

26 389

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 21 december 2000

De memorie van antwoord gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden de memorie van antwoord die vrij uitgebreid ingaat op de gestelde vragen, met belangstelling gelezen. Toch zijn hun bedenkingen niet verdwenen: sommige twijfels zijn zelfs versterkt. Deze worden niet zozeer opgeroepen door de verdragstekst zelf, maar door de uitleg die wordt gegeven aan het begrip nationale minderheden. Het verdrag definieert dit begrip niet maar laat de concrete benoeming van die groepen – wellicht wijselijk – over aan de verdragspartners.

Wel is het naar de opvatting van deze leden duidelijk – zij betoogden dat reeds in het voorlopig verslag – dat dit verdrag qua geest en strekking ziet op traditionele minderheden. Dat blijkt volgens hen uit de concrete historische context waarin het initiatief is geboren, de discussies rond de Raad van Europa over de voorgelegde definities, de preambule, de opstelling van het overgrote deel van de verdragsluitende partijen en de tekst van de artikelen 10, 11, 14 en 15 («in public affairs, in particular those affecting them»). Het verdrag beoogt deze groepen, doorgaans staatsonderdanen, die reeds geruime tijd bepaalde gebieden binnen het staatsterritoir bevolken, en de leden daarvan rechtsaanspraken te verlenen. De Europese geschiedenis bezit nogal wat grimmige trekken die voortkomen uit de spanning tussen deze groepen en de eenheidsstaat en/of de federale staat waarbinnen zij wonen. Het verdrag beoogt deze naar het lijkt wat te ontspannen. De Nederlandse regering legt het begrip nationale minderheid echter geheel anders uit en ziet in het bijvoeglijk naamwoord «nationale» geen toegevoegde waarde.

Naast de Friezen worden de doelgroepen van het integratiebeleid genoemd zoals de bewindslieden ook in de memorie van antwoord hebben bevestigd. Dit betekent dat afgezien van de Friezen, de status van nationale minderheid – en naar de opvatting van deze leden vaart het Koninkrijk hier een unieke koers – afhangt van het verschijnen en verdwijnen van de groep in een nota. De bewindslieden bevestigen, na opmerkingen van de leden van de CDA-fractie, in ditzelfde stuk dat de verdragsbescherming vervalt als de groep uit de nota verdwijnt.

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

Dat werpt ook een bijzonder licht op de uitspraak dat dit verdrag naast een signaalfunctie er toe dient om «te voorkomen dat onze nationale normen in de toekomst onder de door het verdrag aangegeven niveau zullen dalen.» Nederland gaat dus enerzijds verder dan wie ook door de afzonderlijke groepen van vluchtelingen en groepen immigranten uit de laatste decennia allen als nationale minderheden te kwalificeren en anderzijds is Nederland uniek door deze status boterzacht te funderen in een kabinetsstuk. Deze paradox komt voort uit de omstandigheid dat de regering het verdrag ziet als juridisch complement voor het Nederlandse integratiebeleid. Het beroep op de positie van het Verenigd Koninkrijk die met het Nederlandse standpunt overeen zou komen overtuigt deze leden nog niet. Groot Brittannië acht het Verdrag van toepassing op Noord-Ieren, Schotten en Welsh en op de door de wet, de Race Relations Act (1976), als «racial groups» gekwalificeerde groepen. Deze wet moet bovendien sterk begrepen worden tegen de achtergrond van de Britse geschiedenis en die van de Commonwealth. Uit het UK report on the council of Europe Framework Convention for the protection of national minorities blijkt ook duidelijk dat de invalshoek van het Verenigd Koninkrijk de bestrijding van discriminatie van «racial groups» (ruim uitgelegd) is en niet een beleidsstuk (nota bijvoorbeeld) voor integratie-politiek.

Samengevat zeiden de leden van de CDA-fractie nog steeds van mening te zijn dat het Nederlandse concept van nationale minderheid wringt met geest en strekking van het verdrag. Zij nodigden de regering uit de bijzondere positie die zij inneemt bij de uitleg van het begrip nationale minderheden nog eens extra te adstrueren. Vooralsnog betreuren deze leden de verwerping van de motie-van Middelkoop die ook de steun kreeg van de geestverwanten van deze leden in de Tweede Kamer (26 389, nr. 6). De memorie van antwoord werpt ook nog enkele andere vragen op bij deze leden van de CDA-fractie.

Zij vroegen wie niet en wie wel tot een bepaalde minderheidsgroep wordt gerekend. De criteria moeten geheel duidelijk zijn, nu immers uit dit verdrag rechtsgevolgen voor afzonderlijke personen voortvloeien. Wie is Fries, woonwagenbewoner, Tunesiër, enz.? Het antwoord van de bewindslieden is als het ware een herhaling van de vraag: «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 de Friezen.» Een cirkelredenering, zo constateerden deze leden. Wel gaan de bewindslieden in de beantwoording van de vragen welke criteria nu eigenlijk bepalen wie in de zin van het Verdrag als Fries moet worden aangemerkt wat verder, zij het impressionistisch, op deze kwestie in. De leden van de CDA-fractie wilden de bewindslieden vragen of zij de beschouwingen hieromtrent goed hebben begrepen indien zij deze als volgt samenvatten: Een Fries (in de zin van het verdrag) is iemand die in Fryslân ingezetene is en Fries (geen stadsfries of Stellingwerfs) spreekt of leert dan wel friestalige ouders heeft (memorie van antwoord Kamerstukken I, 2000–2001, 26 389 nr. 60, blz. 2 onderaan en 3 bovenaan)? Deze leden zouden het op prijs stellen indien de bewindslieden hen hier terzake zo nodig wil corrigeren. De leden van het CDA-fractie hadden kennis genomen van de opvatting van het kabinet dat dit verdrag niet noopt tot aanpassingen in preambule en/of tekst van de Algemene wet gelijke behandeling, gelet vooral op de uitleg van het woord «ras» daarin. Zij onderschreven deze maar wilden toch nog vragen of iedere nationale minderheid in de uitleg die de regering daaraan geeft valt onder het bereik van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) met name het criterium «ras» daarin. Begrepen deze leden het bij de beantwoording van hun vragen met betrekking tot artikel 16 Verdrag goed dat de bewindslieden menen dat een opheffing of deling van de provincie Fryslân of het opgaan daarvan in

een veel groter geheel niet in strijd kan komen met tekst en strekking van artikel 16?

Nederland kent buitenlandse scholen (Japanse, Britse, Amerikaanse) waar het curriculum van het betrokken buitenland wordt gevolgd. Het gaat hier meestal om kinderen die niet in Nederland blijven wonen maar hier tijdelijk zijn. Is het nu in het kader van artikel 13 Verdrag – het antwoord van de bewindslieden is nog niet geheel duidelijk – mogelijk, dat buitenlandse overheden voor leden van nationale minderheden in Nederland, die de nationaliteit van dat buitenland bezitten, scholen opzetten buiten bezwaar van de Nederlandse schatkist die het curriculum van dat buitenland volgen, ook al is het duidelijk dat de leerlingen hier blijven wonen?

Deze leden zeiden de antwoorden te hebben gelezen op de gestelde vragen met betrekking tot de positie van de Friese ouders die voor hun kinderen geen onderwijs in de Friese taal wensen. Zij begrepen daaruit dat de bewindslieden van mening is dat het territorialiteitsbeginsel, dat onder de Friese taal politiek ligt, niet wordt aangetast door het verdrag in het bijzonder door artikel 3 daarvan.

Betekent dit ook dat de regering de forse reserve tegen dit verdrag die met name bij de Vlaamse autoriteiten bestaat, vanwege het gevaar dat uitgaat van dit verdrag voor het territorialiteitsbeginsel, waarop ook daar het taalregime is gebaseerd, niet deelt?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met waardering kennisgenomen van de uitvoerige beschouwingen en antwoorden in de memorie van antwoord. Niettemin waren zij er niet van overtuigd geraakt dat het wenselijk is om het kaderverdrag goed te keuren. De bezwaren van deze leden kunnen als volgt worden verwoord.

Door naast de Friezen alle allochtone groepen voor wie een integratie beleid geldt tot de minderheden te rekenen heeft Nederland gekozen voor een veel te ruime begripsomschrijving. Deze begripsomschrijving past niet goed bij de geest van het verdrag, dat zich meer lijkt te richten op de traditionele (geografische) groepen.

Een verdrag waarbij de verdragsluitende partijen het niet eens konden worden over het belangrijkste onderwerp (over wie gaat het?) is niet van veel belang. Ook de signaalfunctie is gering. Een Europees verdrag waarmee belangrijke landen als België en Frankrijk niets van doen wensen te hebben heeft nog minder betekenis.

De Nederlandse opstelling steekt schril af bij die van Duitsland dat alleen de Denen en de Sorben tot de minderheden rekent en verder alleen nog wat vriendelijke woorden wijdt aan de Friezen en de Sinti en Roma. Door geen aansluiting te zoeken bij de omringende landen kan de handelwijze van Nederland als irritant worden uitgelegd. Dat zal het overleg over een redelijke verdeling van de opvang van asielzoekers kunnen belemmeren. Door allerlei groepen buitenlanders naast andere voorzieningen zoals gratis rechtshulp, persoonlijke rechten te geven op de bevordering van hun taal en cultuur, wordt Nederland wel heel erg populair bij de «reisagenten». Zij kunnen dit gebruiken als een argument bij de werving. Het is toch niet ondenkbaar dat onze buurlanden zullen redeneren «Als die Nederlanders zo ver willen gaan, met de toekenning van rechten moeten ze de opgeroepen problemen ook zelf maar oplossen.» Het feit alleen al dat onze naaste buurlanden zo buitengewoon afhoudend en voorzichtig zijn, zou kunnen worden opgevat als een waarschuwing, dat het hier niet een onschuldige materie betreft. In het verdrag is bij herhaling sprake van «personen die behoren tot de nationale minderheden.» Uit deze woordkeuze moet worden afgeleid dat persoonlijke rechten worden toegekend. Dat volgt trouwens ook uit artikel 3. Nu deze rechten volgens artikel 5 onder meer betrekking hebben op de bevordering van de eigen taal en cultuur moet worden gezegd dat Nederland met de goedkeuring van het verdrag en de ruime omschrijving

zeer vergaande verplichtingen op zich neemt. Dit gebeurt eenzijdig, d.w.z. zonder wederkerigheid bij de andere verdragsluitende partijen, en dat zonder nut of noodzaak.

Indien deze culturele rechten worden toegekend aan allochtone groepen, kan dat beter gebeuren bij een gewone wet.

De Friezen hebben rechten op hun eigen taal in onderwijs, bestuur en rechtspraak. Nu de nieuwe allochtone groepen evenals de Friezen tot de nationale minderheden worden gerekend hebben zij evenzeer deze taalrechten. Dit beroep op taalrechten op grond van het gelijkheidsbeginsel zal met name kunnen slagen, ook gelet op de tekst van het verdrag, voor de gebieden waar de minderheden in grote getale wonen. Het verdrag kan in strijd komen met het integratiebeleid. Integratie is geboden en (onvrijwillige) assimilatie zal verboden zijn. In de praktijk zal het verschil lang niet altijd duidelijk zijn hetgeen aanleiding kan geven tot eindeloze rechtsgeschillen. De vraag is ook of een beleid gericht op assimilatie per definitie altijd onjuist is.

Het is denkbaar dat er in Nederland groepen zijn of komen die massaal en uitdrukkelijk zullen weigeren om Nederlands te spreken. Art 10 van het verdrag lijkt hen dat recht voluit te geven en op grond van andere bepalingen zal het zelfs bevorderd moeten worden. Het is echter wel de vraag of dit werkelijk gewenst wordt.

Het lijkt wel duidelijk dat een verdrag dat bedoeld is voor de Hongaren in een landstreek in Roemenië en soortgelijke situaties niet zonder grote problemen kan worden toegepast op allerlei allochtone groepen en groepjes in Nederland. Het verdrag zal zeker leiden tot verdere juridisering van problemen die al groot genoeg zijn en het kan zeer ongunstige gevolgen hebben.

Over al deze bezwaren vernamen de leden van de VVD-fractie nog graag het oordeel van de bewindslieden.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met verbazing kennis genomen van de mededeling van het kabinet dat de mogelijkheid bestaat dat na inwerkingtreding van het Kaderverdrag aan nationale minderheden de status van nationale minderheid weer kan worden ontnomen. Deze mededeling moet op een misverstand berusten. Het kan toch niet de bedoeling zijn van de ratificatie van een verdrag dat de daarin geformuleerde rechten ter bescherming van nationale minderheden zo maar weer buiten werking kunnen worden verklaard? Een reden daarvoor zou kunnen zijn, wordt gezegd, dat doelgroepen van het integratiebeleid hun achterstandsituatie in belangrijke mate hebben ingelopen en daarmee ophouden doelgroep van het integratiebeleid te zijn, maar dat betekent toch niet dat op dat moment de behoefte aan culturele eigenheid minder is geworden? Laat staan dat leden van deze minderheidsgroepen gestraft zouden moeten worden voor een ontwikkeling die alleen maar kan worden toegejuicht. Dreigt het kabinet hier niet onbedoeld het slachtoffer te worden van de door haar gebruikte definities? Deelt het kabinet de mening van deze leden dat de fundamentele rechten, waarvan hier sprake is, niet naar willekeur het ene jaar kunnen worden toegekend om deze het andere jaar weer in te trekken? De erkenning van de eigenheid van minderheden moet, naar het oordeel van deze leden, per definitie kunnen beklijven.

Als voorbeelden voor het versterken van de eigenheid van minderheden door het integratiebeleid noemt de minister op blz. 9 van de memorie van antwoord: ondersteuning van zelforganisaties, kadertrainingen, informatieve voorlichtingsprojecten, manifestaties, tentoonstellingen, publicaties en het rekening houden met godsdienst en levensovertuiging. Ter onderbouwing van de stellige overtuiging dat beleid inzake integratie en inburgering niet strijdig is met het assimilatieverbod verwezen de bewindslieden naar dezelfde voorbeelden. Zij voegen daaraan toe dat assimilatie gericht is op alleen de nieuwe bevolkingsgroepen, terwijl

integratie ook van het autochtone deel van de samenleving aanpassing zou vergen. Zijn de bewindslieden nog steeds de mening toegedaan dat geen sprake is van strijdigheid bij het opleggen van de NT2 verplichting in combinatie met het verminderen van de aandacht voor OALT? Kan de minister overigens de laatste stand van zaken weergeven met betrekking tot de wachtlijsten NT2 voor oudkomers? Is de minister zich bewust van de effecten van de combinatie: verplichting NT2 op scholen + vermindering OALT op scholen + wachtlijsten NT2 voor oudkomers, op de kloof tussen generaties allochtonen en de problematiek in de verzorging van allochtone bejaarden? Is de bescherming van minderheden krachtens dit kaderverdrag niet ook in deze opzichten aan de orde?

Op blz. 10 van de memorie van antwoord geeft de minister aan in gesprek te zijn met de Stichting Inspraakorgaan Turken in Nederland om een reeks debatten op buurt- en wijkniveau in Turkse kring te beleggen over waarden en normen. Dit ten behoeve van het expliciteren van ononderhandelbare grondwaarden naar aanleiding van het schietincident in Veghel. Welke werkzaamheden hebben in dit kader plaatsgevonden tussen het moment van het schietincident (rond de jaarwisseling '98-'99) en nu? Waarom beperkt de reeks debatten zich tot de Turkse groepen? Is niet een veel diverser samenstelling gewenst? Vanuit welke referentiekader is de minister voornemens de gesprekken te voeren?

Het lid van de **OSF**-fractie constateerde dat, aldus de memorie van antwoord, de positie van bijvoorbeeld de Limburgers en inwoners van bepaalde andere streken met een eigen culturele identiteit niet onder werking van dit verdrag hoeven te vallen omdat het verdrag geen primair cultureel doel zou dienen.

Het was dit lid niet duidelijk waarom hier een onderscheid gemaakt wordt tussen de Friese cultuur en andere streekculturen. De argumentatie die gebruikt wordt voor de Friezen (zoals cultureel erfgoed, eigen taal) zijn toch ook van toepassing op bijvoorbeeld Limburgers en Urkers? Zijn de Friezen slechts onder de werking van het verdrag geplaatst om er goede sier mee te kunnen maken dat het verdrag ook in Nederland een concrete invulling heeft? Is er in Friesland een onderscheidende problematiek? Zijn er rond de Friese cultuur bedreigingen die voor andere streekculturen niet gelden? Wordt de Friese cultuur zo niet «voorgetrokken» ten opzichte van andere streekculturen?

Zou Nederland niet een goede voorbeeldrol kunnen vervullen door een meer fijnmazige uitwerking van dit Kaderverdrag? Worden de bedreigingen die veel streekculturen ondervinden niet onderschat?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Hordijk