

Vergaderjaar 2021–2022

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 312

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2022

Met deze brief ontvangt u de door u verzochte nadere juridische duiding van het kabinet ten aanzien van de kwalificatie van apartheid, naar aanleiding van de Kamerbrief met appreciatie rapport Amnesty International: Israël's apartheid against Palestinians: *cruel system of domination and crime against humanity*.

Apartheid is een omvangrijk begrip dat, kort gezegd, de systematische onderdrukking van een bepaald ras door een ander ras inhoudt. Het begrip apartheid werd als eerste in de jaren '40 van de vorige eeuw gebezigd om specifiek de praktijk van rassensegregatie in Zuid-Afrika aan te duiden. In de loop van de tijd heeft het begrip een ruimere betekenis gekregen en worden ook andere systemen van rassendiscriminatie en -segregatie ermee aangeduid. De term apartheid is daarnaast geëvolueerd tot een juridische term in het internationaal recht.

Apartheid is terug te vinden in het International Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (ICERD) van 1965. Het ICERD veroordeelt rassendiscriminatie, rassenscheiding en apartheid en verplicht verdragspartijen om binnen hun rechtsmacht vallende gebieden alle uitingen van rassenscheiding en apartheid te voorkomen, te verbieden en uit te bannen. Het ICERD maakt geen verschil tussen ras en etniciteit. Rassendiscriminatie is in het ICERD omschreven als «elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft.»

In 1966 merkte de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) het beleid van apartheid in Zuid-Afrika aan als misdrijf tegen de menselijkheid (in resolutie 2202 A (XXI), 16 december 1966). In 1984 sloot de VN

Veiligheidsraad zich hierbij aan (in resolutie 556, 23 oktober 1984). Aangenomen wordt dat het verbod op apartheid een regel is van dwingend internationaal recht (*jus cogens*). Dit betekent dat een staat de schending van het verbod op apartheid niet kan rechtvaardigen, en ook dat andere staten de rechtsgevolgen van apartheid niet mogen erkennen en daar geen hulp en bijstand aan mogen verlenen.

Het Internationaal Verdrag inzake de bestrijding en bestraffing van het misdrijf apartheid (ICSPCA) van 1973 omschrijft apartheid als een beleid van rassendiscriminatie en -segregatie zoals toegepast in zuidelijk Afrika. Het verdrag noemt elf «onmenselijke handelingen» waarmee een raciale groep een andere raciale groep overheerst en systematisch onderdrukt. Deze elf onmenselijke handelingen staan opgesomd in artikel 2 van het ICSPCA. Voorbeelden zijn het ontkennen van het recht op vrijheid of recht op leven van, het opzettelijk doden van, het willekeurig gevangennemen en het onrechtmatig gevangenhouden van personen die tot een raciale groep behoren. Volgens het ICSPCA is apartheid een schending van het VN-Handvest en een misdrijf tegen de menselijkheid. Nederland is – net als veel andere West-Europese landen – geen partij bij het ICSPCA.

Het verbod op apartheid tijdens gewapend conflict is verankerd in het humanitair oorlogsrecht. Volgens artikel 85 van het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Aanvullend Protocol I), zijn praktijken van apartheid of andere onmenselijke en onterende praktijken die een aanslag op de menselijke waardigheid vormen en zijn gebaseerd op rassendiscriminatie, een ernstige schending van de Verdragen van Genève.

In het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Rome Statuut) uit 1998 is apartheid opgenomen als een misdrijf tegen de menselijkheid. De definitie in het ICSPCA vormde de basis voor de definitie van dit misdrijf tegen de menselijkheid. Van apartheid als misdrijf tegen de menselijkheid is sprake «indien gepleegd als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking, met kennis van de aanval.» Apartheid is de enige van de elf misdrijven tegen de menselijkheid uit het Rome Statuut waarvoor bij het Internationaal Strafhof nog nooit een vervolging is ingesteld. De onderdelen van de definitie van apartheid, zoals de termen «overheersing» en «systematische onderdrukking», zijn daardoor tot op heden nog nooit in rechtelijke uitspraken verder ingevuld.

Individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor het misdrijf apartheid kan dus op basis van verschillende verdragen worden vastgesteld, maar heeft tot op heden op internationaal niveau nog nooit tot vervolging geleid.

In Nederland is apartheid – als onderdeel van misdrijven tegen de menselijkheid – strafbaar gesteld in artikel 4, eerste lid, van de Wet internationale misdrijven (Wim). Van misdrijven tegen de menselijkheid is sprake indien het gaat om onmenselijke handelingen van vergelijkbare aard als andere misdrijven tegen de menselijkheid, indien «gepleegd in het kader van een geïnstitutionaliseerd regime van systematische onderdrukking en overheersing door een groep van een bepaald ras van een of meer groepen van een ander ras en begaan met de opzet dat regime in stand te houden».

Ook staten kunnen aansprakelijk zijn voor schending van het verbod op apartheid op basis van de hierboven genoemde verdragsrechtelijke verplichtingen, en op basis van het internationaal gewoonterecht. Indien

wordt vastgesteld dat een staat in strijd met het verbod op apartheid heeft gehandeld, dan heeft dat een aantal rechtsgevolgen. Ten eerste moet de aansprakelijke staat de schending van het internationaal recht beëindigen in het geval die schending voortduurt. Ten tweede moet de aansprakelijke staat adequate garanties bieden om herhaling te voorkomen als de omstandigheden hierom vragen. Ten derde is de aansprakelijke staat verplicht te zorgen voor volledig rechtsherstel.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra