

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 februari 1997

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

1. Inleiding

De leden van de fractie van het CDA vragen of het verdrag eveneens van toepassing is voor de in Nederland aanwezige minderheden. Hierop antwoordt de regering ontkennend. Het verdrag heeft geen betrekking op de in Nederland wonende minderheden, aangezien zij niet als inheemse volken kunnen worden gekwalificeerd. Op de vraag naar de verschillen en overeenkomsten tussen het minderhedenbeleid in Nederland en het beleid ten aanzien van inheemse volken merkt de regering op dat het Nederlandse minderhedenbeleid en het beleid ten aanzien van inheemse volken grotendeels los van elkaar staan. Op de vraag van deze leden naar de effecten van ratificatie van dit verdrag voor het Nederlandse minderhedenbeleid, antwoorden wij dat dit geen gevolgen heeft voor het Nederlandse minderhedenbeleid.

Voorts wijzen de leden van de fractie van het CDA er op dat het argument van de Nederlandse regering dat Nederland niet rechtstreeks met belangen van inheemse volken in aanraking komt, door de NAR niet wordt gedeeld. Zij vragen naar de opvatting van de regering hierover.

In de opvatting van de regering kent Nederland zelf geen inheemse volken in de zin van het verdrag. Nederland heeft echter op velerlei wijzen te maken met inheemse volken, bijvoorbeeld op het terrein van de mensenrechten, maar ook in culturele contacten en bij milieu-activiteiten, zoals op het gebied van de biodiversiteit. Vanuit de ontwikkelingssamenwerking worden zowel internationaal als nationaal activiteiten ondersteund die de positie van inheemse volken verbeteren, uitgaande van de waarde van de in hun cultuur aanwezige kennis en kunde. Voorts zijn er contacten met het Nederlands Centrum voor Inheemse Volken en de Inheemse Raad in Nederland.

De leden van de fractie van de VVD zijn van oordeel dat andere VN-organen eerder zijn aangewezen ontwerp-verdragen van deze

strekking op te stellen dan de IAO en zij vragen naar de mening van de regering hierover. Hierbij merken wij op dat het onderhavige verdrag, dat dient ter vervanging, van een eerder verdrag betreffende inheemse volken (IAO verdrag nr. 107 van 1957), naar het oordeel van de regering in voldoende mate ligt binnen het mandaat van de IAO. De IAO heeft een lange traditie op het gebied van verdragen inzake inheemse volken. Voor de Tweede Wereldoorlog kwam bijvoorbeeld Verdrag nr. 50 inzake het werven van inheemse werknemers tot stand, evenals Verdrag nr. 65 inzake penale sancties voor inheemse werknemers (waarbij aangetekend zij dat de definitie van «inheemse volken» toen anders luidde). Daarnaast is de IAO inhoudelijk sterk betrokken bij het vraagstuk van de inheemse volken, bijvoorbeeld door middel van technische samenwerkingsprojecten.

Tegen de achtergrond van deze ervaring heeft de IAO binnen de VN-organisaties een vooraanstaande rol gekregen waar het normen met betrekking tot inheemse volken betreft.

Dit alles wil niet zeggen dat andere VN-organen geen taak op dit terrein zouden hebben, maar hun betrokkenheid is van recenter datum. Bij de opstelling van het voorliggende verdrag heeft de nodige coördinatie plaatsgevonden met andere (aan de) VN (gelieerde) gremia, waaronder de FAO, WHO en UNESCO, alsmede de Mensenrechtencommissie (Subcommissie inzake de Voorkoming van Discriminatie en de Bescherming van Minderheden en de daaronder vallende Werkgroep inheemse volken).

Eén van de uitgangspunten voor de regering bij de beoordeling van IAO-verdragen in voorbereiding was en is de aansluiting ervan bij de taken en doelstellingen van de IAO.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering geen tegenspraak ziet in de afwijzing van concepten van collectieve rechten (waar bepaalde Aziatische regeringen aanspraak op maken) en de toekenning van dat soort rechten aan inheemse volken. Hierop antwoorden wij dat de Nederlandse regering zich op het standpunt stelt dat collectieve rechten een bijzondere positie innemen in het internationale recht. Zij beschouwt collectieve rechten evenwel niet als mensenrechten, omdat zij vreest dat zulks ten koste kan gaan van individuele mensenrechten. Individuele rechten kunnen wel in collectief verband worden behartigd of genoten. De regering is van oordeel dat het voorliggende verdrag niet strijdig is met de Nederlandse zienswijze terzake.

De leden van de D66-fractie vragen tevens of op grond van de tekst van het nieuwe verdrag het voeren van een kwaadwillige politiek en het risico van discriminatie geheel is uitgesloten. In dit verband vragen zij of de steun die dit verdrag de zwakke partij in conflicten tussen inheemse bevolkingsgroepen en een sterk federaal (centraal) gezag biedt niet in het nadeel van de inheemse bevolking kan uitwerken. Hierover merken wij het volgende op. Waar sprake is van kwade wil zal geen verdrag misstanden kunnen voorkomen. De ondergetekenden verwachten evenwel niet dat het verdrag zal leiden tot verergering van de discriminatie van inheemse volken of anderszins in hun nadeel zal uitwerken. Op de vraag naar de positie van bijvoorbeeld de Ogoni kan opgemerkt worden dat naar het oordeel van de ondergetekenden de positie van de Ogoni zeker niet negatief wordt beïnvloed door het verdrag en mogelijk versterkt wordt, zelfs indien Nigeria niet partij wordt bij het verdrag. Indien het verdrag door een groot aantal landen wordt bekrachtigd, zal daar een zekere normatieve werking van uitgaan, ook ten aanzien van landen die zelf niet tot bekrachtiging van het verdrag overgaan.

Ook vragen deze leden of landen die nu op gespannen voet leven met hun inheemse volken zich zullen aansluiten bij het verdrag. Hierop antwoorden wij dat er zeker regeringen zijn met bedenkingen tegen het verdrag vanwege de verplichtingen die het met zich meebrengt. Een aantal van die landen zal daarom niet partij worden, een ander aantal naar verwachting wel. Verwacht wordt dat diverse landen willen tonen dat het

hen ernst is met de eerbiediging van de rechten van inheemse volken. De sancties op niet-naleving van het verdrag zijn licht, maar voor inheemse volken biedt het verdrag op zijn minst aanknopingspunten ter verbetering van hun positie, hetzij direct, hetzij op termijn.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts of de regering de concentratie van ratificaties in Scandinavië en Latijns-Amerika kan verklaren. Tevens vragen zij of er van de Mexicaanse toetreding een apaiserende werking zal uitgaan op het sluimerende conflict tussen de Mexicaanse regering en de Indiaanse bevolking van Chiapas; zij vragen zich daarbij af of het verdrag ook voor zo'n situatie is bedoeld of dat het volgens de regering een abstractere werking dient te hebben.

Het is de regering inderdaad opgevallen dat een groot aantal Latijns-Amerikaanse landen het verdrag reeds heeft geratificeerd. Daarnaast is opvallend dat er vooralsnog weinig interesse voor ratificatie is getoond vanuit Azië en Afrika. De IAO geeft als verklaring hiervoor dat het politieke denken over inheemse volken en hun rechten verder is geëvolueerd in Latijns-Amerika dan in Azië en Afrika. Voor Scandinavië geldt dat die landen zowel blij willen geven van hun bereidheid de rechten van hun eigen inheemse volken vast te leggen, als een signaal wensen te geven aan andere landen. De geografische spreiding is overigens iets verbeterd, gezien de ratificatie dan wel de getoonde belangstelling in andere delen van de wereld (Oostenrijk, Fiji, Filippijnen).

Ten aanzien van het conflict in Chiapas geldt hetgeen hierboven gesteld is met betrekking tot de Ogoni in versterkte mate, gezien het feit dat Mexico zich al bereid heeft getoond de verdragsverplichtingen op zich te nemen.

Een positieve werking ten aanzien van de situatie in Chiapas ligt daarom in de rede. De ondergetekenden hopen en verwachten dat het verdrag zowel een preventieve als een concrete, conflict-oplossende werking zal hebben.

De leden van de fractie van D66 wijzen er op dat een klachtenprocedure tussen staten zeer ongebruikelijk is en door een land zonder inheemse volken niet snel zal worden aangespannen. Zij vragen naar de opvatting van de regering, waarbij deze leden tevens vragen of het bijvoorbeeld voor de hand zou liggen om straks in het kader van dit verdrag het leiderschap in Nigeria aan te spreken wegens hun nalatigheid jegens de Ogoni en de andere delta-volken.

De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat statenklachten in het volkenrecht een uitzondering vormen. Deze klachten worden beschouwd als een zwaar middel en komen diensgevolge slechts zeer sporadisch voor. Een statenklacht, ingediend door een land zonder inheemse volken in de zin van het verdrag, is inderdaad niet waarschijnlijk. Een statenklacht, ingediend door Nederland tegen Nigeria, ligt dan ook niet voor de hand (en is niet mogelijk zolang Nigeria niet partij is bij het verdrag). Een statenklacht is evenwel niet de enige manier om een land, bilateraal of in multilateraal verband, aan te spreken op de verplichtingen voortvloeiende uit het verdrag.

De leden van de fractie van de RPF vragen welke maatregelen de regering sinds 1993 heeft genomen in het kader van de aandacht voor inheemse volken. De ondergetekenden wijzen er op dat Nederland zich in VN-verband actief opstelt ten behoeve van de totstandkoming van de Verklaring inzake de Rechten van Inheemse Volken en de oprichting van een Permanent Forum voor Inheemse Volken. Voorts geeft Nederland financiële ondersteuning aan het Vrijwillig Fonds voor Inheemse Volken van de VN teneinde vertegenwoordigers van inheemse volken in staat te stellen deel te nemen aan relevante bijeenkomsten binnen de VN.

Vanuit de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wordt een groot scala van activiteiten ondersteund gericht op de rechtstreekse verbetering van de positie van inheemse volken. In het beleid staan mensenrechten,

cultuur en een duurzaam bestaan centraal. In 1994 was hier direct en indirect een bedrag mee gemoeid van ruim 30 miljoen gulden en in 1995 ging het om een bedrag van 40 miljoen gulden. Voor 1996 is de raming eveneens 40 miljoen gulden.

De leden van de fractie van de RPF vragen voorts naar de beweegredenen van de regering om in eerste instantie af te zien van ondertekening van het onderhavige verdrag. Hierop antwoorden wij dat de voornaamste overweging was dat het Koninkrijk geen inheemse volken in de zin van het verdrag kent.

Ook vragen de leden van de RPF wat de belangrijkste verschillen zijn tussen dit verdrag en het Verdrag inzake de inheemse bevolking en volksstammen uit 1957 (nr. 107). Hierop antwoorden wij dat, zoals ook in de memorie van toelichting is opgemerkt, Verdrag nr. 107 uitging van de integratiegedachte: opname van inheemse volken in de nationale samenleving (met het gevaar van gedwongen assimilatie). Verdrag 107 gaf voorts de inheemse volken zelf geen zeggenschap bij de uitvoering van de verdragsbepalingen. Verdrag nr. 169 heeft de integratiegedachte verlaten en erkent de wens en het verlangen van inheemse volken om zeggenschap te hebben over hun eigen instellingen, leefwijze en economische ontwikkeling, alsmede hun identiteit, hun taal en hun godsdienst te behouden en tot ontwikkeling te brengen. Het verplicht voorts regeringen tot consultatie met inheemse volken en tot studies waar het ontwikkelingsprogramma's betreft die effecten hebben op het leefmilieu van die volken. Het verdrag voorziet tenslotte in meer bescherming en consultatie op het gebied van arbeidsomstandigheden, onderwijs, gezondheidszorg en landeigendomsrechten.

2. Het verdrag

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de wijze waarop de beleidsvoornemens in het verdrag vertaald kunnen worden in concrete en effectieve instrumenten teneinde ontsnappingsclausules voor regeringen zoveel mogelijk te voorkomen en hoe de Nederlandse regering denkt daar op internationaal niveau aan te kunnen bijdragen. Hierop antwoorden wij dat het verdrag zelf aanknopingspunt is voor concrete en effectieve actie, ook al bevat het ontsnappingsclausules. Voor zover van deze ontsnappingsclausules op correcte wijze, dat wil zeggen binnen de door het verdrag aangegeven grenzen, gebruik wordt gemaakt, zal hier weinig tegen te doen zijn. Wel dient op die juiste toepassing en naleving van het verdrag, onder andere in VN-verband, te worden toegezien.

Belangenorganisaties kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of in conflictsituaties naar aanleiding van onenigheid tussen de staat en inheemse volken over eigendomsrechten voorzien is in een geschillenregeling c.q. klachtrecht, waarbij bindende uitspraken kunnen worden gedaan. Hierop antwoorden wij dat het verdrag niet voorziet in geschillenregeling met betrekking tot eigendomsrechten: eigendom is (vrijwel) altijd een nationale aangelegenheid. Het is mogelijk klachten bij de IAO neer te leggen ter behandeling in de commissie van de IAO die zich bezighoudt met de toepassing van verdragen. Indien deze commissie tot de conclusie komt dat een verdragspartij niet aan zijn verplichtingen voldoet, wordt er van uitgegaan dat de betrokken staat hier consequenties uit zal trekken. Het statuut van de IAO kent geen sancties op niet-naleving. In de praktijk blijken regeringen echter veelal bereid het nodige te ondernemen.

Ook vragen de leden van de fractie van de PvdA aan de regering, inzicht te geven in de wijze waarop zij voornemens is concrete uitwerking te geven aan het verdrag, alsook in de financiële consequenties van dit verdrag voor Nederland. De regering wijst er op dat, aangezien Nederland geen inheemse volken in de zin van het verdrag kent, Nederland geen concrete uitwerking aan het verdrag zal geven. De bekrachtiging van dit

verdrag door het Koninkrijk draagt naar het oordeel van de ondergetekenden bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen van dit verdrag. Dat is ook de voornaamste reden waarom de regering het verdrag ter goedkeuring heeft voorgelegd.

In meer materiële zin is ten laste van de begroting voor Ontwikkelings-samenwerking ondersteuning denkbaar van samenwerkingslanden die het verdrag wensen te bekrachtigen of die dat reeds gedaan hebben, maar die bijvoorbeeld assistentie nodig hebben bij de aanpassing van hun nationale wetgeving. Dergelijke assistentie zou met tussenkomst van de IAO kunnen worden verleend. Ook andere activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur en van milieu, kunnen in samenhang met Verdrag nr. 169 worden geformuleerd. Op zichzelf heeft het verdrag evenwel geen financiële consequenties voor Nederland.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de inhoudelijke bezwaren die de Nederlandse regering heeft ingebracht tijdens de besprekingen en vaststelling van dit verdrag. Tevens vragen zij naar 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 nr. 169 voor toekomstige regelingen kan hebben. De Nederlandse overheidsdelegatie naar de Internationale Arbeidsconferenties van 1988 en 1989 heeft, gezien het feit dat de drie Rijksdelen geen inheemse volken kennen in de zin van het op te stellen verdrag, enigszins terughoudend, maar vanuit een constructieve opstelling geopereerd. De delegatie richtte zich vooral op de technisch correcte en effectieve formulering van de normen, waarbij het mandaat van de IAO uitgangspunt was.

De regering heeft geen bezwaren tegen het ontbreken van een vastgelegd recht op externe zelfbeschikking voor inheemse volken, aangezien de regering geen voorstander is van een dergelijk algemeen geformuleerd recht. De erkenning van een algemeen geldend recht op externe zelfbeschikking zou tot fragmentarisering van een groot aantal staten kunnen leiden.

De leden van de fractie van het CDA vragen tevens wat de consequenties zijn die ratificatie van het verdrag door Nederland zal hebben voor het Nederlandse buitenlandse beleid. Naar het oordeel van de regering biedt het verdrag een instrument dat bij kan dragen aan de bevordering van mensenrechten als integraal onderdeel van het buitenlands beleid. Ook op de terreinen van cultuur en milieu draagt het verdrag bij aan de verwezenlijking van uitgangspunten van het Nederlandse buitenlandse beleid.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie naar de visie van de regering op de mogelijkheid tot gedwongen verplaatsing die artikel 12 openlaat en de onderschikking van inheemse volken aan het nationale recht als uitgangspunt in artikelen 8 en 9. Hierbij vragen zij tevens naar de inhoudelijke kritiek van de vertegenwoordigers van inheemse volken op het voorliggend verdrag.

De regering antwoordt hierop dat op grond van artikel 8, eerste lid, inheemse volken in principe dezelfde rechten en plichten hebben als andere burgers, waarbij rekening wordt gehouden met hun eigen gewoonten en instellingen, voor zover deze niet in strijd komen met de nationale voorschriften en wetten. Daarnaast legt het verdrag staten de verplichting op om in toereikende en rechtvaardige procedures te voorzien, die een waarborg dienen te zijn voor de bijzondere positie van inheemse volken in de samenleving. De kritiek van de vertegenwoordigers van inheemse volken draait in essentie om het punt van de rechtsbescherming, die nog steeds niet zo is geregeld, dat bijvoorbeeld bodemexploitatie en gedwongen verwijdering van de grond die zij bewonen en gebruiken onmogelijk wordt (artikel 15 en 16 van het verdrag). Deze kritiek wordt grotendeels gedeeld.

De ondergetekenden zijn evenwel van mening dat het onderhavige verdrag het best haalbare resultaat was en een verbetering inhoudt ten opzichte van Verdrag nr. 107. Een radicalere tekst had zowel de totstandkoming, als brede ratificatie van Verdrag nr. 169 bemoeilijkt (zo niet onmogelijk gemaakt). Een verdrag inzake inheemse volken waarbij nauwelijks landen partij worden, verliest grotendeels zijn waarde.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts, welke landen tot nu toe het verdrag hebben geratificeerd.

Het verdrag is bekrachtigd door achtereenvolgens Noorwegen, Mexico, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Peru, Honduras, Denemarken en Guatemala; bekrachtiging door Argentinië, Fiji en Oostenrijk is nog slechts een formaliteit (stand per 10 december 1996). Landen die op dit moment voornemens zijn partij te worden zijn Brazilië, Chili, de Filipijnen, Finland, Venezuela en Zweden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of, indien wordt ingestemd met het wetsvoorstel, dit dan betekent dat inheemse en in stamverband levende volken een beroep kunnen doen op de Nederlandse regering om hun zaak te ondersteunen tegenover de betreffende regering.

De regering wijst er op dat het verdrag niet de verplichting kent voor een derde staat tot bescherming van inheemse volken in een andere staat. Dat neemt uiteraard niet weg dat het Koninkrijk door partij te worden bij het verdrag te kennen geeft de rechten van inheemse volken serieus te nemen.

Daarnaast zou gedacht kunnen worden aan ondersteuning van de positie van inheemse volken door middel van financiering van initiatieven, onder andere op het gebied van goed bestuur en institutionele ontwikkeling.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering een uitgebreidere motivering om het verdrag te bekrachtigen. De regering heeft getracht in de memorie van toelichting duidelijk te maken, waarom zij bekrachtiging wenselijk acht. Wellicht ten overvloede wil zij erop wijzen dat ook de Tweede Kamer bij het debat naar aanleiding van de notitie «Inheemse volken in het buitenlands beleid en in de ontwikkelings samenwerking» (kamerstukken 11, 23 279, nr. 1) aandrang op bekrachtiging van het verdrag. Ook particuliere organisaties hebben zich positief uitgelaten en zijn van mening dat bekrachtiging een positieve bijdrage kan leveren aan de rechtsbescherming van inheemse volken (zie de brief van 25 oktober 1996 van het Nederlands Centrum voor Inheemse Volken aan de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken).

De leden van de VVD-fractie merken op dat er een verschil in beoordeling is door de Raad van State en de regering van de steun voor dit verdrag bij organisaties van inheemse volken. De leden vragen of de regering de Raad heeft gevraagd inzicht te geven in de organisaties van inheemse volken waarover de Raad spreekt. Het is de regering niet bekend over welke organisaties de Raad spreekt, maar zij baseert haar beoordeling van de steun voor het verdrag bij organisaties van inheemse volken op de adviezen zowel van de ACM als van diverse Nederlandse en buitenlandse particuliere organisaties, die aandringen op bekrachtiging van het verdrag. Naast het Nederlands Centrum voor Inheemse Volken en de Inheemse Raad Nederland, gaat het dan bijvoorbeeld om de Vereniging Klimaatverbond Nederland, die gelieerd is aan organisaties van inheemse volken in de regenwouden.

Tevens vragen de leden van de fractie van de VVD de regering commentaar te geven op de door de Raad genoemde punten a, b en c op blz. 2 van het Advies. Naar het oordeel van de regering, zoals ook eerder werd aangegeven, is er geen bezwaar tegen het ontbreken van een vastgelegd recht op externe zelfbeschikking. Ten aanzien van de andere punten van kritiek op het onderhavige verdrag delen de ondergetekenden deze kritiek, in de wetenschap dat een dergelijk verdrag per definitie een

compromis inhoudt. Alles afwegende zijn de ondergetekenden van mening dat Verdrag nr. 169 een verbetering vormt ten opzichte van Verdrag nr. 107 en dat de zaak van de inheemse volken gebaat is bij een brede ratificatie.

De leden van de VVD-fractie vragen ook hoe de regering zich voorstelt de inheemse volken en/of hun organisaties te betrekken bij het toezicht op uitvoering en naleving van het verdrag. Zoals hierboven aangegeven, zo antwoorden wij, zou assistentie verleend kunnen worden aan landen die hulp nodig hebben bij de voorbereiding van de ratificatie of de toepassing van Verdrag nr. 169. Hierbij ligt betrokkenheid van de inheemse volken en hun organisaties in het betreffende land voor de hand. Op het gebied van ontwikkelingsprogramma's en -projecten zal waar van toepassing inspraak worden gegeven aan inheemse volken. Ook kunnen activiteiten worden ondernomen ter versterking van hun positie met betrekking tot de biodiversiteit in hun leefomgeving, eigendomsrechten en inheemse kweekmethoden. Overigens is het niet ongebruikelijk dat de doelgroep van verdragen (vrouwen, kinderen, minderheden) niet betrokken zijn bij het toezicht op de naleving van de betreffende verdragen.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie of de regering nader wil ingaan op de betekenis van het zelfbeschikkingsrecht van de inheemse volken binnen het betrokken land en daarbuiten. Zoals gezegd, antwoorden wij, kent het verdrag inheemse volken niet het externe zelfbeschikkingsrecht toe. Het recht op interne zelfbeschikking wordt wel in belangrijke mate vastgelegd in het verdrag. Op de vraag naar de betekenis ervan is in zijn algemeenheid moeilijk een antwoord te geven, gezien de grote verschillen tussen inheemse volken in het belang dat zij hechten aan het zelfbeschikkingsrecht.

De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel inheemse volken er zijn.

Zij wijzen er daarbij op dat de definitie in het verdrag subjectief is: het gevoel inheems te zijn is reeds voldoende om als zodanig te worden aangemerkt. Deze leden vragen of dit niet het risico van veel te veel aanspraken met zich meebrengt. Tevens vragen zij of de regering een parallel ziet tussen de problematiek van de inheemse volken en de problemen van etnische minderheden. Hierop antwoorden wij als volgt.

Internationaal wordt ervan uitgegaan dat er ongeveer 5000 inheemse volken zijn. Naast het subjectieve element van artikel 1, tweede lid, van het verdrag geeft artikel 1, eerste lid, de objectieve elementen aan op grond waarvan inheemse volken onderscheiden kunnen worden van andere bevolkingsgroepen, zoals etnische, culturele of nationale minderheden. Hiermee moet het risico van een proliferatie van aanspraken kunnen worden ingedamd.

Een parallel tussen inheemse volken en minderheden is te vinden in de mensenrechtensituatie, die voor beide groepen precair kan zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering denkt op grond van dit verdrag iets te kunnen uitrichten tegen de verkoop (zonder consultatie en compensatie) van de natuurlijke omgeving van inheemse volken door nationale overheden, en, als het gaat om de erkenning van landrechten, waar deze zouden kunnen worden afgedwongen.

Naar het oordeel van de regering zal zij op grond van het verdrag niet rechtstreeks iets kunnen uitrichten tegen verkoop van bijvoorbeeld grond waarop inheemse volken aanspraak maken. Indien een staat partij geworden is bij het verdrag, kan ons land die staat wel aanspreken op de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag, zowel in bilateraal als in multilateraal verband.

Naleving van IAO-verdragen is in laatste instantie niet afdwingbaar. Toch hechten bijna alle staten aan een goede reputatie en wordt een veroordeling door de IAO als een smet op het blazoen beschouwd.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie of de verdragsbepalingen over aanspraken op onderwijs ook op de moderne, sociale, grootstedelijke

problemen van inheemsen die niet meer in stamverband, maar in de (achterbuurten van) steden wonen slaan, antwoordt de regering dat dit in beginsel wel zo is. Hoewel er in dat geval geen sprake meer is van een traditionele leefomgeving of een band met de grond, kan het verdrag, afhankelijk van de lokale situatie, ook van toepassing zijn op inheemse volken die in een stedelijke omgeving wonen. Artikel 5, onder c, spreekt van de noodzaak beleid te ontwikkelen teneinde de moeilijkheden te verzachten waarmee inheemse en tribale volken te maken krijgen in nieuwe leef- en werkomstandigheden.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe de andere lid-staten van de EU met het verdrag omgaan. Hierbij merken wij op dat Denemarken reeds partij is, Oostenrijk op het punt staat dat te worden of dat reeds is geworden, en Zweden de eerste stappen heeft gezet om partij te worden.

De regering oefent geen druk op andere landen uit, gezien de nog lopende goedkeuringsprocedure in eigen land.

Al zijn er IAO-verdragen waar Nederland geen partij bij wordt, toch is ons land in het algemeen voorstander van een zo ruim mogelijke bekrachtiging van IAO-verdragen, wat met name in IAO-verband wordt uitgedragen.

De leden van de fractie van de RPF vragen hoe de regering denkt over een afzonderlijk protocol bij het Bupo-verdrag voor het klachtrecht van collectiviteiten, gezien de beperkte sanctiemogelijkheden bij schending van Verdrag nr. 169. Tevens vragen zij of de regering zich in de International Law Commission zal inzetten voor een Internationaal Gerechtshof op strafrechtelijk terrein; in hoeverre biedt zo'n Gerechtshof mogelijkheden tot berechting van misdaden tegen inheemse volken.

Wat betreft een klachtrecht voor collectiviteiten ziet de regering geen noodzaak tot het bepleiten van een additioneel protocol bij het Bupoverdrag. Onder het huidige individuele klachtrecht, vastgelegd in het eerste optionele protocol, kunnen ook personen die behoren tot een inheems volk een klacht over vermeende schending van bepalingen van deze algemene mensenrechtenconventie voorleggen aan het toezichhoudende orgaan, het Mensenrechtencomité.

De regering zet zich actief in voor een spoedige totstandkoming van een onafhankelijk en daadkrachtig permanent Internationaal Strafhof. Het voorbereidend comité van de VN wordt voorgezeten door de Juridisch Adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het Strafhof is weliswaar niet expliciet bedoeld voor misdrijven gericht tegen inheemse volken, maar kan uiteraard ook aan hen bescherming bieden. Het beoogde Hof zal onder andere genocide en misdaden tegen de menselijkheid berechten. Inheemse volken kunnen het slachtoffer zijn van dit soort misdrijven.

De leden van de RPF-fractie vragen voorts in hoeverre de term «inheemse volken» samenvalt met de termen «stam» of «etnische minderheid».

Naar het oordeel van de regering zal de meerderheid van de inheemse volken een etnische minderheid in eigen land vormen. De begrippen overlappen elkaar gedeeltelijk, maar vallen niet samen. Het verschil tussen etnische minderheid enerzijds en tribale en inheemse volken anderzijds is dat de laatsten een historische band hebben met de (voorouderlijke) grond. Het begrip tribaal hangt primair samen met de specifieke levenswijze van de betrokken groepen en minder met het historische aspect, dat weer sterker besloten ligt in de definitie van inheems. In de praktijk worden de termen tribaal en inheems vaak in dezelfde betekenis gebruikt.

De leden van de fractie van de RPF vragen tevens naar een nadere toelichting op artikel 18, en met name naar «passende straffen» in het geval ongeoorloofd wordt binnengedrongen in het land van inheemse volken. Naar het oordeel van de regering dienen staten die partij zijn

geworden bij het verdrag ervoor te zorgen dat bedoelde passende straffen in hun wetgeving worden opgenomen. Wat «passend» wordt geacht, zal van land tot land verschillen en wordt in het algemeen niet volkenrechtelijk vastgelegd.

3. Koninkrijkspositie

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba geen medegelding wensen van het onderhavige verdrag. Hierop antwoorden wij dat de Nederlandse Antillen evenmin als Nederland inheemse volken in de zin van het verdrag kennen. Het verdrag heeft voor dit deel van het Koninkrijk om die reden geen prioriteit. Daarenboven wordt het ontwikkelingssamenwerkingsgedeelte van het buitenlands beleid van het Koninkrijk voornamelijk door Nederland gedragen.

Aruba heeft in het algemeen te kennen gegeven om beheersmatige redenen voorlopig geen medegelding van IAO-verdragen te overwegen.

4. Diversen

De leden van fractie van de PvdA vragen naar de activiteiten van de regering om de erkenning van de rol en de medeverantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor duurzame ontwikkeling te verankeren in verdragen en instituties. Hierop antwoorden wij dat de regering actief internationale samenwerking waarbij oplossingen worden gevonden met betrekking tot inheemse volken op het gebied van milieu, ontwikkeling, gezondheid en onderwijs ondersteunt, ook in relatie tot het bedrijfsleven. Deelname van inheemse volken aan de formulering, uitvoering, en evaluatie van plannen en programma's die direct van invloed op hen zijn is daarbij van belang.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie evenals de leden van de fractie van D66 naar de positie van de Nederlandse regering ten aanzien van de Universele Verklaring van de rechten van inheemse volken.

De regering zet zich steeds in voor voortgang bij de opstelling van de Verklaring van de Rechten van Inheemse Volken en zij zet zich in voor spoedige aanneming van deze Verklaring. Samen met de Noordse landen heeft Nederland hier een voortrekkersrol gespeeld.

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