

**Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden; Straatsburg,
5 november 1992 (Trb. 1993, 1)**

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Op 5 november 1992 kwam te Straatsburg in het kader van de Raad van Europa tot stand het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (Trb. 1993, 1) (hierna: het Handvest). Het verdrag heeft als doel deze talen te beschermen en te bevorderen. Door verdragspartij te worden, kan een staat één of meerdere in zijn gebied gebruikte regionale talen of minderheidstalen onder de erkenning van het Handvest brengen. Als gevolg van die erkenning ontstaan verplichtingen, zoals het behouden van een taal middels regelgeving of maatregelen.

Bij de goedkeuringswet van 26 januari 1996 is het Handvest voor Nederland goedgekeurd (Stb. 1996, 136, artikel 1).¹ Het Handvest dat in 1998 in werking is getreden, geldt thans voor het Europese deel van Nederland.² Met inachtneming van deze gelding is onder het Handvest erkend: het Fries, het Jiddisch, het Limburgs, het Nedersaksisch en het Romanes.

Met de onderhavige overlegging wordt aan de Staten-Generaal gevraagd het Handvest goed te keuren voor het Caribische deel van Nederland. Er wordt met de parlementaire goedkeuring voorzien in een uitbreiding van de gelding van het Handvest naar het Caribische deel van Nederland, teneinde het Papiaments, dat op Bonaire wordt gesproken, onder de toepassing van het Handvest te brengen en onder deel III van het Handvest te erkennen.

Het Handvest verwijst in de tweede alinea van de preambule naar de bescherming van de regionale talen of talen van minderheden binnen Europa. Toch biedt de systematiek van het Handvest ruimte voor een toepassing op specifieke gebieden buiten Europa die deel uitmaken van het grondgebied van de verdragsstaten, en waar regionale talen of talen van minderheden worden gebruikt. Het Handvest bevat immers geen bepaling waarmee de toepassing wordt beperkt tot Europa. Daarnaast voorziet artikel 20, eerste lid, van het Handvest in de mogelijkheid voor staten die geen lid zijn van de Raad van Europa en buiten Europa liggen, om partij te worden van het Handvest. De regering is dan ook van mening dat een regionale taal, zoals het Papiaments, die buiten het geografische grondgebied van Europa wordt gebruikt, maar binnen het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden wordt gesproken, eveneens onder de toepassing van dit Handvest kan vallen.

In het uitbreidings- en erkenningstraject voor het Papiaments op Bonaire is samengewerkt met het openbaar lichaam Bonaire. Voor de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba geldt dat zij geïnformeerd zijn over dit traject. In Saba en Sint Eustatius wordt het Papiaments niet breed gesproken, maar wordt – naast het Nederlands – veel gebruik gemaakt van het Engels. Vanuit deze openbare lichamen zijn geen erkenningsvragen bekend met betrekking tot een regionale taal.

Gelet op het Papiaments dat in het Caribische deel van het Koninkrijk wordt gesproken, zijn ook Aruba, Curaçao en Sint Maarten geïnformeerd over het voornemen om, in verband met het Papiaments op Bonaire, de gelding van het Handvest uit te breiden tot het Caribische deel van Nederland. Het Handvest zal niet medegelden voor Aruba en Curaçao omdat het Papiaments in die Landen een officiële taal is³ en het Handvest ingevolge artikel 1, onderdeel a ii, uitsluitend kan worden toegepast op regionale talen en talen die verschillen van officiële talen. Daarnaast ligt er voor de talen die naast het Papiaments en Nederlands eveneens worden gesproken in Aruba en Curaçao geen vraag om erkenning op basis van het Handvest. Ook voor Sint Maarten is

¹ Voor de parlementaire goedkeuringsprocedure zie *Kamerstukken II 1994/95, 24092*.

² Bij de staatkundige hervorming op 10 oktober 2010 werd de toepassing van het Handvest niet uitgebreid tot het Caribische deel van Nederland (de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

³ Voor Aruba, zie artikel 2 van de Arubaanse Landsverordening van 21 mei 2003 houdende enige regels inzake het Papiament en het Nederlands als officiële taal; voor Curaçao, zie artikel 2 van de Curaçaose Landsverordening van 28 maart 2007 houdende vaststelling van de officiële talen.

medegelding van het Handvest niet opportuun, omdat dat Land het Engels als een officiële taal heeft en er geen andere talen op Sint Maarten zijn die onder de toepassing van het Handvest zouden kunnen of moeten vallen (zie hierna paragraaf 6, “Koninkrijkspositie”).

Volledigheidshalve, het is de bedoeling om het Papiaments, dat in het Europese deel van Nederland eveneens wordt gesproken, als niet-territoriale taal onder deel II van het Handvest te erkennen. Aangezien het Handvest reeds geldt voor het Europese deel van Nederland kan hiervoor worden volstaan met een besluit van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waarover de Staten-Generaal geïnformeerd zal worden en dat in de Staatscourant wordt geplaatst (zie laatstelijk het Besluit van 20 februari 1997 inzake Erkenning Limburgs onder deel II Europees Handvest; Stcrt. 1997, 57). Het besluit over de erkenning van het Papiaments in het Europese deel van Nederland onder deel II van het Handvest zal worden vastgesteld na de afronding van de parlementaire goedkeuringsprocedure ten aanzien van de uitbreiding van gelding van het Handvest tot het Caribische deel van Nederland.

2. Erkenning onder het Handvest

Het Handvest voorziet in een erkenning van een regionale taal of een taal van minderheden op grond van deel II of deel III van het Handvest. Een deel II-erkenning is een algemene erkenning van een taal. Een staat verplicht zich ertoe geen belemmeringen voor het gebruik van de taal in wet- of regelgeving op te nemen. Met een deel III-erkenning verplicht een staat zich om ten minste 35 leden of letters uit dit deel van het Handvest toe te passen. Deze bepalingen liggen op het terrein van onderwijs, cultuur, media, bestuurlijk verkeer, rechtspraak, sociaal-economisch leven en grensoverschrijdende samenwerking. Sinds het Handvest in 1998 voor het Europese deel van Nederland geldt, worden het Nedersaksisch, Limburgs, Jiddisch en Romanes erkend onder deel II en het Fries onder deel III van het Handvest. Voor deze erkenning wordt verwezen naar de verklaringen die destijds bij de Raad van Europa waren afgegeven (zie Trb. 1998, 20, blz. 4).

In maart 2021 werd de “Bestuursafpraak Papiaments op Bonaire” gesloten tussen het openbaar lichaam Bonaire, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister voor Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie Stcrt. 2021, 14681). In deze afspraak is opgenomen dat het Papiaments op Bonaire onder toenemende druk staat van andere talen en dat dit op den duur tot een ongewenste verzwakking van de taal kan leiden. Een erkenning verstevigt de positie en status van de taal. Dit is van belang voor het voortbestaan van de taal in de toekomst. Door het Handvest toe te passen op het Papiaments wordt de waarde van de taal voor de identiteit en culturele beleving van de sprekers van de taal erkend. Dit past in recente maatschappelijke ontwikkelingen waarbij steeds meer groepen in de samenleving op zoek zijn naar een manier om uiting te geven aan de eigen identiteit en deze een plek te geven binnen onze samenleving.

Voorts is in de Bestuursafpraak opgenomen dat partijen een traject voor mogelijke uitbreiding van de reikwijdte van het Handvest en de erkenning van het Papiaments onder deel III van het Handvest onderzoeken. Daarnaast is met belangenorganisaties voor het Papiaments in het Europese deel van Nederland afgesproken in dit traject een erkenning van het Papiaments in het Europese deel van Nederland onder deel II van het Handvest mee te nemen.

De erkenning van het Papiaments op Bonaire onder deel III van het Handvest leidt niet tot wijziging van bestaande Nederlandse wet- en regelgeving. De positie van het Papiaments in dit openbaar lichaam is immers al op verschillende plekken in de wet- en regelgeving vastgelegd, bijvoorbeeld het gebruik in het bestuurlijk verkeer, het onderwijs, en bij het Hof en het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De bestaande wet- en regelgeving is voldoende om het vereiste aantal leden of letters uit deel III van het Handvest toe te passen. Ook de erkenning van het Papiaments in het Europese deel van Nederland onder deel II van het Handvest heeft geen gevolgen voor de bestaande wet- en regelgeving.

De erkenning van het Papiaments onder de delen II en III heeft niet uitsluitend het doel tot handhaving van de wet- en regelgeving, maar ook het doel om de positie en status van die taal structureel te verstevigen en te beschermen tegen ongewenste verzwakking van de taal, zoals op Bonaire door de toenemende druk van andere talen.

3. Inhoud van het Handvest

In het kader van de Raad van Europa is destijds door de opstellers van het Handvest een toelichtend rapport opgesteld in de Engelse taal. Dit rapport, met een algemene artikelsgewijze toelichting, is gepubliceerd op de website van de Raad van Europa.⁴

Het Handvest is tot stand gekomen ter bescherming van (historische) regionale talen of talen van minderheden in een bepaald gebied van een staat. Een erkenning onder het Handvest waarborgt behoud en ontwikkeling van culturele tradities en erfgoed. Het respecteert het recht om een regionale taal of minderheidstaal te gebruiken in zowel privé als publiek leven.

Het Handvest bestaat uit vijf delen.

Deel I - ALGEMENE BEPALINGEN

In deel I worden enkele algemene onderwerpen, zoals definities en de relatie tot andere verdragen, geregeld. Het bevat de artikelen 1 tot en met 6 met betrekking tot de toepassing van het Handvest, verplichtingen, regelingen en informatievoorziening aan betrokken autoriteiten, organisaties en personen. In artikel 1 wordt het begrip "regionale talen of talen van minderheden" omschreven. Hierbij is aangegeven dat het Handvest niet van toepassing is op (dialecten van) de officiële taal en talen van immigranten. Artikel 3 geeft een staat de gelegenheid aan te geven dat zij de bepalingen van artikel 1 zal toepassen op andere regionale talen of talen van minderheden op haar gehele grondgebied of deel daarvan. Binnen het Koninkrijk der Nederlanden behoort Bonaire tot het Nederlands grondgebied.

Deel II - OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 2, EERSTE LID, NAGESTREEFDE DOELSTELLINGEN EN BEGINSELEN

Erkenning van het Handvest onder deel II vindt plaats op basis van artikel 7. Dit artikel zet de doelen en principes uiteen die de Partijen bij het Handvest toepassen op alle regionale talen of talen gesproken in hun grondgebied: (1) respect voor het geografisch gebied waar de taal gesproken wordt, (2) de noodzaak voor promotie en (3) het toestaan of aanmoedigen van het gebruik van regionale of minderheidstalen in gesproken en geschreven woord, in publiek en privéleven.

Deel III - MAATREGELEN TER BEVORDERING VAN HET GEBRUIK VAN REGIONALE TALEN OF TALEN VAN MINDERHEDEN IN HET OPENBARE LEVEN IN OVEREENSTEMMING MET DE INGEVOLGE ARTIKEL 2, TWEDE LID, AANGEGANE VERPLICHTINGEN

Dit deel van het Handvest omvat een set specifieke maatregelen voor de promotie van regionale of minderheidstalen in het publieke leven. Deze maatregelen omvatten de volgende domeinen: onderwijs (artikel 8), rechtspraak (artikel 9), administratieve autoriteiten en publieke diensten (artikelen 10, 11 en 12), economisch en sociaal leven (artikel 13) en grensoverschrijdende uitwisseling (artikel 14).

In de praktijk betekenen deze maatregelen voor Bonaire dat het primair onderwijs in het Nederlands en in het Papiaments wordt gegeven en dat in het voortgezet onderwijs leerlingen kunnen kiezen voor het vak Papiaments. In het rechtsverkeer zijn uitspraken in het Papiaments toegestaan, bij strafzaken is er standaard een tolk aanwezig en rechters kunnen, op verzoek van één van de partijen, de procedure in het Papiaments voeren. In de communicatie met het openbaar lichaam Bonaire, de Rijksvertegenwoordiger en de Rijksdienst Caribisch Nederland kan naast het Nederlands het Papiaments worden gebruikt. In het beleidskader internationaal cultuurbeleid 2021-2024 is één van de uitgangspunten het recht op ruimte voor culturele expressie, als onderdeel van de vrijheid van meningsuiting.

Elke Partij verplicht zich ertoe om uit de bepalingen van deel III ten minste 35 leden of letters daarvan van toepassing te verklaren op de betreffende taal. De gekozen leden of letters van deel III gelden alleen voor de op grond van artikel 3, eerste lid, expliciet door de Partijen als zodanig aangewezen streektaalen of talen van minderheden. Elke Partij geeft bij de ratificatie per taal in een

⁴ <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/text-of-the-charter> en vervolgens *Explanatory Report*.

verklaring aan de Raad van Europa aan welke leden of letters uit deel III van toepassing zijn op de taal.

Deel IV - TOEPASSING VAN HET HANDVEST

Deel IV bevat bepalingen over de toepassing van het Handvest: de periodieke verslagen van de Partijen (artikel 15), bestudering van de verslagen (artikel 16) en de commissie van deskundigen (artikel 17). Dit deel omvat enkele bepalingen die de Raad van Europa, de commissie van deskundigen en andere geïnteresseerden inzicht verschaffen in de uitvoering van de verdragsverplichtingen door de Partijen. Deze Partijen zijn namelijk verplicht om elke drie jaar een rapport over de uitvoering van het Handvest op te stellen en openbaar te maken. Vervolgens is voorzien in een uitvoerige procedure om dergelijke rapporten te beoordelen en – zo nodig – passende aanbevelingen te doen aan de betrokken staat. Aldus is een instrument gecreëerd om de uitvoering van dit Handvest door de Partijen te waarborgen. Naleving van het Handvest wordt ingevolge artikel 16 uitgevoerd door een comité van experts dat periodiek de rapporten evalueert ingediend door de Partijen bij het Handvest.

Deel V - SLOTBEPALINGEN

Dit deel tenslotte omvat enkele algemene slotbepalingen. Ingevolge artikel 21 kan een staat die partij wordt bij het Handvest, bij de ratificatie een of meer voorbehouden maken ten aanzien van het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 7 van dit Handvest. Aangezien het Koninkrijk bij de aanvaarding van het Handvest voor het Europese deel van Nederland geen voorbehoud heeft gemaakt, zal dit eveneens het geval zijn bij de aanvaarding voor het Caribische deel van Nederland.

4. De erkenning van het Papiaments op Bonaire onder het Handvest

Deze paragraaf bevat in verband met de erkenning een opsomming van de leden en de letters uit deel III van het Handvest die van toepassing worden op het Papiaments op Bonaire na parlementaire goedkeuring. De bijlage bij deze toelichtende nota bevat een uitgeschreven overzicht van de betreffende bepalingen, beleid en een verwijzing naar relevante Nederlandse wet- en regelgeving.

Evenals destijds bij het Fries zal voor het Papiaments op Bonaire een verklaring worden afgelegd bij de Raad van Europa. Er zal verklaard worden dat het Koninkrijk der Nederlanden het Handvest overeenkomstig artikel 2, tweede lid, en artikel 3, eerste lid, zal toepassen op het Papiaments op Bonaire onder de volgende leden en letters van deel III van het Handvest:

Artikel 8 – Onderwijs

- Artikel 8, eerste lid, onderdeel b, onder i
- Artikel 8, eerste lid, onderdeel b, onder iii
- Artikel 8, eerste lid, onderdeel c, onder i
- Artikel 8, eerste lid, onderdeel c, onder iii
- Artikel 8, eerste lid, onderdeel d, onder ii
- Artikel 8, eerste lid, onderdeel e, onder iii
- Artikel 8, eerste lid, onderdeel g

Artikel 9 – Rechterlijke autoriteiten

- Artikel 9, eerste lid, onderdeel a, onder i
- Artikel 9, eerste lid, onderdeel a, onder ii
- Artikel 9, eerste lid, onderdeel a, onder iv
- Artikel 9, eerste lid, onderdeel b, onder i
- Artikel 9, eerste lid, onderdeel c, onder i
- Artikel 9, eerste lid, onderdeel c, onder ii
- Artikel 9, eerste lid, onderdeel c, onder iii

Artikel 10 - Bestuurlijke autoriteiten en openbare diensten

- Artikel 10, eerste lid, onderdeel a, onder iv
- Artikel 10, tweede lid, onderdeel a
- Artikel 10, tweede lid, onderdeel b
- Artikel 10, tweede lid, onderdeel c
- Artikel 10, tweede lid, onderdeel d
- Artikel 10, tweede lid, onderdeel e
- Artikel 10, tweede lid, onderdeel f
- Artikel 10, tweede lid, onderdeel g
- Artikel 10, vierde lid, onderdeel a
- Artikel 10, vierde lid, onderdeel b
- Artikel 10, vijfde lid

Artikel 11 - Media

- Artikel 11, tweede lid

Artikel 12 - Culturele activiteiten en voorzieningen

- Artikel 12, eerste lid, onderdeel a
- Artikel 12, eerste lid, onderdeel f
- Artikel 12, tweede lid
- Artikel 12, derde lid

Artikel 13 - Economisch en sociaal leven

- Artikel 13, eerste lid, onderdeel a
- Artikel 13, eerste lid, onderdeel c
- Artikel 13, eerste lid, onderdeel d
- Artikel 13, tweede lid, onderdeel b
- Artikel 13, tweede lid, onderdeel e

5. Eenieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat het Handvest geen eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het Handvest heeft geen directe werking en kent geen individuele of collectieve rechten toe aan personen die gebruik maken van een regionale taal of een taal van een minderheid, maar verplicht de Partijen bij het Handvest om door middel van regelgeving of andere maatregelen de positie van deze talen te waarborgen en te verbeteren. Ook gelet op het globale karakter van veel bepalingen is er dus verankering in formele wetgeving nodig.

6. Koninkrijkspositie

Zoals in paragraaf 1 van deze toelichtende nota is aangegeven, zal het Handvest, dat reeds geldt voor het Europese deel van Nederland, ook gelden voor het Caribische deel van Nederland, zodat het Papiaments op Bonaire onder de werking van het verdrag kan worden gebracht. De talen die op Sint Eustatius en Saba worden gebruikt, worden niet onder de werking van het verdrag gebracht. Er ligt voor deze talen momenteel geen erkenningsverzoek.

Eveneens in paragraaf 1 is aangegeven dat het Handvest niet mede zal gelden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Omdat de uitbreiding van het Handvest tot het Caribische deel van Nederland betrekking heeft op het Papiaments op Bonaire en er dus sprake is een regionale taal in het Caribische deel van het Koninkrijk, zijn de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten van mening dat het Handvest hun Landen anderszins raakt in de zin van artikel 11, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het Handvest en deze toelichtende nota zijn dan ook gelijk met de overlegging aan de Staten-Generaal, overgelegd aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

De Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering,