

Vergaderjaar 1994–1995

**24 092**

## **Goedkeuring van het op 5 november 1992 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest voor streektalen of talen van minderheden (Trb. 1993, 1 en 199)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

De Permanente Conferentie van Lokale en Regionale Besturen van de Raad van Europa (beter bekend onder zijn Engelstalige afkorting CLRAE) heeft na enkele jaren van studie en discussie een ontwerp-Europees Handvest voor streektalen of talen van minderheden opgesteld. Op verzoek van het Comité van Ministers van de Raad van Europa is daarop door een ad hoc-commissie van deskundigen dit ontwerp op enkele punten gewijzigd. Het aldus gewijzigde ontwerp-Handvest is vervolgens op 24 juni 1992 door het Comité van Ministers aanvaard en op 5 november 1992 opengesteld voor ondertekening; het Koninkrijk der Nederlanden behoorde tot één van de eerste ondertekenaars. Op 27 september 1994 werd het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit verdrag eerst voorgelegd aan de Raad van State. Dit is het gevolg van de grote druk op de wetgevingscapaciteit bij het ministerie van Binnenlandse Zaken tijdens het laatste jaar van de vorige kabinetsperiode en van een niet geheel vlekkeloos verlopen overdracht van de voorbereiding van dit wetsvoorstel binnen dat ministerie. Voor een meer uitvoerige beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van het Handvest verwijs ik naar de als bijlage I aan deze memorie van toelichting toegevoegde Nederlandse vertaling van het zogenaamde «explanatory report» (verklarend rapport) bij het Handvest<sup>1</sup>.

Dit verklarend rapport geeft tevens een uitvoerige algemene toelichting op het Handvest. In deze memorie volstaan wij in eerste instantie met de mededeling dat wij het algemene doel van het Handvest – het beschermen en bevorderen van de deels kwetsbare Europese streektalen of talen van minderheden als wezenlijk en levend onderdeel van het Europese culturele erfgoed – ondersteunen.

#### **2. Doel van het Handvest**

Het Handvest kent weliswaar geen individuele of collectieve rechten toe aan personen die gebruik maken van een streektaal of taal van een minderheid, maar verplicht de deelnemende lid-staten van de Raad van Europa om door middel van regelgeving of andere maatregelen de positie van deze talen te waarborgen en te verbeteren.

Het Handvest bestaat uit vijf delen.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In deel I worden enkele algemene onderwerpen, zoals definities en de relatie tot andere verdragen, geregeld.

Deel II bestaat uit een aantal algemene doelstellingen en beginselen waaraan het beleid in brede zin van de deelnemende lid-staten ten aanzien van de streektalen of talen van minderheden moet voldoen. In Nederland is zulks ten aanzien van het Fries zonder twijfel het geval.

De doelstellingen en beginselen van deel II gelden op grond van artikel 7, vierde lid, in principe ook voor de zogenaamde niet-territoriale talen. In artikel 1 worden niet-territoriale talen gedefinieerd als «talen gebruikt door onderdanen van de staat die verschillen van de taal of talen gebruikt door de overige bevolking van die staat maar die, hoewel zij van oudsher binnen het gebied van die staat worden gebruikt, niet met een bepaald gebied kunnen worden vereenzelvigd.» Hierbij kan worden gedacht aan zigeunertalen. Voor Nederland is deze bepaling maar in beperkte mate relevant. Voor de in Nederland gesproken zigeunertalen kunnen de volgende bepalingen uit deel II worden vertaald in concrete beleidsmaatregelen.

Bij artikel 7, eerste lid, onderdelen c, d en g, van het Handvest kan aangetekend worden dat overheidsbemoeienis met de eigen taal door de Nederlandse zigeuners niet op prijs wordt gesteld en zelfs als bedreigend ervaren. Om die reden wordt geen actief taalbeleid gevoerd, ofschoon in de sfeer van het onderwijs wel bepaalde mogelijkheden bestaan in het kader van Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur (OETC). In het intercultureel onderwijs worden soms elementen uit zigeunertalen in het programma opgenomen. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft financiële steun verleend aan de totstandkoming van een zogenaamde leskist over zigeuners, waarin ook aandacht wordt geschonken aan zigeunertalen.

Bij artikel 7, eerste lid, onderdelen f en h, kan worden vermeld dat aan de Universiteit van Amsterdam onderzoek wordt verricht naar zigeunertalen, met name niet-Sinti-dialecten.

Bij artikel 7, eerste lid, onderdeel i, van het Handvest kan worden verwezen naar de ondersteuning van internationale contacten van zigeuners, onder meer door subsidiëring.

Tenslotte kan bij artikel 7, vierde lid, van het Handvest worden geïnd dat organisaties van zigeuners bilaterale contacten onderhouden met overheidsinstellingen op verschillende bestuurlijke niveaus. Binnen het kader van de wet adviesorganen minderhedenbeleid worden zij in staat gesteld het kabinet te adviseren over tal van beleidsaangelegenheden, waaronder het gebruik van de eigen taal.

Deel III is de uitwerking van deel II. Het bevat meer gedetailleerde en op de praktijk gerichte verplichtingen voor een zevental beleidssectoren: onderwijs (artikel 8), rechterlijke autoriteiten (artikel 9), bestuurlijke autoriteiten en openbare diensten (artikel 10), media (artikel 11), culturele activiteiten en voorzieningen (artikel 12), economisch en sociaal leven (artikel 13), en grensoverschrijdende uitwisselingen (artikel 14). Deelnemende lid-staten hoeven niet alle bepalingen van deel III te onderschrijven. Dit zogenaamde menu-systeem maakt het mogelijk om binnen zekere grenzen (zie hiervoor artikel 2, tweede lid) te kiezen voor die bepalingen die het beste aansluiten bij de feitelijk bestaande behoeften en mogelijkheden.

De gekozen bepalingen van deel III gelden alleen voor de op grond van artikel 3, eerste lid, expliciet door de deelnemende lid-staten als zodanig aangewezen streektalen of talen van minderheden. Voor Nederland is dat uitsluitend de Friese taal binnen de provincie Friesland. Het Fries is overigens de enige in Nederland gesproken taal die naar onze mening voldoet aan de in artikel 1, onder a geformuleerde definitie van streektalen of talen van minderheden. Deze definitie is niet van toepassing op dialecten van de officiële taal en talen van immigranten (artikel 1 onder b).

Dit laatste betekent dat ook deel II van dit Handvest niet van toepassing is op dialecten van het Nederlands zoals het Gronings, het Drents of het Limburgs, en evenmin op talen van immigranten als het Turks, het Arabisch of het Sranan Tongo (Surinaams).

Deel IV omvat enkele bepalingen die de Raad van Europa, de lid-staten, en alle andere geïnteresseerden inzicht verschaffen in de uitvoering van de verdragsverplichtingen door de deelnemende lid-staten. Deze lid-staten zijn namelijk verplicht om elke drie jaar een rapport over de uitvoering van het handvest op te stellen en openbaar te maken. Vervolgens is voorzien in een uitvoerige procedure om dergelijke rapporten te beoordelen en – zo nodig – passende aanbevelingen te doen aan de betrokken lid-staat. Aldus is een instrument gecreëerd om de uitvoering van dit Handvest door de deelnemende lid-staten te waarborgen.

Deel V tenslotte omvat enkele algemene slotbepalingen.

### **3. Redenen voor ondertekening door het Koninkrijk der Nederlanden**

Voor Nederland zijn er twee redenen om veel belang toe te kennen aan het Handvest.

In de eerste plaats verschaft het Handvest een solide juridische basis aan de positie van de Friese taal binnen de provincie Friesland. Dit past in het vigerende kabinetsbeleid.

Het huidige kabinetsbeleid ten aanzien van de Friese taal is neergelegd de bestuursafpraak Friese taal en cultuur 1993 (Stcrt. 1993, 237) (zie bijlage II)<sup>1</sup>. Deze bestuursafpraak heeft de status van een convenant tussen de rijksoverheid en de provinciale overheid van Friesland. Hieruit volgt dat de daarin neergelegde normen niet bindend zijn voor derden.

Dat laatste geldt uiteraard wel voor dat deel van het kabinetsbeleid dat in formele en materiële wetgeving is vastgelegd. Ten aanzien van een tweetal belangrijke onderdelen, de positie van het Fries in het bestuurlijke en in het rechtsverkeer, zijn wetsvoorstellen in voorbereiding. De positie van het Fries in het bestuurlijk verkeer wordt geregeld in het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met opnemings van regels betreffende het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer (kamerstukken II 1993/94, 23 543, nrs. 1–6). Dit wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Tweede Kamer. Een wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden van het gebruik van het Fries in het rechtsverkeer wordt momenteel eveneens door de Tweede Kamer behandeld (kamerstukken II 1993/94 en 1994/95, 23 818, nrs. 1–5).

Tot de inwerkingtreding van deze twee wetten is de positie van het Fries in het bestuurlijke en in het rechtsverkeer echter geregeld in het kabinetsstandpunt uit 1953 inzake de positie van het Fries in het officiële verkeer (kamerstukken II 1953/54, 3321, nr. 1) en de Wet van 11 mei 1956, houdende enige regelen betreffende het gebruik van de Friese taal, in het bijzonder in het rechtsverkeer (Stb. 1956, 242, gewijzigd bij Wet van 2 december 1970, Stb. 1970, 612). De genoemde regelingen zijn niet-algemeen verbindend, respectievelijk verouderd.

Uit het voorgaande volgt dat het gewenst is de huidige niet-algemeen verbindende dan wel verouderde regels inzake de positie van het Fries aan te vullen met de meer eigentijdse en in juridisch opzicht krachtiger normen van het Handvest. Vanwege het globale karakter van veel bepalingen uit het Handvest en zijn niet-directe werking blijft daarnaast evenwel formele wetgeving noodzakelijk<sup>2</sup>.

In de tweede plaats kan het Handvest bijdragen aan de bevordering van de stabiliteit in enkele Midden- en Oost-Europese lid-staten van de Raad van Europa. In de bedoelde lid-staten is de positie van linguïstische minderheden niet altijd ideaal, hetgeen tot politieke instabiliteit heeft

---

<sup>1</sup> Zie hierover ook Hoofdstuk III, paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met opnemings van regels betreffende het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer, kamerstukken II 1993/94, 23 543, nr. 3, blz. 9.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

geleid of kan leiden. Het is daarom van groot belang dat er in de vorm van dit Handvest een adequaat instrument tot stand komt om in deze landen als kader voor de rechten van linguïstische minderheden te fungeren.

#### **4. Het huidige beleid**

Artikel 2, tweede lid, juncto artikel 3, eerste lid, van het Handvest verplicht Nederland volgens het menusysteem een aantal bepalingen uit deel III van het Handvest over te nemen. Bepalend voor de keuze van de over te nemen bepalingen is het vigerende kabinetsbeleid inzake de Friese taal en cultuur geweest. De in de vorige paragraaf genoemde bestuursafspraken Friese taal en cultuur 1993 heeft daarbij als toetssteen gefungeerd. Voor enkele verdragsbepalingen geldt dat ze voor Nederland volstrekt vanzelfsprekend zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het in artikel 10, vijfde lid, verwoorde recht van personen om hun achternaam in een streektaal of taal van een minderheid te mogen voeren.

Het is nadrukkelijk niet onze bedoeling dat als gevolg van deze toetsing aan het thans geldende beleid, het Handvest een conserverend effect zou hebben. Een verdere verbetering van de positie van de Friese taal in de toekomst moet niet bij voorbaat worden uitgesloten. Het is daarom van belang dat het Handvest deelnemende lid-staten ook de mogelijkheid biedt om op een later tijdstip niet-overgenomen bepalingen van deel III alsnog over te nemen (artikel 3, tweede lid).

Op grond van het voorgaande zal het Koninkrijk zich verplichten de volgende bepalingen uit deel III van het Handvest toe te passen:

- artikel 8, eerste lid, onderdeel a, onder ii,
- artikel 8, eerste lid, onderdeel b, onder ii,
- artikel 8, eerste lid, onderdeel c, onder iii,
- artikel 8, eerste lid, onderdeel e, onder ii,
- artikel 8, eerste lid, onderdeel f, onder i,
- artikel 8, eerste lid, onderdeel g,
- artikel 8, eerste lid, onderdeel h,
- artikel 8, eerste lid, onderdeel i,
- artikel 8, tweede lid,
- artikel 9, eerste lid, onderdeel a, onder ii,
- artikel 9, eerste lid, onderdeel a, onder iii,
- artikel 9, eerste lid, onderdeel b, onder iii,
- artikel 9, eerste lid, onderdeel c, onder iii,
- artikel 9, tweede lid, onderdeel b,
- artikel 10, eerste lid, onderdeel a, onder v,
- artikel 10, eerste lid, onderdeel c,
- artikel 10, tweede lid, onderdeel a,
- artikel 10, tweede lid, onderdeel b,
- artikel 10, tweede lid, onderdeel c,
- artikel 10, tweede lid, onderdeel d,
- artikel 10, tweede lid, onderdeel e,
- artikel 10, tweede lid, onderdeel f,
- artikel 10, tweede lid, onderdeel g,
- artikel 10, vierde lid, onderdeel a,
- artikel 10, vierde lid, onderdeel c,
- artikel 10, vijfde lid,
- artikel 11, eerste lid, onderdeel a, onder iii,
- artikel 11, eerste lid, onderdeel b, onder ii,
- artikel 11, eerste lid, onderdeel c, onder ii,
- artikel 11, eerste lid, onderdeel f, onder ii,
- artikel 11, tweede lid,
- artikel 12, eerste lid, onderdeel a,
- artikel 12, eerste lid, onderdeel b,
- artikel 12, eerste lid, onderdeel d,

- artikel 12, eerste lid, onderdeel e,
- artikel 12, eerste lid, onderdeel f,
- artikel 12, eerste lid, onderdeel g,
- artikel 12, eerste lid, onderdeel h,
- artikel 12, tweede lid,
- artikel 12, derde lid,
- artikel 13, eerste lid, onderdeel a,
- artikel 13, eerste lid, onderdeel c,
- artikel 13, eerste lid, onderdeel d,
- artikel 13, tweede lid, onderdeel b,
- artikel 13, tweede lid, onderdeel c,
- artikel 14, onderdeel a, en
- artikel 14, onderdeel b.

Deze bepalingen worden uitvoerig toegelicht in het verklarend rapport bij het Handvest.

Dit verklarend rapport behoeft op een enkel punt nadere toelichting. Het betreft hier de punten onder 91 en 92. In artikel 9, eerste lid, worden voor strafrechtelijke (onderdeel a), civiele (onderdeel b) respectievelijk administratieve procedures (onderdeel c) diverse opties aangegeven, waaruit in het kader van het menustelsel kan worden gekozen. Deze opties zijn dusdanig geformuleerd dat zij elkaar niet uitsluiten. Het is dus mogelijk, zoals Nederland heeft gedaan, dat voor verschillende opties tegelijk wordt gekozen. In artikel 9, eerste lid, wordt verder een strikt onderscheid gemaakt tussen strafrechtelijke, civiele en administratieve procedures. In elk van de drie categorieën procedures wordt echter gesproken over «rechters». In de Nederlandse verhoudingen dient daaronder primair de gewone rechterlijke macht in de zin van hoofdstuk 6 van de Grondwet te worden verstaan, die bevoegd is op het terrein van het strafrecht, het burgerlijk recht en het bestuursrecht. Daarnaast bestaan er organen in de zin van artikel 112, tweede lid, van de Grondwet: gerechten die niet behoren tot de rechterlijke macht, maar die toch kunnen worden beschouwd als onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met administratieve rechtspraak zijn belast (zie ook artikel 1:4, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht). Voorbeelden van dergelijke organen zijn de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Tariefcommissie en het College van beroep studiefinanciering. Het voorgaande is echter in zoverre slechts van theoretisch belang dat geen van de bedoelde gerechten in Friesland is gevestigd. Het Handvest is daarom niet van toepassing op deze gerechten.

## **5. Koninkrijkspositie**

Voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft zal dit Handvest alleen voor Nederland gelden.

## **6. Financiële consequenties**

Omdat het vigerende beleid inzake de Friese taal en cultuur als toetssteen is gehanteerd bij het overnemen van bepalingen uit deel III, leidt dit Handvest niet tot extra financiële lasten voor de rijksoverheid en voor de betrokken lagere overheden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm

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