

25 020

Goedkeuring van het op 27 juni 1989 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende inheemse en in stamverband levende volken in onafhankelijke landen (Verdrag nr. 169 aangenomen door de internationale Arbeidsconferentie in haar zesenzeventigste zitting)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 oktober 1997

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de door de leden van de vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking gemaakte opmerkingen en de door hen gestelde vragen. De vragen zullen zoveel mogelijk in de volgorde van het verslag worden beantwoord.

De leden van de fractie van de VVD kwalificeren de in de nota naar aanleiding van het verslag neergelegde verwachting van de regering, dat het verdrag niet zal leiden tot verergering van de discriminatie van inheemse volken of anderszins in hun nadeel zal uitwerken, als negatief en deze leden merken op dat deze verwachting niet de opmerking van de Raad van State weerlegt dat er bij de (organisaties van) inheemse volken zelf grote bezwaren tegen het verdrag bestaan.

In antwoord hierop, wijzen wij gaarne op het volgende.

Zoals wij ook hebben uiteengezet in het nader rapport aan de Koningin, delen wij niet de visie van de Raad dat bij organisaties van inheemse volken grote bezwaren tegen het verdrag zouden bestaan.

Vooropgesteld dat elk verdrag de neerslag is van een compromis, is de regering van oordeel dat het verdrag juist waarborgen biedt voor een rechtvaardige behandeling van inheemse volken.

De regering beaamt dat aanvankelijk de voorganger van het NCIV (Nederlands Centrum voor Inheemse Volken) kanttekeningen plaatste bij het verdrag. De regering heeft er evenwel kennis van genomen dat thans het NCIV er bij de Eerste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking op heeft aangedrongen de bekrachtiging van het verdrag te ondersteunen. De regering heeft, ondanks vele en soms intensieve contacten met (vertegenwoordigers van) inheemse volken, geen kennis van afwijzende opvattingen over het IAO-verdrag.

De leden van de VVD-fractie wijzen op het ontbreken van een geschillenregeling met betrekking tot de eigendomsrechten. Deze leden vragen hoe de regering hier tegen aan kijkt. Hierop zij geantwoord dat met name de problematiek met betrekking tot eigendomsrechten van inheemse volken een uiterst moeilijke is. Hoewel het verdrag wellicht hier aangescherpt had kunnen worden door ontsnappingsbepalingen weg te laten, biedt het in ieder geval waarborgen voor zorgvuldige behandeling

¹ Het eerder verschenen stuk met betrekking tot dit wetsvoorstel is gedrukt onder EKnr. 299, 1996–1997.

van landclaims van inheemse volken. Dit wordt bevestigd door recente ervaringen in landen die het verdrag hebben bekrachtigd.

Als voorbeeld moge dienen de bekrachtiging van het IAO-verdrag door Guatemala. De bekrachtiging vond plaats na intensieve consultaties met vertegenwoordigers van inheemse groepen en het onderwerp maakte deel uit van de vredesbesprekingen tussen hen en de regering van Guatemala.

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA naar het oordeel van de Koninkrijksregering als geheel over de wenselijkheid van toetreding tot het verdrag kan als volgt worden geantwoord. De goedkeuring van het onderhavige verdrag is op 2 februari 1996 door de Rijksministerraad behandeld, aangezien de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba nog een beslissing moesten nemen over de wenselijkheid van medegelding van het verdrag voor hun land.

Zowel de regering van de Nederlandse Antillen als de regering van Aruba hebben vervolgens doen weten dat zij medegelding niet wenselijk achten. Zoals ook vermeld in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1996/97, 25 020, nr. 5, blz. 9) zag de regering van de Nederlandse Antillen af van medegelding omdat dit deel van het Koninkrijk, evenmin als Nederland, geen inheemse volken kent. Aruba zag af van medegelding, omdat Aruba om beheersmatige redenen voorlopig geen medegelding van IAO-verdragen overweegt.

1. De leden van de fractie van GroenLinks leggen een vijftiental vragen aan de regering voor, waarbij allereerst gevraagd wordt welke activiteiten de Nederlandse regering onderneemt om de positie van inheemse volken ook bij de andere VN-organen te bevorderen. Hierop antwoorden wij als volgt. De Nederlandse regering spant zich op meerdere fronten in om de positie van de inheemse volken bij VN-organen te bevorderen. Met enige voorbeelden kan dit worden verduidelijkt.

Wat betreft de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CDO) ondersteunt de Nederlandse regering in algemene zin een actieve deelname van de zogenaamde «major groups», waaronder inheemse volken, in de zittingen van de Commissie. De positie van inheemse volken in relatie tot de implementatie van Agenda 21 zal bijzondere aandacht krijgen tijdens de zitting van de CDO in het jaar 2000, zo is in juni jongstleden tijdens de Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de VN ten behoeve van de evaluatie van de uitvoering van Agenda 21 besloten.

Daarnaast geldt dat Nederland bij het bepalen van haar standpunten ten behoeve van zittingen van de CDO, waar relevant, de specifieke betekenis of relatie van een agendapunt tot de positie van inheemse volken in ogenschouw neemt.

Voor het United Nations Development Programma (UNDP) geldt het volgende. De UNDP heeft armoedebestrijding als centraal mandaat. De regering is van mening dat binnen dat mandaat, in landen en regio's waar inheemse volken wonen, aandacht dient te worden besteed aan de positie van deze volken.

Deze mening draagt de regering uit in de uitvoerende raad van de UNDP.

Wat betreft de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) heeft Nederland, tijdens de World Health Assembly, in mei jongstleden, een resolutie ondersteund met het doel extra stimulans te geven aan de werkzaamheden van de WHO op het gebied van de gezondheid van inheemse volken.

In de World Intellectual Property Organisation (WIPO) kwam op de conferentie die in december 1996 plaatsvond in het kader van de onderhandelingen over het Uitvoeringen en Fonogrammen Verdrag de bescherming van culturele uitingen van inheemse volken aan de orde. De Nederlandse delegatie heeft ingestemd met deze verdragsteksten en zal in

EU-verband overgaan tot ondertekening van deze verdragen.

Voor wat betreft de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) is Nederland naast Denemarken donor van het IAO-INDISCO programma (Interregional Programme to Support Self-Reliance of Indigenous and Tribal Communities through Cooperatives and other Self-Help Organisations) en neemt jaarlijks deel aan het overleg tussen de IAO, donoren en partner-NGO's (Niet Gouvernementele Organisaties) over de voortgang van het programma.

Tenslotte kan met betrekking tot het VN-Mensenrechtencentrum het volgende worden opgemerkt. Nederland heeft het Mensenrechtencentrum uitgenodigd om een aanvraag in te dienen voor de inzet van vier assistent-deskundigen waarvan twee afkomstig uit ontwikkelingslanden en in het bijzonder van «inheemse origine» kunnen zijn. Daarnaast is Nederland een van de weinige landen die een bijdrage levert aan het UN Voluntary Fund for Indigenous Populations. Dit fonds stelt vertegenwoordigers van inheemse volken in de gelegenheid deel te nemen aan relevante VN bijeenkomsten. Tenslotte is Nederland voornemens een bijdrage te leveren aan het UN Voluntary Fund for the International Decade of the World's Indigenous People, het speciale fonds voor de uitvoering van activiteiten gedurende het decennium 1994 tot 2005.

2. Op de vraag van deze leden naar de consistentie van het Nederlandse beleid inzake inheemse volken, antwoorden wij als volgt. Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 van de Derde Voortgangsnotitie over de Rechten van de Mens in het Buitenlands Beleid zet Nederland zich in om de positie van inheemse volken in internationaal verband te verbeteren. Hier is dan ook sprake van een gestage voortgang en consistentie in de beleidsuitvoering. Bij de behandeling van het onderhavige IAO-verdrag in de Tweede Kamer heeft de regering toegezegd om tegen het eind van 1997 een notitie te presenteren over de voortgang van het beleid ten aanzien van inheemse volken. In deze notitie zal uitgebreider teruggekomen worden op de bilaterale activiteiten en zullen zo nodig aanvullende beleidsvoornemens worden gepresenteerd.

3. De regering kan de aan het woord zijnde leden niet volgen in de volgens de leden gewekte suggestie dat de regering zich «low profile» opstelt in VN-fora met betrekking tot inheemse volken.

Op de vraag naar het beleid van de regering terzake, wijzen wij erop dat Nederland zich reeds tijdens de eerste bijeenkomst van de werkgroep van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens – 20 november t/m 1 december 1995 – heeft beijverd voor de spoedige aanneming van de Ontwerp Declaratie inzake de Rechten van Inheemse Volken. Deze tekst beschouwt de regering als uitgangspunt voor verdere onderhandelingen. Het thema zelfbeschikking en het thema collectieve aanspraken versus de rechten van het individu vormen voor vele lid-staten en vertegenwoordigers van inheemse volken de grootste struikelblokken. Zoals bekend is de regering, overeenkomstig het Briefadvies Inheemse Volken van de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands beleid, voorstander van een intern zelfbeschikkingsrecht en geeft er de voorkeur aan om analoog aan de Verklaring inzake de Rechten van Minderheden alle rechten volledig te individualiseren.

Tijdens 53ste zitting van de Mensenrechtencommissie, die in april van dit jaar is gehouden, is Nederland mede-indiener geweest van een Deense resolutie (1997/30) om een speciale bijeenkomst te houden om te komen tot de instelling van een Permanent Forum voor Inheemse Volken binnen het VN-systeem. Overigens heeft Nederland zich tijdens de 51ste zitting van de VN Commissie voor de Rechten van de Mens, in 1995, al uitgesproken voor de totstandkoming van een permanent forum.

4. De leden van de fractie van GroenLinks wijzen er voorts op dat de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in zijn antwoord aan de Tweede Kamer heeft gesproken over «chaos in de internationale verhoudingen» die zou zijn ontstaan sinds president Wilson in maart 1919 het recht op zelfbeschikking aan de orde stelde. Deze leden vragen op welke chaos hier wordt gedoeld en welke relatie er is tussen die situatie en de toekenning van extern zelfbeschikkingsrecht aan inheemse volken.

Hierop antwoorden wij als volgt. Het aantal soevereine staten is thans veel groter dan in 1919, toen de Amerikaanse president Wilson zich uitsprak voor een extern zelfbeschikkingsrecht voor alle volkeren. De internationale verhoudingen zijn er als gevolg van die vermenigvuldiging niet overzichtelijker op geworden. De moeizame ontwikkelingen naar hervorming van de Verenigde Naties getuigen daarvan. Daarmee is overigens niets gezegd over de wenselijkheid of rechtvaardigheid van de ontwikkelingen die tot het huidige aantal staten hebben geleid, het is slechts de constatering van een schaduwzijde ervan. Deze schaduwzijde is voor de regering echter wel reden om niet te streven naar erkenning van een recht op externe zelfbeschikking voor (etnische) minderheden of inheemse volken. Dat neemt niet weg dat er situaties denkbaar zijn waarin het streven van een groepering naar externe zelfbeschikking steun verdient. Het recente verleden heeft dat uitgewezen, zij het niet in situaties betreffende inheemse volken. Of het verlangen van inheemse volken naar zelfbeschikking zal afnemen door deze volken het recht daarop te onthouden kan de regering niet beoordelen. Wel lijkt het waarschijnlijk dat het algemeen erkennen van extern zelfbeschikkingsrecht het verlangen daarnaar zal aanwakken, ook bij groeperingen die daaraan tot dusver geen behoefte hadden. De onoverzichtelijkheid van de internationale verhoudingen zal daardoor naar onze mening worden versterkt.

5. In de voortgangsnotitie over het beleid inzake inheemse volken zal de regering aandacht besteden aan het IAO-verdrag 169 en de voortgang in de bekrachtiging door andere landen, zo antwoorden wij deze leden.

6. De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op de uitspraak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking dat aan het eind van dit jaar het Permanente Forum van de VN voor inheemse volken zal zijn ingesteld. Hierover kunnen wij het volgende opmerken. Tijdens de 53ste zitting van de Mensenrechtencommissie, voorjaar 1997, sprak het overgrote deel van de staten zich uit voor de instelling van een Permanent Forum. De eind juli van dit jaar in Chili gehouden VN workshop om te komen tot de instelling van een Permanent Forum heeft informeel hierover van gedachten gewisseld. De aanwezige 25 landen, waaronder Nederland, 30 organisaties van inheemse volken en een aantal andere organisaties, spraken zich overwegend opnieuw in positieve zin uit over de instelling van het Forum waarbij tevens de contouren van het mandaat en vertegenwoordiging werden besproken. De verschillen zijn weliswaar minder geworden doch de kloof is nog te groot om te verwachten dat het Permanent Forum spoedig zal zijn ingesteld.

Het verslag is conform de tekst van de genoemde resolutie 1997/30 ter visie aangeboden aan de VN Working Group on Indigenous Populations die eind juli bijeen is gekomen. Deze Working Group is gevraagd het verslag en het advies voor bespreking aan te bieden aan de Mensenrechtencommissie tijdens de 54ste zitting die in het voorjaar van 1998 wordt gehouden.

Nederland zal zich bij voorkomende gelegenheden in de relevante VN-fora inzetten voor de totstandkoming van een Permanent Form.

7. De aan het woord zijnde leden vragen of de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking al besloten heeft het «Human Right Fund for Indigenous Peoples» financieel te ondersteunen. Wij antwoorden hierop

dat, zoals reeds eerder bij de behandeling in de Tweede Kamer is aangegeven, niet onwelwillend tegenover dit verzoek wordt gestaan. Echter, vanwege budgettaire beperkingen is het verzoek in beraad gehouden. Overigens draagt Nederland reeds enkele jaren bij aan een soortgelijk fonds van het VN-Mensenrechtencentrum. Voor 1996/1997 betrof deze bijdrage tot nu toe f 70 000,00.

8. Een volgende vraag gesteld door de leden van de fractie van GroenLinks heeft betrekking op de financiering van het Nederlands Centrum voor Inheemse Volken (NCIV). Hierover merken wij het volgende op. De regering heeft waardering voor de inzet van het NCIV. Het NCIV is een van de twee Nederlandse NGO's die sterk betrokken is bij inheemse volken en het treedt op als intermediair voor hun belangen. Het NCIV is in eerste instantie aangewezen op de financieringsmogelijkheden die het NCDO biedt. Voor 1997 is het NCIV een subsidie toegekend. Op incidentele basis kan voor doelgerichte activiteiten in Nederland een aanvullend beroep op de begroting voor ontwikkelings samenwerking worden gedaan.

Indachtig het herijkte beleid geeft de regering er de voorkeur aan om de steun aan inheemse volken te laten plaatsvinden in de ontwikkelingslanden via de Nederlandse ambassades ter plaatse.

9. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering denkt over teruggave van inheems erfgoed die zich momenteel in musea in Nederland bevinden en over het verlenen van juridische bijstand hierin. Hierop antwoorden wij als volgt.

Nederland heeft tot nu toe teruggave van cultureel erfgoed per geval bezien. In die gevallen waar tot teruggave is overgegaan ging het om voorwerpen die van uitzonderlijke betekenis zijn voor de cultuur en geschiedenis van het terugvragende land.

Nederlandse musea die de ICOM-gedragslijn voor museale beroeps-ethiek hebben onderschreven, hebben zich ertoe verbonden ten aanzien van verzoeken tot teruggave een dialoog aan te gaan met het land van oorsprong. De Volkenkundige Musea in Nederland vervullen een voortrekkersrol in het ter discussie stellen van de teruggave van cultureel erfgoed dat zich in deze musea bevindt.

10. Een andere vraag van de leden van de fractie van GroenLinks heeft betrekking op de vraag of de regering inheemse volken financiële en juridische ondersteuning biedt bij het volgen van klachtenprocedures die verschillende verdragen kennen. Het antwoord hierop luidt bevestigend. Zowel uit Motie Aartsmiddelen als uit mede-financieringsfondsen worden, in de meeste gevallen door tussenkomst van niet-gouvernementele organisaties, activiteiten op dit terrein ondersteund. Overigens wordt er in de vraag ten onrechte van uitgegaan dat het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten de mogelijkheid van individueel klachtenrecht biedt.

Vooralsnog is dit slechts in ontwikkeling.

11. Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of het zogeheten laagvliegverdrag met Canada niet in strijd is met het IAO-Verdrag 169 en andere internationale afspraken en verdragen zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en de verplichtingen die Nederland heeft met betrekking tot Agenda 21, antwoorden wij dat het laagvliegverdrag niet strijdig is met deze verdragen.

Weliswaar is Canada geen partij bij het onderhavige verdrag, doch de regering onderkent dat dat haar, als toekomstige verdragspartij, niet van de plicht ontslaat te bezien in hoeverre rechten van inheemse volken

geschonden worden door de toepassing van het laagvliegverdrag. De regering is van mening dat Canada adequate maatregelen heeft genomen ter bescherming van de belangen van de Innu in het laagvliegebied.

12. Tevens vragen deze leden of de regering aan kan geven welke juridische of andere mogelijkheden de Innu hebben om zich te verzetten tegen het onlangs gesloten laagvliegverdrag. In antwoord hierop kan erop worden gewezen dat een aantal verdragen klachtmogelijkheden kent in geval van vermeende schending van de in die verdragen genoemde rechten. Naast het reeds genoemde Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten valt te denken aan de Europese Conventie van de Rechten van de Mens (met betrekking tot Nederland) en de inter-Amerikaanse equivalent daarvan (met betrekking tot Canada). Al deze verdragen vereisen echter in eerste instantie een uitputting van nationale rechtsmiddelen.

13. De vraag van deze leden naar afspraken in EU-verband kan als volgt worden beantwoord. Tijdens de vergadering van de Raad van Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, die op 5 juni jl. te Luxemburg is gehouden, is de Commissie, in navolging van andere internationale organisaties, uitgenodigd een beleidsnota op te stellen over inheemse volken. Dit naar aanleiding van een gezamenlijk initiatief van Spanje en Denemarken. Nederland heeft als voorzitter er bij de Europese Commissaris Pinheiro op aangedrongen de beleidsnota tijdig te presenteren. (zie ook het Verslag van de Raad van Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking van 5 juni 1997 dat op 10 juni jl. door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aangeboden aan de Voorzitters van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken en de Algemene Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.) Op de vraag of er inmiddels andere EU-landen zijn toegetreden tot het verdrag, kan geantwoord worden dat Denemarken partij is bij het onderhavige verdrag.

14. Wat de vraag van deze leden betreft of er naast het laagvliegverdrag en het bontinvoerverbod nog andere verdragen zijn die mogelijk in strijd zijn met dit IAO-Verdrag of het Nederlands beleid ten aanzien van inheemse volken, is het zo dat er geen verdragen bekend zijn waarbij het Koninkrijk partij is en die in strijd zijn met het onderhavige verdrag of het Nederlandse beleid inzake inheemse volken.

15. Tenslotte vragen deze leden naar de inheemse conferentie dit najaar in Rotterdam. Hierop antwoorden wij als volgt. Tijdens de behandeling van het IAO-verdrag 169 in de Tweede Kamer op 15 mei j.l. kon de regering nog geen informatie verstrekken over een conferentie over inheemse volken die in september in Rotterdam zou worden gehouden. Summiere informatie bereikte de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking eerst begin juni terwijl het financieringsverzoek pas eind juni ontvangen werd.

De «Pacific Cultural Conservancy» uit Haïti wil onder de titel «Traditional and Endangered Indigenous Peoples» een groots opgezette en prijzige conferentie organiseren «teneinde een dialoog op gang te brengen tussen de traditionele wereld en de moderne maatschappij om het bestaan van volkeren te beschermen». De regering heeft besloten om vanuit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking de gevraagde bijdrage van minimaal f 1 200 000 niet te verstrekken omdat de directe relatie met inheemse organisaties uit ontwikkelingslanden zeer beperkt is. De regering geeft er de voorkeur aan de versterking van de culturele identiteit van inheemse volken rechtstreeks te ondersteunen vanuit de middelen die aan de Nederlandse Ambassades in ontwikkelingslanden ter beschikking zijn gesteld.

Het is de regering niet bekend of de organisatie vanuit Haïti contacten heeft gelegd met Nederlandse organisaties zoals de MFO's en het

Nederlands Centrum voor Inheemse Volken. De regering zag zelf geen aanleiding om deze en andere organisaties over de aanvraag te benaderen.

Overigens heeft de Pacific Cultural Conservancy aangegeven de conferentie te willen uitstellen tot mei/juni 1998.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

De Minister van Buitenlandse zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert