

Nos ta papia Papiamentu

Over de erkenning van het Papiaments in Nederland

Bastiaan D. van der Velden¹

Op 11 maart 2021 is een ‘Bestuursafpraak voor het Papiaments op Bonaire’ getekend tussen enerzijds de bewindslieden van BZK, OCW en BVOM en anderzijds het openbaar lichaam Bonaire. De preambule leert dat het Papiaments als historisch op Bonaire gesproken taal onder toenemende druk staat en dat het daarom noodzakelijk is om de positie van het Papiaments op Bonaire te borgen, zodat de taal beschermd wordt voor huidige en toekomstige generaties. Met de bestuursafpraak wordt een begin gemaakt met de erkenning van het Papiaments onder het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden van de Raad van Europa. Daarmee is een eind gekomen aan de tot in het najaar van 2020 door de Minister van Binnenlandse Zaken herhaalde opvatting dat het Handvest niet toepasselijk kan zijn op buiten Europa gesproken talen. Een opvatting die ook niet houdbaar is onder zowel internationaal recht als ons eigen Statuut.

Voor de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksdienst Caribisch Nederland een uitgebreide website in het Papiaments en Engels geopend met informatie over het verkiezingsproces.² Het belang voor het democratische proces van de in Caribisch Nederland gesproken regionale talen komt hiermee tot uitdrukking. Voor de politieke partijen die deelnamen aan de verkiezingen op Bonaire lijkt zo’n handreiking naar de bevolking nog een toekomstdroom. Enkele partijen namen in de verkiezingsprogramma’s een standpunt in ten aanzien van de talen in Nederland, maar een verkiezingsprogramma of campagne in het Papiaments was niet te vinden, kandidaten woonachtig op Bonaire waren er ook niet. De wijze waarop alle inwoners worden betrokken bij de verkiezingen zijn een toetssteen voor de participatie van de kiezers in het democratische proces, voor hun integratie in de samenleving en bij het voorkomen van conflicten.³

De website met informatie in het Papiaments en Engels lijkt te anticiperen op het voornemen van Nederland om het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden van de Raad van Europa toe te passen op het Papiaments van Bonaire. In 2010 vond een staatskundige hervorming plaats in het Koninkrijk der Nederlanden. In de nieuwe staatskundige structuur van het Koninkrijk werd Nederland verantwoordelijk voor twee nieuwe regionale talen op zijn grondgebied. Naast Fries, dat sinds 1956 in Nederland wettelijk verankerd is, zijn er twee talen die in het Caribisch gebied worden gesproken die bijzondere aandacht behoeven: het Engels

en Papiaments. Ten tijde van de staatskundige hervorming werd het Handvest uitdrukkelijk buiten de boot, of het eiland, gehouden. Door de eilandsraad van Bonaire is sinds 2008 in verschillende moties de wens kenbaar gemaakt om het Papiaments onder deel III van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden te beschermen. Vanuit het eiland is er ook een NGO, APapia, die zich sinds 2011 actief inzet voor het Papiamentu en de erkenning van de taal onder het Handvest.

Met de staatshervorming van 10-10-10 is Bonaire een integraal onderdeel van het Europese deel van Nederland geworden, vóór 1985 was het een van de zes en tussen 1986 en 2010 een van de vijf eilanden die de Nederlandse Antillen vormden. Met ingang van 10-10-2010 zijn de Caribische eilanden Bonaire, St Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland.

Deze Caribische eilanden hebben hun eigen talen, op Bonaire spreken de meeste inwoners Papiaments en op de twee andere eilanden wordt voornamelijk Engels gesproken.⁴ Papiaments, dat sinds de 18e eeuw op Bonaire wordt gesproken, is een regionale taal volgens de definitie van artikel 1 van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (ETS No. 148): de 8000 inwoners van het eiland Bonaire die Papiaments spreken vormen een numerieke minderheid in vergelijking met de rest van de bevolking van Nederland, en het Papiaments is geen dialect van de officiële taal van Nederland. De Nederlandse regering stelt in het zesde rapport dat opgesteld is ter voldoening aan het Handvest voor regionale talen dat ‘Papiamentu ... traditioneel

Papiaments, dat sinds de 18e eeuw op Bonaire wordt gesproken, is een regionale taal volgens de definitie van artikel 1 van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden

gesproken [wordt] op Curaçao, Aruba en Bonaire.⁵ Papiaments is daarmee een taal die in aanmerking komt voor bescherming onder het Handvest, net zoals Spanje verantwoordelijk is voor Tamazight op Melilla en Dariya op Ceuta en Frankrijk de Creoolse talen gesproken in de overzeese departementen en regio's wil erkennen onder het Handvest. Waar bepalingen in Deel III van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden het Fries in Nederland beschermen, zou een dergelijke bescherming ook moeten gelden voor de talen die in het Caribisch gebied worden gesproken.

Voorbehouden bij internationale verdragen

Bonaire is sinds 10-10-10 een bestuurlijk en constitutioneel onderdeel van het Europese deel van het Koninkrijk. Toch werden volgens de regering de internationale mensenrechtenverdragen zoals het Handvest voor regionale talen daarmee niet automatisch van toepassing op dit deel van Nederland. Dat is opmerkelijk. De 'Declaration contained in the instrument of acceptance' bij het ratificeren van het Handvest van 2 mei 1996, geeft aan dat: 'The Kingdom of the Netherlands accepts the said Charter for the Kingdom in Europe'.⁶ De administratieve entiteit 'het Koninkrijk in Europa' omvat na 10-10-10 ook Bonaire, Saba en St. Eustatius. De Nederlandse regering stelt in de zesde rapportage: 'Since then the islands of Curaçao and Aruba have been independent countries within the Kingdom of the Netherlands. Bonaire, Saba and St. Eustatius (the 'BES

islands') are part of the Netherlands, each with its own local government, analogous to that of a municipality.⁷ Ofwel, Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn sinds 10-10-10 onderdeel van de Nederlandse constitutionele orde, vallen onder de Grondwet en de wetgeving van de Eerste en Tweede Kamer, en hebben daarmee een andere status dan Aruba, Curaçao en Sint Maarten die onder de paraplu van het Statuut een federatieve staat met Nederland vormen en enkel gebonden zijn aan Rijkswetten vastgesteld en uitgevaardigd door de Staten-Generaal conform de artikelen 15-19 Statuut.⁸

De werking van het Handvest voor regionale talen is volgens de opvatting van de Nederlandse regering na 10-10-10 echter uitgesloten op Bonaire. Het Handvest staat niet op de zogenaamde 'positieve lijst', een bijlage bij de Wet van 17 mei 2010, houdende goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁹ Daarin staat het Handvest niet alleen, ook het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden is expliciet niet van toepassing verklaard op Bonaire. De keuze om het Handvest en Kaderverdrag uit te sluiten van deze 'positieve' lijst is echter noch in overeenstemming met de Nederlandse Grondwet en het Statuut, noch met artikel 21.1 van het Europees Handvest en internationaal recht.

Het territoriale voorbehoud dat Nederland heeft gemaakt in de Wet van 17 mei 2010, houdende goedkeuring van verdragen, waardoor de territoriale reikwijdte van het Handvest wordt beperkt tot het geografisch Europese deel van Nederland was al in 1996 in strijd met artikel 21.1 van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, dat dergelijke territoriale inperkingen expliciet verbiedt.

Het feit dat dit territoriaal voorbehoud in een Nederlandse wet is gemaakt met de staatshervorming van 10-10-10 is in strijd met de procedures die zijn vastgelegd in de UN Guide to Practice on Reservations to Treaties 2011, in het bijzonder in par. 5.1.2 en 5.1.3. Par. 5.1.2. (2) bepaalt:

'A successor State which is a party to a treaty as the result of a uniting or separation of States may neither formulate a new reservation nor widen the scope of a reservation that is maintained.'

Auteur

1. Mr. dr. B.D. van der Velden is werkzaam aan de juridische faculteit van de Open Universiteit. Hij promoveerde in 2004 op het proefschrift 'Waar gaan wij heen met het Fries?' Het gebruik van de Friese taal in het juridische en in het bestuurlijke verkeer in de laatste twee eeuwen, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004.

Noten

2. <https://papiamentu.rijksdienstcn.com/rijksdienst-caribisch-nederland/ministerio-di-asuntunan-interior-i-relashonnan-den-reino/elekshon-pa-tweede-kamer-2021>.
3. B.D. van der Velden, *The position of*

linguistic minorities during elections (a focus on speakers of autochthonous languages), rapport voor het Europees Parlement, EU-Citizen: Academic Network on European Citizenship Rights, 2018 Service Contract JUST/2016/RCIT/PR/RIGH/0078.

4. In 2013 was voor 64 % van de inwoners van Bonaire het Papiaments de thuistaal; CBS, Omnibusenquête Caribisch Nederland. Bij de volkstelling op de Nederlandse Antillen in 2001 werd nog vastgesteld dat met 74,7% Papiaments de meest gesproken thuistaal is van de inwoners van Bonaire. Ten aanzien van Saba en St. Eustatius, waar het Engels door het merendeel van de inwoners wordt gesproken, zou het Hand-

vest een rol kunnen spelen. Rond 2009 er eenmaal vanuit deze eilanden aangedrongen op toepasselijk verklaring van het Handvest, een NGO die opkomt voor de taalbelangen bestaat hier niet, hetgeen gezien de inwonersaantallen ook niet verwonderlijk is.

5. Zesde rapportage van Nederland: 2015-2018, ingezonden in juni 2019, <https://rm.coe.int/netherlandspr6-nl/1680950079>

6. Het begrip: Koninkrijk in Europa is geen geografische maar een staatsrechtelijke, politieke aanduiding.

7. Een onjuiste vaststelling, daar Aruba al sinds 1985 een onafhankelijk land is binnen het Koninkrijk, [\[lands-pr6-en/16809501de\]\(https://rm.coe.int/netherlandspr6-nl/16809501de\).](https://rm.coe.int/nether-</p></div><div data-bbox=)

8. Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming, theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen*, No. 107, juni 2018.
9. Wet van 17 mei 2010 houdende goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba' (Stb. 2010, 348, *Kamerstukken* 32 047).



Schoolplaat Papiamentu © Meredith Kohut/The New York Times/ANP

In de UN Guide onder 3.3.3 is bepaald dat de vraag of aan de toelaatbaarheidscriteria van een voorbehoud is voldaan, niet afhangt van de vraag of andere staten die partij zijn bij dit verdrag geen bezwaar maken tegen het voorbehoud, maar hoofdzakelijk blijkt uit hetgeen door deze staten is vastgelegd in het verdrag zelf, par. 3.3.3 bepaalt immers:

'Acceptance of an impermissible reservation by a contracting State or by a contracting organization shall not affect the impermissibility of the reservation.'¹⁰

Dat het territoriale voorbehoud van het Koninkrijk uit 1996 op het Handvest in strijd is met artikel 29 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht is al eerder aangegeven.¹¹ In 1996 was er de mogelijkheid voor de andere landen (Aruba en de Nederlandse Antillen) in het Koninkrijk om partij te worden bij het Handvest. De procedure is dat de Nederlandse Antillen (Curaçao en Sint Maarten) en Aruba dan om medegelding dienen te vragen. Gezien de definitie van een regionale taal of taal van minderheden in artikel 1 van het Handvest is het Papiamentu op Curaçao of Aruba geen minderheidstaal.¹² Het Papiamentu wordt door de meerderheid van de inwoners

gesproken en is in beide landen inmiddels een semi-officiële taal, naast het Nederlands als de officiële taal, geen van beide zou dus beschermd kunnen worden.¹³ Hieruit volgt dat toepassing niet zinvol was binnen Nederlandse Antillen of Aruba. Het Handvest bleek niet bruikbaar in de postkoloniale taalsituatie van Curaçao, Bonaire en Aruba.

Het nieuwe territoriale voorbehoud lijkt na 10-10-10 alleen in een Nederlandse wet te worden gemaakt. Er zijn, zo dit al aanvaardbaar is volgens artikel 21 van het Handvest, quod non, geen voorbehouden gedeponereerd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Dit soort 'voorbehouden' in een bijlage bij een nationale wet, die een deel van het nationale grondgebied uitsluit van de mensenrechtenbescherming, die gewaarborgd zou moeten worden door het Handvest, zijn niet toegestaan indien ze onverenigbaar zijn met de doelstelling van het verdrag (artikel 19 (c) van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht).¹⁴

Een dergelijk territoriaal voorbehoud (waardoor het Handvest aan de kust van de Noordzee van toepassing is, maar niet op de Caribische eilanden) ten aanzien van een internationaal verdrag dat mensenrechten garandeert kan bovendien niet worden gemaakt omdat het ook in strijd is met het nationale recht. Artikel 43 van het Statuut garandeert een gelijke standaard van mensenrechten in het

Een dergelijk territoriaal voorbehoud ten aanzien van een internationaal verdrag dat mensenrechten garandeert kan bovendien niet worden gemaakt omdat het ook in strijd is met artikel 43 van het Statuut

hele Koninkrijk. De Adviesraad Internationale Vraagstukken stelde in 2018 over de mogelijkheid van verschillende regimes voor de bescherming van mensenrechten in Nederland en de BES:

‘Deze verschillen zijn moeilijk te verenigen met de universele gelding van mensenrechten, en evenmin met de aanwijzing van het waarborgen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden als een Koninkrijksaangelegenheid’.¹⁵

De mogelijkheid voor specifieke en afwijkende regels in de wetgeving voor de BES, zoals gecodificeerd in artikel 132a Gw, biedt geen beleidsruimte om op de Caribische eilanden andere wetgeving te creëren op basis van de taalsituatie.

Het Koninkrijk der Nederlanden onderging in mei 2017 voor de derde keer een Universal Periodic Review door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties. Vier VN-lidstaten (Australië, Peru, Roemenië en de Russische Federatie) hebben tijdens de derde Review expliciet gevraagd om verschillen in mensenrechten tussen het Europese en Caribische deel van Nederland weg te werken. Peru verzocht het Koninkrijk bijvoorbeeld:

‘[to] seek to harmonise the human rights norms in the four countries of the Kingdom according to the international standards’.¹⁶

Vier andere lidstaten (Liechtenstein, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en de Republiek Korea) drongen aan op verbeterde naleving van mensenrechten in relatie tot de Caribische landen en het Caribische deel van Nederland, waarbij aandacht gevraagd werd voor de kinderrechten, gelijke toegang tot de rechter, opleiding voor gevangenis-personeel en het mandaat van het nationale mensenrech-

teninstituut, het College voor de Rechten van de Mens, in deze delen van het Koninkrijk.¹⁷

Bestuursafpraak voor het Papiaments

Op 11 maart 2021 is een ‘Bestuursafpraak voor het Papiaments op Bonaire’ getekend tussen enerzijds de Ministers van BZK, OCW, BVOM en de Staatssecretaris van BZK en anderzijds het openbaar lichaam Bonaire. De preambule leert dat het Papiaments als historisch op Bonaire gesproken taal onder toenemende druk staat van andere talen en dat dit op den duur tot een ongewenste verzwakking van de taal kan leiden. Daarom is het noodzakelijk om de positie van het Papiaments op Bonaire te borgen, zodat de taal beschermd wordt voor huidige en toekomstige generaties sprekers. In de bestuursafpraak is vastgelegd dat er op Bonaire vanaf 2030 geen analfabeten Papiaments van school mogen afkomen.

Met de bestuursafpraak wordt een begin gemaakt met de erkenning van het Papiaments onder het Handvest:

‘partijen [zullen] een mogelijke route naar erkenning van het Papiaments onder het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden inzetten’.

Hiermee is een eind gekomen aan de tot in het najaar van 2020 door de Minister van Binnenlandse Zaken herhaalde opvatting dat het Handvest niet toepasselijk kan zijn op buiten Europa gesproken talen.¹⁸ Onder deel III van het Handvest moet de verdragsstaat uit een keuzemenu van maatregelen op een reeks beleidsterreinen (onder andere ten aanzien van het taalgebruik bij de overheid, in de rechtspraak, in het onderwijs en de media) een keuze maken van 35 maatregelen. Per beleidsterrein zijn er verschillende gradaties van bescherming in het Handvest, zodat lidstaten zowel minderheidstalen die door heel veel

10. See also guideline 3.1.5.1 according to which in determining the object and purpose of the treaty its terms in their context, in particular, the title and the preamble, and the preparatory work and the circumstances of its conclusion, should be taken into account and, where possible, also the subsequent practice of the parties.

11. Jean-Marie Woehrling, *The European Charter For Regional Or Minority Languages, A Critical Commentary*, Strasbourg: Council of Europe Publishing 2005, p. 267.

12. ‘regionale talen of talen van minderheden’: talen die: i. van oudsher worden

gebruikt in een bepaald gebied van een Staat door onderdanen van die Staat die een numerieke minderheid vormen ten opzichte van de overige bevolking van de Staat; en ii. verschillen van de officiële taal/talen van die Staat; hieronder worden niet verstaan de dialecten van de officiële taal/talen van de Staat of de talen van migranten.

13. B.D. van der Velden, ‘Landsverordening funderend onderwijs’, *Tar-Justicia*, 2008, no. 2, p. 132-139; B.D. van der Velden, ‘Landsverordening officiële talen’, *Tar-Justicia*, 2007 no. 3, p. 172-175

14. Door het comité van experts van het

Handvest zijn in meerdere rapporten territoriale voorbehouden aangemerkt als onverenigbaar met de doelstellingen van het Handvest, bijvoorbeeld door een drempel in te bouwen ten aanzien van het percentage sprekers van een minderheidstaal in een deel van het territorium, om het Handvest toepasselijk te laten zijn. Report of the Committee of Experts on the Charter, Application of the Charter in Romania, 1st monitoring cycle, ECRML (2012) 3.

15. Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming, theorie en*

praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen, No. 107, juni 2018.

16. United Nations General Assembly, Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Netherlands, 18 May 2017, A/HRC/36/15, recommendations 131.105, 131.199, 131.202, 131.203.

17. *Ibid.*, recommendations 131.117, 131.119, 131.154, 131.198, 131.201.

18. *Handeling II* 2020/21, nr. 15, 13, Begroting Binnenlandse Zaken 2021, 15 oktober 2020.

Voor het vaststellen van de op het Papiamentu van toepassing zijnde keuzemogelijkheden in deel III van het Handvest zal een parlementaire erkenning moeten plaatsvinden, een proces dat met deze bestuursafpraak is ingezet

inwoners worden gesproken (500.000 Friessprekenden in Nederland) als heel kleine talen (1000 Saterfriessprekenden in Duitsland) effectief beschermd kunnen worden. Voor het vaststellen van de op het Papiamentu van toepassing zijnde keuzemogelijkheden in deel III van het Handvest zal een parlementaire erkenning moeten plaatsvinden, een proces dat met deze bestuursafpraak is ingezet. Met dit proces van parlementaire erkenning van het Papiaments wordt ook een begin gemaakt met omzetting van de bovengenoemde observaties uit het vijfde en zesde evaluatierapport van het Comité van Experts inzake het Europees Handvest voor regionale talen en talen van minderheden.

In artikel 2.1 van de bestuursafpraak is vastgelegd dat partijen zich inspannen om de positie van het Papiaments op Bonaire verder te borgen, de taal te behouden en het gebruik ervan te bevorderen en te stimuleren. Ten aanzien van het Papiamentu in het onderwijs lag hiervoor al een wetsvoorstel binnen de Verzamelwet OCW klaar, een procedure die volgens de Raad van State echter niet de geëigende weg is. In de Verzamelwet OCW uit december 2020 werd een voortvarende aanpak gepresenteerd, waardoor het onderwijs en de examens op alle mbo-niveaus op Bonaire niet alleen in het Nederlands maar ook in het Papiaments kunnen worden aangeboden. In het advies van de Raad van State bij deze verzamelwet werd dit bezwaarlijk geacht:

‘een verzamelwet [is] niet het juiste middel om de regels die gelden voor de taal in het onderwijs in de openbare lichamen te wijzigen.’¹⁹

De argumentatie van de Raad van State is weinig overtuigend, het onderwijs zou in het Nederlands plaats moeten vinden ‘met het oog op mogelijke vervolgopleidingen in Nederland.’ Het belang en de kansen van kinderen die

opgroeien in een geheel Papiamentstalige omgeving om een eindkwalificatie te behalen in hun eigen taal acht bijvoorbeeld de Wereldbank zwaarder wegen, en voor mogelijke vervolgopleidingen op Curaçao, Aruba of in Nederland en de Verenigde Staten is het Nederlands ook niet de wereldtaal die je verder brengt.²⁰ Bovendien gaat de Raad van State niet in op de door Nederland aangegeven verplichting onder artikel 7.1. onder b van het Handvest, dat een administratieve herindeling zoals die van 10-10-10 niet mag leiden tot een verslechtering van de taalregelingen in wetgeving en praktijk.

Eind goed al goed?

Met de erkenning dat het Handvest toepasselijk is op Bonaire is de Nederlandse taalpolitiek een nieuwe fase ingegaan. Mensenrechten zijn universeel, houden niet halverwege de oceaan op te bestaan, alle inwoners van Nederland mogen aanspraak maken op eenzelfde beschermingsniveau.²¹ En op Bonaire moeten de verkiezingen voor het parlement weer een nationaal feest worden, waar de straten versierd zijn met grote vlaggen in de partijkleur, huizenbezitters langs doorgaande wegen hun huis verven in deze kleur: oranje, blauw, rood of groen, een heel eiland dat een paar weken rondloopt in een T-shirt met de beeltenis van de man of vrouw waar men op stemt, en met welluidende discussies in het Papiaments, immaterieel cultureel erfgoed waarvan de bescherming de kern van de democratie raakt. •

¹⁹ Verzamelwet OCW, *Kamerstukken II* 2020/21, 35 725, 4.

²⁰ Zie over het belang van onderwijs in de eigen taal onder meer P. Bender e.a., *In Their Own Language: Education for All*, Education Notes, Washington: World Bank

2005, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10331>.

²¹ Zie ook Cees Flinterman & Lucita Moenir Alam, ‘Mensenrechten moeten gelden in alle landen van het Koninkrijk’, *NRC Handelsblad* 22 juni 2020.