

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 14 november 1996

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer omtrent haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud, dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voornemen tot goedkeuring van het verdrag inzake inheemse en in stamverband levende volken (IAO-conventie 169). Zij beschouwen het voorliggende verdrag als een duidelijk verbeterde versie ten opzichte van het voorgaande uit 1957. In het bijzonder zijn zij verheugd over het afstand doen van de assimilatie- en integratiegedachte.

Het partij worden bij het verdrag door de Nederlandse regering betekent een stap voorwaarts in het wereldwijd erkennen en beschermen van de positie en rechten van inheemse volkeren, en vloeit logisch voort uit de beleidsvoornemens zoals neergelegd in de notitie «Inheemse volken in het buitenlandse beleid en in de ontwikkelingssamenwerking». De leden van de PvdA-fractie zien graag dat de Nederlandse regering zich internationaal actief opstelt om zoveel mogelijk andere landen te overtuigen van de noodzaak van bekrachtiging van het verdrag. Daarbij refereren zij tevens aan de uitwerking van de afspraken zoals neergelegd in hoofdstuk 26 van Agenda 21.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het Verdrag 169 betreffende inheemse en in stamverband levende volken in onafhankelijke landen en constateren dat de regering van haar eerder ingenomen standpunt om het Verdrag 169 niet te ratificeren, is afgeweken. Redenen die daarvoor worden aangevoerd, zijn naast de positieve adviezen van de Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking (NAR) en de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) steun vanuit onder andere vakbeweging, werkgroep Inheemse Volken en het Nederlands Juristencomité voor de mensenrechten, het feit dat partij worden bij het verdrag in lijn is met het algemene regeringsbeleid inzake minderheden.

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Van Traa (PvdA), voorzitter, Verspaget (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Bukman (CDA), ondervoorzitter, R. A. Meijer (Groep Nijpels), Woltjer (PvdA), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF) en Van den Doel (VVD).

Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoep (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkma (PvdA), Lilipaly (PvdA), Gabor (CDA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Houda (PvdA), Rosenmüller (GroenLinks), Deetman (CDA), Hendriks, Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), vacature CD, Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (Unie 55+) en Bolkestein (VVD).

De regering is van mening dat dit ook blijkt uit de notitie «Inheemse volken in het buitenlands beleid en in de ontwikkelingssamenwerking». Bovendien is de regering van mening dat ratificatie door Nederland van het verdrag een bijdrage levert aan de internationale normstelling voor de verwezenlijking van de universele rechten van de mens. Betekent deze opvatting van de regering dat het voorliggende verdrag eveneens van toepassing is voor de in Nederland aanwezige minderheden? Indien dit niet zo is, wat zijn dan de verschillen en overeenkomsten tussen het minderhedenbeleid in Nederland en het beleid ten aanzien van inheemse volken? Welke effecten heeft ratificatie van dit verdrag door Nederland voor het Nederlandse minderhedenbeleid?

Tot nu toe ging de regering uit van de omschrijving van inheemse volken, zoals de VN-rapporteur Martinez Cobo die gebruikt. Deze omschrijving wordt zowel door de ACM als NAR gehanteerd en is voor de regering uitgangspunt voor de notitie «Inheemse volken in het buitenlands beleid en in de ontwikkelingssamenwerking». Deze luidt aldus: «Inheemse gemeenschappen, volken en naties zijn groepen mensen die, omdat zij de voortzetting vormen van samenlevingen die zich op hun grondgebieden ontwikkelden voorafgaand aan een invasie of kolonisatie, zichzelf beschouwen als verschillend van andere sectoren van de samenlevingen die nu dominant zijn in die gebieden of delen daarvan. Zij vormen thans niet-dominante sectoren van de samenleving, en zijn vastberaden hun voorouderlijke grond en hun etnische identiteit te behouden, te ontwikkelen en aan toekomstige generaties over te dragen als basis voor hun voortbestaan als volken, volgens hun eigen culturele patronen, sociale instituties en rechtsstelsels.» Kenmerken van inheemse volken zijn de marginale positie die zij in een land hebben, de ontkenning van hun eigen identiteit en cultuur, waarmee in het nationale beleid geen rekening wordt gehouden. In de meest extreme gevallen gaat het om systematische onderdrukking en cultuurvernietiging.

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de opvatting in het ACM-advies dat universaliteit van de rechten van de mens een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle staten voor eerbiediging van deze rechten is. Derhalve kan het in de rede liggen dat Nederland partij wordt bij de IAO-Conventie over Inheemse en Tribale Volken. Het gehanteerde argument van de zijde van de Nederlandse regering dat Nederland niet rechtstreeks met belangen van inheemse volken in aanraking komt, wordt door de NAR niet gedeeld. Kan de regering haar opvattingen hierover geven?

Ook de leden van de VVD-fractie nemen met belangstelling kennis van het wetsvoorstel. De aspiraties genoemd in het IAO-verdrag spreken deze leden aan. Toch doet zich de vraag voor of de IAO de organisatie is waaronder dit type mensenrechtenverdragen behoort te vallen. De IAO is een tri-partite organisatie die zich bezig houdt met het beleidsterrein arbeid.

Dit verdrag, echter, heeft een veel bredere strekking dan arbeid alleen. Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie zijn andere VN-organen eerder aangewezen ontwerp-verdragen van deze strekking ter goedkeuring aan de lidstaten voor te leggen dan de IAO. Deelt de regering deze mening? Wil de regering bij de standpuntbepaling in de IAO deze beleidslijn in de toekomst volgen?

Met grote belangstelling hebben de leden van de D66-fractie kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Het is verheugend te zien dat zo'n belangrijk onderwerp als de rechten van inheemse volken in een nieuw verdrag wordt neergelegd en dat het uit 1957 stammende verdrag wordt vervangen. Op advies van de Raad van State heeft de regering afgezien van het voornemen het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal aan te bieden. De leden van de D66-fractie zijn het

eens met de nu gekozen procedure. Hoewel het in hun ogen gaat om een sympathiek verdrag, zitten er wel juridische haken en ogen aan. Het toekennen van collectieve rechten kan in de praktijk op gespannen voet komen te staan met individuele rechten. Het is niet voor niets dat de regering bij het bevorderen van de universele mensenrechten (zie ook de Nederlandse inbreng bij de Mensenrechtenconferentie in Wenen) de aanspraken van sommige Zuid-Oost Aziatische landen op culturele kenmerken waarin het individu geen rechten toekomen, niet erkent. De leden van de D66-fractie vragen zich daarom af of de regering hier zelf geen tegenspraak ziet: het afwijzen van concepten van collectief beleefde rechten door Aziatische landen en het toekennen van dat soort rechten aan inheemse volkeren.

Het Verdrag van 1957, schrijft de regering in de memorie van toelichting, leidde in de praktijk tot gedwongen assimilatie en landverhuizingen. Dit ten gevolge van de beledenen «integratie-gedachte». Is op grond van de huidige tekst het voeren van een kwaadwillige politiek dan geheel uitgesloten? Brengt het verbijzonderen van een bevolkingsgroep niet altijd het risico van discriminatie met zich mee? Kan de steun in de rug die dit verdrag de zwakke partij in conflicten tussen inheemse bevolkingsgroepen en een sterk federaal gezag biedt niet in het nadeel van de inheemse bevolking uitwerken? Zeker als er sprake is van een slepend conflict zoals, om een voorbeeld te noemen, tussen de Ogoni en het militaire regime in Nigeria. Het verdrag is duidelijk bedoeld ter ondersteuning van de Ogoni-aanspraken, hetgeen de leden van de fractie van D66 ook zeer rechtvaardig lijkt, maar zal het nu de positie van de Ogoni versterken in de praktijk van onderdrukking? Het ligt niet voor de hand dat landen die nu op gespannen voet met hun eigen inheemse bevolking leven zich gaarne zullen aansluiten. Of beschikt de regering over andere informatie?

Tot de eerste tien ondertekenaars behoren twee Scandinavische landen en acht Latijns-Amerikaanse landen, zo vervolgen de leden van de fractie van D66. Hoe verklaart de regering deze geografische concentratie? Opmerkelijk daarbij is de ondertekening door de regering van Mexico. Zal er van dit verdrag een apaiserende werking uitgaan op het sluimerende conflict tussen de Mexicaanse regering en de overwegend Indiaanse bevolking van de provincie Chiapas? Is het verdrag ook voor zo'n situatie bedoeld of zou het volgens de regering een abstractere werking dienen te hebben?

Nederland was geen partij bij het Verdrag nr. 107. Eén van de redenen om nu wel deel te nemen ligt in de mogelijkheid andere landen op hun verantwoordelijkheid jegens de inheemse bevolking aan te spreken. Zelf heeft Nederland immers geen bevolking die op het predikaat inheems aanspraak kan maken. Een klachtenprocedure tussen staten is echter zeer ongebruikelijk en zal door een land zonder inheemsen niet snel worden aangespannen, of denkt de regering daar anders over? Zou het bijvoorbeeld voor de hand liggen om straks in het kader van dit verdrag het leiderschap in Nigeria aan te spreken wegens hun nalatigheid jegens de Ogoni en al die andere Delta-volken?

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling van dit wetsvoorstel kennisgenomen. In zijn algemeenheid vinden deze leden het een goed gebaar om het onderhavige verdrag te ondertekenen. Inheemse volken zijn namelijk kwetsbare groepen. Het feit dat bestaande mechanismen voor rechtsbescherming van inheemse volken onvoldoende worden benut, vindt, volgens deze leden, vooral zijn oorzaak in de kwetsbare positie van deze volken. Eén van de belangrijkste kenmerken van de internationale rechtsorde hoort te zijn de kracht om dergelijke kwetsbare en zwakke volken te beschermen tegen aantasting van hun overlevingskansen. Deze leden wijzen met name naar groepen als de indianen, de indigenas, de aboriginals, maar denken ook aan de autochtone inwoners in regio's als Tibet en de Nuba-bevolking in Soedan.

De leden van de RPF-fractie nodigen de regering uit mee te delen welke maatregelen zij sinds 1993 in het kader van de aandacht voor inheemse volken heeft genomen. Zij informeren voorts naar de beweegredenen van de regering om in eerste instantie af te zien van ondertekening van het onderhavige verdrag. Vervolgens vragen zij naar de belangrijkste verschillen tussen dit verdrag en het Verdrag inzake de inheemse bevolking en volksstammen uit 1957.

2. Het verdrag

In het verdrag wordt ruim aandacht besteed aan het recht van inheemse volkeren op deelname aan de besluitvorming op alle niveaus, op consultatie en participatie, aldus de leden van de PvdA-fractie. De praktijk laat zien dat hier veelal (nog) geen sprake van is, ook in de landen die het verdrag al geratificeerd hebben. In de memorie van toelichting bij het verdrag wordt gesteld dat naleving van het verdrag van groot belang is. Op welke wijze kunnen de beleidsvoornemens in het verdrag vertaald worden in concrete en effectieve instrumenten teneinde ontsnappingsclausules voor regeringen zoveel mogelijk te voorkomen, en hoe denkt de Nederlandse regering daar op internationaal niveau (bv. in VN-verband) aan te kunnen bijdragen?

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich volledig vinden in de nadruk die het verdrag legt op de bescherming van het leefmilieu van inheemse volkeren, de erkenning van hun eigendoms- en bezitsrechten en op het zeker stellen van hun rechten op natuurlijke hulpbronnen. Artikel 15 van het verdrag refereert aan gevallen waarin de Staat eigendomsrechten bezit op minerale of hulpbronnen. In vele gevallen ontstaan conflictsituaties juist in die gevallen waarbij onenigheid (in ieder geval onduidelijkheid) bestaat tussen de staat en inheemse bevolkingsgroepen over dergelijke eigendomsrechten. Is in dergelijke gevallen voorzien in een geschillenregeling c.q. klachtrecht, waarbij bindende uitspraken kunnen worden gedaan?

Tot slot vragen deze leden de regering meer inzicht te verstrekken in de wijze waarop zij voornemens is concrete uitwerking te geven aan de artikelen van het verdrag, als ook in de financiële consequenties van dit verdrag voor Nederland.

Ten behoeve van de afweging of Verdrag 169 wel of niet door Nederland geratificeerd dient te worden, hechten de leden van de CDA-fractie eraan van de regering te vernemen welke inhoudelijke bezwaren Nederland heeft ingebracht tijdens de besprekingen en vaststelling van dit verdrag. Het huidige verdrag is immers een compromis. Daarbij vernemen deze leden tevens graag het commentaar van de regering op het ontbreken van het recht op externe zelfbeschikking, de implicaties daarvan in het verdrag en de beperkingen die het recht op interne zelfbeschikking volgens Verdrag 169 voor toekomstige regelingen kan hebben. Kan de regering voorts de consequenties die ratificatie van het verdrag door Nederland zal hebben voor het Nederlandse buitenlandse beleid vermelden? Ten slotte verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering nader te reageren op de mogelijkheid tot gedwongen verplaatsing die artikel 12 openlaat en de onderschikking van inheemse volken aan het nationale recht als uitgangspunt in artikel 8 en 9. Wat is de inhoudelijke kritiek van de vertegenwoordigers van inheemse volken op het voorliggend verdrag? Welke landen hebben tot nu toe Verdrag 169 geratificeerd?

De regering constateert dat Nederland geen inheemse volken en in stamverband levende volken kent. De leden van de VVD-fractie stemmen in met deze constatering. Desalniettemin stelt de regering voor het verdrag goed te keuren met als argument verbreding van de steun voor

uitvoering en naleving van het verdrag. Indien de Kamer instemt met het wetsvoorstel betekent dit dan dat inheemse en in stamverband levende volken een beroep kunnen doen op de Nederlandse regering hun zaak te ondersteunen tegenover de betreffende regering?

Het advies van de Raad van State heeft een niet mis te verstane kritische toon. De Raad van State acht de (hierboven herhaalde) motivering van het kabinet onvoldoende. De leden van de VVD-fractie delen deze opvatting. Kan de regering een uitgebreidere motivering aanvoeren? Opvallend is het verschil in beoordeling door de Raad van State en de regering van de steun voor dit verdrag bij (organisaties van) inheemse volken.

Heeft de regering de Raad van State gevraagd inzicht te krijgen in over welke (organisaties van) volken de Raad spreekt? Zo niet, wil de regering alsnog proberen de Kamer duidelijkheid te verschaffen over de bedoelde (organisaties van) volken en hun standpunten? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie de regering één voor één commentaar te geven op de door de Raad genoemde punten a, b, en c op blz. 2 van het Advies.

Aangezien de inheemse volken geen partij zijn in de IAO rijst de vraag hoe zij toezicht kunnen houden op uitvoering en naleving van het verdrag. Hoe stelt de regering zich voor de inheemse volken en/of hun organisaties te betrekken bij het toezicht?

Aangaande het zelfbeschikkingsrecht van de inheemse volken leggen de leden van de VVD-fractie de regering ten slotte de vraag voor nader in te gaan op de betekenis van het zelfbeschikkingsrecht binnen het betrokken land en daarbuiten.

Hoeveel inheemse volkeren zijn er eigenlijk? De definitie in het Verdrag is zeer subjectief, zo menen de leden van de fractie van D66. Het gevoel inheems te zijn (artikel 2, lid 1) is reeds voldoende om als zodanig te worden aangemerkt. Brengt dit niet het risico van veel te veel aanspraken met zich mee? Etniciteit berust in deze tijd vol genocide en geweld tegen minderheden vaak op de politieke manipulatie van oergevoelens. Soms zit er meer suggestie dan waarheid in de beleving van de eigen afkomst. Men plaatst zich op grond van een veronderstelde gemeenschappelijke origine tegenover een andere bevolkingsgroep en er ontstaat een klimaat van mythevorming en wederzijdse beschuldigingen. Dit «groepsgevoel» toont zich momenteel dus van zijn zwartste zijde. Ziet de regering een parallel tussen de problematiek van de inheemse volken en de problemen van etnische minderheden?

Dat de inheemse volken bescherming behoeven staat voor de leden van de fractie van D66 buiten kijf. Te vaak gebeurt het dat nationale overheden concessies verkopen aan grote ondernemingen die deze multinationals het recht geven grote delen tropisch bos te kappen, of een deel van de zee leeg te vissen. De natuurlijke omgeving waar de inheemse volken eeuwenlang hebben geleefd en waar zij in hun eigen onderhoud konden voorzien, wordt op die manier verkocht zonder hen te compenseren of zelfs maar te raadplegen. Denkt de regering op grond van dit verdrag iets tegen deze manier van doen te kunnen uitrichten? (Vergelijk artikel 7, lid 4). Als het gaat om de erkenning van landrechten, waar zouden deze kunnen worden afgedwongen? (Vergelijk artikel 14).

Het is duidelijk dat dit verdrag van toepassing kan zijn op volken die in stamverband leven. In werkelijkheid zijn de meeste inheemse volken echter al lang door de westerse beschaving aangeraakt. Soms verloopt die confrontatie hardhandig. Een groot deel van de Maori-bevolking in Nieuw-Zeeland bijvoorbeeld leeft aan de smerige rand van de stad en kent veel werkloosheid en drankmisbruik. Slaan de artikelen over aanspraken op onderwijs in het verdrag nu ook op zo'n modern, sociaal, grootstedelijk probleem met een inheemse achtergrond?

Hoe gaan de overige lidstaten van de EU met het verdrag om, oefent de Nederlandse regering zachte diplomatieke druk uit om ook andere landen

over de streep te trekken? Alleen Denemarken heeft kennelijk tot nu toe dit verdrag geratificeerd.

Een punt van kritiek van de leden van de RPF-fractie betreft de sanctiemogelijkheden bij schending van het verdrag. Ook de instelling van een internationaal straftribunaal, zoals in het verleden door de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid werd voorgesteld, is volgens deze leden weinig effectief vanwege de zwakke juridische positie van inheemse volken. De leden van deze fractie begrijpen dat een verruiming van de klachtenmechanismen onder het eerste Protocol bij het Bupo-Verdrag onvoldoende mogelijkheden biedt om de rechtsbescherming van inheemse volken te verbeteren. Hoe wordt gedacht over een afzonderlijke Protocol voor het Klachtrecht van collectiviteiten? Zal de regering zich in de International Law Commission in zetten voor een Internationaal Gerechtshof op strafrechtelijk terrein? In hoeverre biedt zo'n Gerechtshof mogelijkheden tot berechting van misdaden tegen inheemse volken?

Vervolgens vragen de leden van de RPF-fractie in hoeverre de term «inheemse volken» samenvalt met de term «stam» of «etnische minderheid» (artikel 1). Ook stellen zij een nadere toelichting op artikel 18 op prijs. Wat wordt bedoeld met «passende straffen», die bij wet worden bepaald als ongeoorloofd wordt binnengedrongen in het land van de betrokken volken?

3. Koninkrijkspositie

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba geen medegelding van het onderhavige verdrag wensen.

4. Diversen

De ervaring leert, aldus de leden van de PvdA-fractie dat naast het beleid van regeringen, het voortbestaan en de leefomgeving van inheemse volkeren vaak bedreigd worden door mens- en milieu-onvriendelijke activiteiten van (multinationale) ondernemingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor Shell in Nigeria, en Freeport in Irian Jaya. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat erkenning van de rol en de medeverantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor duurzame ontwikkeling stevig verankerd dient te zijn in de relevante internationale verdragen en instituties. Zij refereren daarbij wederom aan het belang van de uitwerking van Agenda 21, bijvoorbeeld hoofdstuk 30. Kan de regering mededelen welke activiteiten zij terzake zal ondernemen, te denken valt daarbij aan het Multilaterale Investeringsverdrag dat binnen de OECD wordt ontwikkeld, maar ook aan de Universele Verklaring van de Rechten van Inheemse volkeren? Al enige jaren is men binnen de VN Commissie voor de Rechten van de Mens doende een dergelijke verklaring op te stellen. Wil de regering aandringen op voortgang?

Op dit moment vinden in Genève de onderhandelingen plaats over de VN-verklaring inheemse volken, zo vervolgen de leden van de fractie van D66. Knelpunten lijken daarbij zelfbeschikking en landrechten te zijn. Wat is de Nederlandse positie in deze onderhandelingen en wat is de visie van de Nederlandse regering op de voortgang van deze onderhandelingen?

De voorzitter van de commissie,
Van Traa

De griffier van de commissie,
Janssen