should be carried out until such time as members of these groups experience no further handicaps or deprivations. Such affirmative action should not be construed to constitute discrimination against members of the dominant society (recommendation 18).

While it would be difficult and complex to construe and uphold a legal duty to pay compensation to the descendants of the victims of the slave trade and other early forms of slavery, the present Special Rapporteur agrees that effective affirmative action is called for in appropriate cases as a moral duty. In addition, an accurate record of the history of slavery, including an account of the acts and the activities of the perpetrators and their accomplices and of the sufferings of the victims, should receive wide dissemination through the media, in history books and in educational materials.

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
CERD	Comité ter Uitbanning van Rassendiscriminatie
CMR	Commissie Mensenrechten van de AIV
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
EC	Europese Commissie
ECRI	Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie
EU	Europese Unie
EUROCONF	Europese Conferentie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
ILO	Internationale Arbeidsorganisatie (<i>International Labour Organisation</i>)
MvT	Memorie van Toelichting
OS	Ontwikkelingssamenwerking
VN	Verenigde Naties

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN RELIGIEUZE GEMEENSCHAPPEN, *juni 2001 ****

*** *Momenteel alleen beschikbaar in het Engels*