

26 389

## Goedkeuring van het op 1 februari 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT <sup>1</sup>

Vastgesteld 22 mei 2000

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Het viel de leden van de **CDA**-fractie op dat de regering kennelijk een hoog-agogische waarde hecht aan het verdrag en aan de Nederlandse opstelling terzake.

De goedkeuring van dit verdrag moet vooral een signaal zijn voor Midden- en Oost-Europese staten om de verdragsinhoud na te leven. Maar ook de invulling van het begrip nationale minderheden door Nederland zou een goede uitwerking kunnen hebben op landen «die nog niet zo ver zijn». Die invulling is inderdaad frappant nu Nederland naast Friezen ook de nieuwe immigrantengroepen tot de nationale minderheden rekent: althans de legaal in Nederland verblijvende personen die behoren tot de doelgroepen van het integratiebeleid. Bijvoorbeeld: Surinamers, Antillianen, Molukkers, Turken, Marokkanen, asielgerechtigden, vluchtelingen (o.a. Zairese, Cambodjaanse, Chileense, Macedonische) zigeuners en woonwagenbewoners.

De leden van deze nationale minderheden zouden onder de werking van dit verdrag – naast de fundamentele rechten – uit de internationale rechtsorde en de Nederlandse (grond)wetgeving – ook als lid van de betrokken minderheidsgroep rechten en aanspraken toekomen. Het verdrag in de Tweede Kamer door de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid verdedigd wordt dan ook door het kabinet gezien als het «juridisch complement van het hier te lande toepasselijke integratiebeleid» (memorie van toelichting stuk nr. 3, blz. 2). Anders dan bij de Friezen is de noemer waarop deze «nieuwe» nationale minderheden stoelen in overwegende mate etniciteit.

Het moge geen verwondering wekken dat de leden van de CDA-fractie hier een aantal ernstige bedenkingen en vragen hebben over de Nederlandse uitleg van dit verdrag dat op zich van grote betekenis kan zijn. Ten eerste over het doel of de finaliteit van dit verdrag. Het is gelet op de Verklaring van Kopenhagen 1990, de geschiedenis van het onderhavige verdrag waarvan het decor wordt gevormd door de val van de Berlijnse muur, de CSVE (Congres Samenwerking en Veiligheid in Europa) 1992 en

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) (*plv. voorzitter*), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Van Schijndel (GL), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA) en Witteveen (PvdA) (*voorzitter*).

de oktoberbijeenkomst van de Raad van Ministers in Wenen in 1993; de interpretatie van het verwante «Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden» (1996); de opstelling van het overgrote deel van de verdragsluitende partijen en de bewoordingen van het verdrag duidelijk dat de verdragsinhoud ziet op de «traditionele» minderheden. Wat betreft de bewoordingen van het verdrag valt het volgende op. De tweede en derde overweging van de preambule maken duidelijk dat de verdragstekst deze minderheden vooronderstelt. Groepen die vanouds vaak tegen hun wil samenwoonden met een cultureel dominante groep binnen een staatsverband. Het zijn doorgaans territoriaal gebonden groepen waarvan de culturele identiteit mede getekend is door een langdurige strijd tegen die dominantie. Deze groepen zijn doorgaans, soms nolens volens, staatsburger van die overkoepelende eenheids- of federale staat. In drie definities, resp. Aanbeveling 1134 (1990) artikel 2 van de Commissie van Venetië en Aanbeveling 1201 (1993) wordt dit Staatsburgerschap verondersteld. Er zijn meer aanwijzingen in de tekst van het verdrag die in die richting wijzen. Bijvoorbeeld het benadrukken van het belang van (nationale) grens overschrijdende samenwerking tussen lokale en regionale autoriteiten maar ook het hameren op de nationale soevereiniteit van de verdragsluitende partijen. Verder kan worden gewezen op het bepaalde in artt. 10, 11, 14 en 15.

De Nederlandse opstelling leidt volgens de leden van het CDA-fractie ook tot een aantal klemmende vragen.

Welke personen vallen onder de bescherming van het verdrag? Volgens het kabinet die mensen die lid zijn van een doelgroep van het integratiebeleid of Fries. Verdwijnt een groep uit het integratiebeleid dan vervalt de bescherming uit het verdrag. Hoe beoordelen de bewindslieden deze unieke koppeling van beleidsnota en verdragsbescherming?

Is het kabinet soms van mening dat na inwerkingtreding van dit verdrag voor Nederland het niet langer mogelijk is nationale minderheden deze status van nationale minderheid in de zin van het verdrag te ontnemen?

Nu aan het lidmaatschap van een nationale minderheid ingevolge het verdrag rechtsgevolgen voor de afzonderlijke personen worden verbonden dient kristalhelder te zijn wie daartoe niet en wie daartoe wel kan worden gerekend. Welke criteria lijken de bewindslieden hier aangewezen? Wanneer is men bijv. Fries?

Het verdrag verschaft leden van nationale minderheden in een aantal gevallen «taalaanspraken» (bijv. artt. 5, 9, 10 t/m 14 bijvoorbeeld) die zij afzonderlijk of samen met andere leden van nationale minderheden tot gelding kunnen proberen te brengen. Nationale minderheden zoals die worden omschreven kennen soms (Surinamers) meerdere talen waarvan sommige ook worden gebruikt door «niet-beschermde» groepen. Kunnen de bewindslieden uiteenzetten hoe het beschermingsregiem zoals dat uit het verdrag voortvloeit uitwerkt in dezen?

Volgt uit de verplichting uit art. 4 van het Verdrag voor de regering een gehouwenheid voort («gelijke bescherming door de wet») de Algemene wet gelijke behandeling o.a. in de preambule op dit punt aan te vullen? Dienen ook andere wetten te worden aangepast? Zo ja, welke?

Hoewel het duidelijk de bedoeling is dat aan de verdragsinhoud geen rechtstreekse werking wordt toegekend is het – zoals ook de bewindslieden stellen – duidelijk dat de rechter zeker op termijn anders kan oordelen. In het Nederlandse constitutionele bestel is de vraag of een norm is geïncorporeerd in het vigerende recht nu eenmaal aan hem. In België is deze vrees reden het verdrag niet te ondertekenen omdat het het daar vigerende bestel zou kunnen «opblazen».

Normen als die in art. 5 kunnen verder als «Standstill» normen gaan functioneren zeker indien deze in combinatie met andere wel rechtstreeks werkende bepalingen worden ingeroepen. Is het kabinet niet van mening dat hierdoor bezuinigingen of beleidswijzigingen op gebieden die samenhangen met het bewaren van «godsdienst, taal, tradities en

cultureel erfgoed» van nationale minderheden als regel niet meer aanvaardbaar zijn indien het gevolg zou zijn een aanzienlijk lager voorzieningenniveau dan op het moment van ratificatie van het verdrag. Maatregelen die niet gericht zijn op beperking van rechten en vrijheden van in het kaderverdrag vervatte beginselen kunnen desondanks objectief wel dat gevolg bezitten. Staat naar het inzicht van de bewindslieden art. 16 van het Verdrag geheel los van voorstellen tot bestuurlijke herindeling waarbij de getalsmatige positie van nationale minderheden in de betrokken bestuurslagen (provincie, gemeente, deelgemeenteraad) substantieel verandert?

Vestigt artikel 13 Verdrag ook het recht op stichting van scholen op etnische basis buiten bezwaar van de schatkist maar extern gefinancierd door andere overheden of organisaties? Wat is bijvoorbeeld in dit opzicht de positie van «The Japanese school»?

Vloeien uit het verdrag aanspraken voort op het gebruik van cyrillische en andere schriften in het openbaar die thans nog niet tot gelding kunnen worden gebracht?

De vraag of op grond van dit verdrag de Fries die in Friesland als niet-Fries wil worden aangemerkt, in verband met het bepaalde in de artikelen 10, tweede lid, 11, derde lid en 14, tweede lid desnoods voor de rechter kan afdwingen dat het onderwijs in de Nederlandse taal moet worden gegeven wordt door de minister terecht «een verdraaid lastige vraag» genoemd. (Handelingen II, 1999–2000, 56-3977).

Zijn oplossing om het aan «de wetshistorie over te laten» overtuigt niet. Die wetshistorie schrijven we immers hier.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij hadden begrepen dat in Nederland ruimschoots wordt voldaan aan de normen en dat geen van de bepalingen rechtstreekse werking heeft. In verband hiermede was bij deze leden de vraag gerezen in hoeverre er behoefte bestaat aan het verdrag. Zij vreesden dat het kaderverdrag toch zou kunnen bijdragen tot de juridisering, omdat in alle daarvoor maar enigszins in aanmerking komende gevallen – terecht of niet terecht – een beroep op het verdrag zal worden gedaan, zodat de rechter zich daar steeds weer over zal moeten uitlaten. Is het niet zo dat slechts de rechter in laatste instantie kan oordelen of er sprake kan zijn van een rechtstreekse toepassing? Het verdrag zal toch enige invloed hebben op «het recht» in Nederland. Gaarne zouden deze leden hierover nog de zienswijze van de bewindslieden willen vernemen.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie zagen dit verdrag als een belangrijke aanvulling op de internationale regelgeving inzake mensenrechten, burgerlijke en politieke rechten en anti-discriminatie. De aloude strijdvraag of het bij mensenrechten primair om individuele rechten gaat of dat het ook collectieve rechten betreft is als volgt opgelost: het verdrag richt zich niet zozeer op de bescherming van nationale minderheden als collectiviteit, maar op individuen behorend tot dergelijke minderheden. Maar deze individuen krijgen dan ook het recht om tezamen met andere leden van hun groep hun eigen cultuur te bezitten, hun eigen taal te gebruiken, hun eigen godsdienst te belijden, enz. Voorwaar een kwestie met een hoog actualiteitsgehalte.

Nederland behoort tot de laatste landen wat betreft de ondertekening. Het verdrag is in 1995 voor ondertekening opengesteld, het is inmiddels door 21 landen bekrachtigd en in 1998 in werking getreden.

Daar staat tegenover dat Nederland tot de weinige landen behoort die voor een ruime interpretatie van het begrip «Nationale minderheid» hebben gekozen. Hierover bestaat namelijk internationaal (en met name ook binnen de EU) een krachtig verschil van mening. De meeste landen zijn van mening, dat het verdrag alleen van toepassing is op personen die

de nationaliteit van het land hebben waar zij woonachtig zijn. Nederland gaat er van uit dat het verdrag ook dient te gelden voor de doelgroepen van het «integratiebeleid etnische minderheden». Een motie van de woordvoerder van de GPV-fractie in de Tweede Kamer, de heer Van Middelkoop, om de toepassing van het verdrag hier te lande te beperken tot de Friezen is verworpen.

De inhoudelijke bepalingen van het verdrag zijn:

- \* de keuzevrijheid van individuen om als behorend tot een nationale minderheid te worden behandeld;
- \* een verbod van gedwongen assimilatie;
- \* het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie;
- \* een gebod tot verdraagzaamheid en dialoog tussen culturen
- \* de vrijheden van meningsuiting, godsdienst en levensovertuiging;
- \* het recht op eigen instellingen en organisaties;
- \* de erkenning van minderheidstalen;
- \* een plicht tot positieve actie waar nodig om gelijkberechtiging te bevorderen;
- \* een recht op participatie en geïnstitutionaliseerd overleg.

Geen overbodige luxe gelet op de, ook in Nederland in sommige kringen waarneembare mono-culturele aanpassingsideologie.

De leden van de PvdA-fractie betuigden dan ook hun instemming met dit Kaderverdrag. Tegelijkertijd zeiden zij oog te hebben voor de dilemma's, die de verdragsbepalingen kunnen oproepen bij het zoeken naar een evenwichtige afstemming tussen tegenstrijdige normen en waarden patronen van meerderheden en minderheden. Als centraal uitgangspunt staan daarbij voor deze fractie uiteraard voorop de beginselen van de Nederlandse rechtstaat.

Mede in het verlengde daarvan hadden de leden van de PvdA-fractie de volgende vragen aan de bewindslieden: Kan een overzicht worden gegeven van de landen die inmiddels te kennen hebben gegeven dat zij niet zullen ratificeren en welke hun beweegredenen zijn? Welke landen hebben, net als Nederland, gekozen voor een ruime definitie van het begrip «nationale minderheid» en bestaat het plan om, bij het toezicht op de naleving, samen met hen op te trekken? Kan inzicht worden gegeven in de argumenten, die zoal door andere landen zijn gehanteerd om voor een beperkte interpretatie te kiezen?

Wat is het oordeel van de bewindslieden over het feit dat binnen de EU geen overeenstemming kon worden verkregen over de definitie van een «nationale minderheid»? Staat de enge interpretatie die in landen als Duitsland en Oostenrijk geldt niet op gespannen voet met de oorspronkelijke bedoeling van dit verdrag? Ontstaat op die manier, waar het de rechten van nationale minderheden betreft, een Europa van verschillende snelheden? Hoe denkt de regering te kunnen bevorderen dat in de toekomst een bredere steun binnen de EU kan worden verkregen voor een bredere interpretatie? Is er thans geen sprake van een onaanvaardbare rechtsongelijkheid?

Tot welke aanpassingen van het vigerend integratiebeleid voor etnische minderheden heeft de inhoud van dit verdrag aanleiding gegeven?

Waarop baseren de bewindslieden de stelling dat integratie van minderheden en het respect voor eigenheid elkaar eerder versterken dan uitsluiten: welke onderzoeksresultaten liggen hieraan ten grondslag? Kan het kabinet dan vervolgens aangeven hoe deze eigenheid en integratie in het vigerend beleid gestalte krijgt, met andere woorden welke soorten beleidsmaatregelen inzake eigenheid en integratie daadwerkelijk tot de gestelde interactie leiden? Is de regering niet van mening dat een algemeen achterstandsbeleid, zoals dit thans door tal van gemeentelijke overheden gevoerd wordt, waarbij specifieke voorzieningen voor minderheden zoveel als mogelijk worden vermeden, op gespannen voet staat met de bepalingen van het onderhavige verdrag, met name art. 4, tweede lid?

Op de vraag uit Tweede Kamer fracties naar mogelijke strijdigheid van het beleid inzake integratie en inburgering met het assimilatieverbod luidde het antwoord van de bewindslieden blijkens de Handelingen II van 15 maart 2000: «Het is onze stellige overtuiging dat dit niet zo is». Wat is hiervan de onderbouwing? Gegeven het ervaringsfeit dat groepen immigranten zich blijvend in Nederland vestigen, hoe denkt de regering te voorkomen dat subgroepen met de rug naar de Nederlandse maatschappij leven, al dan niet daartoe genoodzaakt door gebrek aan kennis van Nederlandse taal en samenleving? Bovendien heeft de minister bij die gelegenheid aangekondigd, mede naar aanleiding van de bloedwraakkwes- tie bij het schietincident te Veghel, bezig te zijn met het expliciteren van ononderhandelbare grondwaarden in relatie tot culturele vrijheden. Kan worden aangegeven hoever deze werkzaamheden gevorderd zijn en voor welke werkwijze hierbij is gekozen? Hoe moet worden omgegaan met conflicterende grondrechten, zoals bijv het recht op godsdienst- vrijheid en de gelijkberechtiging van vrouwen en mannen?

Naar aanleiding van vragen over de relatie met art. 23 Grondwet en de in sommige groepen levende wens tot verdergaande verzuiling in het onderwijs stelt de minister dat het kaderverdrag geen reden tot ongerustheid geeft, vanwege het surpluskarakter van het verdrag: het verdrag heeft geen rechtstreekse werking en personen in Nederland kunnen er geen beroep op doen. Geldt dat op soortgelijke wijze voor de rechten van minderheden inzake arbeidsmarkt en integratie? Hoe verhoudt zich dit tot de wachtlijsten problematiek bij de voorzieningen voor inburgering en NT 2, zoals die ruimschoots aan de orde zijn geweest in het Tweede Kamer debat over het integratiebeleid medio april jl.? Hoe kan worden voorkomen dat, nu rechtstreekse werking ontbreekt, dit verdrag in de praktijk een dode letter zal blijken te zijn?

Welke zijn de beleidsinstrumenten waarmee het proces van interculturali- satie, zoals in dit verdrag voorgeschreven, zal worden gestimuleerd? Bestaat er geen aanleiding om hiertoe nieuwe beleidsimpulsen te ontwikkelen?

Welke rol ziet het kabinet voor dit verdrag weggelegd bij de onderhande- lingen over nieuwe toetreders tot de EU; wanneer en op welke wijze wordt dit geagendeerd?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vonden het een goede zaak dat de Nederlandse regering heeft besloten de definitie van het begrip nationale minderheden te hanteren, zoals in de Nederlandse regelgeving gebruikelijk is, d.w.z. met inbegrip van etnische minderheden, ook als zij niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

Hoe zien de bewindslieden de relatie tussen het tweede lid van artikel 4, met name daar waar gesproken wordt over het bevorderen van politieke gelijkheid tussen minderheden en de meerderheid, en het feit dat, om het tot Nederland te beperken, leden van minderheden, die niet de Neder- landse nationaliteit hebben, geen stemrecht hebben op provinciaal en landelijk niveau?

Hoeveel procent van de bewoners van de provincie Friesland wordt gerekend tot de Friese nationale minderheid? Waarop is dit cijfer gebaseerd?

Welke landen hebben inmiddels het verdrag geratificeerd?

Wat is de stand van zaken met betrekking tot landenrapportages. Hoeveel zijn er inmiddels ingediend en welke zijn er behandeld door het Comité van Ministers. Wat is het resultaat van deze behandeling?

Speelt de inhoud van het verdrag een rol, c.q. zou het naar de mening van de bewindslieden een rol moeten spelen, qua intentie en gedetail- leerdheid, bij de voorbereiding van het Handvest Grondrechten van de Europese Unie. Wat is de intentie en de inzet van de Nederlandse inbreng op dit punt?

Wat is de relatie tussen dit kaderverdrag en het «Europese Handvest voor

streektaalen of talen van minderheden», dat op 5 november 1992 in Straatsburg tot stand is gekomen?

Is bij de ratificatieverklaring bij dit laatst genoemde verdrag het Roma en Sinti als niet-territoriale taal aangemeld?

Kan een overzicht worden gegeven van de nationale minderheden die de landen, die het kaderverdrag hebben geratificeerd, hebben gemeld?

De leden van de fracties van **SGP** en de **RPF/GPV** hadden met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij onderkennen de positieve betekenis die het verdrag kan hebben voor Midden- en Oost-Europa naar de minderhedenkwestie nadrukkelijk als problematiek aan de orde is. Daarentegen plaatsten zij grote vraagtekens bij het voornemen van de regering om het verdrag eveneens van toepassing te laten verklaren op de legaal in Nederland verblijvende personen die behoren tot de doelgroepen van het door de regering gevoerde integratiebeleid voor de etnische minderheden. Mede ter bepaling van hun eendoordeel wilden zij enkele vragen aan de regering voorleggen. Deze leden stelden in de eerste plaats de vraag wat het specifieke karakter van een kaderverdrag is en waarin het zich kenmerkend onderscheidt van andere verdragen. Wat betekent één en ander in concreto met betrekking tot het onderhavige verdrag?

Ook al laat het verdrag aan de nationale overheden een zekere ruimte wat betreft het toepassingsbereik, o.a. op het punt van de invulling van het begrip «nationale minderheden», voor deze leden was het zeer de vraag of enig ratificerend land eenzijdig de kaders van het verdrag kan overschrijden. Die kaders achtten zij o.a. gegeven in de preambule van het verdrag waar onder meer sprake is van «vastbesloten het bestaan van nationale minderheden op een onderscheiden grondgebied te beschermen» en «overwegende dat de omwentelingen in de geschiedenis van Europa hebben aangetoond dat de bescherming van nationale minderheden van wezenlijk belang is voor de stabiliteit, de democratische veiligheid en de vrede in dit werelddeel». Wijzen passages als deze niet ondubbelzinnig aan op welk type nationale minderheden de opstellen van het verdrag op het oog hebben gehad? Moet de – eenzijdig – nationale oprekkings of overschrijding van de beoogde kaders er niet onvermijdelijk toe leiden dat er verschillende beschermingsniveaus voor de beoogde en de niet-beoogde minderheden ontstaan?

Deze leden verzochten voorts om een toelichtende verklaring bij de uitspraak van de regering in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State «dat integratie en eigenheid elkaar eerder versterken dan uitsluiten».

Verder vroegen deze leden, zulks naar aanleiding van een toezegging van de minister tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II, 15 maart 2000, nr. 56, p. 3977 m.k.), hoe ver de minister is gevorderd met zijn voornemen zich nog eens goed ( ) te buigen over de vraag wat rechtens is indien een Fries in Friesland niet wenst dat zijn kind (in) de Friese taal wordt onderwezen. Is het «aanvullend schriftelijk betoog» daarover inmiddels naar de Tweede Kamer gegaan? Zo nee, wil het kabinet dan in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer op deze casuspositie ingaan?

Het lid van de **OSF**-fractie wilde weten of dit verdrag leidt tot concrete beleidsmaatregelen in Nederland of heeft het slechts symbolische waarde. Wat is hierover bekend wat betreft andere landen? Wat is de zin van dit internationale verdrag als er bij de deelnemende landen geen eenduidigheid over het begrip nationale minderheid bestaat en ieder land zijn eigen invulling aan dit begrip kan blijven geven? Wat is de reden dat in tegenstelling tot een aantal andere landen allochtone groepen onder het begrip «nationale minderheden» geplaatst? Wat zijn concreet de

gevolgen voor deze groepen? Kan de integratie van deze groepen er niet door worden geremd?

Was het mogelijk geweest om naast de Friezen ook bijvoorbeeld de Limburgers of inwoners van bepaalde dorpen, steden of streken met een grote lokale eigenheid, zoals bijvoorbeeld Urk, onder de werking van het verdrag te plaatsen? Zo ja, wat waren de overwegingen om daarvan af te zien?

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Hordijk