

Vergaderjaar 1999–2000

26 389

Goedkeuring van het op 1 februari 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 november 1999

De regering dankt de vaste commissie voor haar verslag. De vragen zullen zoveel mogelijk in volgorde van het verslag worden beantwoord.

De leden van de fracties van de PvdA, CDA en de SGP vroegen waarom het onderhavige wetsvoorstel eerst in februari jl. bij de Tweede Kamer is ingediend. Hierop antwoorden wij als volgt.

Tussen de totstandkoming van het Kaderverdrag inzake bescherming nationale minderheden (hierna: Kaderverdrag) en de indiening van het onderhavige wetsvoorstel is inderdaad enige tijd verlopen. Die periode is in eerste instantie benut voor een onderzoek naar de mogelijke consequenties van het Kaderverdrag voor de Nederlandse rechtsorde. Nadat die in kaart waren gebracht is de tekst voor de verklaring opgesteld. Dit tijdsverloop mag echter niet worden opgevat als een signaal dat de regering weinig waarde zou hechten aan ratificatie van het Kaderverdrag. Zoals reeds in de memorie van toelichting tot uitdrukking is gebracht (blz. 2) beschouwt de regering het Kaderverdrag als een nuttige juridische steun in de rug bij het ontwikkelen en uitvoeren van het integratiebeleid. Ondergetekenden hebben zich ingespannen om het Kaderverdrag tot een goed einde te brengen. Hoewel de regering betreurt dat een nog hoger beschermingsniveau in internationaal verband niet mogelijk is gebleken, acht zij het Kaderverdrag een nuttige aanvulling op het bestaande instrumentarium.

Deze leden vroegen vervolgens naar de werkwijze en samenstelling van de Adviescommissie, ingesteld ingevolge artikel 26 van het Kaderverdrag, en of er al rapportages zijn ingeleverd.

Hierop antwoorden wij als volgt.

Samenstelling en werkwijze van de Adviescommissie zijn omschreven in resolutie 97/10 van het Comité van Ministers.

De leden worden gekozen door het Comité van Ministers uit voordrachten door de regeringen en moeten beschikken over aantoonbare deskundigheid op het gebied van nationale minderheden en over een onafhankelijke en onpartijdige opstelling. De Commissie bestaat thans uit de volgende achttien leden:

- S. Bartole (Italiaan)
- G. Bíró (Hongaar, tweede vice-voorzitter)

- M. Domini (Kroatische)
- N. Buttigieg Scicluna (Maltees)
- D. Gelev (onderdaan van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië)
- F. Hajos (Sloveen)
- A. Hernández-Ruigomez (Spanjaard)
- R. Hofmann (Duitser, voorzitter)
- A. Jacovides (Cyprioot)
- D. Jilek (Tsjech)
- M. Lauristin (Estse)
- J. Marko (Oostenrijker)
- V. Mitsik (Oekraïener)
- I. Motoc (Roemeense)
- A. Phillips (Brit, eerste vice-voorzitter)
- J. Sivák (Slowaak)
- E. Smith-Asmussen (Deense)
- E. Tigerstedt-Tähnelä (Finse).

Lidstaten waarvan geen onderdaan in de Commissie zitting heeft kunnen een «advisory member» voordragen, die wel betrokken zal worden bij de discussie over de rapportage van de betreffende staat, maar geen stemrecht heeft. Overigens geldt voor alle leden dat zij geen stemrecht hebben bij besluiten over de rapportage van de «eigen» staat. De zittingsduur is vier jaar, met dien verstande dat van de huidige leden de helft, zijnde negen leden, door loting twee jaar langer zullen kunnen aanblijven, dus in totaal zes jaar. Nationale rapporten worden openbaar gemaakt per datum van indiening. De Commissie kan op eigen initiatief, en na kennisgeving aan het Comité van Ministers, nader onderzoek instellen naar aanleiding van nationale rapportage. Thans is een elftal rapportages ingediend: van Cyprus, Denemarken, Finland, Italië, Hongarije, Kroatië, Liechtenstein, Roemenië, San Marino, Slowakije en de Tsjechische Republiek.

Wat de doeltreffendheid van het mechanisme betreft, – ook hiernaar vroegen deze leden – moet bedacht worden dat het Kaderverdrag op 1 februari 1998 in werking is getreden en dat de eerste landenrapportages over de implementatie van het Kaderverdrag voor de staten die reeds partij zijn, hadden moeten zijn ingediend op 1 februari 1999. In dit stadium valt derhalve nog geen afgewogen oordeel te geven over de doeltreffendheid van het mechanisme.

Wat de definitie van «nationale minderheden» betreft, hebben de leden van de PvdA-fractie terecht de indruk dat deze definitie door in ieder geval een aantal landen wordt geïnterpreteerd als betrekking hebbend op minderheden in meer traditionele zin. Zoals uit de bijlage bij deze nota blijkt, hebben meerdere landen verklaringen afgelegd of wetgeving aangenomen gericht op deze categorie minderheden. Er zijn echter ook landen die ofwel een ruimere definitie hanteren, waaronder Nederland, of geen sluitende definitie van minderheden hebben aangenomen. Het is de constante inzet geweest van de Nederlandse regering dat het Kaderverdrag niet alleen betrekking zou moeten hebben op traditionele minderheden, waarvan de leden doorgaans onderdaan zijn van de staat waarin ze verblijven, maar ook van toepassing moet zijn op minderheidsgroepen waarvan de leden wel ingezetene, maar niet altijd tevens onderdanen zijn van de staat waarin zij zich hebben gevestigd. In die zin acht de regering het inderdaad te betreuren dat sommige landen een restrictiever standpunt innemen.

De regering is met de leden van de PvdA-fractie van mening, dat het oordeel omtrent de vraag in hoeverre partijen het Kaderverdrag naleven, overgelaten moet worden aan de bevoegde instantie, te weten het Comité van Ministers Raad van Europa en het Adviescomité dat het Comité van

Ministers bij de vervulling van die taak terzijde zal staan. De ondergetekenden zouden dan ook willen volstaan met de constatering dat het Kaderverdrag relevant is voor het gehele territoir onder de rechtsmacht van partijen en dus niet wordt beperkt tot het voorkomen en bestrijden van etnische spanningen in een bepaalde regio. De verwijzing in de memorie van toelichting naar staten in Midden- en Oost-Europa, waaraan de leden refereren, heeft dan ook geen voorspellende, maar historische waarde: zij moet niet worden opgevat als een verwachting omtrent de naleving van het Kaderverdrag, maar als een verwijzing naar de aanleiding voor het opstellen ervan. De (aanstaande) toetreding tot de Raad van Europa van een groot aantal Midden- en Oost-Europese staten, die na de val van het communisme werden geconfronteerd met aanwakkerend nationalisme en groeiende etnische tegenstellingen, vormde voor de staats- en regeringsleiders tijdens de top van Wenen aanleiding om aan te dringen op de totstandkoming van het Kaderverdrag. De zesde en elfde preambulaire paragrafen van het Kaderverdrag dragen daarvan de sporen.

De regering kan de veronderstelling van de leden van de PvdA-fractie, dat etnische minderheden minder afdoende door het Kaderverdrag zouden worden beschermd dan de traditionele minderheden, niet onderschrijven. Anders dan de genoemde leden menen, wordt geen van beide minderheden in het Kaderverdrag nadrukkelijk genoemd. Naar het oordeel van de regering worden beide categorieën minderheden gelijkelijk door het Kaderverdrag beschermd, hetgeen in de door het Koninkrijk af te leggen verklaring dan ook tot uitdrukking wordt gebracht.

De PvdA-fractieleden vroegen voorts te onderzoeken of de opsomming van de minderheidsgroepen waarop het Kaderverdrag van toepassing is, uitgebreid kan worden tot die mensen uit getalsmatig kleinere groepen die wellicht om die reden extra bescherming behoeven. Hierop antwoorden wij dat het de regering onduidelijk is op welke groepen wordt gedoeld. De getalsmatige omvang van een groep is geen criterium voor de doelgroepenbepaling van het integratiebeleid etnische minderheden. Zowel onder de groepen die oorspronkelijk als arbeidsmigranten werden toegelaten, als ook onder de vluchtelingen en asielgerechtigden zijn er in aantal kleinere groepen bijvoorbeeld de groepen van Kaapverdische of Macedonische, of van Cambodjaanse, Chileense of Zairese afkomst; ook deze groepen behoren tot de doelgroepen van het integratiebeleid.

In antwoord op de vraag van de PvdA-fractieleden naar de factor «etniciteit» merkt de regering op dat de aanduiding «etnische minderheden» sinds 1980, en dat op advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, gehanteerd wordt als aanduiding voor de doelgroepen van het minderhedenbeleid, thans bij voorkeur aan te duiden als: integratiebeleid etnische minderheden. Anders dan deze term zou doen vermoeden is «etniciteit» daarbij geen hoofdkenmerk, maar gaat het om een gemiddelde achterstand of achterstelling, gerelateerd aan internationale migratie, en dat in de mate dat een specifiek overheidsbeleid nodig is om die groepen de kans te geven die achterstand in te lopen of die achterstelling te overwinnen. Het gaat daarbij met name om de personen van die groepen die, afkomstig uit het Middellandse-Zeegebied, alsmede Portugal en Kaapverdië, waarvan de eerste generatie aanvankelijk vanwege arbeidswerving tot ons land werd toegelaten, om personen uit (voormalige) niet-Europese delen van het Koninkrijk, om vluchtelingen, asielgerechtigden en zigeuners, voorzover specifiek beleid geboden is. Zoals bekend werd in 1983 omwille van grote overeenkomsten in sociaal-economische problematiek en vanwege de door hen ondervonden discriminatie de autochtone groep van de woonwagengedragers aan de doelgroepen van het minderhedenbeleid toegevoegd.

Indien personen behoren tot groepen die niet zijn aangemerkt als doelgroepen van het integratiebeleid etnische minderheden, gaat de regering er van uit dat ten aanzien van de leden van deze groepen veelal geen specifiek beleid van de zijde van de rijksoverheid geboden is: de leden van zulke groepen hebben in de meeste gevallen voldoende potentie om zonder specifieke overheidsondersteuning hun rechten en plichten als burgers van de Nederlandse samenleving uit te oefenen. Dat is ontegenzeggelijk het geval bij bijvoorbeeld de personen van Nederlands-Indische afkomst, bij degenen die behoren tot de joodse gemeenschap of bij de in ons land woonachtige Belgen.

De aanduiding «etnische minderheden» is een inmiddels sinds bijna twintig jaar ingeburgerde term en zij blijft te verkiezen boven de hier en daar ingeslopen, voor het overheidshandelen weinig specifieke betekenis hebbende aanduiding «allochtoon», die immers alleen doelt op afkomst of geboortegrond. De term is dan ook feitelijk onjuist. Veel personen behorende tot de etnische minderheden zijn in Nederland geboren en getogen. Dat is ook de reden waarom de regering in 1990 de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid niet gevolgd is in zijn voorstel, de aanduiding «allochtonenbeleid» te introduceren.

Ter vermindering van misverstand zij aan het vorenstaande nog toegevoegd dat het hier om de doelgroepenbepaling voor het integratiebeleid van de rijksoverheid gaat. Andere overheden staat het bij de vormgeving van hun eigen integratiebeleid vrij, aan de hand van de specifieke omstandigheden van hun ambtsgebied een eigen doelgroepenbepaling vast te leggen.

De leden van de fractie van de PvdA wezen op het «Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden» dat in 1996 door Nederland is bekrachtigd. Het Handvest ziet uitsluitend op de regionale talen of talen van minderheden welke van oudsher door de staatsburgers van een land worden gesproken. Als zodanig onderscheidt Nederland vijf talen: drie autochtone minderheidstalen en twee regionale talen. Tot de eerste categorie behoren het Fries, het Jiddisch en de talen van de Roma, zijnde talen gesproken door van oudsher in Nederland woonachtige minderheden. Verder heeft Nederland in 1996 het Nedersaksisch en in 1997 het Limburgs benoemd als «regionale talen» in de zin van het Handvest.

Het Handvest inzake minderheidstalen ziet, zoals blijkt uit het verklarend rapport van de Raad van Europa, uitdrukkelijk niet op de bescherming van de talen van personen of groepen die zich in de loop van de twintigste eeuw in een land hebben gevestigd en kan dan ook niet van toepassing worden verklaard op de talen die door de doelgroepen van het integratiebeleid worden gesproken, zo antwoorden wij deze leden. Bijgevolg doen spanningen tussen bepalingen van het Handvest en het door Nederland voorgestane integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheden zich niet voor.

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat in het Kaderverdrag bij een deel van de bepalingen gesproken wordt over gebieden die «van oudsher» of «in groten getale» worden bewoond door leden van nationale minderheden. Nu de aanwezige leden van etnische minderheden zich recentelijk hier te lande hebben gevestigd en er geen gebieden kunnen worden aangewezen die in groten getale door hen worden bewoond, kan naar het oordeel van de ondergetekenden niet anders worden geconcludeerd dan dat artikel 10, tweede lid van het Kaderverdrag niet op hen ziet. Zoals de leden van genoemde fractie erkennen, voldoen de Friezen wel aan beide criteria, zodat deze bepaling van het Kaderverdrag die handelt over het recht van het gebruik van een minderheidstaal in betrekkingen tussen personen en de bestuurlijke instanties, wel op hen van toepassing is. Zulks is dan ook in de af te leggen verklaring tot uitdrukking gebracht.

In dit verband wordt opgemerkt dat het taalgebruik in het verkeer met bestuursorganen in Nederland is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. In zijn algemeenheid geldt dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen de Nederlandse taal gebruiken, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (zie artikel 2:6, eerste lid, Awb). In het verkeer met bestuursorganen gevestigd in de provincie Friesland is het gebruik van het Fries wettelijk toegelaten. Een en ander is geregeld in de artikelen 2:7 – 2:14 Awb. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het tweetalig karakter van de provincie.

Voor de talen die worden gesproken door de doelgroepen van het integratiebeleid is het naar het oordeel van de ondergetekenden, zoals hiervoor reeds opgemerkt, niet mogelijk artikel 10, tweede lid van het Kaderverdrag te onderschrijven. Dit neemt niet weg dat overheden nu al de mogelijkheid hebben in voorkomende gevallen leden van genoemde doelgroepen in hun eigen taal tegemoet te treden. In artikel 2:6, tweede lid, van de Awb is namelijk bepaald dat bestuursorganen en onder hun verantwoordelijkheid werkzame personen een andere taal mogen gebruiken, indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad. Binnen de aldus gecreëerde wettelijke kaders zal de keuze voor het gebruik van bijvoorbeeld het Arabisch, Turks, Sranang of Papiaments in het bestuurlijke verkeer, uiteraard mede afhangen van lokale en regionale omstandigheden. Primair berust de verantwoordelijkheid hiervoor bij de betrokken overheden. Zij kunnen ieder voor zich bepalen wanneer het, gelet op de lokale situatie, passend is van de aldus geboden wettelijke ruimte gebruik te maken. Naar het oordeel van ondergetekenden staat de hier geschetste beleidsvrijheid niet op gespannen voet met het door de Nederlandse regering voorgestane inburgeringsbeleid.

De begrippen «gebieden» en «in groten getale» zijn in de verdragstekst niet nader omschreven. Het Toelichtend Rapport van de Raad van Europa biedt al evenmin enige verklaring. Bij de nadere invulling ervan is in het kader van hun toezichthoudende taak dan ook een belangrijke rol weggelegd voor het Comité van Ministers en het Adviescomité. Anders dan de leden van genoemde fractie lijken te suggereren laten dergelijke begrippen zich moeilijk in wettelijke formules vatten, veel zal afhangen van de concrete situatie. De regering gaat er voorshands vanuit, dat met het begrip «gebieden» eerder landsdelen en provincies zullen zijn bedoeld, dan gemeenten en stadsdelen, al is niet uitgesloten dat ook grootstedelijke agglomeraties daartoe kunnen worden gerekend. Met «in groten getale» lijkt te worden bedoeld op substantiële minderheden die de meerderheid in het betrokken gebied in aantal benaderen. Gelet op het feit, dat etnische minderheden niet aan de in artikel 10, tweede lid, van het Kaderverdrag neergelegde criteria voldoen, hetgeen in de verklaring die bij de bekrachtiging zal worden afgelegd tot uitdrukking is gebracht, is de vraag naar de verenigbaarheid van het gebruik van minderheidstalen in het bestuurlijk verkeer met het inburgeringsbeleid een academische. Niettemin merken ondergetekenden in algemene zin op, dat de eventuele mogelijkheid om de minderheidstaal in de contacten met het regionale bestuur aan te wenden niet afdoet aan de noodzaak zich het Nederlands eigen te maken: ook in een dergelijke, theoretische, situatie blijft het Nederlands immers de taal bij uitstek voor de contacten met diegenen die niet tot dezelfde groep behoren en in de betrekkingen met niet-regionale bestuursorganen. Aan de andere kant zal van het mogelijke gebruik van de minderheidstaal een positief effect uitgaan op een hoofddoelstelling van het inburgeringsbeleid, te weten de integratie. Door leden van minderheidsgroepen in de gelegenheid te stellen zich op regionaal niveau van hun taal te bedienen wordt respect voor hun cultuur tot uitdrukking gebracht. Wie wordt geaccepteerd zoals hij is, zal zich uitgenodigd voelen te participeren, zoals de regering in het nader rapport

reeds opmerkte. Bovendien zal de kennismaking met een onbekende overheidsorganisatie in een taal waarmee men vertrouwd is, waarschijnlijk ook uitnodigen om zich te verdiepen in de rest van het staatkundig systeem, waarvoor de beheersing van het Nederlands voorwaarde is.

Uit de verklaring die de regering voornemens is, af te leggen bij de bekrachtiging van het Kaderverdrag blijkt dat zij artikel 10, tweede lid, dat handelt over het recht van het gebruik van een minderheidstaal in betrekkingen tussen personen en de bestuurlijke instanties, alleen van toepassing verklaart op de Friezen in de provincie Friesland. Er zijn geen gebieden, zelfs geen gemeenten, die «in groten getale» worden bewoond door personen die te rekenen zijn tot een van de etnische minderheden. In enkele stadsdelen, respectievelijk deelgemeenten van Amsterdam en Rotterdam, is een relatief grotere concentratie van een of meer groepen, behorend tot de etnische minderheden, aanwezig. Zulks is echter niet te relateren aan de mate van gebruik van een minderheidstaal. Volgens de opgaven in het «Jaarboek 1998 Grote-stedenbeleid» (ISEO Rotterdam 1999, deel 2, blz. 29–51) tellen de volgende stadsdelen, respectievelijk deelgemeenten of wijken meer dan 25% ingezetenen, behorende tot een der etnische minderheden:

Amsterdam, Zuidoost 30.5% van Surinaamse afkomst (op 85 071 inwoners);

Den Haag Transvaalkwartier 25.2% van Turkse afkomst, 25.1%; van Surinaamse afkomst (op 17 922 inwoners);

Deventer, Rivierenwijk-Bergweide 25.3% van Turkse afkomst (op 6 947 inwoners).

Ten aanzien van het Fries biedt de Wet op het Primair Onderwijs de mogelijkheid het Fries als voer- en instructietaal in het onderwijs te gebruiken. Tevens is Fries een verplicht onderdeel van het lesprogramma in Friesland. De regering is van mening dat in voldoende mate wordt toegekomen aan artikel 14, tweede lid, van het Kaderverdrag, zo beantwoorden wij een verdere vraag van voornoemde fractieleden. De regelingen met betrekking tot het onderwijs in allochtone levende talen hebben geen betrekking op het tweede lid van artikel 14. Gelet op de verklaring die de Nederlandse regering heeft gehecht aan het Kaderverdrag is het tweede lid van artikel 14 alleen van toepassing op de Friese minderheid.

Naar aanleiding van de vraag van de PvdA-fractieleden, welke bepalingen uit het Kaderverdrag mogelijkwerwijs in aanmerking zouden kunnen komen voor rechtstreekse werking, wenst de regering allereerst te benadrukken dat deze vraag uiteindelijk bij de Nederlandse rechter thuishoort. Wat de regering in de memorie van toelichting heeft willen aangeven is, dat het Kaderverdrag zelf met opzet zodanig is geformuleerd dat deze zich primair richt tot de staten zelf. Desalniettemin valt niet uit te sluiten dat diverse bepalingen door de nationale rechter kunnen worden geïnterpreteerd als hebbende rechtstreekse werking. Rechtstreekse werking zou bijvoorbeeld niet zijn uitgesloten ten aanzien van artikel 7 van het Kaderverdrag, aangezien deze bepaling een zeer duidelijke verplichting inhoudt voor de regering («waarborgen de eerbiediging» of, duidelijker in het Engels, «shall ensure») en de bepaling bovendien ziet op rechten, die reeds als rechtstreeks werkende bepalingen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) zijn vastgelegd.

De vraag van de leden van de VVD-fractie, of het Kaderverdrag leidt tot nieuwe verplichtingen van de overheid die door de betreffende minderheidsgroepen zouden kunnen worden ingeroepen, dient ontkennend te worden beantwoord. Zoals reeds opgemerkt op blz. 3 van

de memorie van toelichting, voldoet het Nederlandse recht thans aan het in het Kaderverdrag gestelde. Deze conclusie heeft de regering getrokken na een onderzoek naar de mogelijke implicaties. In deze zin worden binnen de Nederlandse rechtsorde dan ook geen nieuwe verplichtingen voor de Nederlandse overheid geschapen. Niettemin zijn de in het Kaderverdrag neergelegde beginselen wel degelijk juridisch relevant, aangezien zij beogen te beschermen tegen intrekking of afzwakking van bestaande wettelijke bepalingen die betrekking hebben op nationale minderheden.

In de artikelsgewijze toelichting is waar relevant reeds concreet op het integratiebeleid ingegaan. Het volgende kan als aanvulling op het daar gestelde dienen. Artikel 4 van het Kaderverdrag houdt verband met het anti-discriminatiebeleid, dat inmiddels tot uitdrukking is gebracht in het actieprogramma «Voorkoming en bestrijding van discriminatie, met inbegrip van de Europese dimensie ervan», zoals beschreven in de «Nota Kansen krijgen, kansen pakken» (kamerstukken II 1998/99, 26 333, nr. 1, blz. 36 e.v.). De positieve verplichting van artikel 4, tweede lid, van het Kaderverdrag om nationale minderheden het voorwerp van positieve actie te doen zijn, sluit goed aan bij het uitgangspunt «algemeen beleid waar mogelijk, bijzonder beleid waar nodig», dat onlangs is herbevestigd in de «Nota Kansen krijgen, kansen pakken» (kamerstukken II 1998/99, 26 333, nr. 1, pag. 11–12). Het beleid gericht op de bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal en de kennis van de Nederlandse samenleving, dat tot uitdrukking is gebracht in de Wet Inburgering Nieuwkomers, mag gerekend worden tot de doeltreffende maatregelen ter bevordering van wederzijds respect en begrip in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Kaderverdrag. De mogelijkheden tot participatie die geboden worden door artikel 130 van de Grondwet, artikel B 3 van de Kieswet, de Wet overleg minderhedenbeleid en de Welzijnswet 1994 brengen het in artikel 15 van het Kaderverdrag neergelegde beginsel tot uitdrukking, dat nationale minderheden aan de openbare zaak moeten kunnen deelnemen.

Naar het oordeel van de regering valt in theorie niet uit te sluiten dat groepen die niet tot de nationale minderheden worden gerekend niettemin zullen trachten de rechter de uitspraak te ontlokken daartoe wel te behoren, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de VVD-fractie. Zonder op het oordeel van de rechter vooruit te willen lopen, acht de regering het vrijwel uitgesloten dat een dergelijk beroep zal worden gehonoreerd, nu het Kaderverdrag geen rechtstreeks werkende bepaling bevat die als grondslag voor een dergelijke vordering zou kunnen dienen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe staten elkaar serieus kunnen aanspreken op naleving van het Kaderverdrag, ondanks het feit dat de reikwijdte van het verdrag per staat kan verschillen, afhankelijk van de door staten zelf gehanteerde definities van «nationale minderheden». Tevens vroegen zij naar de juridische waarde en implicaties van de pragmatische benadering, gekozen in dit verdrag.

Hierbij moet naar het oordeel van de regering worden bedacht dat het toezicht van het Kaderverdrag het karakter heeft van een dialoog tussen landen, met name op grond van de rapportages die landen moeten aanleveren. In het kader van die dialoog kunnen niet alleen de maatregelen die staten nemen of de problemen die staten ondervinden op dit terrein aan de orde worden gesteld, maar ook de keuze die de staten hebben gemaakt ten aanzien van de onder de reikwijdte van het Kaderverdrag vallende groeperingen. Op die wijze, zo denkt de regering, kan de reikwijdte van het Kaderverdrag voorwerp zijn van continue dialoog, waarbij deze reikwijdte mogelijkerwijs in de toekomst zich zal kunnen uitbreiden in de richting van de door de regering voorgestane ruime

interpretatie van het begrip «nationale minderheden». Het is om deze reden ook, dat de regering er uiteindelijk de voorkeur aan gaf in het Kaderverdrag deze pragmatische benadering te prefereren boven een duidelijk vastgelegde, maar dan ook ongetwijfeld beperkte definitie van minderheden. Met andere woorden, met deze pragmatische benadering wordt voor de toekomst de mogelijkheid opengelaten dat aan het begrip «nationale minderheid» een evolutieve interpretatie kan worden gegeven.

Op de vraag van deze leden of de regering enige rol ziet weggelegd voor enig internationaal hof, dan wel het Europese Hof als het gaat om de interpretatie van het Kaderverdrag, antwoorden wij als volgt. Het Kaderverdrag voorziet in een eigen toezichtmechanisme, dat, zoals hiervoor aangegeven, zich primair karakteriseert als een continue dialoog. Het Kaderverdrag zelf voorziet niet in een rol van een internationale rechter, zoals bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zowel het dialoog-karakter van het toezicht als het karakter van de bepalingen, als ook in beginsel niet individueel afdwingbare rechten verzetten zich tegen een dergelijke rechterlijke rol. Zoals hiervoor reeds aangegeven kan echter niet worden uitgesloten dat de Nederlandse rechter bepalingen uit het Kaderverdrag als rechtstreeks werkende bepalingen aanmerkt. Alsdan speelt ook deze rechter een rol bij de interpretatie van het Kaderverdrag.

Het toezicht op de uitvoering en handhaving van het Kaderverdrag is voor alle staten, partij bij het Kaderverdrag, gelijk. Terecht heeft de CDA-fractie opgemerkt dat niet-lidstaten van de Raad van Europa geen deel kunnen uitmaken van het Comité van Ministers van de Raad. Bij de nadere uitwerking van de toezichtprocedure is daar echter in die zin rekening mee gehouden, dat indien een rapport van een land, dat geen lid is van de Raad, wordt besproken in het Comité van Ministers het betrokken land een vertegenwoordiger mag afvaardigen naar het Comité, telkens wanneer deze dat rapport bespreekt. Deze vertegenwoordiger kan echter niet deelnemen aan besluitvorming van het Comité.

Het Kaderverdrag onderscheidt zich in diverse opzichten van de individuele mensenrechten neergelegd in bijvoorbeeld het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het EVRM, zo antwoorden wij deze leden. Deze twee verdragen gelden als algemene rechten voor een ieder binnen de rechtsmacht van een bepaald land en bevatten bepalingen, welke rechtstreeks werkend kunnen zijn en kunnen worden getoetst in een individuele procedure voor internationale toezichthoudende organen. Het Kaderverdrag heeft een beperktere reikwijdte en richt zich op personen behorende tot bepaalde categorieën minderheden en bevat bovendien meer programatisch geformuleerde bepalingen. Het toezicht vindt plaats door middel van een dialoog tussen de landen zelf, met behulp van een adviescommissie.

In een aantal opzichten bestaan er overlappingen in de geboden bescherming tussen de diverse verdragen. Dit geldt bijvoorbeeld – in meer of mindere mate – voor artikel 4 inzake het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, en de artikelen 7 tot en met 9 inzake onder andere de godsdienstvrijheid en vrijheid van meningsuiting. Daarnaast echter, en daarin is de toegevoegde waarde gelegen van het Kaderverdrag, bevat dit verdrag een flink aantal bepalingen die specifiek zijn toegesneden op vraagstukken samenhangend met de situatie waarin verschillende minderheidsgroeperingen zich kunnen bevinden. In deze bepalingen wordt aandacht besteed aan bijvoorbeeld culturele, linguïstische of educatieve aspecten van de positie van minderheden, de noodzaak van bevordering van tolerantie tussen groeperingen. De bepalingen van het Kaderverdrag zijn veel programmatiescher, maar ook

veel specifiek van aard, dan de rechten neergelegd in de andere twee genoemde verdragen.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de implicaties van het Kaderverdrag voor nationale minderheidsgroepen als de Basken in Spanje en de Hongaren in Roemenië, antwoorden wij als volgt. In het Kaderverdrag is geen definitie van nationale minderheid neergelegd. Elk land bepaalt zelf op welke minderheden het verdrag van toepassing is. Sommige landen verklaren het verdrag van toepassing op bepaalde minderheden, andere landen, zoals bijvoorbeeld Roemenië garanderen individuele rechten aan personen behorend tot nationale minderheden en verklaren een zo ruim mogelijke werking aan het verdrag te willen geven. Juridisch bepaalt de staat op welke minderheden het verdrag van toepassing is. Politiek zal bij te restrictieve toepassing van het verdrag er druk binnen en buiten het land ontstaan om de werking van het verdrag te verruimen. Het is aan de overheid om zorg te dragen dat de beginselen welke in het verdrag zijn neergelegd, in nationaal beleid en -wetgeving tot uitdrukking worden gebracht.

De politieke en juridische implicaties van dit verdrag voor staten die (nog) geen partij zijn bij de Raad van Europa zijn in beginsel gelijk aan die van staten die wel partij zijn bij de Raad. Zoals hiervoor reeds aangegeven, is juridisch het enige verschil, dat niet-lidstaten wel aanwezig mogen zijn bij, maar niet mogen deelnemen aan besluitvorming in het Comité van Ministers. Het politieke verschil is dat de mogelijkheden voor politieke druk op dergelijke niet-lidstaten een andere kan zijn. Het feit dat het daarbij vooral om landen gaat die wel partij bij de Raad wensen te worden, kan overigens de politieke druk in die omstandigheden nog steeds zeer aanzienlijk laten zijn.

In zijn algemeenheid geldt, dat de omvang van de bescherming van het verdrag door de landen zelf wordt bepaald, zo antwoorden wij voornoemde leden. In theorie is het dus denkbaar dat het ene land een bepaalde groep wel als nationale minderheid erkent, terwijl in Nederland een dergelijke erkenning achterwege blijft, of andersom. Nu België nog niet is toegetreden tot het Kaderverdrag heeft het uiten van speculaties of vermoedens over de vraag, welke minderheidsgroepen in België worden erkend als nationale minderheden in de zin van het Kaderverdrag naar het oordeel van de regering momenteel weinig zin.

De geschetste situatie doet zich thans voor ten aanzien van de Roethenen, die door Slowakije wel en door Oekraïne niet als nationale minderheid worden erkend. Beide landen zijn partij. Een verwant probleem doet zich voor in de relatie tussen Slovenië en Kroatië. Kroatië erkent de in dat land wonende Slovenen als nationale minderheid, het omgekeerde geldt echter niet.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen op welke wijze het verdrag een politieke rol van betekenis kan spelen. Zoals hierboven is aangegeven, zo antwoorden wij, zal er politieke druk van binnen en van buiten op een land worden uitgeoefend, indien rechten van bepaalde minderheidsgroeperingen door de regering niet of onvoldoende worden gewaarborgd. Op grond van artikel 25 van het Kaderverdrag vindt monitoring van verdragsverplichtingen plaats, voor minderheden die onder het verdrag vallen. Waar minderheidsgroepen niet onder de werking van het verdrag vallen, is denkbaar dat vanuit de Raad van Europa door het Comité van Ministers of door ECRI (het Europese Comité voor de bestrijding van racisme en intolerantie), of vanuit de OVSE door de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden aanbevelingen worden gedaan om de werking van het verdrag uit te breiden naar deze minderheden. Zorgvuldige toepassing van het Kaderverdrag kan tevens

meegewogen worden bij de beoordeling van toetreding van staten tot de Europese Unie.

De vraag in hoeverre het Nederlandse recht verenigbaar is met het gestelde in het Kaderverdrag is uitvoerig onderzocht door de meest betrokken ministeries, zo antwoorden wij deze leden. Het is de regering niet helemaal duidelijk wat de leden van de VVD-fractie bedoelen met een «onafhankelijk» onderzoek. Het onderzoek naar de verenigbaarheid heeft uiteraard in alle objectiviteit plaatsgevonden. Indien genoemde leden zich afvragen of daarbij externe onderzoekers van buiten de overheid waren betrokken, dient het antwoord ontkennend te luiden. Ondergetekenden achtten een dergelijke betrokkenheid noch wenselijk noch noodzakelijk. Zij is niet wenselijk, omdat de regering het in zijn algemeenheid minder juist acht om wetsvoorstellen, voorafgaande aan de gedachtenwisseling met de Staten-Generaal, op hun effecten te laten onderzoeken door andere adviseurs dan de Raad van State. Uit het advies dat door de Raad van State is uitgebracht, blijkt overigens dat dit college zich ook over de vraag naar de verenigbaarheid heeft gebogen. Zij is niet noodzakelijk, omdat de in het Kaderverdrag neergelegde beginselen een beperkte strekking hebben, hetgeen de regering overigens betreurt.

Tevens vragen deze leden naar voorbeelden voor welke nationale minderheden in Europa dit verdrag een significante verbetering van hun positie kan gaan betekenen. Bij deze nota, is als bijlage bijgesloten een overzicht opgesteld door de Raad van Europa, waarin per land is aangegeven, op welke minderheden het Kaderverdrag van toepassing is. Het is op dit moment te vroeg om te kunnen voorspellen voor welke nationale minderheden in de praktijk in Europa het verdrag een significante verbetering van hun positie kan gaan betekenen. Het Kaderverdrag is op 1 februari 1998 in werking getreden. De eerste landenrapportages over implementatie dienen op grond van artikel 25 binnen een jaar te worden opgesteld. Deze rapporten worden aan het Adviserend Comité van het Kaderverdrag Minderheden (artikel 26) voorgelegd. Na beoordeling van deze landenrapportages geeft het Adviserend Comité zijn visie hierover aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Op basis hiervan zal het Comité van Ministers met besluiten en aanbevelingen komen. Nog geen van de landenrapportages is tot nu toe in het Comité van Ministers behandeld.

Zowel bilateraal als via gecoördineerd EU-optreden kunnen landen aangespoord worden verdragsverplichtingen te verruimen of na te leven. Ondersteuningsmaatregelen in de vorm van «confidence building measures» zouden eveneens kunnen bijdragen aan implementatie van het Kaderverdrag.

Anders dan de leden van de CDA-fractie lijken te veronderstellen zijn de woorden «of in groten getale worden bewoond» niet door de regering toegevoegd, maar maken zij deel uit van de tekst van de artikelen 10, tweede lid, en 14, tweede lid, van het Kaderverdrag. Deze bepalingen van het Kaderverdrag gelden derhalve voor minderheden die van oudsher dan wel in groten getale in een gebied gevestigd zijn. Het is evident dat in de Nederlandse situatie deze bepalingen van het Kaderverdrag in elk geval zien op de positie van de Friezen in de provincie Friesland. Zoals reeds is opgemerkt bij de beantwoording van een vraag van de leden van de PvdA-fractie is het begrip «in groten getale» in de verdragstekst niet nader omschreven. Het Toelichtend Rapport van de Raad van Europa biedt al evenmin enige houvast. Bij de nadere invulling ervan is dan ook een belangrijke rol weggelegd voor het Comité van Ministers en het Adviescomité. Vaststaat dat het begrip «in groten getale» zich niet laat vertalen in een cijfermatige formule, veel zal afhangen van de concrete situatie. Met «in groten getale» lijkt te worden bedoeld op substantiële minder-

heden die de meerderheid in het betrokken gebied benaderen. Nederland kent geen gebieden waar een bepaalde etnische groep in deze zin een substantiële minderheid vormt, hetgeen ook in de af te leggen verklaring tot uitdrukking zal worden gebracht.

Op de vraag van de CDA-leden naar mogelijke conflicten tussen «eigenheid» en de integratie-noodzaak anderzijds, wijzen wij op het volgende. Zoals reeds is aangegeven in de «Nota Kansen krijgen, kansen pakken» (kamerstukken II 1998/99, 26 333, nr. 1, pag. 3–7) is Nederland op weg een multiculturele samenleving te worden. In een dergelijke samenleving mag van leden van etnische minderheden worden verwacht dat zij hun uiterste best doen om zo snel mogelijk een zelfstandige positie te verwerven. Daarvoor is het nodig dat zij kiezen voor deze samenleving en hun verantwoordelijkheid nemen. Een ander belangrijk aspect van een multiculturele samenleving is dat een ieder, dus ook de leden van de zogenaamde meerderheid, respect opbrengt voor de culturele inbreng van minderheidsgroepen. De spanning die zich in concreto zal manifesteren is inherent aan de wisselwerking tussen deze twee uitgangspunten. Zoals reeds in het nader rapport tot uitdrukking is gebracht, gaat de regering er dan ook vanuit dat integratie en eigenheid elkaar eerder versterken dan uitsluiten: wie geaccepteerd wordt zoals hij is, zal zich uitgenodigd voelen te participeren. Het Kaderverdrag moet dan ook als een welkome juridische aanvulling op het vigerende integratiebeleid worden opgevat. Zo verplicht artikel 5 van het Kaderverdrag partijen te bevorderen dat leden van nationale minderheden in de gelegenheid worden gesteld om hun cultuur in stand te houden en te ontwikkelen en om de wezenlijke elementen van hun identiteit te bewaren. Bovendien bevat het tweede lid een verbod op gedwongen assimilatie. Daar staat tegenover dat artikel 20 de leden van nationale minderheden gebiedt de nationale wetgeving en de rechten van anderen te respecteren, in het bijzonder die van personen die tot de meerderheid of tot andere nationale minderheden behoren. Deze juridische verplichtingen vertonen grote gelijkenis met de basisfilosofie van het Nederlandse integratiebeleid.

De stelling van de leden van de CDA-fractie dat de artikelen 5 en 6 de grondslag zouden kunnen vormen voor een verbod van een traditie van een minderheid, acht de regering ongegrond. Beide bepalingen beogen nu juist de tradities van minderheden te beschermen en bieden geen aanknopingspunten voor de beperking waarop de leden van de CDA-fractie het oog hebben. Er zij overigens op gewezen, dat als in de artikelen 5 en 6 al een grondslag voor een dergelijke beperking zou worden geboden, hetgeen niet het geval is, een dergelijke beperking ook nog eens de strenge toets van artikel 19 zou moeten doorstaan.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de invulling door Nederland van het begrip «nationale minderheid». Hierop antwoorden wij dat binnen de Raad van Europa consensus bestaat over het feit dat leden van traditionele minderheden die de nationaliteit bezitten van het land op wier grondgebied zij verblijven, dienen te worden gerekend tot de «nationale minderheden» waarop het Kaderverdrag ziet. In Nederland behoren de Friezen zonder twijfel tot deze categorie en daarom ligt hun vermelding in de verklaring voor de hand. Minder overeenstemming bestond er over het antwoord op de vraag of het Kaderverdrag ook van toepassing diende te zijn op minderheidsgroepen waarvan de leden wel ingezetenen maar niet altijd tevens onderdanen zijn van de staat waarin zij zich hebben gevestigd. De Nederlandse regering was van meet af aan van mening, dat ook dergelijke minderheden onder de werking van het Kaderverdrag zouden dienen te vallen. Zij hecht er daarom aan om de Nederlandse minderheden die aan deze omschrijving voldoen, de doelgroepen van het integratiebeleid, uitdrukkelijk in de verklaring op te nemen. Aangezien de

Nederlandse regering de bescherming van beide categorieën minderheden van groot belang acht, is zij van mening dat het onjuist zou zijn de etnische minderheden van de werking van het Kaderverdrag uit te zonderen.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich ook af of een door Nederland gemaakte keuze ten aanzien van de reikwijdte van het Kaderverdrag voor Nederland door andere landen kan worden bekritiseerd danwel aan een Europese rechter worden voorgelegd. Deze situatie is naar ons oordeel niet waarschijnlijk. Bij de totstandkoming van het Kaderverdrag was met name geen definitie van «nationale minderheden» mogelijk aangezien een aantal landen, waaronder Nederland, een ruimere definitie voorstonden dan de meeste andere landen. Deze ruimere definitie is nu ook vastgelegd in door de Nederland af te leggen verklaring. Het is niet waarschijnlijk dat andere landen Nederland zullen bekritisieren voor het feit dat Nederland een ruimere werkingsfeer toekent aan een verdrag dan waartoe deze andere landen zichzelf gehouden achten. Voorlegging van vraagstukken betreffende de interpretatie van dit Kaderverdrag aan een Europese rechter is, zoals hierboven al is aangegeven, niet voorzien in het verdrag.

Op de vraag van deze leden naar een overzicht per EU-lidstaat van de groepen die onder het Kaderverdrag vallen, verwijzen wij naar de bijlage bij deze nota, een document terzake van de Raad van Europa.

Bij de constatering dat het Kaderverdrag een basis biedt voor een dialoog met andere landen over vraagstukken betreffende minderheden is niet speciaal aan bepaalde landen gedacht, zo antwoorden wij deze leden. In feite geldt deze constatering voor alle landen die partij wensen te worden bij het Kaderverdrag of dit al zijn. Deze positieve overweging is vooral ingegeven door de ervaring dat het van groot belang is door middel van dialoog te zoeken naar mogelijkheden voor oplossingen voor eventuele problemen op minderheden gebied, dat in diverse landen een politiek gevoelig vraagstuk vormt. Het Kaderverdrag bevat voor een dergelijke dialoog waardevolle toetsingspunten.

Tenslotte vroegen de leden van D66 naar de voorstellen voor een sterker toezichtmechanisme die door de regering tijdens het onderhandelingsproces zijn ingediend. Deze voorstellen waren in zekere zin geïnspireerd door het voorbeeld van het Mensenrechtencomité als bedoeld in artikel 28 e.v. van het VN-verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten, in die zin dat een zelfstandiger positie van het toezichthoudend orgaan ten opzichte van het Comité van Ministers was voorzien. Voorts werd dat orgaan de mogelijkheid van het opstellen van «general comments» toegedacht, eveneens analoog aan het Mensenrechtencomité. Een meerderheid van lidstaten, waarbinnen het Verenigd Koninkrijk een vooraanstaande rol speelde, vond een te grote vrijheid voor het toezichthoudend orgaan politiek onwenselijk, zodat de voorstellen het niet gehaald hebben.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van Groenlinks, of actief wordt geprobeerd het verdrag door zoveel mogelijk staten te laten ondertekenen, wijzen wij op het volgende. Wat betreft niet-lidstaten dient onderscheid te worden gemaakt tussen Europese niet-lidstaten en andere niet-lidstaten. Het streven is erop gericht de eerste categorie partij te doen worden bij het Kaderverdrag. Het betreft echter een groep staten die zich in zeer verschillende situaties bevinden, zodat niet van een algemeen beleid gericht op zo spoedig mogelijke toetreding kan worden gesproken. Armenië bijvoorbeeld is reeds partij bij het Kaderverdrag. De politieke situatie in Wit-Rusland is thans zodanig dat geen basis bestaat voor

wervende activiteiten. Bosnië-Herzegovina is nog geen partij, maar op grond van het Dayton-akkoord geldt het Kaderverdrag wel als intern recht. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen verder onder andere naar de relatie tussen het Kaderverdrag en de activiteiten van de Verenigde Naties (VN) ten aanzien van minderheden. Hierop kan worden geantwoord dat het Kaderverdrag niet apart voorwerp is gemaakt van discussie in VN-verband. Wel loopt al jaren in VN-kader een discussie over de bescherming van minderheden en is daarover ook onder meer een Declaratie aangenomen bij VN-resolutie 47/135. Tussen de inspanningen van de VN op dit terrein en het Kaderverdrag zien wij geen spanning. De activiteiten binnens de VN en de Raad van Europa kunnen als complementair ten opzichte van elkaar worden beschouwd. Ditzelfde geldt ten aanzien van de werkzaamheden van de Hoge Commissaris voor de Minderheden van de OVSE. Ook voor deze laatste overigens kan het Kaderverdrag als toetssteen dienen bij de uitoefening van zijn eigen taken en de totstandkoming van regelingen voor concrete minderhedenvraagstukken, waarmee hij zich geconfronteerd ziet.

De primaire bron voor de beoordeling van de naleving van het Kaderverdrag zijn de rapporten die periodiek – ingevolge regel 21 van de Regels inzake het toezicht op de naleving van het Kaderverdrag in beginsel om de vijf jaar – dienen te worden ingediend, zo vervolgen wij de beantwoording van de vragen van deze leden. Tijdens de bespreking van deze rapporten kan de adviescommissie de betrokken staat verzoeken om additionele informatie en kan het ook informatie ontvangen uit andere bronnen, waaronder non-gouvernementele informatie, zoals dat van Amnesty International. Tenslotte kunnen ad hoc rapporten worden gevraagd van een of meer partijen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de bescherming die het Kaderverdrag biedt ook voor groepen als Chinezen, Filippijnen en de joodse gemeenschap bedoeld is. Met betrekking tot de bepaling van de doelgroepen van het integratiebeleid etnische minderheden zij verwezen naar het hierboven gegeven antwoord op de vraag van de leden van de PvdA. Indien personen van de door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde bevolkingsgroepen daartoe behoren, is het Kaderverdrag op hen van toepassing. Dat zal vooral het geval zijn, indien bedoelde personen als vluchteling of om redenen van humanitaire aard tot ons land werden toegelaten. Met betrekking tot de in de vraag genoemde Chinezen merkt de regering op dat onder deze aanduiding zeer diverse herkomsten schuil gaan (Volksrepubliek China, (voormalige) delen van het Britse Gemenebest, Indonesië respectievelijk Nederlands-Indië, Suriname, Taiwan, Vietnam). Indien personen behoren tot groepen die niet zijn aangemerkt als doelgroepen van het integratiebeleid etnische minderheden, gaat de regering ervan uit, zoals reeds in het hierboven gegeven antwoord werd opgemerkt, dat de leden van zulke groepen veelal voldoende potentie bezitten om zelfstandig, zonder specifiek overheids-ondersteuning hun rechten en plichten als burgers van de Nederlandse samenleving uit te oefenen.

Met de opmerking dat het budget voor oudkomers «zeker de eerste jaren» beperkt blijft wordt bedoeld dat het om een budget gaat dat in de komende jaren een oplopende reeks laat zien. In 1999 is 12,5 miljoen beschikbaar, in 2000 25 miljoen, in 2001 37,5 miljoen en in het laatste jaar van deze kabinetsperiode zal 50 miljoen beschikbaar zijn. Ook nu reeds is het, zoals in de afgelopen periode, mogelijk dat mensen uit etnische minderheidsgroepen die al langer in Nederland wonen, Nederlands leren. De gemeenten hebben hiervoor een regulier budget voor de volwasseneneducatie beschikbaar.

De leden van de fractie van GroenLinks duiden ons inziens echter op een specifieke aanpak, vergelijkbaar met die van het inburgeringsbeleid nieuwkomers. Deze, op het individu gerichte, verplichtende aanpak is in de afgelopen jaren succesvol gebleken. Daarom is in het Regeerakkoord opgenomen dat er ook taal- en inburgeringsprogramma's voor oudkomers zullen worden gestart. Een verdere uitwerking hiervan is neergelegd in het plan van aanpakoudkomers, dat 20 april jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden. Gestreefd wordt naar een landelijke aanpak, maar omdat de nu beschikbare middelen daarvoor in eerste instantie niet toereikend zijn, heeft de regering ervoor gekozen om de middelen de eerste drie jaar in te zetten via het fonds leefbaarheid en veiligheid van het Grote Stedenbeleid. Op deze wijze wordt het budget aan die gemeenten beschikbaar gesteld, waar de concentratie van minderheden het grootst is. Door dit budget is het mogelijk op lokaal niveau specifieke programma's te ontwikkelen. Omdat er nog geen kant en klare programma's of programma-onderdelen beschikbaar zijn, is besloten dat de gemeenten worden ondersteund door een landelijke ontwikkelstructuur, waarin methodieontwikkeling, monitoring en evaluatie plaatsvindt.

In antwoord op de vragen van deze leden met betrekking tot de oalt antwoorden wij als volgt. Gelet op de recente invoering van de Wet oalt is er nog onvoldoende zicht op de nieuwe claims die door gemeenten zijn gehonoreerd. Het Sociaal Cultureel Planbureau zal naar verwachting in september 1999 de eerste globale gegevens leveren over de nieuwe talen die opgenomen zijn of die gemeenten overwegen op te nemen in de gemeentelijke oalt-plannen.

De regering is van mening dat met de regelingen met betrekking tot het onderwijs in allochtone levende talen in voldoende mate wordt tegemoet gekomen aan het Kaderverdrag en verwijst daarbij naar artikel 15 van het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werkers en artikel 2 van het Eerste Protocol van het EVRM. Deze verdragen liggen mede ten grondslag aan de Wet oalt. Uit de formulering van deze artikelen kan worden afgeleid dat de genoemde artikelen een niet rechtstreeks karakter hebben. Ouders kunnen deze artikelen niet invoeren om de Staat te verplichten een door hun gewenste allochtone taal in het onderwijs aan te bieden.

De regering stelt jaarlijks fl. 131 miljoen beschikbaar voor het onderwijs in allochtone levende talen. Daarnaast staat het minderheden vanzelfsprekend vrij om met eigen middelen voorzieningen te treffen ter bevordering van het leren van de eigen taal.

Het beleid ten aanzien van het onderwijs in allochtone levende talen is naar gemeenten gedecentraliseerd teneinde het oalt-aanbod beter te laten aansluiten op de lokale behoefte. Op deze wijze wordt dus beter ingespeeld op de spreiding en diversiteit van taalgroepen in Nederland. Landelijk gezien kunnen «kleine minderheidsgroepen» klein zijn en lokaal relatief groot. De Wet oalt stelt gemeenten bovendien in staat om gezamenlijk een oalt-aanbod te verzorgen. Ook dit bevordert dat relatief kleine groepen opgenomen kunnen worden in oalt-plannen. Of dat daadwerkelijk gebeurt, wordt door de gemeenten bepaald. Ten behoeve van de uitbreiding van het oalt-aanbod is f 10 miljoen extra uitgetrokken. Naar verwachting zullen gemeenten op termijn meer ruimte binnen hun oalt-budget kunnen creëren voor verdere uitbreiding van het oalt-aanbod voor nieuw taalgroepen.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen zich af, of de traditionele verschillen die bestonden tussen de Westerse landen en de Oost-Europese landen over het karakter van de mensenrechten onder tussen zijn verdwenen. Daarop kan de regering in hoofdlijnen bevestigend antwoorden. Met het vallen van de Berlijnse muur is een proces op gang

gekomen waarbij in feite het westerse denken over mensenrechten als model is genomen, ook voor de voormalige Oostblok-landen. Bij de toetreding van deze landen tot de Raad van Europa gold de aanvaarding van het EVRM, inclusief de aanvaarding van het individuele klachtrecht onder dit verdrag, als voorwaarde. De normen en waarden waarvoor de Raad van Europa sinds het eind van de jaren '40 heeft gestaan, zijn nu de normen en waarden geworden van niet alleen de oude westerse Europese lidstaten, maar van in beginsel alle Europese landen.

Op de vraag van de leden van de fracties van GPV en RPF, en ook de leden van de SGP-fractie vroegen hiernaar, antwoorden wij dat het overzicht van ondertekeningen en ratificaties er als volgt uit ziet:

land	ondertekend	geratificeerd
Albanië	x	
Armenië	x	x
Bulgarije	x	x
Cyprus	x	x
Denemarken	x	x
Duitsland	x	x
Estland	x	x
Finland	x	x
Griekenland	x	
Het Koninkrijk der Nederlanden	x	
Hongarije	x	x
Ierland	x	x
IJsland	x	
Italië	x	x
Kroatië	x	x
Letland	x	
Liechtenstein	x	x
Litouwen	x	
Luxemburg	x	
Macedonië	x	x
Malta	x	x
Moldavië	x	x
Noorwegen	x	x
Oekraïne	x	x
Oostenrijk	x	x
Polen	x	
Portugal	x	
Roemenië	x	x
Russische Federatie	x	x
San Marino	x	x
Slovenië	x	x
Slowakije	x	x
Spanje	x	x
Tsjechische Republiek	x	x
Verenigd Koninkrijk	x	x
Zweden	x	
Zwitserland	x	x

De leden van de GPV- en RPF-fracties zouden van de regering willen vernemen op basis van welke criteria de regering de Friezen als een nationale minderheid heeft aangewezen. Hierop antwoorden wij als volgt. In de Raad van Europa bestaat consensus dat leden van traditionele taalminderheden die de nationaliteit van de staat bezitten en die op het grondgebied van de staat woonachtig zijn, tot nationale minderheden in de zin van het Kaderverdrag gerekend worden. In Nederland behoren de Friezen zonder meer tot deze groep. In dit verband wordt opgemerkt dat in Duitsland de Bondsregering, bij de goedkeuring van het Kaderverdrag, eveneens heeft besloten om de aldaar woonachtige Friezen te laten vallen onder de bescherming van dit verdrag. Hierbij wordt aangetekend, dat in Nederland de Friese taal en de Friezen inmiddels een status hebben verkregen die in nationale wetgeving en verdragen (met name het Europees Handvest voor regionale talen of talen

van minderheden) is vastgelegd. Met goedkeuring van het Kaderverdrag wordt uitdrukkelijk niet beoogd de elders geregelde rechten en waarborgen inzake het Fries te beperken. De bescherming die het Kaderverdrag biedt is veeleer een algemeen kader voor de rechten en waarborgen die op grond van andere regelingen aan het Fries en de Friezen zijn verleend. Wanneer er elkaar overlappende bepalingen bestaan ten aanzien van hetzelfde onderwerp, hanteert de Nederlandse regering uiteraard als uitgangspunt dat de gunstigste regeling wordt toegepast.

De regering kan de veronderstelling van de leden van de fracties van GPV en RPF, dat het begrip «nationale minderheden» te zeer verruimd wordt, niet onderschrijven. Ten aanzien van het begrip «nationale minderheden» werden tijdens de onderhandelingen in hoofdzaak twee omschrijvingen gehanteerd. De ene omschrijving ging ervan uit, dat alleen personen, die de nationaliteit van het land hebben waarin ze woonachtig zijn, tot een nationale minderheid kunnen worden gerekend, volgens de andere omschrijving kunnen ook personen die niet die nationaliteit hebben daartoe behoren indien zij feitelijk een integrerend deel uitmaken van de desbetreffende samenleving. In de tweede omschrijving, die van aanvang af door diverse landen waaronder Nederland werd aangehouden, komt aan het woord «nationale» geen zelfstandige betekenis toe en daarop ziet de passage op blz. 4 van de memorie van toelichting waaraan de leden van de fracties van GPV en RPF refereerden.

Nu de delegaties het niet eens konden worden over een definitie die voor iedereen aanvaardbaar was, ontbreekt een begripsomschrijving in het Kaderverdrag en staat het partijen vrij een eigen uitgangspunt te hanteren. Anders dan de leden van genoemde fracties lijken te suggereren is Nederland dan ook niet verplicht uit te gaan van de omschrijving waarin het hebben van de nationaliteit voorwaarde is. Aangezien de Nederlandse regering de bescherming van beide categorieën minderheden van groot belang acht, de omschrijving die recht doet aan dit uitgangspunt en van oudsher door de regering wordt gehanteerd door het Kaderverdrag wordt toegelaten en het aanbeveling verdient een consistente gedragslijn te volgen, blijft de regering vasthouden aan deze omschrijving. Van oprekking van het begrip «nationale minderheden» is naar het oordeel van de regering dan ook zeker geen sprake.

De ondergetekenden zouden de vraag van de aan het woord zijnde leden, of de toepassing van het Kaderverdrag op de etnische minderheden die onderdeel uitmaken van het integratiebeleid niet enigszins willekeurig is, ontkennend willen beantwoorden. Het Kaderverdrag zal worden toegepast op de «doelgroepen van het integratiebeleid». Deze term maakt reeds sinds jaar en dag deel uit van het begrippenapparaat van het integratiebeleid en de inhoud ervan staat vast. Bekend is welke groepen als zodanig moeten worden aangemerkt. De term speelt ook een rol in de wetgeving op het terrein van de integratie, zoals in de Wet overleg minderhedenbeleid.

Ook zonder het Kaderverdrag voorziet het Nederlandse recht reeds in de mogelijkheid van positieve actie, zoals onder andere blijkt uit artikel 2, derde lid van de Algemene Wet Gelijke Behandeling, zo antwoorden wij de leden van de GPV- en RPF-fractie. Door de positieve redactie van artikel 4, tweede lid, van het Kaderverdrag zal deze mogelijkheid alleen duidelijker worden gearticuleerd. Laatstgenoemde bepaling kan daarom als een nuttige aanvulling worden beschouwd op het bestaande instrumentarium ter zake. Door de inwerkingtreding van deze bepaling zal er minder behoefte zijn aan andere regels met betrekking tot positieve actie. De regering is dan ook niet voornemens om op dit terrein nieuwe regels voor te stellen.

De leden van de fracties van GPV en RPF vonden dat het in het verdrag neergelegde toezichtmechanisme zwak is en vragen zich af, welke mogelijkheden er voor het Comité van Ministers openstaan om staten te bewegen, verplichtingen uit het Kaderverdrag na te komen.

De regering wenst in dit verband nogmaals te benadrukken, dat het toezichtmechanisme van het Kaderverdrag primair is gericht op dialoog. Dat wil zeggen dat niet zozeer de vraag centraal staat in welke opzichten landen tekortschieten in de naleving van het Kaderverdrag, maar veeleer de vraag centraal staat op welke wijze mogelijke problemen op het terrein van de minderhedenbescherming in een bepaald land kunnen worden opgelost. Dit brengt met zich mee dat het Comité van Ministers voornamelijk de toezichthoudende taak zal vormgeven door middel van het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen. Daarbij kan het Comité van Ministers ook bepaalde termijnen stellen waarbinnen op de aanbevelingen zal moeten worden gereageerd. Wij zijn hierbij van mening dat de kracht van het mechanisme niet zozeer moet worden afgemeten aan de hand van de mogelijkheden tot het opleggen van bijvoorbeeld sancties – waarin in het Kaderverdrag niet is voorzien – maar veeleer aan de hand van de mogelijkheden tot het kunnen bijdragen aan oplossingen door middel van een dialoog. Van cruciaal belang daarbij is de beschikking over een zo compleet mogelijk overzicht van relevante feiten. Om die reden acht de regering het een belangrijk aspect van het toezichtmechanisme dat het Comité van Ministers en de adviescommissie de beschikking kunnen hebben over informatie uit allerlei bronnen en dus niet afhankelijk zijn van alleen officiële informatie van rapporterende landen. Op de specifieke vraag van de leden van deze fracties, wat het Comité van Ministers kan doen in geval bepalingen uit het Kaderverdrag niet worden nagekomen, maar er discussie bestaat over de vraag of een specifieke groep al dan niet als een nationale minderheid moet worden aangemerkt, antwoorden wij dat het Comité van Ministers ook in dergelijke situaties zich met het betreffende vraagstuk kan bezighouden. De basis is dan misschien niet zozeer het Kaderverdrag zelf, maar de algemene bevoegdheid van het Comité zich in te laten met mensenrechtelijke vraagstukken in de lidstaten van de Raad van Europa.

De leden van de SGP-fractie vroegen om een nadere toelichting op de in de memorie van toelichting vermelde signaalfunctie. Met dit begrip wordt in feite een aantal te onderscheiden, maar samenhangende, aspecten bedoeld. Door partij te worden bij het Kaderverdrag wordt als zodanig uitdrukking gegeven aan de waarde die de Nederlandse regering hecht aan de in het Kaderverdrag neergelegde normen. Daarnaast draagt het partij worden van het Koninkrijk bij het verdrag bij aan de zo algemeen mogelijke gelding van deze normen. Immers, hoe meer landen zich verbinden aan het Kaderverdrag, hoe meer dit bijdraagt aan algemene gelding van de normen uit dit verdrag. Verder wenst de Nederlandse regering met het partij worden bij het verdrag uitdrukking te geven aan de gedachte dat het vraagstuk van de positie van minderheden niet alleen een belangrijk vraagstuk is voor Midden- en Oosteuropese landen ten aanzien van de meer traditionele groepen minderheden, maar in feite een vraagstuk van alle landen in Europa, waarin zich linguïstische, culturele of andersoortige verschillen in de bevolking voordoen. Tenslotte betekent het partij worden van het Koninkrijk bij het Kaderverdrag dat de dialoog die het Kaderverdrag als vorm van toezicht voorziet, niet alleen gericht zal zijn op vraagstukken van de traditionele minderheden in Midden- en Oost-Europa, maar ook gericht zal zijn op andersoortige minderhedenvraagstukken, ook in Nederland. Met andere woorden, het betreft een signaal waarmee de gelijkwaardigheid van de verdragspartijen wordt benadrukt; een aspect dat van groot belang is voor de kwaliteit van de dialoog.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie naar criteria of een definitie voor het begrip «nationale minderheid», wijzen wij op het volgende. Nu een definitie van het begrip «nationale minderheden» in het Kaderverdrag ontbreekt, zijn er ook geen verdragsrechtelijke criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of iemand tot zo'n minderheid behoort. De regering is van mening, dat het bezit van de Nederlandse nationaliteit geen voorwaarde is om onder de werking van het Kaderverdrag te vallen. Op basis van dit uitgangspunt heeft zij besloten zowel de traditionele Nederlandse minderheid, te weten de Friezen, als de nieuwe generaties minderheden, te weten de doelgroepen van het integratiebeleid, als nationale minderheden aan te wijzen. Traditioneel zijn de Friezen in Nederland en Duitsland betrokken bij internationale organisaties die op Europees niveau de belangen van de autochtone minderheden behartigen. Anders dan de Friezen beschouwen de Limburgers zich niet als autochtone minderheid.

Het Kaderverdrag biedt in die zin bescherming aan nationale minderheden, dat hun rechten worden gewaarborgd, zo antwoorden wij de aan het woord zijnde leden. Die waarborging geschiedt vooral door de juridisch bindende formulering van beginselen die door de partijstaten moeten worden geëerbiedigd en de verplichtingen die daaruit voor die staten voortvloeien. Niettemin worden in het Kaderverdrag ook verplichtingen voor nationale minderheden tot uitdrukking gebracht. Zo verplicht artikel 5 van het Kaderverdrag de partijstaten er aan de ene kant toe te bevorderen, dat de leden van nationale minderheden in de gelegenheid worden gesteld om hun cultuur in stand te houden en te ontwikkelen en om de wezenlijke elementen van hun identiteit te bewaren. Bovendien bevat het tweede lid een verbod op gedwongen assimilatie. Daar staat tegenover dat artikel 20 de leden van nationale minderheden gebiedt de nationale wetgeving en de rechten van anderen te respecteren, in het bijzonder die van personen die tot de meerderheid of tot andere nationale minderheden behoren. Op deze wijze wordt vorm gegeven aan de tweezijdigheid die ook centraal staat in het Nederlandse integratiebeleid en in het Nederlandse beleid ten aanzien van de Friese taal en cultuur. In dit verband wordt opgemerkt dat het beleid inzake het Fries erop is gericht om Friestaligen en Nederlandstaligen vertrouwd te maken met zowel de Nederlandse als de Friese taal en cultuur. Dit hangt samen met de door het Rijk erkende tweetaligheid van de provincie Friesland. Met het oog hierop heeft de rijksoverheid in 1989 en 1993 beleidsafspraken gemaakt met de provincie Friesland in de vorm van een bestuursafpraak Friese taal en cultuur. Op dit moment wordt in samenspraak met de provincie Friesland gewerkt aan een actualisering van de bestuursafpraak voor het Fries.

Op de vraag van deze leden naar de basiswaarden in de Nederlandse samenleving, wijzen wij op het volgende. Zoals reeds is aangegeven in de «Nota Kansen krijgen, kansen pakken» (kamerstukken II, 1998/99, 26 333, nr. 1, pag. 3-7) is Nederland op weg een multiculturele samenleving te worden. In een dergelijke samenleving mag van leden van etnische minderheden worden verwacht dat zij hun uiterste best doen om zo snel mogelijk een zelfstandige positie te verwerven. Daarvoor is het nodig dat zij kiezen voor deze samenleving en hun verantwoordelijkheid nemen. Een ander belangrijk aspect van een multiculturele samenleving is dat een ieder, dus ook de leden van de zogenaamde meerderheid, respect opbrengt voor de culturele inbreng van minderheidsgroepen. Deze basisgedachte wordt ook in het Kaderverdrag tot uitdrukking gebracht, onder andere in de hierboven reeds genoemde artikelen 5 en 20. Naar het oordeel van de regering kan geen der bepalingen in het Kaderverdrag worden opgevat als een grondslag voor een pleidooi voor de invoering bij wet van polygamie.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich verder af wat het juridisch bindend karakter inhoudt van het Kaderverdrag, nu dit in beginsel geen rechtstreekse werkende bepalingen bevat. De regering wenst hierbij aan te geven dat het juridisch bindend karakter van een verdrag niet afhankelijk is van de vraag of een dergelijk verdrag al dan niet rechtstreeks werkende bepalingen bevat. Het merendeel van door Nederland aangegane verdragsverplichtingen bevatten geen rechtstreeks werkende bepalingen, maar binden de Nederlandse staat als zodanig internationaal-rechtelijk uiteraard wel. De vraag naar de rechtstreekse werking is daarnaast alleen van belang voor de vraag of door het verdrag geraakte individuen, op grond van het nationale recht, een instrument hebben om de naleving van het verdrag te bewerkstelligen. Naar het oordeel van de ondergetekenden zijn de beginselen, neergelegd in het verdrag, het juridische complement van het in Nederland vigerende minderheden-beleid, zoals dat uitdrukking heeft gevonden in de Minderhedennota Integratiebeleid etnische minderheden» (kamerstukken II 1993/94, 23 684, nr. 1). Over de implicaties daarvan is in de toelichting uitgeweid, waarnaar zij verwezen. Bovendien maken vele in het verdrag opgenomen beginselen reeds deel uit van het Nederlandse recht.

Voorts beschermen binnen de nationale rechtsorde de beginselen die in het Kaderverdrag zijn neergelegd, tegen intrekking of afzwakking van bestaande wettelijke bepalingen die beogen nationale minderheden te beschermen. Naar het oordeel van de ondergetekenden voldoet het Nederlandse recht thans aan het in het verdrag gestelde, maar wordt tevens voorkomen dat onze nationale normen in de toekomst onder het door het verdrag aangegeven niveau zullen dalen.

De leden van voornoemde fractie worden voorts verwezen naar de hierboven opgenomen lijst van ondertekenende landen. Daaruit blijkt dat Armenië, dat geen lid is van de Raad van Europa, partij is bij het verdrag. Welke niet-lidstaten nog zullen ondertekenen, is niet specifiek aan te geven.

Ter beantwoording van de vraag van deze leden naar het verschil in definiëring van het begrip «nationale minderheid» verwijzen wij naar de bijlage bij deze nota. Het antwoord op de vraag naar de reikwijdte en effectiviteit van het Kaderverdrag in het licht van de verschillen in definities, alsmede op de vraag in hoeverre het Comité van Ministers met die verschillen rekening zal houden is noodzakelijkerwijze in hoge mate speculatief, nu nog geen relevante ervaring is opgedaan. Uiteraard is het Comité van Ministers gebonden aan het Kaderverdrag zelf, dat nu eenmaal aan Staten de vrijheid heeft gelaten zelf het begrip «nationale minderheid» te definiëren. Die vrijheid zal het Comité van Ministers in beginsel moeten respecteren. Echter, de statenpartijen kunnen niet naar hartelust het begrip «nationale minderheid» invullen. Zij zijn met name gebonden aan het non-discriminatie-beginsel bij het bepalen van wat een nationale minderheid is en wat niet, alsmede aan het beginsel dat de definitie niet mag indruisen tegen «object en purpose» van het verdrag. Bij het bewaken van deze beginselen kan het Comité van Ministers een belangrijke, en ongetwijfeld politiek gevoelige rol spelen.

Tenslotte vroegen de leden van de SGP-fractie of bij het houden van toezicht door het Comité van Ministers van de Raad van Europa alleen rekening wordt gehouden met regeringsinformatie of ook met rapporten van onafhankelijke organisaties en instellingen. Zoals reeds werd geantwoord naar aanleiding van een gelijklopende vraag van de leden van de fractie van GroenLinks is de primaire bron voor de beoordeling van de naleving van het Kaderverdrag de rapporten die periodiek – ingevolge regel 21 van de Regels inzake het toezicht op de naleving van het Kaderverdrag in beginsel om de vijf jaar – dienen te worden

ingediend. Tijdens de bespreking van deze rapporten kan de adviescommissie de betrokken staat verzoeken om additionele informatie en kan het ook informatie ontvangen uit andere bronnen, waaronder niet-gouvernementele organisaties, zoals Amnesty International. Tenslotte kunnen ad hoc rapporten worden gevraagd van een of meer verdragspartijen.

Artikelsgewijs

Artikel 3

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de betekenis van artikel 3, antwoorden wij als volgt. Artikel 3, eerste lid, laat aan leden van nationale minderheden de vrijheid zelf te kiezen of zij aanspraak wensen te maken op de uit de beginselen van het Kaderverdrag voortvloeiende bescherming. Aangezien niemand naar Nederlands recht verplicht deel uitmaakt van een nationale minderheid, is de praktische betekenis van deze bepaling gering. Ingevolge het tweede lid kunnen leden van nationale minderheden de rechten en vrijheden die voortvloeien uit de in het Kaderverdrag vervatte beginselen zowel individueel als tezamen met anderen uitoefenen. Daarbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan de verenigingsvrijheid, de vergadervrijheid en de godsdienstvrijheid. Aangezien de mogelijkheid om dergelijke rechten groepsgewijs uit te oefenen reeds besloten ligt in de relevante grondwetsbepalingen en de toepasselijke een ieder verbindende bepalingen van mensenrechtenverdragen waarbij Nederland partij is, voegt dit lid niets toe aan de hier te lande bestaande rechtstoestand.

De ondergetekenden kunnen de door de leden van de SGP-fractie getrokken conclusie met betrekking tot artikel 3 niet onderschrijven. Naar het oordeel van de regering dient deze bepaling zo te worden verstaan, dat diegenen die op grond van objectieve criteria tot een nationale minderheid zouden kunnen worden gerekend, de vrijheid hebben te bepalen of zij daartoe al dan niet willen behoren. Voorts bepaalt artikel 3 dat die keuzevrijheid niet mag worden aangetast door aan een bepaalde invulling daarvan negatieve consequenties te verbinden. Dit alles laat echter onverlet, dat het Kaderverdrag slechts betrekking heeft op de leden van nationale minderheden die als zodanig wensen te worden beschouwd. Wie niet behoort tot een nationale minderheid, of daartoe wel kan maar niet wil behoren, kan geen aanspraak maken op de bescherming die het Kaderverdrag biedt.

Naar aanleiding van de formulering van het tweede lid van artikel 3, vroegen de leden van de SGP-fractie of hieruit rechtstreekse werking kan worden afgeleid. In aanvulling op wat hiervoor reeds over rechtstreekse werking is gesteld, wenst de regering hier te benadrukken dat de formulering van dit artikellid zeer zorgvuldig tot stand is gekomen en past in de wijze waarop diverse andere bepalingen zijn geformuleerd. Dit lid spreekt niet van de rechten en vrijheden, neergelegd in dit verdrag, maar van de rechten en vrijheden, voortvloeiend uit de beginselen welke zijn neergelegd in het Kaderverdrag. Ware de eerste formulering gekozen, dan zou dit inderdaad een duidelijke indicatie kunnen hebben vormen voor de mogelijke rechtstreekse werking van de bepalingen uit het verdrag. Hier is echter doelbewust de tweede formulering vastgelegd. Dit benadrukt dat het Kaderverdrag zelf een aantal beginselen bevat, welke door de verdragspartijen kunnen worden uitgewerkt in diverse rechten. Derhalve: in beginsel alleen door tussenkomst van de staat – en dat sluit rechtstreekse werking uit – worden de beginselen nader omgezet in individueel afdwingbare rechten. Niet de verdragsbepaling, maar de nationale regeling ter uitvoering daarvan, vormt dan de basis voor het betreffende recht of de betreffende vrijheid.

Artikel 4

De leden van de PvdA-fractie stelden op zich terecht dat artikel 4, tweede lid, een verplichting bevat om positieve maatregelen te nemen. Tegelijkertijd, zo blijkt ook uit de redactie van dit artikellid, gaat het om maatregelen, die genomen zullen worden daar waar nodig. Gegeven de diversiteit van situaties in de verschillende landen ten aanzien van nationale minderheden, hebben de landen een ruime beoordelingsvrijheid of zulke maatregelen nodig zijn en zo ja, waar dergelijke maatregelen uit zouden moeten bestaan. Uiteraard is dit alles weer onderworpen aan het toezicht op de naleving van het Kaderverdrag. Het is verwachtbaar dat juist ten aanzien van zulke maatregelen de adviescommissie en het Comité van Ministers met de nodige aanbevelingen kunnen komen, ter bevordering van volledige en effectieve gelijkheid van personen behorend tot nationale minderheden in vergelijking met anderen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de betekenis van het woord gelijkheid, wijzen wij op de «Nota Kansen krijgen, kansen pakken» (kamerstukken II 1998/99, 26 333, nr. 1, pag. 11–12). Uit het beginsel van volwaardig burgerschap en het gelijkheidsbeginsel in onze democratische rechtsstaat vloeit voort, dat algemene voorzieningen en instrumenten naar evenredigheid ook voor leden van etnische minderheden toegankelijk moeten zijn. Het gaat hier niet alleen om een formeel uitgangspunt: ook materieel moet de uitkomst zijn dat algemeen beleid voor elke burger, ongeacht positie of afkomst, effectief is. Wanneer het algemeen niet, of nog niet, tot het gewenste resultaat van evenredig nut leidt, is intensivering voor specifieke categorieën geboden. Het evenredigheidsbeginsel speelt in dit verband dus een voorname rol.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af, welke meerwaarde artikel 4 behelst ten opzichte van de bepalingen van het EVRM. Hoewel artikel 14 EVRM eveneens een non-discriminatiebepaling bevat, beperkt de reikwijdte van deze bepaling zich tot het non-discriminatoire genot van de rechten en vrijheden welke in het EVRM zelf zijn vastgelegd. Artikel 4 van het Kaderverdrag echter bevat een algemene non-discriminatiebepaling en ziet derhalve ook op allerlei rechten en vrijheden, neergelegd in het nationale recht, welke niet reeds onder het EVRM vallen. Zo zal bv. een vraagstuk van vermeende discriminatie op het terrein van de toewijzing van woningen of toegang tot de arbeidsmarkt, geen voorwerp kunnen zijn van een klacht op grond van artikel 14 EVRM, maar wel vallen onder de reikwijdte van artikel 4 van het Kaderverdrag. De vraag van deze leden inzake het toezicht, is reeds afdoende hiervoor beantwoord.

De regering beschouwt het bepaalde in artikel 4, tweede lid als een belangrijke juridische steun in de rug voor het bestaande beleid inzake positieve actie, zo antwoorden wij de leden van de SGP-fractie. Zij ziet daarin op dit moment geen aanleiding om met nieuwe initiatieven ter zake te komen. Het begrip «volledige en daadwerkelijke gelijkheid in het politieke culturele leven» is noch in het Kaderverdrag, noch in het Toelichtend Rapport van de Raad van Europa daarop nader uitgewerkt. Naar het oordeel van de regering sluiten deze termen echter goed aan bij het burgerschapsconcept dat centraal staat in het integratiebeleid (vergelijk de «Nota Kansen krijgen, kansen pakken», kamerstukken II, 1998/99, 26 333, nr. 1, pag. 6–9). Politieke en culturele participatie vormen belangrijke middelen om dat burgerschap verder te realiseren. Niet alle algemene voorzieningen en instrumenten op dit terrein zijn onverkort van toepassing op leden van etnische groepen. Zo komt leden die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten alleen kiesrecht voor de gemeenteraden toe, waardoor zij niet betrokken zijn bij de samenstelling van andere

vertegenwoordigende lichamen. Daar waar algemene voorzieningen op politiek en cultureel terrein wel voor hen openstaan, maar nog niet tot evenredig nut leiden, vloeit uit het burgerschapsconcept de noodzaak van intensivering voort. Die benadering lijkt goed aan te sluiten bij het gestelde in artikel 4, tweede lid.

Artikel 5

De PvdA-fractieleden stelden, zo begrijpt de regering, de vraag of de Nederlandse delegatie tijdens de onderhandelingen pogingen in het werk heeft gesteld, om in artikel 5 van het Kaderverdrag een expliciete verwijzing te krijgen naar de verenigbaarheid van bepaalde tradities en gebruiken met binnen door de nationale wet aangegeven grenzen. Het antwoord daarop is ontkennend. Bij de onderhandelingen over dit artikel, ontstond in feite een dilemma in de formulering van de relatie tussen respectering van tradities en gewoonten enerzijds en de handhaving van de openbare orde en de bescherming van belangen van derden anderzijds. Opneming van een expliciete voorwaarde dat tradities en gewoonten in overeenstemming moeten zijn met het nationale recht, kan op eenvoudige wijze door nationale overheden ernstig worden misbruikt en in extreme situaties een bedreiging vormen voor het voortbestaan van nationale minderheden. Men denke aan de wetgeving uitgevaardigd tijdens de Nazi-periode in Duitsland, gericht op de systematische ontkenning van rechten van onder andere joden en zigeuners. Maar ook onder minder extreme omstandigheden kan een enkele verwijzing naar het nationale recht van een bepaald land gevaren opleveren voor een onnodige en te vérgaande beperking van de rechten van nationale minderheden. Aan de andere kant bestaat er ook het gevaar dat tradities en gewoonten worden gebezigd, die in strijd worden geacht met de in een bepaalde maatschappij fundamenteel geachte normen. Men denke aan het verbod van besnijdenissen, het verbod van polygamie en de gelijkheid van mannen en vrouwen.

Een uitweg uit dit dilemma is gevonden enerzijds in het feit dat artikel 5 zelf geen verwijzing maakt naar beperkingen krachtens nationaal recht. Hiermee wordt vooral gegarandeerd dat het nationale recht geen onnodige beperkingen zou opleveren voor de uitoefening van het recht krachtens het beginsel van artikel 5. Anderzijds biedt artikel 19 van het Kaderverdrag een voldoende handvat om een te vérgaand gebruik van dit beginsel aan beperkingen te onderwerpen. Artikel 20 voegt daar nog de verplichting aan toe dat personen behorend tot een minderheid onder andere de nationale wetgeving dienen te respecteren. Tenslotte wordt in de toelichting van de Raad van Europa op dit artikel aangegeven, dat de uitoefening van dit recht kan worden onderworpen aan beperkingen krachtens «nationaal recht of internationale standaarden». Een verwijzing naar zowel nationale als internationale standaarden is opgenomen, om impliciet aan te geven dat ook de nationale beperkingen in overeenstemming moeten zijn met het internationale recht.

De leden van de VVD-fractie en van de GroenLinks-fractie vroegen naar de relatie tussen de strekking van artikel 5 van het Kaderverdrag en de intrekking van de Woonwagenwet. De Woonwagenwet had tot doel te bepalen welke personen wel, en derhalve ook welke personen niet gerechtigd waren een woonwagen te bewonen. Door een wijziging van de Huisvestingswet en andere wetten en diensgevolge intrekking van de Woonwagenwet is aan die ongelijke behandeling een einde gekomen. De Woonwagenwet had niet tot doel de omstandigheden te bevorderen die voor personen die tot nationale minderheden behoren, noodzakelijk zijn om hun cultuur in stand te houden en tot ontwikkeling te brengen en om de wezenlijke elementen van de identiteit van woonwagenbewoners te bewaren. Intrekking ervan heeft derhalve niet tot doel, en behoeft er ook

feitelijk niet toe te leiden, dat woonwagenbewoners moeilijker dan voorheen kunnen leven op de wijze die is ingegeven door hun cultuur en traditie. In geen enkel opzicht is zelfs het vermoeden te rechtvaardigen als zou de regering met de intrekking van de Woonwagenwet een gedwongen assimilatie van woonwagenbewoners beogen. Naar het oordeel van de regering bestaat er dus geen relatie, laat staan strijdigheid, tussen de strekking van artikel 5 en de intrekking van de Woonwagenwet.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de reikwijdte van artikel 5, antwoorden wij als volgt. Artikel 5 verplicht de partijstaten om de ontwikkeling van culturele tradities van nationale minderheden niet te dwarsbomen en waar mogelijk te stimuleren. Soms staan dergelijke tradities op gespannen voet met het geldende recht. Artikel 5 verplicht de partijstaten in dergelijke gevallen te bezien of de culturele gedraging niet alsnog kan worden gelegaliseerd. Zo zijn milieuvorschriften en regels inzake het slachten in het recente verleden aangepast om ruimte te bieden aan bepaalde godsdienstige riten, die ten tijde van het opstellen van die regels in Nederland nog onbekend waren. In dergelijke gevallen bleek het mogelijk een regeling te bedenken die strookte met het doel van de voorschriften – bevordering van de hygiëne – maar geen beperking opleverde voor de culturele traditie. Een en ander neemt niet weg, dat de culturele traditie soms zal moeten wijken voor het geldende recht. Indien de beleving van de cultuur zou uitmonden in ontduiking van de Leerplichtwet of overtreding van de Opiumwet – door gebruik van harddrugs tijdens de eredienst bij voorbeeld – zal daartegen worden opgetreden. Zoals in de Contourennota integratiebeleid etnische minderheden (kamerstukken II 1993/94, 23 684, nr. 2, pag. 25) reeds is opgemerkt, liggen aan de rechtsstaat bepaalde fundamentele normen ten grondslag, waaraan niet kan worden getornd, ook niet door diegenen die er een andere cultuur op na houden.

De regering merkt op, naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie, dat diegenen die verlof wensen op te nemen op een religieuze feestdag, die niet tevens is een algemeen erkende feestdag in de zin van artikel 3 van de Algemene termijnenwet, daartoe in beginsel reeds het recht hebben op grond van het zogenaamde Suikerfeest-arrest (HR 30 maart 1984, NJ 1985, 350). De ondergetekenden hebben ook overigens geen aanwijzingen dat de mogelijke spanningen waarop de leden van de SGP-fractie het oog hebben zich zullen manifesteren.

Artikel 7 en 8

De regering onderkent dat de formulering van de rechten en vrijheden in de artikelen 7 en 8 van het Kaderverdrag enigszins verschilt met die van vergelijkbare bepalingen in de Grondwet, zo bevestigen wij de leden van de SGP-fractie desgevraagd. Aan deze verschillen in redactie zijn echter geen rechtsgevolgen verbonden. De formulering van de rechten in de artikelen 7 en 8 vertoont immers een sterke gelijkenis met de corresponderende bepalingen in het EVRM, die reeds deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde. Voorzover de redactie van de artikelen 7 en 8 afwijkt van het in het EVRM gestelde, dienen deze afwijkingen ingevolge artikel 23 van het Kaderverdrag zodanig te worden opgevat dat zij met het EVRM overeenstemmen.

Artikel 8

In artikel 8 moet, anders dan door de fractieleden van de PvdA wordt verondersteld, geen beperktere reikwijdte worden gelezen dan in artikel 9 EVRM. Wat de godsdienstvrijheid betreft, moeten de artikelen 7 en 8 van het Kaderverdrag in onderlinge samenhang worden bezien. Artikel 7 van

het Kaderverdrag verwijst naar een aantal rechten uit het EVRM, die voor nationale minderheden van bijzondere betekenis kunnen zijn. De godsdienstvrijheid is één van deze rechten. Artikel 23 van het Kaderverdrag voegt daar aan toe, dat de rechten en vrijheden, voortvloeiend uit beginselen neergelegd in het Kaderverdrag welke overeenkomen met een bepaling uit het EVRM, waaronder de godsdienstvrijheid, in overeenstemming met de bepaling uit het EVRM moeten worden geïnterpreteerd. Artikel 8 van het Kaderverdrag moet als een toevoeging worden beschouwd op de godsdienstvrijheid, welke reeds uit artikel 7 voortvloeit. Hierin wordt benadrukt dat onder de godsdienstvrijheid tevens moet worden begrepen het recht om zijn of haar geloof of overtuiging te uiten en om religieuze instellingen op te richten. Strikt juridisch genomen is artikel 8 niet nodig, aangezien de reikwijdte van artikel 8 reeds volledig wordt gedekt door artikel 7, zoals dat ingevolge artikel 23 moet worden geïnterpreteerd. Artikel 8 is echter opgenomen om een expliciete garantie te bieden voor die uitingsvormen van de godsdienstvrijheid, die in de praktijk het meest in het gedrang zijn gekomen of kunnen komen.

Artikel 10

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstelden geldt artikel 10 zowel voor de Friezen als de doelgroepen van het integratiebeleid. Alleen ten aanzien van het tweede lid dient een onderscheid tussen beide categorieën minderheden te worden gemaakt. Het tweede artikellid geldt voor minderheden die van oudsher, dan wel in groten getale in een gebied gevestigd zijn. Het is evident dat in de Nederlandse situatie deze bepaling van het Kaderverdrag in elk geval ziet op de positie van de Friezen in de provincie Friesland. Verder gaat de regering er voorshands vanuit, dat met het begrip «gebieden» eerder landsdelen en provincies zullen zijn bedoeld, dan gemeenten en stadsdelen, al is niet uitgesloten dat ook grootstedelijke agglomeraties daartoe kunnen worden gerekend. Met «in groten getale» lijkt te worden bedoeld op substantiële minderheden die de meerderheid in het betrokken gebied benaderen. Het is evident dat dit artikellid niet van toepassing kan zijn op de doelgroepen van het integratiebeleid, omdat er in Nederland in bovenbedoelde zin geen gebieden zijn die in groten getale door leden van een bepaalde etnische groep worden bewoond. Een doelgroep van het integratiebeleid zou alleen onder het bereik van artikel 10, tweede lid kunnen komen, indien zij een substantiële minderheid zou vormen in een landsdeel, provincie of stedelijke agglomeratie.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de reikwijdte van artikel 10. Het eerste lid van artikel 10 erkent het recht van leden van nationale minderheden om hun gedachten en gevoelens in de minderheidstaal te openbaren, zowel door middel van de drukpers, als door middel van andere uitingsmiddelen, zo antwoorden wij. In deze zin voegt deze bepaling niets toe aan de bestaande rechtstoestand, omdat dit recht reeds in de jaren zestig door de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens uit de artikelen 9 en 10 EVRM was afgeleid (ECieRM 26 juli 1963, Yearbook ECHR 6, pag. 456) en gerekend mag worden tot de rechten die worden beschermd door artikel 7 Grondwet. Het gebruik van de minderheidstaal in de betrekkingen met de overheid valt niet onder het bereik van artikel 10, eerste lid, zoals ook blijkt uit de Explanatory Memorandum. Wie zijn minderheidstaal in het verkeer met bestuursorganen wil aanwenden is daarom aangewezen op artikel 10, tweede lid, dat zoals reeds gesteld, alleen van toepassing is op de Friezen.

Artikel 25

De leden van de VVD-fractie vroegen of met het oog op het toezicht op de

uitvoering van het Kaderverdrag samengewerkt wordt met andere instanties en of naast nationale rapportages gebruik wordt gemaakt van rapporten en conclusies van andere gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties en instellingen. De regering wijst op hetgeen zij reeds antwoordde op vergelijkbare vragen van de fracties van GroenLinks, GPV en RPF. Van cruciaal belang voor het toezicht is de beschikking over een zo compleet mogelijk overzicht van relevante feiten. Om die reden acht de regering het een belangrijk aspect van het toezichtmechanisme dat het Comité van Ministers en de adviescommissie de beschikking kunnen hebben over informatie uit allerlei bronnen en dus niet afhankelijk zijn van alleen officiële informatie van rapporterende landen. Naast de rapporten die periodiek dienen te worden ingediend, kan de adviescommissie ook informatie ontvangen uit andere bronnen, waaronder niet-gouvernementele organisaties, zoals Amnesty International.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers