

Goedkeuring van het op 15 december 1960 te Parijs tot stand gekomen Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs en van het daarbij behorende, op 18 december 1962 te Parijs tot stand gekomen Protocol tot instelling van een Commissie van verzoening en goede diensten

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Als onderdeel van het streven van de Verenigde Naties om door middel van internationaalrechtelijke regelingen de eerbiediging van de fundamentele rechten van de mens te bevorderen, heeft de Algemene Conferentie van de Organisatie der Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) op 14 december 1960 met algemene stemmen een Verdrag en een Aanbeveling nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs vastgesteld.

Zulks geschiedde op grond van de erkenning, dat de UNESCO, onder eerbiediging van de verscheidenheid der nationale onderwijssystemen, niet alleen de plicht heeft, iedere vorm van discriminatie in het onderwijs te bestrijden, doch evenzeer verplicht is te bevorderen dat ten aanzien van het onderwijs een ieder gelijke kansen en een gelijke behandeling krijgt.

Het is hier niet de plaats, uitvoerige beschouwingen te wijden aan de waarde van het onderwijs voor individuen en samenleving. Wel zij erop gewezen, dat de mogelijkheid van vrijheid van onderwijs met gelijke kansen voor een ieder ten nauwste samenhangt met het streven der staten, hun vrijheid en levenspeil te handhaven en te vergroten respectievelijk te verhogen.

In feite werd met de voorbereiding van het verdrag reeds in 1954 een begin gemaakt. In dat jaar entameerde de sub-commissie der Verenigde Naties ter voorkoming van discriminatie en bescherming van minderheden een studie over discriminatie in het onderwijs. Artikel 26 van de op 10 december 1948 tot stand gekomen Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarin het recht op onderwijs voor iedereen en het principe van non-discriminatie zijn neergelegd, vormde hiervoor het uitgangspunt. Het uiteindelijke rapport van de speciale rapporteur der sub-commissie, Charles Daoud Ammoun¹⁾ vormde het belangrijkste document bij de opstelling van het verdrag. Dit rapport, waarin ook vele feitelijke gegevens betreffende de onderscheidene landen zijn samengebracht, bevat een aantal algemene adviezen, waaronder met name een voorstel tot voorbereiding van een verdrag. De algemene tendentie in deze studie is moedgevend. Discriminatie in het onderwijs neemt langzaam maar zeker af. Uit de verschillende wetgevingen is discriminatie, op enkele uitzonderingen na, grotendeels verdwenen. Dit betekent niet, dat dit euvel in de praktijk in het geheel niet meer voorkomt, maar waar het zich manifesteert, wordt het aangevochten.

Het vraagstuk van discriminatie in het onderwijs is zeer complex vanwege de verschillen in opzet en de tradities van het onderwijs in de respectieve landen, de grote variëteit van wetten en gebruiken, en de mogelijkheden tot onderwijs in het algemeen.

Bij de grote tegenstellingen welke in de huidige wereld aan de dag treden tussen autoritair en democratisch geregeerde, oosterse en westerse, minder ontwikkelde en ontwikkelde staten, is het verheugend dat er normen en beginselen kunnen worden geformuleerd, die volgens de huidige internationale

opvattingen in ieder land in acht dienen te worden genomen bij het verschaffen van onderwijsmogelijkheden. Het verdrag legt deze normen en beginselen vast. Voor landen waar deze reeds toepassing vinden, betekent aansluiting bij het verdrag de bevestiging van hun voornemen om, ook wat het onderwijs betreft, de eerbiediging van de Rechten van de Mens te blijven nastreven. Voor andere landen is de totstandkoming van het verdrag een aansporing om te trachten, de in het verdrag belichaamde doelstellingen zo spoedig mogelijk te bereiken.

Bij een internationaal instrument als het onderhavige verdrag is het van belang een evenwicht te vinden tussen, enerzijds, de ontoelaatbaarheid van discriminatie bij de behandeling van of in de mogelijkheden voor individuen en groepen met betrekking tot het onderwijs op grond van hun ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, economische omstandigheden of geboorte en, anderzijds, een zo groot mogelijke vrijheid voor die individuen en groepen om de vorm van onderwijs te ontvangen die het dichtst hun wensen benadert.

Zoals ook ter conferentie werd gesteld, dient men zich bij het vinden van dit evenwicht ervan bewust te zijn, dat de vraag of in een bepaalde situatie van discriminatie sprake is, bovendien in sterke mate afhankelijk is van het aantal en de diversiteit waarin scholen voorhanden zijn, alsook van het aantal en het karakter der alternatieve mogelijkheden.

Nederland is in de bevoorrechte positie, dat een dicht netwerk van scholen van vele gezindheden en richtingen naast de openbare scholen bestaat. Gelijk bekend is sinds 1848 de Nederlandse wetgeving erop gericht, iedere mogelijkheid van discriminatie uit te sluiten, door de formele en materiële voorwaarden te scheppen, waarbij een ieder dat onderwijs kan genieten, dat hij verlangt.

Het Nederlandse onderwijsstelsel, stoelende op de in de Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs, alsmede de met dit stelsel verband houdende, reeds vermelde grote scholendichtheid, biedt een in Nederlandse verhoudingen afdoende waarborg tegen discriminatie in de zin van het verdrag.

Ofschoon elders bestaande situaties in sterke mate bepalend zijn geweest voor de formulering der verdragsbepalingen, is, zoals uit het navolgende moge blijken, het verdrag voor Nederland alleszins aanvaardbaar.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 omschrijft in algemene bewoordingen wat onder discriminatie moet worden verstaan; het geeft geen enumeratie van de verschillende vormen van discriminatie. Naast de ruime definitie van discriminatie volgen in *artikel 2* een drietal situaties die niet als zodanig worden beschouwd.

Krachtens *artikel 3* is de overheid van een door het verdrag gebonden Staat verplicht, onmiddellijke maatregelen te treffen opdat harerzijds geen handelingen worden verricht, welke discriminatie met zich brengen en erop toe te zien, dat er geen discriminatie bestaat bij de toelating van leerlingen tot onderwijsinstellingen. Dit artikel legt aan de overheid verplichtingen op. De opstellers van het verdrag zijn zich er echter van bewust geweest, dat discriminatie kan worden gepleegd door private

¹⁾ "Study of discrimination in education", een uitgave van de Verenigde Naties (New York, augustus 1957).

Als beknopte inleiding tot de verdragsmaterie kan nog worden genoemd de UNESCO-publicatie "Towards Equality in Education" (1962) van Pierre Juvigny.

personen en instellingen. *Lid b* van het onderhavige artikel geeft aan, in hoeverre en met welke middelen de overheid deze private discriminatie moet bestrijden.

Ten aanzien van de bevordering van gelijke kansen en gelijke behandeling op het gebied van het onderwijs nemen de Staten die partij zijn bij het verdrag voorts de verplichting op zich, een nationaal beleid te voeren, waarvan een viertal onderdelen met name vermeld zijn in *artikel 4* en waarvan de geestelijke grondslagen zijn geformuleerd in *artikel 5*.

Wat de in *artikel 4* neergelegde verplichting tot het ontwikkelen van een bepaalde nationale politiek betreft, kan zonder voorbehoud worden gesteld, dat aan deze verplichting in Nederland, voor zover dit door wetgeving en de uitvoering daarvan mogelijk is, wordt voldaan. Met name is dit het geval met het verschaffen van en de toelating tot lager, middelbaar en hoger onderwijs, de waarborgen van een gelijk (minimum) peil van het onderwijs over verschillende linies door middel van leerplan en lesrooster, inspectie, centrale opgave voor verschillende examens, toezicht op de examens en het systeem van beurzen en renteloze voorschotten.

Ten aanzien van de overeenstemming over de geestelijke grondslagen van het onderwijs, als neergelegd in *artikel 5*, zij opgemerkt, dat bij de totstandkoming van het verdrag van Nederlandse zijde bijzondere aandacht is geschonken aan de formulering van de onder *a*) en *b*) genoemde beginselen, gezien het in de Grondwet gehuldigde beginsel van vrijheid van richting. Mede op aandringen van Nederland is onder *b*) een zinsnede opgenomen, waardoor het recht der ouders om conform de in hun Staat voor de toepassing van zijn wetgeving gevolgde procedure te kunnen zorgen voor de godsdienstige en morele opvoeding van hun kinderen in overeenstemming met hun eigen overtuiging, wordt erkend.

Artikel 6 verplicht de partijen bij het verdrag, de grootst mogelijke aandacht te schenken aan toekomstige aanbevelingen van de Algemene Conferentie van de UNESCO betreffende de bestrijding van discriminatie en de bevordering van gelijke kansen en gelijke behandeling op het gebied van het onderwijs. Deze bepaling geeft uitdrukking aan de overtuiging, dat ten aanzien van de eerbiediging van het recht van een ieder op onderwijs een dynamische benaderingswijze passend is, dat wil zeggen dat men zich steeds opnieuw moet oriënteren en zo nodig de bakens moet verzetten.

In aansluiting op *artikel 8* geeft het bijbehorende Protocol van 18 december 1962 (*Trb.* 1964, 102) een procedure voor conciliatie of onderhandelingen, die zo nodig door ieder der betrokken partijen afzonderlijk in werking kan worden gesteld.

Ingevolge *artikel 15* en het met de Regering van Suriname en van de Nederlandse Antillen hieromtrent gevoerde overleg zal het verdrag voor het gehele Koninkrijk gelden.

Ten aanzien van de Nederlandse Antillen moge nog worden opgemerkt, dat de wetgeving aldaar in beginsel aan de ouders het recht toekent, hun kinderen het onderwijs te laten geven, dat in overeenstemming is met hun levens- en wereldbeschouwing. Op grond hiervan bestaat in de Nederlandse Antillen behalve openbaar onderwijs, dat van de overheid zelf uitgaat, bijzonder onderwijs, dat wil zeggen onderwijs dat wordt gegeven op scholen uitgaande van particulier initiatief.

Overeenkomstig de staatsregeling van de Nederlandse Antillen is het de plicht van de overheid, de middelen te verschaffen, welke nodig zijn voor de stichting en de instandhouding van de bijzondere scholen. Deze subsidiëring, die bedoeld is als vergoeding van de uitgaven van het bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf als geldt voor het openbaar onderwijs, is vastgelegd in een aantal wettelijke regelingen.

Het onderwijsstelsel biedt op deze wijze gelijke kansen voor een ieder en bevat afdoende waarborgen tegen enigerlei discriminatie.

Op de conferentie waar het verdrag werd opgesteld, werd een aanbeveling aangenomen van gelijke inhoud als het verdrag. Hierdoor worden de lid-staten der UNESCO, die het niet bekrachtigen, moreel dezelfde verplichtingen opgelegd als de Staten die wel tot bekrachtiging zijn overgegaan.

In de gedachtengang van de opstellers is de aanbeveling voornamelijk van belang voor Staten met een federatieve staatsvorm, waar het onderwijs geen voorwerp van zorg der centrale regering, doch der deelstaten is, zodat de centrale regering geen rechtstreekse verdragsplichten op onderwijsgebied kan aanvaarden.

De Regering beoogt met de bekrachtiging van verdrag en protocol voor het Koninkrijk, het streven van de UNESCO ter bestrijding van de discriminatie in het onderwijs te ondersteunen en hiermede op hernieuwde wijze de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens te bevestigen.

*De Minister van Onderwijs, Kunsten
en Wetenschappen,*

TH. H. BOT.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.