

Vergaderjaar 1996–1997

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Het onderhavige Verdrag is op 22 mei 1990 voorgelegd aan de Staten-Generaal (Kamerstukken II 1989/90, 21 300 XV, nr. 82), conform het bepaalde in artikel 19 van het Statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Het Verdrag is opgesteld ter herziening van het op 26 juni 1957 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de bescherming en integratie van inheemse en andere in stamverband en semi-stamverband levende bevolkingsgroepen in onafhankelijke landen (Verdrag nr. 107 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar veertigste zitting, niet gepubliceerd). Herziening werd wenselijk geacht vanwege de toenemende kritiek op het Verdrag van 1957, mede van de kant van de inheemse en tribale volken zelf. De kritiek betrof in de eerste plaats de in het Verdrag belichaamde integratiegedachte: de beoogde opname van inheemse volken in de nationale samenleving leidde in de praktijk tot gedwongen assimilatie en landverhuizingen. Voorts werd in het Verdrag niet gesproken over «volken», maar over «bevolkingsgroepen», wat impliceerde dat hen geen zelfbeschikkingsrecht kon toekomen. Voorts gaf het Verdrag aan inheemse volken geen enkele zeggenschap bij de uitvoering van de verdragsbepalingen, noch de mogelijkheid om klachten in te dienen. Ten slotte werd aan verdragen die staten in het verleden met inheemse volken hadden afgesloten nauwelijks betekenis toegekend.

Verdrag nr. 107 trad op 2 juni 1959 in werking en is door 27 landen bekrachtigd. Het Koninkrijk is geen partij bij dit Verdrag.

Het Verdrag

Artikel 1, derde lid, van het onderhavige Verdrag sluit weliswaar uit dat in stamverband levende volken op grond van dit Verdrag het zelfbeschikkingsrecht kunnen uitoefenen, maar zoals uit artikel 2 en volgende van het Verdrag blijkt is de integratie-gedachte verdwenen. In het Verdrag zijn meerdere bepalingen opgenomen ter bescherming van de sociale, economische en culturele rechten en waarden van inheemse volken. Artikel 6 van het Verdrag verplicht regeringen tot consultatie van de inheemse volken. Op grond van artikel 7, derde lid, moeten in het kader van nationale ontwikkelingsprogramma's regeringen, waar mogelijk,

samen met de inheemse volken studies verrichten naar de effecten ervan op het leefmilieu van die volken. De uitkomsten van die studies dienen leidraad te zijn bij de uitvoering van de programma's. Artikel 8 en artikel 9 bepalen dat inheemse volken hun eigen gewoonten en rechtssysteem behouden, maar daarbij wordt uitgegaan van onderschikking aan het nationale recht.

Toegekende rechten op consultatie en participatie strekken niet zover dat zij maatregelen kunnen voorkomen die tegen de wil van de inheemse volken worden getroffen. Zo blijven bodemexploitatie (artikel 15, tweede lid) en gedwongen verhuizing (artikel 16, tweede lid) onder bepaalde omstandigheden mogelijk.

Het onderhavige Verdrag biedt in het algemeen meer bescherming dan het Verdrag uit 1957 op het gebied van arbeidsomstandigheden, onderwijs en gezondheidszorg (artikelen 20 tot en met 32). Volgens het onderhavige Verdrag moet op al deze gebieden door de nationale regeringen met de inheemse volken worden samengewerkt.

Het onderhavige Verdrag is op 5 september 1991 in werking getreden na 2 bekrachtigingen. Het is inmiddels bekrachtigd door 9 landen, te weten Bolivia, Colombia, Costa Rica, Denemarken, Honduras, Mexico, Noorwegen, Paraguay, en Peru. Volgens informatie van de IAO zijn diverse landen bezig met de voorbereidingen voor bekrachtiging. Een aantal landen (Filippijnen, Russische Federatie, Guatemala, Sri Lanka) heeft de RAO reeds om assistentie gevraagd op basis van het Verdrag, hetzij voor de nationale goedkeuringsprocedure, hetzij voor verbetering van de positie van inheemse volken. De IAO probeert via projecten bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag.

De opstelling van het Koninkrijk

De regeringsgedelegeerden en de werknemersgedelegeerde, die deelnamen aan de Internationale Arbeidsconferentie van 1989, stemden voor aanvaarding van de tekst zoals deze na uitgebreide onderhandelingen tot stand was gekomen. Hoewel het Koninkrijk geen inheemse volken kent in de zin van het verdrag, werd de steun gegeven met het oog op de verbreding van het draagvlak voor het verdrag, alsmede om bij te dragen aan het voor aanvaarding vereiste aantal stemmen. De werkgeversgedelegeerde stemde op principiële gronden tegen het verdrag, omdat het niet in overeenstemming zou zijn met het mandaat van de IAO: de organisatie diende zich te beperken tot sociaal-economische onderwerpen. Het onderhavige verdrag zou zich bovendien niet lenen voor de gebruikelijke tripartiete controle op de naleving ervan, aangezien het tot stand is gebracht door en uitsluitend gericht is op overheden.

Vanwege het feit dat Nederland geen inheemse volken kent, lag het aanvankelijk niet in de bedoeling van de regering om bekrachtiging van het onderhavige Verdrag na te streven, zoals ook in de aanbiedingsbrief van 22 mei 1990 aan beide Kamers werd meegedeeld. Na advisering door de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) en de Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking (NAR) en na meer uitgebreid overleg tussen de meest betrokken departementen (Ontwikkelingssamenwerking, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Buitenlandse Zaken), is de regering thans van mening dat een goede naleving van het Verdrag niet alleen van groot belang is en in overeenstemming met het regeringsbeleid, maar ook gebaat is bij bekrachtiging door zoveel mogelijk landen, inclusief landen die geen inheemse volken in de zin van het Verdrag omvatten. Dit standpunt valt ook te beluisteren bij diverse niet-overheidsorganisaties, zoals de vakbeweging, het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten en de Werkgroep Inheemse Volken.

Partij worden bij het Verdrag door het Koninkrijk is in lijn met het algemene regeringsbeleid inzake minderheden. Bovendien is de regering van mening dat het Verdrag een bijdrage levert aan de internationale normstelling ter verwezenlijking van de universele rechten van de mens. Aansluiting bij het regeringsbeleid blijkt voorts uit de notitie «Inheemse volken in het buitenlandse beleid en in de ontwikkelingssamenwerking». Deze notitie is bij brief van 24 maart 1993 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 1992/93, 23 270, nr. 1).

Bekrachtiging opent tevens de mogelijkheid voor ons land om een klacht in te dienen bij de IAO in het geval van schendingen van het verdrag, dit op basis van artikel 26 van het Statuut van de IAO. Van dit recht zal naar verwachting overigens niet al te snel gebruik worden gemaakt. Ten eerste is de statenklacht in het algemeen een zeldzaam verschijnsel bij de IAO. Ten tweede zal bij een eventuele klacht rekening dienen te worden gehouden met het verwijt dat ons land «makkelijk praten heeft» aangezien het zelf geen prestaties hoeft te leveren op grond van het verdrag.

Het Verdrag behoeft geen uitvoeringswetgeving.

Toetreding tot het verdrag doet naar de mening van de regering geen afbreuk aan de visie van de regering op het zelfbeschikkingsrecht voor inheemse volken. Die visie, welke reeds werd verwoord in bovengenoemde notitie (blz. 11), luidt dat het de voorkeur verdient het recht op zelfbeschikking zo te interpreteren dat een recht op interne zelfbeschikking wordt erkend, in die zin dat de overheid ter verantwoording moet kunnen worden geroepen. Afscheiding dient slechts in laatste instantie tot de opties te behoren. Hoe onrechtvaardig historische ontwikkelingen ook geweest mogen zijn, bij de behandeling van zelfbeschikkingsvraagstukken is de status quo een van de belangrijkste uitgangspunten, waarbij enerzijds op staten de verplichting rust om effectieve maatregelen te nemen ter bescherming van de rechten van minderheden en inheemse volken, terwijl anderzijds van minderheden en inheemse volken de bereidheid tot overleg en gezamenlijk zoeken naar een oplossing mag worden verwacht.

De regering ziet in toetreding tot het verdrag dan ook geen beletsel om de bovenomschreven beleidslijn te blijven volgen waar dat relevant is. Dat zal met name het geval kunnen zijn bij de voorbereiding van een verklaring inzake de rechten van inheemse volken, welke thans plaatsvindt in het kader van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.

Koninkrijkspositie

Het Verdrag zal, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden. De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben te kennen gegeven medegelding van het Verdrag voor hun land niet wenselijk te achten.

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