

**26 389**

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

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 27 oktober 2000

Met belangstelling heeft het kabinet kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat. De door de vaste commissie gestelde vragen zullen zoveel mogelijk in volgorde van het verslag worden beantwoord.

De leden van de fractie van het CDA waren van mening dat de Nederlandse opstelling bij het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (hierna: Kaderverdrag) tot een aantal klemmende vragen leidt.

Volgens het kabinet vallen de personen die lid zijn van een doelgroep van het integratiebeleid en de Friezen onder de bescherming van het Kaderverdrag. Verdwijnt een groep uit het integratiebeleid dan vervalt de bescherming uit het Kaderverdrag. Hoe beoordelen de bewindslieden deze unieke koppeling van beleidsnota en verdragsbescherming, zo vroegen de leden van de CDA-fractie. In dit kader vroegen deze leden ook of het kabinet soms van mening is dat na inwerkingtreding van dit Kaderverdrag voor Nederland het niet langer mogelijk is nationale minderheden deze status van nationale minderheid in de zin van het Kaderverdrag te ontnemen.

Noch bij de voorbereiding van de bijeenkomst van staats- en regeringsleiders in Wenen in oktober 1993, noch tijdens deze bijeenkomst zelf kon overeenstemming worden bereikt over een voor alle landen aanvaardbare definitie van nationale minderheden. Op grond daarvan is een pragmatische benadering gekozen bij de totstandkoming van het Kaderverdrag: elk land heeft de definitie van nationale minderheden op eigen wijze ingevuld. Nederland heeft dit gedaan op de wijze zoals weergegeven door de leden van de CDA-fractie.

De doelgroepen van het integratiebeleid zijn minderheden die op een bepaalde wijze een achterstand hebben in onze samenleving. Bijvoorbeeld op sociaal of economisch gebied, in het onderwijs of op de arbeidsmarkt. Deze achterstand kan na enige tijd voor een bepaalde groep belangrijk zijn verminderd. Voorts kan het nodig zijn dat nieuwe groepen op grond van hun maatschappelijke positie aan de doelgroepen van het integratiebeleid dienen te worden toegevoegd. De doelgroepen van het integratiebeleid zijn een dynamisch geheel. De groepen die beschermd worden door het Kaderverdrag zullen in de toekomst dan ook kunnen

<sup>1</sup> Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EK nr. 236, vergaderjaar 1999–2000.

wijzigen. Het kabinet hecht eraan om in aansluiting op de Contourennota integratiebeleid etnische minderheden de doelgroepen van het integratiebeleid te kunnen bijstellen. De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft het voornemen om in het voorjaar van 2001 een nota over de doelgroepen van het integratiebeleid aan de Tweede Kamer aan te bieden. Behalve bij dit Kaderverdrag bestaat bedoelde koppeling ook bij twee wetten. Deze zijn: de Wet overleg minderhedenbeleid en de Remigratiewet. In beide wetten is dezelfde koppeling aangebracht, namelijk dat deze wetten van toepassing zijn op de doelgroepen van het integratiebeleid. Omdat de doelgroepen van het integratiebeleid een dynamisch geheel zijn, is het ook mogelijk dat een bepaalde groep, gelet op haar ontwikkeling in de maatschappij, niet meer tot de doelgroepen van het integratiebeleid horen en op grond daarvan ook niet meer de bescherming van het Kaderverdrag behoeven. Het kabinet is dan ook van mening dat na inwerkingtreding van het Kaderverdrag het voor Nederland mogelijk is om nationale minderheden de status van nationale minderheid in de zin van het Kaderverdrag te ontnemen. Dit zal dan geschieden in het geval het kabinet besloten heeft dat een bepaalde groep niet meer behoort tot de doelgroepen van het integratiebeleid.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of er specifieke criteria bestaan op grond waarvan kan worden beoordeeld of iemand wel dan niet tot een nationale minderheid kan worden gerekend. Ons antwoord op deze vraag is ontkennend. Het Kaderverdrag zelf bevat geen definitie van het begrip «nationale minderheid». Er bestaan derhalve geen verdragsrechtelijke criteria op basis waarvan kan worden bepaald wie wel en wie niet tot zo'n minderheid kan worden gerekend. De leden van de CDA-fractie benadrukken dat heldere criteria van belang zijn nu aan het lidmaatschap van een nationale minderheid ingevolge het Kaderverdrag rechtsgevolgen voor de afzonderlijke personen wordt verbonden. Dit probleem is naar het oordeel van het kabinet voldoende ondervangen, omdat voorgesteld wordt bij de bekrachtiging van het Kaderverdrag tot uitdrukking te brengen dat bedoeld verdrag in Nederland van toepassing is op de doelgroepen van het integratiebeleid en op de Friezen.

De leden van de fracties van het CDA en van GroenLinks informeerden naar de criteria op grond waarvan personen als Friezen kunnen worden aangemerkt. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen in dat verband hoeveel procent van de inwoners van de provincie Fryslân wordt gerekend tot de Friezen, en waarop dit cijfer is gebaseerd. In 1994 heeft de Fryske Akademy een omvangrijk taalsociologisch onderzoek gedaan naar taalgebruik en taalhouding onder de bevolking van 12 jaar en ouder in de provincie Fryslân. Op basis van deze representatieve steekproef blijkt dat 74% van de inwoners van Fryslân zichzelf desgevraagd als Fries beschouwt. Dit percentage komt overeen – maar valt overigens niet volledig samen – met het aantal mensen dat aangeeft de Friese taal te kunnen spreken. Uit genoemd onderzoek van de Fryske Akademy blijkt dat er verschillende redenen zijn om iemand een Fries te noemen: geboren zijn in Fryslân, zichzelf als Fries beschouwen, Friestalige ouders hebben of zelf Fries kunnen spreken zijn criteria die als belangrijk worden ervaren (Gorter, 1997).<sup>1</sup> In de praktijk blijkt dat deze criteria een zekere flexibiliteit kennen. Enerzijds laten ze alle ruimte aan personen geboren buiten de provincie Fryslân om zichzelf als Fries te beschouwen. Hierbij valt niet alleen te denken aan kinderen van Friese ouders die inmiddels al geruime tijd buiten de provincie Fryslân woonachtig zijn, maar zich nog steeds als Friezen wensen te zien: zij vormen de zogenaamde *Friezen om utens*, die deze zomer massaal hebben deelgenomen aan de grote reünie in Fryslân in het kader van *Simmer 2000*. Ook kan in dat verband worden gedacht aan de Friestaligen in het zuidwesten

<sup>1</sup> Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar: D. Gorter (1997) «Friezen als Europese taalminderheid», in: Ph.H. Breuker en A. Janse (red.) – Negen eeuwen Friesland-Holland: Geschiedenis van een haat-liefde verhouding, Fryske Akademy/Walburg pers Zutphen, (1997), p. 286–292.

van de provincie Groningen, waar de Friese taal van oudsher als omgangstaal fungeert in het grensgebied met Fryslân. Verheugend is evenwel dat zich anderzijds ook een categorie van «nieuwe Friezen» aandient. Hierbij valt te denken aan mensen die zich na vestiging in de provincie Fryslân Fries met de Friezen wensen te voelen en Fries leren, als ook aan buitenlandse kinderen die als gevolg van adoptie door Friestalige ouders volledig zijn opgenomen in de Friese samenleving. Zij getuigen van een houding van openheid die kenmerkend is voor de Friese, en daarmee ook voor Nederlandse samenleving. Het Kaderverdrag ziet in de opvatting van de ondertekenaars derhalve zowel op de «oude» als op deze «nieuwe» Friezen, voorzover betrokkenen aanspraak wensen te maken op de uit het Kaderverdrag voortvloeiende bescherming van Friezen.

Het Kaderverdrag verschaft leden van nationale minderheden in een aantal gevallen «taalaanspraken» (bijvoorbeeld de artikelen 5, 9, 10 t/m 14) 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. De leden van de CDA-fractie vroegen of de bewindslieden uiteen kunnen zetten hoe het beschermingsregime zoals dat uit het Kaderverdrag voortvloeit uitwerkt in dezen.

Zoals in de bij het Kaderverdrag gevoegde Verklaring van de Nederlandse regering wordt vermeld, zijn de artikelen 10, tweede lid (taalgebruik in het verkeer van en met bestuurlijke autoriteiten), 11, derde lid (taalgebruik inzake naamgeving van gemeenten, provincies, woonplaatsen en staten etc.), en 14, tweede lid (taalgebruik in het onderwijs), vanwege de daarin gestelde criteria alleen van toepassing zijn op de Friezen. Voor de overige in de vraagstelling bedoelde bepalingen geldt dat zij van overheidswege afgedwongen assimilatie verbieden en het recht van minderheidsgroepen op het onderhouden van hun cultureel erfgoed, waaronder eventueel hun moedertaal, waarborgen. Dit is geheel in lijn met het Europese Verdrag van de rechten van de mens (in het bijzonder de artikelen 5, tweede lid, 6, derde lid, 9 en 10 van het EVRM).<sup>1</sup>

Voorts vroegen de leden van de fractie van het CDA of uit de verplichting van artikel 4 van het Kaderverdrag voor het kabinet een gehoudenheid volgt («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, zo vroegen deze leden. Hierover wordt het volgende opgemerkt. De Algemene wet gelijke behandeling werkt het in artikel 1 Grondwet opgenomen verbod van discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat uit op een aantal terreinen die voor deelname aan het maatschappelijk leven van groot belang zijn. Voor wat betreft het begrip «ras» is daarbij aangesloten bij de omschrijving van het begrip rassendiscriminatie, zoals neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie en bij de jurisprudentie over de betekenis van dit begrip in het Wetboek van Strafrecht (kamerstukken II 1990/91, 22 014, nr. 5, blz. 70). Artikel 1 van laatstgenoemd verdrag spreekt terzake over: ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. Nu in Nederland het Kaderverdrag zal worden toegepast op de Friezen en de legaal in Nederland verblijvende personen die behoren tot de doelgroepen van het integratiebeleid voor de etnische minderheden (kamerstukken II 1998/99, 26 389, nr. 3, blz. 4) betekent dit dat personen die behoren tot een nationale minderheid in de zin van het Kaderverdrag in voorkomend geval een beroep kunnen doen op de Algemene wet gelijke behandeling. Daarenboven kan worden

<sup>1</sup> Tom Zwart, De juridische bescherming van minderheden door de raad van Europa, in: NJCM-Bulletin 24 (1999), nr. 3, blz. 349–351.

gewezen op artikel 1 Grondwet, waarin het beginsel van gelijke behandeling en het discriminatieverbod zijn opgenomen. Gelet op het voorgaande is het niet noodzakelijk de Algemene wet gelijke behandeling te wijzigen in verband met artikel 4 van het Kaderverdrag, dan wel andere wetten aan te passen. Hierbij moet mede in ogenschouw worden genomen dat het Kaderverdrag geen rechtstreekse werking heeft.

Normen als die in artikel 5 van het Kaderverdrag kunnen verder als «Standstill» normen gaan functioneren zeker indien deze in combinatie met andere wel rechtstreeks werkende bepalingen worden ingeroepen, aldus de leden van de CDA-fractie. Is het kabinet niet van mening, zo vroegen deze leden, 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 Kaderverdrag.

Volgens het kabinet houdt artikel 5, eerste lid, van het Kaderverdrag niet automatisch in dat bezuinigingen of beleidswijzigingen onmogelijk worden gemaakt op gebieden die samenhangen met het in stand houden en het tot ontwikkeling brengen van wezenlijke elementen van de identiteit van personen die behoren tot nationale minderheden. Deze bepaling legt een inspanningsverplichting op om de omstandigheden te bevorderen die noodzakelijk zijn om die wezenlijke elementen te bewaren. Daardoor blijven beleidswijzigingen en bezuinigingen wel degelijk mogelijk zolang het bewaren van die wezenlijke elementen maar niet onmogelijk wordt gemaakt.

Maatregelen die niet gericht zijn op beperking van rechten en vrijheden van in het Kaderverdrag vervatte beginselen kunnen desondanks objectief wel dat gevolg bezitten. De leden van de fractie van het CDA vroegen of naar het inzicht van de bewindslieden artikel 16 van het Kaderverdrag geheel los staat van voorstellen tot bestuurlijke herindeling waarbij de getalsmatige positie van nationale minderheden in de betrokken bestuurslagen (provincie, gemeente, deelgemeenteraad) substantieel verandert.

Elke bestuurlijke herindeling leidt ongetwijfeld tot een verandering in de getalsmatige positie van nationale minderheden. Er is echter geen sprake van een beperking van rechten en vrijheden van in het Kaderverdrag vervatte beginselen, noch bedoeld noch onbedoeld.

Voorts vroegen de aan het woord zijnde leden of artikel 13 van het Kaderverdrag ook het recht vestigt 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», zo vroegen deze leden.

In Nederland is het al mogelijk om scholen door andere overheden of organisaties te stichten buiten bezwaar van de schatkist. Ook dit artikel behoeft daarom niet in de Nederlandse wetgeving te worden geïmplementeerd.

De Nederlandse overheid bewaakt in deze gevallen slechts of leerplichtigen daadwerkelijk onderwijs volgen. De leerplichtambtenaar kan daarbij het oordeel van de onderwijsinspectie inroepen of het binnen die gestichte school daadwerkelijk om volwaardig onderwijs gaat. Bij buitenlandse scholen die het curriculum van dat buitenland volgen, zoals de Japanse, de Amerikaanse of de Britse school, wordt daar zonder meer vanuit gegaan.

Zoals bekend voorziet het onderwijsbestel in Nederland ook in de mogelijkheid dat minderheden waaronder religieuze groeperingen eigen scholen stichten die onder bepaalde voorwaarden door de overheid volledig bekostigd worden.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie of uit het Kaderverdrag aanspraken voortvloeien op het gebruik van cyrillische en andere schriften in het openbaar die thans nog niet tot gelding kunnen worden gebracht. Neen, het is ook thans niet verboden, publieke opschriften te stellen in andere talen dan de Nederlandse taal en in een ander schrift dan het Latijnse schrift.

De leden van de fracties van CDA, SGP en RPF/GPV informeerden, zulks naar aanleiding van een toezegging van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II, 15 maart 2000, nr. 56, p. 3977) 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 Fryslân niet wenst dat zijn kind (in) de Friese taal wordt onderwezen. Deze vraag werd gesteld tegen de achtergrond van het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van het Kaderverdrag, volgens hetwelk een ieder die tot een nationale minderheid behoort, een vrije keuze wordt gegarandeerd om al dan niet als lid van een dergelijke minderheid te worden behandeld. Deze bepaling laat het aan de betrokkene over om te beslissen of hij/zij aanspraak wenst te maken op de uit de beginselen van het Kaderverdrag voortvloeiende bescherming.

Geredeneerd vanuit deze algemene achtergrond is daar, waar het het onderwijs betreft, artikel 14 van het Kaderverdrag van belang. Waartoe verplicht het bepaalde in artikel 14 de Nederlandse regering? Allereerst is Nederland verplicht te erkennen, dat iedere persoon die tot de Friese minderheid behoort, het recht heeft de Friese taal te leren voorzover betrokkene dat wenst (artikel 14, eerste lid, juncto artikel 3, eerste lid). In de tweede plaats heeft ieder persoon die tot de Friese minderheid behoort de plicht de Nederlandse taal te leren (artikel 14, derde lid). Tenslotte is Nederland op basis van artikel 14, tweede lid, van het Kaderverdrag gehouden om in gebieden waar het Fries wordt gesproken, voldoende mogelijkheden aan te bieden om de Friese taal te leren dan wel onderwijs in de Friese taal te krijgen, wanneer daar voldoende vraag naar is.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat Nederland, uitgaande van de onderwijswetgeving met betrekking tot de scholen in de provincie Fryslân, zijn verplichtingen krachtens het Kaderverdrag zondermeer nakomt.

Weliswaar bieden de scholen buiten Fryslân – met uitzondering van een enkele school in het zuidwesten van de provincie Groningen – aan Friestalige leerlingen geen mogelijkheid het Fries als onderdeel van het lesprogramma te leren, maar zulks is ook alleszins redelijk, gelet op het bepaalde in artikel 14, tweede lid, van het Kaderverdrag. Niets evenwel belet ouders buiten Fryslân om hun kinderen zelf het Fries te leren dan wel te laten onderrichten (bijvoorbeeld door middel van schriftelijke cursussen) en te laten deelnemen aan examens Fries, inclusief de staatsexamens Fries voor vbo-mavo, havo en vwo. Ook in die zin komt ons land dus in voldoende mate tegemoet komt aan hetgeen in artikel 14, eerste lid, van het Kaderverdrag is neergelegd.

Hoe zit het nu met de Fries in Fryslân, die in het voorbeeld van de vragenstellers van CDA, SGP en RPF/GPV niet wenst dat zijn kind (in) de Friese taal wordt onderwezen? Kan hij op basis van artikel 3, eerste lid, van het Kaderverdrag eisen dat het onderwijs aan zijn kind in de Nederlandse taal wordt gegeven?

Deze casus is in de Friese situatie niet van toepassing. De bepaling in artikel 3, eerste lid, van het Kaderverdrag ziet namelijk op situaties waarin de onderwijswetgeving zodanig is ingericht dat kinderen uit minderheidsgroepen in feite verplicht zijn naar de «eigen minderheidsschool» te gaan – ook als de ouders dat niet wensen –, terwijl kinderen die thuis de officiële taal van het land spreken, worden verplicht naar een school te gaan waar de officiële staatstaal de taal van het onderwijs is. In zo'n situatie is er reden aan te nemen dat een en ander in meerdere of mindere

mate op gespannen voet staat met het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van het Kaderverdrag. Een dergelijke situatie doet zich in ons land niet voor. De Nederlandse onderwijswetgeving met betrekking tot de provincie Fryslân is uitdrukkelijk niet zo ingericht dat Friese ouders verplicht zijn hun kinderen naar een «Friese school» te sturen en niet-Friese ouders naar een «Nederlandse school». Dit zou naar het oordeel van het kabinet in Fryslân tot een ongewenste segregatie tussen Friestalige en Nederlandstalige kinderen kunnen leiden.

Uitgangspunt van onze onderwijswetgeving is dat alle kinderen in Fryslân, onafhankelijk van hun thuistaalsituatie, in contact worden gebracht met de Friese en de Nederlandse taal. Zo is het vak Fries – naast het vak Nederlands – een regulier onderdeel van het lesprogramma van het primair onderwijs en van de basisvorming op de scholen voor voortgezet onderwijs in de provincie Fryslân. Verder zijn er voor het vak Fries kerndoelen, zoals er ook kerndoelen zijn voor het vak Nederlands. Daarnaast biedt de Wet op het Primair Onderwijs aan scholen in de provincie Fryslân de mogelijkheid het Fries desgewenst als instructietaal te gebruiken. Op deze wijze worden de leerlingen in Fryslân – dus ook de van huis uit Nederlandstalige – voorbereid op een (beroeps)situatie waarin de Friese taal in betekenende mate een rol speelt, zoals ondermeer blijkt uit functievereisten met betrekking tot kennis van de Friese taal in personeelsadvertenties van bedrijven en instanties in de regionale dagbladen in Fryslân. Het onderwijsbeleid met betrekking tot de provincie Fryslân is er derhalve op gericht dat Friestalige en Nederlandstalige kinderen respect hebben voor elkaars taal en bereid zijn elkaars taal te verstaan, en waar mogelijk, ook te spreken en te schrijven. Op deze wijze worden alle leerlingen in Fryslân in meerdere of mindere mate tweetalig. Tenslotte zij nog opgemerkt, dat met goedkeuring van het Kaderverdrag uitdrukkelijk niet wordt beoogd de in de onderwijswetgeving of in andere verdragen – zoals het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden – geregelde rechten en waarborgen inzake het Fries te beperken. Wanneer er elkaar overlappende bepalingen ten aanzien van hetzelfde onderwerp bestaan, hanteert de Nederlandse regering als uitgangspunt dat de voor het Fries gunstigste regeling wordt toegepast. Hierbij zij aangetekend dat de bepalingen over het Fries in de Nederlandse onderwijswetgeving nauw aansluiten bij de verplichtingen die ons land elders, onder het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden is aangegaan. Naar het oordeel van het kabinet staan bedoelde wettelijke regelingen niet op gespannen voet met het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van het Kaderverdrag. Om die reden is het niet nodig ter zake een voorbehoud op te nemen in de verklaring die Nederland aflegt bij de bekrachtiging van het Kaderverdrag.

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 Kaderverdrag. In dit kader vroegen de leden van de fractie van de PvdA tot welke aanpassingen van het vigerend integratiebeleid voor etnische minderheden de inhoud van dit Kaderverdrag aanleiding heeft gegeven. Ook het lid van de OSF-fractie wilde weten of dit Kaderverdrag leidt tot concrete beleidsmaatregelen in Nederland of dat het slechts symbolische waarde heeft.

Nederland voldoet inderdaad thans reeds aan het in het Kaderverdrag gestelde. In deze zin worden binnen de Nederlandse rechtsorde dan ook geen nieuwe verplichtingen voor de Nederlandse overheid geschapen en zijn er geen nieuwe beleidsmaatregelen nodig. Het belang van het Kaderverdrag ligt in het feit dat dit het eerste multilaterale instrument is dat in zijn geheel is gewijd aan de bescherming van nationale minderheden en een juridisch bindend karakter draagt. Het Kaderverdrag bevat

duidelijke aanknopingspunten om zowel langs politieke als juridische weg een dialoog met andere landen te hebben over de positie van nationale minderheden en mogelijkheden tot verbetering daarvan. Met bekrachtiging van dit Kaderverdrag wordt tevens een signaal gegeven aan andere landen dat ons land deze beginselen aanvaardt als algemeen geldende minimumnormen voor de bescherming van nationale minderheden. Voorts is het Kaderverdrag van belang om te voorkomen dat onze nationale normen in de toekomst onder de door het verdrag aangegeven niveau zullen dalen. Tevens is het een instrument om de bescherming van minderheden in eigen land en in andere landen te toetsen en te bevorderen. Op grond hiervan voegt naar de mening van het kabinet het Kaderverdrag wel degelijk iets toe.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of het niet zo is dat slechts de rechter in laatste instantie kan oordelen of er sprake kan zijn van een rechtstreekse toepassing. Het Kaderverdrag zal op die wijze toch kunnen bijdragen tot jurisdisering en enige invloed hebben op «het recht» in Nederland. Gaarne zouden deze leden hierover nog de zienswijze van de bewindslieden willen vernemen.

De beginselen, zoals verwoord in het Kaderverdrag, zijn in beginsel niet bedoeld voor individuele afdwingbaarheid via de nationale rechter. Dit standpunt wordt onder andere onderschreven in de laatste preambulaire paragraaf, waarin wordt gesteld dat de beginselen van het Kaderverdrag zullen worden uitgewerkt in nationale wetgeving en beleid. Het Kaderverdrag voorziet dan ook niet in een procedure waarbij individuen bepalingen uit het verdrag kunnen inroepen voor een internationaal toezichthoudend orgaan. Fundamentele rechten van de mens, die uit de aard der zaak rechtstreekse werking ten aanzien van burgers hebben, zijn reeds in andere verdragen vastgelegd. Het uiteindelijke oordeel of een bepaling van het Kaderverdrag zich leent voor rechtstreekse toepassing, is, zoals de leden van de VVD-fractie terecht vragen, voorbehouden aan de rechter. Op grond van onder andere bewoordingen van een bepaling, kan de rechter in een concreet geval toch tot het oordeel komen dat een bepaling van het Kaderverdrag zich leent voor rechtstreekse toepassing; zo zullen bepalingen die zijn geformuleerd als opdracht aan staten zich daartoe minder snel lenen dan bepalingen die zijn geformuleerd als aan individuen toegekende rechten. De meeste bepalingen van het Kaderverdrag zijn als opdrachten aan staten geformuleerd. Indien de rechter oordeelt dat een bepaalde bepaling in een concreet geval zich toch leent voor rechtstreekse toepassing zal die bepaling enige invloed hebben op «het recht» in Nederland.

De leden van de PvdA-fractie betuigden 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 waardenpatronen 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?

Het is niet gebruikelijk dat landen die een verdrag niet wensen te ratificeren daarvan mededeling doen aan de depositaris van het verdrag, in casu de Raad van Europa. Een overzicht als verzocht kan dus niet worden verstrekt. Wel is het kabinet bekend dat met name Frankrijk en Turkije constitutionele problemen hebben met toetreding, omdat erkenning van minderheden in die landen zou strijden met het in de grondwet verankerde gelijkheidsbeginsel. Ook in België, waar onderte-

kening niet slechts door de federale regering, maar tevens door de gewesten moet plaatsvinden, is de benodigde consensus dienaangaande nog niet bereikt.

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?

Een zestal landen hebben gekozen voor een ruime definitie, waaronder het Verenigd Koninkrijk. Dat het Verenigd Koninkrijk uitdrukkelijk een ruime definitie hanteert blijkt uit de rapportage die door het Verenigd Koninkrijk op basis van het Kaderverdrag is ingediend (te vinden op [www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm](http://www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm)). Uiteraard ligt het voor de hand dat gelijkgezinde landen, zoals in casu Nederland en het Verenigd Koninkrijk, bij het toezicht op de naleving van het Kaderverdrag in het Comité van Ministers van de Raad van Europa regelmatig gezamenlijk zullen optrekken, nu zij vanuit een vergelijkbare visie op de definitie van nationale minderheden opereren. Omdat de definitie van het begrip natuurlijk niet altijd bepalend hoeft te zijn voor de houding die men kiest ten aanzien van een concreet minderhedenprobleem, kan aan dit voornemen geen absolute waarde worden gehecht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of inzicht kan worden gegeven in de argumenten van andere landen om juist voor een beperkte interpretatie van het begrip «nationale minderheden» te kiezen. De beperking van het begrip «nationale minderheden» zit hem bij de meeste landen in vereisten van «historische aanwezigheid» en staatsburgerschap. Naar de achtergronden van die beperkingen kan slechts worden geraden, omdat die nimmer worden uitgesproken. Overigens zij opgemerkt dat enkele artikelen van het Kaderverdrag – ook bij gebreke van een algemene definitie – verwijzen naar «*areas inhabited traditionally*» (artt. 10, tweede lid, 11, derde lid en 14, tweede lid) en als zodanig de reikwijdte van het betreffende artikel beperken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen vervolgens naar het oordeel van de bewindslieden over het feit dat binnen de EU geen overeenstemming kon worden verkregen over de definitie van «nationale minderheden». Zij vroegen of de enge interpretatie die in landen als Duitsland en Oostenrijk geldt niet op gespannen voet staat met de oorspronkelijke bedoeling van het Kaderverdrag en of, waar het de rechten van minderheden betreft, niet een Europa van verschillende snelheden ontstaat en sprake is van onaanvaardbare rechtsongelijkheid. Tenslotte vroegen zij hoe het kabinet denkt te kunnen bevorderen dat in de toekomst binnen de EU bredere steun voor een ruimere interpretatie kan worden bewerkstelligd. Wij antwoorden hierop als volgt. Uiteraard zou het wenselijk geweest zijn indien binnen de EU overeenstemming bereikt had kunnen worden over een definitie. Echter, het kabinet geeft de voorkeur aan het ontbreken van een definitie boven het vastleggen van een onbevredigende definitie. In de huidige situatie is tenminste ruimte voor ontwikkeling in de toepassing van het Kaderverdrag binnen de lidstaten. Nu een definitie ontbreekt kan ook niet gezegd worden dat landen die een enge interpretatie hanteren daarmee in strijd komen met de bedoeling van het verdrag, zolang zij zich maar houden aan de bepalingen van het verdrag, in het bijzonder het verbod van discriminatie bij de vaststelling wat een nationale minderheid is en wat niet. Daarnaast zal het Comité van Ministers in dit opzicht een belangrijke, en ongetwijfeld politiek gevoelige rol spelen bij het toezicht op staten. Omdat Nederland zelf een ruime definitie hanteert, zal het zowel binnen de EU als binnen de Raad van Europa met gezag kunnen streven naar een ruimhartige uitleg van het Kaderverdrag. Omdat, zoals gezegd, er echter ook EU-lidstaten zijn die nog aarzelen met de toetreding zal het streven er in eerste instantie op gericht moeten zijn alle lidstaten



tot toetreding te bewegen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts tot welke aanpassingen van het vigerend integratiebeleid voor etnische minderheden de inhoud van dit Kaderverdrag aanleiding heeft gegeven.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.

Waarop baseren de bewindslieden de stelling dat integratie van minderheden en het respect voor eigenheid elkaar eerder versterken dan uitsluiten, zo vroegen de aan het woord zijnde leden en de leden van de fracties van SGP en de RPF/GPV, en welke onderzoeksresultaten liggen hieraan ten grondslag. De leden van de PvdA-fractie vroegen of het kabinet vervolgens kan 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. Tevens vroegen deze leden of het kabinet niet van mening is 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 Kaderverdrag, met name artikel 4, tweede lid.

Reeds in de Minderhedennota 1983 is gekozen voor integratie met respect voor de eigenheid van minderheidsgroepen en werd stelling genomen tegen elke vorm van afgedwongen assimilatie, aangezien dit een veronachtzaming van het culturele erfgoed van minderheden zou inhouden. Een analyse van de verschillende aanpassingsmodellen is gegeven in Mullard e.a., *De plurale kubus* (...).

In het integratiebeleid is op diverse wijzen ondersteuning gegeven aan de ontwikkeling van de eigen aard van minderheidsgroepen, op structurele wijze door de ondersteuning van zelforganisaties en van kadertrainingen en door informatieve voorlichtingsprojecten, op incidentele wijze door activiteiten, als manifestaties, tentoonstellingen, publicaties van velerlei aard over het cultureel eigene van minderheidsgroepen te co-financieren. Even belangrijk is, bij de ontwikkeling en uitvoering van het integratiebeleid terdege rekening te houden met de achtergronden van de desbetreffende bevolkingsgroepen, zoals recent uiteengezet in een brief van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan de Tweede Kamer over godsdienst en levensovertuiging in relatie tot het integratiebeleid (kamerstukken II 1999/2000 26 333, nr. 13). Algemeen achterstandsbeleid dat door gemeentelijke overheden gevoerd wordt, is een eigen bevoegdheid van gemeentebesturen; het kabinet heeft overigens niet de indruk dat in gemeentelijk beleid geen rekening zou worden gehouden met de specifieke omstandigheden van onderscheiden doelgroepen. Op de vraag van fracties uit de Tweede Kamer 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». De leden van de PvdA-fractie vroegen wat hiervan de onderbouwing is. Tevens vroegen deze leden hoe het kabinet denkt te voorkomen dat, gegeven het ervaringsfeit dat groepen immigranten zich blijvend in Nederland vestigen, subgroepen met de rug naar de Nederlandse maatschappij leven, al dan niet daartoe genoodzaakt door gebrek aan kennis van Nederlandse taal en samenleving.

In het voorafgaande antwoord is reeds ingegaan op de tegenstelling tussen integratiebeleid en assimilatiebeleid. Daaraan is nog toe te voegen dat assimilatiebeleid alleen van de nieuwe bevolkingsgroepen aanpassing vergt en dat integratiebeleid zich richt op zowel de minderheidsgroepen als op het autochtone deel van de samenleving om met wederzijdse aanpassing een evenwichtige plurale samenleving tot stand te brengen.

Inderdaad moet vastgesteld worden – en het kabinet heeft daarvan ook reeds eerder melding gemaakt – dat sommige delen binnen etnische minderheidsgroepen, in het bijzonder behorend tot de eerste generatie, meer op het herkomstland dan op de Nederlandse samenleving gericht zijn. Kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving dient derhalve gestimuleerd te worden; daartoe dient onder voorwaarden het programma »Oudkomers« van het kabinet, speerpunt van het kabinetsplan «Kansen krijgen, kansen pakken». Maar ook door, vooral op gemeentelijke schaal, interactie tussen verschillende bevolkingsgroepen te bevorderen en elke vorm van ongerechtvaardigd onderscheid en ongelijke behandeling tegen te gaan, worden de best mogelijke voorwaarden geschapen voor een realistische gerichtheid op de Nederlandse samenleving.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft bij die gelegenheid aangekondigd, mede naar aanleiding van de bloedwraakkwesie bij het schietincident te Veghel, bezig te zijn met het expliciteren van ononderhandelbare grondwaarden in relatie tot culturele vrijheden. De leden van de PvdA-fractie vroegen of kan worden aangegeven hoever deze werkzaamheden gevorderd zijn en voor welke werkwijze hierbij is gekozen. Hoe moet worden omgegaan met conflicterende grondrechten, zoals bijvoorbeeld het recht op godsdienstvrijheid en de gelijkberechtiging van vrouwen en mannen, zo vroegen de aan het woord zijnde leden in dit kader.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid is in gesprek met de stichting Inspraakorgaan Turken in Nederland om een reeks debatten in Turkse kring over waarden en normen te beleggen op buurt- en wijkniveau.

Indien tot uitvoering van die debattenreeks wordt overgegaan zullen de opgedane ervaringen mede worden gebruikt om te bezien of dergelijke debattenreeksen met andere etnische groeperingen zullen worden gevoerd. De uitkomsten van deze debatten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de invulling van de tijdens de plenaire behandeling van dit goedkeuringswetsvoorstel in de Tweede Kamer toegezegde notitie over een ordening van cultuurelementen binnen minderheidsculturen in relatie tot onze wet- en regelgeving.

Het expliciteren van ononderhandelbare grondwaarden in relatie tot etnische minderheden leidt op zichzelf niet tot conflicterende grondrechten. Dit laat onverlet dat in de dagelijkse rechtspraak in een concreet geval sprake kan zijn van een botsing of samenloop van verschillende grondrechten. In het licht van de omstandigheden van het geval, zal alsdan een afweging moeten worden gemaakt tussen de door de onderscheiden grondrechten beschermde belangen.

Het Kaderverdrag heeft geen rechtstreekse werking en personen in Nederland kunnen er geen beroep op doen. De leden van de PvdA-fractie vroegen of dat op soortgelijke wijze geldt 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 Kaderverdrag in de praktijk een dode letter zal blijken te zijn, zo vroegen deze leden. Voor een uiteenzetting over het belang van het Kaderverdrag wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van de VVD en de OSF. De bepalingen over alle onderwerpen en beleidsterreinen die in het Kaderverdrag zijn opgenomen hebben geen rechtstreeks werking. Dit geldt ook voor de bepalingen inzake arbeidsmarkt en integratie. Dat rechtstreekse werking ontbreekt betekent niet dat het Kaderverdrag in de praktijk een dode letter zal zijn. De bepalingen zijn

geformuleerd als opdrachten aan staten. Zoals al eerder gesteld voldoet het Nederlandse recht thans aan het in het Kaderverdrag gestelde. Dit betekent echter niet dat door het kabinet geen nieuwe beleidsmaatregelen worden genomen inzake de door de leden van de PvdA-fractie genoemde onderwerpen.

Ter voorbereiding van het integratiedebat is een voortgangsrapportage inburgering (kamerstukken II 1999/2000, 27 083, nr. 2) aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze rapportage worden een groot aantal verbeterpunten genoemd, waaronder het instellen van een Taskforce inburgering. Deze is inmiddels aan het werk. De belangrijkste taak in het eerste jaar is het inzicht krijgen in de samenstelling van de wachtlijsten NT2 voor oudkomers en het wegwerken van de huidige wachtlijsten. Tevens is er sinds 1998 een extra budget vrijgemaakt voor het oudkomersbeleid in 43 grotere gemeenten in Nederland. De nadruk hierbij ligt op de doelgroepen opvoeders en werklozen. De Taskforce inburgering zal tevens de uitvoerende instanties ondersteunen bij de verbetering van de uitvoering van de Wet inburgering nieuwkomers.

Tenslotte vroegen de leden van de fractie van de PvdA welke de beleidsinstrumenten zijn waarmee het proces van interculturalisatie, zoals in dit Kaderverdrag voorgeschreven, zal worden gestimuleerd. Bestaat er geen aanleiding om hiertoe nieuwe beleidsimpulsen te ontwikkelen? Interculturalisatie van instellingen en diensten, bedrijven en andere organisaties is een belangrijk aandachtspunt in het kabinetsplan «Kansen krijgen, kansen pakken». Interculturalisatie is te realiseren, enerzijds op het niveau van besturen, raadgevende lichamen, personeels- en gebruikersbestanden, anderzijds en van wellicht nog groter belang, in de doelstellingen, het beleid en feitelijke activiteiten en in de werksfeer en de uitstraling van die instellingen en diensten, bedrijven en organisaties. Verschillende onderzoeken<sup>1</sup> hebben uitgewezen dat zowel op landelijke, als ook op regionale en gemeentelijke schaal nog veel gedaan moet worden, vooraleer van multiculturele instituties sprake kan zijn. In genoemd kabinetsplan zijn verschillende activiteiten genoemd om institutionele interculturalisatie te bevorderen: gericht op schoolbesturen, het bevorderen van ouderparticipatie, het bevorderen van werkgelegenheid met «halvering van het verschil» als doel, de instroom van etnische minderheden op gezichtsbepalende functies, handhaving van de wet SAMEN, het betrekken van zelforganisaties, het bevorderen van realistische beeldvorming inzake etnische minderheden, het bevorderen van specifieke cultuuruitingen, mediabeleid, de uitbouw van de z.g. bestuurdersbanken en kadertrainingen (b.v. «Atana» voor bestuursfuncties in de culturele sector). Ook door provincie- en gemeentebesturen, op ondernemingsniveau en in vele andere organisaties en instellingen wordt serieuze aandacht gegeven aan een beleid, gericht op interculturalisatie. Gezien dat programma van het kabinet ziet het thans geen aanleiding om nieuwe beleidsinstrumenten te ontwikkelen.

Welke rol ziet het kabinet voor dit Kaderverdrag weggelegd bij de onderhandelingen over nieuwe toetreders tot de EU; wanneer en op welke wijze wordt dit geagendeerd, zo vroegen deze leden.

Het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden is één van de tien verdragen waarvan de Europese Commissie nauwlettend bijhoudt welke kandidaat-lidstaten het reeds wel (Bulgarije, Cyprus, Hongarije, Litouwen, Malta, Roemenie, Slovenië, Slowakije, Tsjechië) en welke nog niet (Letland, Polen, Turkije) hebben geratificeerd. Dit vindt zijn weerslag in de voortgangsrapporten (onder het kopje «politieke criteria/minderheden») waarin de kandidaat-lidstaten periodiek op de voortgang van hun beleid worden beoordeeld. Het Kaderverdrag speelt dan ook, zonder dat het als zodanig apart wordt geagendeerd, als onderdeel van de

<sup>1</sup> Een samenvattende deelstudie is gemaakt door R. Wolff en M. Berger, Sluitpost voor poortwachters, een onderzoek naar de bestuurlijke participatie van etnische minderheden in landelijke adviescolleges en gemeentelijke overlegstructuren, Amsterdam (IMES) 2000.

politieke criteria zeker een rol in het EU-uitbreidingsproces. De politieke criteria maken overigens deel uit van de zogenaamde Kopenhagen-criteria die gelden voor EU-toetreding. De Europese Raad van Helsinki heeft bepaald dat landen ten minste aan de politieke criteria moeten voldoen, voordat de toetredingsonderhandelingen met hen kunnen aanvangen. Over de politieke criteria zelf wordt niet onderhandeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vonden het een goede zaak dat het Nederlandse kabinet 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.

Deze leden vroegen hoe de bewindslieden de relatie zien 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 Nederlandse nationaliteit hebben, geen stemrecht hebben op provinciaal en landelijk niveau.

Lid zijn van een minderheidsgroep betekent niet automatisch dat men geen stemrecht heeft. Het kiesrecht maakt onderscheid tussen Nederlanders en personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten; het maakt geen onderscheid tussen minderheden en de meerderheid. In Nederland kunnen onder bepaalde voorwaarden personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen. In diverse landen die het Kaderverdrag hebben ondertekend en geratificeerd, hebben buitenlanders nog geen actief en passief kiesrecht op gemeentelijk niveau. Wat betreft het standpunt van het kabinet inzake stemrecht voor buitenlanders op provinciaal en landelijk niveau het volgende. Op dit moment is er een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet in de Tweede Kamer aanhangig van de leden Rehwinkel, De Graaf en Oedayraj Singh Varma (kamerstukken II 1997/98, 24 803, nr. 1–6) strekkende tot opnemng van de mogelijkheid actief en passief kiesrecht voor provinciale staten te verlenen aan ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Het kabinet zal zijn standpunt hierover bepalen, nadat het parlement zich over genoemd wetsvoorstel heeft uitgesproken.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts hoeveel procent van de bewoners van de provincie Fryslân wordt gerekend tot de Friese nationale minderheid en waarop dit cijfer gebaseerd is.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van het CDA.

Welke landen hebben inmiddels het Kaderverdrag geratificeerd, zo vervolgden de leden van de GroenLinks-fractie en 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. Voorts vroegen deze leden wat het resultaat is van deze behandeling. De volgende landen hebben het verdrag inmiddels geratificeerd: Albanië, Armenië, Azerbeidjaan, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Liechtenstein, Litouwen, Macedonië, Malta, Moldavië, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Roemenië, Rusland, San Marino, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, en Zwitserland (stand van zaken eind augustus 2000). Volgens de meest recente informatie van de Raad van Europa zijn door de volgende landen rapportages ingediend: Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Hongarije, Italië, Kroatië, Liechtenstein, Malta, Oekraïne, Roemenië, Rusland, San Marino, Slowakije, Tsjechische Republiek en het Verenigd

Koninkrijk. Er zijn nog geen rapportages door het Comité van Ministers in behandeling genomen omdat er door de Adviescommissie nog geen rapportages aan het Comité van Ministers zijn voorgelegd. Naar verwachting zal dat in september van dit jaar voor het eerst gebeuren.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen vervolgens of de inhoud van het Kaderverdrag een rol speelt, c.q. zou het naar de mening van de bewindslieden een rol moeten spelen, bij de voorbereiding van het Handvest Grondrechten van de Europese Unie en wat de intentie en de inzet van de Nederlandse inbreng is op dit punt.

Hierop antwoorden wij dat in de thans aan de orde zijnde ontwerp teksten bepalingen zijn opgenomen die specifiek betrekking hebben op delen van de samenleving, zoals vrouwen, gehandicapten en kinderen, maar niet in de mate van detail van de verdragen die speciaal op die groepen betrekking hebben. Voor minderheden geldt hetzelfde. Het kabinet streeft ernaar het verbod van discriminatie in algemene zin in het Handvest tot uitdrukking te laten komen.

De leden van de GroenLinks-fractie wezen op het «Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden», dat op 5 november 1992 in Straatsburg is tot stand gekomen en in 1996 door Nederland is bekrachtigd. Deze leden vragen wat de relatie is tussen dit Handvest en het Kaderverdrag.

Anders dan het Kaderverdrag heeft het Handvest voornamelijk een cultureel doel. Het Handvest richt zich op de bescherming van regionale talen of talen van minderheden, als bedreigd onderdeel van het culturele erfgoed van Europa. Het Kaderverdrag daarentegen richt zich op de bescherming van nationale minderheden, waaronder, maar niet exclusief, taalminderheden. Het Handvest bevat een serie, soms gedetailleerde doelstellingen en beginselen inzake taalgebruik waaruit de staten die partij worden een nadere selectie moeten maken, rekening houdend met de specifieke taalsituatie. Het Kaderverdrag daarentegen bevat een serie algemene beginselen, waarvan een aantal betrekking heeft op taal. Verder ziet het Handvest, zoals blijkt uit het verklarend rapport van de Raad van Europa, niet op de bescherming van de talen van personen of groepen die zich in de loop van de twintigste eeuw in een land hebben gevestigd. Het Handvest heeft derhalve uitsluitend betrekking op de regionale talen of talen van minderheden die van oudsher door staatsburgers van een land worden gesproken.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie in hoeverre in 1996, bij de ratificatie van het Handvest, de talen van de Roma en Sinti zijn aangemeld als niet-territoriale minderheidstalen in de zin van artikel 1, onder c, beantwoorden wij bevestigend.

Tot slot vroegen de leden van de fractie van GroenLinks om een overzicht van de nationale minderheden die de landen, die het Kaderverdrag hebben geratificeerd, hebben gemeld.

Ter beantwoording van deze vraag wordt door het kabinet verwezen naar de bijlage (Results of the exchange of information on the question which groups the Framework Convention will be applied), waarin een overzicht wordt gegeven (gedateerd januari 1999) van de informatie welke door de lidstaten aan de Raad van Europa is verstrekt.<sup>1</sup>

De leden van de fracties van SGP en de RPF/GPV hadden met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Mede ter bepaling van hun eendoordeel wilden zij enkele vragen aan het kabinet voorleggen. Deze leden vroegen in de eerste plaats 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

---

<sup>1</sup> De bijlage is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 126 242.

onderhavige Kaderverdrag.

Een verdrag als het onderhavige dat «kaderverdrag» of «raamverdrag» wordt genoemd, bevat een aantal algemene regels die voor de toepassing doorgaans nog uitwerking behoeven in aanvullende afspraken tussen staten die partij zijn of nationale uitvoeringswetgeving in de desbetreffende landen. Dit specifieke karakter doet evenwel geen afbreuk, zo ook in het onderhavige geval, aan de verbindendheid van een dergelijk verdrag.

Ook al laat het Kaderverdrag 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 de leden van de fracties van SGP en de RPF/GPV was het zeer de vraag of enig ratificerend land eenzijdig de kaders van het Kaderverdrag kan overschrijden. Er zijn volgens deze leden passages in het Kaderverdrag die ondubbelzinnig aanwijzen welk type nationale minderheden de opstellers van het Kaderverdrag op het oog hebben gehad. Moet de eenzijdig – nationale oprekking of overschrijding van de beoogde kaders er niet onvermijdelijk toe leiden dat er verschillende beschermingsniveaus voor de beoogde en de niet-beoogde minderheden ontstaan, zo vroegen deze leden. Wij antwoorden hierop als volgt. Uiteraard is de totstandkoming van het Kaderverdrag in hoge mate geïnspireerd door de positie van de meer traditionele minderheden, met name in de Centraal- en Oost-Europese landen. Echter, juist het ontbreken van een alom aanvaarde definitie van het begrip «nationale minderheden» toont aan dat ook bij de opstellers van het Kaderverdrag geen overeenstemming bestond over de precieze reikwijdte ervan. Partijen zijn dus genoodzaakt ieder voor zich uit te maken welke groeperingen onder de bescherming van het Kaderverdrag vallen, waarbij zij de bepalingen en de aard en strekking van het verdrag behoren te respecteren. Niets staat partijen in de weg – en zulks is een algemene regel van verdragsrecht – zichzelf tot meer te verplichten dan waartoe het verdrag strikt genomen noodzaakt. Het kabinet is van mening – wat er ook zij van de achtergrond van het verdrag – dat ook andere dan de traditionele minderheden (tot welke laatste in Nederland alleen de Friezen gerekend kunnen worden) baat kunnen hebben bij het merendeel van de bepalingen van Kaderverdrag en wenst om die reden de reikwijdte van het Kaderverdrag in Nederland ook tot die andere minderheden uit te breiden.

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

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Verder vroegen deze leden, zulks naar aanleiding van een toezegging van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid 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 Fryslân 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?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

Het lid van de OSF-fractie wilde weten of dit Kaderverdrag leidt tot concrete beleidsmaatregelen in Nederland of dat het slechts symbolische waarde heeft.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.

Wat is hierover bekend wat betreft andere landen, zo vroeg dit lid. Hoewel het zeer voor de hand ligt dat het Kaderverdrag tot beleidsmaatregelen noodzaakt – in het ene land meer dan in het andere – merkt het kabinet op dat het nog te vroeg is om die vraag te kunnen beantwoorden. Immers, er zijn door de Adviescommissie nog geen landenrapportages aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa voorgelegd. Dit wordt wel op zeer korte termijn verwacht. De bij de Adviescommissie ingediende rapportages zijn overigens op het internet beschikbaar ([www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm](http://www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm)).

Voorts vroeg het lid van de fractie van de OSF wat de zin is van dit 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.

Juridisch bepaalt de staat op welke minderheden het Kaderverdrag van toepassing is. Politiek zal bij te restrictieve toepassing van het verdrag er druk binnen en buiten het land kunnen ontstaan om de werking van het Kaderverdrag te verruimen. Ook kan er politieke druk op een land worden uitgeoefend, indien rechten van bepaalde minderheidsgroeperingen door de regering niet of onvoldoende worden gewaarborgd. Op grond van artikel 25 van het Kaderverdrag vindt monitoring van verdragsverplichtingen plaats, voor minderheden die onder het Kaderverdrag vallen. Waar minderheidsgroepen niet onder de werking van het verdrag vallen, is denkbaar dat vanuit de Raad van Europa door het Comité van Ministers of door ECRI (het Europese Comité voor de bestrijding van racisme en intolerantie), of vanuit de OVSE door de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden aanbevelingen worden gedaan om de werking van het verdrag uit te breiden naar deze minderheden. Zorgvuldige toepassing van het Kaderverdrag kan tevens meegewogen worden bij de beoordeling van toetreding van staten tot de Europese Unie.

Wat is de reden dat in tegenstelling tot een aantal andere landen allochtone groepen onder het begrip «nationale minderheden» zijn geplaatst, zo vroeg het aan het woord zijnde lid. Wat zijn concreet de gevolgen voor deze groepen en kan de integratie van deze groepen er niet door worden geremd?

Binnen de Raad van Europa bestaat consensus over het feit dat leden van traditionele minderheden die de nationaliteit bezitten van het land op wier grondgebied zij verblijven, dienen te worden gerekend tot de nationale minderheden waarop het Kaderverdrag ziet. In Nederland behoren de Friezen zonder twijfel tot deze categorie en daarom ligt hun vermelding in de verklaring van Nederland bij het Kaderverdrag voor de hand. Minder overeenstemming bestond er over het antwoord op de vraag of het Kaderverdrag ook van toepassing diende te zijn op minderheidsgroepen waarvan de leden wel ingezetenen maar niet altijd tevens onderdanen zijn van de staat waarin zij zich hebben gevestigd. Het Nederlandse kabinet was van meet af aan van mening, dat een onderscheid op deze grond onwenselijk was en ook dergelijke minderheden onder de werking van het Kaderverdrag zouden dienen te vallen. Er wordt daarom aan gehecht om de Nederlandse minderheden die aan die omschrijving voldoen, de doelgroepen van het integratiebeleid, uitdrukkelijk in de verklaring op te nemen. Aangezien het Nederlandse kabinet de bescherming van beide categorieën minderheden van groot belang acht, is het van mening dat het onjuist zou zijn de etnische minderheden van de werking van het Kaderverdrag uit te zonderen. De gevolgen voor de groepen die onder de werking van het Kaderverdrag vallen zijn dat zij door dit verdrag worden

beschermd in die zin dat de staten die het verdrag hebben getekend en geratificeerd verplicht zijn dit verdrag in nationale wetgeving te implementeren. De bepalingen van het verdrag zijn dan ook geformuleerd als opdrachten aan staten. Bovendien beschermt het Kaderverdrag tegen intrekking of afzwakking van bestaande wettelijke bepalingen die betrekking hebben op nationale minderheden, indien daardoor de nationale normen onder de door het verdrag aangegeven niveau zouden dalen. Dat de integratie van deze groepen door het Kaderverdrag zou kunnen worden geremd is geen sprake. Het verdrag bevat juist minimumnormen voor de integratie van minderheden die door staten in de nationale wetgeving moeten worden neergelegd. Dit is internationaal gezien een verbetering. Het Kaderverdrag is het eerste multilaterale instrument dat in zijn geheel is gewijd van de bescherming van nationale minderheden en een juridisch bindend karakter draagt.

Tot slot vroeg het lid van de fractie van de OSF of het mogelijk was geweest om naast de Friezen bijvoorbeeld ook 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. In antwoord op deze vraag stelt het kabinet allereerst met voldoening vast dat er in ons land alle ruimte is voor dorpen, steden of streken om trots te zijn op hun grote, lokale eigenheid. Hieruit blijkt dat een dergelijke culturele verscheidenheid in ons land terecht wordt gezien als een vanzelfsprekende zaak. Het Kaderverdrag dient evenwel, zoals hierboven reeds opgemerkt, geen primair cultureel doel. Om die reden ziet het verdrag dan ook niet op situaties zoals bedoeld door de OSF-fractie.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,  
R. H. L. M. van Boxtel

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers