

Vergaderjaar 1998–1999

**26 389**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **Inleiding**

De laatste jaren is het vraagstuk van de bescherming van minderheden in Europa van groot politiek belang geworden. Diverse multilaterale organisaties hebben zich met dit vraagstuk beziggehouden. Zo werd in het kader van de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) in 1992 besloten tot instelling van een Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden. In datzelfde jaar werd in het kader van de Raad van Europa begonnen met een onderzoek naar de mogelijkheid van het opstellen van specifieke juridische normen met betrekking tot de bescherming van nationale minderheden. Op grond van dit onderzoek namen de staats- en regeringsleiders van de lidstaten van de Raad van Europa op 8 en 9 oktober 1993 te Wenen een besluit tot opstelling van een tweetal juridisch bindende instrumenten. Aan een speciaal daarvoor gecreëerde commissie ad hoc van minderhedendeskundigen werd het volgende mandaat verleend:

- zo spoedig mogelijk een ontwerp-kaderverdrag op te stellen, waarin de beginselen worden vastgelegd tot de naleving waarvan de verdrag-sluitende staten zich verbinden, teneinde de bescherming van nationale minderheden te waarborgen. Dit instrument zou ook voor ondertekening moeten openstaan voor niet-lid-staten;
- een aanvang te maken met het opstellen van een ontwerp-protocol ter aanvulling van het op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154), hierna te noemen EVRM, op cultureel gebied door middel van bepalingen waarin individuele rechten worden gegarandeerd, met name voor personen die tot een nationale minderheid behoren.

Deze commissie ad hoc voor de bescherming van nationale minderheden (CAHMIN), rondde zijn werkzaamheden aan het ontwerp-verdrag af in oktober 1994. Op 10 november 1994 werd de tekst van het Kaderverdrag door het Comité van Ministers van de Raad van Europa vastgesteld. Het verdrag is opengesteld voor ondertekening op 1 februari 1995. Het verdrag is inmiddels door 21 landen bekrachtigd (stand van zaken augustus 1998) en op 1 februari 1998 inwerkinggetreden.

<sup>1</sup> De Tractatenbladen 1995, 197 en 1995, 73 zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Voor een nadere achtergrondschets en voor een toelichting op de betreffende artikelen zij mede verwezen naar de vertaling in het Nederlands van het «explanatory report» van de Raad van Europa, behorend bij het Kaderverdrag (Bijlage I).

### **Karakter van het Kaderverdrag**

Met de opstelling van een «Kaderverdrag» is door de opstellers beoogd een aantal juridische beginselen te formuleren, die de staten dienen te respecteren met het oog op het verzekeren van de bescherming van nationale minderheden. De bepalingen zijn geformuleerd als opdrachten gericht aan de staten en hebben veelal een programmatisch karakter. Daarbij wordt aan de staten regelmatig een ruime beoordelingsvrijheid gelaten ten aanzien van de uitwerking van deze beginselen, een en ander in het licht van de per land uiteenlopende concrete omstandigheden. Als doelgroep van de beginselen zijn niet de nationale minderheden als collectiviteit genomen, maar individuen behorend tot dergelijke minderheden. De beginselen, zoals verwoord in het Kaderverdrag, zijn in beginsel niet bedoeld voor individuele afdwingbaarheid via de nationale rechter. Dit standpunt wordt onder andere onderschreven in de laatste preambulaire paragraaf, waarin wordt gesteld dat de beginselen van het Kaderverdrag zullen worden uitgewerkt in nationale wetgeving en beleid. Het uiteindelijke oordeel of een bepaling zich leent voor rechtstreekse toepassing, is overigens voorbehouden aan de rechter. Op grond van onder andere de bewoording van een bepaling, kan de rechter in een concreet geval toch tot het oordeel komen dat een bepaling van het verdrag zich leent voor rechtstreekse toepassing; zo zullen bepalingen die zijn geformuleerd als opdracht aan staten zich daartoe minder snel lenen dan bepalingen die zijn geformuleerd als aan individuen toegekende rechten. De meeste bepalingen van het onderhavige verdrag zijn als opdrachten aan staten geformuleerd.

Het Kaderverdrag verschaft, doordat het niet alleen van toepassing is op de Friezen, maar ook op de legaal in Nederland verblijvende personen die behoren tot de doelgroepen van het integratiebeleid, als het ware het juridisch complement van het hier te lande toepasselijke integratiebeleid. Het leidend beginsel van dat beleid is, dat integratie een tweezijdig proces is waaraan zowel door autochtonen als leden van etnische groepen een bijdrage dient te worden geleverd. Van de autochtonen mag worden verwacht dat zij openstaan voor deelname aan de samenleving door leden van etnische groepen, dat zij hen daartoe de ruimte bieden en dat zij hun normen en waarden respecteren. Aan de andere kant mag van leden van etnische groepen worden verwacht, dat zij zich inspinnen om aan die samenleving deel te nemen en daaraan een bijdrage te leveren en dat zij de normen en waarden van de «meerderheid» respecteren. Dit uitgangspunt ligt reeds sinds 1983 aan het minderhedenbeleid ten grondslag en is recentelijk nog eens bevestigd in de Contourennota «Integratiebeleid etnische minderheden» (kamerstukken II 1993/94, 23 684, nr. 1). Het Kaderverdrag verschaft de internationaalrechtelijke handvatten om dit tweezijdige proces vorm te geven. Zo verbiedt artikel 4, eerste lid, van het Kaderverdrag discriminatie op grond van het behoren tot een minderheid. Discriminatie moet worden voorkomen en bestreden; het is duidelijk dat wie zich niet welkom voelt omdat hij wordt gediscrimineerd, eerder geneigd zal zijn zich af te wenden. Door het vastleggen van het discriminatieverbod in artikel 4 wordt aldus een belangrijke belemmering voor participatie door leden van etnische groepen in juridische zin weggenomen. Artikel 5 verplicht partijen de instandhouding en ontwikkeling van de identiteit van leden van nationale minderheden te bevorderen en assimilatie tegen te gaan. Ingevolge artikel 20 van het verdrag dienen personen die behoren tot een nationale minderheid, de nationale

wetgeving en de rechten van anderen, met name die van personen die behoren tot de meerderheid of tot andere nationale minderheden, te eerbiedigen. Deze voorbeelden kunnen nog met diverse andere worden uitgebreid. Vaststaat, dat uit de in het Kaderverdrag neergelegde beginselen zowel voor autochtonen als leden van nationale minderheden een samenstel van rechten en verplichtingen voortvloeit. Deze benadering sluit naadloos aan op het sinds 1983 in Nederland geldende integratiebeleid en moet als juridische dimensie daarvan worden beschouwd. Het Kaderverdrag is het eerste multilaterale instrument dat in zijn geheel gewijd is aan de bescherming van nationale minderheden en een juridisch bindend karakter draagt. Onder verwijzing naar de zesde preambulaire paragraaf, waarin terecht wordt gesteld, dat de omwentelingen in de geschiedenis van Europa hebben getoond, dat de bescherming van nationale minderheden van wezenlijk belang is voor de stabiliteit, de democratische veiligheid en de vrede in dit werelddeel, constateren wij, dat het belang van een dergelijk juridisch bindend instrument, op de naleving waarvan andere partijen kunnen toezien en kunnen worden aangesproken, nauwelijks kan worden overschat.

Binnen de nationale rechtsorde beschermen de beginselen die in het Kaderverdrag zijn neergelegd, tegen intrekking 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. Bovendien zijn diverse normen van het verdrag weliswaar in de Nederlandse rechtsorde terug te vinden, maar soms zijn zij minder duidelijk gearticuleerd. Zo zondert artikel 2, derde lid, van de Algemene wet gelijke behandeling het verschijnsel «positieve actie» ten behoeve van minderheidsgroepen weliswaar uit van het verbod van onderscheid van die wet, maar daardoor wordt daaraan slechts het onrechtmatige karakter ontnomen. Tegenover deze negatieve formulering plaatst het Kaderverdrag in artikel 4, tweede lid, een positieve verplichting om nationale minderheden voorwerp van positieve actie te doen zijn. Naar het oordeel van ondergetekenden kan het Kaderverdrag dan ook worden gezien als een codificatie van rechtsnormen inzake de bescherming van nationale minderheden.

Tenslotte zij er in dit verband op gewezen, dat de in het Kaderverdrag opgenomen beginselen een sui generis-karakter hebben, aangezien zij ingevolge artikel 19 aan een limitatief stelsel van beperkingen onderworpen zijn. Een dergelijk regime geldt doorgaans slechts wanneer in een verdrag aan de justitiabelen rechtstreeks rechten worden toegekend. Door de beperkingsmogelijkheden van de in het verdrag opgenomen beginselen aan grenzen te binden, is het belang ervan nog eens extra benadrukt.

### **Nationale Minderheden**

Het Kaderverdrag bevat geen definitie van nationale minderheden. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat noch bij de voorbereiding van de bijeenkomst van staats- en regeringsleiders in Wenen in oktober 1993, noch tijdens deze bijeenkomst zelf overeenstemming kon worden bereikt over een voor alle landen aanvaardbare definitie. De verscheidenheid waarin het vraagstuk van de nationale minderheden zich in de diverse staten voordoet, is hieraan grotendeels debet. Het belangrijkste verschil van mening ten aanzien van een mogelijke definitie van nationale minderheden was gelegen in de vraag of alleen personen, die de nationaliteit van het land hebben waarin ze woonachtig zijn, tot een nationale minderheid kunnen worden gerekend (zoals bijvoorbeeld in Duitsland en Oostenrijk), of dat ook personen, die de nationaliteit van het betreffende land niet hebben, tot een nationale minderheid kunnen

worden gerekend (zoals in Nederland en, tot op zekere hoogte, het Verenigd Koninkrijk). Voor een belangrijk deel valt deze vraag samen met de vraag of het Kaderverdrag alleen zou moeten zien op de reeds traditioneel in een land wonende minderheden of ook op de nieuwe generaties minderheden, zoals migranten.

Het ontbreken van een algemeen aanvaardbare definitie verplichtte CAHMIN tot het aannemen van een pragmatische benadering: bij de totstandbrenging van het Kaderverdrag hanteerde iedere delegatie de in eigen land gebruikte definitie en beoordeelde daarop de resultaten van de onderhandelingen. Mede hierdoor bleek het regelmatig noodzakelijk zeer flexibele bewoordingen te gebruiken bij de vastlegging van de door de staten ten aanzien van hun nationale minderheden te respecteren beginselen. Voor Nederland werd bij de onderhandelingen over het Kaderverdrag uitgegaan van het begrip minderheden zoals sinds 1983 gehanteerd en verwoord in de Minderhedennota (kamerstukken II 1982/83, 16 102, nr. 20) en de hierboven genoemde Contourennota «Integratiebeleid etnische minderheden». Dit betekent dat de toevoeging «nationale» bij de nationale minderheden, zoals steeds gehanteerd in het Kaderverdrag, naar Nederlandse begrippen geen toegevoegde waarde heeft. Een en ander sluit overigens niet uit dat in het Kaderverdrag enkele bepalingen zijn opgenomen die vanwege inhoud en bewoordingen geacht moeten worden alleen betrekking te hebben op de Friezen. Daar waar dit van toepassing is, is dit bij de artikelsgewijze bespreking aangegeven. Voor alle duidelijkheid acht de regering het wenselijk dat bij de bekrachtiging van het Kaderverdrag een verklaring wordt afgelegd, waarin wordt aangegeven, dat in Nederland het verdrag zal worden toegepast op de Friezen en de legaal in Nederland verblijvende personen die behoren tot de doelgroepen van het door de regering gevoerde integratiebeleid voor de etnische minderheden. Het hanteren van een dergelijke ruime definitie sluit uiteraard niet uit, dat sommige bepalingen, gelet op de hier te lande heersende situatie, naar hun aard alleen betrekking kunnen hebben op één van de beide categorieën die naar ons oordeel door het verdrag worden bestreken. Zo is het bepaalde in artikel 10, tweede lid, artikel 11, derde lid en artikel 14, tweede lid, van het verdrag naar onze mening, gelet op de daarin gestelde criteria, thans uitsluitend van toepassing op de Friezen. Nederland kent bijvoorbeeld geen gebieden in de zin van artikel 10, tweede lid, van het Kaderverdrag, die in meerderheid worden bewoond door personen die tot één etnische minderheid behoren ten gevolge waarvan het gebruik van de taal van die minderheid in het bestuurlijke verkeer in beeld zou kunnen komen. Die constatering is eveneens in de verklaring tot uitdrukking gebracht. Tenslotte wordt in de verklaring ingegaan op de relatie tussen artikel 10, derde lid, van het Kaderverdrag en zijn tegenhangers in het EVRM. Bij de artikelsgewijze bespreking van genoemde bepalingen wordt de tekst van de verklaring nader toegelicht. De verklaring is bijgevoegd in Bijlage II.

### **Belang en doel van het Kaderverdrag**

Het Kaderverdrag staat niet alleen open voor lidstaten van de Raad van Europa, maar ook voor niet-lidstaten. Daarbij valt met name te denken aan de republieken van de voormalige Sovjet-Unie, waarvan verschillende overigens reeds in de wachtkamer zitten voor toetreding tot de Raad van Europa. Om die reden zijn in het Kaderverdrag een aantal beginselen opgenomen die ook reeds deel uitmaken van het EVRM. De staten die geen lid zijn van de Raad van Europa kunnen daarbij immers geen partij worden.

Hoewel het Kaderverdrag voor een niet onbelangrijk deel voortbouwt op reeds in diverse documenten van de CVSE (nu OVSE), met name het document van Kopenhagen van 29 juni 1990<sup>1</sup>, neergelegde uitgangspunten, ligt het belang van het Kaderverdrag in het feit dat dit het eerste

---

<sup>1</sup> Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference for Security and Cooperation in Europe (5–29 June 1990).

multilaterale instrument is dat in zijn geheel is gewijd aan de bescherming van nationale minderheden en een juridisch bindend karakter draagt. Zoals bekend, vormen die CVSE-documenten politieke verplichtingen die juridisch niet bindend zijn.

Het Kaderverdrag kan worden beschouwd als een belangrijke stap voorwaarts in de bescherming van nationale minderheden. Tegelijkertijd echter moet worden gewaarschuwd tegen te overspannen verwachtingen. Zoals reeds gesignaleerd, zijn diverse bepalingen op zeer flexibele wijze geformuleerd. Dergelijke flexibele bewoordingen zijn soms nodig om rekening te houden met de uiteenlopende feitelijke minderhedensituaties in de diverse landen, maar kunnen tevens worden gebruikt om aan de neergelegde principes slechts weinig of geen invulling te geven. Het zou zelfs mogelijk kunnen worden geacht dat de flexibele bewoordingen, inclusief de soms ruim geformuleerde beperkingsclausules, onder omstandigheden gebruikt kunnen worden om, zeker daar waar het minderhedenvraagstuk al zeer gevoelig ligt, de rechten van nationale minderheden te beperken.

Toch kan als eindoordeel worden gegeven, dat het Kaderverdrag een positieve bijdrage kan leveren aan een verbetering van de positie van nationale minderheden. Ondanks de tekortkomingen bevat het Kaderverdrag voldoende en duidelijke aanknopingspunten om zowel langs politieke als juridische weg een dialoog met andere landen te hebben over de positie van nationale minderheden en mogelijkheden tot verbetering ervan.

Bij deze aanknopingspunten dient niet alleen te worden gedacht aan de in het Kaderverdrag neergelegde toezichtprocedure, maar ook aan de normatieve bepalingen van het verdrag, in onderling verband gezien. Zo stelt artikel 1 dat de bescherming van nationale minderheden een integraal onderdeel uitmaakt van de internationale bescherming van de rechten van de mens en als zodanig valt binnen de reikwijdte van de internationale samenwerking; stelt artikel 2 dat de bepalingen van het Kaderverdrag onder andere te goeder trouw dienen te worden tenuitvoergelegd; stelt artikel 19 nadere grenzen aan de beperkingsgronden die kunnen worden ingeroepen bij de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het verdrag; en stelt artikel 22 dat niets uit dit Kaderverdrag kan worden ingeroepen als een beperking of afwijking van door verdragsstaten aangegane andere verplichtingen inzake de rechten van de mens. Wat de toezichtprocedure betreft, kent de in het verdrag voorziene procedure zowel een meer juridische als een politieke component. De juridische component is primair terug te vinden in de voorziene taken van het adviserend comité, de politieke component in de taken die zijn toegewezen aan het Comité van Ministers.

De belangrijkste reden voor het bekrachtigen van het Kaderverdrag door het Koninkrijk is uiteraard dat hiermee het Koninkrijk gebonden zal zijn aan de in het Kaderverdrag neergelegde beginselen. Tegelijkertijd wordt hiermee een signaal gegeven aan andere landen dat ons land deze beginselen aanvaardt als algemeen geldende minimumnormen voor de bescherming van nationale minderheden. Ook wordt hiermee uitdrukking gegeven aan het belang dat wordt gehecht aan een goede minderhedenbescherming, in Nederland zelf alsook – en vooral – in de Midden- en Oosteuropese landen. Het Kaderverdrag, met andere woorden, kan dienen als een belangrijk instrument om de bescherming van minderheden in eigen land en in andere landen te toetsen en te bevorderen.

### **Hoofdpijnen van het Kaderverdrag**

Het verdrag is onderverdeeld in vijf afdelingen. Afdeling I bevat een aantal algemene beginselen welke van belang zijn bij de nadere toepassing en uitleg van het Kaderverdrag. Afdeling II bevat een catalogus van beginselen die dienen te worden toegepast ten aanzien van personen die

behoren tot een nationale minderheid. Afdeling III bevat een aantal bepalingen inzake de interpretatie en toepassing van de in het Kaderverdrag neergelegde beginselen. Afdeling IV betreft het toezicht op de naleving van het Kaderverdrag. Afdeling V tenslotte bevat de gebruikelijke slotbepalingen.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Preambule**

De preambule benadrukt allereerst dat het Kaderverdrag niet alleen open staat voor lidstaten van de Raad van Europa, maar ook voor de andere staten.

De preambule verwijst vervolgens naar de verklaring van staats- en regeringsleiders van de landen van de Raad van Europa van 9 oktober 1993, waarin onder andere het mandaat is neergelegd voor de uitwerking van dit Kaderverdrag.

De preambule benadrukt het belang van de bescherming van nationale minderheden in relatie tot stabiliteit, vrede en democratische veiligheid en somt een aantal factoren op die een bijdrage kunnen leveren aan een effectieve bescherming van nationale minderheden, zoals tolerantie en respect voor de identiteit van personen behorend tot een nationale minderheid.

Het verdrag beoogt, aldus de preambule, de beginselen te formuleren die dienen te worden gerespecteerd en de verplichtingen die daaruit voortvloeien teneinde een effectieve bescherming te bieden aan nationale minderheden en aan de rechten en vrijheden van personen behorend tot een nationale minderheid. De laatste preambulaire paragraaf bepaalt dat de beginselen dienen te worden uitgewerkt via nationale wetgeving en overheidsbeleid. Deze bewoordingen benadrukken dat de in het Kaderverdrag neergelegde principes zich in beginsel niet lenen voor rechtstreekse werking.

### *Titel I*

#### Artikel 1

Artikel 1 heeft een tweeledig doel. Enerzijds benadrukt dit artikel de nauwe relatie tussen de bescherming van nationale minderheden en de rechten en vrijheden van personen die tot een nationale minderheid behoren en de internationale bescherming van de rechten van de mens. Anderzijds benadrukt dit artikel dat het vraagstuk van de nationale minderheden voorwerp vormt van internationale samenwerking. Dit betekent dat de positie van nationale minderheden in een land niet uitsluitend een interne kwestie is, maar voorwerp is van internationale zorg.

De zinsnede «bescherming van nationale minderheden en van de rechten en vrijheden van tot die minderheden behorende personen» benadrukt het feit dat rechten en vrijheden, voorzover ze kunnen voortvloeien uit de in het Kaderverdrag neergelegde beginselen, slechts toekomen aan individuen en niet aan collectiviteiten. Dit sluit uiteraard niet uit dat de staten maatregelen kunnen nemen die gericht zijn op de bescherming van groepen minderheden als zodanig.

#### Artikel 2

Dit artikel bevat een opsomming van een aantal uitgangspunten die in acht moeten worden genomen bij de toepassing van het Kaderverdrag. De beginselen zijn ontleend aan onder andere de «Declaration on

Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations» (Resolutie 2625 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, aanvaard op 24 oktober 1970). Gedeeltelijk vormen deze uitgangspunten tevens een reflectie van geldend verdragenrecht. Hoewel de bepaling derhalve – in ieder geval deels – als overbodig kan worden beschouwd, benadrukt ze de gevoeligheid van het onderwerp minderhedenbescherming en het belang om deze uitgangspunten te respecteren.

### Artikel 3

In dit artikel zijn twee, met elkaar samenhangende, beginselen opgenomen. In de eerste plaats bevat dit artikel de vrijheid van keuze voor personen die tot een nationale minderheid behoren om al dan niet als zodanig te worden behandeld. De bewoordingen van deze bepaling is zodanig gekozen dat zowel rekening kan worden gehouden met objectieve factoren, bijvoorbeeld etniciteit van een persoon, als met subjectieve factoren, dat wil zeggen de keuzevrijheid van betrokkene om als behorend tot een nationale minderheid te worden behandeld. Deze keuzevrijheid impliceert, zoals het tweede zinsdeel van dit artikellid stelt, dat aan de door betrokkene gemaakte keuze (en de uitoefening van rechten als gevolg van deze keuze) geen nadelen mogen zijn verbonden. In de tweede plaats stelt dit artikel dat de uitoefening van rechten en vrijheden, die voortvloeien uit de in het Kaderverdrag neergelegde beginselen, kunnen worden uitgeoefend door personen behorend tot een nationale minderheid individueel of gezamenlijk met anderen. Gedacht kan worden aan de vrijheid van vergadering of aan het leren en gebruiken van een minderheidstaal. De uitoefening van dergelijke rechten zal veelal in groepsverband plaatsvinden, zonder dat dit overigens afbreuk doet aan het individuele karakter van het recht als zodanig. In dit opzicht zij hier nog eens benadrukt, dat de collectieve uitoefening van individuele rechten moet worden onderscheiden van collectieve rechten, welke laatste, zoals reeds gesteld, in het Kaderverdrag niet zijn neergelegd.

### *Titel II*

### Artikel 4

In dit artikel wordt het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie uitgewerkt; de lidstaten garanderen nationale minderheden het recht op gelijkheid voor het recht en gelijke bescherming door het recht. Elke vorm van discriminatie, zowel directe als indirecte discriminatie, gebaseerd op het behoren tot een nationale minderheid is verboden. Dit artikel is gebaseerd op reeds in diverse mensenrechtenverdragen neergelegde bepalingen, met name artikel 26 van het op 19 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten (Trb. 1969, 99). Het tweede lid bevat de mogelijkheid voor lidstaten om zonnodig maatregelen te nemen om een volledige gelijkheid te bereiken tussen leden van een nationale minderheid en de meerderheid. De genomen maatregelen moeten onder andere in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. De te bereiken gelijkheid moet op alle terreinen van het economische, sociale, politieke en culturele leven worden bevorderd. Het artikel benadrukt dat lidstaten goede nota moeten nemen van de bijzondere omstandigheden waarin leden van een nationale minderheid kunnen verkeren. Het derde lid constateert dat speciale maatregelen, zoals bedoeld in het tweede lid, niet zullen worden beschouwd als discriminatie van de meerderheid, mits zij voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.

## Artikel 5

Dit artikel heeft betrekking op het behoud en de ontwikkeling van de cultuur van nationale minderheden en het verbod van gedwongen assimilatie.

Het eerste lid beoogt daartoe lidstaten te laten bevorderen dat daarvoor de voorwaarden worden gecreëerd. De essentiële elementen van de identiteit van nationale minderheden worden hier gespecificeerd: religie, taal, geschiedenis en cultureel erfgoed. Deze opsomming betekent niet dat ieder verschil tussen bepaalde groepen op grond van een van deze elementen automatisch leidt tot de kwalificatie nationale minderheid. Het spreekt voor zich dat het behoud en de ontwikkeling van de cultuur, zoals bijvoorbeeld bepaalde tradities, dient plaats te vinden binnen door de Nederlandse wet aangegeven grenzen. Tegen tradities, die bijvoorbeeld fundamentele waarden die in de Nederlandse wetgeving zijn neergelegd ontkennen of daarmee in strijd zijn, moet uiteraard kunnen worden opgetreden.

Het tweede lid van dit artikel ziet op het verbod van gedwongen assimilatie en verplicht de staten enerzijds af te zien van beleid dat als doel een dergelijke gedwongen assimilatie van nationale minderheden heeft en anderzijds een effectieve bescherming te bieden tegen handelingen, ook van derden, die een dergelijke gedwongen assimilatie beogen.

Bij handelingen door derden moet met name gedacht worden aan activiteiten van bepaalde (meerderheids- of andere minderheids-)groepen, al dan niet met instemming of gedogen van de overheid, gericht op het gedwongen assimileren of het leven onmogelijk maken van een minderheidsgroep. Op grond van deze bepaling zijn de staten gehouden actief bescherming te bieden tegen dergelijke handelingen. Dit verbod staat de Nederlandse regering niet in de weg bij het voeren van een integratiebeleid voor minderheden.

## Artikel 6

Artikel 6 geeft in algemene bewoordingen aan dat de lidstaten verdraagzaamheid en een dialoog tussen verschillende culturen dienen te bevorderen en maatregelen moeten nemen om onderling begrip te vergroten voor alle personen op hun grondgebied. Daarbij mag geen onderscheid naar etnische, culturele of religieuze afkomst worden gemaakt. Dit artikel houdt verband met artikel 12 dat de bevordering van kennis inzake cultuur, geschiedenis, taal en religie van nationale minderheden en van de meerderheid via onderwijs en onderzoek beoogt. Het eerste lid van dit artikel ziet met name op door de staat zelf te nemen maatregelen, het tweede lid ziet vooral op de door de staat te bieden bescherming tegen handelingen van derden die gericht zijn op personen die slachtoffer kunnen worden of zijn geworden van discriminatie, vijandig gedrag of geweld vanwege hun etnische, culturele en religieuze afkomst of taal.

## Artikel 7

Dit artikel ziet in het algemeen op de vrijheid van vereniging en vergadering, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst en levensovertuiging van nationale minderheden. Het betreft hier rechten die reeds zijn vastgelegd in de artikelen 9, 10 en 11 van het EVRM. De reden voor opneming van deze rechten in het Kaderverdrag is tweërlei: ten eerste staat het Kaderverdrag ook open voor de staten die geen lid zijn van de Raad van Europa en derhalve geen partij zijn bij het EVRM, ten tweede zijn deze rechten van bijzonder belang voor de bescherming van nationale minderheden. Om mogelijke verschillen in interpretatie tussen deze artikelen in dit Kaderverdrag en de vergelijkbare artikelen in het



EVRM te voorkomen is artikel 23 opgenomen. Voor een nadere toelichting zij naar dit artikel verwezen.

#### Artikel 8

Artikel 8 geeft aan dat partijen moeten erkennen dat nationale minderheden het recht hebben uiting te geven aan hun geloof en overtuiging en dat zij daartoe religieuze instellingen en organisaties mogen opzetten. Het betreft hier een nadere uitwerking van de godsdienstvrijheid, zoals neergelegd in artikel 7 van het Kaderverdrag. Aan deze uitwerking is een afzonderlijk artikel gewijd om het belang ervan te benadrukken.

#### Artikel 9

Dit artikel moet eveneens in samenhang worden gezien met artikel 7, waarin in zijn algemeenheid onder andere het recht op vrijheid van meningsuiting is neergelegd. De eerste volzin van het eerste lid is ontleend aan artikel 10 van het EVRM, zij het dat hier expliciet is bepaald dat het uiting geven aan en het ontvangen van ideeën en informatie kan geschieden in een minderheidstaal. Ook nieuw in dit artikellid is de tweede volzin, die toegang, zonder enige discriminatie, tot de media vastlegt voor personen behorend tot een nationale minderheid. Van belang is de toevoeging hier van de woorden «binnen het kader van hun rechtsstelsel». Immers, in landen zoals Nederland is de toegang tot de media een zaak die slechts in zeer beperkte mate wordt beïnvloed door de overheid en, juist vanwege het respect voor de vrijheid van meningsuiting, voornamelijk wordt overgelaten aan de vrijheid van de mensen zelf. De mogelijkheden voor een staat om in dit verband regulerend op te treden zijn derhalve zeer beperkt.

Een uitzondering moet worden gemaakt voor radio en televisie, waar overheidsbemoeienis, bijvoorbeeld ten aanzien van de verlening van zendmachtigingen, is vereist. Deze uitzondering vindt, wederom in navolging van artikel 10 van het EVRM, erkenning in het tweede lid van artikel 9. Een verschil in redactie is gelegen in het feit dat in artikel 9 is toegevoegd de eis dat geen discriminatie mag plaatsvinden bij de toepassing van het vergunningstelsel. Dit vloeit overigens ook reeds voort uit artikel 10, in samenhang met artikel 14 van het EVRM.

Het verschil in overheidsbemoeienis ten aanzien van radio en televisie enerzijds en de overige media anderzijds, wordt eveneens gereflecteerd in het derde lid van artikel 9 van het Kaderverdrag. Met betrekking tot de gedrukte pers is slechts een onthoudingsplicht voor de overheid geformuleerd: de overheid dient de oprichting en het gebruik van dergelijke media door personen behorend tot een nationale minderheid niet te hinderen. Dit beginsel vloeit overigens reeds voort uit artikel 10 van het EVRM. Ten aanzien van radio en televisie wordt in een actievere rol voorzien: de staten dienen te garanderen dat personen behorend tot een nationale minderheid de mogelijkheid wordt verschaft tot het oprichten en gebruiken van eigen media. De toevoegingen «in het wettelijk kader» en «voor zover mogelijk» geven echter aan dat de staten bij de wijze waarop aan deze verplichting invulling wordt gegeven de nodige vrijheid hebben. Het vierde lid van dit artikel tenslotte moet in het verlengde worden gezien van de laatste volzin van het eerste lid. Op grond van het eerste lid zijn de staten verplicht te garanderen dat geen discriminatie plaatsvindt bij de toegang tot de media; het vierde lid bepaalt dat de staten geschikte maatregelen treffen om de toegang als zodanig voor personen behorend tot een nationale minderheid te vergemakkelijken. Hierbij wordt tevens het belang van tolerantie en cultureel pluralisme benadrukt. Welke deze geschikte maatregelen kunnen zijn, wordt aan de staten zelf, in het kader van het nationale juridische stelsel, overgelaten.

De Nederlandse situatie sluit aan bij de intenties en tekst van de verdrags-

bepaling. Ingevolge de Mediawet en het Mediabesluit heeft de Nederlandse Programma Stichting (NPS) de wettelijke taak tot het verzorgen van programma's voor en over minderheden. Voor televisie betreft het 15%, voor radio 20% van het programma-aanbod. Inspraak van minderhedenorganisaties over de invulling van deze zendtijd is geregeld via de Programmaraad van de NPS. Daarnaast kan door het Commissariaat van de Media zendtijd worden toegewezen aan levensbeschouwelijke groeperingen. In de praktijk wordt een groot deel van deze groeperingen gevormd door minderheden. Met ingang van september 1997 is het als gevolg van de liberalisering van de mediawetgeving mogelijk geworden ook op niet-landelijk niveau commerciële omroep te beginnen op basis van een door het Commissariaat voor de Media verleende toestemming. Ook migrantenomroepen kunnen hierdoor eenvoudiger commerciële omroep beginnen, met name via de lokale kabelnetwerken. Ingevolge de Mediawet dient het orgaan van een lokale of regionale omroepinstelling, dat het programmabeleid bepaalt, in de samenstelling representatief te zijn voor de belangrijkste in de gemeente of provincie voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen. Ook de door de gemeenten te benoemen leden van de programmaraad die de beheerder van kabelnetwerken adviseert over de programma's die hij uitzendt, dienen representatief te zijn voor de belangrijkste in de gemeente voorkomende stromingen. De Nederlandse overheid ondersteunt tenslotte de Stichting Omroep Allochtonen (STOA) en de Stichting Ondersteuning Migranten Media (SOM-Media). SOM-Media laat programma's produceren ten behoeve van (lokale) migrantenomroepen. In de brief aan de Tweede Kamer van 31 oktober 1997 is de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ingegaan op de beleidsinspanningen op het terrein van media en minderheden in de afgelopen jaren en zijn uitgangspunten en aandachtspunten geformuleerd voor het verder te voeren Nederlandse beleid op dit gebied. Hierin is onder meer de voortzetting in 1998 en 1999 van een project aangekondigd dat de toegang van minderheden tot de publieke omroeporganisaties moet bevorderen. Ook is onderzoek naar het aanbod van migrantenprogramma's op landelijk, regionaal en lokaal niveau aangekondigd, alsmede het stimuleren van samenwerking tussen deze niveaus en het maken van afspraken met regionale en lokale overheden daarover met het oog op een samenhangend programma-aanbod.

#### Artikel 10

Ingevolge artikel 10 verbinden partijen zich ertoe het gebruik van minderheidstalen te erkennen. Deze bepaling bevat in zeer algemene termen een aantal beginselen op het terrein van het gebruik van minderheidstalen, welke eveneens in het kader van de Raad van Europa nader zijn uitgewerkt in het op 5 november 1992 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Handvest voor streektalen of talen van minderheden (Trb. 1993, 1 en 199). Dit Handvest is reeds ter goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal (kamerstukken II 1994/95, 24 092) en op 2 mei 1996 voor Nederland bekrachtigd. Wegens het andersoortige karakter van het Kaderverdrag en het Handvest kan worden gesteld dat beide verdragen elkaar op dit punt aanvullen. Van een mogelijke strijd tussen verplichtingen voortvloeiend uit beide verdragen is naar het oordeel van ondergetekenden geen sprake.

Het eerste lid ziet op het gebruik van de minderheidstaal zonder inmenging, zowel in de privé-sfeer als in het openbaar. Het gebruik van dit recht is overigens nauw verbonden aan de vrijheid van meningsuiting, zij het dat hier meer de nadruk op de vorm dan op de inhoud ligt. Het gebruik van de minderheidstaal in relatie tot bestuurlijke instanties is voorwerp van het tweede lid van dit artikel. Ingevolge dit lid streven de staten ernaar zoveel als mogelijk is de omstandigheden te verzekeren die

het gebruik van minderheidstalen in het verkeer tussen personen behorend tot nationale minderheden en bestuurlijke instanties mogelijk zouden kunnen maken. De gekozen formulering laat de staten een ruime beleidsmarge en is daarenboven nog eens van drie voorwaarden voorzien. Zo geldt dit streven alleen voor gebieden waarin personen behorend tot nationale minderheden traditioneel woonachtig zijn of waarin zij een substantieel deel van de bevolking uitmaken, wanneer deze personen zelf om het gebruik van de minderheidstaal verzoeken en tenslotte als een dergelijk verzoek beantwoordt aan een reële behoefte. Het begrip bestuurlijke instanties dient ruim te worden opgevat en bestrijkt onder andere ook het instituut van de Ombudsman. Het is aan de staten zelf, om te bepalen in hoeverre aan al deze voorwaarden wordt voldaan. Bij invulling van deze criteria op de Nederlandse situatie constateert de regering dat deze bepaling alleen van toepassing is op de Friezen.

Het derde lid vertoont grote gelijkenis met het tweede lid van artikel 5 en het derde lid, onder a en onder e, van artikel 6 van het EVRM, waarin het recht van een ieder is neergelegd om onverwijld en in een taal die hij verstaat op de hoogte te worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en van de aard en reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging, alsmede het recht zich in die taal te verdedigen, indien nodig met kosteloze bijstand door een tolk. Dit lid beoogt geen extra rechten toe te kennen dan die reeds uit de genoemde bepalingen uit het EVRM voortvloeien. In de door Nederland af te leggen verklaring wordt dit laatste ook bevestigd.

#### Artikel 11

Deze bepaling ziet op het gebruik van namen in de minderheidstaal. Ingevolge het eerste lid verbinden de staten zich ertoe het gebruik van voor- en achternamen in de minderheidstaal en het recht op officiële status daarvan te erkennen. De uitoefening van dit recht geschiedt volgens in het recht van de betrokken staat vast te leggen modaliteiten. Daarbij kan en moet rekening worden gehouden met de van land tot land verschillende specifieke omstandigheden. Zo kunnen de staten regels stellen ten aanzien van de «vertaling» van namen vanuit het ene alfabet in het andere alfabet. Het Koninkrijk is, wat het recht op de naam betreft, reeds gebonden aan een aantal verdragen die in het kader van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand tot stand zijn gebracht. Onder meer kan hierbij worden verwezen naar de op 13 september 1973 te Bern tot stand gekomen Overeenkomst inzake de aanduiding van geslachtsnamen en voornamen in de registers van de burgerlijke stand (Trb. 1974, 31), die voorziet in een normering van de aanduiding van voor- en achternamen in registers van de burgerlijke stand. Bij de uitoefening van het recht op de naam dient in overeenstemming met de op dit gebied geldende verdragsbepalingen te worden gehandeld. Daarnaast zijn ook in boek 1, titel 2, van het Burgerlijk Wetboek een aantal regels betreffende het recht op de naam opgenomen. Naar de mening van de ondergetekenden zijn de praktische consequenties die aan de uitoefening van dit recht zijn verbonden hiermee op adequate wijze aangegeven.

Ingevolge het tweede lid verbinden de staten zich het recht van leden van nationale minderheden te erkennen om uithangborden, opschriften en andere informatie van particuliere aard in de minderheidstaal aan te brengen. Deze bepaling laat de eventuele verplichting om dergelijke teksten ook in de officiële taal aan te brengen onverlet. Dit recht hangt sterk samen met de in artikel 7 opgenomen vrijheid van meningsuiting. Het derde lid heeft tot doel het eveneens in de minderheidstaal aanbrengen van plaatsnamen, straatnamen en andere topografische aanduidingen, bestemd voor het publiek, te bevorderen. De wijze waarop

deze bepaling is geformuleerd, is vergelijkbaar met het tweede lid van artikel 10 van dit Kaderverdrag. Echter, nog meer dan bij artikel 10 zijn voorwaarden ingebouwd, die aan de staten een ruime beoordelingsvrijheid beogen te geven. In de eerste plaats wordt verwezen naar het rechtsstelsel van het betrokken land. Daartoe kunnen behoren in bilaterale of multilaterale verdragen neergelegde afspraken. In de tweede plaats wordt nog eens extra verwezen naar de specifieke omstandigheden van het concrete geval. Evenals bij het tweede lid van artikel 10, gaat de Nederlandse regering ervan uit dat voor Nederland het in dit artikellid neergelegde beginsel alleen van toepassing is op Friesland.

#### Artikel 12

De artikelen 12, 13 en 14 hebben betrekking op diverse onderwijsaangelegenheden. Artikel 12 beoogt de bevordering van kennis inzake cultuur, geschiedenis, taal en religie van nationale minderheden en van de meerderheid via onderwijs en onderzoek. Deze bepaling moet in het licht worden gezien van onder andere de preambule en artikel 6, waar wordt gesproken van de bevordering van tolerantie en interculturele dialoog. Het tweede lid van artikel 12 geeft een niet-limitatieve opsomming van instrumenten waarmee de doelstelling van het eerste lid kan worden bereikt. Het derde lid tenslotte ziet op gelijke toegangsmogelijkheden voor alle vormen van onderwijs voor personen die tot een nationale minderheid behoren.

#### Artikel 13

Dit artikel ziet op het recht van personen behorend tot een nationale minderheid om eigen onderwijs- en trainingsinstellingen op te richten. Dit recht wordt echter door een tweetal randvoorwaarden nader afgebakend. Ten eerste gaat het hier om privé-instellingen, die, zoals het tweede lid duidelijk stelt, geen financiële verplichtingen voor de staat oplevert. Dit laatste sluit uiteraard niet uit, dat de staten zelf tot subsidiëring van dergelijke instellingen kunnen overgaan, maar daar zijn ze op grond van dit Kaderverdrag niet toe gehouden. Ten tweede kan dit recht slechts worden gerealiseerd in het kader van het in een land geldend onderwijsstelsel. Dit mag er niet toe leiden dat het recht als zodanig illusoir wordt gemaakt, maar wel dat de uitoefening van het recht onderworpen kan worden aan een aantal criteria ten aanzien van bijvoorbeeld kwaliteits-eisen, kwalificaties van onderwijsgevers, en volksgezondheid.

#### Artikel 14

Het eerste lid van artikel 14 stelt in algemene termen dat een ieder die behoort tot een nationale minderheid gerechtigd is tot het leren van zijn minderheidstaal. Dit recht kan van fundamenteel belang zijn voor personen behorend tot een nationale minderheid voor het behouden van de identiteit van de betrokken nationale minderheid. In zekere zin vloeit dit recht reeds voort uit artikel 10 van het EVRM en artikel 9 van dit Kaderverdrag, aangezien het in feite betreft de vergaring van informatie over en in de minderheidstaal.

Het tweede lid van dit artikel ziet op het onderwezen worden van de minderheidstaal en op het krijgen van onderwijs in de minderheidstaal. Evenals bij het tweede lid en het derde lid van artikel 11, is dit recht van de nodige randvoorwaarden voorzien. Voor een toelichting op deze randvoorwaarden zij verwezen naar de toelichting op deze artikelen. Zoals bij het tweede lid van artikel 10 en het derde lid van artikel 11 geldt ook hier, dat naar huidig Nederlands beleid het tweede lid van artikel 14 alleen van toepassing is op de Friese minderheid. Het derde lid van dit artikel ziet op het onderwezen worden van en in de officiële taal van een land. Doel

van deze bepaling is de staten de vrijheid te bieden, voorzover dit niet reeds uit het tweede lid zou voortvloeien, het onderwijzen van en in de officiële taal verplicht te stellen.

De in de artikelen 12, 13 en 14 neergelegde eisen brengen geen rechtstreekse gevolgen met zich voor het Nederlandse onderwijsbeleid. Ingevolge de eisen die artikel 23 van de Grondwet stelt aan het door de overheid bekostigde openbaar en bijzonder onderwijs is algemene toegang tot het onderwijs van eigen voorkeur verzekerd. Binnen de wettelijke kaders is er vrijheid voor ouders tot het oprichten van (openbare of bijzondere) scholen. De onderwijswetgeving bevat gedetailleerde voorschriften voor de instandhouding en verdere ontwikkeling van een pluriform onderwijsbestel dat aan objectieve kwaliteitseisen dient te voldoen, mede ten aanzien van de geschiktheid van het onderwijzend personeel, en waarop door de overheid toezicht wordt uitgeoefend. Er is vrijheid bij de scholen tot de keuze van leermiddelen en de pedagogisch-didactische inrichting van het onderwijs (pedagogische vrijheid van het openbaar onderwijs, vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs). Het openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging. Juist met het oog op de positie van minderheden in onze samenleving is in de wetgeving ten aanzien van het openbaar onderwijs bepaald, dat het bijdraagt aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden en dat het toegankelijk is voor alle kinderen zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing (zie bijvoorbeeld artikel 29 van de Wet op het basisonderwijs). Bij de bekostiging van scholen van primair en voorgezet onderwijs wordt een aparte geldstroom onderscheiden voor aanvulling van de formatie van onderwijzend personeel ten behoeve van onderwijs aan culturele minderheden en onderwijs in eigen taal en cultuur.

#### Artikel 15

Deze bepaling verplicht de staten de voorwaarden te scheppen die nodig zijn voor een effectieve deelname door leden van nationale minderheden aan het culturele, sociale en economische leven alsmede aan publieke aangelegenheden, in het bijzonder wanneer zij hen betreffen. Wat dit laatste betreft denken wij aan het door de regering gevoerde minderhedenbeleid. Het gaat daarbij onder andere om het bevorderen van consultatie, inspraak en deelname aan besluitvormingsprocessen. Voorop staat het geïnstitutionaliseerde overleg tussen regering en minderhedenorganisaties dat ingevolge de Wet overleg minderhedenbeleid structureel plaatsvindt. Hoewel de Wet overleg minderhedenbeleid van recente datum is, kan, mede gelet op de goede ervaringen die daarvoor reeds met de Landelijke Advies en Overlegstructuur (de zogenaamde LAO-structuur) zijn opgedaan, nu reeds worden vastgesteld, dat dit geïnstitutionaliseerde overleg, inmiddels omgevormd tot het Landelijk overleg minderheden (LOM), een goede verbindingslijn vormt tussen overheid en etnische groepen. De minderhedenorganisaties krijgen op deze wijze de gelegenheid hun gevoelens kenbaar te maken over beleidsvoornemens die verband houden met de positie van etnische groepen, terwijl regeringsvertegenwoordigers inzicht krijgen in de wensen die binnen etnische groepen leven. De regering bevordert de deelname van minderheden aan het maatschappelijk leven op verschillende wijzen. Zij subsidieert FORUM om via werkontwikkeling, overleg, afstemming en pleitbezorging de toegankelijkheid voor minderheden van algemene voorzieningen en instellingen op het gebied van arbeid, scholing en onderwijs, gezondheidszorg, rechtspositie, welzijn, cultuur en huisvesting

verder te verbeteren. FORUM kent zowel activiteiten gericht op de achterban, als activiteiten gericht op de overheid, maatschappelijke instellingen en de samenleving als geheel.

Organisaties van en voor minderheden spelen ook een rol bij het bevorderen van hun deelname aan het maatschappelijk leven. De regering subsidieert, onder bepaalde voorwaarden, informatie-uitwisseling tussen landelijke organisaties onderling en het geven van voorlichting door deze organisaties aan de eigen achterban over bijvoorbeeld de gevolgen van overheidsmaatregelen. Daarnaast ontvangt en reageert de nationale overheid op signaleringen door deze landelijke organisaties over wat er onder de verschillende gemeenschappen leeft.

Vanaf 1 januari 1997 heeft de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling de advisering van de regering rond onder andere het thema integratie en culturele diversiteit ter hand genomen. Deze adviesraad kan tevens over andere thema's die minderheden raken advies uitbrengen.

#### Artikel 16

Het doel van deze bepaling is nationale minderheden te beschermen tegen zogenaamde «gerrymandering», dat wil zeggen maatregelen die hun aandeel in de bevolking wijzigen met het oogmerk om de rechten en vrijheden die uit dit verdrag voortvloeien, te beperken. Een voorbeeld is het wijzigen van administratieve grenzen, waardoor een in een regio geconcentreerde nationale minderheid, wordt «verspreid» over diverse regio's.

#### Artikel 17

Op grond van deze bepaling verplichten de staten zich om zich niet te mengen in het recht van leden van nationale minderheden om grensoverschrijdende contacten van vreedzame aard te onderhouden, met name met personen met wie zij een gemeenschappelijke identiteit hebben, alsmede het recht om deel te nemen aan activiteiten van (internationale) non-gouvernementele organisaties. Opneming van deze verplichtingen werd van belang geacht in verband met de ontwikkeling van hun cultuur en het behoud van hun identiteit. Dit recht hangt ten nauwste samen met de vrijheid van vereniging en vergadering.

#### Artikel 18

Deze bepaling moedigt de staten aan om, in aanvulling op reeds bestaande internationale instrumenten, bilaterale en multilaterale verdragen te sluiten voor de bescherming van nationale minderheden. Op deze wijze kunnen verdraagzaamheid, stabiliteit en samenwerking op allerlei terrein worden bevorderd.

#### Artikel 19

Dit artikel geeft de staten de bevoegdheid de uitoefening van uit de beginselen voortvloeiende rechten en vrijheden aan beperkingen te onderwerpen. Welke beperkingen mogelijk zijn ten aanzien van welke beginselen is in dit artikel niet zelf weergegeven. De reden hiervoor is dat diverse beginselen een pendant kennen in reeds bestaande mensenrechtenverdragen waaronder met name het EVRM. De formulering van artikel 19 is zodanig gekozen, dat op grond van het Kaderverdrag dezelfde beperkingsgronden mogelijk zijn, als die welke ten aanzien van die mensenrechtelijke pendanten in de betreffende verdragen zijn neergelegd. Artikel 19 biedt derhalve noch voor het individu verdergaande rechten dan in de betreffende verdragen zijn vastgelegd, noch

voor de staat verdergaande mogelijkheden om de rechten te beperken dan reeds uit die verdragen voortvloeien.

### *Titel III*

Deze Afdeling bevat een viertal bepalingen inzake de interpretatie en toepassing van de met name in Afdeling II van het Kaderverdrag neergelegde beginselen.

#### Artikel 20 en artikel 21

Artikel 20 en artikel 21 stellen enige grenzen aan de uitoefening van rechten en vrijheden die voortvloeien uit de in het Kaderverdrag neergelegde beginselen. In dat opzicht worden deze beperkingen deels reeds gedekt door de algemene beperkingsclausule zoals in artikel 19 is vastgelegd.

#### Artikel 22

Dit artikel verwoordt een in mensenrechtenverdragen veel voorkomend beginsel, erop neerkomend dat de voor een individu meest gunstige bepaling, in nationaal of internationaal recht, voorrang geniet en dat minder gunstige bepalingen het individu niet kunnen worden tegengeworpen en niet kunnen worden gebruikt ter beperking van uit andere hoofde aan het individu toekomende rechten.

#### Artikel 23

Artikel 23 ziet meer in het bijzonder op de relatie tussen het Kaderverdrag en het EVRM. Zoals gesteld zijn, mede met het oog op de openstelling van dit verdrag voor de staten die (nog) geen partij zijn bij de Raad van Europa, een aantal rechten uit het EVRM weergegeven in het Kaderverdrag. Artikel 23 garandeert dat de interpretatie van de bepalingen die een pendant kennen in het EVRM, overeenkomen met de interpretatie van de bepalingen uit het EVRM, dat wil zeggen inclusief de door de Europese Commissie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde jurisprudentie.

### *Titel IV*

#### Artikel 24 tot en met artikel 26

In deze artikelen is een toezichtmechanisme vastgelegd. Dit mechanisme kenmerkt zich door eenvoud. Toezicht wordt uitgeoefend door het Comité van Ministers van de Raad van Europa, daarin bijgestaan door een adviescommissie, bestaande uit deskundigen op het terrein van de bescherming van nationale minderheden. De samenstelling en werkwijze van de adviescommissie zal nader worden uitgewerkt binnen een jaar na de inwerkingtreding van het Kaderverdrag. Toezicht zal geschieden op grond van informatie die periodiek door de verdragspartijen zal worden verschaft. Voorstellen om een sterker toezichtmechanisme te creëren, zoals voorgestaan door onder andere Nederland, verkregen onvoldoende steun. Daarbij kan een rol hebben gespeeld dat, bij gebrek aan een definitie van nationale minderheden, het onvoldoende duidelijk was voor de partijen waarover regelmatig verslag zou moeten worden gedaan. Van in diverse andere verdragen op het terrein van de bescherming van de rechten van de mens voorkomende individuele klachtprocedures is in het Kaderverdrag afgezien. Dit hangt samen met het karakter van de in het Kaderverdrag neergelegde verplichtingen. Zoals gesteld, zijn deze verplichtingen geformuleerd als beginselen, die door de partijen nader

dienen te worden uitgewerkt, voorzover nodig, in eigen wetgeving en beleid. Met het Kaderverdrag is derhalve beoogd geen rechtstreeks werkende bepalingen vast te leggen. Daaruit vloeit logischerwijze voort dat ook niet is voorzien in een procedure waarbij individuen bepalingen uit het verdrag kunnen inroepen voor een internationaal toezichthoudend orgaan.

*Koninkrijkspositie*

Het onderhavige verdrag zal, voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor Nederland gelden.

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



**VERTALING IN HET NEDERLANDS VAN HET «EXPLANATORY REPORT» BIJ HET KADERVERDRAG INZAKE DE BESCHERMING VAN NATIONALE MINDERHEDEN****ACHTERGROND**

1. De Raad van Europa heeft zich de afgelopen ruim 40 jaar verschillende malen gebogen over de situatie van nationale minderheden. Reeds in het eerste jaar van haar bestaan (1949) erkende de Parlementaire Vergadering in een rapport van haar Commissie voor juridische en bestuurlijke vraagstukken het belang van «het probleem van een ruimere mate van bescherming van de rechten van nationale minderheden». In 1961 deed de Vergadering de aanbeveling om in een tweede aanvullend protocol een artikel op te nemen dat nationale minderheden bepaalde rechten zou moeten garanderen die niet worden bestreken door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Dit laatste spreekt in artikel 14 (non-discriminatie) slechts van «het behoren tot een nationale minderheid». In Aanbeveling 285 (1961) werden de volgende bewoordingen voorgesteld voor een ontwerp-artikel inzake de bescherming van nationale minderheden:

«Personen die tot een nationale minderheid behoren, mag niet het recht worden ontzegd om, tezamen met andere leden van hun groep, en voor zover verenigbaar met de openbare orde, hun eigen cultuur te bezitten, hun eigen taal te gebruiken, hun eigen scholen op te richten en onderwijs te krijgen in de taal van hun keuze of hun eigen godsdienst te belijden en te praktizeren.»

2. Het Comité van Deskundigen, dat opdracht had gekregen om na te gaan of het mogelijk en wenselijk was een dergelijk protocol op te stellen, schortte haar werkzaamheden op totdat een einduitspraak was gedaan in de Belgische taalgeschillen omtrent de taal van het onderwijs (Europese Hof voor de Rechten van de Mens, arrest van 27 juli 1968, serie A nr. 6) In 1973 concludeerde zij dat het vanuit juridisch oogpunt niet per se noodzakelijk was om de rechten van minderheden te regelen in een aanvullend protocol bij het EVRM. De deskundigen waren echter van mening dat er geen zwaarwegende juridische bezwaren bestonden tegen het aannemen van een dergelijk protocol indien dit om andere redenen wenselijk werd geacht.

3. Nog niet zo lang geleden heeft de Parlementaire Vergadering het Comité van Ministers een aantal politieke en juridische maatregelen aanbevolen, met name het opstellen van een protocol of verdrag inzake de rechten van nationale minderheden. Aanbeveling 1134 (1990) bevat een lijst van beginselen die de Vergadering noodzakelijk achtte ter bescherming van nationale minderheden. In oktober 1991 kreeg de Stuurgroep Rechten van de Mens (CDDH) opdracht te onderzoeken, vanuit zowel juridisch als politiek oogpunt, in welke omstandigheden de Raad van Europa stappen zou kunnen ondernemen ter bescherming van nationale minderheden, rekening houdend met de door de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) en de VN verrichte werkzaamheden, alsmede met de gedachten daaromtrent binnen de Raad van Europa.

4. In mei 1992 heeft het Comité van Ministers de CDDH opgedragen na te gaan in hoeverre het mogelijk was specifieke juridische normen op te stellen met betrekking tot de bescherming van nationale minderheden. Hiertoe heeft de CDDH een Commissie van Deskundigen (DH-MIN) ingesteld aan wie via een nieuw, in maart 1993, gegeven mandaat werd verzocht specifieke juridische normen ter zake voor te stellen, daarbij het complementariteitsbeginsel dat voor de werkzaamheden van de Raad van

Europa en de CVSE geldt, in aanmerking nemend. De CDDH en de DH-MIN hebben verscheidene teksten in ogenschouw genomen, met name het voorstel voor een Europees Verdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, opgesteld door de Europese Commissie voor democratie door middel van het recht (de zogeheten Commissie van Venetië), het Oostenrijkse voorstel voor een aanvullend protocol bij het EVRM, het in Aanbeveling 1201 (1993) van de Vergadering opgenomen ontwerp voor een aanvullend protocol bij het EVRM en andere voorstellen. Dit leidde tot de indiening van een rapport van de CDDH bij het Comité van Ministers op 8 september 1993. Dit rapport bevatte een aantal juridische normen die op dit gebied zouden kunnen worden aangenomen, alsook de juridische instrumenten waarin deze zouden kunnen worden vastgelegd. Daarbij wees de CDDH erop dat er geen consensus bestond over de interpretatie van het begrip «nationale minderheden».

5. De beslissende stap werd gezet tijdens de top van staatshoofden en regeringsleiders van de lid-staten van de Raad van Europa op 8 en 9 oktober 1993 te Wenen. Toen werd overeengekomen dat de nationale minderheden die door het grillige verloop van de geschiedenis in Europa waren ontstaan, dienden te worden beschermd en gerespecteerd als bijdrage tot de vrede en stabiliteit. De staatshoofden en regeringsleiders besloten met name juridische verplichtingen aan te gaan met betrekking tot de bescherming van nationale minderheden. In Aanhangsel II bij de Verklaring van Wenen werd het Comité van Ministers opgedragen:

- zo spoedig mogelijk een ontwerp-kaderverdrag op te stellen, waarin de beginselen worden vastgelegd tot de naleving waarvan de Verdrag-sluitende Staten zich verbinden, teneinde de bescherming van nationale minderheden te waarborgen. Dit instrument zou ook voor ondertekening moeten openstaan voor niet-lid-staten;
- een aanvang te maken met het opstellen van een ontwerp-protocol ter aanvulling van het EVRM op cultureel gebied, zulks door middel van bepalingen waarin individuele rechten worden gegarandeerd, met name voor personen die tot een nationale minderheid behoren.

6. Op 4 november 1993 stelde het Comité van Ministers een Commissie ad hoc voor de bescherming van nationale minderheden (CAHMIN) in. In haar mandaat vonden de in Wenen genomen besluiten hun weerslag. De Commissie, bestaande uit deskundigen uit de lid-staten van de Raad van Europa, ging eind januari 1994 aan het werk, met medewerking van vertegenwoordigers van de CDDH, de Raad voor Culturele Samenwerking (CDCC), de Stuurgroep Massamedia (CDMM) en de Europese Commissie voor democratie door middel van het recht. De Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden van de CVSE en de Commissie van de Europese Gemeenschappen namen deel als waarnemers.

7. Op 15 april 1994 diende de CAHMIN een tussentijds rapport in bij het Comité van Ministers, dat vervolgens werd doorgezonden naar de Parlementaire Vergadering (Doc 7109). Op de 94e vergadering in mei 1994 sprak het Comité van Ministers zijn tevredenheid uit over de gemaakte vorderingen onder het uit de Verklaring van Wenen voortvloeiende mandaat.

8. Een aantal bepalingen van het kaderverdrag die politieke arbitrage behoeven, alsmede de bepalingen betreffende de toetsing van de toepassing, werden geredigeerd door het Comité van Ministers (vergadering 157bis van plaatsvervangers, 7 oktober 1994).

9. Tijdens haar bijeenkomst van 10–14 oktober 1994 besloot de CAHMIN het ontwerp-kaderverdrag voor te leggen aan het Comité van Ministers,

dat de tekst aannam tijdens zijn 95e vergadering op 10 november 1994. Het Kaderverdrag werd voor ondertekening door lid-staten van de Raad van Europa opengesteld op .....

## **ALGEMENE BESCHOUWING**

### **Doelstellingen van het kaderverdrag**

10. Het kaderverdrag is het eerste juridisch bindende multilaterale instrument dat is gewijd aan de bescherming van nationale minderheden in het algemeen. Het heeft tot doel de juridische beginselen aan te geven tot naleving waarvan de staten zich verplichten teneinde de bescherming van nationale minderheden te waarborgen. De Raad van Europa heeft hiermee gevolg gegeven aan de oproep in de Verklaring van Wenen (Aanhangsel II) om de door de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) aanvaarde politieke verplichtingen zo veel mogelijk om te zetten in juridische verplichtingen.

### **Benaderingen en uitgangspunten**

11. Gezien de uiteenlopende situaties en problemen waarvoor een oplossing moest worden gevonden, werd gekozen voor een kaderverdrag, dat vooral programma-achtige bepalingen bevat waarin de doelstellingen worden bepaald die de Partijen zullen nastreven. Deze bepalingen, die niet rechtstreeks toepasselijk zijn, laten de betrokken staten een zekere beslissingsruimte bij de implementatie van de doelstellingen tot verwezenlijking waarvan zij zich hebben verplicht, hen aldus in staat stellend rekening te houden met bijzondere omstandigheden.

12. Opgemerkt zij dat het kaderverdrag geen definitie van het begrip «nationale minderheid» bevat. Er is besloten een pragmatische aanpak te hanteren, ervan uitgaande dat het in dit stadium onmogelijk is om te komen tot een definitie die op algemene steun van alle lid-staten van de Raad van Europa kan rekenen.

13. De uitvoering van de in dit kaderverdrag neergelegde beginselen geschiedt via nationale wetgeving en overheidsbeleid ter zake. Dit houdt geen erkenning van collectieve rechten in. De nadruk ligt op de bescherming van personen die tot een nationale minderheid behoren, die hun rechten zowel individueel als tezamen met anderen kunnen uitoefenen (zie artikel 3, tweede lid). In dit opzicht volgt het kaderverdrag de benadering van regelingen die door andere internationale organisaties zijn aangenomen.

### **Opzet van het kaderverdrag**

14. Naast een preambule omvat het kaderverdrag een dispositief dat is onderverdeeld in vijf titels.

15. Titel I bevat bepalingen waarin in het algemeen enkele grondbeginselen worden geformuleerd, die als aanknopingspunt kunnen dienen voor de andere inhoudelijke bepalingen van het kaderverdrag.

16. Titel II bevat een opsomming van specifieke beginselen.

17. Titel III bevat diverse bepalingen betreffende de interpretatie en toepassing van het kaderverdrag.

18. Titel IV bevat bepalingen inzake de toetsing van de toepassing van het kaderverdrag.

19. Titel V bevat de slotbepalingen die overeenkomen met de standaard-slotbepalingen van in het kader van de Raad van Europa gesloten verdragen en overeenkomsten.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Preambule**

20. In de preambule worden de redenen voor het opstellen van dit kaderverdrag uiteengezet en wordt een aantal fundamentele punten van bezorgdheid van de opstellers toegelicht. Uit de openingszin blijkt reeds dat dit instrument ook kan worden ondertekend en bekrachtigd door staten die geen lid zijn van de Raad van Europa. (zie artikel 27).

21. De preambule verwijst naar het doel van de Raad van Europa en naar één van de wijzen waarop dit wordt nagestreefd: de handhaving en de verdere verwezenlijking van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

22. Ook wordt verwezen naar de Verklaring van Wenen van de staats- hoofden en regeringsleiders van de lid-staten van de Raad van Europa, een document dat de grondslag legde voor dit kaderverdrag (zie ook paragraaf 5 hierboven). De tekst van de preambule is in feite grotendeels ontleend aan die Verklaring, met name Aanhangsel II daarbij. Hetzelfde geldt voor de keuze van de verplichtingen als vervat in de Titels I en II van het kaderverdrag.

23. De preambule noemt, niet limitatief, nog drie bronnen waaraan de inhoud van het kaderverdrag is ontleend: het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en instrumenten van de Verenigde Naties en de CVSE die verplichtingen met betrekking tot de bescherming van nationale minderheden bevatten.

24. De preambule geeft uiting aan de bezorgdheid van de Raad van Europa en zijn lid-staten ten aanzien van de gevaren voor het voortbestaan van nationale minderheden en laat zich leiden door artikel 1, eerste lid, van de VN-Verklaring inzake de rechten van tot nationale of etnische, religieuze en taalminderheden behorende personen (resolutie 47/135, aangenomen door de Algemene Vergadering op 18 december 1992).

25. Aangezien het kaderverdrag ook openstaat voor staten die geen lid zijn van de Raad van Europa en een meer algemene aanpak wordt beoogd, is besloten mede een aantal beginselen op te nemen waaruit rechten en vrijheden voortvloeien die reeds in het EVRM of in de bijbehorende protocollen worden gewaarborgd (zie in dit verband artikel 23 van het kaderverdrag).

26. Met het noemen van VN-verdragen en -verklaringen wordt herinnerd aan datgene wat op mondiaal niveau tot stand is gebracht, bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO, artikel 27) en de Verklaring inzake de rechten van tot nationale of etnische, religieuze en taalminderheden behorende personen. Het noemen van deze documenten houdt echter geen verwijzing in naar een eventuele daarin voorkomende definitie van «nationale minderheid».

27. De verwijzing naar de desbetreffende CVSE-verplichtingen weerspiegelt de in Aanhangsel II bij de Verklaring van Wenen geuite wens dat de Raad van Europa zich zou moeten inspannen om deze politieke verplichtingen zo veel mogelijk om te zetten in juridische verplichtingen. Met name het Document van Kopenhagen diende als richtsnoer bij het opstellen van het kaderverdrag.

28. In de voorlaatste paragraaf van de preambule is de voornaamste doelstelling van het kaderverdrag verwoord: de doeltreffende bescherming van nationale minderheden en van de rechten van tot die minderheden behorende personen waarborgen. Tevens wordt beklemtoond dat dit dient te geschieden in het kader van de rechtsstaat, met eerbiediging van de territoriale integriteit en de nationale soevereiniteit van staten.

29. De laatste zin van de preambule heeft tot doel erop te wijzen dat het kaderverdrag niet rechtstreeks toepasselijk is. Het kaderverdrag heeft geen bemoeienis met het recht en de rechtspraak van de Partijen met betrekking tot de receptie van internationale verdragen in de nationale rechtsorde.

## **TITEL I**

### **Artikel 1**

30. Artikel 1 heeft hoofdzakelijk tot doel te bepalen dat de bescherming van nationale minderheden, welke een integrerend deel uitmaakt van de bescherming van mensenrechten, niet is voorbehouden aan staten. Met de stelling dat deze bescherming «een integrerend onderdeel vormt van de internationale bescherming van de rechten van de mens» wordt de uit hoofde van het EVRM ingestelde organen niet de bevoegdheid verleend dit kaderverdrag te interpreteren.

31. In dit artikel wordt de bescherming van nationale minderheden als zodanig en van de rechten en vrijheden van tot die minderheden behorende personen genoemd. Uit dit onderscheid en uit het verschil in bewoordingen blijkt duidelijk dat er geen collectieve rechten van nationale minderheden worden beoogd (zie ook commentaar bij artikel 3). De Partijen erkennen evenwel dat bescherming van een nationale minderheid kan worden bewerkstelligd door middel van bescherming van de rechten van personen die tot die minderheid behoren.

### **Artikel 2**

32. Dit artikel verwoordt een aantal beginselen die gelden voor de toepassing van het kaderverdrag. Het gaat, onder andere, uit van de VN-Verklaring inzake de beginselen van het internationale recht betreffende de vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen staten in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties (resolutie van de AVVN 2625 (XXV) van 24 oktober 1970). De in dit artikel genoemde beginselen zijn weliswaar van algemene aard, maar zij zijn van bijzonder belang voor het door het kaderverdrag bestreken terrein.

### **Artikel 3**

33. Dit artikel bevat twee verschillende, maar met elkaar verband houdende beginselen, neergelegd in twee afzonderlijke leden.

#### *Eerste lid*

34. Het eerste lid garandeert een ieder die tot een nationale minderheid behoort in de eerste plaats de vrije keuze om al dan niet als zodanig te worden behandeld. Deze bepaling laat het aan de betrokkene over om te beslissen of hij/zij aanspraak wenst te maken op de uit de beginselen van het kaderverdrag voortvloeiende bescherming.

35. Dit lid impliceert niet dat iemand er willekeurig voor kan kiezen tot een nationale minderheid te behoren. De subjectieve keuze van de betrokkene is onlosmakelijk verbonden met de objectieve criteria die bepalend zijn voor zijn identiteit.

36. Het eerste lid bepaalt voorts dat er geen nadeel mag voortvloeien uit de vrije keuze die het garandeert of uit de uitoefening van de rechten die met die keuze verband houden. Hiermee wordt beoogd te verzekeren dat de vrijheid van keuze niet indirect wordt aangetast.

#### *Tweede lid*

37. In het tweede lid is bepaald dat de rechten en vrijheden die voortvloeien uit de in het kaderverdrag vervatte beginselen zowel individueel als tezamen met anderen kunnen worden uitgeoefend. Daarmee wordt dus de mogelijkheid van een gezamenlijke uitoefening van deze rechten en vrijheden erkend, hetgeen iets anders is dan «collectieve rechten». De term «anderen» moet in de ruimste zin des woords worden opgevat en omvat niet alleen personen die tot dezelfde nationale minderheid behoren, maar ook leden van een andere nationale minderheid of van de meerderheid.

## **TITEL II**

### **Artikel 4**

38. Dit artikel heeft tot doel te garanderen dat de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie worden toegepast op personen die tot een nationale minderheid behoren. De bepalingen van dit artikel moeten in de context van dit kaderverdrag worden gelezen.

#### *Eerste en tweede lid*

39. In het eerste lid wordt de klassieke benadering van deze beginselen gehanteerd. In het tweede lid wordt onderstreept dat het bevorderen van volledige en daadwerkelijke gelijkheid tussen personen die tot een nationale minderheid behoren en diegenen die tot de meerderheid behoren, kan vergen dat de Partijen speciale maatregelen treffen om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van de betrokkenen. Bedoelde maatregelen dienen «toereikend» te zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, teneinde schending van de rechten van anderen of discriminatie van anderen te vermijden. Dit beginsel houdt onder andere in dat dergelijke maatregelen zowel qua tijdsduur als qua strekking niet verder gaan dan datgene wat noodzakelijk is ter verwezenlijking van volledige en daadwerkelijke gelijkheid.

40. In het kaderverdrag is geen afzonderlijke bepaling opgenomen die specifiek betrekking heeft op het beginsel van gelijke kansen. Dit werd niet nodig geacht, aangezien dit beginsel reeds impliciet is vervat in het tweede lid van dit artikel. Gezien het beginsel van non-discriminatie dat in het eerste lid is verwoord, werd ervan uitgegaan dat dit ook geldt voor het vrije verkeer.

#### *Derde lid*

41. Met het derde lid wordt beoogd duidelijk te maken dat de in het tweede lid bedoelde maatregelen niet in strijd worden geacht met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie. Dit lid heeft tot doel personen die tot een nationale minderheid behoren daadwerkelijke gelijkheid te garanderen ten opzichte van personen die tot de meerderheid behoren.

#### **Artikel 5**

42. Dit artikel beoogt hoofdzakelijk te waarborgen dat personen die tot een nationale minderheid behoren hun cultuur in stand kunnen houden en tot ontwikkeling kunnen brengen en dat zij hun identiteit kunnen bewaren.

#### *Eerste lid*

43. Het eerste lid bevat een verplichting om op dit punt de noodzakelijke voorwaarden te bevorderen. Er worden vier wezenlijke elementen van de identiteit van een nationale minderheid genoemd. Deze bepaling impliceert niet dat alle etnische, culturele, taal- of religieuze verschillen noodzakelijkerwijs aanleiding geven tot het ontstaan van een nationale minderheid (zie wat dit aangaat het rapport van de CVSE-bijeenkomst van deskundigen, gehouden in 1991 te Genève, hoofdstuk II, paragraaf 4).

44. Dat «tradities» worden genoemd, wil niet zeggen dat gebruiken die in strijd zijn met het nationale recht of internationale normen worden erkend of toegestaan. Traditionele gebruiken blijven onderworpen aan de beperkingen die de vereisten met betrekking tot de openbare orde met zich meebrengen.

#### *Tweede lid*

45. Het tweede lid heeft tot doel personen die tot een nationale minderheid behoren te beschermen tegen assimilatie tegen hun wil. Vrijwillige assimilatie is niet verboden.

46. Het tweede lid belet de Partijen niet om maatregelen te nemen ingevolge hun algemene integratiebeleid. Hiermee wordt het belang van maatschappelijke cohesie erkend en gevolg gegeven aan de in de preambule geuite wens dat culturele verscheidenheid niet een bron en een factor van verdeeldheid moet vormen, maar van verrijking van elke samenleving.

#### **Artikel 6**

47. In dit artikel komen de in Aanhangsel III bij de Verklaring van Wenen genoemde punten van bezorgdheid tot uiting (Verklaring en actieplan inzake de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en onverdraagzaamheid).

#### *Eerste lid*

48. Het eerste lid beklemtoont een geest van verdraagzaamheid en interculturele dialoog en wijst op het belang van het feit dat de Partijen wederzijds respect, begrip en samenwerking tussen allen die op hun grondgebied wonen, bevorderen. Onderwijs, cultuur en de media worden nadrukkelijk genoemd, omdat deze terreinen van bijzonder belang worden geacht voor de verwezenlijking van deze doelstellingen.

49. Teneinde de maatschappelijke cohesie te versterken heeft dit lid onder andere tot doel de verdraagzaamheid en een interculturele dialoog te bevorderen door barrières tussen personen die tot etnische, culturele, taal- en religieuze groepen behoren weg te nemen door middel van het stimuleren van interculturele organisaties en bewegingen die ernaar streven het wederzijds respect en begrip te bevorderen en deze personen in de samenleving te integreren met behoud van hun eigen identiteit.

*Tweede lid*

50. Deze bepaling is ontleend aan paragraaf 40.2 van het Document van Kopenhagen van de CVSE. Deze verplichting richt zich op de bescherming van allen die het voorwerp kunnen worden van bedreigingen of discriminerende gedragingen, vijandigheid of geweld, ongeacht de bron hiervan.

**Artikel 7**

51. Dit artikel beoogt de eerbiediging te waarborgen van het recht op de in dit artikel genoemde fundamentele vrijheden van een ieder die tot een nationale minderheid behoort. Deze vrijheden zijn uiteraard universeel van aard, dat wil zeggen dat zij gelden voor iedereen, ongeacht of men tot een nationale minderheid behoort of niet (zie bijvoorbeeld de corresponderende bepalingen in de artikelen 9, 10 en 11 van het EVRM), maar zij zijn met name van belang voor de bescherming van nationale minderheden. Om de in het commentaar bij de preambule genoemde redenen is besloten enkele verplichtingen in het kaderverdrag op te nemen die reeds in het EVRM voorkomen.

52. Deze bepaling kan voor de Partijen betekenen dat zij bepaalde positieve verplichtingen hebben om de hier genoemde vrijheden te beschermen tegen schendingen die niet van de staat uitgaan. In het kader van het EVRM is de mogelijkheid van dergelijke positieve verplichtingen erkend door het Europese Hof voor de rechten van de mens.

53. Enkele van de in artikel 7 genoemde vrijheden worden nader uitgewerkt in de artikelen 8 en 9.

**Artikel 8**

54. Dit artikel stelt nadere regels vast voor de bescherming van de in artikel 7 genoemde vrijheid van godsdienst. Het voegt verscheidene elementen van de paragrafen 32.2, 32.3 en 32.6 van het CVSE-Document van Kopenhagen samen in één bepaling. Deze vrijheid geldt uiteraard voor iedereen, en personen die tot een nationale minderheid behoren moeten – in overeenstemming met artikel 4 – deze vrijheid dus ook genieten. Gezien het belang van deze vrijheid in de huidige context, werd het bijzonder gepast geacht hieraan speciale aandacht te schenken.

**Artikel 9**

55. Dit artikel bevat nadere regels voor de bescherming van de in artikel 7 genoemde vrijheid van meningsuiting.

*Eerste lid*

56. De eerste zin van dit lid is afgeleid van de tweede zin van artikel 10, eerste lid, van het EVRM. Weliswaar is hier sprake van de vrijheid om informatie en denkbeelden te ontvangen en door te geven in de minderheidstaal, maar dit impliceert ook de vrijheid om informatie en



denkbeelden te ontvangen en door te geven in de meerderheidstaal of andere talen.

57. De tweede zin van dit lid bevat de verplichting om ervoor te zorgen dat er geen discriminatie is wat betreft de toegang tot de media. De woorden «binnen het kader van hun rechtsstelsel» zijn ingevoegd met het oog op grondwettelijke bepalingen die een beperking inhouden van de mate waarin een Partij de toegang tot de media kan reguleren.

#### *Tweede lid*

58. Dit lid is afgeleid van de derde zin van artikel 10, eerste lid, van het EVRM.

59. De verlening van vergunningen aan organisaties voor radio- en televisie-omroep en bioscoopondernemingen dient te geschieden op non-discriminatoire basis en aan de hand van objectieve criteria. Het opnemen van deze vereisten, die niet uitdrukkelijk zijn genoemd in de derde zin van artikel 10, eerste lid, van het EVRM, werd van belang geacht voor een instrument dat is bedoeld om tot een nationale minderheid behorende personen te beschermen.

60. De term «radio-omroep», die ook in het derde lid voorkomt, is de vertaling van het Engelse «sound radio» en het Franse «radio sonore». In de corresponderende zin in artikel 10 EVRM staat «broadcasting» en «radiodiffusion». Het betreft hier uitsluitend moderne terminologie, waarmee niet wordt beoogd inhoudelijk af te wijken van artikel 10 EVRM. Voor de Nederlandse vertaling heeft dit evenwel geen gevolgen.

#### *Derde lid*

61. De eerste zin van dit lid, die betrekking heeft op de oprichting en het gebruik van gedrukte media, bevat hoofdzakelijk een negatieve verplichting, terwijl de flexibeler geformuleerde tweede zin de nadruk legt op een positieve verplichting op het gebied van de radio- en televisie-omroep (bijvoorbeeld de toewijzing van frequenties). Dit onderscheid duidt op de relatieve schaarste aan beschikbare frequenties en de noodzaak van regulering op dat gebied. Het recht van personen die tot een nationale minderheid behoren om fondsen te werven voor de oprichting van media is niet uitdrukkelijk genoemd, aangezien dit vanzelfsprekend werd geacht.

#### *Vierde lid*

62. Dit lid onderstreept de noodzaak van speciale maatregelen met het tweeledig doel om enerzijds de toegang tot de media voor personen die tot een nationale minderheid behoren te vergemakkelijken, en anderzijds verdraagzaamheid en cultureel pluralisme te bevorderen. De woorden «toereikende maatregelen» zijn gekozen om de redenen genoemd in het commentaar bij artikel 4, tweede lid (zie paragraaf 39), waarin deze woorden ook voorkomen. Het betreft een aanvulling op de verplichting in de laatste zin van artikel 9, eerste lid. De in dit lid bedoelde maatregelen zouden bijvoorbeeld kunnen zijn: het financieren van omroepen voor minderheden of van producties die betrekking hebben op minderheden-kwesties en/of gelegenheid bieden tot een dialoog tussen groepen, of – met inachtneming van de onafhankelijkheid van de redactie – uitgeverijen en omroeporganisaties aanmoedigen om hun media toegankelijk te maken voor nationale minderheden.

## **Artikel 10**

### *Eerste lid*

63. De erkenning van het recht van iedere persoon die tot een minderheid behoort om vrij en zonder inmenging zijn minderheidstaal te gebruiken is bijzonder belangrijk. Het gebruik van de minderheidstaal is één van de voornaamste middelen waarmee de betrokkenen hun identiteit kunnen tonen en bewaren. Het stelt hen tevens in staat hun vrijheid van meningsuiting uit te oefenen. Met «in het openbaar» wordt bijvoorbeeld bedoeld in een openbare ruimte, buiten of in aanwezigheid van anderen, maar dit duidt in geen geval op de betrekkingen met de overheid; deze komen aan de orde in het tweede lid.

### *Tweede lid*

64. Deze bepaling dekt niet alle betrekkingen tussen particulieren die tot een nationale minderheid behoren en de overheid. Het betreft hier slechts de bestuurlijke instanties. Dit laatste begrip moet evenwel ruim worden opgevat en omvat bijvoorbeeld ook de ombudsman. Gelet op de mogelijke financiële, administratieve, met name op militair gebied, en technische problemen die verband houden met het gebruik van minderheidstalen in de betrekkingen tussen personen die tot een nationale minderheid behoren en de bestuurlijke instanties, is deze bepaling zeer flexibel geredigeerd, zodat de Partijen een ruime beoordelingsvrijheid wordt gelaten.

65. Zodra aan de twee vereisten van het tweede lid wordt voldaan, streven de Partijen ernaar, voor zover mogelijk, het gebruik van een minderheidstaal in de betrekking met de bestuurlijke autoriteiten te waarborgen. Het bestaan van «een werkelijke behoefte» wordt door de staat vastgesteld aan de hand van objectieve criteria. Hoewel de Verdragssluitende Staten alles in het werk dienen te stellen om dit beginsel toe te passen, wijzen de woorden «voor zover mogelijk» erop dat rekening kan worden gehouden met diverse factoren, met name de financiële middelen van de betrokken Partij.

66. De verplichtingen van de Partijen met betrekking tot het gebruik van minderheidstalen doet op generlei wijze afbreuk aan de positie van de officiële taal of talen van het betrokken land. In het kaderverdrag is er bewust van afgezien een begripsomschrijving te geven voor «gebieden die van oudsher of in groten getale worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren». De voorkeur ging uit naar flexibele bewoordingen, op grond waarvan elke Partij rekening kan houden met zijn eigen bijzondere omstandigheden. De woorden «van oudsher bewoond» duiden niet op historische minderheden, maar slechts op minderheden die nog steeds in het bewuste gebied wonen. (zie ook artikel 11, derde lid, en artikel 14, tweede lid).

### *Derde lid*

67. Dit lid is gebaseerd op enkele bepalingen in de artikelen 5 en 6 van het EVRM. Het reikt niet verder dan de in die artikelen neergelegde garanties.

## **Artikel 11**

### *Eerste lid*

68. Gezien de praktische consequenties van deze verplichting, is de bepaling zodanig geformuleerd dat de Partijen deze kunnen toepassen in

het licht van hun eigen bijzondere omstandigheden. De Partijen mogen bijvoorbeeld het alfabet van hun officiële taal gebruiken om de naam (namen) van een persoon die tot een nationale minderheid behoort fonetisch weer te geven. Personen die zijn gedwongen afstand te doen van hun oorspronkelijke naam (namen) of wier naam (namen) tegen hun wil is (zijn) gewijzigd, zouden deze moeten terugkrijgen, uiteraard behalve in geval van misbruik van recht of bij naamswijzigingen met als oogmerk bedrog. Er wordt van uitgegaan dat de rechtsstelsels van de Partijen wat dit aangaat in overeenstemming zullen zijn met internationale beginselen betreffende de bescherming van nationale minderheden.

#### *Tweede lid*

69. Dit lid betreft het recht van personen om «zichtbaar voor het publiek in hun eigen minderheidstaal tekens, inscripties en andere informatie van particuliere aard te tonen». Dit belet uiteraard niet dat van personen die tot een nationale minderheid behoren, kan worden verlangd dat zij daarnaast de officiële taal en/of andere minderheidstalen gebruiken. Onder «van particuliere aard» wordt verstaan alles wat niet officieel is.

#### *Derde lid*

70. Dit lid beoogt de mogelijkheid te bevorderen om plaatsnamen, straatnamen en andere voor het publiek bestemde topografische aanduidingen ook in de minderheidstaal aan te geven. Wanneer de staten uitvoering geven aan dit beginsel, kunnen zij rekening houden met de specifieke omstandigheden en het kader van hun eigen rechtsstelsel, met inbegrip van, voor zover van toepassing, verdragen met andere staten. Wat de werkingsfeer van deze bepaling betreft, wordt ervan uitgegaan dat de Partijen niet verplicht zijn verdragen met andere staten te sluiten. De mogelijkheid om verdragen te sluiten wordt evenwel niet uitgesloten. Tevens wordt ervan uitgegaan dat het juridisch bindende karakter van bestaande verdragen onaangetast blijft. Deze bepaling houdt geen officiële erkenning in van plaatsnamen in de minderheidstalen.

### **Artikel 12**

71. Met dit artikel wordt getracht de kennis van de cultuur, geschiedenis, taal en godsdienst van zowel de minderheid als de meerderheid te bevorderen in een intercultureel perspectief (zie artikel 6, eerste lid). Er wordt naar gestreefd een klimaat van verdraagzaamheid en dialoog te scheppen, als genoemd in de preambule van het kaderverdrag en Aangangsel II van de Verklaring van Wenen van staatshoofden en regeringsleiders. De opsomming in het tweede lid is niet volledig, terwijl onder «toegang tot leerboeken» mede wordt verstaan de publikatie van leerboeken en de aanschaf daarvan in andere landen. De verplichting om gelijke kansen te bevorderen voor de toegang tot onderwijs op alle niveaus voor personen die tot een nationale minderheid behoren vormt de weerslag van een in de Verklaring van Wenen geuite bezorgdheid.

### **Artikel 13**

#### *Eerste lid*

72. De verplichting van de Partijen om te erkennen dat personen die tot een nationale minderheid behoren het recht hebben hun eigen particuliere onderwijs- en opleidingsinstellingen op te richten en te beheren, is onderworpen aan de vereisten van hun onderwijsstelsel, met name de voorschriften met betrekking tot de leerplicht. De onder dit lid vallende instellingen kunnen aan dezelfde vormen van toezicht worden onder-

worpen als de andere instellingen, met name wat de onderwijsnormen betreft. Als aan de vereiste normen wordt voldaan, is het van belang dat eventueel uitgereikte diploma's officieel worden erkend. De desbetreffende nationale wetgeving moet zijn gebaseerd op objectieve criteria en in overeenstemming zijn met het beginsel van non-discriminatie.

#### *Tweede lid*

73. De uitoefening van het in het eerste lid bedoelde recht brengt weliswaar geen financiële verplichtingen voor de betrokken Partij met zich mee, maar sluit niet uit dat er een bijdrage wordt geleverd.

### **Artikel 14**

#### *Eerste lid*

74. De verplichting om te erkennen dat iedere persoon die tot een nationale minderheid behoort het recht heeft zijn minderheidstaal te leren vormt één van de voornaamste middelen om te waarborgen dat de betrokkenen hun identiteit kunnen tonen en bewaren. Dit beginsel laat geen uitzonderingen toe. Onverminderd de in het tweede lid genoemde beginselen, veronderstelt dit lid geen positieve actie, met name van financiële aard, van de zijde van de staat.

#### *Tweede lid*

75. Deze bepaling betreft het doceren van en het geven van onderwijs in een minderheidstaal. Gezien de mogelijke financiële, administratieve en technische moeilijkheden die verband houden met het onderwijs in een minderheidstaal, is deze bepaling zeer flexibel geformuleerd, waarbij de Partijen een ruime beoordelingsvrijheid wordt gelaten. Aan de verplichting om ernaar te streven zorg te dragen voor het doceren van en het geven van onderwijs in minderheidstalen, is een aantal voorwaarden verbonden; er moet met name «voldoende vraag» zijn onder de personen die tot de desbetreffende nationale minderheid behoren. De woorden «voor zover mogelijk» geven aan dat bedoeld onderwijs afhankelijk is van de beschikbare middelen van de betrokken Partij.

76. Een definitie van «voldoende vraag» is bewust achterwege gelaten. Dankzij deze flexibele formulering kunnen de Partijen rekening houden met de bijzondere omstandigheden in hun eigen land. De keuze van de middelen en regelingen wordt overgelaten aan de Partijen, die daarbij rekening kunnen houden met hun eigen onderwijsstelsel.

77. De in dit lid genoemde alternatieven – «... mogelijkheden om de minderheidstaal te leren of om onderwijs in deze taal te krijgen» – sluiten elkaar niet uit. Hoewel de staten op grond van artikel 14, tweede lid, niet verplicht zijn in beide vormen van onderwijs te voorzien, belet dit lid de Partijen niet om zowel de minderheidstaal te doceren als andere vakken te geven in die taal. Tweektalig onderwijs is één van de mogelijkheden om de doelstelling van deze bepaling te verwezenlijken. De uit dit lid voortvloeiende verplichting zou men ook voor het kleuteronderwijs kunnen laten gelden.

#### *Derde lid*

78. De mogelijkheden om de minderheidstaal te leren of onderwijs in die taal te krijgen mogen geen afbreuk doen aan het leren van de officiële taal of het geven van onderwijs in de officiële taal. Kennis van de officiële taal is immers een factor van maatschappelijke cohesie en integratie.

79. Het is aan de staten die meer dan één officiële taal hebben om de specifieke kwesties te regelen die de uitvoering van deze bepaling met zich meebrengt.

#### **Artikel 15**

80. Dit artikel verlangt van de Partijen dat zij de noodzakelijke voorwaarden scheppen voor de daadwerkelijke deelname van personen die tot een nationale minderheid behoren aan het culturele, sociale en economische leven en aan openbare aangelegenheden, met name die welke hen raken. Het artikel is bovenal gericht op het bevorderen van echte gelijkheid van personen die tot een nationale minderheid behoren ten opzichte van hen die de meerderheid vormen. Om de noodzakelijke voorwaarden voor deze deelname te scheppen, zouden de Partijen – binnen het kader van hun constitutionele stelsel – onder andere de volgende maatregelen kunnen stimuleren:

- overleg met deze personen, door middel van daarvoor in aanmerking komende procedures en, met name, via de hen vertegenwoordigende instellingen, wanneer de Partijen wetgeving of bestuurlijke maatregelen overwegen die de betrokkenen rechtstreeks zouden kunnen raken;
- deze personen betrekken bij de opstelling, uitvoering en beoordeling van nationale en regionale ontwikkelingsplannen en –programma's die hen rechtstreeks zouden kunnen raken;
- in samenwerking met deze personen studies verrichten om na te gaan wat voor effecten voorgenomen ontwikkelingsactiviteiten op hen zouden kunnen hebben;
- daadwerkelijke participatie van personen die tot een nationale minderheid behoren in de besluitvorming en gekozen organen, zowel op nationaal als op lokaal niveau;
- gedecentraliseerde of lokale bestuursvormen.

#### **Artikel 16**

81. Het doel van dit artikel is bescherming tegen maatregelen die leiden tot wijzigingen in de verhoudingen in de bevolking in gebieden die worden bewoond door personen die tot een nationale minderheid behoren, en die zijn gericht op beperking van de rechten en vrijheden die uit dit kaderverdrag voortvloeien. Dergelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld: onteigening, uitzetting of verdrijving, dan wel het wijzigen van de bestuurlijke indeling met het oogmerk de uitoefening van bedoelde rechten en vrijheden te beperken.

82. Dit artikel verbiedt alleen maatregelen die er speciaal op zijn gericht de uit het kaderverdrag voortvloeiende rechten en vrijheden te beperken. Het werd onmogelijk geacht dit verbod tevens te laten gelden voor maatregelen die een beperking van deze rechten en vrijheden zouden kunnen inhouden, aangezien dergelijke maatregelen soms volkomen gerechtvaardigd en legitiem zijn. Te denken valt aan de herhuisvesting van de bewoners van een dorp dat moet wijken voor een aan te leggen stuwdam.

#### **Artikel 17**

83. Dit artikel bevat twee verplichtingen die van belang zijn voor de instandhouding en het tot ontwikkeling brengen van de cultuur van personen die tot een nationale minderheid behoren, alsmede voor het bewaren van hun identiteit (zie ook artikel 5, eerste lid). Het eerste lid betreft het recht om vrije en vreedzame contacten te leggen en te onderhouden over de grenzen heen, terwijl het tweede lid is gewijd aan

de bescherming van het recht om deel te nemen aan de activiteiten van niet-gouvernementele organisaties (zie wat dit aangaat ook de bepalingen inzake de vrijheid van vergadering en van vereniging in artikel 7).

84. De bepalingen van dit artikel zijn grotendeels gebaseerd op de paragrafen 32.4 en 32.6 van het CVSE-Document van Kopenhagen. Het werd niet nodig geacht een expliciete bepaling op te nemen betreffende het recht om contacten te leggen en te onderhouden in eigen land, aangezien dit reeds adequaat geacht werd te zijn geregeld in andere bepalingen van het kaderverdrag, met name artikel 7 (vrijheid van vergadering en van vereniging).

### **Artikel 18**

85. Dit artikel moedigt de Partijen aan om, naast de bestaande internationale instrumenten en indien de specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven, bilaterale en multilaterale overeenkomsten te sluiten ter bescherming van nationale minderheden. Tevens wordt de grensoverschrijdende samenwerking gestimuleerd. Zoals in de Verklaring van Wenen wordt beklemtoond, zijn dergelijke overeenkomsten en dit soort samenwerking van belang voor het bevorderen van verdraagzaamheid, welvaart, stabiliteit en vrede.

#### *Eerste lid*

86. De in dit lid bedoelde bilaterale en multilaterale overeenkomsten zouden bijvoorbeeld kunnen worden gesloten op het gebied van cultuur, onderwijs en informatievoorziening.

#### *Tweede lid*

87. Dit lid wijst op het belang van grensoverschrijdende samenwerking. Uitwisseling van informatie en ervaring tussen staten is een belangrijk hulpmiddel bij de bevordering van wederzijds begrip en vertrouwen. Grensoverschrijdende samenwerking heeft met name het voordeel dat het mogelijk is regelingen te treffen die aansluiten bij de wensen en behoeften van de betrokkenen.

### **Artikel 19**

88. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van beperkingen, restricties of afwijkingen. Wanneer de in het kaderverdrag vervatte verplichtingen op soortgelijke wijze zijn geregeld in andere internationale juridische instrumenten, met name het EVRM, zijn slechts de in die instrumenten vastgelegde beperkingen, restricties of afwijkingen toegestaan. Wanneer de in dit kaderverdrag vervatte verplichtingen niet op soortgelijke wijze zijn geregeld in andere internationale juridische instrumenten, zijn hierop slechts de beperkingen, restricties of afwijkingen van toepassing die met betrekking tot de diverse verplichtingen zijn geregeld in andere juridische instrumenten (zoals het EVRM).

## **TITEL III**

### **Artikel 20**

89. Van personen die tot een nationale minderheid behoren, wordt verlangd dat zij de nationale grondwet en andere nationale wetgeving naleven. Deze verwijzing naar de nationale wetgeving wil niet zeggen dat de Partijen bevoegd zijn de bepalingen van het kaderverdrag te negeren. Personen die tot een nationale minderheid behoren, moeten ook de

rechten van anderen eerbiedigen. Te denken valt aan situaties waarin personen die tot een nationale minderheid behoren, over het hele land gezien in de minderheid zijn, maar in een bepaald gebied van die staat een meerderheid vormen.

#### **Artikel 21**

90. Deze bepaling onderstreept het belang van de grondbeginselen van het internationale recht en geeft aan dat de bescherming van personen die tot een nationale minderheid behoren in overeenstemming met die beginselen dient te zijn.

#### **Artikel 22**

91. In deze bepaling, die is gebaseerd op artikel 60 van het EVRM, is een bekend beginsel verwoord. Hiermee wordt beoogd te waarborgen dat personen die tot een nationale minderheid behoren, aanspraak kunnen maken op de toepasselijke nationale of internationale regeling inzake mensenrechten die het gunstigst voor hen is.

#### **Artikel 23**

92. Deze bepaling regelt de verhouding tussen het kaderverdrag en het EVRM, waarnaar ook wordt verwezen in de preambule. Het kaderverdrag kan in geen geval de in het EVRM gewaarborgde rechten en vrijheden wijzigen. Integendeel, de in het kaderverdrag neergelegde rechten en vrijheden die onder een soortgelijke bepaling in het EVRM vallen, moeten in overeenstemming met laatstbedoeld verdrag worden geïnterpreteerd.

### **TITEL IV**

#### **Artikelen 24–26**

93. Om te kunnen toezien op de toepassing van het kaderverdrag, is het Comité van Ministers belast met de toetsing van de uitvoering van het verdrag door de Verdragsluitende Partijen. Het Comité van Ministers stelt de modaliteiten vast op grond waarvan de Partijen die geen lid zijn van de Raad van Europa aan dit uitvoeringsmechanisme kunnen deelnemen.

94. Elke Partij zendt de Secretaris-Generaal periodiek, en telkens wanneer het Comité van Ministers daarom verzoekt, informatie toe die van belang is voor de uitvoering van het kaderverdrag. De Secretaris-Generaal zendt deze informatie door naar het Comité van Ministers. Het eerste verslag, waarin volledige informatie moet worden verstrekt over de wetgevende en andere maatregelen die een Partij heeft getroffen ter nakoming van de in het kaderverdrag vervatte verplichtingen, dient evenwel binnen een jaar na de inwerkingtreding van het kaderverdrag ten aanzien van die Partij te worden ingediend. De daarop volgende verslagen hebben tot doel de in het eerste verslag verstrekte informatie aan te vullen.

95. Teneinde zorg te dragen voor een doeltreffende toetsing van de uitvoering van het verdrag, voorziet het in de instelling van een adviescommissie. Deze commissie heeft tot taak het Comité van Ministers bij te staan bij de beoordeling van de toereikendheid van de door een Partij genomen maatregelen ter toepassing van de in het kaderverdrag vervatte beginselen.

96. Het Comité van Ministers stelt binnen een jaar na de inwerkingtreding van het kaderverdrag de samenstelling en de werkwijze van de advies-

commissie vast. De leden dienen erkende deskundigheid te bezitten op het gebied van de bescherming van nationale minderheden.

97. Bij de toetsing van de toepassing van dit kaderverdrag dient, voor zover mogelijk, openheid te worden betracht. Het is dan ook raadzaam te overwegen de verslagen en andere met de toetsing samenhangende teksten openbaar te maken.

#### **TITEL V**

98. De slotbepalingen in de artikelen 27 tot en met 32 zijn gebaseerd op de standaard-slotbepalingen van verdragen en overeenkomsten die in het kader van de Raad van Europa zijn gesloten. Er is geen artikel inzake voorbehouden opgenomen; voorbehouden zijn toegestaan, voor zover het internationale recht zulks toelaat. Afgezien van de artikelen 27 en 29, behoeven de artikelen van deze titel geen nadere toelichting.

#### **Artikelen 27 en 29**

99. Het kaderverdrag staat open voor ondertekening door de lid-staten van de Raad van Europa en – op uitnodiging van het Comité van Ministers – door andere staten. Die «andere staten» worden geacht staten te zijn die deelnemen aan de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa. Deze bepalingen sluiten aan bij de Verklaring van Wenen, waarin wordt gesteld dat het kaderverdrag ook zou moeten openstaan voor ondertekening door niet lid-staten (zie Aanhangsel II bij de Verklaring van Wenen van de Raad van Europa-top).



Het Koninkrijk der Nederlanden zal het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden toepassen op de Friezen en legaal in Nederland verblijvende personen die behoren tot de doelgroepen van het door de regering gevoerde integratiebeleid voor de etnische minderheden.

Een uitzondering wordt gemaakt voor de toepassing van het tweede lid van artikel 10, het derde lid van artikel 11, en het tweede lid van artikel 14. Vanwege de daarin gestelde criteria zullen deze bepalingen alleen van toepassing zijn op de Friezen.

De regering van het Koninkrijk gaat ervan uit, dat de woorden «de deelname ... aan publieke aangelegenheden» in artikel 15 zien op de consultatie, inspraak en participatie aan besluitvormingsprocessen die thans reeds gangbaar zijn in het kader van het door de regering gevoerde integratiebeleid.

De regering van het Koninkrijk gaat ervan uit, dat de bescherming geboden door het derde lid van artikel 10, ondanks de verschillen in redactie, niet afwijkt van die geboden door het tweede lid van artikel 5 en het derde lid, onder a en onder e, van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.