

Vergaderjaar 2023–2024

36 467

Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden; Straatsburg, 5 november 1992

B/ Nr. 2

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 september 2022 en het nader rapport d.d. 26 oktober 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 juni 2022, no. 2022001336, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2022, nr. No. W04.22.0102/I/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder schuingedrukt aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 juni 2022, no. 2022001336, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de Staatssecretaris voor Koninkrijksrelaties en Digitalisering, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het Europese Handvest inzake regionale talen en minderheidstalen, met toelichtende nota.

Het Europees Handvest inzake regionale talen en minderheidstalen (hierna: Handvest of verdrag) beoogt deze talen te beschermen. Op dit moment is het Handvest alleen voor het Europese deel van Nederland goedgekeurd en in werking getreden. De regering wenst met de voorgenomen overlegging aan de Staten-Generaal het verdrag stilzwijgend te doen goedkeuren voor het Caribische deel van Nederland. Doel hiervan is om het Papiaments, dat op Bonaire wordt gesproken, onder de toepassing

van deel III van het Handvest te brengen. De regering beoogt geen medegelding voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar stelt vast dat het verdrag deze landen wel raakt in de zin van artikel 11, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en overlegt het verdrag om die reden tevens aan de Staten van elk van deze drie landen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ziet geen beletsel voor de uitbreiding van de werkingssfeer van het Handvest naar het Papiaments op Bonaire en de daaruit voortvloeiende toepasselijkheid van Deel II van het Handvest. Zij maakt evenwel opmerkingen over de selectie en motivering van de voorgestelde maatregelen die er toe moeten dienen om het Papiaments op Bonaire ook onder de verdergaande werking van Deel III van het Handvest te brengen. De Afdeling is er niet van overtuigd dat met de voorgestelde lijst van maatregelen en de motivering daarvan het in het Handvest vereiste minimumaantal van 35 maatregelen wordt behaald.

De Afdeling adviseert de regering om thans te volstaan met goedkeuring van het Handvest zonder het Papiaments op Bonaire onder de werking van Deel III van het Handvest te brengen. Om het Papiaments op Bonaire alsnog onder de werkingssfeer van Deel III van het Handvest te brengen adviseert de Afdeling om nader te inventariseren welke (minstens 35) maatregelen van toepassing kunnen worden verklaard, mede met het oog op (bestaande) regelgeving en de praktijk.

De regering volgt het advies van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Raad) om voorlopig af te zien van de erkenning van het Papiaments op Bonaire onder deel III van het Handvest en te volstaan met toepasselijk verklaren van deel II van het Handvest, niet. Uit een nadere inventarisatie van de bestaande wettelijke regelingen en de uitwerking ervan in de praktijk, blijkt dat voor de erkenning van het Papiaments op Bonaire onder deel III van het Handvest een voldoende aantal (namelijk 36) maatregelen uit dit deel gekoppeld kunnen worden aan bestaande wettelijke regelingen en vigerend beleid. De geselecteerde maatregelen die volgens de regering van toepassing zijn worden in paragraaf 4.3 nader toegelicht.

1. Achtergrond en inleiding

Het Handvest heeft tot doel de bescherming en bevordering van regionale talen en minderheidstalen als onderdeel van het Europees cultureel erfgoed, zonder dat dit ten koste mag gaan van de officiële talen van landen en van de noodzaak deze te leren. Het beoogt daartoe sprekers van regionale talen of minderheidstalen de mogelijkheid te bieden deze talen zowel in het openbare als persoonlijke leven te gebruiken.¹ Het verdrag bevat niet alleen normen die discriminatie ten aanzien van het gebruik van deze talen verbieden, maar ook maatregelen voor het – voor zover redelijkerwijs mogelijk – bevorderen van het gebruik hiervan in onder andere het onderwijs. Ook is het verdrag gericht op het toestaan van deze talen voor juridische en bestuurlijke doeleinden en bij economische, maatschappelijke en culturele activiteiten.

Het Handvest kent twee beschermingsregimes:

- 1. Bij aanvaarding van het Handvest geldt in elk geval Deel II van het Handvest (artikel 2, eerste lid). Deel II is algemeen van aard en geldt in zijn geheel voor alle regionale talen of talen van minderheden die binnen het grondgebied van een staat worden gesproken. Staten*

¹ Raad van Europa, Toelichting (Explanatory Report) op het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, punten 10 en 11 en de vijfde overweging van het verdrag.

verplichten zich hierbij op grond van artikel 7 van het Handvest tot afstemming van hun beleid, wetgeving en praktijk op een aantal beginselen en doelstellingen, waaronder de verplichting geen belemmeringen voor het gebruik van deze talen in wet- of regelgeving op te nemen.²

2. *Een verdragspartij kan er daarnaast voor kiezen om een bepaalde taal onder het specifieke beschermingsregime van Deel III van het Handvest te brengen. Met een Deel III-erkenning verplicht een staat zich om ten behoeve van de betreffende taal minimaal 35 leden of onderdelen daarvan (ook wel «maatregelen» genoemd) uit dit deel van het Handvest toe te passen. Sinds het Handvest in 1998 voor Europees Nederland geldt zijn het Fries, Nedersaksisch, Limburgs, Jiddisch en Romanes erkend onder Deel II en is daarnaast het Fries aangewezen onder Deel III van het Handvest.³*

Met de voorgenomen overlegging beoogt de regering de toepassing van het Handvest stilzwijgend goed te keuren voor ook Caribisch Nederland. Op grond daarvan zou Deel II van het Handvest niet alleen gaan gelden op Bonaire, maar ook op Sint Eustatius en Saba. Naar de Afdeling afleidt uit de toelichtende nota is dat laatste echter niet beoogd. Dat betekent dat de goedkeuring alleen zou moeten zien op Bonaire.

De regering beoogt blijkens de toelichting voor het Papiaments op Bonaire niet alleen de verplichtingen onder Deel II van het Handvest na te leven, maar ook verplichtingen onder Deel III van het verdrag specifiek aan te wijzen en met aanvullende maatregelen te doen beschermen. Hiermee wordt volgens de regering gevolg gegeven aan een bestuursafpraak over het Papiaments op Bonaire. De bestuursafpraak erkent dat het Papiaments onder toenemende druk staat van andere talen en benadrukt dat het daarom wenselijk is het Papiaments op Bonaire te beschermen.⁴ De bestuursafpraak ziet op het sterker borgen van het Papiaments, binnen de al bestaande regelgeving. De bestuursafpraak is evenwel niet gericht op de totstandkoming van nieuwe verplichtingen, aldus de regering.⁵

2. Aangewezen maatregelen

a. Inleiding

De regering wenst het Papiaments op Bonaire, net als het Fries in de provincie Friesland, ook onder Deel III van het Handvest te erkennen.⁶ Op grond van artikel 2, tweede lid, van het Handvest verplicht een verdragspartij zich bij een dergelijke erkenning tot:

- toepassing van minimaal 35 leden of onderdelen daarvan, gekozen uit de bepalingen van Deel III van het Handvest;*
- waaronder ten minste telkens drie uit artikel 8 en artikel 12; en*
- telkens één uit artikel 9, artikel 10, artikel 11 en artikel 13.*

² Raad van Europa, toelichting op het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, punten 39 en 40. Zie ook toelichtende nota, paragraaf 2.

³ Trb. 1998, 20.

⁴ Bestuursafpraak tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het openbaar lichaam Bonaire van 11 maart 2021, Stcrt. 2021, 14681. In de overwegingen van deze afspraak is vastgelegd dat «partijen een mogelijke route naar erkenning van het Papiaments onder het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden inzetten».

⁵ Bestuursafpraak voor het Papiaments op Bonaire, artikel 1, tweede lid, en de inleiding van de toelichting op de bestuursafpraak.

⁶ Dit houdt in: specificeren als bedoeld in artikel 2, tweede lid, en artikel 3, eerste lid, van het Handvest

Uit de toelichtende nota en bijbehorende bijlage volgt dat de regering exact 35 maatregelen heeft geïnventariseerd – met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen verdeeld per artikel – om aan de hiervoor genoemde verplichtingen te voldoen.

De Afdeling constateert evenwel dat meerdere opgevoerde maatregelen niet overeenstemmen met de genoemde regelgeving of de praktijk. Daarnaast blijkt uit de toelichtende nota veelal niet dat toepassing van bepaalde maatregelen uit het Handvest voldoende zal plaatsvinden. Op dit moment wordt dan ook niet daadwerkelijk aan het minimumvereiste van 35 toepasselijke maatregelen voldaan.

Uit een nadere inventarisatie van de bestaande wettelijke regelingen en de uitwerking ervan in de praktijk, blijkt dat voor de erkenning van het Papiaments op Bonaire onder deel III van het Handvest een voldoende aantal (namelijk 36) maatregelen uit dit deel gekoppeld kunnen worden aan bestaande wettelijke regelingen en vigerend beleid.

Daarbij merkt de Afdeling op dat met de erkenning van het Papiaments onder Deel III van het Handvest verwachtingen worden gewekt, zowel bij Bonaire als bij de Raad van Europa. Voorkomen moet echter worden dat een onjuist beeld wordt geschetst over het beschermingsniveau van het Papiaments op Bonaire, en de mate waarin het recht bestaat om in het openbare leven het Papiaments te gebruiken. Van belang hierbij is ook dat het Handvest verplicht tot het indienen van periodieke verslagen over de maatregelen die worden genomen ter toepassing van de bepalingen uit Deel III.⁷ Het Koninkrijk zal zich aldus tegenover de Raad van Europa moeten kunnen verantwoorden over implementatie van de maatregelen.

De regering erkent de verplichtingen die de erkenning van het Papiaments op Bonaire onder deel III van het Handvest met zich meebrengt, zoals de periodieke rapportageverplichting richting de Raad van Europa. De regering is op basis van het advies van de Raad van State nagegaan of de erkenning van het Papiaments op Bonaire onder deel III van het Handvest op basis van bestaande wet- en regelgeving en de bestaande praktijk kan plaatsvinden en is van mening dat dit het geval is. Een nadere motivering is te lezen in paragraaf 4.3.

Van belang hierbij is ook dat het Handvest verplicht tot het indienen van periodieke verslagen over de maatregelen die worden genomen ter toepassing van de bepalingen uit Deel III

Hieronder volgen per deelterrein enkele opmerkingen over de bepalingen die van toepassing worden verklaard.

b. Onderwijs

i. Keuze voor één subonderdeel

Artikel 8 van het Handvest heeft betrekking op onderwijs en van dit artikel dienen minimaal drie leden of (sub)onderdelen toegepast te worden. Om aan deze verplichting te voldoen voert de regering zeven (sub)onderdelen op.

Artikel 8, eerste lid, bestaat uit onderdelen a tot en met i. Het merendeel van deze onderdelen kent ook subonderdelen. Deze subonderdelen hebben een alternatief karakter («of»), waardoor binnen de onderdelen nog keuzes kunnen worden gemaakt. Deze keuze bestaat uit de mate van

⁷ Artikel 15, eerste lid, van het Handvest.

intensiteit waarin de taal in het onderwijs wordt gebruikt. Zo kan bijvoorbeeld de mogelijkheid geboden worden om óf het gehele onderwijs in de regionale taal aan te bieden óf te voorzien in het onderwijzen van de taal als onderdeel van het leerplan. Het betreft dus geen cumulatieve opsomming («en») van subonderdelen. De inventarisatie van de regering houdt hier geen rekening mee. Zo wordt van het eerste lid, onderdeel b, zowel subonderdeel i als subonderdeel iii opgevoerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van het eerste lid, onderdeel c, waar subonderdelen i en iii worden opgevoerd.

De Afdeling adviseert ten aanzien van de hiervoor genoemde subonderdelen een keuze te maken. Dit heeft tot gevolg dat aanvullende bepalingen uit het Handvest van toepassing verklaard moeten worden om aan de minimumverplichting van 35 toepasselijke maatregelen te voldoen.

Met betrekking tot artikel 8 van het Handvest is gekozen voor de volgende bepalingen uit het eerste lid, te weten onderdeel b, onder i, onderdeel c, onder iii en onderdeel e, onder iii, alsmede onderdeel g. In paragraaf 4.2 van de toelichtende nota en in de bijbehorende bijlage is het overzicht met betrekking tot de bepalingen van artikel 8 aangepast. In paragraaf 4.3 van de toelichtende nota worden de bepalingen van artikel 8 nader toegelicht.

ii. Bepalingen inzake hoger onderwijs

Ten aanzien van artikel 8, eerste lid, onderdeel e, wijst de Afdeling op het getrapte karakter ervan. Op grond van dit onderdeel kunnen staten hoger onderwijs bieden in de beschermde taal (subonderdeel i) of voorzieningen verschaffen voor de bestudering van deze taal in het hoger onderwijs (subonderdeel ii). Pas als deze maatregelen «wegens de rol van de Staat met betrekking tot instellingen voor hoger onderwijs» niet kunnen worden toegepast, komt men toe aan subonderdeel iii.⁸ Niet duidelijk is waarom subonderdeel ii niet kan worden toegepast.⁹

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

In paragraaf 4.2 van de toelichtende nota wordt in het overzicht met betrekking tot artikel 8, eerste lid, onderdeel e uitsluitend subonderdeel iii genoemd. Subonderdeel ii kan niet worden toegepast. In die bepaling staat namelijk beschreven dat voorzien wordt in de faciliteiten voor de studie van de taal als universitair of hoger onderwijs thema. Dit wordt als niet toepasbaar gezien, omdat er geen universitair onderwijs op Bonaire is en het hbo zich beperkt tot een kleine dependance van de Universiteit van Curaçao.

iii. Nadere toelichting op toepasselijkheid bepalingen

Tot slot is de toepasselijkheid van verschillende onderdelen van artikel 8 met enkel verwijzing naar de regelgeving nog onvoldoende duidelijk. Ter illustratie wijst de Afdeling op de maatregel dat «een aanmerkelijk deel van het technisch onderwijs en beroepsonderwijs» in het Papiaments wordt aangeboden. Hierbij wordt enkel verwezen naar de Wet educatie en

⁸ Dit subonderdeel luidt: Indien de letters i en ii wegens de rol van de Staat met betrekking tot instellingen voor hoger onderwijs niet kunnen worden toegepast, het voorzien in universitair onderwijs of andere vormen van hoger onderwijs in streektalen of talen van minderheden, dan wel voorzieningen voor de bestudering van deze talen als vak in het universitair en hoger onderwijs aan te moedigen en/of toe te staan.

⁹ Dit is ten aanzien van het Fries is provincie Friesland wel toegepast, Stb. 1996, 136.

beroepsonderwijs BES.¹⁰ Daarin wordt het bevoegd gezag de keuze geboden de assistentenopleiding en de basisberoepsopleiding in het Papiaments of het Nederlands aan te bieden. Hiermee is nog onvoldoende inzichtelijk gemaakt in hoeverre het daadwerkelijk mogelijk is, of wordt, om een «aanzienlijk deel» van het technisch onderwijs in het Papiaments aan te bieden.¹¹

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen, zodat hieruit de toepasselijkheid van de verschillende bepalingen voldoende blijkt. Indien blijkt dat de bepalingen in de praktijk niet kunnen worden toegepast, adviseert zij de toepassing van de maatregel te heroverwegen.

In paragraaf 4.3 van de toelichtende nota zijn vier bepalingen uit artikel 8 nader toegelicht. De verwijzing naar artikel 8, onderdeel d, subonderdeel ii, is komen te vervallen, aangezien deze bepaling enkel kan worden toegepast wanneer een aanmerkelijk deel van het onderwijs in het Papiaments wordt aangeboden. De toepassing van de maatregel rondom het aanbieden van het Papiaments binnen het mbo is opnieuw beoordeeld. Deze bepaling was gekoppeld aan artikel 7.1.1, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, om voor een kleine specifieke doelgroep de mogelijkheid te bieden een mbo-opleiding in het Papiaments te volgen. Voor deze specifieke doelgroep is het niet mogelijk de opleiding in het Nederlands te volgen. Het volgen van de opleiding in het Papiaments zorgt wel ervoor dat deze groep een positieverbetering op de arbeidsmarkt kan realiseren.

c. Rechterlijke autoriteiten

Artikel 9 van het Handvest heeft betrekking op de rechtspraak en van dit artikel dient minstens één lid of onderdeel daarvan toegepast te worden. De regering voert zeven onderdelen op.

Drie van deze onderdelen bepalen dat de rechters, op verzoek van een van de partijen, de procedure voeren in de beschermde taal.¹² Dit is de meest vergaande maatregel waarvoor gekozen kan worden. Het gaat hierbij om civiele, strafrechtelijke en administratiefrechtelijke procedures. In de bijlage van de toelichtende nota wordt verwezen naar de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, waarin staat vermeld dat het Papiaments één van de voertalen is bij het Hof.¹³ Daarbij wordt in die bijlage vermeld dat in strafzaken altijd een tolk aanwezig is.

Op grond van artikel 9 van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie doen het Hof en de Gerechten in eerste aanleg uitspraak in het Nederlands en zijn de voertalen Engels, Nederlands en Papiaments. De bepaling verplicht deze rechtscolleges om toe te staan en mogelijk te maken dat bijvoorbeeld woordvoering door of voor een partij, of de taal waarin de rechter ondervraagt, al dan niet met een tolk in onder meer het Papiaments plaatsvindt, maar verplicht niet om op verzoek van een partij de procedures in het Papiaments te voeren.

¹⁰ Artikel 7.1.1, tweede lid.

¹¹ In het nader rapport bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES in verband met uitbreiding van de uitzonderingsmogelijkheid om het onderwijs en de examens van mbo-opleidingen op Bonaire in het Papiaments aan te bieden werd bijvoorbeeld benadrukt dat de mogelijkheid om hogere mbo-niveaus in het Papiaments te kunnen verzorgen een uitzondering blijft, Kamerstukken II 2020/21, 35 893, nr. 4.

¹² Artikel 9, eerste lid, onderdeel a, onder i, onderdeel b, onder i en onderdeel c, onder i, Handvest.

¹³ Artikel 9 Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

De Afdeling wijst er bovendien op dat de regelgeving op Bonaire is gesteld in de Nederlandse taal en dat de uitspraken in het Nederlands moeten geschieden. Bovendien hebben veel beroepsbeoefenaren in Bonaire (waaronder rechters en advocaten) een diverse achtergrond, waarvan een aanzienlijk deel afkomstig is uit Europees Nederland. Procedures vinden in de regel dan ook in de Nederlandse taal plaats, waar nodig met gebruik van een tolk. In onder meer burgerlijke en strafzaken is bovendien de Hoge Raad der Nederlanden bevoegd het beroep in cassatie te behandelen, hetgeen in de Nederlandse taal geschiedt.¹⁴

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling de aanwijzing van bepalingen in artikel 9 van het Handvest aan te passen en voor minder vergaande maatregelen te kiezen, bijvoorbeeld het voor procespartijen waarborgen van het recht om (kosteloos) de regionale taal of minderheidstaal te gebruiken tijdens de zittingen.¹⁵

Het advies van de Raad wordt niet gevolgd, omdat de regering van mening is dat de geselecteerde maatregelen op passende wijze worden ingevuld.

De opgegeven bepalingen van artikel 9 van het Handvest, die gekoppeld zijn aan artikel 9 van de Rijkswet Gemeenschappelijke Hof, zijn gehandhaafd. Paragraaf 4.3 van de toelichtende nota bevat een nadere toelichting op deze bepalingen van artikel 9 van het Handvest.

d. Bestuurlijke autoriteiten

Artikel 10 van het Handvest heeft betrekking op de bestuurlijke autoriteiten en de openbare diensten. Van dit artikel moet minimaal één onderdeel van toepassing worden verklaard. De regering voert er elf aan.

Hierbij merkt de Afdeling op dat het artikel verschillende bepalingen bevat die van toepassing zijn op «regionale autoriteiten» of «plaatselijke autoriteiten». De regering verklaart deze bepalingen van toepassing, onder verwijzing naar bevoegdheden van de eilandsraad. Zo wordt ten aanzien van de bepalingen dat regionale, respectievelijk plaatselijke autoriteiten officiële documenten eveneens in de beschermde taal opstellen, verwezen naar de bevoegdheid van de eilandsraad regels te stellen over het gebruik van het Papiaments in schriftelijke stukken.¹⁶ Elders wordt ten aanzien van de bepalingen dat regionale, respectievelijk plaatselijke autoriteiten de beschermde taal gebruiken in debatten tijdens hun vergaderingen, verwezen naar de mogelijkheid om het Papiaments te gebruiken tijdens de vergaderingen van de Eilandsraad.¹⁷

De Afdeling zet vraagtekens bij het van toepassing verklaren van bepalingen over zowel regionale als lokale autoriteiten, daar waar het uiteindelijk gaat over één bestuurslaag. Zij adviseert de regering dit nader toe te lichten en indien nodig enkel de bepalingen inzake lokale autoriteiten óf regionale autoriteiten van toepassing te verklaren. Dit heeft tot gevolg dat aanvullende bepalingen uit het Handvest van toepassing verklaard moeten worden om aan de minimumverplichting van 35 toepasselijke bepalingen te voldoen.

¹⁴ Ook voor belastingzaken in de Hoge Raad bevoegd, zie nader §1 Rijkswet rechtsmacht Hoge Raad voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁵ Artikel 9, lid 1, onderdeel a, onder ii, onderdeel b, onder ii en onderdeel c, onder ii.

¹⁶ Het betreft artikel 10, tweede lid, onderdelen c en d. Verwezen wordt naar artikel 4h, onder a, van de Invoeringswet openbare lichamen BES (IBES).

¹⁷ Het betreft artikel 10, tweede lid, onderdelen e en f. Verwezen wordt naar artikel 4g, eerste lid, van de IBES.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. De keuze is gemaakt om het openbaar lichaam Bonaire als plaatselijke c.q. lokale autoriteit te benoemen. Ten aanzien van artikel 10 van het Handvest zijn daarom de onderdelen c en e van het tweede lid komen te vervallen. Paragraaf 4.3 van de toelichtende nota bevat een nadere toelichting op de toe te passen bepalingen van artikel 10 van het Handvest.

e. Culturele activiteiten en voorzieningen

Artikel 12 van het Handvest heeft betrekking op culturele activiteiten en voorzieningen. Van dit artikel moeten minimaal drie van toepassing worden verklaard. De regering voert er vier aan.

De van toepassing verklaarde bepalingen houden in dit geval kort gezegd in dat Papiamentstalige uitingen en initiatieven (en de toegang hiertoe) worden aangemoedigd en bevorderd.¹⁸ Daarnaast moet worden bevorderd dat vertegenwoordigers van Papiamentstaligen rechtstreeks deelnemen aan het bieden van voorzieningen en het plannen van culturele activiteiten.¹⁹ Tot slot moet een buitenlands cultuurbeleid gevoerd worden waarin het Papiaments en de cultuur van Bonaire een passende plaats krijgen.²⁰

De regering voert als motivering aan dat in het Nederlandse cultuurbeleid kwaliteit en verscheidenheid leidend zijn. Cultuur is van en voor iedereen, aldus de toelichting. De Afdeling is er niet van overtuigd dat hiermee voldaan wordt aan de specifieke eisen die het Handvest in de toepasselijke bepalingen stelt. Daarvoor lijkt een meer gerichte en actieve aanpak aangewezen te zijn ter bevordering van de aangewezen beschermde taal.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen, zodat hieruit de toepasselijkheid van de verschillende bepalingen voldoende blijkt. Indien blijkt dat de bepalingen in de praktijk niet kunnen worden toegepast, adviseert zij het van toepassing verklaren van deze maatregelen te heroverwegen.

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. In paragraaf 4.3 van de toelichtende nota wordt de toepasselijkheid van de verschillende bepalingen van artikel 12 van het Handvest nader toegelicht. Overigens is bij de nadere inventarisatie gebleken dat met betrekking tot het eerste lid de onderdelen b, d en e ook van toepassing verklaard kunnen worden. Deze delen zijn in het overzicht van paragraaf 4.2 alsmede in de bijlage van de toelichtende nota opgenomen.

f. Economisch en sociaal leven

Artikel 13 van het Handvest ziet op het economisch en sociaal leven en van dit artikel dient minimaal één onderdeel van toepassing worden verklaard. De regering voert er vijf aan.

Ten aanzien van dit beleidsterrein merkt de Afdeling in algemene zin op dat een (adequate) toelichting op de van toepassing verklaring van meerdere onderdelen ontbreekt.²¹

¹⁸ Artikel 12, eerste lid, onder a.

¹⁹ Artikel 12, eerste lid, onderdeel f, van het Handvest.

²⁰ Artikel 12, derde lid, van het Handvest.

²¹ Op de positieve uitzondering van de toelichting ten aanzien van artikel 13, eerste lid, onderdeel d, na.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen, zodat hieruit de toepasselijkheid van de verschillende bepalingen voldoende blijkt. Indien blijkt dat de bepalingen in de praktijk niet kunnen worden toegepast, adviseert zij het van toepassing verklaren van deze maatregelen te heroverwegen.

Conform het advies van de Raad wordt in paragraaf 4.3 van de toelichtende nota de toepasselijkheid van vijf bepalingen uit artikel 13 nader toegelicht.

g. Conclusie

Het uitgangspunt van de regering is dat het Papiaments op Bonaire onder Deel III van het Handvest wordt gebracht.²² Daarbij wordt echter niet voorzien in aanvullende wet- en regelgeving en maatregelen. Op basis van het voorgaande komt de Afdeling evenwel tot de conclusie dat op basis van de huidige toelichting niet wordt voldaan aan artikel 2, tweede lid, van het Handvest voor toepassing van Deel III van het verdrag. Het minimumvereiste van 35 maatregelen wordt immers niet gehaald.

De Afdeling adviseert om voorlopig af te zien van de erkenning van het Papiaments op Bonaire onder Deel III van het Handvest en te volstaan met toepasselijk verklaren van Deel II van het Handvest. Om het Papiaments op Bonaire alsnog ook onder de werkingssfeer van Deel III van het Handvest te brengen, adviseert de Afdeling om eerst nader te inventariseren welke (minstens 35) realistische maatregelen van toepassing kunnen worden verklaard, gelet ook op (bestaande) regelgeving en de praktijk. Op basis van die noodzakelijke inventarisatie en daaruit voortvloeiende regelgeving en implementatie kunnen de verplichtingen onder Deel III gespecificeerd worden. Vervolgens kan op de voet van artikel 3, tweede lid, van het Handvest volstaan worden met een notificatie daarvan aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, op grond waarvan Deel III met de gespecificeerde verplichtingen van toepassing wordt.

Uit een nadere inventarisatie van de bestaande wettelijke regelingen en de uitwerking ervan in de praktijk, is gebleken dat voor de erkenning van het Papiaments onder deel III van het Handvest een voldoende aantal bepalingen uit dit deel III gekoppeld kunnen worden aan bestaande wettelijke regelingen en vigerend beleid. Samen realiseren zij een volledige bescherming van het Papiaments op Bonaire, die tot doel heeft de positie en de status van het Papiaments structureel te verstevigen en te beschermen tegen ongewenste verzwakking van die taal. Het advies van de Raad om voorlopig af te zien van de erkenning van het Papiaments op Bonaire onder deel III van het Handvest en te volstaan met toepasselijk verklaren van deel II van het Handvest, wordt daarom niet opgevolgd.

De Afdeling advisering van de Raad van State het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het verdrag en adviseert daarmee rekening te houden voordat het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan de Staten van Curaçao en aan de Staten van Sint Maarten wordt overlegd.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, de Staatssecretaris

²² Zo blijkt uit de toelichting en het eerder genoemde bestuursakkoord.

Koninkrijksrelaties en Digitalisering en de Staatssecretaris Cultuur en Media mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, aan de Staten van Curaçao en aan de Staten van Sint Maarten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot