

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 10 april 1996 en het nader rapport d.d. 10 september 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 februari 1996, no.96.001016, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het Verdrag, betreffende inheemse en in stamverband levende volken in onafhankelijke landen (Verdrag nr.169 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesenzeventigste zitting); Genève, 27 juni 1989 (Trb.1990, 39), met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 februari 1996, nr. 96.001016, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 april 1996, nr. W02.96.0072/K, bied ik U hierbij aan.

1. In de toelichtende nota, onder «De opstelling van het Koninkrijk», wordt de mededeling gedaan dat het aanvankelijk niet in de bedoeling van de regering lag bekrachtiging van het verdrag na te streven, daar het koninkrijk geen inheemse volken in de zin van het verdrag kent, doch de regering thans van mening is dat een goede naleving van het verdrag gebaat is bij bekrachtiging door zoveel mogelijk landen, inclusief landen (zoals Nederland) die geen inheemse volken in de zin van het verdrag omvatten.

Hoewel de regering aangeeft dat haar wijziging van standpunt mede is ingegeven door ter zake uitgebrachte adviezen van de Adviescommissie Mensenrechten en Buitenlands Beleid en van de Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking, en steun vindt in door het Nederlands Juristen-Comité voor de Mensenrechten en de Werkgroep Inheemse Volken naar voren gebrachte zienswijzen, acht de Raad van State van het Koninkrijk de voor de beleidswijziging in de toelichtende nota gegeven motivering onvoldoende.

Eenzijds is de Raad van mening dat het aanvankelijk voor niet-ratificatie aangevoerde argument, dat het Koninkrijk geen inheemse volken kent, ondeugdelijk is. Het gaat bij verdragen als het onderhavige immers niet, of althans niet primair, om het regelen van wederzijdse rechten en verplichtingen, maar om de internationale erkenning van bepaalde rechten en het plaatsen van die rechten onder een collectieve garantie. Op zichzelf is bij die collectieve

¹ De tekst van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

garantie voor het Koninkrijk een rol weggelegd, ongeacht of het Koninkrijk zelf inwoners telt die voor die garantie in aanmerking komen.

Anderzijds wordt in de toelichtende nota onvoldoende ingegaan op de tegen het verdrag zelf bestaande dan wel aan te voeren bezwaren, zodat onderbelicht blijft of de regering ook deze bezwaren heeft betrokken bij de afweging die tot een uiteindelijke standpuntwijziging aangaande bekrachtiging heeft geleid. Het college wijst allereerst op het feit dat bij de (organisaties van) inheemse volken zelf grote bezwaren tegen het verdrag bestaan en dat betwijfeld kan worden of de Internationale Arbeids-Organisatie wel het passende forum voor een verdrag inzake inheemse volken vormt, gezien de inhoud van het verdrag en gegeven de beperkingen die dit forum voor de inheemse volken meebrengt bij de participatie in het toezicht op de naleving. Daarnaast wijst de Raad op enkele belangrijke tekortkomingen van het verdrag:

a. de terzijdelating in het verdrag van het vraagstuk van het recht op externe zelfbeschikking en de onvolkomenheden op het gebied van het recht op interne zelfbeschikking, waarvan eventueel een remmende werking ten aanzien van toekomstige regelingen zou kunnen uitgaan;

b. de mogelijkheden die het verdrag openlaat voor de gedwongen verplaatsing van inheemse volken;

c. de onderschikking van inheemse volken aan nationaal recht als uitgangspunt.

Op deze tekortkomingen is overigens ook door de regering reeds gewezen in de notitie «Inheemse volken in het buitenlands beleid en in de ontwikkelings-samenwerking» (kamerstukken II 1992/93, 23 270, nr.1, blz.13).

De Raad adviseert ook in deze toelichtende nota op de aan het verdrag klevende bezwaren in te gaan en de gemaakte afweging tussen de aan bekrachtiging door het Koninkrijk verbonden voor- en nadelen meer expliciet uiteen te zetten, hetgeen eventueel tot een heroverweging van het ingenomen standpunt zou kunnen leiden. Wordt het standpunt gehandhaafd dat bekrachtiging de voorkeur verdient, dan zou wellicht overwogen kunnen worden bij bekrachtiging een verklaring af te leggen, dat de onvolkomenheden van het verdrag worden betreurd en dat uit de bekrachtiging door het Koninkrijk niet mag worden afgeleid dat het Koninkrijk het recht van inheemse volken op zelfbeschikking niet erkent.

1. De Raad plaatst vraagtekens bij de keuze om partij te worden bij het verdrag en verwijst in dit verband naar bij organisaties van inheemse volken levende grote bezwaren tegen het verdrag. Vooropgesteld zij dat vrijwel ieder multilateraal verdrag de neerslag is van een compromis. Dit geldt temeer voor verdragen, die tot stand zijn gekomen in mondiale organisaties als de Internationale Arbeidsorganisatie, gelet op de veelheid van belangen die in de onderhandelingen een rol spelen. De regering is van mening dat het compromis, belichaamd in het onderhavige verdrag, een verbetering van de situatie van inheemse volken behelst, in vergelijking met de vóór de totstandkoming van het verdrag bestaande situatie. De regering weet zich in die opvatting gesterkt door de haar bekende mening van in Nederland vertegenwoordigde organisaties van inheemse volken. Deze hebben bij herhaling aangedrongen op toetreding tot het verdrag. De regering deelt dan ook niet de visie van de Raad dat bij organisaties van inheemse volken grote bezwaren tegen het verdrag zouden bestaan. Zo deze bezwaren er al zouden zijn, hetgeen in contacten tussen deze organisaties en de regering niet naar voren is gebracht, zijn deze kennelijk niet van dien aard dat men tegenstander van partij worden bij het verdrag is.

2. Ook los van hetgeen onder punt 1 van dit advies is gesteld, dient naar het oordeel van de Raad in de toelichtende nota, onder «Het Verdrag», uitvoeriger te worden ingegaan op de implicaties van artikel 1, derde lid, van het verdrag voor het geldende internationale recht aangaande het externe zelfbeschikingsrecht, mede in het licht van artikel 35 van het verdrag, en voor de toekomstige ontwikkeling van het recht.

2. De memorie van toelichting is op dit punt met een passage uitgebreid.

3. Met het oog op het hiervoor in de punten 1 en 2 aan de orde gestelde geeft het college de regering in overweging het verdrag niet ter stilzwijgende, doch ter uitdrukkelijke goedkeuring aan te bieden.

3. Het advies van de Raad is overgenomen; de stilzwijgende goedkeuringsprocedure is omgezet in een uitdrukkelijke.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U mitsdien in overweging te dezer zaken toepassing te geven aan artikel 4 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen en derhalve het Verdrag niet in deze vorm te zenden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
W. Scholten*

Gezien het hierboven onder 3 gestelde, moge ik U mede namens de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden. De regering van Aruba heeft intussen doen weten, geen medegelding van het verdrag voor haar land te wensen. Aangezien de Raad van State van het Koninkrijk gehoord is in het kader van de stilzwijgende goedkeuringsprocedure met betrekking tot het verdrag en de overgang naar de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure plaatsvindt op grond van het advies van de Raad, lijkt het niet nodig de Raad te horen over het voorstel van wet houdende goedkeuring van het verdrag.

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